

Нечитайленко А.О.

**ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ ВЗАЄМОДІЇ
МИТНИХ ОРГАНІВ З ІНШИМИ
ПРАВООХОРОННИМИ ОРГАНАМИ**

Анотація. У статті на основі чинного законодавства, наукових праць та матеріалів практики порушуються правові проблеми взаємовідносин митних органів з іншими правоохоронними органами, і пропонуються деякі шляхи їх вирішення.

Ключові слова: митні органи, правоохоронні органи, взаємодія.

Аннотация. В статье на основе действующего законодательства, научных трудов и материалов практики поднимаются правовые проблемы взаимоотношений таможенных органов с другими правоохранительными органами, и предлагаются некоторые пути их решения.

Ключевые слова: таможенные органы, правоохранительные органы, взаимодействие.

Abstract. In the article on the basis of current legislation, scientific labours and materials of practice the legal problems of cooperation of custom organs rise with other law enforcement authorities and some ways of their decision are offered.

Key words: custom organs, law enforcement authorities, cooperation.

У сучасних умовах реформування усіх сфер суспільного життя актуальними залишаються питання взаємодії підрозділів та посадових і службових осіб Митної служби України з органами внутрішніх справ та іншими правоохоронними органами. Метою такої взаємодії є забезпечення економічної безпеки і підвищення ефективності

© Нечитайленко А.О., 2012.

боротьби з економічними та іншими правопорушеннями. Саме тому стаття 558 Митного кодексу (надалі – МК) України [1] встановлює, що «митні органи при виконанні завдань, покладених на митну службу України, взаємодіють з правоохоронними органами в порядку, встановленому законодавством. У разі виявлення під час здійснення митного контролю та інших заходів, що здійснюються митними органами відповідно до цього Кодексу та інших актів законодавства України, ознак правопорушень, розслідування яких не належить до повноважень митних органів, митні органи повідомляють про це відповідні правоохоронні органи. Правоохоронні органи повідомляють митні органи про виявлені ними порушення митних правил або контрабанду. Правоохоронні органи зобов'язані письмово повідомляти митні органи про наявність оперативної інформації щодо можливих випадків переміщення товарів з порушенням норм законодавства України...».

Але, на жаль, завдання об'єднання зусиль Державної митної служби України з відповідними підрозділами органів внутрішніх справ, прокуратури, Адміністрації Державної прикордонної служби України, Державної ветеринарної та фітосанітарної служби України, Державної санітарно-епідеміологічної служби України, та іншими правоохоронними органами у справі забезпечення законності та правопорядку на сьогоднішній день залишилось невирішеним. У першу чергу привертає увагу та обставина, що досі існують проблеми правового регулювання взаємодії цих органів у зазначеній сфері, що в кінцевому підсумку негативно відбивається на боротьбі з правопорушеннями, які виявляються при здійсненні митного контролю на державному кордоні.

Між тим, функції боротьби з ними прямо або опосередковано покладені на усі перелічені вище та деякі інші органи, про що свідчить аналіз законодавства, яке визначає їх завдання та повноваження, зокрема, аналіз законів – «Про міліцію» [2], «Про прокуратуру» [3] та ін.; кодексів – кримінально-процесуального [4], митного, про адміністративні правопорушення [5]; положень про контрольні органи та інших нормативно-правових актів.

Окремі аспекти взаємовідносин між правоохоронними органами були закріплені у затверджених спільними наказами декількох центральних органів виконавчої влади інструкціях: «Про взаємодію та розмежування функцій щодо здійснення контролю на державному кордоні» (затвердженої Державним комітетом у справах охорони державного кордону України, Державним митним комітетом України, Міністерством внутрішніх справ України, Міністерством закордонних справ України, Службою безпеки України, Головним управлінням Командувача Національної Гвардії України, Міністерством сільського господарства і продовольства України, Міністерством охорони навколишнього природного середовища України, Міністерством транспорту України, Міністерством охорони здоров'я України 29 березня 1994 року) [6] та з таким же найменуванням – затвердженої Наказом Державного митного комітету України №181 від 20 червня 1995 року [7]).

На жаль, ці інструкції з часом втратили чинність, а нові замість них не були затверджені, а тому координація дій посадових осіб правоохоронних органів взагалі

залишилась поза рамками правового регулювання. Саме тому розгляд питань щодо взаємовідносин між собою підрозділів Державної митної служби України з іншими правоохоронними органами у сфері забезпечення додержання різноманітних загальнообов'язкових правил на державному кордоні можливий лише на основі аналізу нормативно-правових актів, які закріплюють їх компетенцію у справі боротьби з правопорушеннями, практики їх реалізації, а також наукових публікацій з цієї проблематики.

Останнім часом вченими – адміністративістами проведені ґрунтовні дослідження проблем взаємодії правоохоронних органів між собою у справі забезпечення більш ефективного виконання ними своїх функцій. Вагомий внесок у вирішення цих проблем внесли В.В. Ковальська [8], А.М. Куліш [9], А.М. Подоляка [10], роботи яких стали підґрунтям для визначення сутності та особливостей таких взаємовідносин. Утім, поза увагою цих та інших науковців залишились конкретні напрямки такої взаємодії органів Державної митної служби з іншими правоохоронними органами та проблеми правового регулювання цих взаємовідносин.

Аналіз чинного законодавства та практики його застосування дозволяє дійти висновку, що митні органи при виконанні своїх функцій взаємодіють з органами внутрішніх справ, органами прокуратури, контрольно-наглядовими органами (ветеринарного, фітосанітарного, екологічного контролю, санітарного нагляду та ін.), органами державної прикордонної служби.

Так, митні органи при здійсненні ними своїх функцій із боротьби з митними правопорушеннями взаємодіють з підрозділами *органів внутрішніх справ*: кримінальної міліції (щодо виявлення та припинення будь-яких кримінальних злочинів); громадської безпеки (щодо сприяння затриманню осіб, у діях яких виявлені ознаки правопорушень; у випадках, передбачених чинним законодавством, – із застосування відповідних адміністративно-примусових заходів з метою забезпечення громадського порядку); ДАІ (щодо видачі нею в установленому порядку дозволів на рух транспортних засобів з надгабаритними, великоваговими, небезпечними вантажами та в колоні, параметри і перелік яких встановлені правилами дорожнього руху, державними стандартами, угодами про міждержавні перевезення небезпечних вантажів і здійсненні контролю за дотриманням при цьому відповідними посадовими і службовими особами та громадянами норм, правил та стандартів забезпечення безпеки дорожнього руху при переміщенні через митний кордон України); слідчими (щодо виявлення та припинення злочинів, підслідних органам внутрішніх справ, для вирішення питання про порушення по них кримінальних справ).

Відносини із взаємодії *органів прокуратури* з іншими правоохоронними органами загальним чином регламентує стаття 10 Закону «Про прокуратуру», відповідно до якої Генеральний прокурор України та підпорядковані йому прокурори координують діяльність з питань протидії злочинності і корупції органів внутрішніх справ, органів служби безпеки, органів податкової міліції, органів митної служби, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України та інших правоохоронних органів. З метою забезпечення координації діяльності цих органів прокурор скликає

координаційні наради, організує робочі групи, витребує статистичну та іншу необхідну інформацію, а також бере участь в організації нарад Координаційного комітету по боротьбі з організованою злочинністю та корупцією при Президентіві України.

При цьому провідним напрямком діяльності прокуратури є нагляд за додержанням законодавства правоохоронними органами, на яких законом покладено здійснення боротьби з порушенням відповідних загальнообов'язкових правил. Слід підкреслити, що прокуратура не підміняє собою ці органи, проте діяльність контрольно-наглядових органів є тією ключовою ланкою, за допомогою якої прокурори можуть впливати на відповідних суб'єктів права з метою забезпечення законності та правопорядку.

Важливого значення набуває взаємодія митних органів із *Службою безпеки України*, оскільки економічна безпека, забезпечення якої покладено і на митні органи, є складовою частиною національної та державної безпеки, які покликана забезпечити СБУ. В статті 8 Закону «Про Службу безпеки України» [11] прямо передбачено, що цей державний правоохоронний орган спеціального призначення взаємодіє з державними органами, підприємствами, установами, організаціями та посадовими особами, які сприяють виконанню покладених на нього завдань, до яких стаття 2 цього Закону відносить захист державного суверенітету, конституційного ладу, територіальної цілісності, економічного, науково-технічного і оборонного потенціалу України, законних інтересів держави та прав громадян від розвідувально-підривної діяльності іноземних спеціальних служб, посягань з боку окремих організацій, груп та осіб.

Основні ж напрямки взаємодії СБУ з іншими органами виконавчої влади, у тому числі й підрозділами Державної митної служби, що здійснюють свої функції у пунктах пропуску через державний кордон, визначаються тими її обов'язками та правами, які визначені статтями 24, 25 вказаного Закону. Як і взаємовідносини з іншими органами, взаємодія між СБУ та митними органами носить характер взаємодопомоги у вирішенні завдань одне одним.

Також тісний взаємозв'язок існує у діяльності митних органів з *контрольно-наглядовими органами* на митному кордоні України. Виконуючи принципово різні завдання, покладені на них чинним законодавством, відповідно, забезпечення економічної безпеки та забезпечення додержання екологічних, санітарно-епідемічних, ветеринарних, радіаційних та інших норм і правил, ці органи використовують по суті однакові форми та методи контролю, який здійснюється за однаковими напрямками і по відношенню до одних і тих же об'єктів, переміщуваних через державний кордон.

Про важливість взаємодії митних органів з іншими органами державної влади, що виконують функції контролю під час переміщення товарів через митний кордон України, свідчить той факт, що основні її засади дістали законодавчого закріплення. Так, відповідно до статті 319 МК України, «товари, що переміщуються через митний кордон України, крім митного контролю, можуть підлягати державному санітарно-епідеміологічному, ветеринарно-санітарному, фітосанітарному, екологічному та

радіологічному контролю. Зазначені види контролю здійснюються митними органами у формі попереднього документального контролю на підставі інформації, отриманої від державних органів, уповноважених на здійснення цих видів контролю».

Основні питання взаємодії з *органами Державної прикордонної служби України* визначаються статтею 2 Закону «Про державний кордон України» [12], згідно з якою захист державного кордону є невід'ємною частиною загальнодержавної системи забезпечення національної безпеки і полягає у скоординованій діяльності військових формувань та правоохоронних органів держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законом. Ця діяльність провадиться в межах наданих їм повноважень шляхом вживання, наприклад, комплексу політичних, організаційно-правових, економічних, прикордонних, оперативно-розшукових, екологічних, технічних та інших заходів.

Тому саме ці органи визначають напрямки та форми такої взаємодії у пунктах пропуску через державний кордон України. Про це свідчить, зокрема, зміст статті 27-1 («Взаємодія в охороні державного кордону») вказаного вище Закону, відповідно до якої «прикордонні війська України в межах встановлених чинним законодавством повноважень координують діяльність державних органів, що здійснюють різні види контролю при перетинанні державного кордону або беруть участь у забезпеченні режиму державного кордону, прикордонного режиму і режиму в пунктах пропуску через державний кордон України. Розпорядження Державного комітету у справах охорони державного кордону України (нині – Адміністрація Державної прикордонної служби України) з питань додержання режимів на державному кордоні, видані в межах його компетенції, є обов'язковими для державних органів, зазначених у частині першій цієї статті».

Отже, аналіз чинного законодавства та практики його реалізації дає підстави констатувати, що ініціатором взаємодії правоохоронних органів при здійсненні ними своїх функцій на державному кордоні, виступає Адміністрація державної прикордонної служби України та її функціональні й територіальні підрозділи, які здійснюють необхідні правові та організаційні заходи з удосконалення такої взаємодії, координації зусиль і розмежування функцій вказаних вище органів на державному кордоні. При виконанні ними своїх функціональних завдань у пунктах пропуску та поза ними, підрозділи зазначених органів виконавчої влади взаємодіють з метою: виявлення і затримання порушників кордону; протидії нелегальній міграції та іншим правопорушенням на кордоні, контрабандному та незаконному переміщенню через кордон товарів та інших предметів з порушеннями чинного законодавства. Досягненню цієї мети сприяє і діяльність митних органів.

Оскільки в цей час немає будь-яких нормативно-правових актів, які б конкретно регулювали відносини щодо взаємодії органів Державної митної служби України із усіма вказаними вище органами, то нагальною є необхідність затвердження сумісно відповідних інструкцій, які б в комплексі урегулювали ці взаємовідносини.

На наш погляд, в них мають бути закріплені: мета затвердження цих нормативно-правових актів; завдання та принципи взаємодії підрозділів цих органів на державному

кордоні; основні напрямки та форми такої взаємодії; особливості взаємодії вказаних органів за територіальною ознакою.

Таким чином, *основними напрямками взаємодії* цих органів мають бути визначені:

1) розробка та здійснення узгоджених заходів щодо запобігання, виявлення і розкриття порушень чинного законодавства з прикордонних, митних, екологічних та інших питань, протидії організованій нелегальній міграції, контрабандному, незаконному переміщенню через кордон товарів та інших предметів, переміщенню через державний кордон екологічно небезпечних об'єктів; попередження та припинення злочинів, адміністративних правопорушень та інших протиправних дій;

2) обмін інформацією про наміри і спроби порушень державного кордону, незаконному переміщенню через кордон товарів та інших предметів, переміщенню через державний кордон екологічно небезпечних вантажів та транспортних засобів, а також про джерела придбання і канали незаконного переміщення через кордон вказаних товарів, вантажів та транспортних засобів, про підготовку та вчинення злочинів та інших протиправних діянь;

3) внесення до відповідних міністерств, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади подань щодо усунення виявлених причин і умов, які сприяють порушенням законодавства про державний кордон та митного законодавства, та пропозицій щодо змін і доповнень до чинних нормативно-правових актів України;

4) узагальнення підсумків та розробка нових форм взаємодії;

5) надання в районах проходження служби спеціально уповноваженим на те державним органам і посадовим особам необхідної допомоги в їх діяльності по контролю за додержанням відповідних загальнообов'язкових норм і правил;

6) здійснення у встановленому порядку спільно з органами контролю огляду вантажів та іншого майна осіб, які прямують через державний кордон України;

7) визначення спільно з іншими контрольними органами місця і тривалості зупинок (стоянок) транспортних засобів закордонного прямування в пунктах пропуску через державний кордон України.

До *основних форм* такої взаємодії у цих інструкціях слід віднести: 1) проведення спільних засідань колегій відповідних міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, оперативних нарад їх керівного складу, а також нарад керівників регіональних підрозділів цих органів; 2) проведення спільних операцій за єдиним планом та задумом з комплексним використанням наявних сил і засобів; 3) створення спільних оперативних штабів (робочих груп) для координації дій (за необхідності) з попередження та припинення відповідних правопорушень, для боротьби з якими вказані органи існують; 4) оперативний обмін інформацією, що стосується спільної діяльності на державному та митному кордоні (як правило в письмовій формі або електронному вигляді), з дотриманням вимог конспірації та захисту відомостей, що передаються за допомогою відповідних каналів зв'язку.

Необхідно передбачити також, що механізмом реалізації завдань, принципів і форм взаємодії правоохоронних органів та відповідних підрозділів митних органів

мають стати сумісно затверджені плани такої взаємодії, які відпрацьовуватимуться на місцевому рівні і які періодично (наприклад, щоквартально, а у разі необхідності – негайно) уточнюються з урахуванням можливих змін в обстановці на державному (митному) кордоні України.

Література

1. Митний кодекс України, затв. Законом України від 13.03.2012 № 4495-VI2 – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.zakon.rada.gov.ua;
2. Про міліцію : Закон України від 20 грудня 1990 р. №565-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – №4. – Ст. 20;
3. Про прокуратуру : Закон України від 5 листопада 1991 р. № 1789-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 53. – Ст. 793;
4. Кримінальний процесуальний кодекс України, затв. Законом України від 13.04.2012 № 4651-VI – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.zakon.rada.gov.ua;
5. Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984 (додаток до № 51). – Ст.1122;
6. Інструкція про взаємодію та розмежування функцій щодо здійснення контролю на державному кордоні : затв. Державним комітетом у справах охорони державного кордону України, Державним митним комітетом України, Міністерством внутрішніх справ України, Міністерством закордонних справ України, Службою безпеки України, Головним управлінням Командувача Національної Гвардії України, Міністерством сільськогосподарства і продовольства України, Міністерством охорони навколишнього природного середовища України, Міністерством транспорту України, Міністерством охорони здоров'я України 29 березня 1994 року. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.zakon.rada.gov.ua;
7. Інструкція про взаємодію та розмежування функцій щодо здійснення контролю на державному кордоні : затв. Наказом Державного митного комітету України від 20 червня 1995 р. № 181. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.zakon.rada.gov.ua;
8. Ковальська, В. Нормативно-правове забезпечення взаємодії міліції з іншими правоохоронними органами України / В. В. Ковальська // Наше право / Our law . – 2008. – № 3. – С. 39–44; Ковальська, В. В. Організаційно-правові засади діяльності міліції в системі правоохоронних органів держави : монографія / В. В. Ковальська [заг. ред. О. М. Бандурка] // Харківський національний ун-т внутрішніх справ. – Х. : Золота миля, 2008. – 503 с.;
9. Куліш А. М. Правоохоронні органи України як система / А. М. Куліш // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2005. – № 31. – С. 302–305; Куліш. А. М. Правоохоронна система України : адміністративно-правові засади організації та функціонування: дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07 / Куліш Анатолій Миколайович. – 2009. – 315 с.;
10. Подоляка А. М. Поняття, ознаки та сутність правоохоронної діяльності / А. М. Подоляка // Науковий вісник Дніпропетр. ун-ту внутр. справ / Зб. наук. праць. – 2009. – №3 (44). – 312 с.;
11. Про Службу безпеки України : Закон України від 25 березня 1992 р. № 2229-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – №27. – Ст. 382;
12. Про державний кордон України : Закон України від 4 листопада 1991 р. № 1777-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 2. – Ст. 5.