

УДК 342.98:342.951:339.543

DOI <https://doi.org/10.32836/2521-6473.2021-1.5>

Ш. Б. Давлатов, кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри правоохоронної діяльності та кримінально-
правових дисциплін Університету митної справи та фінансів

ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ СУТНОСТІ СТАТУСУ ПОСАДОВОЇ ОСОБИ МИТНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

Статтю присвячено розгляду проблеми визначення сутності адміністративно-правового статусу посадової особи митної служби. Проаналізовано концепції загальнотеоретичних положень про адміністративно-правовий статус посадових осіб митної служби. Стисло проаналізовано законодавчі та наукові аспекти проблеми визначення сутності статусу посадової особи митної служби. Автором пропонується підхід, за яким посадові особи митної служби відповідно до норм чинного законодавства України не можуть бути визнані як посадові особи правоохоронних органів, на яких покладено обов'язок щодо здійснення правозастосовних та правоохоронних функцій держави.

Зазначено, що під адміністративно-правовим статусом працівника митної служби варто розуміти сукупність його прав, обов'язків, правових обмежень, гарантій діяльності і юридичної відповідальності.

Підкреслено, що основні функції митних органів – це поповнення доходної частини загальнодержавного бюджету, боротьба з митними правопорушеннями в зовнішньоекономічній сфері держави й адміністративно-правове регулювання митної справи.

Повноваження працівників митної служби поділено на дві групи: а) повноваження митних органів у сфері економіки, що включають митно-тарифне регулювання, фіскальні функції (стягнення митних платежів), а також контрольні повноваження (валютний і митний контроль); б) повноваження митних органів із забезпечення законності, правопорядку й економічної безпеки в Україні (захисні повноваження).

На основі наукових досліджень та нормативно-правових актів досліджено зміст поняття правоохоронних органів. Виділено основні ознаки правоохоронних органів та їхні функції. Основною ознакою поняття правоохоронного органу є його функціональне призначення – визначений напрям діяльності, завдання, компетенція та володіння спеціальними повноваженнями з метою охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави. Виокремлено низку характерних ознак, що притаманні правоохоронній діяльності.

Ключові слова: Митний кодекс України; посадові особи; правоохоронні органи; митні органи.

Sh. B. Davlatov. Problems of determining the essence of the status of the officials of the State Customs Service of Ukraine

The article is devoted to the problem of determining the essence of the administrative and legal status of a Customs Service. Legislative and scientific aspects of the problem of determining the essence of the status of a customs official are briefly analyzed. The author proposes an approach according to which customs officials in accordance with the current legislation of Ukraine can not be recognized as law enforcement officials, who are obliged to perform law enforcement functions of the state.

It is noted, that the administrative and legal status of a customs officer should be understood as a set of his rights, obligations, legal restrictions, guarantees of activity and legal liability.

It is emphasized, that the main functions of the customs authorities are the replenishment of the revenue side of the national budget, the fight against customs offenses in the foreign economic sphere of the state and the administrative and legal regulation of customs.

The powers of customs officers are divided into two groups: a) the powers of customs authorities in the field of economy, including customs and tariff regulation, fiscal functions (collection of customs duties), as well as control powers (currency and customs control); b) powers of customs authorities to ensure law and order and economic security in Ukraine (protective powers).

The content of the concept of law enforcement agencies is investigated on the basis of scientific researches and normative legal acts. The main features of law enforcement agencies and their functions are highlighted. The main feature of the concept of law enforcement is its functional purpose – a certain area of activity, tasks, competence and possession of special powers to protect human rights and freedoms, as well as the interests of society and the state. There are also a number of characteristics, that are inherent in law enforcement.

Key words: Customs Code of Ukraine; officials; law enforcement agencies; customs authorities.

Постановка проблеми. Окремі питання організації служби в митних органах, які закріплені в законодавстві, потребують наукового переосмислення. Це стосується визначення та застосування поняття «працівник митної служби» поряд із поняттями «посадова особа митної служби». Співвідношення цих понять із поняттям «представник правоохоронного органу».

Отже, проблеми визначення адміністративно-правового статусу працівника митної служби залишаються актуальними у зв'язку з невирішеністю низки як теоретичних, так і практичних питань.

© Ш. Б. Давлатов, 2021

Мета статті – обґрунтування наукового аспекту, за яким належність посадових осіб митниці до системи правоохоронних органів не закріплена на законодавчому рівні через те, що вони створені для виконання фіскальної, контролюючої, обслуговуючої функцій, а правоохоронна є лише допоміжною, вона вторинна, постає з основної, забезпечує її реалізацію.

Виклад основного матеріалу. Натепер у чинній Конституції України не закріплено конституційно поняття «правоохоронні органи» та системи правоохоронних органів, проте відповідно до ч. 3 ст. 17 Конституції України «забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України покладаються на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законом», що засвідчує про наявність групи «правоохоронних органів» у системі органів державної влади.

Діяльність правоохоронних органів визначається відповідним законом, проте в чинному законодавстві окремого закону, що регламентує діяльність суто «правоохоронних органів», немає. Численні законодавчі акти часто-густо вживають термін «правоохоронні органи» у різних інтерпретаціях, що призводить до різного трактування його змісту.

Так, у Законі «Про національну безпеку України» зазначено, що «правоохоронні органи – органи державної влади, на які Конституцією і законами України покладено здійснення правоохоронних функцій», у Законі України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією та правоохоронними органами держави» правоохоронні органи визначаються як «державні органи, які відповідно до законодавства здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції», у Законі України «Про державний захист працівників суду та правоохоронних органів» визначено перелік органів, що належать до правоохоронних, а саме: «органи прокуратури, Національної поліції, служби безпеки, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, Національне антикорупційне бюро України, органи охорони державного кордону, органи доходів і зборів, органи і установи виконання покарань, слідчі ізолятори, органи державного фінансового контролю, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції» тощо.

Отже, поняття «правоохоронні органи» у цих законодавчих актах має за мету або визначити діяльність правоохоронних органів через здійснення правоохоронних та правозастосовних функцій, проте відсутність тлумачення змісту понять «правоохоронні» та «правозастосовні» функції свідчить про неповноту цього визначення (1-й та 2-й варіанти), або через сферу застосування того чи іншого законодавчого акта, але не є актами, які визначають перелік або систему правоохоронних органів (3-й варіант).

Окрім цього, термін «правоохоронні органи» згадується також у законах «Про громадянство України», «Про державну таємницю», «Про захист суспільної моралі», «Про заходи протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів та зловживання ними», «Про контрольно-розвідувальну діяльність», «Про участь громадян в охороні громадського порядку та державного кордону» тощо. Окрім перелічених законів, термін «правоохоронні органи» згадується ще в багатьох інших законах України й численних нормативних актах Президента та Кабінету Міністрів.

Вищенаведене дозволяє зробити висновок, що закони України по-різному трактують поняття «правоохоронні органи», у різних правових актах поняття правоохоронних органів, що здійснюють правоохоронну діяльність, тлумачаться по-різному, а часто навіть суперечать одне одному. Нині немає законодавчого визначення повної системи правоохоронних органів, а тому питання щодо віднесення того чи іншого органу до правоохоронних може спричинити дискусію.

Аналіз положень Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» від 23 грудня 1993 р. № 3781–ХІІ (далі – Закон), у ст. 2 якого органи доходів і зборів вказані як правоохоронні органи, дозволяє зробити такі висновки.

Даний спеціальний Закон встановлює систему особливих заходів державного захисту працівників суду і правоохоронних органів від перешкоджання виконанню покладених на них законом обов'язків і здійсненню наданих прав, а також від посягань на життя, здоров'я, житло і майно зазначених осіб та їхніх близьких родичів у зв'язку зі службовою діяльністю цих працівників. У ч. 1 Закону визначено: «У цьому Законі вживаються такі поняття: 1. Правоохоронні органи <...>», тобто поняття, які містить Закон, необхідні саме для забезпечення виконання функцій та досягнення мети Закону.

У результаті проведення дослідження конкретних фактичних обставин безпосереднього застосування Верховною Радою України 23 грудня 1993 р. Закону (шляхом аналізу стенограми 48-го засідання Верховної Ради України від 23 грудня 1993 р. під головуванням першого заступника Голови Верховної Ради України В.В. Дурдинця) стає зрозумілим, що воля законодавця була не в тому, щоб надати еталонне (універсальне) визначення поняття або вичерпний перелік правоохоронних органів, а в тому, щоби встановити перелік органів і осіб стосовно мети Закону. Діяльність окремої категорії держслужбовців, які не є працівниками правоохоронних органів (що виконують правозастосовні та правоохоронні функції), за ступенем суспільної ваги та рівнем професійного ризику наближена до правоохоронної. Метою ухвалення Закону було забезпечення гарантій захисту працівників державних органів, які виконують службові обов'язки під великим ризиком і частіше за інших зазнають незаконного тиску та погроз із боку осіб, що порушують закони. А сам

факт визнання законодавцем доцільності встановлення рівня захисту окремої категорії осіб, ідентичного рівню захисту працівників правоохоронних органів, не означає, що ця категорія осіб має бути визнаною спеціальним суб'єктом у кримінальному законодавстві та судочинстві.

Отже, на тепер немає правових підстави для висновку про те, що поняття «працівник правоохоронного органу» (для цілей кримінального законодавства та судочинства) міститься в Законі України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів».

Щодо належності митниці до правоохоронних органів варто враховувати декілька чинників, зокрема структурний та функціональний аспекти.

Перший пов'язаний із тим, що відповідно до п. 34–1 ст. 4 Митного кодексу України (далі – МКУ), «митні органи – центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну митну політику, митниці та митні пости»; ст. 5 МКУ визначає, що «державна митна політика – це система принципів та напрямів діяльності держави у сфері захисту митних інтересів та забезпечення митної безпеки України, регулювання зовнішньої торгівлі, захисту внутрішнього ринку, розвитку економіки України та її інтеграції до світової економіки».

Відповідно до ч. 2 ст. 546 МКУ, митниця є територіальним органом центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну митну політику, має окремий баланс, рахунки в органах, що здійснюють казначейське обслуговування бюджетних коштів, печатку та бланк із зображенням державного герба України та зі своїм найменуванням і діє відповідно до Конституції України, цього Кодексу, інших нормативно-правових актів та на підставі положення, яке затверджується наказом центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну митну політику.

Митний пост (ст. 547 МКУ) є митним органом, який входить до складу митниці як структурний підрозділ і в зоні своєї діяльності забезпечує виконання завдань, покладених на митні органи.

Отже, митні органи законодавцем визначені як ті, що здійснюють державну митну політику з метою захисту економічної безпеки держави, а боротьба із правопорушеннями митного законодавства є лише одним з інструментів, який сприяє її реалізації. Жодної згадки в чинному МКУ про належність митних органів до системи правоохоронних органів не має.

Крім того, формулювання положень деяких інших статей МКУ, зокрема п. 2 ст. 491, ч. 3 ст. 507, ст. 558 тощо, хоч і опосередковано, проте свідчать про те, що митні органи не належать до системи правоохоронних органів.

П. 2 ст. 491 МКУ визначає, що однією з підстав для порушення справи про порушення митних правил є офіційні письмові повідомлення про вчинення особою порушення митних правил, отримані від правоохоронних органів, а також органів, що здійснюють види контролю, зазначені в ч. 1 ст. 319 МКУ.

Ч. 3 ст. 507 МКУ зобов'язує працівників правоохоронних органів та військовослужбовців надавати допомогу посадовим особам органу доходів і зборів, які здійснюють адміністративне затримання, у разі вчинення опору або спроби втечі особи, яка підлягає затриманню, з місця події.

Ст. 558 МКУ визначає, що органи доходів і зборів під час виконання покладених на них завдань взаємодіють із правоохоронними органами в порядку, встановленому законодавством.

Отже, формулювання диспозицій вказаних статей МКУ дозволяє зробити висновок (ще одне підтвердження), що митні органи не належать до системи правоохоронних органів.

Щодо функціонального критерію, що безпосередньо пов'язаний із покладенням державою на митні органи, то згідно із ч. 1 ст. 544 МКУ призначенням митних органів є створення сприятливих умов для розвитку зовнішньоекономічної діяльності, гарантування безпеки суспільства, захист митних інтересів України.

Правоохоронна діяльність, яку здійснюють правоохоронні органи, визначається правоохоронною функцією держави, що є об'єктивною потребою розвитку держави й суспільства та спрямована на забезпечення правопорядку.

Одне із центральних місць у різноманітній та багатоплановій діяльності держави належить виконанню завдань із захисту прав і свобод людини, охорони прав та законних інтересів державних і недержавних організацій, боротьби зі злочинами й іншими правопорушеннями. Цей різновид державної діяльності в юридичному аспекті дістав найменування «правоохоронна діяльність», а органи, що її здійснюють, – «правоохоронні органи». Дані поняття ще перебувають у стадії становлення, щодо них серед фахівців тривають активні дискусії. Неоднозначне розуміння цих правових категорій зумовлене передусім відсутністю чіткого визначення поняття «правоохоронні органи» у законодавстві України.

У юридичній науці, як і в законодавстві, не вироблено єдиного підходу до визначення поняття правоохоронної функції держави. Розбіжності в поглядах різних учених стосовно правоохоронної функції держави ґрунтуються на різних підходах до розуміння поняття функціонування держави у сфері правоохоронної діяльності й зумовлені відсутністю законодавчого визначення правоохоронної функції держави.

До ознак, які відрізняють правоохоронні органи від інших, належать такі:

а) їхня правоохоронна діяльність має спеціалізацію та в багатьох випадках є не тільки головним, але і єдиним напрямом діяльності;

- б) вони створюються і діють на підставі Конституції та законів України;
- в) мають державно-владні повноваження для виконання своїх обов'язків;
- г) мають можливість застосовувати засоби державного примусу до правопорушників;
- г) застосовують інші передбачені законом види обмежень;
- д) мають відносну самостійність, власну структуру, деякі інші особливості щодо інших державних органів;
- е) безпосередньо запобігають правопорушенням.

Крім того, для правоохоронних органів характерні такі ознаки:

- 1) ці органи створюються на принципах демократії та діють в умовах максимальної гласності;
- 2) вони через пряму вказівку в законі та специфічне становище в механізмі держави призначені саме для забезпечення законності та правопорядку, захисту прав та інтересів громадян, трудових колективів, суспільства та держави;
- 3) вони наділені відповідними правами та володіють специфічною компетенцією із запобігання правопорушенням, припинення таких, а також розгляду правових питань та справ, пов'язаних із правопорушеннями та захистом прав;
- 4) їхня діяльність характеризується підзаконністю та точною законодавчою регламентованістю;
- 5) залежно від характеру правових питань ці органи й організації наділені правом застосовувати відповідні заходи державного та громадського впливу з метою відновлення й укріплення законності та правопорядку аж до кримінального покарання, яке застосовується виключно судом.

Отже, до системи правоохоронних органів варто відносити державні органи, виходячи з основних завдань, виконання яких є головним призначенням їхнього функціонування й основним змістом їхньої діяльності. Тобто до правоохоронних органів належить лише такий державний орган, виконання яким однієї чи декількох головних правоохоронних функцій є визначальним у його діяльності. Водночас виконання другорядних (допоміжні) правоохоронних функцій не має великого значення, хоча їх виконують майже всі державні органи. Тому в теорії існує дві групи правоохоронних органів: перша – «класична», для яких правоохоронний напрям діяльності є основним, друга – органи, які виконують правоохоронні функції, для них вони не є основним у змісті їхньої діяльності.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. На підставі вищевикладених положень варто констатувати, що правоохоронними органами треба вважати ті державні органи, для яких здійснення правоохоронної функції є основним напрямом діяльності, тобто основним чинником і умовою їх створення. Наявність правоохоронних повноважень у будь-якого органу державної влади не є підставою вважати цей орган правоохоронним, отже, він не може належати до системи правоохоронних органів держави.

Під адміністративно-правовим статусом працівника митної служби варто розуміти сукупність його прав, обов'язків, правових обмежень, гарантій діяльності та юридичної відповідальності

Отже, належність посадових осіб митниці до системи правоохоронних органів не закріплена на законодавчому рівні через те, що вони створені для виконання фіскальної, контролюючої, обслуговуючої функцій, а правоохоронна є лише допоміжною, вона вторинна, постає з основної, забезпечує її реалізацію.

З урахуванням викладеного вище можемо дійти такого висновку: митні органи не належать до національної системи правоохоронних органів. Посадові особи митниці відповідно до норм чинного законодавства України не можуть бути визнані посадовими особами правоохоронних органів, на яких покладено обов'язок щодо здійснення правозастосовних та правоохоронних функцій держави.

Список використаних джерел:

1. Конституція України : офіційний текст. Київ : КМ, 2018. 96 с.
2. Про національну безпеку України : Закон України від 24 жовтня 2020 р.
3. Про державний захист працівників суду та правоохоронних органів : Закон України від 23 грудня 1993 р. № 3781–XII.
4. Митний кодекс України : Закон від 13 квітня 2012 р. № 4495–VI.