

І. М. Коросташова, кандидат юридичних наук, доктор філософії в галузі права, доцент, доцент кафедри публічного управління та митного адміністрування Університету митної справи та фінансів

ІНСТИТУЦІЙНА СПРОМОЖНІСТЬ ДЕРЖМИТСЛУЖБИ З ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗОВНІШНЬОЕКОНОМІЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ТА АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПІДТРИМКИ В УМОВАХ СПРОЩЕННЯ МИТНИХ ФОРМАЛЬНОСТЕЙ І ПРОЦЕДУР

Статтю присвячено питанням інституційної спроможності Державної митної служби України по боротьбі з митними правопорушеннями, отриманню адміністративної підтримки в межах міжнародного митного співробітництва та ефективності здійснення митного контролю в умовах гармонізації та спрощення митних процедур та митних формальностей в процесі європейської інтеграції України.

Проведено аналіз міжнародних конвенцій у сфері митної діяльності та рекомендаційних актів Ради Митного Співробітництва (Всесвітньої митної організації), що встановлюють стандарти діяльності митних адміністрацій та визначають необхідний обсяг їх повноважень для ефективної протидії різним видам небезпеки, що існують в сучасному світі, й зокрема з протидії митним правопорушенням. Досліджено нормативні положення національного законодавства, що визначають обсяг повноважень митних органів у сфері боротьби з контрабандою та порушенням митних правил в різні періоди функціонування митних органів України. Розкрито зв'язок між інституційною спроможністю митних органів у сфері боротьби з контрабандою, обсягами адміністративної підтримки в межах міжнародного митного співробітництва та ефективністю здійснення митного контролю за переміщенням товарів і транспортних засобів через митний кордон України в умовах гармонізації та спрощення митних процедур і митних формальностей для прискорення товарообігу та полегшення міжнародної торгівлі. Розглянуто стратегічні напрями розвитку Державної митної служби України відповідно до міжнародних стандартів, що окреслені в «Національній стратегії доходів до 2030 року», схваленої Урядом України наприкінці 2023 року. Визначено сучасний стан, проблеми та перспективи щодо посилення інституційної спроможності митних органів України в євроінтеграційному процесі.

Ключові слова: митні процедури; митні формальності; адміністративна підтримка; зовнішньоекономічна діяльність; митні органи; повноваження; митні правопорушення; боротьба з контрабандою; порушення митних правил; Євроінтеграція.

I. M. Korostashova. Institutional capacity of the state customs service for state regulation of foreign economic activities and administrative support in the conditions of simplifying customs formalities and procedures

The article is devoted to the issues of the institutional capacity of the State Customs Service of Ukraine in sphere to combat of customs offenses, receiving administrative support within the framework of international customs cooperation and the effectiveness of customs control in the conditions of harmonization and simplification of the customs procedures and customs formalities in the process of European integration of Ukraine.

An analysis of international conventions in the field of customs activities and recommendation acts acts of the Customs Cooperation Council (World Customs Organization) was carried out, which set standards for the activities of customs administrations and determine the necessary scope of their powers for effective countermeasures against of various types of dangers that exist in the modern world, and in particular of countermeasures of a customs offenses .

The norms of national legislation, which determine the scope of powers of customs authorities in the field of combating smuggling and violation of customs rules in different periods of functioning of customs authorities of Ukraine, were researched.

The connection between the institutional capacity of customs authorities in the field of combating smuggling, the amount of administrative support within the framework of international customs cooperation and the effectiveness of customs control over the movement of goods and vehicles across the customs border of Ukraine in the conditions of harmonization and simplification of customs procedures and customs formalities to accelerate the turnover of goods and facilitating international trade, was disclosed.

The strategic directions of development of the State Customs Service of Ukraine in accordance with international standards outlined in the "National Revenue Strategy until 2030", approved by the Government of Ukraine at the end of 2023, were considered. The current state, problems and prospects for strengthening the institutional capacity of the customs authorities of Ukraine in the European integration process were defined.

Key words: customs procedures; customs formalities; administrative support; foreign economic activity; customs authorities; the powers; customs offences; fight against smuggling; violation of the customs rules; European integration.

Постановка проблеми. Перебуваючи в умовах повномасштабної війни з російською федерацією, Україна 23 червня 2022 року отримала статус кандидата на вступ до Європейського Союзу, що на міжнародному рівні

в черговий раз юридично закріпило європейський вибір України. Якісно новим етапом в євроінтеграційному процесі стало прийняття Європейською Радою 14 грудня 2023 року рішення про відкриття переговорів з Україною про вступ до ЄС.

На цьому етапі Україна продовжує виконувати роботу з імплементації законодавства ЄС, що вимагає ґрунтовних перетворень в економічній та політичній сферах, сфері зовнішньої торгівлі та митній сфері, що мають відповідати європейським стандартам. Тому, поряд з іншим, актуальним сьогодні є вирішення питання щодо посилення інституційної спроможності Держмитслужби України та її територіальних органів (далі – митних органів), зокрема за напрямом запобігання, протидії та боротьби з митними правопорушеннями за аналогією повноваженням, якими наділені митні адміністрації країн ЄС.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питання інституційної спроможності та реформування митної служби України досліджували такі науковці і практики: Балюк А.В., Гончарук Н.Т., Дорофеева Л.М., Дубич К. В., Ковальчук О. В., Корнева Т.В., Макаренко А.В., Саварець А.В., Хома В.О., Царенко В.І., Шамборовський Г.О. та ін.

Питанням надання митній службі України статусу правоохоронного органу й відповідно, необхідного обсягу повноважень із запобігання та протидії контрабанді, боротьба з порушеннями митних правил, міжнародного митного співробітництва присвячено праці: Звягінцева С.Б., Коробенко С.В., Острікової Т.Г., Слободян В.В. та ін. Однак, проблема посилення інституційної спроможності митної служби України для боротьби з комплексом серйозних викликів, що в сучасному світі постають перед митними адміністраціями всіх країн світу, потребують додаткового аналізу.

Метою статті є аналіз міжнародних стандартів, що визначають обсяг повноважень митних адміністрацій обсягу повноважень митних органів України по боротьбі з митними правопорушеннями, а також дослідження інституційної спроможності митних органів України у боротьбі з контрабандою та порушенням митних правил та її вплив на ефективність виконання основних завдань митних органів, зокрема на здійснення митного контролю й міжнародного митного співробітництва в процесі європейської інтеграції України.

Виклад основного матеріалу. З кожним роком процеси глобалізації в світі посилюються. Одним із рушійних явищ глобалізованого світу є міжнародна торгівля, що сприяє прискоренню економічного зростання країн і їх сталому розвитку. З метою прискорення міжнародної торгівлі на міжнародному та національних рівнях більшістю країн світу вжито низку заходів, що сприяли усуненню перешкод міжнародній торгівлі та її лібералізації. Одним з основних таких заходів є гармонізація та спрощення митних процедур та оптимізація митних формальностей, впровадження яких започатковано в нормах Міжнародної конвенції про гармонізацію та спрощення митних процедур, 1973 року (далі – Кіотська конвенція), що набула чинності для України у 2011 році, а також Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами (далі – Угода), що набула чинності у 2017 році та активізувала роботу України над імплементацією законодавства ЄС, зокрема у сфері зовнішньої торгівлі та в митній сфері.

Розширення потоків товарів, капіталів, інформації та технологій сприяє розвитку не лише законної міжнародної торгівлі. «Лібералізація торгівлі не означає, що роль митниці зменшується... митна служба повинна захищати суспільство від імпорту небезпечних та шкідливих вантажів. У випадку регіональних торговельних угод, які спрямовані на лібералізацію торгівлі між територіями країн-учасниць, обов'язки митниці фактично збільшуються» [1, С.51].

Зокрема, в одному з документів Всесвітньої митної організації (далі –ВМО) «Митна справа в 21 столітті», визначено низку цілей держави, виконання яких остання покладає на митницю: «...Нові транснаціональні та національні виклики посилюють вимоги та обов'язки держав (2.1.) ... Деякі з ключових цілей урядів включають:... захист суспільства від транснаціональної організованої злочинності і тероризму, що являють серйозні загрози міжнародному миру та безпеці; забезпечення від корупції та незаконної торгівлі, що зменшують збирання доходів і завдають шкоди ефективності митних процедур, послаблюють державні інституції та перешкоджають економічному зростанню; охорону здоров'я та навколишнього середовища та ін. (2.2.) [2]. Вищевказане свідчить про підвищення ролі митних адміністрацій та відповідно вимог до них на міжнародному рівні.

Норми Кіотської конвенції, зобов'язують країни-учасниці усунути розбіжності у митних правилах і процедурах, завдяки впровадженню сучасних методів роботи, таких як система аналізу ризиків й методу контролю, який базується на аудиті, а також максимальному практичному використанні інформаційних технологій (див. текст «Преамбули») [3]. Одночасно, низка норм Кіотської конвенції, передбачає й певний обсяг повноважень посадових осіб митниць за напрямом протидії митним правопорушенням, що мають забезпечити повноцінну реалізацію основних завдань митних адміністрацій країн-учасниць Кіотської конвенції, зокрема й з огляду на впровадження суттєвих спрощень митних процедур, що обмежують: час на проведення митного контролю, застосування окремих його форм і обсягів тощо. Так, низкою стандартних правил (тобто правил, що є обов'язковими для імплементації країнами, що приєдналися до Кіотської конвенції) спеціального додатку Н, що стосується розслідування та встановлення митних правопорушень, визначається, який саме обсяг повноважень посадових осіб митниць,

що має бути встановлений у національному законодавстві країн-учасниць. Наприклад, згідно із стандартним правилом 5 спеціального додатку Н Кіотської конвенції: «Національне законодавство визначає умови, за яких митна служба правомочна: оглядати товари та транспортні засоби; вимагати пред'явлення документів або листування; вимагати доступу до комп'ютерних баз даних; проводити обшук осіб та приміщень; добувати докази» [3]. За стандартним правилом 18 вищевказаного додатку, що стосується затримання осіб: «Національне законодавство визначає повноваження митної служби щодо затримання осіб та умови такого затримання, зокрема термін, після закінчення якого рішення про затримання підлягає розгляду судовим органом» [3]. Зазначене зобов'язує країни, що приєдналися до Кіотської конвенції, однією з яких є й Україна, наділити свої митні адміністрації (їх окремі підрозділи, що виконують функції протидії та боротьби з митними правопорушеннями) статусом органів правопорядку (правоохоронних органів), що мають бути закріплені не лише в митному законодавстві. Попри вищевказане, законодавець обмежився лише визначенням призначення та основних завдань, що покладено на митні органи в нормах МКУ, зокрема із: «запобігання та протидії контрабанді, боротьби з порушеннями митних правил на всій митній території України» (п.10 ч.1 ч.544) [4].

Виконуючий обов'язки Голови Держмитслужби України С. Звягінцев, зазначає, що: «Одним із головних факторів, який обумовлює ефективну протидію як "класичній" контрабанді, так і контрабанді сигарет, є широкий інструментарій повноважень, яким наділені митні органи країн ЄС... Такими важливими заходами є право здійснювати аудіо- та відеоконтроль особи, арешт, огляд кореспонденції, зняття інформації з електронних інформаційних систем тощо. Натомість в Україні митники не мають у своєму розпорядженні інструментарію розшукових заходів, який би дозволив більш ефективно протидіяти фактам контрабанди» [5].

Слід звернути увагу на те, що послаблення інституційної спроможності митних органів України відбулося в процесі однієї з численних реформ та стало серйозною перешкодою ефективній реалізації низки основних завдань митних органів України. В період реформ, що відбувалися з 2012 року до 2019 року, спочатку митні органи поглинуло Міністерства доходів і зборів (2012-2014 р.р.), а потім – Державна фіскальна служба України (далі-ДФСУ) (2014-2019 р.р.), що відповідно суттєво змінило правове положення митних органів та призвело до: позбавлення низки повноважень у сфері митної справи; руйнування чіткої управлінської вертикалі; втрати кваліфікованих кадрів; позбавлення митниці повноважень щодо здійснення оперативно-розшукової діяльності та дізнання у справах про контрабанду та ін.

Проведемо аналіз національного законодавства, щодо повноважень митних органів за напрямом протидії та боротьби з митними правопорушеннями в незалежній Україні. Слід сказати, що відповідно до норм Кримінально-процесуального кодексу України від 28.12.1960 року, що втратив чинність у зв'язку з набуттям чинності новим Кримінальним процесуальним кодексом України від 19.11.2012 № 4651-VI (далі – КПК України 2012 р.), митні органи були «органами дізнання у справах про контрабанду» (п.4 ч.1 ст.101 КПК України 1960р.). Згідно із ст.103 «Повноваження органів дізнання», вищевказаного КПК України, на органи дізнання покладалось: «вжиття необхідних оперативно-розшукових заходів з метою виявлення ознак злочину і осіб, що його вчинили» [6]. Ч.3,4 ст.104 КПК України 1960 року також було передбачено випадки, коли органи дізнання (в т.ч. й митні органи), вже після вступу у справу слідчого органу попереднього слідства (у справах про контрабанду – органу безпеки), продовжували виконувати оперативно-розшукові, і, навіть, слідчі та розшукові дії [6].

У перших редакціях КПК України від 13.04.2012 [7], органи Держмитслужби України наділялись повноваженнями щодо здійснення слідчих (розшукових) дій та негласних слідчих (розшукових) дій в кримінальному провадженні за письмовим дорученням слідчого, прокурора (ч.1 ст.41 «Оперативні підрозділи»). Крім того, ч.6 ст.246 КПК України, було визначено, що за дорученням слідчого, який здійснює досудове розслідування злочину уповноважені оперативні підрозділи, до яких відносили і Держмитслужбу України, мали право проводити негласні слідчі (розшукові) дії. Отже, фактично, в перших редакціях КПК України 2012 року, митні органи було віднесено до оперативних підрозділів та позбавлено права проводити дізнання у справах про контрабанду. При цьому, п.4 Прикінцевих положень, набуття чинності вказаними нормами (у частині віднесення органів Державної митної служби України до оперативних підрозділів) було відтерміновано на рік, після набрання чинності КПК України 2012р., а саме до 19.11.2013 року. Однак, в процесі реформування й поглинання Держмитслужби України Міністерством доходів і зборів, вищевказані норми так і не набули чинності, у зв'язку з прийняттям ЗУ «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з проведенням адміністративної реформи» від 04.07.2013 № 406-VII [8].

Крім того, ЗУ «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Кримінального процесуального кодексу України» від 13.04.2012 № 4652-VI [9], було внесено зміни до ЗУ "Про оперативно-розшукову діяльність", згідно з якими оперативним підрозділам, які ведуть боротьбу з контрабандою органів Державної митної служби, було надано право на здійснення ОРД" (абзац 10 ст.4), а також надано повноваження щодо проведення слідчих (розшукових) та негласних слідчих (розшукових) дій за письмовим дорученням слідчого й прокурора (ч.4 ст.7). Згідно з Прикінцевими положеннями, цей Закон мав набрати чинності з дня набрання чинності КПК України, тобто з 19.11.2012р., а положення щодо здійснення митними органами

оперативно-розшукової діяльності мали бути введені в дію через рік після набрання чинності Законом N 4652-VI від 13.04.2012, тобто з 04.07.2013 р. Однак, згідно вищевказаного закону в редакції від 11.08.2013 [9], слова «оперативні підрозділи митних органів» було замінено на «оперативні підрозділи органів доходів і зборів». Все це в кінцевому результаті призвело до позбавлення митниць органів доходів і зборів вищевказаних функцій та передачі цих повноважень податковій міліції, що також знаходилась у складі Міністерства доходів і зборів, а потім у складі ДФСУ.

Виходячи з вищезазначеного, законодавець, з моменту вступу КПК України 2012 року в силу, повністю позбавив митниці повноважень не тільки на проведення дізнання у справах про контрабанду, а й на проведення оперативно-розшукової діяльності, тобто фактично було обмежено можливості митниць повноцінно протидіяти та боротися з контрабандою, чим суттєво знизив їх інституційну спроможність.

Також, слід звернути увагу на те, що у зв'язку з прийняттям ЗУ «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо гуманізації відповідальності за правопорушення у сфері господарської діяльності від 15.11.2011 року № 4025-VI, з 17 січня 2012 року в Україні відбулася декриміналізація товарної контрабанди та була посилена адміністративна відповідальність за порушення митних правил під час переміщення товарів і транспортних засобів через митний кордон, що полягала у застосуванні серйозних штрафних санкцій та за низкою складів порушень митних правил з конфіскацією цих товарів, а також товарів, транспортних засобів із спеціально виготовленими сховищами (тайниками), що використовувалися для приховування товарів – безпосередніх предметів порушення митних правил від митного контролю. Це, хоча й залишило в компетенції митниць функції боротьби з порушенням митних правил, передбачених МК України, щодо переміщення товарів і транспортних засобів, що кваліфікувались тепер, як адміністративні правопорушення незалежно від обсягу (кількості) та вартості предметів правопорушення, та які не мали спеціального предмету, передбаченого ст. ст. 201, 305 КК України, однак в той же час законодавець позбавив митні органи необхідного інструментарію, який дозволяв виявляти митні правопорушення та збирати докази значно ефективніше.

На думку Хоми В.О., який дослідив вітчизняну практику запобігання та протидії митницями, що знаходились в структурі ДФСУ, митним правопорушенням і звертав увагу на те, що: «...відповідно до призначення та функціонального навантаження більшість завдань та заходів, виконуваних ДФС України, носять превентивний, а не каральний характер, тобто, ДФС у вітчизняній практиці запобігання та протидії митним правопорушенням здебільшого покликана запобігати порушенням митних правил, провадити профілактичну роботу серед суб'єктів ЗЕД» [11, С.71]. Отже, висновки вищевказаного дослідження, що сформульовані в період, коли повноваження щодо здійснення оперативно-розшукової діяльності у справах про контрабанду вже протягом п'яти років здійснювались податковою міліцією, що знаходилась в складі ДФСУ, свідчать про низьку ефективність роботи податкової міліції за цим напрямом та недолугість проведеного в процесі реформ експерименту з передачі вищевказаних повноважень.

Під час реформи 2019 року із складу ДФСУ було виведено Державну податкову службу України та Держмитслужбу України, що були утворені, як дві окремі юридичні особи. У зв'язку з чим до МК України законодавцем було повернуто термін «митні органи». Однак, повноваження щодо здійснення митними органами оперативно-розшукової діяльності\ досудового слідства у ЗУ «Про оперативно-розшукову діяльність» та КПК України, законодавець за митними органами під час цієї реформи не закріпив. Хоча на підзаконному рівні Держмитслужба України є основним суб'єктом, що має забезпечувати реалізацію політики держави у вищевказаній сфері (див. п.п.2 п.3, п.п. 28, 29 п. 4. «Положення про Державну митну службу України», затвердженим постановою КМУ від 6 березня 2019 р. № 227) [12]. Зазначене обумовлює необхідність визначення статусу (правового положення) Держмитслужби України та її територіальних органів.

Правове положення органу публічної влади та обсяг його повноважень (зокрема функції), а також рівень законодавчого забезпечення таких функцій у національному законодавстві, у визначенні місця такого органу в системі органів публічної влади та віднесенні його до певного виду – є визначальними.

Слід звернути увагу на те, що критерії класифікації органів публічної влади, діяльність яких спрямована на охорону права «... зорієнтовані на їх основні (зовнішні) функції, якими є наявність повноважень зі здійснення кримінально-правового захисту чи (та/або) адміністративно-правової охорони прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб, суспільства та держави» [13, С.51]. Аналіз свідчить, що попри наявність в МК України та на підзаконному рівні (в «Положенні про Держмитслужбу України»), норм що передбачають у митних органів наявність повноважень у сфері кримінально-правового захисту, однак правового закріплення цих повноважень у спеціальних законах немає, тому Держмитслужбу України та її територіальні, сьогодні немає жодних підстав відносити до органів, що уповноважені на здійснення кримінально-правового захисту, тобто органів правопорядку (правоохоронних органів).

«Адміністративно-правова охорона, з одного боку, базується на суб'єктивних правах (правомочності) фізичних та юридичних осіб у виді: а) права вимоги щодо виконання чи додержання суб'єктом владних повноважень їх юридичних обов'язків; б) домагання від суб'єкта владних повноважень приведення в дію апарату примусу

проти порушника та поновленні порушених прав. З другого – базується на юридичних обов'язках суб'єкта владних повноважень щодо використання, виконання, додержання та застосування норм адміністративного права з метою охорони та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, суспільства та держави» [14, с. 71].

Вищевказане свідчить, що поняття адміністративно-правової охорони, охоплює повноваження Держмитслужби України та її територіальних органів, у сфері реалізації прав фізичних та юридичних осіб щодо переміщення товарів і транспортних засобів через митний кордон, наданні дозволів на здійснення певних видів діяльності, що контролюються митними органами. Крім того, під час реалізації своїх повноважень митні органи здійснюють митний контроль та митне оформлення товарів і транспортних засобів, а також здійснюють процесуальні дії у справах про порушення митних правил (адміністративних правопорушеннях, передбачених МК України), що передбачені ч.2 ст.508 МК України, а також у ряді випадків, передбачених МК України, мають право застосовувати адміністративний примус. Зокрема, працівники митних органів мають право здійснювати адміністративне затримання в порядку і на підставах, визначених ст.507 МК України, а також у випадках, коли санкціями статей МК України за порушення митних правил не передбачено конфіскацію товарів, транспортних засобів комерційного призначення – керівники митних органів або їх заступники та інші уповноважені особи згідно зі ст.523 МУ України, мають повноваження щодо розгляду справ про порушення митних правил й відповідно накладення санкцій на порушників.

Аналіз обсягу повноважень митних органів України й відповідно їх інституційної спроможності щодо виконання покладених на неї основних завдань дозволяє віднести митні органи до органів адміністративно-правової охорони, яким притаманне виконання контрольної-наглядової та сервісних функцій, а також функцій адміністративного примусу. Отже, сьогодні Держмитслужба України та її територіальні органи наділені певним обсягом повноважень, що обмежується здійсненням лише адміністративно-правової охорони у митній сфері. Крім того, Держмитслужба України та її територіальні органи також не мають інституційної спроможності виступати і, як координаційний орган, серед органів правопорядку/правоохоронних органів, що відповідно до ЗУ «Про оперативно-розшукову діяльність» та КПК України наділені повноваженнями щодо проведення оперативно-розшукової діяльності та досудового слідства у справах про контрабанду, оскільки законодавець і координаційними повноваженнями митні органи не наділив.

Слід звернути також увагу й на те, що відсутність у Держмитслужби України та її територіальних органів повноважень із здійснення оперативно-розшукової діяльності, проведення негласних слідчих розшукових дій та досудового слідства також перешкоджають й ефективній співпраці з митними адміністраціями країн світу у рамках «Міжнародної конвенції про взаємну адміністративну допомогу у відверненні, розслідуванні та припиненні порушень митного законодавства» від 09.06.1977 р. та «Міжнародної Конвенції про адміністративну допомогу у сфері митних відносин» від 27.06.2003 р. Так, згідно ст.2 «Міжнародної конвенції про взаємну адміністративну допомогу у відверненні, розслідуванні та припиненні порушень митного законодавства» від 09.06.1977 року: «Митна адміністрація Договірної Сторони може звернутися з запитом про надання взаємної допомоги, як це передбачено пунктом 1 цієї статті, для проведення будь-якого розслідування або у зв'язку з судовим чи адміністративним розглядом, що здійснюється цією Договірною Стороною. Якщо такий розгляд не здійснюється митною адміністрацією безпосередньо, вона може звертатися з запитом про надання взаємної допомоги лише в межах своєї компетенції в цьому розгляді. Відповідно, якщо розгляд здійснюється у державі запитуваної адміністрації, остання надає допомогу за запитом у межах своєї компетенції в цьому розгляді» [15]. Отже, норми вищевказаної Конвенції обмежують обсяг міжнародної адміністративної підтримки (взаємної адміністративної допомоги), у разі якщо митна адміністрація країни не має визначеного вищевказаною Конвенцією обсягу повноважень.

Таким чином, відсутність у Держмитслужби України та її територіальних органів повноважень щодо здійснення оперативно-розшукової діяльності та досудового слідства також обмежує її інституційну спроможність за напрямом міжнародної адміністративної підтримки у сфері запобігання та боротьби з контрабандою й негативно впливає на виконання митними органами своїх функцій у провадженнях про порушення митних правил (адміністративних правопорушень), оскільки досить часто обсяг повноважень митних органів не дозволяє зібрати достатньо доказів і у таких справах. У зв'язку з чим, позиція митниць у таких провадженнях під час їх розгляду у суді, доволі часто буває досить слабкою, а порушники залишаються непокараними.

Крім того, вищезазначене має й негативний вплив на ефективність митного контролю, в умовах спрощення та гармонізації митних процедур та оптимізації митних формальностей, що в сучасних умовах залежить від якості управління ризиками Держмитслужбою України. Так, згідно з ч.1 ст.361 МК України: «Управління ризиками – це робота митних органів з аналізу ризиків, виявлення та оцінки ризиків, розроблення та практичної реалізації заходів, спрямованих на мінімізацію ризиків, оцінки ефективності та контролю застосування цих заходів. Під ризиком розуміється ймовірність недотримання вимог законодавства України з питань митної справи [4].

Застосування форм та обсягів митного контролю, як правило, відбувається на підставі та у разі спрацювання Автоматизованої системи управління ризиками (далі – АСУР), у порядку визначеному ст.320 МК України. Аналіз ч.1 ст.320 МК України свідчить, що посадова особа митного органу, що здійснює митний контроль та митне

оформлення товарів та транспортних засобів, що переміщуються через митний кордон, керується виключно даними АСУР, і не має повноважень самостійно визначати форми та обсяги здійснення митного контролю, крім випадків визначених абз.2 ч.4 ч. ст.320 МК України [4].

Розглядаючи даний аспект, особливу увагу слід звернути на те, що згідно з ч.1 ст.362 МК України : «Аналіз ризику – це систематичне використання митними органами наявної у них інформації для визначення обставин та умов виникнення ризиків, їх ідентифікації і оцінки ймовірних наслідків недотримання вимог законодавства України з питань митної справи» [4]. Отже, робота з аналізу ризиків базується на наявній у митних органів інформації та її аналізі, а до об'єктів аналізу ризику належать не тільки характеристики товарів, транспортних засобів, що переміщуються через митний кордон України та характер зовнішньоекономічної операції, а й характеристика суб'єктів, що беруть участь у зовнішньоекономічній операції.

Тому, в управлінні ризиками першочергове значення має саме інформація, наявна у митних органів, за наявності якої формуються профілі та індикатори ризиків. Від якості управління ризиками залежить ефективність митного контролю, а відповідно і ефективність діяльності митних органів із запобігання, та виявлення митних правопорушень, а також виконання завдань митних органів, пов'язаних із захистом національної безпеки, життя і здоров'я людей, тварин, рослин, довкілля, інтересів споживачів – безпосередньо залежать від якості управління ризиками. Тому, обмеження можливостей митних органів України здобувати таку інформацію (шляхом проведення оперативно-розшукової діяльності, негласних слідчих та розшукових дій тощо), безпосередньо впливає на якість роботи з управління ризиками (формування профілів та індикаторів ризиків). Цілком зрозуміло, що вищевказане негативно впливає на здійснення митними органами їх основних повноважень із здійснення митного контролю за додержанням митного законодавства фізичними та юридичними особами, особливо в умовах спрощення та гармонізації митних процедур відповідно до міжнародних стандартів та за Угодою про Асоціацію між Україною та ЄС.

«На необхідності посилення інституційної спроможності митних органів постійно наголошують представники Консульства місії Європейського Союзу в Україні (EUAM) та інших міжнародних інституцій. Аналогічну позицію систематично висловлюють представники оціночних місій Митно-прикордонної служби США, ... які констатують, що існуючі повноваження з протидії контрабанді, наявні у правоохоронних підрозділів митних органів України, є недостатніми, та рекомендують розширити коло таких повноважень. Всесвітня митна організація у звітах своєї технічної місії регулярно зазначає нагальну необхідність включення Держмитслужби до переліку органів, які здійснюють оперативно-розшукову та слідчу діяльність» [16].

Також Міжнародний валютний фонд у своєму звіті "Україна: митна реформа в національній фінансовій стратегії" у вересні 2023 року зазначив: «...у доповнення до криміналізації товарної контрабанди необхідно переглянути роль та повноваження митної служби. Митниця повинна грати центральну роль у виявленні і переслідуванні контрабанди та інших суттєвих злочинів в митній зоні» [16].

Початок переговорного процесу про вступ України в ЄС, що було схвалено Європейською комісією 14 грудня 2023 року, став новою відправною точкою для порушення питання, щодо підвищення інституційної спроможності Держмитслужби України, що знайшла своє відображення у Національній стратегії доходів до 2030 року (далі- Нацстратегія), схваленій Урядом України 27 грудня 2023 року. Зокрема, в Нацстратегії було надано обґрунтування необхідності посилення інституційної спроможності митних органів України у сфері боротьби з контрабандою та підкреслено, що: «Криміналізація відповідальності за незаконне переміщення товарів буде ефективною у поєднанні з наданням митним органам права здійснювати ОРД та проводити досудове розслідування в справах про контрабанду» [16].

Однак, вже на початку грудня 2023р. Верховною Радою України було прийнято ЗУ «Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України щодо криміналізації контрабанди товарів», (що набув чинності з 01.01.2024 року, крім ст.201⁻³. «Контрабанда товарів», що набуде чинності з 01 липня 2024 р.), яким ч.2 ст.201 КК України доповнено новими складами правопорушень, а саме: ст. 201⁻¹; ст. «Контрабанда лісоматеріалів та цінних порід дерев»; ст.201⁻³. «Контрабанда товарів»; ст. 201⁻⁴. «Контрабанда підакцизних товарів» [17]. Згідно ст.216 КПК України [7], досудове розслідування нових складів контрабанди віднесено до повноважень Бюро економічної безпеки (далі- БЕБ) [7], а досудове розслідування злочинів, що кваліфікуються за ст. 201. «Контрабанда культурних цінностей та зброї» та ст.305. «Контрабанда наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів чи прекурсорів або фальсифікованих лікарських засобів», залишено в компетенції Служби безпеки України. Вищевказане свідчить, про те, що на даний час, рекомендації компетентних міжнародних організацій виконані лише щодо криміналізації т.з. «товарної» контрабанди, а повноважень із здійснення ОРД та досудового слідства митні органи України поки що так і не отримали. Тому, сьогодні функції по боротьбі з контрабандою, передбачених КК України видів, розпорошені законодавцем між різними правоохоронними органами України, тоді, як основним суб'єктом виявлення контрабанди – залишаються митні органи, що не мають для ефективної роботи на цьому напрямі необхідного правового забезпечення та оперативно-розшукового інструментарію.

«Транснаціональна організована злочинність сприяє багатьом серйозним загрозам міжнародному миру та безпеці... Зв'язки між різними мережами стали головною особливістю світу організованої злочинності протягом 1990-х років, таким чином створюючи транснаціональні мережі. Гнучкість таких мереж помітна на відміну від громіздкого обміну інформацією та слабкої співпраці у виявленні та запобіганні злочинності між національними правоохоронними органами та між державами. [1, С.50]. Вищевказане свідчить, про те, що проблеми взаємодії у боротьбі з транснаціональною злочинністю, до якої відноситься і контрабанда, існують у всьому світі не тільки на міждержавному рівні, а й на рівні національних правоохоронних органів. Тому, у разі, якщо функції у сфері боротьби з різними видами (складами) контрабанди розпорозено між різними правоохоронними органами, як це має місце в Україні сьогодні, проблеми взаємодії між уповноваженими правоохоронними органами, можуть бути ще більш серйозними, особливо, якщо між ними відсутня належна координація, це може стати на заваді ефективному виконання вказаних функцій. Тому, фахівці, що представляють компетентні міжнародні організації рекомендують національному законодавцю зосереджувати повноваження в цій сфері в руках митних органів, що є органом публічної влади, що реалізує державну митну політику, а також державну політику у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування законодавства з питань митної справи.

«Метою митної служби є забезпечення максимального дотримання всіх законів, які вона застосовує... Законодавець також повинен надати митникам необхідні повноваження для виконання своїх обов'язків. (4.2) [2]. Отже, в сучасних умовах, актуальність питань щодо повноти та цілісності інституційної спроможності митної служби в царині міжнародної торгівлі та здійснення митної справи не викликають сумнівів.

Для визначення перспектив з посилення інституційної спроможності Держмитслужби України та розбудови її правоохоронної функції, зокрема функцій кримінально-правового захисту, проведемо аналіз окремих положень Національної стратегії доходів до 2030 року. Так, п.5.3.3 Нацстратегії «Розбудова правоохоронної функції митних органів», серед іншого передбачено: «...Забезпечити надання митним органам права здійснювати ОРД та проводити досудове розслідування у справах про контрабанду товарів з метою посилення безпекової функції Держмитслужби шляхом її перетворення в правоохоронний орган...» [16].

У той же час, забезпечення: «...прийняття закону щодо надання митним органам права здійснювати ОРД та проводити досудове розслідування у справах про контрабанду товарів» [16], заплановано Нацстратегією лише у середньостроковій перспективі, а саме протягом 2024–2027 років, тобто розтягнуто у часі, аж на чотири роки. В той час, як посилення антикорупційних заходів, зокрема шляхом надання «...повноваження на ОРД підрозділам внутрішньої безпеки Держмитслужби...» [16], заплановано протягом 2024–2026 років (п. 5.2.1). Тобто, йдеться про те, щоб надати вищевказані повноваження органам внутрішньої безпеки раніше, ніж надати відповідним підрозділам повноваження по боротьбі з контрабандою. У зв'язку з чим, постає низка питань: чому розробку та прийняття відповідного нормативно-правового інструментарію перенесено на середньострокові перспективи? І що заважає Уряду розробити та подати ВРУ відповідний законопроект уже у 2024 році?

Отже, навіть, на даному етапі євроінтеграції, діяльність митних органів України за напрямом запобігання та протидії контрабанді, здебільшого має профілактичний характер, а можливості щодо виявлення фактів митних правопорушень є дуже обмеженими, оскільки у Держмитслужби України та її територіальних органів відсутні повноваження на здійснення негласного збору інформації й оперативного обміну інформацією, у тому числі з митними органами іноземних держав, що ускладнює виявлення митних правопорушень, встановлення осіб порушників та здобування доказів, а також блокує можливості проведення більш ефективної роботи з аналізу ризиків, та відповідно, значно знижує ефективність митного контролю.

Висновки з дослідження та перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Узагальнення результатів дослідження надає можливості дійти таких висновків. питання надання митним органам повноважень на здійснення оперативно-розшукової діяльності та досудового слідства у справах про контрабанду, попри обґрунтування Урядом необхідності таких кроків для розбудови інституційної спроможності митних органів України у відповідності до міжнародних стандартів та стандартів ЄС, відкладено на середньострокову перспективу й необґрунтовано розтягнуто у часі на період з 2024 по 2027 р.р. Питання надання митним органам координаційних повноважень у сфері боротьби з контрабандою, щодо правоохоронних органів між якими сьогодні розпорозено функції боротьби з кримінальними правопорушеннями в митній сфері – також на законодавчому рівні не вирішено. Зазначене свідчить про те, що митні органи України сьогодні не мають достатньої інституційної спроможності для ефективного виконання цілого комплексу покладених на них основних завдань, зокрема у сферах: протидії та боротьби з митними правопорушеннями; міжнародній адміністративній підтримці, а також повноцінного управління ризиками, що суттєво знижує ефективність митного контролю. Тому, в умовах подальшого спрощення та гармонізації митних процедур, що відбувається в євроінтеграційному процесі України, достатньо гостро постає питання стосовно стану митної безпеки, тобто стану захищеності митних (національних) інтересів, а також поглиблення політичного та економічного співробітництва з ЄС, зокрема й щодо захисту митних кордонів України, що після вступу України до ЄС – стануть зовнішніми кордонами Європейського Союзу.

Вищекреслені проблеми можуть бути вирішені шляхом негайного повернення митним органам України повноважень з кримінально-правової охорони, а саме: надання права на здійснення оперативно-розшукової діяльності та розбудови правоохоронної функції шляхом надання права проведення досудового слідства у справах про контрабанду, а також спрямуванні зусиль на набір та підготовку кваліфікованих кадрів. Важливим є також матеріально-технічне забезпечення цього напрямку діяльності Держмитслужби України та її територіальних органів, розходи на яку, як і для інших правоохоронних органів мають бути передбачені в Державному бюджеті України. Вказане суттєво зміцнить інституційну спроможність митних органів, що відповідатиме стандартам ЄС та дозволить в сучасних умовах суттєво підвищити ефективність виконання основних завдань, які покладені на митні органи України.

Список використаних джерел:

1. Pravin Gordhan CUSTOMS IN THE 21ST CENTURY. World Customs Journal. 2007. Volume 1, Number 1 P. 49-54. doi :10.55596/ 001C90940.
2. WCO “Support for Customs Reform & Modernization «ORIENTATION PACKAGE FOR DECISION MAKERS». URL: https://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/capacity-building/instruments-and-tools/orientation-package-decision-makers/or_package_decision_makers_v2en.pdf?la=en.
3. Міжнародна конвенція про гармонізацію та спрощення митних процедур: Міжнародна конвенція від 18.05.1973 року. Рада митного співробітництва. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_643#Text (дата звернення 24.03.2024)
4. Митний кодекс України: Закон України від 13.03.2012 № 4495-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17#Text> (дата звернення 20.03.2024)
5. Звягінцев С. Навіщо митниці функції оперативно-розшукової діяльності і слідства? ЕКОНОМІЧНА ПРАВДА 21 ЛЮТОГО 2024. URL: <https://WWW.EPRAVDA.COM.UA/COLUMNS/2024/02/21/710230/>
6. Кримінально-процесуальний кодекс України: Закон України від 28.12.1960 № 1001-05 (втратив чинність на підставі Кодексу N 4651-VI (4651-17) від 13.04.2012, ВВР, 2013, N 9-10, N 11-12, N 13, ст.88. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1001-05#Text> (дата звернення 27.02.2024)
7. Кримінальний процесуальний кодекс України: Закон України від 13.04.2012р. №4651-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17/ed20120413#Text> (дата звернення 28.04.2024)
8. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв’язку з проведенням адміністративної реформи: Закон України від 04.07.2013 № 406-VII. (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014, № 20-21, ст.712).
9. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв’язку з прийняттям Кримінального процесуального кодексу України: Закон України від 13.04.2012 № 4652-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4652-17/ed20121119#Text>. (дата звернення 27.02.2024)
10. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо гуманізації відповідальності за правопорушення у сфері господарської діяльності: Закон України від 15.11.2011 №4025-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4025-17#Text> (дата звернення 27.02.2024)
11. Хома В.О., Царенко В.І. Актуальні проблеми удосконалення системи протидії митним правопорушенням: монографія. Хмельницький: ФОП Мельник А.А., 2018. 194 с.
12. Положення про Державну митну службу України: Постанова Кабінету Міністрів України від 6 березня 2019р. №227. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/227-2019-%D0%BF#Text> (дата звернення 03.04.2024)
13. Коросташова І. М. Судові та правоохоронні органи України (питання класифікації), Правова позиція. 2021. № 3 (32). С. 47-52.
14. Коросташова І.М. Адміністративно-правова охорона. Вісник Академії митної служби України. Серія: «Право», 2 (15), 2015. С. 66-73.
15. Міжнародна конвенція про взаємну адміністративну допомогу у відверненні, розслідуванні та припиненні порушень митного законодавства: Міжнародний документ. Конвенція від 09.06.1977 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_926#Text (дата звернення 24.03.2024)
16. Про схвалення Національної стратегії доходів до 2030 року: розпорядження КМУ від від 27 грудня 2023 р. № 1218-р URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-skhvalennia-natsionalnoi-stratehii-dokhodiv-do-2030-s1218-271223> (дата звернення 15.03.2024)
17. Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України щодо криміналізації контрабанди товарів: Закон України від 09.12.2023 № 3513-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3513-20/conv#n3> (дата звернення 29.03.2024).

References:

1. Pravin Gordhan (2007) CUSTOMS IN THE 21ST CENTURY. World Customs Journal. Volume 1, Number 1 P. 49-54. doi:10.55596/ 001C90940. [English]

2. WCO “Support for Customs Reform & Modernization «ORIENTATION PACKAGE FOR DECISION MAKERS». URL: https://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/capacity-building/instruments-and-tools/orientation-package-decision-makers/or_package_decision_makers_v2en.pdf?la=en [English]
3. VTO (1973) *Mizhnarodna konventsia pro harmonizatsiiu ta sproshchennia mytnykh protsedur* [International Convention on Harmonization and Simplification of Customs Procedures] dated May 18, 1973, by World Customs Organization. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_643#Text (related to 24.03.2024) [Ukraine]
4. VRU, Law of Ukraine (2012) *Mytnyi kodeks Ukrainy* [Law of Ukraine, Customs Code of Ukraine], dated March 13, 2012 №4495-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17#Text> (related to 20.03.2024) [Ukraine]
5. Zviahintsev S. (2024) *Navishcho mytnytsi funktsii operatyvno-rozshukovoi diialnosti i slidstva?* [Why do customs have the functions of operational search and investigation?], electronic newspaper «ECONOMIC TRUTH», dated February 21, 2024. URL: <https://WWW.EPRAVDA.COM.UA/COLUMNS/2024/02/21/710230/> [Ukraine]
6. VRU, Law of Ukraine (1960) *Kryminalno-protseusualnyi kodeks Ukrainy* [Law of Ukraine, Criminal Procedure Code of Ukraine] dated December 28, 1960 № 1001-05. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1001-05#Text> (related to 27.02.2024)
7. VRU, Law of Ukraine (2012) *Kryminalnyi protseusualnyi kodeks Ukrainy* [Law of Ukraine, Criminal Procedure Code of Ukraine] dated April 13, 2012 №4651-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17/ed20120413#Text> (related to 28.04.2024) [Ukraine]
8. VRU, Law of Ukraine (2013) *Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy u zviazku z provedenniam administratyvnoi reform* [Law of Ukraine, On making changes to some legislative acts of Ukraine in connection with the administrative reform] dated July 04, 2013 № 406-VII. (Information of the Verkhovna Rada (VVR), 2014, № 20-21, st.712). (related to 27.02.2024) [Ukraine]
9. VRU, Law of Ukraine (2012) *Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy u zviazku z pryiniattiam Kryminalnoho protseusualnoho kodeksu Ukrainy* [Law of Ukraine, On making changes to some legislative acts of Ukraine in connection with the adoption of the Criminal Procedure Code of Ukraine] dated April 13, 2012 №4652-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4652-17/ed20121119#Text>. (related to 27.02.2024) [Ukraine]
10. VRU, Law of Ukraine (2011) *Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo humanizatsii vidpovidalnosti za pravoporushennia u sferi hospodarskoi diialnosti* [Law of Ukraine, On making changes to some legislative acts of Ukraine regarding the humanization of responsibility for offenses in the sphere of economic activity], dated November 15, 2011 №4025-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4025-17#Text>. (related to 27.02.2024) [Ukraine]
11. Khoma V.O., Tsarenko V.I. (2018) *Aktualni problemy udoskonalennia systemy protydii mytnym pravoporushenniam: monohrafiia* [Actual problems of improving the system of combating customs offences], Monograph, FOP Melnyk A.A., Khmelnytskyi, 194 p. [Ukraine]
12. KМУ (2019) *Polozhennia pro Derzhavnu mytnu sluzhbu Ukrainy* [Regulations on the State Customs Service of Ukraine], Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated March 6, 2019 №227. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/227-2019-%D0%BF#Text>, (related to 03.04.2024) [Ukraine]
13. Korostashova I. M. (2021) *Sudovi ta pravookhoronni orhany Ukrainy (pytannia klasyfikatsii)* [Courts and law enforcement authorities of Ukraine (issues of classification)], Legal position. № 3 (32). P.47- 52. [Ukraine]
14. Korostashova I.M. (2015) *Administratyvno-pravova okhorona* [Administrative and legal protection], Bulletin of the Academy of the Customs Service of Ukraine. Series: "Law", 2 (15), 2015. P.66-73.
15. RYe (1977) *Mizhnarodna konventsia pro vzaiemnu administratyvnu dopomohu u vidvernenni, rozsliduvanni ta prypynenni porushen mytnoho zakonodavstva* [International Convention on Mutual Administrative Assistance in Detering, Investigating and Stopping Violations of Customs Legislation], International Convention, dated June 9, 1977, Council of Europe. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_926#Text (related to 24.03.2024) [Ukraine]
16. KМУ (2013) *Pro skhvalennia Natsionalnoi stratehii dokhodiv do 2030 roku* [On the approval of the National Revenue Strategy until 2030], Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine, dated December 27, 2023 No. 1218. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-skhvalennia-natsionalnoi-stratehii-dokhodiv-do-2030-s1218-271223>. (related to 15.03.2024) [Ukraine]
17. VRU, Law of Ukraine (2023) *Pro vnesennia zmin do Kryminalnoho ta Kryminalnoho protseusualnoho kodeksiv Ukrainy shchodo kryminalizatsii kontrabandy tovariv* [Law of Ukraine, On making changes to the Criminal and Criminal Procedural Codes of Ukraine regarding the criminalization of smuggling of goods], dated December 09, 2023 № 3513-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3513-20/conv#n3> (related to 29.03.2024) [Ukraine].