

УДК 351.713 (477)

*Є. В. Додін***ЗМІСТ ПРАВООХОРОННОЇ ФУНКЦІЇ
МИТНИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ**

Підвищення ефективності протидії контрабанді та порушенням митних правил органами митної служби каталізувало існуючу значний час думку щодо необхідності надання органам цієї служби статусу «правоохоронних органів» [1; 2]. Оскільки вважається, що він підкреслює особливу їх роль та значення у структурі державного апарату, особливі пільги та преференції для службовців цих органів, а в деяких випадках й для членів їх сімей. Тому прагнення набутти такого статусу митними органами вже довгий час в тій чи іншій мірі порушується в науковій та публіцистичній літературі. До обговорення цього питання залучалися також й фахівці митної служби. Причому з кожним роком це прагнення становилося все наполегливішим, оскільки його апологети вважали, що з набуттям цього статусу автоматично підвищиться імідж митної служби у суспільстві.

На жаль, вони забули про те, що імідж створюється не шляхом набуття того чи іншого «статусу», не шляхом включення того чи іншого суб'єкта до кола тих, що мають відповідний «статус», а, насамперед, оптимальним виконанням покладених на них завдань з чітким дотриманням вимог закону та забезпечення прав громадян, як це вимагає ст. 3 Конституції України. Хоча формально законодавець вже давно визнав митні органи — правоохоронними органами. Також він розповсюдив особливі пільги та особливий захист життя, здоров'я, гідності та честі, що притаманні співробітникам правоохоронних органів, на митних службовців. По-перше, це вже було зроблено в офіційному документі, який був зареєстрований в Міністерстві юстиції України 26 лютого 1997 р. за № 54/1858. Мова йде про спільний Наказ Міністерства внутрішніх справ України, Генеральної прокуратури України, Служби безпеки України, Державного комітету у справах охорони державного кордону України, Державної митної служби України, Державної податкової ад-

міністрації України № 3/1/2/5/2/2 від 9 січня 1997 р. «Про затвердження Інструкції про порядок використання правоохоронними органами можливостей НЦБ Інтерполу в Україні у попередженні, розкритті та розслідуванні злочинів», у примітці до ст. 1 якої визначений перелік органів, служб та інших державних структур, що відносяться до кола правоохоронних, а саме: Міністерство внутрішніх справ, Генеральна прокуратура, Служба безпеки, Держкомкордон, Державна митна служба та Державна податкова адміністрація України.

По-друге, було визначено Законом України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» [3], у ст. 1 якого було закріплено, що він 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 так само від посягань на життя, здоров'я, житло і майно зазначених осіб та їх близьких родичів у зв'язку із службовою діяльністю цих працівників. А у ст. 2 визначено, що правоохоронні органи — органи прокуратури, внутрішніх справ, служби безпеки, військової служби правопорядку у Збройних силах України, **митні органи**, органи охорони державного кордону, органи державної податкової служби, органи і установи виконання покарань, слідчі ізолятори, органи державної контрольно-ревізійної служби, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовчі або правоохоронні функції¹.

Більш того, Пленум Верховного Суду України у своїй постанові № 10 від 18 червня 1999 р. «Про застосування законодавства, що передбачає державний захист суддів, працівників суду і правоохоронних органів та осіб, які беруть участь у судочинстві», розглянувши матеріали узагальнення судової практики у справах про посягання на життя, здоров'я, гідність, житло і майно суддів, працівників суду і правоохоронних органів та осіб, які беруть участь у судочинстві, висловив занепокоєння з приводу того, що керівництво органів, що були вказані у Законі (у тому числі було визначено й керівництво митної служби), не вживають належних заходів щодо втілення його вимог щодо організації дієвого захисту (ст. 1 ч. II).

До речі, на наш погляд, це зауваження Верховного Суду України відносно ставлення керівництва митної служби України до забезпечення безпеки (у широкому розумінні) своїх співробітників, членів їх сімей, їх майна та інших матеріальних благ слід вважати досить обґрунтованими.

Кримінальна та адміністративно-каральна практика свідчить про те, що загроза життю, здоров'ю, майну та іншим благам митників не знижується, й це обумовлено не стільки недофінансуванням передбачених цим законом заходів, скільки недбалим використанням для цього власних існуючих можливостей, притаманних цій системі. В її структурі

¹ Пункт 1 ч. 1 ст. 2 із змінами, внесення згідно із законами від 11 грудня 1998 р. № 312-XIV, від 15 травня 2003 р. № 743-IV, від 14 квітня 2009 р. № 1254-VI.

створені підрозділи, які могли б у повному обсязі забезпечити захист життя, здоров'я та майнових інтересів митників та членів їх сімей — це підрозділи внутрішньої безпеки та митної варти, сама назва яких говорить щодо такого їх використання. Але діяльність першого підрозділу, відповідно до Примірного положення про нього, головним чином спрямована на боротьбу з корупцією у митних органах [4], а призначенням другого, як це встановлює Примірне положення про службу (відділ) митної варти, є боротьба з порушеннями митних правил поза пунктами пропуску на державному кордоні (митному кордоні) України, охорони територій, будівель, споруд та приміщень митних органів, охорони та супроводження товарів та транспортних засобів, забезпечення охорони зон митного контролю [5]. Тобто існуючі ці та інші спеціалізовані структурні підрозділи взагалі повинні виконувати вимоги цього закону, тому в жодному звіті про діяльність цих структур взагалі не згадується така їх робота. Дійсно, на перший погляд, всі підстави для того, щоб визнати митні органи правоохоронними, а їх співробітників — співробітниками правоохоронних органів. Однак цей напрямок діяльності митної служби, що, незважаючи на значний обсяг так званої «правоохоронної роботи» (у вузькому значенні — це боротьба зі злочинами та іншими правопорушеннями (насамперед із так званими адміністративними проступками) або підтримання громадського порядку (патрулювання в громадських місцях, контроль за проведенням масових заходів) [6] й на існуючу тенденцію її розширення та ускладнення, не є суттєвою ознакою української митниці та її підрозділів, яка визначає її місце у структурі державного апарату України.

Митна служба — це багатофункціональна і багатоцільова державна структура: це виконання фіскальних, регулятивних функцій, міжнародного співробітництва тощо. Про це свідчать думки експертів Всесвітнього банку, які для характеристики змісту діяльності цієї системи, одному з розділів своєї об'ємної роботи «Керівництво з модернізації митної служби» дали назву «Функції митних органів». Так автори цього розділу визначають, що кожна митна служба повинна: збирати значні суми у вигляді податків, захищати внутрішнього виробника, забезпечувати безпечне проходження вантажів, припиняти спроби ввезення до країни недозволених та небезпечних виробів і матеріалів (наприклад, зброї або прострочених медикаментів), протидіяти нафторгівлі, слідкувати за додержанням законів та правил, прийнятих згідно зі Статутом Світової торговельної організації. Передбачається, що, виконуючи вищезгадані функції, митні органи будуть діяти достатньо ефективно (тобто результативно) і кваліфіковано (з найменшими витратами для національного бюджету та спільнот, що торгують) та не створювати зайвих перешкод вільному руху вантажів через кордон.

Отже, залежно від місця митної системи в структурі держави, а воно не є стабільним (так поширюється передача функцій організації митної справи до недержавних структур — Республіка Болгарія, Ангола тощо,

однак навряд чи у ближчі роки цей процес стане безповоротним), визначення її призначення та інших факторів, перелік функцій цієї системи, їх зміст, засоби, методи, заходи їх реалізації можуть зазнати значних змін. Так, порівнюючи МКУ 1991 та МКУ 2002 років, можна звернути увагу на значне розширення функцій в сучасний період (що, насамперед, обумовлене завершенням переходу до сфери зовнішньоекономічних відносин з адміністративно-командного їх регулювання до ринкових; втіленням у практику митної діяльності держави міжнародних митних норм, правил і стандартів та впливу значного кола інших суб'єктивних та об'єктивних факторів). Так з'явилися інформаційна, регулятивна функції, функція міжнародного співробітництва. Одночасно у світі проходить корегування об'єму та змісту історично визначених функцій, форм, методів, засобів та заходів їх реалізації. Навіть при законодавчому визнанні існування традиційно притаманних функцій може проходити зміна їх ролі та місця в колі повноважень митних органів.

Митні органи виникли як фіскальні організації, вони й досі своєю головною метою бачать отримання мит та митних зборів. В деяких країнах (Кувейт — 71,5 %; Багамські Острови — 50,1 %; С'єрра-Леоне — 50 %) ці надходження формують значну частину бюджету (як відомо, в 2010 р. в Державний бюджет України надійшло приблизно 85,5 млрд грн митних платежів (за минулий рік 83,1 млрд грн) [7].

Дійсно, деякі країни, які все більш стурбовані питанням безпеки, вводять митну службу у систему протидії злочинності (США — Департамент внутрішньої безпеки; Канада — Міністерство суспільної безпеки та надзвичайних ситуацій). Але залежність бюджету цих країн від фіскальної митної діяльності практично 1–2 %. Тобто статус митних органів пов'язаний із визначенням їх головних завдань, а вони є пріоритетними не тільки у чинний час (про що свідчить наказ ДМСУ), достатньо ознайомитися з планом впровадження першочергових заходів з реалізації концепції реформування діяльності митної служби України «Обличчям до людей», як стане відомо, що він зовсім не зорієнтований на підвищення якості її правоохоронної діяльності, причому ДМСУ наполегливо підтримує прийняття Законів України «Про внесення змін до Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» (щодо надання митним органам права здійснювати оперативно-розшукову діяльність) та Закон України «Про внесення змін до Кримінально-процесуального кодексу України (щодо надання митним органам права досудового слідства у справах про контрабанду). Але й зостануться такими найближчі роки, як про це стверджує Концепція реформування діяльності митної служби України, що була затверджена ДМСУ 29 жовтня 2010 р., «Обличчям до людей». Відмітивши у її вступній частині те, що Концепція зазначила, що «державний контроль продукції — діяльність митних органів із забезпечення відповідності продукції, що ввозиться на митну територію України для вільного обігу, встановленим вимогам, а також забезпечення відсутності загроз від такої продукції суспільним інтересам. Але

у той же час не можна забувати про те, що без належного здійснення правоохоронної функції митним органам дуже важко, а часом і неможливо, виконати інші, у тому числі, й головні завдання, що стоять перед ними. До того ж слід враховувати специфіку правоохоронної діяльності митників, на жаль, вона залилася поза увагою вчених у зв'язку із чим правоохоронна діяльність митної служби ототожнюється з такого роду діяльністю інших державних органів. Акцентування на цій специфіці дає підставу для розробки адекватних пропозицій щодо оптимізації правоохоронної діяльності митних органів. Загальні рекомендації, яких є дуже багато в науковій літературі, лише опосередковано можуть впливати на покращення стану цього виду діяльності митних структур. Треба абстрагувати від визначення правоохоронної справи митників як однопорядкових форм діяльності інших органів, й зосередитися на підкресленні її специфіки.

Вона, на наш погляд, полягає: по-перше, у її змісті: згідно зі ст. 101 Кримінально-процесуального кодексу України, митні органи є органами дізнання у справах про контрабанду, відповідно до розділу XIX МК України митні органи здійснюють провадження у справах про порушення митних правил, вони є суб'єктами міжнародного співробітництва з питань проведення спільних заходів, спрямованих на запобігання, виявлення і припинення контрабанди та порушень митних правил (ст. 318 МК України). Її зміст дещо розширився у зв'язку з прийнятим у грудні 2010 р. Закону України «Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції» [8], який поклав на митні органи виконання ще одного напрямку правоохоронної діяльності, який досі ще не був визначений у чинному законодавстві, що регулювало сферу митної справи. У ст. 1 «Визначення термінів» вказано, що державний контроль продукції — діяльність митних органів із забезпечення відповідності продукції, що ввозиться на митну територію України для вільного обігу, встановленим вимогам, а також забезпечення відсутності загроз від такої продукції суспільним інтересам.

Надання таких повноважень митним органам значно змінює зміст та характер їх правоохоронних повноважень.

По-друге, у багатоманітності правових підстав її здійснення:

а) національні підстави: матеріальні та процесуальні кодекси України, закони, акти президента держави, Кабінету Міністрів України;

б) відомчі акти: Держмитслужби, Адміністрації прикордонної служби, Міністерства фінансів та інших центральних органів виконавчої влади;

в) акти судових органів: Постанови Пленуму Верховного Суду України, Вищого адміністративного суду тощо;

г) міжнародні конвенції з питань митної справи (Міжнародна конвенція про взаємну адміністративну допомогу у відверненні, розслідуванні та припиненні порушень митного законодавства від 9 червня 1977 р.), міжнародні конвенції про посилення боротьби з міжнародною злочинні-

стю, оскільки митна злочинність є структурною часткою міжнародної злочинності, багатосторонні та двосторонні угоди (КМУ, ДМСУ тощо).

По-третє, у методах, заходах та засобах здійснення («контрольована поставка», «проведення спеціальних операцій», «застосування спеціальних заходів» тощо).

По-четверте, форми та методи організації її здійснення: отримання інформації від відповідних структур; взаємодія при проведенні операцій при протидії митній злочинності, проведення спільних операцій тощо.

По-п'яте, правоохоронна діяльність у сфері митної справи здійснюється лише окремими підрозділами митної системи.

Тобто правоохоронна функція завжди була притаманна митній службі з моменту її виникнення, але її зміст корегувався залежно від багатьох внутрішніх та зовнішніх факторів, як, у свою чергу, впливали на стан інші галузі та сфери політичного, економічного та ідеологічного життя будь-якої країни. Ця закономірність стосується й сучасної України. Правоохоронна функція митних органів дійсно є важливішою складовою частиною у системі основних їх напрямків. Більш того, форми, методи та заходи її реалізації в найбільшій мірі привертають увагу ЗМІ, інших інформаційних структур, а особливо окремих громадян, тому при оцінці роботи митних органів з боку суспільства, звичайно, наголос робиться на її досягнення у боротьбі з контрабандою та іншими порушеннями митного законодавства. Але на зовнішнє враження від результатів боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил, що мають митні органи, повинні визначити їх місце у структурі державного апарату шляхом надання цим органам статусу «правоохоронних». Вони не є правоохоронними, але це не змінює їх державний рівень, більш того, сукупність їх повноважень, що закріплені у значній кількості актів, що мають як різні джерела, так й різну юридичну силу, надали підстави, при визначенні системи центральних органів виконавчої влади, митну службу визнати у ролі органу цієї гілки з особливим статусом.

Л і т е р а т у р а

1. Приймаченко Д. В. Правоохоронна діяльність митних органів України: ознаки й поняття / Д. В. Приймаченко // Митна справа. — 2004. — № 6. — С. 14–18.
2. Федотов О. П. До питання оперативно-розшукової діяльності в митних органах України / О. П. Федотов // Митна справа. — 2003. — № 3. — С. 24–34.
3. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів : Закон України від 23 груд. 1993 р. № 3781-XII // Відомості Верховної Ради України. — 1994. — № 11. — Ст. 50.
4. Про затвердження Примірного положення про підрозділ внутрішньої безпеки митного органу, спеціалізованої митної установи та організації : наказ Держ. митної служби України від 8 трав. 2009 р. № 432.
5. Про затвердження Примірного положення про Службу (відділ) митної варті : наказ Держ. митної служби України від 5 жовт. 2010 р. № 1146.
6. Правоохранительные органы : учеб. для вузов и факультетов / под ред. К. Ф. Гуценко. — М. : Зерцало, 2000. — 400 с.

7. Матеріали прес-конференції заступника Голови Державної митної служби України С. Сьомки [Електронний ресурс]. — Режим доступу : www.customs.gov.ua.
8. Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції : Закон України від 2 груд. 2010 р. № 2735-VI // Офіційний вісник України. — 2010. — № 101. — Ст. 3602.

А н о т а ц і я

Додін Є. В. Зміст правоохоронної функції митних органів України. — Стаття.

Стаття присвячена розгляду проблемних питань надання митним органам України статусу правоохоронних органів із врахуванням специфіки правоохоронної діяльності митників, яка залишається поза увагою науковців. Акцентування на цій специфіці дає підставу для розробки адекватних пропозицій щодо оптимізації правоохоронної діяльності митних органів.

Ключові слова: статус, митні органи, правоохоронні органи, правоохоронна діяльність.

А н н о т а ц и я

Додин Е. В. Содержание правоохранительной функции таможенных органов Украины. — Статья.

Статья посвящена рассмотрению проблемных вопросов предоставления таможенным органам Украины статуса правоохранительных органов с учетом специфики правоохранительной деятельности таможенников, которая остается вне поля зрения ученых. Акцентирование на этой специфике дает основания для разработки адекватных предложений по оптимизации правоохранительной деятельности таможенных органов.

Ключевые слова: статус, таможенные органы, правоохранительные органы, правоохранительная деятельность.

S u m m a r y

Dodin E. V. The content of the law enforcement functions of customs bodies of Ukraine. — Article.

The article considers the problem to the granting of customs bodies of Ukraine the status of law enforcement officers with specific law enforcement, customs officials, which remains outside the purview of scientists. Focusing on this specific cause for the development of adequate proposals to optimize the law enforcement activity of customs bodies.

Keywords: status, customs, police, law enforcement.