

УДК 351.713:340.11:342.951

О. М. Лисенко, аспірант кафедри адміністративного та митного права Академії митної служби України

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ МИТНИХ ОРГАНІВ
НА ЕТАПІ ВИЯВЛЕННЯ ПОРУШЕНЬ МИТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА**

У статті досліджено зміст адміністративно-правового забезпечення правоохоронної діяльності митних органів та заходів його практичної реалізації на етапі виявлення порушень митного законодавства, зосереджено увагу на феноменальному значенні останнього в механізмі правозастосовної діяльності митних органів, особливому місці при реалізації покладених на митну службу України завдань та функцій правоохоронного спрямування.

В статье исследуется содержание административно-правового обеспечения правоохранительной деятельности таможенных органов и мероприятий его практической реализации на этапе выявления нарушений таможенного законодательства, концентрируется внимание на феноменальном значении последнего в механизме правоприменительной деятельности таможенных органов, особом месте при реализации возложенных на таможенную службу Украины задач и функций правоохранительной направленности.

This article explores the content of the administrative-legal support of law-enforcement activity of customs authorities and the measures of its practical implementation at the stage of detection of violations of the customs legislation, focuses attention on the phenomenal importance of the latter in the mechanism of the law-enforcement activity of customs authorities and a special place of the tasks and functions of law-enforcement orientation, entrusted to the customs service of Ukraine.

Ключові слова. Юридичне (правове) забезпечення, правоохоронна діяльність, адміністративно-правове забезпечення, адміністративно-правові заходи, митні органи.

Вступ. В умовах сучасного розвитку суспільства з характерними стійкими глобалізаційними процесами, світовими викликами та потрясіннями, одне з найпріоритетніших місць у діяльності органів державної влади належить їх правоохоронній складовій. До неї належить і митна служба України, структурні підрозділи якої шляхом безпосереднього залучення до контролю над міжнародними поставками товарів протидіють спробам незаконного переміщення через митний кордон України товарів і транспортних засобів комерційного призначення.

Реалізуючи за допомогою адміністративно-правових заходів контрольну функцію, митні органи також породжують правоохоронний механізм не лише в царині суто митних правовідносин, а й у різноманітних сферах суспільних відносин (господарських, службових та професійних), обігу предметів, виключених з вільного цивільного обороту (наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів чи прекурсорів, зброї та боєприпасів тощо).

Важливість розгляду адміністративно-правового забезпечення правоохоронної діяльності митних органів значно зростає при з'ясуванні практичної відсутності у підрозділів організації боротьби з контрабандою й порушеннями митних правил митних органів, на відміну від підрозділів митного оформлення, дієвих та нормативно закріплених форм і заходів з виявлення та припинення порушень митного законодавства.

© О. М. Лисенко, 2013

Таким чином, вважаємо за необхідне акцентувати увагу на актуальності проблематики адміністративно-правового забезпечення правоохоронної діяльності митних органів на виявлення митних правопорушень не лише з управлінської, але й практичної точки зору, особливо в умовах процесів, зумовлених утворенням Міністерства доходів і зборів України та пов'язаною з цим реорганізацією Державної митної служби України.

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблематики, свідчить про те, що питання правового забезпечення діяльності органів державної влади, у тому числі й митних, становило й продовжує становити коло наукових інтересів вчених, зокрема таких, як В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, Ю. П. Битяк, А. С. Васильєв, Є. В. Додін, С. В. Ківалов, Л. В. Коваль, А. Т. Комзюк, В. Т. Комзюк, О. Т. Корнійчук, В. К. Колпаков, Ю. Д. Кунєв, А. В. Мазур, А. П. Павлов, П. В. Пашко, Д. В. Приймаченко, К. К. Сандровський, С. С. Терещенко, В. В. Цветков, В. К. Шкарупа, В. І. Щербина та ін. Окремим аспектам адміністративно-правового забезпечення правоохоронної діяльності митних органів присвячено низку дисертаційних досліджень, захищених протягом останнього часу такими авторами: Л. М. Давиденком, А. В. Дусик, О. В. Константою, В. В. Нижниковою, А. І. Педешком, І. М. Романенко, О. М. Тарасенком.

Однак можемо констатувати факт відсутності комплексних та фундаментальних досліджень, присвячених адміністративно-правовому забезпеченню саме правоохоронної діяльності митних органів на етапах виявлення та припинення порушень митного законодавства.

Нарешті, набуття чинності 01.06.2012 р. Митним кодексом України поставило перед вітчизняною юридичною наукою завдання комплексного дослідження існуючого масиву норм в частині щодо охорони правопорядку митними органами України.

Постановка завдання. Мета статті – з'ясувати місце, роль і стан розробки проблематики адміністративно-правового забезпечення й заходів його реалізації в правоохоронній діяльності митних органів як складового елемента загальнодержавної системи охорони прав і свобод людини та громадянина на етапі виявлення порушень митного законодавства.

Результати дослідження. Положеннями Основного Закону України серед головних обов'язків та функцій держави визначено забезпечення прав і свобод людини, економічної безпеки держави [1], яка є складовим елементом її національної безпеки.

Законом України від 19.06.2003 р. № 964-IV "Про основи національної безпеки України" визначено поняття національної безпеки як захисту життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства й держави, за якої забезпечується сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних та потенційних загроз національним інтересам, в тому числі у сфері митної політики [2].

Ухваливши 13.03.2012 р. Митний кодекс України, законодавець відповідно до ст. 544 даного закону зафіксував, що визначив за призначення митної служби України полягає у створенні сприятливих умов для розвитку зовнішньоекономічної діяльності, *забезпечення* безпеки суспільства (розрядка моя. – О. Л.), захист митних інтересів України [3].

Загалом, даним кодифікованим актом серед основних завдань митної служби України при реалізації митної політики України передбачено захист економічних інтересів через фіскальну та контрольну функції, зокрема шляхом: *забезпечення* правильного застосування, неухильного дотримання та запобігання невиконанню вимог законодавства України з питань державної митної справи; *забезпечення* виконання зобов'язань, передбачених міжнародними договорами України з питань державної митної справи, укладеними відповідно до закону; *забезпечення* справляння митних платежів, контроль правильності обчислення, своєчасності й повноти їх сплати, застосування заходів щодо їх примусового стягнення в межах повноважень, визначених цим кодексом, Податковим кодексом України та іншими актами законодавства України.

Поряд з цим п. 10 ч. 2 ст. 544 Митного кодексу України особливе значення в діяльності митних органів України відведено завданням з відвернення і протидії контрабанді, боротьбі з порушеннями митного законодавства на всій митній території України [3], тобто правоохоронній діяльності. Тобто чинне законодавство України з питань державної митної справи оперує таким терміном як “забезпечення”, а Положення про Державну митну службу України, затверджене Указом Президента України від 12.05.2011 р. № 582/2011, містить пряме посилання на вживання даним центральним органом виконавчої влади в галузі митної справи заходів, спрямованих на профілактику, виявлення, припинення, розкриття контрабанди та порушень митних правил [4], що виступає передумовою до розгляду нами питання адміністративно-правового забезпечення правоохоронної діяльності митних органів та відповідно заходів їх здійснення, а також з’ясування факту наявності зазначених інститутів адміністративного права взагалі.

Зазначимо, що Концепцією адміністративної реформи в Україні, затвердженою Указом Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98, представлено ґрунтовний аналіз та перспективи становлення й подальшого розвитку засобів забезпечення адміністративної реформи, включаючи таку їх складову, як правове забезпечення. Так, зазначалося, що ключове місце у правовому забезпеченні адміністративної реформи посідає адміністративне право. Ця фундаментальна галузь українського публічного права органічно пов’язана з виконавчою владою, являючи собою, з одного боку, її правові засади, а з іншого – важливий засіб, інструмент її здійснення [5].

Слід зауважити, що забезпечення правоохоронної діяльності митних органів можна розглядати в різних аспектах, зокрема організаційному, управлінському, правовому, кадровому, фінансовому, економічному, науковому, виховному, профілактичному тощо. При цьому важливість кожної із зазначених детермінант, їх комплексний вплив на адміністративно-правові відносини важко переоцінити. Проте безумовним, на нашу думку, є таке: адміністративно-правове забезпечення правоохоронної діяльності митних органів – це стрижневий, системотвірний елемент та один із різновидів правового забезпечення вказаного різновиду правозастосування.

Ураховуючи практичне значення адміністративно-правового забезпечення правоохоронної діяльності митних органів, підкреслимо, що ст. 201, 305 Кримінального кодексу України передбачено відповідальність за делікти, склади яких зумовлені незаконним переміщенням окремих категорій предметів через митний кордон України [6]. При цьому об’єктивна сторона злочинів, склади яких формалізовані в даних статтях, полягає в переміщенні через митний кордон України предметів поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю, тобто діями, правомірний порядок учинення та контроль за дотриманнями яких урегульовано Митним кодексом України й низкою підзаконних нормативно-правових актів з питань державної митної справи, тобто джерелами адміністративного права.

Далі зазначимо, що протягом 2011–2012 рр. мали місце зміни в кримінальному (декриміналізація товарної контрабанди) та кримінально-процесуальному (скасування статусу митних органів як органів дізнання у справах про контрабанду) законодавстві України. Дані тенденції суттєво вплинули на форми, методи та засоби забезпечення правоохоронної діяльності митних органів, значним чином звузивши функціональні повноваження останніх, але в той же час підвищили роль адміністративно-правових заходів у структурі протидії порушенням митного законодавства та їх правового забезпечення.

Згідно з чинним кримінальним процесуальним законодавством значення підрозділів митних органів (митного оформлення, організації боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил) полягає у вжитті заходів зі збереження слідової картини та інформуван-

ня відповідних органів досудового розслідування про наявні ознаки протиправного діяння (надіслання відповідно до ст. 214 Кримінального процесуального кодексу України повідомлення про вчинене кримінальне правопорушення) [7].

Незважаючи на те, що відповідно до прикінцевих положень Кримінального процесуального кодексу України з 20.11.2013 р. наберуть чинності положення ч. 1 ст. 41 та ч. 6 ст. 246 цього кодексу про належність органів Державної митної служби України до оперативних підрозділів, передбачені законодавством слідчі (розшукові) дії та негласні слідчі (розшукові) дії в кримінальному провадженні проводитимуться митними органами виключно за письмовим дорученням слідчого, прокурора.

Професор С. В. Додін, розглядаючи правоохоронну функцію митних органів, зазначав, що правоохоронна діяльність таких органів має вагомі особливості, які виокремлюють її у специфічний вид правоохоронної діяльності. Зокрема, однією з таких ознак є універсальність та різноманітність форм, методик, заходів і засобів здійснення правоохоронної діяльності митних органів [8, 82].

Співавтор навчального посібника “Митне право України” А. В. Мазур зазначає, що за допомогою адміністративно-правових засобів, визначених законодавством, митні органи забезпечують порядок переміщення через митний кордон України товарів, предметів і транспортних засобів, здійснюють митне регулювання, пов’язане зі встановленням та справлянням податків і зборів, процедурою митного контролю та оформлення, боротьбу з порушеннями митних правил, що становить основні напрямки їхньої діяльності. Крім того, вони виконують інші дії, спрямовані на реалізацію митної політики, наприклад, боротьбу з контрабандою чи здійснення верифікації сертифікатів про походження товарів [9, 27].

Нарешті, нами проведено аналіз чинних нормативно-правових актів України щодо застосування такого понятійного апарату, як “адміністративно-правові заходи”, за підсумками якого з’ясовано таке.

Ст. 1 Закону України від 26.12.2002 р. № 374-IV “Про контророзвідувальну діяльність” передбачено здійснення даного виду спеціальної діяльності у сфері забезпечення державної безпеки з використанням системи адміністративно-правових заходів [10].

Відповідно до ч. 5 ст. 3 Закону України від 05.11.2009 р. № 1710-VI “Про прикордонний контроль” прикордонний контроль забезпечується в тому числі шляхом здійснення адміністративно-правових заходів [11].

У рішенні Ради національної безпеки і оборони України від 15.02.2008 р. “Про Концепцію реформування Служби безпеки України” йдеться про вдосконалення системи адміністративно-правових заходів у сфері захисту національної державності та боротьби з тероризмом [12].

На відміну від зазначеного, Митний кодекс України та інші нормативно-правові акти з питань державної митної справи безпосередньо даним категоріальним апаратом не оперують.

Одночасно Митний кодекс України містить опосередковане посилання на адміністративно-правові заходи шляхом використання термінів, які мають адміністративно-правову природу, а саме: заходи щодо запобігання та протидії контрабанді, застосування примусових заходів до порушників режиму зони митного контролю, заходи примусового стягнення митних платежів, заходи митного-тарифного та нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності, здійснення заходів недопущення переміщення через митний кордон України товарів, на які встановлено заборони та/або обмеження тощо.

Це дає нам достатні підстави вважати, що адміністративно-правове забезпечення правоохоронної діяльності митних органів існує, проте залишається актуальною проблема-

тика заходів його реалізації, яка не набула свого належного системного нормативного наповнення, існують прогалини в урегулюванні прав та обов'язків митних органів у правоохоронній сфері, чіткого визначення підрозділів митних органів, які виконують правоохоронну функцію, розподілу між ними повноважень із застосування конкретних адміністративно-правових заходів забезпечення правоохоронної діяльності та власне класифікація таких заходів тощо.

На жаль, розробка даних проблемних питань залишається в митній справі виключно на теоретичному та науковому рівнях, що не може влаштувати нас в умовах сьогодення.

Зрозуміло, що, незважаючи на вищезазначене, лідируюча позиція серед елементів правоохоронної діяльності митних органів на стадії виявлення порушень митних правил належить саме їх адміністративно-правовій складовій.

Практичний бік діяльності митних органів свідчить про те, що адміністративно-правові заходи їх правоохоронної діяльності на етапі виявлення порушень митного законодавства характеризуються урегулюванням на основі норм адміністративного, митного, податкового, фінансового та міжнародного права. Разом з тим комплексний характер зазначених заходів не свідчить про наявність належного нормативного забезпечення правоохоронної діяльності митних органів на стадії здійснення заходів саме адміністративного припинення.

Так, чинний Митний кодекс України не відображає повного циклу реалізації правоохоронної діяльності у сфері митних правовідносин, не містить норм, які достатньо регламентують права митних органів на етапах як виявлення, так і припинення та попередження правопорушень, питань митної перевірки, на основі аналізу й узагальнення результатів якої прийматиметься рішення про наявність чи відсутність ознак порушень митних правил, проступків в інших сферах суспільних відносин тощо.

Також нова редакція Митного кодексу України, на відміну від попередньої, взагалі не містить навіть згадувань про підрозділи митних органів з організації боротьби із контрабандою та порушеннями митних правил, які наразі функціонують у митній службі, а підрозділи митної варті, правовою основою діяльності яких були ст. 19–23 Митного кодексу України 2002 р., на цей час ліквідовано.

Таким чином, складається парадоксальна ситуація, коли підрозділи митних органів правоохоронного блоку вчиняють практичні дії із забезпечення механізму виявлення ознак порушень митного законодавства, встановлення наявності чи відсутності приводів і підстав для заведення справ про порушення митних правил, забезпечення провадження у справах про порушення митних правил, попередження та профілактики їх учинення без законодавчої основи.

Наведені приклади є додатковим свідченням важливості адміністративно-правового забезпечення правоохоронної діяльності на стадії виявлення ознак порушень митного законодавства та заходів його здійснення, які становлять основу виявлення проступків, подальшою рушійною силою потенційних кримінальних, кримінально-процесуальних та у випадках закриття кримінального провадження підставою для поновлення адміністративних правовідносин.

Ураховуючи зазначене, основу узагальненої системи боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил, на нашу думку, становить сукупність об'єднаних єдиним задумом кримінально-процесуальних та адміністративно-правових заходів, мета яких – виявлення й припинення порушень митного законодавства шляхом комплексного використання наявних сил та засобів.

На нашу думку, зазначене вище містить такі специфічні аспекти адміністративно-правового забезпечення правоохоронної діяльності митних органів:

По-перше, керуючись критичним підходом, говорити про адекватне та таке, що відповідає реаліям нашого часу, забезпечення правоохоронної діяльності митних органів щодо застосування адміністративних заходів виявлення митних правопорушень неможливо.

По-друге, говорячи про адміністративно-правове забезпечення правоохоронної діяльності митних органів, доречно вказати на фактичний збіг стадій виявлення, припинення та попередження митних правопорушень, що додатково вказує на важливість першої з них.

По-третє, нині єдиними та універсальними заходами забезпечення правоохоронної діяльності митних органів на етапі адміністративного виявлення, припинення та попередження порушень митного законодавства є використання форм митного контролю, передбачених ст. 336 Митного кодексу України. При цьому в “зовнішньому” упорядкуванні даної діяльності залишається актуальною проблематика відсутності у посадових осіб підрозділів з організації боротьби із контрабандою та порушеннями митних повноважень на здійснення в повному обсязі передбачених законодавством форм митного контролю.

По-четверте, забезпечення правоохоронної діяльності митних органів здійснюється переважно шляхом реалізації повноважень під час здійснення митного контролю товарів і транспортних засобів, тобто обумовлено взаємопроникненням, а інколи й повним збігом контрольної та правоохоронної функції митної служби.

По-п’яте, вважаємо, що адміністративно-правове забезпечення правоохоронної діяльності митних органів на стадії адміністративного виявлення є особливим різновидом реалізації правоохоронної функції останніх шляхом застосування передбачених нормами права заходів, спрямованих на створення дієвої системи митного захисту соціальних, економічних, культурних, інших законних прав та інтересів держави, підприємств, установ і громадян.

По-шосте, загалом адміністративно-правові заходи як комплексне утворення впливають як на порядок здійснення митного контролю та митного оформлення товарів, переміщуваних через митний кордон України, так і на відповідальність юридичних та фізичних осіб, які вчинили порушення митного законодавства, крім того, на охорону правопорядку, впорядкування суспільних відносин, заснованих на праві й законності, вихованні та профілактичній роботі.

По-сьоме, вважаємо за доцільне зробити висновок про те, що забезпечення правоохоронної діяльності митних органів потрібно розуміти як власне аспект адміністративної діяльності таких органів, так і дієвий механізм створення умов для реалізації та охорони прав і свобод людини й громадянина.

По-восьме, ми пропонуємо розглядати адміністративно-правове забезпечення правоохоронної діяльності на етапі виявлення порушень митного законодавства в двох площинах, які умовно можна поділити на макро- та мікрорівні. Перша з них полягає у створенні органом законодавчої влади базису адміністративно-правового забезпечення правоохоронної діяльності митних органів – норм права, які будуть належним чином урегульовувати адміністративні відносини такого характеру між їх суб’єктами та учасниками з чітким визначенням прав і обов’язків останніх, забезпечувати законність правовідносин. Інша площина матиме за основу власне діяльність митних органів з практичної реалізації нормативно визначених заходів адміністративно-правового забезпечення їх правоохоронної роботи, тобто як виявлення, так і припинення й попередження ознак порушень митного законодавства та проступків, які посягають на інші сфери суспільних відносин.

По-дев’яте, залишається актуальним розроблення та побудова моделі адміністративно-правового забезпечення правоохоронної діяльності митних органів на стадії виявлення та фіксації правопорушення, заснованої на адміністративному примусі.

Висновки. Отже, на нашу думку, вирішення порушених нами питань має як суто теоретичне, так і практичне значення, їх основа – розв’язання проблематики нормативного впорядкування правоохоронної діяльності митних органів, що сприятиме визначенню їхньої ролі та місця в системі суб’єктів забезпечення національної безпеки, підвищенню рівня ефективності виконання поставлених перед митною службою України завдань у правоохоронному напрямку через механізм адміністративно-правових заходів.

Перспективними щодо подальшого розгляду й вивчення даної проблематики залишаються такі її аспекти, як можливість розширення переліку форм митного контролю за рахунок включення до них заходів, які мають суто правоохоронний характер та мають забезпечувати виявлення порушень митних правил, розроблення й законодавчого визначення статусу, прав та обов’язків підрозділів митних органів, що запобігають порушенням митного законодавства.

Література

1. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96 ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Про основи національної безпеки України : Закон України від 19.06.2003 р. № 964-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/964-15>.
3. Митний кодекс України. – Х. : Одиссей, 2012. – 368 с.
4. Про Положення про Державну митну службу України : Указ Президента України від 12.05.2011 р. № 582/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/582/2011>.
5. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/810/98>.
6. Кримінальний кодекс України : Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 25–26. – Ст. 131.
7. Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон України // Голос України. – 2012. – № 90–91.
8. Додін Є. В. Правоохоронна функція митних органів / Є. В. Додін // Митна справа. – 2009. – № 6. – С. 76–84.
9. Митне право України : навч. посібник ; за заг. ред. В. В. Ченцова. – К. : Істина, 2007. – 328 с.
10. Про контрольно-розвідувальну діяльність : Закон України від 26.12.2002 р. № 374-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/374-15>.
11. Про прикордонний контроль : Закон України від 05.11.2009 р. № 1710-VI / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1710-17>.
12. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 лютого 2008 року “Про Концепцію реформування Служби безпеки України” : Указ Президента України від 20.03.2008 р. № 249/2008 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/249/2008>.