

МІНІСТЕРСТВО ФІНАНСІВ УКРАЇНИ
Державний податковий університет
Науково-дослідний інститут фінансової політики

**БОРОТЬБА З КОНТРАБАНДОЮ:
ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ
МЕХАНІЗМ ВЗАЄМОДІЇ
МИТНИХ І ПРАВООХОРОННИХ
ОРГАНІВ УКРАЇНИ**

Монографія

За загальною редакцією В. Заяця



Видавництво
«Юридика»
2024

УДК 343.359.3-043.865:[336.24.07+351.74]

Б83

Рецензенти:

Дмитро Приймаченко, д-р юрид. наук, професор, проректор з наукової роботи Університету митної справи та фінансів;

Олена Рябченко, д-р юрид. наук, професор, професор кафедри фінансового та податкового права Навчально-наукового інституту права Державного податкового університету;

Роман Ляшук, д-р юрид. наук, доцент, професор кафедри теорії права та кримінально-процесуальної діяльності Національної академії державної прикордонної служби України ім. Богдана Хмельницького

*Рекомендовано до друку Вченою радою
Науково-дослідного інституту фінансової політики
(протокол № 7 від 24.12.2024 р.)*

Усі права захищені. Жодна частина цієї книги не може бути передрукована, відтворена чи використана в будь-якій формі або будь-якими електронними, механічними чи іншими засобами, відомими зараз або винайденими пізніше, включаючи фотокопіювання та запис, або в будь-якій системі зберігання чи пошуку інформації, без письмового дозволу від видавництва та авторів.

За повного або часткового відтворення матеріалів даної публікації
посилання на видання обов'язкове

Боротьба з контрабандою: організаційно-правовий механізм взаємодії митних і правоохоронних органів України : монографія / В. Заяц, Л. Дорофеева, О. Пунда та ін. ; за заг. ред. В. Заяца. – Одеса : Видавництво «Юридика», 2024. – 212 с.

ISBN 978-617-8182-66-3

DOI 10.33244/978-617-8182-66-3

У виданні всебічно проаналізовано основні аспекти організаційно-правового механізму взаємодії Держмитслужби із вітчизняними правоохоронними органами, зокрема, з питань запобігання та протидії контрабанді, а також реалізації відповідних організаційних заходів.

Монографія буде корисною для наукових та науково-педагогічних працівників, здобувачів другого, третього, наукового рівнів вищої освіти, а також фахівців митного спрямування та усіх, хто цікавиться митною проблематикою.

УДК 343.359.3-043.865:[336.24.07+351.74]

Редакційна колегія:

Дмитро Серебрянський, канд. екон. наук, доцент, в.о. ректора Державного податкового університету;

Олександра Смірнова, канд. екон. наук, старш. наук. співроб., проректор з наукової роботи Державного податкового університету;

Іван Бережнюк, д-р екон. наук, професор, начальник Хмельницької митниці Державної митної служби України;

Олена Костюченко, д-р юрид. наук, професор, професор кафедри цивільного права та процесу Державного податкового університету;

Анатолій Сіцінський, д-р наук з держ. упр., професор, начальник науково-дослідного відділу Національної академії Державної прикордонної служби України;

Леонід Тимченко, д-р юрид. наук, професор, завідувач відділу дослідження міжнародної податкової конкуренції Науково-дослідного інституту фінансової політики Державного податкового університету

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ	6
ВСТУП	8
Розділ 1	
ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ВЗАЄМОДІЇ МИТНИХ І ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ	11
<i>Ельвіра Молдован</i> Теоретико-методичні аспекти та правовий базис організаційно-правового механізму взаємодії Держмитслужби з правоохоронними органами України у запобіганні та протидії контрабанді	11
<i>Олександр Пунда, Алла Дідук, Вікторія Слободян</i> Повноваження та практика роботи митних адміністрацій іноземних держав у частині взаємодії з правоохоронними органами у запобіганні контрабанді, здійснення оперативно-розшукових заходів, проведення досудового розслідування фактів вчинення контрабанди товарів	37
Розділ 2	
СИСТЕМА ПРАВОВИХ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНИХ ЗАХОДІВ У ВЗАЄМОДІЇ МИТНИХ І ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ	82
<i>Віктор Заяц</i> Сучасний стан функціонування організаційно-правового механізму взаємодії Держмитслужби з вітчизняними правоохоронними органами з питань запобігання та протидії контрабанді	82

Лілія Дорофєєва

Шляхи удосконалення організаційно-правового механізму взаємодії Держмитслужби з правоохоронними органами України в контексті підвищення інституційної спроможності Держмитслужби в частині надання митним органам права проводити оперативно-розшукову діяльність та досудове розслідування контрабанди	119
ВИСНОВКИ	175
ПРОПОЗИЦІЇ	186
ПЕРЕЛІК ДЖЕРЕЛ ПОСИЛАНЬ	196

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

БЕБУ – Бюро економічної безпеки України

ВМО – Всесвітня Митна Організація

ВРУ – Верховна Рада України

ДБР – Державне Бюро Розслідувань

ДПСУ – Державна прикордонна служба України

ЄС – Європейський Союз

Закон ZFdG – Закон Федеративної Республіки Німеччина про Митну службу кримінальних розслідувань

Закон № 3513-IX – Закон України «Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України щодо криміналізації контрабанди товарів»

Закон про ОРД – Закон України «Про оперативно-розшукову діяльність»

Киотська Конвенція – Міжнародна конвенція про спрощення і гармонізацію митних процедур

ККУ – Кримінальний кодекс України

КМУ – Кабінет Міністрів України

Конвенція Найроби – Міжнародна конвенція про взаємну адміністративну допомогу у відверненні, розслідуванні та припиненні порушень митного законодавства

Конвенція ООН – Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти транснаціональної організованої злочинності

КПКУ – Кримінальний процесуальний кодекс України

МВСУ – Міністерство внутрішніх справ України

МКУ – Митний кодекс України

НАБУ – Національне антикорупційне бюро України

ОРД – оперативно-розшукова діяльність

ПМП – порушення митних правил

Резолюція Пунта-Кана – Резолюція Комісії з питань політики Всесвітньої Митної Організації «Про роль митниці в контексті безпеки»

СБУ – Служба безпеки України

Стандарт 12 – Стандарт 12 «Слідча і правоохоронна діяльність» Митних прототипів

Угода про асоціацію з ЄС – Угода від 27 червня 2014 р. про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та ЄС, Європейським співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами, з іншої сторони

ФРН – Федеративна Республіка Німеччина

ВСТУП

Серед основних завдань, покладених на Державну митну службу України (далі – Держмитслужба), особливе місце належить запобіганню та протидії контрабанді й боротьбі з порушеннями митних правил на всій митній території нашої держави.

Для успішного та ефективного виконання зазначених завдань митні органи повинні бути наділені правоохоронною функцією та повноваженнями для її реалізації. Однак сьогодні, попри нормативно-правове закріплення за Держмитслужбою та її територіальними органами правоохоронних повноважень, їх практичного здійснення не відбувається через законодавчу невизначеність статусу Держмитслужби як суб'єкта правоохоронної діяльності. За такого стану речей митні органи не можуть здійснювати ані оперативно-розшукової діяльності, ані повноцінної міжнародної співпраці із митними адміністраціями зарубіжних країн, ані належного обміну інформацією на національному й міжнародному рівнях. Крім того, виникає ряд проблемних питань організаційно-правового характеру у взаємодії Держмитслужби із правоохоронними органами України. Зокрема, здебільшого, у зв'язку із правовими колізіями у національному законодавстві, митні та правоохоронні органи не можуть повноцінно взаємодіяти при протидії та запобіганні контрабанді й іншим митним правопорушенням, розслідуванні кримінальних справ, пов'язаних зі злочинами, вчиненими на митному кордоні.

Усе вище зазначене перешкоджає належному забезпеченню стану митної безпеки, а через неї – економічної та національної безпеки України. Дана проблема підсилюється ще й російсько-українською повномасштабною війною: на її тлі об'єктивно активізується незаконне переміщення товарів і контрабанди через митний кордон. З огляду на це, актуальність даного наукового видання є очевидною і на часі.

Дана монографія є комплексним науковим дослідженням, що складається з двох розділів, висновків та пропозицій, переліку використаних джерел.

Метою монографії є напрацювання пропозицій щодо удосконалення взаємодії Державної митної служби України з вітчизняними правоохоронними органами з питань запобігання та протидії контрабанді.

Об'єктом монографічного дослідження виступають суспільно-правові відносини, які виникають у сфері взаємодії Державної митної служби України з вітчизняними правоохоронними органами з питань запобігання та протидії контрабанді.

У першому розділі розкрито теоретико-правові засади взаємодії митних і правоохоронних органів. Зокрема, досліджено теоретико-методичні аспекти та правовий базис організаційно-правового механізму взаємодії Держмитслужби з правоохоронними органами України у запобіганні та протидії контрабанді та зроблено висновок про те, що взаємодія митних і правоохоронних органів у запобіганні та протидії контрабанді має ряд домінуючих відмінних ознак, а саме: 1) спільні мета і завдання (навіть якщо вони мають ситуативний характер); 2) нормативна регламентованість; 3) визначений характер, методи та рівні реалізації. Встановлено, що виникає неузгодження між національними документами законодавчого та підзаконного рівня, котре потребує вирішення у напрямі надання митниці статусу та відповідного функціоналу правоохоронного органу.

У рамках вивчення зарубіжного досвіду взаємодії митних і правоохоронних органів, з урахуванням практики роботи та повноважень митних адміністрацій іноземних держав у питаннях організації та здійснення боротьби з контрабандою, а також взаємодії митних і правоохоронних органів проаналізовано досвід п'яти європейських країн: Німеччини, Польщі, Литви, Хорватії та Фінляндії. Встановлено, що практика роботи митних адміністрацій іноземних держав у сфері здійснення оперативно-розшукових

заходів та проведення досудового розслідування фактів вчинення контрабанди товарів відрізняється в залежності від національних особливостей та законодавства, але всі вони об'єднані спільною метою – забезпечення безпеки та законності міжнародної торгівлі, забезпечення ефективного здійснення фінансового контролю.

Другий розділ присвячено вивченню питання системи правових і організаційних заходів у взаємодії митних і правоохоронних органів України. За результатами аналізу сучасного стану функціонування організаційно-правового механізму взаємодії Держмитслужби з вітчизняними правоохоронними органами з питань запобігання та протидії контрабанді виділено низку ключових проблемних аспектів у досліджуваній сфері. Зокрема, акцент зроблено на дисбалансі між правоохоронними завданнями та повноваженнями митних органів України, недолученні окремих додатків Конвенції Найробі до національного законодавства, потребі у структурній трансформації правоохоронних підрозділів Держмитслужби відповідно до перспектив правоохоронної діяльності тощо.

На особливу увагу заслуговують запропоновані авторським колективом шляхи удосконалення організаційно-правового механізму взаємодії Держмитслужби з правоохоронними органами України в контексті підвищення інституційної спроможності Держмитслужби, а також чіткого розподілу повноважень митних та правоохоронних органів в питаннях протидії контрабанді. У цьому контексті увагу зосереджено на покращенні можливостей взаємодії митних і правоохоронних органів у запобіганні та протидії контрабанді, удосконаленні нормативно-правового базису, поліпшенні ефективності взаємодії митних і правоохоронних органів, розширенні інституційної спроможності митних органів у запобіганні та протидії контрабанді.

Наукове дослідження підготовлено з урахуванням перспективних напрямів розвитку взаємодії вітчизняних митних і правоохоронних органів в цілому та у запобіганні та протидії контрабанді зокрема.

Розділ 1

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ВЗАЄМОДІЇ МИТНИХ І ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДИЧНІ АСПЕКТИ ТА ПРАВОВИЙ БАЗИС ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖМИТСЛУЖБИ З ПРАВООХОРОННИМИ ОРГАНАМИ УКРАЇНИ У ЗАПОБІГАННІ ТА ПРОТИДІЇ КОНТРАБАНДІ

Ельвіра Молдован,

канд. держ. упр.,
провідний науковий співробітник відділу митної
та економічної безпеки
Науково-дослідного інституту фінансової політики
Державного податкового університету

Контрабанда є негативним соціально-економічним явищем, котре створює безпосередні та очевидні загрози національній безпеці. За різними оцінками [41], щорічні обсяги контрабанди в Україні є суттєвими [22], а втрати українського державного бюджету від контрабанди щорічно складають орієнтовно 100 млрд грн [63].

Вочевидь, такий стан речей потребує застосування ефективних інструментів запобігання та протидії контрабанді. Одним із таких інструментів, як доводить практика, виступає взаємодія митних і правоохоронних органів у їхньому прагненні протистояти контрабанді.

Тому не дивно, що питання взаємодії митних і правоохоронних органів у запобіганні та протидії контрабанді стало предметом

вітчизняного наукового дискурсу. Досліджуваній проблематиці, зокрема, присвячені праці О. Авдеєва [21], О. Золотнікова [45], В. Ортинського [71] та інших.

Однак, попри достатньо широкий спектр пропрацьованості досліджуваного питання, досі в наукових тлумаченнях терміну «взаємодія» спостерігається певна неоднозначність, але різноманіття підходів не виходить за рамки двох основних інтерпретацій: широкого та вузького [120].

У широкому розумінні взаємодією є такий стан зв'язків між суб'єктами, який характеризується їх безперервною дією і взаємовпливом один на одного. Взаємодія у вузькому розумінні – це спільна або узгоджена у просторі та часі діяльність двох і більшого числа суб'єктів задля досягнення однієї мети або декількох загальних цілей [47, с. 518].

Саме вузьке розуміння терміну «взаємодія», на нашу думку, є ключем до розкриття сутності взаємодії митних і правоохоронних органів у запобіганні та протидії контрабанді. Якщо при цьому ще врахувати об'єктивну природу процесу взаємодії, котра обумовлюється необхідністю вирішувати нагальні та поточні проблеми сторін, котрі взаємодіють, то стає очевидно, що митні та правоохоронні органи при виконанні спільних завдань щодо запобігання та протидії контрабанді функціонують у рамках комплексної діяльності їх підрозділів у безпосередньому та опосередкованому взаємозв'язку і взаємодоповнюваності, тобто у взаємодії.

Відтак взаємодію митних і правоохоронних органів доцільно розуміти як їхнє функціональне співробітництво, спільну діяльність (зокрема, процесуальні та оперативно-розшукові дії [23, с. 110]) та(або) інформаційний обмін з метою ефективного виконання покладених на них завдань та функцій у межах наданих їх законодавством повноважень [21, с. 130].

Подібне трактування взаємодії митних органів із правоохоронними органами у сфері протидії контрабанді пропонує й В. Ортинський. Дослідник наголошує, що митні та правоохоронні органи,

які взаємодіють у сфері запобігання та протидії контрабанді, мають спільні завдання з попередження, виявлення злочинних посягань, захисту інтересів держави, а тому діють спільно, чітко дотримуючись правових норм. Така спільна діяльність здійснюється на певному рівні, у конкретних формах і за допомогою спеціально визначених методів, узгоджених за місцем і часом, регулярно, на ініціативній або нормативній підставі, та має визначений характер (інформаційний, консультаційний, функціональний, організаційний) [71, с. 7].

Відштовхуючись від думки про три види взаємодії (внутрішньо-системної, міжсистемної та загальносистемної) органів державної влади [21, с. 131], припускаємо, що взаємодія митних і правоохоронних органів у запобіганні та протидії контрабанді має міжсистемний характер оскільки вона відбувається між різними органами державної влади, а також загальносистемний характер, так як митні й правоохоронні органи можуть здійснювати спільну нормотворчу діяльність.

Для наукового дискурсу щодо взаємодії митних і правоохоронних органів у запобіганні та протидії контрабанді притаманною є множинність підходів до розуміння форм такої взаємодії. Частина дослідників стоїть на позиціях детального представлення форм взаємодії митних і правоохоронних органів, базуючись на положеннях нормативно-правових актів (наприклад, [109, с. 200]). Зокрема, дослідник зазначає, що основними формами взаємодії митних органів з органами охорони державного кордону є: обмін інформацією; своєчасне інформування один одного про підготовку чи вчинення правопорушень; проведення спільних заходів щодо припинення порушень законодавства з прикордонних і митних питань; опрацювання та реалізація спільних планів, програм боротьби з правопорушеннями, проведення спільних нарад; видання спільних відомчих нормативних актів щодо порядку взаємодії в процесі здійснення заходів по боротьбі з правопорушеннями; спільне вивчення умов та причин, що сприяють вчиненню правопорушень та опрацювання профілактичних заходів щодо їх усунення; вироблення спільних

пропозицій щодо форм і методів проведення профілактики правопорушень; створення спільних робочих груп для вивчення окремих проблем боротьби з правопорушеннями та вироблення пропозицій щодо їх вирішення; опрацювання та надання у відповідні інстанції погоджених пропозицій з питань профілактики злочинів та інших правопорушень [109, с. 200].

Однак, нам більше імпонує підхід, відповідно до котрого форми взаємодії митних і правоохоронних органів у запобіганні та протидії контрабанді узагальнено та згруповано за певними критеріями. Цей підхід, на нашу думку, дає змогу більш лаконічно, чітко та систематизовано представити форми взаємодії вказаних органів і сформулювати більш цілісне концептуальне уявлення про процес взаємодії митних і правоохоронних органів у запобіганні та протидії контрабанді. Зокрема, у рамках цього підходу, привертають увагу міркування О. Золотнікова, який розподіляє форми взаємодії митних і правоохоронних органів у запобіганні та протидії контрабанді за критерієм повноважень на дві групи:

1) інформаційно-організаційного характеру (направлення митним органам офіційних письмових повідомлень, надання митним органам відповідної офіційної інформації, передання матеріалів тощо);

2) тактично-організаційного характеру (здійснення окремих процесуальних або процедурних заходів) [45, с. 490].

Таким чином, доходимо висновку, що взаємодія митних і правоохоронних органів у запобіганні та протидії контрабанді має ряд домінуючих ознак, котрі вирізняють таку діяльність серед інших видів діяльності:

1) спільні мета і завдання (навіть якщо вони мають ситуативний характер);

2) нормативна регламентованість;

3) визначений характер, методи та рівні реалізації.

Разом із тим, необхідно зазначити, що теоретичні підходи до розуміння взаємодії митних і правоохоронних органів

у запобіганні та протидії контрабанді, попри усю їх різноманітність, знаходять своє узагальнення та практичне відображення у нормативно-правовому забезпеченні відповідної сфери діяльності. Тому, задля максимально можливого повного розуміння функціонування організаційно-правового механізму взаємодії Державної митної служби України із правоохоронними органами України у запобіганні та протидії контрабанді, необхідно дослідити його правовий базис.

Вітчизняний правовий базис взаємодії митних органів із правоохоронними у запобіганні та протидії контрабанді складається із міжнародних нормативно-правових актів, імplementованих / ратифікованих українською державою, а також із національного законодавства та підзаконних нормативно-правових актів. Розглянемо названі елементи правового базису саме у такій ієрархічній послідовності.

За роки незалежності Україною було укладено більше, ніж 200 міжнародних двосторонніх і багатосторонніх угод, серед яких 6 конвенцій, 15 меморандумів, 84 протоколи та близько 100 угод із питань співробітництва з різних питань протидії вчиненню порушень митних правил та контрабанді.

Основою міжнародного співробітництва з питань протидії контрабанді є Міжнародна конвенція про взаємну адміністративну допомогу у відверненні, розслідуванні та припиненні порушень митного законодавства (далі – Конвенція Найробі) [65], до якої Україна приєдналася відповідно до Указу Президента України від 23.05.2000 р. № 699/2000.

Даний міжнародний нормативно-правовий акт надає визначення терміну «контрабанда», трактуючи його як митне шахрайство, що полягає у переміщенні товарів через митний кордон у будь-який прихований спосіб (ст. 1), та встановлює мету взаємної допомоги митних адміністрацій – відвернення, розслідування та припинення порушень митного законодавства (ст. 2). Конвенція зазначає, що взаємна допомога не стосується арешту осіб

або повернення мит, податків, зборів, нарахувань чи будь-яких коштів іншій Договірній Стороні [65].

Двома базовими принципами надання взаємної допомоги, визначеними аналізованим міжнародним документом, є незавдання шкоди суверенітету та національним інтересам Договірних Сторін і спроможності надати у разі потреби таку ж допомогу, про яку запитує одна із Договірних Сторін (ст. 3, ст. 4).

Конвенція Найробі чітко визначає, що взаємна допомога надається митними адміністраціями. Однак, Додаток V «Розслідування та повідомлення за запитами на користь іншої Договірної Сторони» до Конвенції вказує, що «за письмовим запитом митної адміністрації однієї Договірної Сторони, митна адміністрація іншої Договірної Сторони, у відповідності з чинним на її території законодавством та правилами, забезпечує, самостійно або за допомогою інших компетентних органів, оповіщення осіб про будь-які дії або рішення у їх відношенні з боку запитуючої Договірної Сторони у зв'язку з будь-якою справою, що відноситься до сфери дії цієї Конвенції» [65]. Таким чином, досліджувана Конвенція не виключає можливості взаємодії між митними та правоохоронними органами у відверненні, розслідуванні та припиненні порушень митного законодавства, в тому числі й контрабанди.

Також Додаток IX «Збір інформації» до Конвенції містить положення щодо розповсюдження Генеральним Секретарем Ради митного співробітництва серед служб та посадових осіб, визначених митними адміністраціями Договірних Сторін, специфічної інформації, що міститься у центральному банку, у обсязі, який він вважає необхідним, а також будь-яких узагальнень та навчальних посібників щодо нових і рецидивних напрямків здійснення митного шахрайства, зокрема, щодо контрабанди [65]. Отже, із вказаних норм Конвенції Найробі впливає можливість інформаційної взаємодії у сфері запобігання та протидії контрабанді між митними адміністраціями та службами й посадовими особами інших органів, у тому числі – правоохоронних. Така взаємодія полягає

у тому, що митні адміністрації інформують колег із інших відповідних органів про:

- особисті дані осіб остаточно визнаних винними та підозрюваних у вчиненні контрабанди та окремі процесуальні характеристики справ, порушених щодо них;

- описові дані щодо методів вчинення контрабанди, місць її приховування, контрабандних товарів, обставин, що дозволили виявити даний вид митного правопорушення;

- дані про судна, задіяні для вчинення контрабанди, включно із описовими даними про тип судна; інформацію про країну, під чийм прапором ходить судно, та його фрахтувальника; загальні особисті дані капітана; дані про порт реєстрації, порт призначення, порт завантаження, порти, у які заходило судно; інформацію про характер порушення та місця приховування контрабандних товарів; інформацію щодо попередніх митних правопорушень, вчинених судном, якщо такі були [65].

Додаток Х «Надання допомоги у боротьбі з контрабандою наркотиків та психотропних речовин» до аналізованої Конвенції містить кілька принципових положень, із формулювання котрих випливають основні вектори взаємодії між митними та правоохоронними органами у запобіганні контрабанди наркотиків і психотропних речовин. Зокрема, йдеться про таке:

- оскільки вказується, що положення цього Додатку не повинні перешкоджати застосуванню заходів, прийнятих на національному рівні з метою координації діяльності відомств, до компетенції яких віднесена боротьба з вживанням наркотиків та психотропних речовин, то логічно припустити, що митні адміністрації надають у тому чи іншому обсязі інформацію щодо контрабанди наркотиків і психотропних речовин, що стала їм відома у процесі здійснення професійної діяльності, визначеним уповноваженим правоохоронним органам;

- зазначається, що положення Додатку Х застосовуються, у разі необхідності, також і до фінансових операцій, пов'язаних

Розділ 1.

Теоретико-правові засади взаємодії митних і правоохоронних органів

із контрабандою наркотиків і психотропних речовин, що настановує на цілком логічну думку про необхідність взаємодії митних органів із відповідними правоохоронними органами, до компетенції котрих належить виявлення, розслідування та припинення вказаних фінансових операцій;

– вказується, що Генеральний секретар Ради митного співробітництва, у разі відсутності заперечень з боку Договірної сторони, що надає інформацію, розповсюджує в межах доцільного серед служб та посадових осіб визначених іншими членами Ради, відповідних структур Організації Об'єднаних Націй та Міжнародної організації кримінальної поліції/Інтерполу та інших міжнародних організацій, з якими щодо цього є відповідні домовленості, будь-яку інформацію щодо контрабанди наркотичних засобів та психотропних речовин, що міститься у центральному банку даних, зокрема, щодо осіб, винних і підозрюваних у вчиненні контрабанди наркотиків і психотропних речовин; методів вчинення такої контрабанди; суден, задіяних у вчиненні контрабанди наркотиків і психотропних речовин, що є прямою вказівкою на взаємодію митних і правоохоронних органів на найвищому – міжнародному – рівні [65].

Конвенція Найробі також передбачає надання допомоги у протидії контрабанді творів мистецтва, антикваріату та інших культурних цінностей. Зокрема, Додаток XI до Конвенції містить положення, логіка формулювань котрих є аналогічною до проаналізованих вище норм, викладених у Додатку X, що дозволяє нам висловити міркування про подібність векторів взаємодії митних і правоохоронних органів у протидії контрабанді творів мистецтва, антикваріату та інших культурних цінностей векторам такої ж взаємодії у боротьбі з контрабандою наркотиків та психотропних речовин. Таким чином, йдеться про те, що:

– виконання положень Конвенції не перешкоджає застосуванню внутрішніх заходів співпраці з національними службами з метою захисту культурного надбання;

- положення Додатку XI застосовуються, у разі необхідності, також і до фінансових операцій, пов'язаних із контрабандою творів мистецтва, антикваріату та інших культурних цінностей;
- взаємодія між митними та правоохоронними органами у запобіганні контрабанди творів мистецтва, антикваріату та інших культурних цінностей відбувається на міжнародному рівні шляхом надання відповідної інформації Генеральним секретарем Ради митного співробітництва Міжнародній організації кримінальної поліції/Інтерполу [65].

Отже, Конвенція Найробі встановлює окремі засади взаємодії між митними та правоохоронними органами у запобіганні та протидії контрабанді. Зазначимо, що, за результатами аналізу положень вказаної Конвенції, можна виділити дві ключові ознаки взаємодії митних і правоохоронних органів у досліджуваній сфері: 1) мультирівневність, тобто взаємодія відбувається як на рівні відповідних міжнародних організацій, так і на рівні митних адміністрацій та правоохоронних органів країн-учасниць Конвенції; 2) інформаційний характер, що означає, що взаємна допомога, здебільшого, полягає в обміні відповідною інформацією.

Ще одним основоположним міжнародним документом, що регулює взаємодію митних і правоохоронних органів із питань запобігання та протидії вчиненню порушень митних правил і контрабанді, є Міжнародна конвенція про адміністративну взаємодопомогу у сфері митних відносин [65]. Дана конвенція визначає, що адміністративна допомога надається митними адміністраціями з метою недопущення, розслідування та припинення митних правопорушень і для того, щоб зробити міжнародну систему постачання товарів безпечною (ст. 2) та встановлює принципи здійснення такої допомоги:

- незавдання шкоди суверенітету, законам та договірним зобов'язанням, безпеці, громадському порядку чи будь-яким іншим істотним національним, комерційним або професійним інтересам запитуваної Договірної Сторони;

Розділ 1.

Теоретико-правові засади взаємодії митних і правоохоронних органів

– взаємності, котра полягає у тому, що сторона, яка запитує про допомогу, повинна бути готова надати таку ж допомогу запитуваній стороні;

– вчасності, що передбачає якнайшвидше надання запитуваної допомоги лише за умови, що така допомога не перешкоджатиме будь-якому поточному розслідуванню, переслідуванню або провадженню. У разі існування загрози перешкоджання розслідуванню, переслідуванню або провадженню, надання запитуваної допомоги може бути відтерміновано;

– корисності, сутність якого у тому, що зусилля, витрачені на надання запитуваної допомоги, повинні відповідати очікуваній користі для запитуючої адміністрації (ст. 42) [64].

І хоча аналізована Конвенція вказує, що взаємна адміністративна допомога повинна надаватися митними адміністраціями, вона все ж передбачає можливість надання такої допомоги іншими органами запитуваної сторони. У цьому разі та у випадках, коли відомо про відповідну угоду або домовленість, запитувана адміністрація визначає такі органи (ст. 2) [64], таким чином закладаючи підвалини взаємодії митних і правоохоронних органів.

Міжнародна конвенція про адміністративну взаємодопомогу у сфері митних відносин переважно регламентує надання взаємної адміністративної допомоги у формі інформаційного обміну, зокрема, відомостями щодо нових тенденцій, засобів та способів вчинення митних правопорушень; товарів, що є предметом правопорушення, засобів їх транспортування та способів зберігання; осіб, які вчинили митне правопорушення або підозрюються у його вчиненні тощо (ст. 5). Разом із цим, взаємодія між митними адміністраціями та правоохоронними органами, відповідно до Конвенції про адміністративну взаємодопомогу у сфері митних відносин, може також відбуватися у формі надання інформації для використання у кримінальних розслідуваннях, переслідуваннях або кримінальному провадженні (ст. 24), надання особових даних (після погодження митною адміністрацією) (ст. 26) [64].

Крім того, Конвенція визначає спеціальні види допомоги, яка може надаватися митними адміністраціями одна одній. Серед спеціальних видів допомоги, що передбачають взаємодію митних органів із правоохоронними, є такі:

– контрольована поставка заборонених або підозрілих товарів з відома та під контролем митної адміністрації з наміром розслідування й припинення митних правопорушень. Здійснення контрольованої поставки передбачає залучення інших національних органів, наділених відповідними повноваженнями, за умови, що переміщення заборонених або підозрілих товарів не може бути здійснене під контролем митної адміністрації (ст. 11);

– надання експертів і свідків – запитувана адміністрація може уповноважити своїх посадових осіб виступати як експерти або свідки перед судом або арбітражним судом на території запитувачої Договірної Сторони з питань застосування митного законодавства (ст. 15) [64].

Взаємодія митних адміністрацій із правоохоронними органами також передбачена положеннями щодо транскордонного співробітництва Конвенції про адміністративну взаємодопомогу у сфері митних відносин (Розділ VI). Зокрема, йдеться про переслідування особи, підозрюваної в учиненні митного правопорушення, яке може привести до її екстрадиції, або в співучасті в такому правопорушенні, по гарячих слідах. За таких обставин посадові особи Договірної Сторони, які переслідують на своїй території таку особу, можуть продовжувати переслідування на території іншої Договірної Сторони за умови надання попереднього прохання, отримання дозволу та виконання будь-яких інших умов, установлених запитуваною Договірною Стороною, або й без дозволу, якщо випадок не терпить зволікань. На прохання Договірної сторони, яка здійснює переслідування, переслідувана особа може бути викликана повноважними органами запитуваної Договірної сторони для встановлення особи або затримання (ст. 20).

У рамках транскордонного співробітництва, передбаченого аналізованою Конвенцією, також можлива взаємодія митних адміністрацій із уповноваженими органами, в тому числі – правоохоронними, при секретних розслідуваннях (ст. 22) у формі спільних груп контролю та розслідування, що створюються з метою виявлення та недопущення особливих видів митних правопорушень, які потребують ужиття одночасних скоординованих заходів (ст. 23) [64].

Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти транснаціональної організованої злочинності від 15 листопада 2000 року (далі – Конвенція ООН) – ще один із базових міжнародних документів, спрямованих на регулювання взаємодії митних і правоохоронних органів у запобіганні та протидії контрабанді. Ця Конвенція застосовується до попередження, розслідування і карного переслідування у зв'язку з транснаціональними злочинами, злочинами, вчиненими за участю організованої злочинної групи [49], якими, за своєю суттю, є і контрабанда.

Цей міжнародний документ встановлює засади надання державами-учасницями взаємної правової допомоги в розслідуванні, кримінальному переслідуванні та судовому розгляді у зв'язку з транснаціональними злочинами, злочинами, вчиненими за участю організованої злочинної групи (ст. 18). Умовою надання такої взаємної правової допомоги є наявність розумних підстав держави-учасниці, що подає запит про допомогу, підозрювати, що:

- злочин є транснаціональним за своїм характером;
- потерпілі, свідки, доходи, засоби вчинення злочинів або докази щодо таких злочинів знаходяться у запитуваній державі-учасниці;
- до вчинення злочину причетна організована злочинна група (ст. 18).

Взаємна правова допомога, що надається, може запитуватися з будь-якою з нижчеперелічених цілей:

- a) одержання показань свідків або заяв від окремих осіб;
- b) вручення судових документів;
- c) проведення обшуку і здійснення виїмки або арешту;

- d) огляд об'єктів і ділянок місцевості;
- e) надання інформації, речових доказів і оцінок експертів;
- f) надання оригіналів або завірених копій відповідних документів і матеріалів, включаючи урядові, банківські, фінансові, корпоративні чи комерційні документи;
- g) виявлення або відстеження доходів від злочинів, майна, засобів вчинення злочинів або інших предметів з метою доведення;
- h) сприяння добровільній явці відповідних осіб до органів запитуючої держави-учасниці;
- i) надання будь-якого іншого виду допомоги, що не суперечить внутрішньому законодавству запитуваної держави-учасниці [49].

Взаємна правова допомога може надаватися компетентними органами однієї держави-учасниці компетентним органам іншої держави-учасниці і без попереднього запиту за умови, що передана інформація стосується кримінально-правових питань і може сприяти здійсненню чи успішному завершенню розслідування і кримінального переслідування або може привести до формального запиту про допомогу.

Надання взаємної правової допомоги без попереднього запиту здійснюється на засадах:

- збереження конфіденційного характеру переданої інформації, навіть на тимчасовій основі, або дотримання обмеження на її використання, за винятком випадків, коли розкриття такої інформації виправдовує обвинуваченого;
- незавдання шкоди зобов'язанням держав-учасниць за будь-яким іншим двостороннім або багатостороннім договором про правову допомогу;
- неможливості відмови у запитуваній правовій допомозі на підставі банківської таємниці;
- однозначної згоди запитуваної сторони і сторони, яка запитує, щодо визнання відповідного діяння злочином;
- вільної та свідомої згоди особи, яка перебуває під вартою або відбуває термін тюремного ув'язнення на території однієї

Розділ 1.

Теоретико-правові засади взаємодії митних і правоохоронних органів

держави-учасниці, на її передачу іншій державі-учасниці з метою встановлення особи, давання показань або надання іншої допомоги в одержанні доказів для розслідування, кримінального переслідування або судового розгляду [49].

Однак у наданні взаємної правової допомоги може бути відмовлено. Підставами для відмови є:

а) надання прохання не у відповідності до положень Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти транснаціональної організованої злочинності;

б) переконання запитуваної держави-учасниці у тому, що виконання прохання може завдати шкоди її суверенітету, безпеці, громадському порядку або іншим життєво важливим інтересам;

в) заборона внутрішнім законодавством запитуваної держави-учасниці її органам здійснювати запитувані заходи щодо будь-якого аналогічного злочину, якби такий злочин був предметом розслідування, кримінального переслідування або судового розгляду в межах її юрисдикції;

г) виконання прохання суперечить правовій системі запитуваної держави-учасниці стосовно питань взаємної правової допомоги [49].

Підставою для відмови у наданні взаємної правової допомоги не може бути зв'язок злочину, щодо котрого здійснюється запит про допомогу, із податковими питаннями.

Організаційно-структурний компонент надання взаємної правової допомоги передбачає призначення кожною державою-учасницею центрального органу¹, на котрий покладається відповідальність за:

- одержання прохань про надання взаємної правової допомоги;
- виконання прохань про надання взаємної правової допомоги;
- перепровадження для виконання компетентним органам.

¹ Якщо в державі-учасниці є спеціальний регіон або територія з окремою системою надання взаємної правової допомоги, вона може призначити особливий центральний орган, що буде виконувати таку ж функцію щодо цього регіону або території (п. 13 ст. 18) [30].

Повноваження таких центральних органів охоплюють оперативне і належне виконання або перепровадження отриманих прохань; сприяння оперативному і належному виконанню цього прохання компетентним органом; перепровадження прохань про надання взаємної правової допомоги, що сформовані у державі-учасниці, яку він представляє, і будь-яких повідомлень щодо неї центральним органам інших відповідних держав-учасниць або, у разі вимоги, по дипломатичних каналах чи, у разі надзвичайних обставин, через Міжнародну організацію кримінальної поліції [49].

Надання взаємної правової допомоги супроводжується й інформаційною взаємодією, що полягає у розумних запитаннях щодо ходу виконання запиту та відповідей на них; оперативних повідомленнях про те, що необхідності у наданні взаємної правової допомоги більше немає; консультаціях між запитуваною стороною і стороною, яка запитує, щодо можливості надання чи ненадання допомоги, умов надання допомоги, покриття витрат; наданні копій урядових матеріалів, документів або інформації, відкритих для публічного доступу (ст. 18) [49].

Взаємна правова допомога може також здійснюватися у формі:

– спільних розслідувань. У такому разі заінтересовані компетентні органи можуть створювати органи з проведення спільних розслідувань, укладаючи відповідні угоди або домовленості постійного або тимчасового характеру (ст. 19);

– провадження спеціальних методів розслідування, у тому числі – контрольованих поставок (включно із перехопленням вантажів і залишення їх неторканими або їхнім вилученням, або заміною), електронного спостереження, агентурних операцій. При цьому державі-учасниці, у разі необхідності, укладають двосторонні або багатосторонні договори або домовленості постійного або одноразового характеру в контексті співробітництва на міжнародному рівні. Такі угоди або домовленості укладаються і здійснюються при повному дотриманні принципу суверенної рівності

держав і реалізуються у суворій відповідності до умов цих угод або домовленостей (ст. 20);

– передачі кримінального провадження з метою кримінального переслідування у зв'язку зі злочином, що охоплюється цією Конвенцією, у випадках, коли вважається, що така передача відповідає інтересам належного здійснення правосуддя, зокрема, у випадках, коли зачіпаються декілька юрисдикцій, для забезпечення об'єднання кримінальних справ (ст. 21) [49].

Особливу увагу у Конвенції ООН привертають положення щодо заходів, спрямованих на розширення співробітництва з правоохоронними органами (ст. 26), та щодо співробітництва між правоохоронними органами (ст. 27). У першому випадку йдеться про заохочення осіб, які беруть або брали участь в організованих злочинних групах, до надання інформації, корисної для компетентних органів, з метою розслідування і доведення, у другому – про зміцнення, або де це необхідно, установлення каналів зв'язку між компетентними органами, установами і службами для того, щоб забезпечити надійний і швидкий обмін інформацією про всі аспекти злочинів, що охоплюються цією Конвенцією, включаючи, зв'язки з іншими видами злочинної діяльності; співробітництво у проведенні розслідувань у зв'язку з транснаціональними злочинами та злочинами, вчиненими організованими угрупованнями; надання необхідних предметів або необхідної кількості речовин для цілей аналізу чи розслідування; сприяння ефективній координації між їхніми компетентними органами, установами і службами; обміну інформацією і координацією адміністративних та інших заходів [49].

Зі змісту цих статей випливає, що взаємна правова допомога у формі співробітництва можлива із та між правоохоронними органами. У такому разі вітчизняні митні органи, які не мають статусу правоохоронних, залишаються поза площиною такої співпраці. Однак, аналізована Конвенція є ратифікованою в національне законодавство України, а відтак є частиною нормативно-правового базису у досліджуваній сфері. Тому, у такому ракурсі положення

цього міжнародного документу варто розглядати як орієнтири для зміцнення функціональної та організаційної спроможності українських митних органів.

Такий же підхід потрібно застосовувати і при розгляді положень Конвенції ООН про взаємну правову допомогу у сфері підготовки кадрів і технічної допомоги (ст. 29), оскільки відповідні положення аналізованої Конвенції передбачають, що до реалізації програм підготовки персоналу шляхом його відрядження та обміну ним залучаються працівники правоохоронних органів. І хоча, відповідно до Конвенції, до правоохоронних органів належать також слідчі і співробітники митних органів (ст. 29), згідно з українським національним законодавством, митні органи не мають статусу правоохоронних. Відтак питання «спостереження за переміщенням предметів контрабанди» (пп. (с), п. 1, ст. 29), котрих, серед іншого, стосуються програми підготовки персоналу, залишаються поза зоною доступності митних органів (у контексті нашого дослідження).

Основним національним законодавчим актом, котрий регулює сферу взаємодії митних і правоохоронних органів у запобіганні та протидії контрабанді, є Митний кодекс України (далі – МКУ). Він, зокрема, містить Главу 77 «Взаємовідносини митних органів з іншими органами державної влади, органами місцевого самоврядування, суб'єктами підприємницької діяльності», де вказується, що митні органи при виконанні покладених на них завдань взаємодіють, у тому числі шляхом обміну інформацією, з правоохоронними органами в порядку, встановленому законодавством (ст. 558). Така інформаційна взаємодія полягає у тому, що митні органи інформують правоохоронні про виявлені правопорушення, розслідування яких не належить до повноважень митних органів; а правоохоронні органи, своєю чергою, письмово інформують митні про виявлені ними порушення митних правил або контрабанду (ст. 558) [61].

Крім того, Розділ XVII «Запобігання та протидія контрабанді» фактично вказує два законодавчо визначені способи запобігання

Розділ 1.

Теоретико-правові засади взаємодії митних і правоохоронних органів

та протидії контрабанді – контрольовані поставки наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів (ст. 456) та переміщення товарів під негласним контролем (ст. 457) [61], котрі також передбачають взаємодію митних і правоохоронних органів. Зокрема, у ст. 465 вказується, що митні органи України із метою виявлення джерел і каналів незаконного обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, осіб, які беруть участь у цьому, разом із іншими органами, уповноваженими на здійснення оперативно-розшукової діяльності, можуть використовувати метод контрольованої поставки зазначених засобів, речовин і прекурсорів [61]. Тобто, йдеться про взаємодію із правоохоронними органами, а саме, із законодавчо визначеними підрозділами Національної поліції, Державного бюро розслідувань (далі – ДБР), Служби безпеки України (далі – СБУ), Служби зовнішньої розвідки України, Державної прикордонної служби України (далі – ДПСУ), управління державної охорони, розвідувального органу Міністерства оборони України, Національного антикорупційного бюро України (далі – НАБУ), Бюро економічної безпеки України (далі – БЕБУ) [92]. Також, у контексті нашого дослідження, необхідно звернути увагу на те, що положеннями Розділу XVII визначається, що протидія та запобігання контрабанді митними органами шляхом переміщення товарів під негласним контролем також здійснюється із залученням правоохоронних органів, які забезпечують оперативний нагляд (ст. 457) [61].

Як при здійсненні контрольованої поставки, так і при переміщенні товарів під негласним контролем митні органи дотримуються порядку, визначеного відповідним нормативно-правовим актом «центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну фінансову політику, Міністерства внутрішніх справ України (далі – МВСУ), СБУ, центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері захисту державного кордону, погодженим із Офісом Генерального прокурора та зареєстрованим у Міністерстві

юстиції України» (ст. 456, ст. 457) [61], що є непрямою вказівкою на те, із якими саме правоохоронними органами взаємодіють митні органи у запобіганні та протидії контрабанді.

Взаємодія митних і правоохоронних органів, що полягає у надсиланні вітчизняними й зарубіжними правоохоронними органами офіційних письмових повідомлень митним органам про вчинення особою порушення митних правил, забезпечує одну із підстав для порушення справи про порушення митних правил, у тому числі, й контрабанди (ст. 491) [61].

Також взаємодія митних і правоохоронних органів має місце при адміністративному затриманні. Зокрема, йдеться про те, що «працівники правоохоронних органів та військовослужбовці повинні надавати допомогу посадовим особам митного органу, які здійснюють адміністративне затримання, в разі вчинення опору або спроби втечі особи, яка підлягає затриманню, з місця події» (ст. 507) [61].

Опосередкована вказівка на взаємодію митних і правоохоронних органів у запобіганні та протидії контрабанді міститься у ч. 5 ст. 338 МКУ, де зазначається, що при огляді (переогляді) товарів, транспортних засобів комерційного призначення отримана від правоохоронних органів офіційна інформація опрацьовується митними органами самостійно із застосуванням системи управління ризиками [61]. Тут потрібно звернути увагу на те, що у рамках цієї взаємодії між правоохоронними та митними органами доволі часто виникало переважання останніх інформаційними повідомленнями, зміст яких не завжди корелювався із повноваженнями і можливостями митних органів. Дану ситуацію вдалось урегулювати за допомогою Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження вичерпного переліку підстав, за наявності яких може проводитись огляд (переогляд) товарів, транспортних засобів комерційного призначення митними органами» від 23.05.2012 р. № 467 [85].

Запобігання та протидія контрабанді також є предметом регулювання Кримінального кодексу України від 15 квітня 2001 року

Розділ 1.

Теоретико-правові засади взаємодії митних і правоохоронних органів

(далі – ККУ). Даний кодифікований акт встановлює кримінальну відповідальність за вчинення контрабанди культурних цінностей, зброї, отруйних, сильнодіючих, вибухових речовин, радіоактивних матеріалів, спеціальних технічних засобів негласного отримання інформації (ст. 201), лісоматеріалів та цінних порід дерев (ст. 201¹), товарів (крім підакцизних товарів та електричної енергії) (ст. 201³) і підакцизних товарів (ст. 201⁴) [52]. Однак, ККУ не містить положень, які би стосувалися взаємодії митних і правоохоронних органів при запобіганні та протидії контрабанді.

Натомість, такі норми є в Кримінальному процесуальному кодексі України від 13 квітня 2012 року (далі – КПКУ). Необхідно зауважити, що відповідні положення містять як опосередковані вказівки на співпрацю митних органів із правоохоронними у запобіганні та протидії контрабанді, так і прями.

Прикладом першої категорії вказівок, опосередкованих, може бути ст. 216 «Підслідність», у котрій йдеться про те, що досудове розслідування контрабанди культурних цінностей і зброї здійснюють слідчі органів безпеки (п. 2), а досудове розслідування контрабанди лісоматеріалів та цінних порід дерев, товарів (крім підакцизних товарів та електричної енергії) і підакцизних товарів – детективи органів Бюро економічної безпеки України (п. 3) [53]. Із даних положень випливає логічний висновок про взаємодію між митними та правоохоронними органами, оскільки виявлення факту вчинення контрабанди належить саме до компетенції митних органів, які передають інформацію щодо виявлених протиправних дій, що містять ознаки кримінального правопорушення, відповідним правоохоронним органам.

Певний масив положень щодо взаємодії митних і правоохоронних органів у запобіганні та протидії контрабанді знаходимо у законах України, котрими регулюється діяльність окремих правоохоронних органів (табл. 1.1). Щоправда, необхідно зазначити, що ці законодавчі норми мають, здебільшого непрямої характер у визначенні суті та напрямів досліджуваної взаємодії.

Таблиця 1.1 – Огляд норм законів України щодо взаємодії митних і правоохоронних органів у запобіганні та протидії контрабанді*

№ з/п	Назва закону України	Зміст норми
1	2	3
1	<i>Про оперативно-розшукову діяльність</i>	Стаття 11. Сприяння здійсненню оперативно-розшукової діяльності Органи державної влади, підприємства, установи, організації незалежно від форми власності зобов'язані сприяти оперативним підрозділам у вирішенні завдань оперативно-розшукової діяльності.
2	<i>Про Національну поліцію</i>	Стаття 5. Взаємодія поліції з органами державної влади та органами місцевого самоврядування 1. Поліція у процесі своєї діяльності взаємодіє з органами правопорядку та іншими органами державної влади, ... відповідно до закону та інших нормативно-правових актів.
		Стаття 25. Повноваження поліції у сфері інформаційно-аналітичного забезпечення ... 4) здійснює інформаційну взаємодію з іншими органами державної влади України, ...
		Стаття 35. Зупинення транспортного засобу ...2. Поліцейський зобов'язаний зупинити транспортні засоби у разі: 1) якщо є інформація, що свідчить про порушення власником транспортного засобу митних правил, виявлені митними органами відповідно до Митного кодексу України, а саме: порушення строків тимчасового ввезення та/або переміщення в митному режимі транзиту іншого транспортного засобу особистого користування, використання такого транспортного засобу для цілей підприємницької діяльності та/або отримання доходів в Україні, ...
3	<i>Про Бюро економічної безпеки України</i>	Стаття 7. Взаємодія Бюро економічної безпеки України з іншими органами державної влади, органами місцевого самоврядування, правоохоронними органами та іншими особами 1. Бюро економічної безпеки України у процесі своєї діяльності взаємодіє з органами державної влади, ... відповідно до закону. ...

Розділ 1.

Теоретико-правові засади взаємодії митних і правоохоронних органів

Продовження таблиці 1.1

1	2	3
		<p>7. Витребування Бюро економічної безпеки України інформації та/або документів від органів державної влади, ... може здійснюватися відповідно до їх підслідності та в порядку, визначеному Кримінальним процесуальним кодексом України....</p> <p>9. Отримання Бюро економічної безпеки України від державних органів, ... інформації, що відсутня в автоматизованих інформаційних і довідкових системах, реєстрах та банках (базах) даних для проведення аналітичної діяльності, визначеної цим Законом, здійснюється на підставі письмового запиту.</p> <p>Стаття 8. Повноваження Бюро економічної безпеки України</p> <p>1. Бюро економічної безпеки України відповідно до покладених на нього завдань:</p> <p>1) здійснює оперативно-розшукову діяльність та досудове розслідування у межах передбаченої законом підслідності;</p> <p>...</p> <p>3) здійснює інформаційну взаємодію з органами державної влади, ..., іншими державними органами, ...</p>
4	<i>Про Службу безпеки України</i>	<p>Стаття 8. Відносини Служби безпеки України з державними органами, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами, громадянами та їх об'єднаннями</p> <p>Служба безпеки України взаємодіє з державними органами, ... та посадовими особами, які сприяють виконанню покладених на неї завдань.</p> <p>Стаття 17. Взаємодія Служби безпеки України з правоохоронними та іншими державними органами України</p> <p>Служба безпеки України взаємодіє з ... правоохоронними та митними органами у порядку і на засадах, визначених законами, указами Президента України та прийнятими на їх основі актами Служби безпеки України і відповідного відомства.</p> <p>Стаття 24. Обов'язки Служби безпеки України</p> <p>13) брати участь у розробці заходів і вирішенні питань, що стосуються ... прикордонного режиму і митних правил.</p>

Закінчення таблиці 1.1

1	2	3
5	<i>Про Державну прикордонну службу України</i>	<p>Стаття 20. Права Державної прикордонної служби України</p> <p>...</p> <p>б) самостійно, а в разі перебування транспортних засобів, товарів та інших предметів, що переміщуються через державний кордон України, під митним контролем – разом з митними органами проводити відповідно до законодавства огляд, у разі потреби – і супроводження зазначених транспортних засобів, товарів та предметів;</p> <p>...</p> <p>19) ... При цьому вантаж, який перевозиться транспортними засобами під митним контролем, підлягає такому оглядові тільки разом з митними органами;</p> <p>...</p> <p>33) у взаємодії з митними органами та іншими державними органами здійснювати заходи щодо недопущення незаконного переміщення через державний кордон України вантажів, стосовно яких законодавством встановлено заборони і обмеження, вилучати такі вантажі в разі здійснення спроби переміщення їх через державний кордон України або самостійно в ході проведення оперативного-розшукових заходів та передавати їх за призначенням у встановленому порядку;</p> <p>...</p> <p>43) взаємодіяти з питань ... протидії ..., незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, транскордонній злочинності, контрабандній діяльності з компетентними органами...</p>

Джерело: розроблено авторами за [92; 91; 79; 98; 83]

Отже, як бачимо із табл. 1.1, практично жодне із наведених законодавчих положень не містить прямої та конкретної вказівки на взаємодію митних і правоохоронних органів у запобіганні та протидії контрабанді (за винятком п. 33 і п. 43 ст. 20 Закону України «Про Державну прикордонну службу України»).

Наступною складовою правового базису взаємодії Держмитслужби з правоохоронними органами України у запобіганні та протидії контрабанді є підзаконні нормативно-правові

акти – Постанови Кабінету Міністрів України (далі – КМУ), укази Президента України тощо.

Серед цього масиву підзаконних нормативно-правових актів окремо треба відмітити Постанову КМУ «Про затвердження положень про Державну податкову службу України та Державну митну службу України» від 06 березня 2019 року № 227. У цьому документі, серед інших завдань Держмитслужби, зазначається запобігання та протидія контрабанді (пп. 26 п. 4), а також участь у міжнародному співробітництві з питань протидії контрабанді та порушенням митних правил, у тому числі шляхом:

- обміну інформацією з митними, правоохоронними органами та іншими органами іноземних держав з питань протидії незаконному переміщенню наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів та прекурсорів;

- надання взаємної адміністративної допомоги у запобіганні, виявленні та розслідуванні порушень вимог законодавства з питань митної справи на підставі міжнародних угод та обміну інформацією з митними, правоохоронними органами та іншими органами іноземних держав і міжнародних організацій тощо (пп. 27 п. 4) [86].

Таким чином, вище викладене формулює засади взаємодії Державної митної служби України із митними адміністраціями та правоохоронними органами зарубіжних країн, у тому числі – у запобіганні та протидії контрабанді.

Безпосередньо ж положення, що стосуються взаємодії вітчизняних митних і правоохоронних органів у запобіганні та протидії контрабанді, викладені у п. 6 аналізованої Постанови КМУ. Зокрема, йдеться про одне із прав Держмитслужби, а саме, про право «проводити, зокрема у взаємодії з ... державними органами України, що мають право провадити оперативно-розшукову діяльність, спеціальні заходи, у тому числі контрольовані поставки щодо виявлення, попередження, припинення контрабанди наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів та прекурсорів, а також заходи з переміщення товарів під негласним контролем» (пп. 2 п. 6).

Цим же підзаконним нормативно-правовим актом передбачений інший вид взаємодії між митними та правоохоронними органами – надання митними органами правоохоронним інформації з реєстрів та баз даних Держмитслужби у порядку, передбаченому законом (пп. 9 п. 6) [86].

Певні питання виникають при аналізі пп. 28 п. 4 Постанови КМУ «Про затвердження положень про Державну податкову службу України та Державну митну службу України». Адже у цих положеннях, крім того, що мовиться про взаємодію митних органів у межах їх повноважень із іншими органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність (далі – ОРД), також йдеться про таке завдання Держмитслужби, як організація та провадження ОРД та здійснення контролю за її провадженням оперативними підрозділами Держмитслужби та її територіальних органів, які ведуть боротьбу з контрабандою (пп. 28 п. 4) [86].

На цьому тлі виникає правова колізія, оскільки Закон України «Про оперативно-розшукову діяльність» дуже чітко і вичерпно встановлює перелік суб'єктів провадження оперативно-розшукової діяльності (ст. 5), і підрозділів Державної митної служби України у цьому переліку немає. Більше того, вказаний Закон встановлює заборону на здійснення ОРД будь-якими іншими суб'єктами, ніж ті, які визначені законодавчо [92].

Відтак виникає неузгодження між національними документами законодавчого та підзаконного рівня, котре потребує вирішення, зокрема, шляхом внесення змін до Положення про Державну митну службу України, котрими би визначалося, що митні органи України взаємодіють у межах повноважень, визначених МКУ та іншими законами України, з органами, що провадять ОРД, а також внесення змін до законодавства України щодо надання митниці статусу та відповідного функціоналу правоохоронного органу.

Таким чином, узагальнюючи усе вище викладене щодо правового базису взаємодії митних та правоохоронних органів у запобіганні та протидії контрабанді, можемо констатувати, що структурно

Розділ 1.

Теоретико-правові засади взаємодії митних і правоохоронних органів

він представляє собою класичну ієрархічну «піраміду» нормативно-правового забезпечення, де найбільш вагомими за юридичною силою є міжнародні акти (у контексті нашого дослідження – міжнародні конвенції), наступними за значимістю виступають національні кодифіковані законодавчі акти та закони, а завершальну юридичну силу мають підзаконні нормативно-правові акти (у нашому випадку, виходячи із логіки наукової роботи, проаналізовано Постанову КМУ).

**ПОВНОВАЖЕННЯ ТА ПРАКТИКА РОБОТИ
МИТНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ ІНОЗЕМНИХ ДЕРЖАВ
У ЧАСТИНІ ВЗАЄМОДІЇ З ПРАВООХОРОННИМИ
ОРГАНАМИ У ЗАПОБІГАННІ КОНТРАБАНДІ,
ЗДІЙСНЕННЯ ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВИХ ЗАХОДІВ,
ПРОВЕДЕННЯ ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ
ФАКТІВ ВЧИНЕННЯ КОНТРАБАНДИ ТОВАРІВ**

Олександр Пунда,

доктор юрид. наук, професор,
директор Департаменту освіти і науки Хмельницької ОВА,
головний науковий співробітник відділу митної та економічної безпеки
Науково-дослідного інституту фінансової політики
Державного податкового університету

Алла Дідук,

канд. юрид. наук, доцент,
провідний науковий співробітник
відділу дослідження публічних фінансів,
директор Науково-дослідного інституту фінансової політики
Державного податкового університету

Вікторія Слободян,

науковий співробітник відділу розвитку митної справи
Науково-дослідного інституту фінансової політики
Державного податкового університету

Загальна характеристика повноважень та практики роботи митних адміністрацій іноземних держав в частині здійснення оперативно-розшукових заходів, проведення досудового розслідування та взаємодії із правоохоронними органами із питань протидії контрабанді у державах-членах Європейського Союзу

Незаконне переміщення товарів через митний кордон шкодить інтересам суспільства, держави, а також добросовісного бізнесу.

Порушення митних правил призводить до ухилення від оподаткування, потрапляння на ринок небезпечної продукції, спотворення конкуренції. Відтак, встановлюючи відповідальність за порушення митного законодавства, законодавець має забезпечити ефективність, пропорційність та справедливість системи санкцій за такі порушення.

Практика роботи митних адміністрацій іноземних держав у сфері здійснення оперативно-розшукових заходів та проведення досудового розслідування фактів вчинення контрабанди товарів відрізняється в залежності від національних особливостей та законодавства, але всі вони об'єднані спільною метою – забезпечення безпеки та законності міжнародної торгівлі, забезпечення ефективного здійснення фінансового контролю. Використання сучасних технологій, аналітичних методів та міжнародна співпраця є запорукою ефективної боротьби з контрабандою, що прямо впливає на реалізацію умов Угоди про Асоціацію, між Україною та Європейським Союзом (далі – ЄС) [1].

Так, зокрема, у тексті Доповіді Європейської комісії “Ukraine 2023 Report Accompanying the document Communication from the Commission of the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Brussels, 8.11.2023 SWD (2023) 699 final” («Звіт про Україну 2023, що супроводжує документ Повідомлення Комісії до Європейського парламенту, Ради, Європейського економічного та соціального комітету та Комітету регіонів Брюссель, 8.11.2023 SWD (2023) 699») йдеться про те, що «...Україна знаходиться на ранній стадії підготовки до впровадження фінансового контролю. У звітному періоді Україна досягла у цій сфері обмеженого прогресу...» [17].

Сьогодні в умовах зростання транскордонних потоків товарів особливої актуальності набуває захист національних економічних інтересів, а тому виникає потреба в удосконаленні, а подекуди й розширенні, повноважень митних органів щодо боротьби з контрабандою та незаконним переміщенням товарів через митний

кордон країн. Для України питання валідності повноважень митних органів сучасним реаліям злочинності на митному кордоні постає особливо гостро, оскільки «врізані» у частині оперативно-розшукових функцій їх повноваження створюють чималі перешкоди не лише для здійснення каральних заходів, але й превентивних.

У той же час, й у більшості розвинутих країн світу, й у частині країн пост-соціалістичного простору митні органи наділені оперативно-розшуковими повноваженнями, що забезпечує їм можливість у разі скоротити відсоток злочинів та правопорушень на митному кордоні. Відтак, виникає необхідність дослідження зарубіжного досвіду функціонування митних органів, уповноважених на застосування заходів ОРД у системі активностей протидії контрабанді та незаконному переміщенню товарів через митний кордон.

Крім того, розвиток та поширення транснаціональної злочинності, одним із безпосередніх проявів котрої є контрабанда, становить загрозу для безпеки як національних, так і глобальних комерційних та фінансових систем [4]. Разом із тим, опосередкованим наслідком переміщення контрабандних товарів через митний кордон є створення загроз для суспільного та індивідуального здоров'я. Усвідомлюючи ці ризики та загрози і прагнучи запобігти їм, митні та правоохоронні органи у більшості країн світу напружують механізми спільної взаємодії та реалізують їх на практиці.

Виклики, що постають перед митними та правоохоронними органами у зв'язку із необхідністю спільно протидіяти транскордонній злочинності в цілому та контрабанді зокрема, вимагають від них не лише налагодженого обміну актуальною і своєчасною інформацією, чітко скоординованих і узгоджених дій, але й глибокого розуміння повноважень, досвіду, можливостей один одного. Сукупність зазначеного у поєднанні із прагненням як митних, так і правоохоронних органів є ключовою передумовою їх успішної та ефективної взаємодії [4].

На міжнародному рівні проявом взаємодії митних та правоохоронних органів став Меморандум про взаєморозуміння (1998 р.),

Розділ 1.

Теоретико-правові засади взаємодії митних і правоохоронних органів

ухвалений Всесвітньою Митною Організацією та INTERPOL. Цей Меморандум не лише задекларував нові типи операційних домовленостей та форм співпраці, але й констатував той факт, що на національних рівнях взаємодія між митними та правоохоронними органами характеризується проблемами, пов'язаними з дублюванням повноважень і цілей цих органів, а також слабкою координацією спільних дій [4]. Для вирішення цих проблем митні та правоохоронні органи на національних рівнях повинні визначити і взаємоузгодити ключові компоненти співпраці, зокрема:

- безпекову, в якій на митні органи покладається забезпечення дотримання митних правил при перетині митного кордону, а на правоохоронні – забезпечення безпеки громадян, у тому числі – на митному кордоні;

- правозастосовну, що передбачає об'єднання зусиль і повноважень митних і правоохоронних органів при правозастосуванні;

- оперативно-розшукову включно зі слідчою та розвідувальною діяльністю, а також формуванням доказової бази, в межах котрої митні та правоохоронні органи об'єднують і координують свої зусилля при здійсненні оперативно-розшукової, слідчої та розвідувальної діяльності у межах повноважень, визначених тим чи іншим національним законодавством, а також формуванні доказової бази;

- інформаційну, сутність котрої полягає у постійному інформаційному обміні між митними та правоохоронними органами у процесі реалізації інших ключових компонентів співпраці;

- управління ризиками, в рамках якої митні та правоохоронні органи можуть у взаємодії ідентифікувати тенденції та закономірності злочинної діяльності, у тому числі контрабанди [4; 26; 70; 38].

При цьому розвиток взаємодії митних та правоохоронних органів зумовлює охоплення наступних рівнів:

- співіснування – найнижчий рівень взаємодії. Митні та правоохоронні органи працюють незалежно одні від одних, не мають спільних стратегій та операцій. Між ними не існує жодних офіційних угод про співпрацю;

– комунікація, яка передбачає неформальні зустрічі, результатом котрих може стати обмежений та епізодичний обмін інформацією щодо нагальних потреб митних і правоохоронних органів або екстрених ситуацій;

– об'єднання зусиль, що виражається у більш формальній структурі, за якої зустрічі організуються більш систематично, а обмін інформацією має більш регулярний характер, що дозволяє обом сторонам взаємодії досягати їхніх оперативних цілей. На цьому рівні також відбувається обмін ресурсами;

– координація є більш розвинутим рівнем взаємодії, на котрому відбувається обмін завданнями задля досягнення оперативних цілей. Керівні посадові особи митних і правоохоронних органів щоденно працюють пліч-о-пліч задля того, щоби уникнути будь-яких дублювань у роботі та забезпечити вищу ефективність і результативність роботи в цілому;

– співпраця – це найвищий рівень взаємодії. На ньому обмін інформацією відбувається постійно через інтегровані бази даних, а ресурси об'єднані на інституційному рівні. Методи, практики та цінності гармонізовані. Створені умови для виникнення та розвитку нової організаційної культури та налагодження спільної мови. Більшість цілей і відповідальності за їх досягнення є розподіленими між митними та правоохоронними органами.

Разом із тим, у багатьох країнах світу взаємодія між митними та правоохоронними органами є добре налагодженим механізмом, функціонування котрого забезпечує належний результат у запобіганні та протидії правопорушенням і, зокрема, контрабанді.

Із урахуванням проєвропейського вибору України, вважаємо за доцільне дослідити, перш за все, досвід країн-членів ЄС. Необхідно зазначити, що на союзному рівні право митних органів організувати й реалізувати ОРД регулюється Митним кодексом Євро-союзу. Зокрема, у даному міжнародному нормативно-правовому акті визначено, що, митні органи країн-членів можуть здійснювати ОРД, пов'язану з отриманням, нагромадженням, обробкою та перевіркою

Розділ 1.

Теоретико-правові засади взаємодії митних і правоохоронних органів

інформації, що стосується зовнішньоторговельного товарообігу; можливістю секретного спостереження; використанням допомоги осіб, не задіяних у митній службі, а також правом на застосування засобів безпосереднього примусу у формі застосування фізичної сили та індивідуальних технічних і хімічних засобів або засобів, призначених для обеззброєння й конвоювання осіб [102].

У найбільш загальному вигляді необхідно констатувати, що митні адміністрації держав-членів ЄС реалізують широке коло правоохоронних повноважень, які охоплюють проведення досудового розслідування, застосування сучасних технологій для виявлення та припинення контрабанди, включаючи системи автоматизованого аналізу ризиків та інші процесуальні та допроцесуальні (оперативні) засоби.

Практика роботи митних адміністрацій європейських країн у частині проведення досудового розслідування фактів вчинення контрабанди товарів є важливим аспектом забезпечення економічної безпеки та боротьби з незаконним обігом товарів. В ЄС існує комплексна система, яка включає співпрацю національних митних органів, використання сучасних технологій і координацію з боку європейських установ.

Станом на літо 2024 р. ЄС нараховує 27 країн-учасниць, митні адміністрації більшості з яких несуть відповідальність за справляння митних платежів.

Водночас вони оперують інформацією щодо транспортних потоків, грошей, товарів, а також про обставини та деталі окремих зовнішньоекономічних обладок. Організаційно митні адміністрації утворюються як у вигляді окремих агенцій, так і як частина спільної митно-податкової адміністрації.

У 13 країнах ЄС (Чеська Республіка, Республіка Польща, Румунія, Болгарія, Фінляндія, Франція, Німеччина, Греція, Італія, Литва, Люксембург, Словенія, Швеція) митні адміністрації є окремою агенцією, що перебувають, як правило, під управлінням Міністерства фінансів [29].

Ще у 11 країнах (Австрія, Бельгія, Данія, Естонія, Угорщина, Ірландія, Латвія, Нідерланди, Португалія, Словацька Республіка, Іспанія) митні адміністрації є частиною єдиного податкового та митного органу [29].

При цьому між країнами та прийнятою моделлю організації митних адміністрацій чіткого зв'язку немає.

Зокрема, у Нідерландах протягом понад 200 років податкові та митні послуги надаються й керуються єдиною агенцією. В Ірландії зазначена модель існує з 1920-х рр. І зовсім нещодавно відбулося об'єднання податкових та митних адміністрацій з утворенням спільної агенції у Данії, Угорщині, Португалії та Великій Британії.

У 2012 р. було утворено об'єднану митно-податкову адміністрацію – Фінансове управління – у Словацькій Республіці.

Митні адміністрації країн ЄС відіграють ключову роль у запобіганні та протидії правопорушенням, пов'язаним з ухиленням від сплати мита, акцизних зборів та інших податків, а також контрабандою, незаконним обігом наркотиків, відмиванням «брудних» грошей, незаконним переміщенням через митний кордон фізичних осіб і товарів.

Питання щодо змісту правоохоронних повноважень, а також моделей участі митних адміністрацій у розслідуванні кримінальних правопорушень перебувають у прямій залежності від місця митниці в організаційній структурі владних інституцій.

Існує три моделі цієї діяльності:

- 1) митна адміністрація проводить досудове розслідування кримінальних правопорушень у митній сфері самостійно;
- 2) митна адміністрація проводить досудове розслідування кримінальних правопорушень у митній сфері під керівництвом прокурора;
- 3) досудове розслідування кримінальних правопорушень у митній сфері проводиться поза межами митної адміністрації [5].

Що стосується окремих злочинів, таких як контрабанда та незаконний обіг наркотиків, митна адміністрація може проводити розслідування разом з іншими установами [5].

У 7 країнах ЄС (Бельгія, Фінляндія, Німеччина, Греція, Ірландія, Люксембург і Велика Британія) митні адміністрації (включаючи спільні митно-податкові адміністрації) несуть відповідальність за проведення кримінальних розслідувань [29].

Митні адміністрації 12 країн (Австрія, Чеська Республіка, Естонія, Франція, Угорщина, Латвія, Литва, Нідерланди, Португалія, Словацька Республіка, Іспанія, Швеція) проводять розслідування кримінальних справ (кримінальне провадження) під керівництвом прокурора або суду (Іспанія).

У митній адміністрації Швеції розслідування щодо простих справ здійснюється під керівництвом кількох спеціальних штатних прокурорів [5].

Це означає, що на практиці митна адміністрація здатна безпосередньо проводити невелику кількість простих досудових розслідувань кримінальних правопорушень у митній сфері (оскільки таке розслідування скеровується прокурором).

Поза межами митних адміністрацій досудові розслідування кримінальних правопорушень у митній сфері проводяться в 11 країнах ЄС.

Це суттєво контрастує з позицією щодо розслідування митно-податкових злочинів у інших 22 країнах.

У двох країнах (Греція та Італія) розслідування кримінальних правопорушень у митній сфері проводяться спеціалізованою агенцією при Міністерстві фінансів [29].

Зокрема, в Італії за досудове розслідування контрабанди відповідає Агентство мит і монополій (Agenzia delle Dogane e dei Monopoli), яке активно співпрацює з Фінансовою Гвардією ("Guardia di Finanza") – спеціалізованим підрозділом, що займається економічними злочинами.

У Греції розслідування проводяться митною адміністрацією (модель 1) і відділом фінансових та економічних злочинів ("SDOE") (модель 3). Ще у двох країнах ЄС (Данія та Словенія) розслідування проводяться поліцією або безпосередньо прокурором [5].

У Німеччині за проведення досудового розслідування контрабанди відповідає Федеральна митна адміністрація (Zollverwaltung); Митна служба Франції (Douanes) має широкі повноваження для проведення досудового розслідування. Цікавим також є досвід митної адміністрації Нідерландів (Belastingdienst/Douane), Митної служби Республіки Польща (Służba Celno-Skarbowa) та багатьох інших держав.

З метою дотримання географічної вибірковості більш детально проаналізуємо практику роботи митних адміністрацій іноземних держав у частині здійснення оперативно-розшукових заходів, проведення досудового розслідування фактів вчинення контрабанди товарів наступних країн: Федеративної Республіки Німеччина (далі – ФРН), Республіки Польща, Литви, Хорватії та Фінляндії.

Практика роботи митних адміністрацій Німеччини в частині здійснення оперативно-розшукових заходів, проведення досудового розслідування фактів вчинення контрабанди товарів.

Серед країн-членів ЄС чи не найбільш ілюстративним і заздалеку не еталонним у сенсі здійснення митними органами оперативно-розшукових повноважень можна вважати досвід ФРН. Структуру, завдання та функції митних органів ФРН, уповноважених на виконання оперативно-розшукових повноважень, уже неодноразово досліджували як вітчизняні дослідники [125], так і зарубіжні [58].

Однак, упродовж крайнього десятиліття організаційно-структурний стан та функціональне навантаження досліджуваних органів зазнало певних змін, що обумовлює об'єктивну необхідність переглянути позицію ФРН щодо застосування оперативно-розшукових повноважень у митній сфері.

Від 2016 р. правовою основою регулювання митних відносин у ФРН є Митний кодекс Європейського економічного співтовариства, прийнятий у 2013 р. [16].

Нині у ФРН здійснення оперативно-розшукових заходів, проведення досудового розслідування фактів вчинення контрабанди товарів забезпечує Митна служба кримінальних розслідувань ZKA Zollkriminalamt до складу якої входять вісім Центрів митних розслідувань (Zollfahndungsämter) [8].

Кримінальне судочинство у ФРН, що базується насамперед на Основному Законі, Кримінально-процесуальному кодексі та Законі «Про судочинство», є одним з найстабільніших в Європі. Кримінально-процесуальний кодекс ФРН, прийнятий у 1877 році, і нині діє в редакції від 7 квітня 1987 р.

Підставою для початку кримінального переслідування є проста підозра про наявність злочину. Це показник мінімально вірогідного припущення про факт карного діяння. Основою для такої підозри є не припущення, а конкретні факти про ознаки вчинення кримінального правопорушення (§152 Кримінально-процесуального кодексу ФРН) [7].

Митна служба кримінальних розслідувань ZKA Zollkriminalamt розташована у м. Кельні, має повноваження поліції та підпорядкована Міністерству фінансів Німеччини.

Центри митних розслідувань (Zollfahndungsämter) функціонують при Фінансових дирекціях у містах Берліні, Дрездені, Гессені, Франкфурті, Гамбурзі, Ганновері, Мюнхені, Штутгарті та відповідають за розслідування кримінальних і адміністративних правопорушень, зарахованих до компетенції (слідності) митних адміністрацій (див. рис. 1.1) [19].

Правоохоронний блок митної системи ФРН зараз налічує 3200 співробітників.

Розслідування найбільш тяжких кримінальних правопорушень здійснюється Митною службою кримінальних розслідувань ZKA Zollkriminalamt. Усі інші кримінальні правопорушення розслідуються регіональними Центрами митних розслідувань (Zollfahndungsämter), а також їх підрозділами за місцем учинення злочину.



Рисунок 1.1 – Центри митних розслідувань (Zollfahndungsämter) ФРН

Джерело: [19]

Розділ 1.

Теоретико-правові засади взаємодії митних і правоохоронних органів

Очолює Митну службу кримінальних розслідувань ZKA Zollkriminalamt президент, який керує прес-центром та відділом ("referat") адміністрування і контролю, а також забезпечує взаємозв'язок з іншими правоохоронними органами та службами ФРН і ЄС.

Безпосереднє керівництво Групами відділів («рефератів»), що функціонують за певними напрямками діяльності, здійснює віце-президент Центру митних розслідувань.

До структури Центру митних розслідувань входить п'ять Груп відділів («рефератів»).

1. Група 1: інформаційне і силове забезпечення Центру та підпорядкованих регіональних служб, їх оснащення електронною та іншою спеціальною технікою.

Реферат 1: цілодобова служба зі збирання та систематизації інформації, що згодом надається за запитами будь-якого митного органу ФРН; служба зовнішнього спостереження.

Реферат 2: координація дій служби щодо забезпечення фізичної підготовки співробітників, проведення оперативно-розшукових заходів, затримання особливо небезпечних злочинців.

Реферат 3: забезпечення захисту свідків і ведення агентурної мережі.

Реферат 4: навчання і підвищення кваліфікації співробітників митних органів.

Реферат 5: аналіз інформації, що надходить з різних джерел, включаючи агентурні дані.

Реферат 6: криміналістичне забезпечення.

2. Група 2: контроль за зовнішньоекономічними зв'язками.

Реферат 1: аналіз економічної діяльності окремих держав і пов'язаних з цією діяльністю ризиків.

Реферат 2: боротьба з незаконним переміщенням зброї та вибухових речовин.

Реферат 3: контроль за дотриманням ембарго, а також заборон і обмежень під час переміщення біологічної та хімічної зброї.

Реферат 4: захист від незаконного переміщення ядерної зброї, засобів її виробництва і доставки.

Реферат 5: забезпечення підрозділів спеціальною технікою (приладами нічного бачення, прослуховуючими пристроями тощо).

3. Група 3: захист економічних інтересів ФРН і боротьба з організованою злочинністю.

Реферат 1: підтримання зовнішньоекономічних зв'язків та взаємодія з митними службами інших країн.

Реферат 2: координація заходів щодо боротьби з контрабандою підакцизних товарів.

Реферат 3: питання порушень під час митного оформлення і координація дій підрозділів на місцях.

Реферат 4: боротьба з переміщенням синтетичних наркотиків (23 спільні групи, що складаються зі співробітників митниці та поліцейських).

Реферат 5: боротьба з організованою злочинністю і легалізацією («відмиванням») коштів, отриманих злочинним шляхом. Для цих цілей також функціонують змішані групи.

Реферат 6: питання міжнародної координації боротьби з митними злочинами.

4. Група 4: аналіз даних, що одержуються з нижчих митних органів.

5. Група 5: добір і розстановка кадрів у регіональних службах митних розслідувань.

Регіональні Служби митних розслідувань мають аналогічну структуру. Всі структурні підрозділи Служб митних розслідувань мають належне технічне оснащення, що закріплено у законодавстві, у тому числі автомобілі, акустичні засоби, прилади нічного бачення, детектори, рентгенівські установки тощо.

У випадках викриття порушень митних правил, що не завдали матеріальної шкоди, адміністративне провадження здійснюється відділом («рефератом») «F». При цьому рішення у справах про порушення митних правил приймає Головна митниця.

Сьогодні основним законодавчим актом, котрим регулюють суспільно-правові відносини у сфері здійснення оперативно-розшукових повноважень митними органами у ФРН, є Закон про Митну службу кримінальних розслідувань від 16 серпня 2002 р., більш відомий, як Закон ZFdG (далі – Закон ZFdG) [8].

Відповідно до §1 цього Закону, Служба митного кримінального розслідування складається із Управління митної кримінальної поліції та Генерального управління митних розслідувань, у підпорядкуванні котрого знаходяться оперативно-розшукові митниці [8].

Управління митної кримінальної поліції є центральним органом Служби митного розслідування та, водночас, одним із Центральних управлінь інформаційно-комунікаційної системи митної адміністрації. Посадові особи цього структурного підрозділу Служби митного кримінального розслідування наділені повноваженнями слідчих органів (§16). Усі завдання, на виконання котрих спрямована діяльність Управління митної кримінальної поліції, можна об'єднати у три групи:

- 1) завдання, що покладаються на Управління митної кримінальної поліції як на центральний орган влади;
- 2) власні завдання;
- 3) завдання у сфері безпеки і захисту.

Деталізуємо завдання кожної групи у табл. 1.2.

На виконання названих вище завдань Управління митної кримінальної поліції наділене рядом повноважень.

Наприклад, завдання, котрі покладаються на аналізовану структурну одиницю Служби митного кримінального розслідування, корелюються із повноваженнями, визначеними § 7 Закону ZFdG (збір та обробка інформації), §8 (збір персональних даних осіб, щодо яких розпочато кримінальне провадження; осіб, які вчинили адміністративні правопорушення; осіб, які народилися або одружилися за кордоном; осіб, підозрюваних або обвинувачених у вчиненні злочину; осіб, обвинувачених у вчиненні злочину або адміністративного правопорушення, але законно виправданих,

Таблиця 1.2 – Завдання Управління митної кримінальної поліції ФРН

№ з/п	Група завдань	Завдання
1	2	3
1	Завдання, що покладаються на Управління митної кримінальної поліції	Організація діяльності органів митної адміністрації
		Незалежне розслідування у справах щодо торгівлі товарами як на внутрішньому ринку, так і на транскордонному та міжнародному
		Підтримка Служби митного кримінального розслідування та інших супутніх слідчих органів шляхом забезпечення функціонування інформаційної системи митного розслідування
		Збір і передача даних для національних та міжнародних інформаційних систем
		Координування розслідування органів митного розслідування та інших служб митної адміністрації (окрім розслідувань незаконного працевлаштування у митні органи)
		Надання адміністративної та правової допомоги в рамках міжнародних угод та законодавства ЄС
		За ініціативи Федерального міністерства фінансів здійснює обмін інформацією із правоохоронними органами держав-членів ЄС та спільну із ними розвідку або спільне переслідування
		Участь у професійній підготовці митних службовців
		Підтримка служб збору та ідентифікації даних
		Керівництво та координація діяльності наукових установ, що здійснюють дослідження у сфері кримінального права та митного управління
Забезпечення оперативної підтримки, зокрема, шляхом діяльності таємних співробітників, застосування спецзасобів і спецсил		
Підготовка аналітичних довідок, звітів про поточну ситуацію, наукових досліджень за запитом податкових органів, прокуратури та судів, збір та обробка статистичних даних у митній сфері		

Розділ 1.

Теоретико-правові засади взаємодії митних і правоохоронних органів

Продовження таблиці 1.2

1	2	3
2	Власні завдання	Самостійно здійснювати розслідування та підготувати майбутнє кримінальне провадження у визначених кримінальним законодавством ФРН випадках
		Нагляд за зовнішньою торгівлею, транскордонним переміщенням товарів та вжиття превентивних заходів щодо адміністративних правопорушень та кримінальних злочинів у цій сфері
		Боротьба з відмиванням грошей на міжнародному рівні
3	Завдання у сфері безпеки і захисту	Захист таємних співробітників і третіх осіб, якщо виконання ними завдання може становити загрозу їхньому життю, здоров'ю або свободі рішень та діяльності
		Захист осіб, які свідчать у справі, їхніх родичів, а також близьких їм осіб як самостійно, так і у співпраці із поліцією

Джерело: розроблено авторами за [8]

для підтвердження їх невинуватості), §10 (збір даних для оповіщення відповідних зацікавлених осіб), §11 (визначення за погодженням Федерального міністерства фінансів переліку персональних даних, що підлягають включенню в інформаційну систему митного розслідування; змінювати, виправляти або видаляти дані, введені Управлінням митної кримінальної поліції в інформаційну систему; повідомляти інші органи державної влади про помилки у даних, введених ними в інформаційну систему), §23d (передавання персональних даних, отриманих у процесі розслідування, поліції, Федеральному управлінню економіки та експортного контролю, Федеральному міністерству економіки та енергетики, Службі військового захисту, Федеральній службі розвідки, Митним службам держав-членів ЄС для запобігання злочинам проти органів державної влади) [8].

Для виконання групи власних завдань Управління митної кримінальної поліції уповноважене: видавати професійні інструкції (§6);

збирати, зберігати, змінювати та використовувати персональні дані для нагляду та контролю за внутрішньою, транскордонною та міжнародною торгівлею товарами, капіталом та послугами за умови наявності підозри про вчинення злочину або з метою запобігання йому (§9); у разі неминучої загрози, на вимогу начальника Управління митної кримінальної поліції або його заступника, формувати запит на розпорядження суду про збір персональних даних, а також, коли таке розпорядження буде отримано, інформувати суб'єкта шуканих персональних даних про це (§15); здійснювати превентивний телекомунікаційний та поштовий нагляд у разі, якщо існує підозра про пересилання зброї, боєприпасів, у тому числі ядерної та біологічної, товарів хімічної промисловості, відповідного обладнання та технологій, а також товарів, котрі можуть бути використані для скоєння злочину або становлять загрозу національній безпеці ФРН, або прямують у країни, що втягнуті у міжнародний чи внутрішній військовий конфлікт, або країною їх призначення є Алжир, Ірак, Іран, Ізраїль, Йорданія, Лівія, Північна Корея, Пакистан або Сирія [117].

Виконання третьої групи завдань – завдань у сфері безпеки та захисту – передбачає такий набір повноважень аналізованої структурної одиниці Служби митного кримінального розслідування:

- використання персональних даних у кримінальному провадженні із метою запобігання кримінальним або адміністративним митним правопорушенням або задля забезпечення внутрішньої безпеки та захисту свідків (§17);

- здійснення збору даних шляхом довготривалих спостережень, тобто безперервних спостережень упродовж 24 годин чи перервних упродовж двох і більше днів, за особами, щодо яких підтвердженою є підозра про вчинення кримінального злочину у митній сфері з корисливих або розбійних мотивів, або шляхом опитування осіб, щодо яких є підозра про пов'язаність зі злочинцем (§18);

Розділ 1.

Теоретико-правові засади взаємодії митних і правоохоронних органів

– здійснення збору даних шляхом більш довготривалих спостережень, що тривають від 2 до 14 днів (здійснюється лише начальником Управління кримінальної поліції або уповноваженою ним особою) (§18);

– використання спеціальних технічних засобів у процесі спостереження та опитування (§18);

– використання упродовж одного місяця прихованих технічних засобів поза межами приміщень у процесі стеження за особами, підозрюваними у вчиненні злочину, та особами, пов'язаними із ними, а також опитування таких осіб, або у процесі нагляду за зовнішньою торгівлею (§19);

– внесення даних, отриманих за результатами використання прихованих технічних засобів, до інформаційної системи та передавання таких даних іншим відомствам та органам державної влади, окрім персональних даних, що не стосуються вчиненого кримінального злочину або замаху на цей злочин (§19);

– використання упродовж 14 днів технічних засобів для прослуховування з метою отримання інформації, що не оголошується публічно, та у разі, якщо іншим способом запобігти злочину у митній сфері було б неможливо (§20);

– залучення до співпраці строком на один місяць приватних осіб так, аби про їх співпрацю було невідомо третім особам, з метою нагляду за зовнішньою торгівлею або з метою запобігання вчиненню злочину, внаслідок чого неминуче би постраждала третя сторона (§21);

– використання спеціальних технічних засобів для фото-, відео- та аудіо-фіксації як у приміщеннях, так і поза ними з метою забезпечення внутрішньої безпеки, якщо це не зачіпає приватного життя особи (§22, §22а);

– задля захисту свідків, їхніх родичів та близьких осіб вимагати для перевірки облікові дані, довідки, чи інші документи, що можуть слугувати доказами існування загрози їх життю, здоров'ю та свободі прийняття рішення; здійснення розшуку осіб або предметів,

що пов'язані із особою, яка потребує захисту, і котрі виступають доказами у справі;

– здійснення заходів ідентифікації особи, якщо ідентифікація за документами, що посвідчують особу, неможлива; тимчасове обмеження пересування осіб, які можуть загрожувати особі, яка перебуває під захистом Управління митної кримінальної поліції, або взяття таких осіб під варту;

– здійснення обшуку житлового приміщення без згоди власника, якщо це необхідно для захисту свідка або пов'язаних із ним осіб;

– продовження заходів щодо захисту свідків навіть після завершення кримінального провадження (§23) [8].

Завдання та повноваження органів митного розслідування ФРН регулюються Главою 3 Закону ZFdG. Зокрема, §24 визначає загальні завдання органів митного розслідування, а §25 – спеціальні (рис. 1.2).

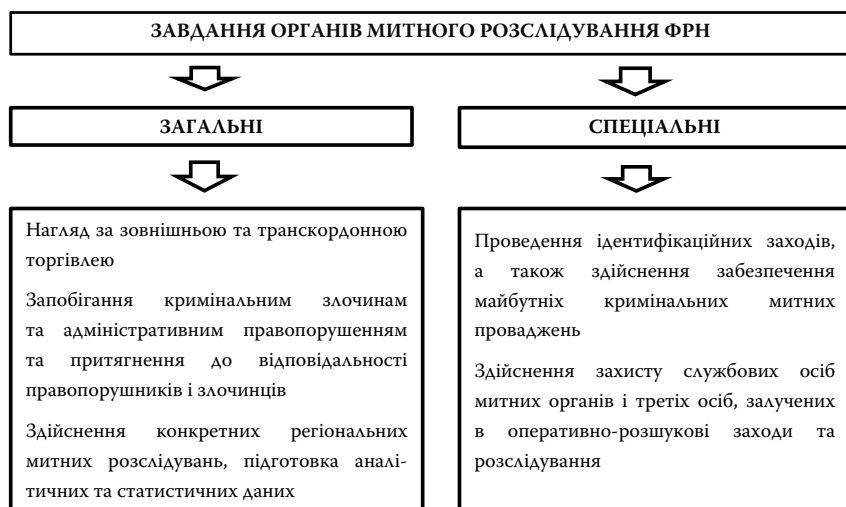


Рисунок 1.2 – Завдання органів митного розслідування ФРН

Джерело: розроблено авторами за [8]

Отже, як бачимо із рис. 1.2, перелік як загальних, так і спеціальних завдань, що покладаються на органи митного розслідування ФРН, є немасштабним у порівнянні зі списком завдань Управління митної кримінальної поліції.

Однак, за змістом вказані завдання є співзвучними із завданнями Управління митної кримінальної поліції. Зрештою, як свідчить аналіз §26–§36, повноваження, котрими наділені органи митного розслідування на виконання вище зазначених завдань практично повністю корелюються із повноваженнями Управління митної кримінальної поліції. До повноважень органів митного розслідування, котрі не зазначені у Главах 1–2 Закону ZFdG, належать, наприклад, обробка (знеособлення) та передавання персональних даних для наукових досліджень (§37) або стягнення штрафу у розмірі до двадцяти тисяч євро за вчинене адміністративне правопорушення (§46) [8].

Загалом, Митна Служба Німеччини тісно взаємодіє з таким правоохоронним органом, як Федеральна кримінальна поліція Німеччини. До обов'язків Федеральної кримінальної поліції як центральної служби входить збір і аналіз інформації; централізація служби по встановленню особи злочинця і судово-медичній експертизі; централізація служби по управлінню об'єднаною електронною мережею передачі поліцейських даних, яка поділяється на федеральну і земельну; координація органів судової медицини; статистика і аналіз злочинів; надання підтримки поліції земель в роботі по запобіганню злочинам; спостереження за дотриманням законів і науково-дослідна робота в галузі кримінології. До основної сфери діяльності Федеральної кримінальної поліції входить боротьба зі злочинами, пов'язаними з наркотиками, використанням зброї і вибухівки; злочини, що мають політичне забарвлення та ін. У допоміжну сферу діяльності входять: злочини проти власності; економічні злочини; запобігання терористичній діяльності. Найважливішою ланкою Федеральної поліції є Федеральна прикордонна поліція, підпорядкована безпосередньо федеральному

Міністерству внутрішніх справ. Її основне завдання – контролювання державного кордону, боротьба з організованою злочинністю, нелегальною еміграцією, контрабандою наркотиків, охорона найбільш важливих установ, розслідування правопорушень у сфері екології, підтримка громадської безпеки на залізничному й авіаційному транспорті [37; 100; 73].

Взаємодія митних та правоохоронних органів полягає у наданні один одному достовірної виявленої інформації щодо злочинів, учасників, схем їх здійснення та спільному веденні дій щодо їх розкриття та запобігання. Крім того, митні комісаріати здійснюють охорону державного кордону Німеччини та митного кордону ЄС і наділені такими самими повноваженнями, як і органи поліції [73].

Таким чином, на даному етапі дослідження можемо зазначити, що характерними рисами практики ФРН у сфері реалізації митними органами оперативно-розшукових повноважень є:

1) створення окремої структурної одиниці в системі митних органів, уповноваженої на здійснення оперативно-розшукової діяльності у митній сфері;

2) чітка законодавча регламентація завдань та повноважень спеціальних митних органів, на котрі державою покладений оперативно-розшуковий функціонал;

3) повноцінний спектр оперативно-розшукових повноважень митних органів – від класичних стеження та прослуховування, використання агента під прикриттям до обміну інформацією як на національному, так і на міжнародному рівнях, та оперативно-розшукового інструментарію, дозволеного до застосування у митній сфері.

За результатами дослідження досвіду взаємодії митних і правоохоронних органів ФРН у запобіганні та протидії контрабанді відбувається у рамках:

– інформаційного обміну (передавання персональних даних, отриманих у процесі розслідування чи за результатами

використання прихованих технічних засобів, поліції, Службі військового захисту, Федеральній службі розвідки);

– оперативно-розшукової діяльності (розвідки або розслідування, контрольованих поставок тощо).

Практика роботи митних адміністрацій Республіки Польща в частині здійснення оперативно-розшукових заходів, проведення досудового розслідування фактів вчинення контрабанди товарів.

Особливий інтерес у контексті дослідження становить також досвід реалізації оперативно-розшукових повноважень митних органів Республіки Польща.

Серед причин, що обумовлюють зацікавлення, перш за все, потрібно виділити сусідство та спільні кордони Польщі із Україною, значний спільний історико-культурний пласт, а також сучасні соціально-економічні процеси, що мають спільну експоненту для України та Польщі. Крім того, Польща за доволі короткий в історико-економічному сенсі період зуміла перетворитися із країни з перехідною економікою в одну із процвітаючих країн Європи.

Митна Служба Республіки Польща (Służba Celna Rzeczypospolitej Polskiej) у системі органів державної влади виконує ролі контролера за міжнародною торгівлею, фіскала, до повноважень котрого входить нарахування та стягнення митних платежів, а також головного борця із контрабандою та митним шахрайством.

Для успішного виконання цих ролей Митна Служба наділена рядом функцій, котрі можна умовно об'єднати у три блоки: фіскальний, захисний, контрольний (рис. 1.3).

Як бачимо із рис. 1.3, найменшим за обсягом є блок фіскальних функцій, а найбільш об'ємним – захисних функцій. При цьому необхідно наголосити на мультиоб'єктності захисних функцій. Вочевидь, такий значний обсяг захисних функцій потребує застосування потужного інструментарію. Й одним із елементів такого інструментарію виступає оперативно-розшукова діяльність митних органів.

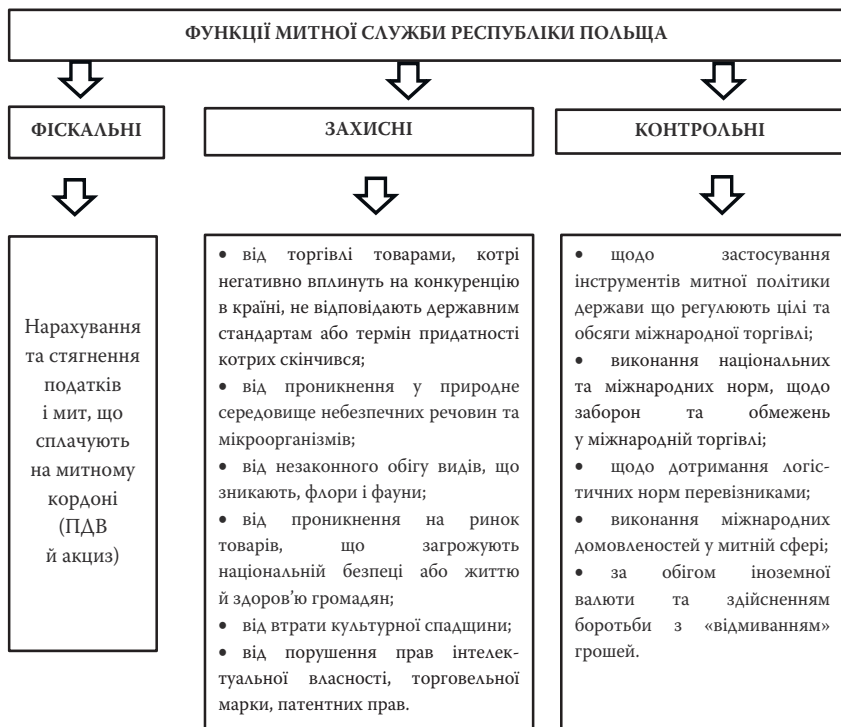


Рисунок 1.3 – Блоки функцій Митної Служби Республіки Польща

Джерело: розроблено авторами за [14]

Завдяки оперативно-розшуковим повноваженням митні органи Республіки Польща мають можливість запобігати та протидіяти злочинам та правопорушенням, предметом котрих є ввезення на територію Республіки Польща та вивезення із її території товарів, котрі можуть загрозувати національній безпеці та завдати шкоди громадському здоров'ю. Йдеться про відходи, хімічні речовини та препарати, ядерні та радіоактивні матеріали, наркотичні речовини та психотропні речовини та їх прекурсори, зброю, боеприпаси, вибухові речовини, супутні товари та стратегічні технології (п. 4 ст. 2 Закону Республіки Польща «Про Митну службу») [18].

Розділ 1.

Теоретико-правові засади взаємодії митних і правоохоронних органів

Митна Служба має процесуальні права поліції за потреби запобігання та протидії правопорушенням та злочинам, що створюють загрозу здоров'ю громадян (ст. 2). У разі, якщо Митна Служба Республіки Польща розкриває такі злочини, то до її повноважень також входить притягнення до кримінальної відповідальності осіб винних у вчиненні злочинів (пп. f п. 6 ст. 2) [18].

Необхідно зазначити, що оперативно-розшукові повноваження Митної служби Республіки Польща трансформуються у практичні дії посадовими особами відповідних структурних одиниць [18].

Водночас, підкреслимо, що Кримінально-процесуальний кодекс Польщі «Kodeks postępowania karnego» не містить окремого підрозділу щодо повноважень митних органів [9].

Коло повноважень посадових осіб Митної служби Республіки Польща, які здійснюють митний контроль, також охоплює певний оперативно-розшуковий функціонал. Зокрема, йдеться про право здійснювати обшук приміщень із використанням технічних пристроїв та службових собак, опитувати свідків, здійснювати в обґрунтованих випадках слідчий експеримент, збирати докази, здійснювати відео-, аудіо- та фотофіксацію, а також вести пряме переслідування підозрюваного (п. 1 п. 4 ст. 32).

Посадові особи підрозділів Митної служби, так званих «плаваючих одиниць», також мають право здійснювати переслідування суден на воді та зупиняти їх у разі виникнення підозри у вчиненні злочину членами екіпажу або пасажерами.

Зокрема, командир судна, що належить до «плаваючої одиниці» та працює у внутрішніх морських водах, територіальному морі й на внутрішніх водних шляхах, має право:

- 1) закликати судно зменшити швидкість або йти на встановленій нормами, а також зупинитися для огляду;
- 2) зупинити судно, сісти на нього, перевірити документи, що стосуються судна та вантажу, ідентифікують екіпаж судна та осіб на ньому, оглядати вантаж і здійснити обшук приміщення корабля, а також затримати підозрюваного за вчинення злочину;

3) змусити судно зайти в зазначений порт, якщо капітан не дотримується встановлених інструкцій.

Перераховані вище дії командир судна «плавучої одиниці» має право вчиняти за умови, що судно, котре він переслідує:

1) взяло на борт осіб чи висадило їх на берег із порушенням чинного законодавства або здійснює завантаження чи вивантаження товарів поза визначеними місцями;

2) залишає порт поза митним контролем;

3) є об'єктом підозри митних органів щодо встановлення зв'язку із узбережжям для цілей, що суперечать положенням кримінального законодавства (ст. 47) [18].

Значний обсяг оперативно-розшукових повноважень реалізується Митною службою у співпраці із поліцією, Прикордонною службою, Національним центром кримінальної інформації (п. 11 ст. 2), податковими органами, митними та слідчими службами інших країн та міжнародними організаціями (п. 12 ст. 2), комерційними організаціями, науково-дослідними та науковими інститутами, університетами тощо [18; 14].

До прикладу, відповідно до ст. 72 Закону Республіки Польща «Про Митну Службу» митний офіцер для виконання своїх службових завдань має право: здійснювати затримання осіб, переслідуваних відповідно до Договору про взаємодопомогу та співробітництво між митними адміністраціями Європейського Союзу від 18 грудня 1997 р., для негайної передачі їх митній адміністрації відповідної держави-члена; здійснювати затримання осіб у разі, якщо усі попередні превентивні заходи виявилися неефективними; стягувати штраф відповідно до норм Кримінального кодексу.

Крім того, посадові особи Митної служби Республіки Польща у співпраці із поліцією, Прикордонною службою, повітряними службами та Службою охорони залізничного транспорту також мають право здійснювати зупинку транспортних засобів, що перебувають у русі, за умови, що вони (митні офіцери) є екіпірованими

Розділ 1.

Теоретико-правові засади взаємодії митних і правоохоронних органів

в уніформу та пересуваються на службовому маркованому авто. Після зупинки транспортного засобу посадова особа може:

1) перевірити документи та дані про транспортний засіб і особу, яка ним керує, а також інших осіб, які використовують транспортний засіб;

2) перевірити документи на товари, що перевозяться;

3) перевірити офісні печатки, якщо документи свідчать про їх застосування;

4) провести обшук перевезеного багажу водія транспортного засобу та пасажирів;

5) перевірити тип пального, взявши його проби з транспортного засобу;

6) здійснювати перевірку на автомобільному транспорті за окремими правилами (п. 2, п. 3 ст. 46) [18].

Переслідування судна судном «плавучої одиниці» може здійснюватися як самостійно відповідним підрозділом Митної служби, так і спільно із аналогічним підрозділом Прикордонної служби Республіки Польща (ст. 47).

Таким чином, можемо зазначити, що реалізація оперативнорозшукових повноважень митними органами Республіки Польща здійснюється:

1) як інтегровано (тобто, у «комплекті» із іншими повноваженнями), так і сепаратно (тобто, окремим блоком спеціальними «цільовими» структурними підрозділами);

2) у цілковитій кореляції із правовими нормами, закріпленими на рівні ЄС;

3) комплексно, себто із охопленням усієї митної логістики.

Взаємодія митних органів Республіки Польща із правоохоронними органами, у тому числі і з поліцією, Прикордонною службою, Національним центром кримінальної інформації, в першу чергу, відбувається у площині затримання осіб, підозрюваних у вчиненні митного злочину, та передачі їх митній адміністрації відповідної країни; зупинки та обшуку транспорту

із залізничним включно; переслідування, обшуку та зупинки суден у разі виникнення підозри у вчиненні злочину членами екіпажу або пасажирами.

Практика роботи митних адміністрацій Республіки Литви в частині здійснення оперативно-розшукових заходів, проведення досудового розслідування фактів вчинення контрабанди товарів.

Місія литовської митниці полягає у забезпеченні законної, безпечної, чесної та безперервної міжнародної торгівлі у державі. Метою роботи митних органів Литви є забезпечення надійного захисту суспільства, ринку, навколишнього середовища та фінансових інтересів Литовської Республіки та ЄС у сфері міжнародної торгівлі, імплементації митної політики ЄС, спільної торгівлі та інших спільних політик Союзу, пов'язаних із міжнародною торгівлею. У своїй роботі митні органи Литви орієнтуються на такі цінності, як: повага до кожної особи (фізичної та юридичної) і держави; професіоналізм; партнерство. При цьому довгострокові стратегічні цілі литовської митниці пов'язані із забезпеченням належної та оптимальної для клієнтів реалізації митних процедур, посиленням боротьби із нечесною та незаконною міжнародною торгівлею, злочинністю та загрозами національній і міжнародній безпеці, розширенням інституційних компетенцій митних органів. Слід зауважити, що кожна довгострокова ціль конкретизується у переліки конкретних завдань.

Варто зазначити, що стратегія розвитку литовської митниці реалізовується шляхом розроблення довгострокового плану дій щодо імплементації стратегії, його щорічного перегляду та оцінки досягнутого прогресу; складання річних бізнес-планів та цільових планів дій, а також контролювання за їх виконанням; ініціювання та реалізації проектів розвитку бізнесу та електронної митниці; вдосконалення системи управління якістю роботи литовської митниці, розширення сфери акредитації для митної лабораторії, забезпечення безпеки ІТ-систем, що використовуються митницею;

цільового використання людських ресурсів, інформаційних ресурсів та державних фондів з максимальною ефективністю [13].

При здійсненні контролю за міжнародною торгівлею в межах ЄС, митниця Литви сприяє забезпеченню чесної та відкритої торгівлі, захисту внутрішнього ринку Литовської Республіки, безпеки усього ланцюга постачання. У тісній співпраці з іншими органами влади митні органи Литви відіграють ключову роль у забезпеченні законної торгівлі та зміцненні конкурентоспроможності держави і ЄС; належного оподаткування зовнішньоекономічної діяльності; боротьбі з різними видами шахрайства, організованою злочинністю, незаконним переміщенням наркотичних речовин та тероризмом шляхом якісного оброблення інформації, ідентифікування змін у моделях торгівлі та оцінювання ризиків для виявлення фінансових шахрайств, терористичних і злочинних дій; захисті навколишнього середовища та населення від усіх видів небезпечної продукції.

До складу системи митних органів Литовської Республіки входить Митна кримінальна служба (*Muitinės kriminalinės tarnybos nuostatai*).

Митна кримінальна служба була створена 1 січня 2002 року після реорганізації Служби щодо запобігання та розслідування порушень Митного департаменту в окрему митну установу. Найважливішим завданням Митної кримінальної служби є розслідування злочинів та інших правопорушень, пов'язаних із митною діяльністю. Служба також здійснює міжнародне, міжвідомче співробітництво у розслідуванні контрабанди, організовує та здійснює запобігання порушенням правових актів, за виконання яких несе відповідальність митний орган. У даний час служба складається з 7 центральних структурних підрозділів та 3 регіональних підрозділів [13].

Для прикладу, у 2023 році посадові особи Митної кримінальної служби провели загалом 276 досудових розслідувань. З них 102 порушені за контрабанду або незаконне зберігання цигарок та тютюнових виробів, 96 – за контрабанду наркотиків. Також порушено

26 розслідувань порушень міжнародних санкцій (2022 року було порушено 5 таких розслідувань). У 2022 році співробітники Митної кримінальної служби порушили 291 досудове провадження, більшість з яких (136) було порушено по факту вчинення кримінальних правопорушень у сфері незаконного обігу наркотичних речовин та 90 – по факту контрабанди цигарок [13].

Відповідно до Положення про Митну кримінальну службу [13], Служба є спеціальною установою митниці Литовської Республіки. Органом, який реалізує права та обов'язки органу управління Службою, є Митний департамент Міністерства фінансів Литовської Республіки.

Права та обов'язки органу управління Служби при реалізації компетенції Митного департаменту визначаються Законом про бюджетні установи Литовської Республіки, Законом про митницю Литовської Республіки, Положенням про Митний департамент, затвердженим Міністром фінансів Литовської Республіки 10 липня 1998 р. № 171 «Про затвердження положень Митного департаменту при Міністерстві фінансів Литовської Республіки», інших правових актів Литовської Республіки. Управління здійснює свою діяльність відповідно до Конституції Литовської Республіки, правових актів Європейського Союзу, міжнародних договорів Литовської Республіки, Закону про бюджетні установи Литовської Республіки, Положення про внутрішні служби Литовської Республіки, Закону про митницю Литовської Республіки, Закону про державну службу Литовської Республіки, Процесуальний кодекс Литовської Республіки, Закону про кримінальну розвідку Литовської Республіки, інших законів Литовської Республіки, постанов Уряду Литовської Республіки, наказів генерального директора Митного департаменту та інших правових актів.

Служба є публічною юридичною особою, яка має власний рахунок у банку, зареєстрованому в Литовській Республіці, печатку зі своїм найменуванням, що використовує митну символіку та атрибутику [13].

Розділ 1.

Теоретико-правові засади взаємодії митних і правоохоронних органів

Метою служби є забезпечення ефективного запобігання порушенням правових актів, що реалізуються митницею, та детальне розслідування порушень правових актів, що реалізуються митницею, та інших порушень правових актів, виявлених митницею під час виконання своїх функцій.

Завданнями Служби є:

- забезпечувати реалізацію правових актів, що віднесені до митної компетенції;
- організовувати та здійснювати попередження, роз'яснення та розслідування порушень правових актів митної служби та інших правових актів, віднесених до компетенції митної служби;
- здійснювати міжнародне та міжвідомче співробітництво при розслідуванні злочинних діянь та інших правопорушень, пов'язаних із митною діяльністю;
- реалізовувати стратегію митної діяльності Литовської Республіки відповідно до компетенції Служби [13].

Служба при реалізації покладених на неї завдань виконує такі функції:

- у порядку, встановленому Кримінально-процесуальним кодексом Литовської Республіки, проводить досудове розслідування злочинних діянь, виявлених під час виконання митницею прямих функцій, передбачених законами, що регулюють її діяльність. Безпосередньо кримінально-процесуальні повноваження у процесі проведення розслідування визначаються Кримінально-процесуальним законом Литовської Республіки (*Kriminalinis procesas*) від 21 квітня 2005 р., що за своєю будовою нагадує кримінально-процесуальне законодавство України [10]. Окремо повноваження митних органів у цьому нормативно-правовому акті не відображені;
- проводить кримінальне розслідування для з'ясування фактів злочинних діянь, пов'язаних із митною діяльністю;
- збирає, аналізує та оцінює інформацію про тенденції контрабанди та інші злочинні діяння та порушення, пов'язані з митною діяльністю;

- здійснює управління ризиками порушень правових актів, що реалізуються митницею на центральному рівні;
- вивчає економічні, правові та криміногенні причини та умови контрабанди та інших злочинних діянь та порушень, пов'язаних з митною діяльністю, вживає заходів щодо їх усунення в межах компетенції;
- організовує та здійснює профілактичні заходи щодо запобігання контрабанді та інших злочинних діянь та порушень, пов'язаних з митною діяльністю;
- у порядку, встановленому правовими актами, здійснює затримання товарів, предметів, що незаконно перевозяться, та пов'язаних з ними осіб з метою оформлення встановленого порушення або проведення розслідування;
- здійснює конвоювання затриманих та заарештованих осіб у порядку, встановленому правовими актами;
- співпрацює з територіальними митницями та іншими митними установами та дає їм обов'язкові вказівки щодо проведення профілактичних або інших заходів відповідно до їх компетенції;
- співпрацює з правоохоронними та іншими державними та муніципальними установами та установами Литовської Республіки відповідно до компетенції;
- організовує та проводить спільні операції з іншими правоохоронними органами з метою розкриття чи запобігання злочинним діянням;
- відповідно до компетенції співпрацює з установами ЄС, установами інших країн, організаціями у сфері запобігання порушенням правових актів, що реалізуються митницею, розслідуванням, управлінням ризиками та збором інформації;
- відповідно до компетенції представляє митницю в установах ЄС, зарубіжних країн та міжнародних організаціях;
- з дозволу Митного відомства управляє даними баз даних інших державних установ і надає їх у встановленому порядку

Розділ 1.

Теоретико-правові засади взаємодії митних і правоохоронних органів

посадовим особам митних установ, кадровим державним службовцям та працівникам, які працюють за трудовими договорами;

- веде облік спеціальної техніки, зброї, боєприпасів Служби та контролює їх використання;

- здійснює всі дії щодо організації та здійснення закупівель товарів, послуг та робіт, пов'язаних із оперативно-розшуковою діяльністю (у тому числі укладання договорів), які призначені для виконання закупівельною організацією відповідно до опису порядку здійснення закупівель, пов'язаних з розвідувальною діяльністю, затвердженою рішенням Уряду Литовської Республіки 18 березня 2015 р. № 282 «Про затвердження опису порядку проведення закупівель, пов'язаних з діяльністю розвідувального характеру»;

- в установленому порядку готує, бере участь у підготовці, погоджує проекти правових актів, пов'язаних із запобіганням та розслідуванням порушень правових актів, що здійснюються митними органами, вносить пропозиції та зауваження;

- відповідно до компетенції аналізує та узагальнює практику застосування правових актів, що реалізуються митною службою, та вносить до митного органу пропозиції щодо їх удосконалення;

- бере участь у проведенні спеціальних перевірок посадових осіб, державних службовців та службовців, допущених до служби та роботи у митних органах;

- розглядає скарги, запити та пропозиції фізичних осіб щодо діяльності Служби, вживає заходів щодо усунення виявлених недоліків та порушень;

- здійснює інші функції, встановлені законами та іншими правовими актами та дорученнями генерального директора Митного управління та його заступників [13].

У разі виконання своїх функцій Служба має право:

- перевіряти дотримання особами правових актів, що реалізуються митницею, та вимагати усунення причин, що дозволяють їх порушувати;

– вносити пропозиції до Митного департаменту та інших органів у встановленому порядку та отримувати від них інформацію та роз'яснення з питань застосування правових актів, що реалізуються Митною службою;

– одержувати від структурних підрозділів Митного управління, митних органів, інших державних та муніципальних установ, а також установ, підприємств та організацій та приватних осіб інформацію, висновки, дослідницькі документи, інші дані, пов'язані з діяльністю Служби;

– провести митну перевірку в установленому порядку, ознайомитись та прийняти документи обліку, перевезення, придбання товарів, отримати матеріали перевірки, зразки товарів та іншу необхідну інформацію для встановлення можливого порушення, застосувати попередні судові розслідування та кримінальну розвідку, передбачені Кримінально-процесуальним кодексом Литовської Республіки та Законом про кримінальну розвідку;

– у межах компетенції у порядку, встановленому правовими актами, укладати договори;

– отримувати підтримку для реалізації завдань та функцій у порядку, встановленому Законом Литовської Республіки про благодійність та підтримку;

– здійснювати інші права, встановлені законами та іншими правовими актами [13].

Службу очолює директор, якого призначає на посаду та звільняє з посади генеральний директор Митного департаменту у порядку, встановленому Положенням про внутрішню службу Литовської Республіки. Керівник служби має заступника, якого призначає на посаду та звільняє з посади генеральний директор Митного департаменту у порядку, встановленому Положенням про внутрішню службу Литовської Республіки. У разі відсутності директора Служби, його обов'язки виконує заступник директора Служби.

Структурні підрозділи Служби керуються у своїй діяльності положенням про відповідний структурний підрозділ, який затверджує директор Служби [13].

Повідомлення Служби публікуються на сайті митниці www.lrmuitine.lt. Регламент служби змінюється у порядку, встановленому Законом про бюджетні установи Литовської Республіки. Служба може бути реорганізована та ліквідована у порядку, встановленому законами та іншими правовими актами.

При здійсненні контролю за міжнародною торгівлею в межах ЄС, митниця Литви сприяє забезпеченню чесної та відкритої торгівлі, захисту внутрішнього ринку Литовської Республіки, безпеки усього ланцюга постачання. У тісній співпраці з правоохоронними органами влади, а саме з Державною службою прикордонної охорони Литви, митні органи Литви відіграють ключову роль у забезпеченні законної торгівлі та зміцненні конкурентоспроможності держави і ЄС; належного оподаткування зовнішньоекономічної діяльності; боротьбі з різними видами шахрайства, організованою злочинністю, незаконним переміщенням наркотичних речовин та тероризмом шляхом якісного оброблення інформації, ідентифікування змін у моделях торгівлі та оцінювання ризиків для виявлення фінансових шахрайств, терористичних і злочинних дій; захисті навколишнього середовища та населення від усіх видів небезпечної продукції [125; 15]. Спільними функціями митних і правоохоронних органів Литви є:

- контроль осіб та транспортних засобів, які перетинають державний кордон, з метою виявлення та запобігання контрабанді;
- забезпечення правового режиму кордону і, відповідно до своєї компетенції, режиму пунктів прикордонного та митного контролю;
- участь у здійсненні державного міграційного контролю;
- участь у забезпеченні державного митного режиму, відповідно до своєї компетенції та поставлених завдань.

Особливостями взаємодії митних органів Литви, зокрема, Митної кримінальної служби, з правоохоронними є:

– поєднання принципів комплексності та вибіркової митного контролю на усіх етапах ланцюга постачання, що дозволяє підвищити рівень виявлення митних правопорушень та водночас пришвидшити реалізацію митних процедур;

– постійне удосконалення механізмів ОРД митних працівників.

Прикладом взаємодії митних та правоохоронних органів щодо виявлення та запобігання контрабанді, є спільне виявлення фактів злочинів та відкриття 291 досудового розслідування у 2022 році, більшість із яких (136) – за фактами незаконного перевезення наркотиків та 90 – за фактами вчинення контрабанди сигарет. Під час цих розслідувань було затримано 8,362 млн пачок сигарет на суму майже 31 млн євро. 54,5 % нелегальних «курців» було затримано на кордоні з Білоруссю, всередині самої ж країни – лише 45 %. З вилучених контрабандних сигарет 80 % були з білоруськими акцизними марками, всі інші – без акцизних марок. Також вилучено близько 11,3 кг різноманітних наркотичних речовин: амфетаміну, каннабісу, кокаїну, бутандіолу, синтетичних канабіноїдів. Чи не найбільш пам'ятне затримання відбулося у 5 червня 2022 року, коли співробітники аеропорту Вільнюса виявили наркотики у внутрішніх органах громадянина Латвії, який прилетів до Литви з Франції. Зазначена особа, проковтнувши, перевозила близько 90 капсул, з приблизною вагою в 720 г кокаїну [15; 116].

Отже, митні органи Литовської республіки активно співпрацюють та взаємодіють з правоохоронними органами задля виявлення, усунення та подальшого запобігання проявам контрабанди при здійсненні перетину кордону. Органом, що відповідає за здійснення оперативно-розшукової операції виступає Митна кримінальна служба Литовської Республіки. Дана установа, відповідно до покладених завдань збирає, узагальнює, аналізує інформацію щодо вчинення контрабанди, здійснює оперативні заходи з її виявлення, а також провадить досудове розслідування. Особлива увага

Розділ 1.

Теоретико-правові засади взаємодії митних і правоохоронних органів

приділяється проведенню профілактики, оперативних заходів та моніторингу інформації щодо переміщення наркотичних речовин.

Ретельно проаналізувавши роботу митних органів Литви та оперуючи отриманими вищевикладеними результатами дослідження, можна виокремити такі ключові особливості функціонування литовської митної системи, що визначають її успішність, гармонізованість із європейськими митними принципами та можуть бути враховані під час реформування митних органів в Україні:

- поєднання принципів комплексності та вибіркової митного контролю на усіх етапах ланцюга постачання, що дозволяє підвищити рівень виявлення митних правопорушень та водночас пришвидшити реалізацію митних процедур;

- удосконалення механізмів оперативно-розшукової діяльності митних працівників, що знижує ймовірність потрапляння на ринок країни та ЄС небезпечних, шкідливих чи якісних товарів.

Практика роботи митних адміністрацій Республіки Хорватії в частині здійснення оперативно-розшукових заходів, проведення досудового розслідування фактів вчинення контрабанди товарів.

Подібними правоохоронними повноваженнями наділено також митні органи Хорватії (Carinska uprava) [2]. Нормативно-правовою засадою діяльності митних органів Республіки Хорватії є Митний кодекс Республіки Хорватії від 1 січня 2000 року [3].

Митне управління (Carinska uprava) є адміністративним органом у складі Міністерства Фінансів, який:

- готує експертну основу для визначення економічної політики та політики розвитку у сфері митно-акцизної системи та системи митного та немитного захисту; вживає заходів щодо їх реалізації;

- організовує та контролює роботу митної служби; здійснює моніторинг та обробку даних щодо експорту, імпорту та трафіку;

- здійснює митний нагляд у вантажних і пасажирських перевезеннях з іноземними державами;

- застосовує міжнародні торговельні договори та двосторонні договори та угоди у сфері міжнародних автомобільних перевезень;
- здійснює перевірку фізичних та юридичних осіб відповідно до митних, акцизних та інших правил на всій території Республіки Хорватія;
- погоджує та здійснює митне оформлення або використання товарів; контролює справляння надходжень до державного бюджету від митних зборів, акцизного збору, спеціальних податків та інших зборів, які згідно зі спеціальними нормативно-правовими актами нараховуються під час митного оформлення товарів у країні, тобто під час їх випуску для споживання, та вживає заходів щодо забезпечення їх збору;
- здійснює нагляд і контроль за обчисленням і справлянням митних зборів, акцизних зборів, спеціальних податків та інших зборів, які відповідно до спеціальних нормативно-правових актів нараховуються під час митного оформлення товарів у країні, тобто при їх випуску для споживання;
- здійснює примусове стягнення митних зборів, акцизів, спеціальних податків та інших зборів; здійснює валютний контроль у міжнародному пасажирському сполученні з іноземними державами;
- запобігає та виявляє митні та валютні правопорушення, правопорушення щодо акцизного збору та спеціальних податків та кримінальні правопорушення у митній та акцизній справах, спеціальні податки;
- провадить провадження у справах про адміністративні правопорушення та про порушення митних, акцизних правил і правил щодо спеціальних податків, подає запити та вживає інші дії для здійснення проваджень про проступки та кримінальні провадження [2];
- здійснює підготовку професійної бази для подання запитів щодо забезпечення бюджетних коштів для фінансування роботи та діяльності митниці;

Розділ 1.

Теоретико-правові засади взаємодії митних і правоохоронних органів

- відповідає за будівництво, утримання та модернізацію об'єктів митниці;
- виконує завдання щодо зайнятості, посади, прав, обов'язків та відповідальності працівників митниці;
- веде дисциплінарне провадження першої та другої інстанцій;
- організовує професійне навчання та навчання посадових і службових осіб митних органів та бере участь у проведенні державних професійних іспитів посадових осіб; контролює роботу міжнародних експедиторів;
- проводить професійну експертизу та видає дозволи на виконання послуг з міжнародного судноплавства;
- співпрацює з іноземними митними службами та міжнародними організаціями у вирішенні питань митної справи;
- також виконує завдання, які покладені на нього на підставі спеціального положення; виконує інші доручення, покладені на нього Міністром фінансів [3].

Безпосередньо правоохоронні функції активно реалізують підрозділи Служби оперативного забезпечення мобільних підрозділів та аналітики (Služba za operativnu podršku mobilni hjedonica i analitiku) та Служба транзиту, прикордонних процедур, обшуків та завершення процедур (Služba za provoz, granične procedure, potrage i zaključenje postupaka).

Служба оперативного забезпечення мобільних підрозділів та аналітики виконує завдання безпосереднього професійного забезпечення та координації роботи регіональних підрозділів. Зокрема, Служба мобільних підрозділів готує та координує оперативну діяльність та безпосередньо здійснює наглядову діяльність, спрямовану на виявлення, попередження та припинення проступків і кримінальних правопорушень, віднесених до сфери управління митниці.

Водночас, Служба транзиту, прикордонних процедур, обшуків та завершення процедур виконує завдання щодо систематичного моніторингу виконання митних правил у частині, що регулює переміщення товарів, порядок транзиту та прикордонних процедур,

транскордонне переміщення товарів і пасажирів та їх вплив на проведення митної процедури та вплив на вільний рух товарів і пасажирів; систематичний моніторинг нормативних актів поза митною системою, які впливають на митні процедури; участь у підготовці експертних документів для прийняття нормативно-правових актів митної системи у сфері транзиту та експертних документів, що визначають митні процедури у зв'язку з транскордонним переміщенням та перевезенням товарів; участь у підготовці експертних документів та висновків у зв'язку з прийняттям поза митною системою нормативно-правових актів, що регулюють переміщення товарів через державний кордон.

У складі служби діє також Відділ обшуків та завершення процедур, який піклується про своєчасне та належне завершення транзитних процедур, розпочатих у Республіці Хорватія, збирає та архівує документи, які підтверджують правильне завершення цих транзитних процедур, проводить заходи, пов'язані з ініціюванням процедур обшуку у зв'язку з транзитними процедурами та їх завершенням у разі, якщо процедури не були завершені у встановлені терміни; здійснює обмін усіма митними та іншими документами щодо процедури спільного транзиту та процедури транзиту Союзу з країнами Європейського Союзу та країнами, які є сторонами Конвенції про процедуру спільного транзиту.

Характеристики, притаманні взаємодії Митної адміністрації Хорватії із правоохоронними органами у запобіганні та протидії контрабанді, охоплюють:

1) наділення значним обсягом правоохоронних, у тому числі оперативно-розшукових, повноважень митної адміністрації;

2) диференційований підхід у розподілі функціонального навантаження щодо боротьби з контрабандою уповноважених структурних підрозділів Митної служби Хорватії (Служби оперативного забезпечення мобільних підрозділів та аналітики та Служби транзиту, прикордонних процедур, обшуків, завершення процедур і товарів, щодо яких застосовуються заборони та обмеження).

Розділ 1.

Теоретико-правові засади взаємодії митних і правоохоронних органів

Практика роботи митних адміністрацій Фінляндії в частині здійснення оперативно-розшукових заходів, проведення досудового розслідування фактів вчинення контрабанди товарів.

Митниця Фінляндії є частиною митної системи Європейського Союзу. Митна служба є центральним відомством, підпорядкованим Міністерству фінансів.

До складу Митної служби Фінляндії входить чотири департаменти:

1. Департамент зовнішньої торгівлі та податків.

2. Контрольно-правоохоронний департамент (до компетенції якого віднесено здійснення аналізу та оперативно-розшукової діяльності, стратегічне планування та міжнародні питання, здійснення митного контролю, митний аудит та окремий відділ розслідувань).

3. Адміністративний департамент (відповідає за міжнародні відносини в Департаменті, організацію співпраці з іншими відомствами, розвиток інформаційних систем контролю, технічних засобів і технологій, стратегічне планування та контроль законності діяльності митних органів [88]).

4. Департамент функціональних підрозділів.

До структури митної служби входить також Митна лабораторія, чия сфера діяльності охоплює всю країну. У зоні діяльності Департаменту функціональних підрозділів працюють всі важливі міжнародні прикордонні митниці, митниця «Ваалімаа», «Нуйямаа» та «Іматра» та митний пост «Нієрала». Залізничний митний пост «Вайніккала» обслуговує пасажирів поїздів.

Митна служба Фінляндії має компетенцію викривати та розслідувати транскордонні злочини, а також передавати правопорушення прокурорам для розгляду після розслідування.

Компетенція у сфері попередження, виявлення та розслідування злочинів (включаючи серйозні злочини) обмежується правопорушеннями, пов'язаними із загальним митним контролем та фіскальною компетенцією, які включають транскордонне переміщення

товарів. Часто це злочини, пов'язані з наркотиками, контрабандою, податковим шахрайством і порушеннями прав інтелектуальної власності [11].

Методи розслідування подібні до поліцейських. Усе національне законодавство про примусові заходи та попереднє розслідування (за винятком таємних операцій) рівнозначно застосовується і до поліції, і до митниці Фінляндії [11].

Прикордонна охорона та митниця Фінляндії мають більшість поліцейських повноважень щодо осіб і товарів, які прибувають в прикордонних зонах. У митниці повноваження щодо арешту делеговані на рівень старших митних інспекторів. У прикордонній службі повноваження щодо затримання делеговані на рівень начальника загону прикордонного контролю [12].

Прикордонна охорона також відповідає за пошуково-рятувальні роботи та пошуково-рятувальні роботи на морі. Митна служба може використовувати всі слідчі поліцейські повноваження, за винятком використання таємного персоналу та спецоперацій. Прикордонна служба може використовувати практично всі слідчі повноваження. Митниця також час від часу забезпечує дотримання законодавства, що стосується податків на пальне, придатності транспортних засобів до руху, імпорتنих товарів.

Поліція, митниця та прикордонна служба тісно співпрацюють між собою. Наприклад, митно-прикордонний патруль складається з представників двох відомств: два офіцери з митниці та два з поліції. Іншою формою співпраці є кримінальна розвідка, за якої різні ситуації мають спільні розвідувальні та ситуаційні центри.

Стратегічною метою кримінальних розслідувань на митниці Фінляндії є розкриття та розслідування злочинів, пов'язаних із зовнішньою торгівлею, компетентним і сучасним способом. Місія кримінального розслідування – «безпека через співпрацю». Це вимагає широкомасштабної співпраці як на національному, так і на міжнародному рівнях.

У національному масштабі співпраця між митницею, прикордонною службою та поліцією Фінляндії є важливою, а співпраця з іншими правоохоронними органами, такими як податкова адміністрація, постійно стає тіснішою. На міжнародному рівні слідчі операції щодня використовують широкі мережі співпраці, створені з державами-членами ЄС та рядом третіх країн. Операції з розслідування проводяться Контрольно-правоохоронним департаментом, який відповідає за запобігання та попереднє розслідування митних правопорушень у Фінляндії. Слідчі операції зосереджені на запобіганні міжнародним фінансовим злочинам, а також транскордонним злочинам.

Досвід фінської митниці в міжнародній торгівлі та логістиці дозволяє розслідувальним операціям створювати унікальну додаткову цінність у національній сфері запобігання злочинності. Митне розслідування Фінляндії має вісім слідчих підрозділів, які працюють за принципом регіональної відповідальності. У розслідуванні злочинів працює близько 250 осіб. Керівним принципом діяльності із запобігання злочинності є її тісна інтеграція в процес митного оформлення. Слідчі дії передбачають широкі знання структур і процесів зовнішньої торгівлі [6].

Це дає змогу ефективно спрямовувати діяльність на запобігання тіньовій економіці та злочинній діяльності, водночас зводячи до мінімуму будь-який негативний вплив цих операцій на законну зовнішню торгівлю. Сприяючи легальній торгівлі та виявляючи незаконну торгівлю, процесуальні заходи також підвищують ефективність функціонування ринку, надаючи всім учасникам ринку рівноправні можливості конкурувати. Насправді, слідчі процесуальні дії на митниці Фінляндії зосереджені саме на злочинній діяльності, яка використовує структури та платіжні системи зовнішньої торгівлі товарами. Злочинність в Інтернеті є ще однією ключовою сферою кримінальних розслідувань на митниці Фінляндії, і це одна з сфер, де митниця Фінляндії лідирує навіть у міжнародному масштабі.

Завданням оперативного підрозділу з розвідки та аналізу Контрольно-правоохоронного департаменту митниці Фінляндії є, реалізація заходів з управління ризиками та запобігання правопорушенням. Таким чином, Митна служба також є частиною організації із запобігання злочинності. Основні функції цього оперативного підрозділу спрямовані на досягнення стратегічних цілей Контрольно-правоохоронного департаменту. Розвідувальна та аналітична робота є фактором успіху управління знаннями у сфері правоохоронних заходів на митниці. Основним принципом роботи фінської митної служби є «безпека через співпрацю» [6].

Широке національне та міжнародне співробітництво та ефективне використання технологічних рішень в аналізі є передумовами для продуктивної розвідувальної діяльності. На національному рівні Митна служба тісно співпрацює з різними міністерствами та підпорядкованими їм центральними відомствами, особливо з поліцією та прикордонною службою, також існує співпраця (поліція, митниця та прикордонна охорона) і у сфері аналітичної кримінальної розвідки.

У межах міжнародної співпраці, особливо з ЄС, митниця зосереджує свою контрольну та аналітичну роботу на пасажирських і вантажних перевезеннях, які прибувають до Фінляндії. Митна служба поєднує аналіз і розвідувальну роботу в інтегрований процес. Завдяки своїй роботі надає інформацію керівництву за допомогою розвідувальної та аналітичної діяльності, що стосується запобігання митним кримінальним правопорушенням, шляхом спільної розвідувальної діяльності митних і прикордонних органів та використання методів управління ризиками митниці [6].

Митна служба Фінляндії також забезпечує здійснення процедур митного контролю. Відділ розвідки та аналізу працює в тісній співпраці з процесами міжнародних перевезень, якими керує митна служба. Таким чином, діяльність із запобігання митним правопорушенням та правозастосування може бути ефективно спрямована, при цьому мінімізуючи будь-які незручності для легального руху [6].

Розділ 1.

Теоретико-правові засади взаємодії митних і правоохоронних органів

Ефективна взаємодія між митними та правоохоронними органами Фінляндії, у тому числі, щодо запобігання та протидії контрабанді, обумовлюється такими особливостями [36]:

- рівнозначні правоохоронні, виключно із оперативно-розшуковими, повноваження митниці та поліції;
- безпосередня взаємодія митних органів із прокуратурою під час реалізації слідчих дій;
- функціональна диференціація структурних одиниць Митної служби у реалізації правоохоронних функцій (тобто, слідчі дії, оперативно-розшукова та розвідувальна діяльність здійснюються різними структурними підрозділами митних органів);
- регіональний підхід до організаційної структури підрозділів, що здійснюють слідчі дії.

Отже, підсумуємо, що повноваження митних адміністрацій європейських держав в частині здійснення оперативно-розшукових заходів, проведення досудового розслідування фактів вчинення контрабанди товарів регламентуються нормами окремого законодавчого акту та містить бланкетні відсилки до положень кримінально-процесуального законодавства.

Зазначена практика роботи митних адміністрацій європейських держав доводить необхідність надання органам Державної митної служби України повноважень на здійснення ОРД та проведення досудового розслідування. Зазначені заходи стануть органічним продовженням як реформи кримінально-процесуального законодавства, так і продовження заходів з імплементації положень Угоди про Асоціацію, між Україною та ЄС. Забезпечення реалізації правоохоронних повноважень митних органів України відповідатиме змісту пропозицій Європейської комісії щодо реформування митної системи ЄС до 2038 року [5].

Для підвищення рівня взаємодії та співпраці між митними та правоохоронними органами на національних рівнях (у тих країнах, де у цьому є об'єктивна потреба) необхідно якісно змінити саму філософію їх спільної діяльності. Такі зміни повинні передбачати

можливість для кожної зі сторін пізнання взаємодії методів і особливостей функціонування одна одної, а також напрацювання щоденних спільних робочих практик за напрямом розвідки, управління ризиками й цілепокладання, припинення правопорушень, а також розслідування. Цей підхід сприятиме налагодженню і засвоєнню типових алгоритмів взаємодії митних і правоохоронних органів, що, своєю чергою, стане запорукою подолання дефіциту ресурсів (людських, часових, компетентісних, повноважень тощо) обох сторін співпраці, а також поліпшення стану національної та міжнародної безпеки [4].

Розділ 2

СИСТЕМА ПРАВОВИХ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНИХ ЗАХОДІВ У ВЗАЄМОДІЇ МИТНИХ І ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ

СУЧАСНИЙ СТАН ФУНКЦІОНУВАННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖМИТСЛУЖБИ З ВІТЧИЗНЯНИМИ ПРАВООХОРОННИМИ ОРГАНАМИ З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ КОНТРАБАНДІ

Віктор Заяц,

старший науковий співробітник відділу митної
та економічної безпеки
Науково-дослідного інституту фінансової політики
Державного податкового університету,
радник митної служби I рангу

Транснаціональні злочини, до переліку яких відноситься контрабанда, становлять для національної та глобальної систем безпеки суттєву загрозу, подолання якої вимагає не тільки покращення координації між митними та іншими правоохоронними службами, але також більш повного розуміння цими службами унікальної спроможності, слідчої юрисдикції та досвіду діяльності одна одної.

Призначення митних органів полягає в ефективному захисті суспільства та забезпеченні стягнення належних податків, використовуючи для цього, серед іншого, боротьбу з транскордонними злочинами.

Для реалізації цієї мети митні органи у взаємодії з іншими правоохоронними органами беруть участь у заходах, спрямованих на боротьбу, зокрема, з комерційними шахрайствами, підробками; незаконним переміщенням через митний кордон високооподатковуваних товарів (таких як сигарети та алкогольні напої), диких тварин; контрабандою зброї, ядерних матеріалів, зброї масового знищення, наркотиків та прекурсорів, предметів культурної спадщини, токсичних відходів.

Те, яким чином митні органи реалізують свою правоохоронну місію в питаннях боротьби з вищенаведеними правопорушеннями залишається в фокусі дискусій між митними адміністраціями-учасниками Всесвітньої митної організації (далі – ВМО), членом якої з 1992 року є й Україна.

Вказані правоохоронні повноваження вважаються істотним інструментарієм, що впливає на поліпшення ситуації як для Митних відомств, так і для динаміки глобальної торгівлі.

Для досягнення цієї мети учасники ВМО повинні проаналізувати методи роботи, а також розглянути сучасніші робочі механізми з потенційною можливістю їх подальшого застосування.

Таким чином, концепція ВМО щодо митних відомств у ХХІ столітті може бути вдосконалена та реалізована за допомогою проактивного залучення учасників ВМО до вирішення завдань, таких як:

- управління ризиками на основі оперативної інформації;
- застосування сучасних методів роботи, процедур та методик;
- розробка або вдосконалення сприятливих повноважень;
- міжнародне співробітництво та обмін інформацією;
- підвищення професіоналізму та професійної етики співробітників;
- глобальна гармонізація ефективних методів роботи Митних відомств;
- інституційний розвиток.

При цьому Митні відомства, працюючи разом і зосереджуючи свою увагу на конкретних та практичних заходах удосконалення методів своєї роботи, можуть працювати більш перспективно.

Митна справа в Україні, як то передбачено положеннями статті 7 МКУ [61], містить у собі встановлені порядок і умови переміщення товарів через митний кордон України, їх митний контроль та митне оформлення, застосування механізмів тарифного і нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності, справляння митних платежів, ведення митної статистики, обмін митною інформацією, ведення Української класифікації товарів зовнішньоекономічної діяльності, здійснення відповідно до закону державного контролю нехарчової продукції при її ввезенні на митну територію України, запобігання та протидію контрабанді, боротьбу з порушеннями митних правил, організацію і забезпечення діяльності митних органів та інші заходи, спрямовані на реалізацію державної митної політики.

Запобігання та протидія контрабанді, боротьба з порушеннями митних правил, в тому числі, забезпечують, в контексті положень статей 5; 6 МКУ [61], реалізацію та захист митних інтересів України, впливають на стан її митної безпеки та на формування державної митної політики.

Дослідження сучасного стану функціонування організаційно-правового механізму взаємодії Держмитслужби з вітчизняними правоохоронними органами з питань запобігання та протидії контрабанді, свідчить про те, що така взаємодія є важливим засобом, покликаним підвищити ефективність боротьби з контрабандою, як одним із проявів транснаціональної злочинності. Вищезгаданий механізм цієї взаємодії між державними органами характеризується, насамперед їхнім правовим статусом та переліком правоохоронних повноважень, передбачених діючим законодавством України.

Положення статті 558 МКУ [61] регламентують напрями та складові взаємодії митних та інших правоохоронних органів, що зумовлює потребу розвитку інституційної спроможності митної служби, зокрема в частині реалізації її правоохоронної місії. При цьому повинні бути враховані стандарти та норми чинних для України

міжнародних актів, позаяк законодавство України з питань державної митної справи згідно з ч. 1 ст. 1 МКУ [61] також охоплює міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України (далі – ВРУ).

Чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана ВРУ, є частиною національного законодавства і застосовуються у порядку, передбаченому для норм національного законодавства (ч. 1 ст. 19 Закону України від 29.06.2004 № 1906 «Про міжнародні договори України»).

Якщо міжнародним договором України, згода на обов'язковість якого надана ВРУ, встановлено інші правила, ніж ті, що передбачені МКУ та іншими законами України, застосовуються правила міжнародного договору України, як це передбачено ч. 3 ст. 1 МКУ [61].

Здійснюючи митну справу, митні органи згідно із ст. 544 МКУ [61] виконують, серед іншого, такі основні завдання:

- забезпечення правильного застосування, неухильного дотримання та запобігання невиконанню вимог законодавства України з питань митної справи;
- забезпечення виконання зобов'язань, передбачених міжнародними договорами України з питань митної справи, укладеними відповідно до закону;
- запобігання та протидія контрабанді, боротьба з порушеннями митних правил на всій митній території України;
- здійснення міжнародного співробітництва у сфері митної справи, залучення зовнішніх ресурсів для забезпечення діяльності митних органів;
- здійснення інших визначених законом повноважень, покладених на митні органи.

З огляду на вищевказані завдання, виникає потреба у з'ясуванні інституційного статусу Держмитслужби в консолідованій державній правоохоронній системі, яка серед іншого передбачає також взаємодію між державними правоохоронними органами. Для цього необхідно враховувати ключові терміни національного

законодавства з питань здійснення митної справи та правоохоронної діяльності, а саме: митні правила, порушення митних правил (далі – ПМП); контрабанда.

Адміністративна відповідальність за правопорушення, передбачені МКУ, настає у разі, якщо ці правопорушення не тягнуть за собою кримінальну відповідальність (ч. 2 ст. 458 МКУ [61]).

Адміністративна відповідальність за ПМП встановлюється МКУ (ч. 1 ст. 459 [61]).

За контрабанду передбачена кримінальна відповідальність, що встановлена статтями 201, 201¹, 201³, 201⁴, 305 ККУ [52].

Для належного усвідомлення правоохоронних завдань митних органів стосовно контрабанди та ПМП варто враховувати наступні словникові [43] тлумачення:

1) запобігати (*контрабанді*) – не допускати, заздалегідь відвертати що-небудь неприємне, небажане;

2) протидіяти (*контрабанді*) – спрямовувати дію проти чого-небудь, діяти всупереч комусь, чомусь; спрямовуватися проти іншої дії (про дію);

3) боротьба (з *ПМП*) – з чим, проти чого. Діяльність, що має на меті подолати або знищити що-небудь.

Інституційна спроможність митних органів України у сфері правоохоронної діяльності, включно із взаємодією з державними правоохоронними органами, знаходиться у безпосередній залежності від правових норм з цього питання, що містяться у положеннях національного законодавства.

Зауважимо, що перший Митний кодекс незалежної України від 12.12.1991 № 1970 [59] (який наразі не є чинним) визначав боротьбу з контрабандою як одне з основних завдань митних органів. Але, насправді, самодостатня, всеохоплююча реалізація цього завдання була неможливою через відсутність на той час у митних органів України належних законодавчих підстав для здійснення цілісного дізнання, повноцінного слідства, ОРД по кримінальних справах про контрабанду. Законодавчі ініціативи, які мали на меті врегулювати

ці правові неузгодженості не знайшли свого часу підтримки при розгляді та прийнятті наступної редакції МКУ від 11.07.2002 № 92-IV [60].

При цьому наголошувалося на недоцільності побудови в Україні правоохоронної надсистеми з дублюванням функцій щодо боротьби з контрабандою та збільшенням чисельності державних силових відомств.

Саме таким інституційним підходом, що спрямований на локалізацію правоохоронної спроможності та повноважності митних органів України можна пояснити трансформацію вищевказаних норм у подальшій редакції МКУ від 13.03.2012 № 4495-VI [61].

У результаті чинний МКУ від 13.03.2012 № 4495-VI [61] націлює митні органи України на боротьбу тільки з ПМП, стосовно ж контрабанди – на запобігання та протидію їй (ст. 544 МКУ). Відтак й стан взаємодії при цьому з іншими державними правоохоронними органами не досягає всеохоплюючого рівня.

Варто відмітити, що законодавство України не містить поняття «митні правопорушення», хоча, відповідно до положень чинної для України з 15.09.2011 року Кіотської конвенції [66], правові підстави для застосування цього поняття існують.

Згідно з Визначеннями Розділу 1 Спеціального додатку Н до Кіотської конвенції [66], митне правопорушення – це будь-яке порушення або спроба порушення митного законодавства.

«Митним законодавством», відповідно до положень Розділу 2 Загального додатку до Кіотської конвенції [66], визначено сукупність законів та підзаконних актів, що стосуються ввозу, вивозу, переміщення або зберігання товарів, застосування і забезпечення виконання яких покладено безпосередньо на митну службу, а також будь-яких нормативних розпоряджень, виданих митною службою в межах її компетенції.

З урахуванням того, що правопорушення, залежно від ступеня небезпеки і завданої ними шкоди, поділяють на злочини і проступки, можна стверджувати про розповсюдження юрисдикційної

діяльності митних органів відносно, як контрабанди, так і порушень митних правил.

Національне законодавство визначає митні правопорушення та встановлює умови, за яких вони можуть розслідуватися, встановлюватися та, у разі необхідності, бути об'єктом адміністративного врегулювання (стандартне правило 2 Розділу 1 Спеціального додатку Н до Кіотської конвенції [66]).

З метою розслідування та встановлення митних правопорушень повинні визначатися умови, за яких митна служба вправі 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 (стандартне правило 5 Розділу 1 Спеціального додатку Н до Кіотської конвенції [66]).

Також національне законодавство має визначити порядок дій митної служби після виявлення нею митного правопорушення та заходи, яких вона може вжити (стандартне правило 9 Розділу 1 Спеціального додатку Н до Кіотської конвенції [66]). Зазначене в певній мірі також стосується, зокрема напрямів та складових взаємодії митних та інших правоохоронних органів в процесі виявлення та розслідування фактів вчинення контрабанди.

Положення вищевказаних стандартних правил Кіотської конвенції [66] підлягають обов'язковому застосуванню для досягнення гармонізації і спрощення митних правил і процедур, як то передбачено ст. 1 Глави 1 цієї ж Конвенції.

Вочевидь, при підготовці проекту нової редакції МКУ можна запропонувати розглянути доцільність визначення серед основних завдань, покладених на митні органи: «здійснення боротьби з митними правопорушеннями» або ж «боротьба з порушеннями митного законодавства». У випадку реалізації цієї пропозиції відповідних змін мають zaznati за профілем діяльності назви структурних підрозділів Держмитслужби. Вказані ініціативи, в свою чергу, також сприятимуть зміцненню основ організаційно-правового механізму взаємодії Держмитслужби з вітчизняними правоохоронними органами.

В. Заяц. Сучасний стан функціонування організаційно-правового механізму взаємодії Держмитслужби з вітчизняними правоохоронними органами з питань запобігання...

Стан організації виконання, покладеного на митні органи України статтею 544 МКУ [61] завдання з запобігання та протидії контрабанді й боротьби з ПМП, а також функціонування пов'язаного з цим організаційно-правового механізму взаємодії Держмитслужби з вітчизняними правоохоронними органами, можна проаналізувати використовуючи нижченаведену схему щодо ієрархії правоохоронного організаційно-функціонального взаємозв'язку в Державній митній службі України (рис. 2.1).

МИТНИЙ КОДЕКС УКРАЇНИ [61]
Здійснюючи митну справу, митні органи виконують, в тому числі, такі основні завдання: <ul style="list-style-type: none">– запобігання та протидія контрабанді, боротьба з порушеннями митних правил на всій митній території України;– забезпечення правильного застосування, неухильного дотримання та запобігання невиконанню вимог законодавства України з питань митної справи (ч. 2 ст. 544 МКУ).



Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження положень про Державну податкову службу України та Державну митну службу України» від 06.03.2019 № 227 [86]
Положення про Державну митну службу України (далі – Держмитслужба). Держмитслужба реалізує державну митну політику, державну політику у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування законодавства з питань митної справи (п. 1). Основними завданнями Держмитслужби, серед іншого, є забезпечення реалізації державної політики у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування законодавства з питань митної справи, запобігання та протидії контрабанді, боротьби з порушеннями митних правил (підпункт 2 п. 3). Держмитслужба відповідно до покладених на неї завдань: <ul style="list-style-type: none">– організовує та здійснює провадження у справах про порушення митних правил, контролює дотримання вимог законодавства під час провадження у справах про порушення митних правил;

Рисунок 2.1 – Правоохоронний організаційно-функціональний взаємозв'язок у Держмитслужбі

Джерело: розроблено авторами

- запобігає та протидіє контрабанді, здійснює боротьбу з порушеннями митних правил на митній території України;
- бере участь у міжнародному співробітництві з питань протидії контрабанді та порушенням митних правил, у тому числі шляхом:
 - обміну інформацією з митними, правоохоронними органами та іншими органами іноземних держав з питань протидії незаконному переміщенню наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів та прекурсорів;
 - надання взаємної адміністративної допомоги у запобіганні, виявленні та розслідуванні порушень вимог законодавства з питань державної митної справи на підставі міжнародних угод та обміну інформацією з митними, правоохоронними органами та іншими органами іноземних держав і міжнародних організацій тощо;
 - надіслання запитів до уповноважених органів іноземних держав для встановлення автентичності документів, поданих митницями Держмитслужби під час переміщення товарів, транспортних засобів через митний кордон України;
 - організовує та провадить відповідно до закону оперативно-розшукову діяльність та здійснює контроль за її провадженням оперативними підрозділами Держмитслужби та її територіальних органів, які ведуть боротьбу з контрабандою; взаємодіє в межах повноважень, визначених законом, з іншими органами, що провадять таку діяльність; вживає в межах повноважень, визначених законом, заходів до відшкодування завданих державі збитків;
 - виявляє причини та умови, що сприяли вчиненню контрабанди та інших правопорушень у сфері митної справи, вживає заходів до їх усунення (підпункти 25–29 п. 4).

Держмитслужба з метою організації своєї діяльності:

- організовує, координує і контролює діяльність територіальних органів Держмитслужби, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери її управління; організовує їх взаємодію з державними органами та органами місцевого самоврядування;
- надає територіальним органам Держмитслужби методичну і практичну допомогу щодо організації роботи, проводить перевірку стану такої роботи;
- забезпечує у Держмитслужбі та її територіальних органах безпеку діяльності посадових осіб та працівників від протиправних посягань, пов'язаних з виконанням ними службових обов'язків (підпункти 3; 4; 15 п. 5).

Держмитслужба для виконання покладених на неї завдань має право:

- одержувати безоплатно в установленому порядку від державних органів та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності та їх посадових осіб інформацію, документи і матеріали, що стосуються законодавства з питань державної митної справи;

Рисунок 2.1 – Правоохоронний організаційно-функціональний взаємозв'язок у Держмитслужбі (продовження)

В. Заяц. Сучасний стан функціонування організаційно-правового механізму взаємодії Держмитслужби з вітчизняними правоохоронними органами з питань запобігання...

- проводити, зокрема у взаємодії з іноземними органами та державними органами України, що мають право провадити оперативно-розшукову діяльність, спеціальні заходи, у тому числі контрольовані поставки щодо виявлення, попередження, припинення контрабанди наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів та прекурсорів, а також заходи з переміщення товарів під негласним контролем;
- проводити адміністративне затримання осіб, які вчинили порушення митних правил, у визначеному законом порядку;
- проводити процесуальні дії у справах про порушення митних правил;
- звертатися до суду у випадках, передбачених законодавством (підпункти 1; 2; 11–13 п. 6).



Наказ Держмитслужби «Про затвердження положень про територіальні органи Держмитслужби» від 29.10.2020 № 489 [87]

Основними завданнями Митниці, серед іншого, є забезпечення реалізації державної митної політики та державної політики у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування законодавства з питань митної справи, запобігання та протидії контрабанді, боротьби з порушеннями митних правил.

Митниця у зоні своєї діяльності відповідно до покладених на неї завдань, зокрема:

- забезпечує та здійснює контроль за дотриманням вимог законодавства з питань митної справи та в межах повноважень, визначених законом, законодавства з інших питань, контроль за дотриманням якого покладено на Митницю, під час переміщення товарів через митний кордон України та після завершення операцій з митного контролю та митного оформлення;
- здійснює міжвідомчу взаємодію з органами державної влади;
- організовує та здійснює провадження у справах про ПМП, контролює дотримання вимог законодавства під час провадження у справах про порушення митних правил;
- запобігає та протидіє контрабанді, здійснює боротьбу з порушеннями митних правил на митній території України у зоні своєї діяльності;
- бере участь у міжнародному співробітництві з питань протидії контрабанді та порушенням митних правил, а також з інших питань організації та здійснення митної справи;
- організовує та провадить відповідно до закону оперативно-розшукову діяльність та здійснює контроль за її провадженням оперативними підрозділами Митниці, які ведуть боротьбу з контрабандою; взаємодіє в межах

Рисунок 2.1 – Правоохоронний організаційно-функціональний взаємозв'язок у Держмитслужбі (продовження)

повноважень, визначених законом, з іншими органами, що провадять таку діяльність; вживає в межах повноважень, визначених законом, заходів для відшкодування завданих державі збитків;

- виявляє причини та умови, що призвели до вчинення контрабанди та інших правопорушень у сфері митної справи, вживає заходів для їх усунення;
- взаємодіє та здійснює обмін інформацією з державними органами, митними та іншими органами іноземних держав, міжнародними організаціями згідно із законодавством;

- оприлюднює на офіційному вебсайті Митниці акти, інші офіційні документи та інформацію з питань, що належать до її компетенції, у тому числі інформацію, яка підлягає оприлюдненню відповідно до законодавства;

- забезпечує та здійснює контроль за дотриманням підприємствами і громадянами встановленого законодавством порядку переміщення товарів, транспортних засобів через митний кордон України;

- здійснює у випадках, передбачених законом, складання протоколів про адміністративні правопорушення та провадження у справах про адміністративні правопорушення;

- звертається до суду у випадках, передбачених законодавством;

- збирає, аналізує, узагальнює інформацію щодо порушень законодавства у сфері державної митної справи, за результатами прогнозує тенденції розвитку негативних процесів.

Митниця з метою виконання повноважень, в тому числі, забезпечує:

- безпеку у Митниці діяльності посадових осіб та працівників від протиправних посягань, пов'язаних з виконанням ними службових обов'язків;

- в межах повноважень надання державним та правоохоронним органам інформації з реєстрів та баз даних Держмитслужби у порядку, встановленому чинним законодавством.

Митниця, серед іншого, має право:

- проводити, у встановленому законом порядку, у тому числі у взаємодії з іноземними органами оперативно-розшукові заходи, зокрема контрольовані поставки наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів та прекурсорів, а також заходи з переміщення товарів під негласним контролем;

- брати участь у перевірках та інших заходах, що здійснюються державними органами;

- проводити адміністративне затримання осіб, які вчинили порушення митних правил, у визначеному законом порядку;

- здійснювати провадження у справах про ПМП; у випадках, передбачених законом, розглядати справи про порушення митних правил;

- проводити процесуальні дії у справах про ПМП;

Рисунок 2.1 – Правоохоронний організаційно-функціональний взаємозв'язок у Держмитслужбі (продовження)

- вживати (у тому числі спільно з правоохоронними та іншими державними органами поза зоною митного контролю) заходів щодо виявлення, попередження та припинення порушень митних правил;
- у межах компетенції забезпечувати взаємодію та обмін інформацією з митними, правоохоронними органами й іншими органами іноземних держав з питань протидії незаконному переміщенню наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів та прекурсорів;
- порушувати в установленому законом порядку питання про притягнення до відповідальності осіб, винних у порушенні податкового, митного та бюджетного законодавства;
- вживати спільно з правоохоронними органами заходів, спрямованих на відвернення незаконного вивезення за кордон предметів, що становлять національне, історичне чи культурне надбання держави.

Рисунок 2.1 – Правоохоронний організаційно-функціональний взаємозв'язок у Держмитслужбі (закінчення)

Джерело: розроблено авторами

Наведені вище завдання та функції правоохоронного змісту, включаючи взаємодію з вітчизняними правоохоронними органами, безперечно, спрямовані на припинення та розкриття порушень митного законодавства. Проте, можливість використання митними органами України заходів ОРД стосується їхньої боротьби саме з контрабандою за відсутності такого завдання у чинній редакції МКУ [61].

Привертає увагу також те, що можливість використання митними органами ОРД не відображено в положеннях МКУ, а передбачається підзаконними нормативно-правовими актами різного ієрархічного рівня у декларативній формі з відсиланням до встановлення факту існування права на ОРД відповідно до норм, що передбачені законом.

Згідно зі ст. 2 Закону України від 18.02.1992 № 2135-XII «Про оперативно-розшукову діяльність» (далі – Закон про ОРД) [92], ОРД вважається система гласних і негласних пошукових та контрольно-розвідувальних заходів, що здійснюються із застосуванням оперативних та оперативно-технічних засобів.

Завданням ОРД є пошук і фіксація фактичних даних про протиправні діяння окремих осіб та груп, відповідальність за які передбачена ККУ, розвідувально-підривну діяльність спеціальних служб іноземних держав та організацій з метою припинення правопорушень та в інтересах кримінального судочинства, а також отримання інформації в інтересах безпеки громадян, суспільства і держави (ст. 1 Закону про ОРД) [92]. Вказане означає, що завдання ОРД стосуються, зокрема, контрабанди – протиправних діянь, відповідальність за які передбачена статтями 201, 201¹, 201³, 201⁴, 305 ККУ [52].

Правову основу ОРД становлять Конституція України, Закон про ОРД, ККУ, КПКУ, Податковий кодекс та МКУ, закони України про прокуратуру, Національну поліцію, НАБУ, ДБР, БЕБУ, СБУ, ДПСУ, Державну кримінально-виконавчу службу України, державну охорону органів державної влади України та посадових осіб, статус суддів, забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві, державний захист працівників суду і правоохоронних органів, інші законодавчі акти та міжнародно-правові угоди і договори, учасником яких є Україна (ст. 3 Закону про ОРД) [92].

Внесення МКУ [61] до правової основи ОРД корелюється, зокрема з положеннями ч. 4 ст. 558 МКУ [61], якими передбачено, що правоохоронні органи зобов'язані письмово повідомляти митні органи про наявність оперативної інформації щодо можливих випадків переміщення товарів, у тому числі транспортних засобів особистого користування, транспортних засобів комерційного призначення з порушенням норм законодавства України. У разі наявності такої оперативної інформації від правоохоронних органів митний контроль та митне оформлення здійснюються за письмовим рішенням керівника митного органу, який отримав цю оперативну інформацію, або його заступника в обсягах та у формах, передбачених цим Кодексом.

Поряд з цим мають бути забезпечені та дотримані вимоги щодо обміну оперативною інформацією (зокрема, щодо обміну оперативною інформацією з обмеженим доступом).

Водночас необхідно зважати на те, що ОРД може здійснюватися виключно підрозділами, зазначеними у ст. 5 Закону про ОРД [92], а саме оперативними підрозділами:

- Національної поліції – підрозділами кримінальної та спеціальної поліції;
- ДБР – оперативними, оперативно-технічними, внутрішнього контролю, забезпечення особистої безпеки;
- СБУ – оперативними підрозділами Центрального управління, регіональних органів та органів військової контррозвідки;
- Служби зовнішньої розвідки України – агентурної розвідки, оперативно-технічними, власної безпеки;
- ДПСУ – розвідувальним органом центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони державного кордону (агентурної розвідки, оперативно-технічним, власної безпеки), підрозділами забезпечення внутрішньої безпеки та власної безпеки, оперативного документування, оперативно-розшуковими та оперативно-технічними;
- Управління державної охорони України – підрозділом оперативного забезпечення охорони виключно з метою забезпечення безпеки осіб та об'єктів, щодо яких здійснюється державна охорона;
- органів і установ виконання покарань та слідчих ізоляторів Державної кримінально-виконавчої служби України;
- розвідувального органу Міністерства оборони України – оперативними, оперативно-технічними, власної безпеки;
- НАБУ – детективів, оперативно-технічними, внутрішнього контролю;
- БЕБУ – підрозділами детективів, оперативно-технічними підрозділами.

Проведення ОРД іншими підрозділами зазначених органів, підрозділами інших міністерств, відомств, громадськими, приватними організаціями та особами забороняється.

Така заборона, враховуючи вищевикладене, на сьогодні також стосується митних органів (Держмитслужби та підпорядкованих

ій митниць та митних постів), позаяк митні органи, згідно з ст. 544 МКУ [40], не уповноважені саме на боротьбу з контрабандою.

Водночас, необхідно зауважити, що, відповідно до положень статті 216 КПКУ) [53], розслідування контрабанди, як злочинів, передбачених статтями 201, 201¹, 201³, 201⁴, 305 ККУ [52], не відноситься до повноважень митних органів, а покладається на слідчих органів безпеки, детективів органів БЕБУ або органів ДБР (відносно злочинів вчинених вищими посадовими особами держави).

Співробітництво у сфері ОРД між міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади, державними органами, до складу яких входять оперативні підрозділи, визначені у ст. 5 Закону про ОРД, та правоохоронними і спеціальними службами інших держав, які мають у своєму складі відповідні підрозділи, а також з міжнародними правоохоронними організаціями здійснюється відповідно до законодавства України, міжнародних договорів України, а також установчих актів та правил міжнародних правоохоронних організацій, членом яких є Україна (ст. 5¹ Закону про ОРД) [92].

Наведені положення ст. 5¹ Закону про ОРД [92] зумовлюють помітне обмеження взаємодії Держмитслужби з вітчизняними правоохоронними органами з питань боротьби з контрабандою, позаяк на рівні національних законів підрозділи митних органів України не наділені правом на здійснення ОРД.

На окрему увагу заслуговує спроможність Держмитслужби забезпечити виконання положень Конвенції Найробі [65], учасником якої Україна стала з 2000 року.

Договірні Сторони Конвенції Найробі [65], погоджуються, що їх митні адміністрації надаватимуть одна одній взаємну допомогу з метою відвернення, розслідування та припинення порушень митного законодавства згідно з положеннями цієї Конвенції.

Митна адміністрація Договірної Сторони може звернутися з запитом про надання взаємної допомоги для проведення будь-якого розслідування або у зв'язку з судовим чи адміністративним розглядом, що здійснюються 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.

Вказана взаємна допомога не розповсюджується на запити щодо арешту осіб або повернення мит, податків, зборів, нарахувань чи будь-яких коштів іншої Договірної Сторони.

Обмін інформацією між Договірними Сторонами згідно із ст. 6 Конвенції Найробі [65] здійснюється безпосередньо через їхні митні адміністрації, які визначають підрозділи або осіб, відповідальних за обмін такою інформацією.

Митна адміністрація запитуваної Договірної Сторони, дотримуючись положень законодавства та правил, чинних на її території, вживає необхідних заходів для виконання запиту про допомогу та надає відповідь на такий запит якомога швидше.

Інституційна спроможність Держмитслужби виконувати запити про допомогу залежить від наявності у неї наданих національним законодавством прав на застосування заходів, які вважатимуться для цього достатніми.

Відсутність серед таких прав повноважень на здійснення митними органами заходів ОРД відчутно ускладнює процес виконання запитів про допомогу.

Серед іншого, це стосується:

1. Допомоги за запитом щодо контролю (Додаток III Конвенції Найробі) *автентичності офіційних документів, що додаються до митної декларації, наданих митній адміністрації запитуючої Договірної Сторони.*

2. Розслідування та повідомлення за запитом на користь іншої Договірної Сторони (Додаток V Конвенції Найробі), а саме здійснення:

– розслідування з метою отримання свідчень щодо порушення митного законодавства, яке розслідується на території запитуючої

Договірної Сторони, і отримання інформації від осіб, які можуть мати відношення до здійснення порушення митного законодавства, а також від свідків та експертів, і передавання результатів розслідування разом із документами та іншими свідченнями митній адміністрації запитуючої Договірної Сторони;

– самостійно або за допомогою інших компетентних органів, оповіщення осіб про будь-які дії або рішення у їх відношенні з боку запитуючої Договірної Сторони у зв'язку з будь-якою справою, що відноситься до сфери дії цієї Конвенції.

Варто зауважити, що набуваючи участі в Конвенції Найробі [65], наша держава не приєдналася до низки додатків цієї Конвенції, залишивши поза законодавчим полем України:

- Додаток IV Конвенції («Допомога за запитом стосовно нагляду»);
- Додаток IX Конвенції («Збір інформації»);
- Додаток X Конвенції («Надання допомоги у боротьбі з контрабандою наркотиків та психотропних речовин»);
- Додаток XI Конвенції («Надання допомоги у протидії контрабанді творів мистецтва, антикваріату та інших культурних цінностей»).

Як наслідок, митні органи України були позбавлені підґрунтя для набуття ними права на здійснення ОРД, а також нарощування їхньої правоохоронної спроможності, включаючи напрям взаємодії Держмитслужби з правоохоронними органами з питань запобігання та протидії контрабанді.

Для виправлення цієї ситуації Україні необхідно долучити вказані Додатки IV, IX, X, XI Конвенції Найробі [65] до власного законодавчого поля, внаслідок чого митні органи, в контексті цієї Конвенції, набудуть права на здійснення:

- допомоги за запитом стосовно нагляду;
- збору інформації;
- надання допомоги у боротьбі з контрабандою наркотиків та психотропних речовин;

– надання допомоги у протидії контрабанді творів мистецтва, антикваріату та інших культурних цінностей.

МКУ (ст. 336) [61] визначено форми митного контролю, які застосовуються безпосередньо посадовими особами митних органів, а саме у вигляді:

– перевірки документів та відомостей, які, відповідно до ст. 335 МКУ, надаються митним органам під час переміщення товарів, транспортних засобів комерційного призначення через митний кордон України;

– митного огляду (огляду та переогляду товарів, транспортних засобів комерційного призначення, огляду та переогляду ручної поклажі та багажу, особистого огляду громадян);

– обліку товарів, транспортних засобів комерційного призначення, що переміщуються через митний кордон України;

– усного опитування громадян та посадових осіб підприємств;

– огляду територій та приміщень складів тимчасового зберігання, митних складів, вільних митних зон, магазинів безмитної торгівлі та інших місць, де знаходяться товари, транспортні засоби комерційного призначення, що підлягають митному контролю, чи провадиться діяльність, контроль за якою відповідно до цього Кодексу та інших законів України покладено на митні органи;

– перевірки обліку товарів, що переміщуються через митний кордон України та/або перебувають під митним контролем;

– проведення документальних перевірок дотримання вимог законодавства України з питань митної справи, у тому числі своєчасності, достовірності, повноти нарахування та сплати митних платежів;

– направлення запитів до інших державних органів, установ та організацій, уповноважених органів іноземних держав для встановлення автентичності документів, поданих митному органу;

– пост-митного контролю.

Також, відповідно до законів України, митні органи з метою виявлення джерел і каналів незаконного обігу наркотичних засобів,

психотропних речовин і прекурсорів, осіб, які беруть участь у цьому, разом з іншими державними органами, що мають право здійснювати ОРД, можуть використовувати метод контрольованої поставки зазначених засобів, речовин і прекурсорів (ст. 456 МКУ [61]).

З метою виявлення та притягнення до відповідальності осіб, причетних до вчинення контрабанди, а також з метою вилучення товарів, щодо яких є підозра в незаконному переміщенні через митний кордон України, переміщення таких товарів може здійснюватися під негласним контролем та оперативним наглядом правоохоронних органів (ст. 457 МКУ [61]).

Але вочевидь, що вказаних у ст. ст. 336, 456, 457 МКУ [61] повноважень митних органів України, що містять у собі деякі елементи ОРД, недостатньо для забезпечення ефективної взаємодії Держмитслужби з вітчизняними правоохоронними органами з питань запобігання та протидії контрабанді, а також згідно з положеннями Конвенції Найробі [65], повноцінної взаємної допомоги з метою відвернення, розслідування та припинення порушень митного законодавства.

Відтак для вдосконалення правоохоронної діяльності за цими напрямками співпраці, постає потреба у наданні відповідним підрозділам митної служби України передбачених ст. 8 Закону про ОРД [92] прав:

1) опитувати осіб за їх згодою, використовувати їх добровільну допомогу;

2) проводити контрольовану поставку та контрольовану і оперативну закупку товарів, предметів та речовин, у тому числі заборонених для обігу, у фізичних та юридичних осіб незалежно від форми власності з метою виявлення та документування фактів протиправних діянь;

3) порушувати в установленому законом порядку питання про проведення перевірок фінансово-господарської діяльності підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності та осіб, які займаються підприємницькою діяльністю або іншими

видами господарської діяльності індивідуально, та брати участь в їх проведенні;

4) ознайомлюватися з документами та даними, що характеризують діяльність підприємств, установ та організацій, вивчати їх, за рахунок коштів, що виділяються на утримання підрозділів, які здійснюють ОРД, виготовляти копії з таких документів, на вимогу керівників підприємств, установ та організацій – виключно на території таких підприємств, установ та організацій, а, з дозволу слідчого судді, в порядку, передбаченому КПКУ [53], – витребувати документи та дані, що характеризують діяльність підприємств, установ, організацій, а також спосіб життя окремих осіб, підозрюваних у підготовці або вчиненні злочину, джерело та розміри їх доходів, із залишенням копій таких документів та опису вилучених документів особам, в яких вони витребувані, та забезпеченням їх збереження і повернення в установленому порядку;

5) проводити операції із захоплення осіб, які вчинили кримінальне правопорушення, припинення кримінальних правопорушень, розвідувально-підривної діяльності спецслужб іноземних держав, організацій та окремих осіб;

6) відвідувати жилі та інші приміщення за згодою їх власників або мешканців для з'ясування обставин злочину, що готується, а також збирати відомості про протиправну діяльність осіб, щодо яких провадиться перевірка;

7) негласно виявляти та фіксувати сліди тяжкого або особливо тяжкого злочину, документи та інші предмети, що можуть бути доказами підготовки або вчинення такого злочину, чи одержувати розвідувальну інформацію, у тому числі шляхом проникнення та обстеження публічно недоступних місць, житла чи іншого володіння особи згідно з положеннями ст. 267 КПКУ [53];

7¹) з метою виявлення та фіксації діянь, передбачених, зокрема, ст. 305 ККУ [52], проводити операції з контрольованого вчинення відповідних діянь;

8) виконувати спеціальне завдання з розкриття злочинної діяльності організованої групи чи злочинної організації згідно з положеннями ст. 272 КПКУ [53];

9) здійснювати аудіо-, відеоконтроль особи, зняття інформації з транспортних телекомунікаційних мереж, електронних інформаційних мереж згідно з положеннями ст. ст. 260, 263–265 КПКУ [53];

10) накладати арешт на кореспонденцію, здійснювати її огляд та виїмку згідно з положеннями ст. ст. 261, 262 КПКУ [53];

11) здійснювати спостереження за особою, річчю або місцем, а також аудіо-, відеоконтроль місця згідно з положеннями ст. ст. 269, 270 КПКУ [53];

12) здійснювати установлення місцезнаходження радіоелектронного засобу згідно з положеннями ст. 268 КПКУ [53];

13) мати гласних і негласних штатних та позаштатних працівників;

14) використовувати конфіденційне співробітництво згідно з положеннями ст. 275 КПКУ [53];

15) отримувати від юридичних чи фізичних осіб безкоштовно або за винагороду інформацію про злочини, що готуються або вчинені, та про загрозу безпеці суспільства і держави;

16) використовувати за згодою адміністрації службові приміщення, транспортні засоби та інше майно підприємств, установ, організацій, а так само за згодою осіб – житло, інші приміщення, транспортні засоби і майно, які їм належать;

17) створювати та використовувати заздалегідь ідентифіковані (помічені) або несправжні (імітаційні) засоби згідно з положеннями статті 273 КПКУ [53];

18) створювати і застосовувати автоматизовані інформаційні системи;

19) застосовувати засоби фізичного впливу, спеціальні засоби та вогнепальну зброю на підставах і в порядку, встановлених МКУ [61];

20) звертатися у межах своїх повноважень із запитами до правоохоронних органів інших держав та міжнародних правоохоронних

організацій відповідно до законодавства України, міжнародних договорів України, а також установчих актів та правил міжнародних правоохоронних організацій, членом яких є Україна;

21) безпосередньо проводити або ініціювати проведення кримінального аналізу.

Зважаючи на потребу забезпечення ефективної взаємодії митних та правоохоронних органів, Радою митного співробітництва, попередником ВМО, видано Резолюцію від 24 червня 1992 «Щодо важливості розвідки для підтримки правоохоронної діяльності митних органів» [105].

Зазначена Резолюція вказує, що розвідка є важливим зняряддям для митних адміністрацій у боротьбі проти зростаючого комерційного шахрайства та незаконного обігу наркотиків, що мають міжнародний характер. При цьому наголошено на необхідності вдосконалення обміну розвідданими на національному, регіональному та міжнародному рівнях із метою підвищення ефективності дій митних служб та забезпечення оптимального використання наявних у них ресурсів. Резолюція закликає країни-учасниці ВМО посилити адміністративне та оперативне співробітництво, забезпечивши наявність необхідних адміністративних структур і процедур для активного формування інформації про всі види визначеного законодавством шахрайства, незаконний обіг наркотиків та торгівлю людьми.

У Резолюції Комісії з питань політики ВМО «Про роль митниці в контексті безпеки» (Резолюція Пунта-Кана, грудень 2015 р.) (далі – Резолюція Пунта-Кана) [103] ВМО визначає митні органи у всьому світі як форпост захисту від багатьох кримінальних, екстремістських та терористичних організацій, які протиправним чином використовують міжнародні кордони. При цьому обмін розвідданими та тісна співпраця між митними органами та іншими правоохоронними органами для досягнення спільних цілей у контексті прикордонної безпеки вважаються ключовим елементом для ефективної нейтралізації цієї загрози.

Водночас Резолюція Пунта-Кана закликає митні адміністрації:

- включити питання транскордонної безпеки до своїх стратегічних планів, використовуючи це для розширення свого мандату та правоохоронних функцій;
- застосовувати весь спектр сучасних прийомів виявлення та розслідування, включаючи профілювання ризиків, обмін розвідданими, контрольовані поставки, судово-медичну експертизу, пошукових собак та обладнання;
- використовувати повний обсяг закону для забезпечення належного рівня покарання, що діяло б як ефективний стримуючий фактор;
- брати активну участь у правоохоронних операціях, вирішуючи проблеми, пов'язані з безпекою кордону;
- зробити свій внесок у боротьбу з тероризмом, включаючи запобігання фінансуванню тероризму через іншу незаконну діяльність.

Також ВМО закликає уряди надавати фінансову, людську та сервісну підтримку з метою забезпечення успішного виконання названих вище завдань.

Визнаючи факт відповідальності багатьох митних адміністрацій за розслідування транскордонних кримінальних злочинів, ВМО у своїх документах пропонує їм:

- посилити основи для міжнародного інформаційного обміну розвідданими;
- впровадити заходи, спрямовані на застосування мультиагентського підходу в сфері боротьби з незаконним обігом наркотиків, відмиванням грошей, торгівлею вогнепальною зброєю, контрабандою та шахрайством;
- домагатися співпраці між національними правоохоронними органами з метою залучення митних органів до планування та проведення спеціальних операцій проти транскордонної злочинності;
- клопотати перед національними урядами стосовно включення представників митних органів до складу міжнародних

делегацій, міжнародних організацій, правоохоронних нарад, щоб дати можливість митниці брати участь в ініціативах, спрямованих проти транснаціональної злочинності.

Зважаючи на зростання незаконного обігу культурних цінностей, а також можливого зв'язку цього явища з відмиванням грошей, тероризмом та іншою злочинністю, Резолюція Ради митного співробітництва «Про роль митниці у запобіганні незаконному обігу культурних об'єктів» (липень 2016 р.) [104] наголошує на важливості взаємодії митних та інших правоохоронних органів у боротьбі з цими злочинами, здійснюючи при цьому обмін інформацією, досвідом та розвідувальними даними, що мають вирішальне значення для досягнення успіху в цій місії.

Водночас вказана Резолюція [104] закликає, зокрема, до:

- обміну інформацією з митними органами для формування регіональних та глобальних розвідданих з метою їхнього використання у боротьбі з незаконним обігом культурних об'єктів;
- тісної співпраці у цій сфері між митними органами на національному, регіональному та міжнародному рівнях;
- обміну інформацією митними та правоохоронними органами з науковими колами, неурядовими організаціями та приватним сектором з метою запобігання незаконному обігу культурних об'єктів, сприяння слідчим діям, спрямованим на підрив і демонтаж злочинних мереж і діяльності.

Вищевказане є підтвердженням того, що нарощування правоохоронної спроможності митних органів шляхом зміцнення законодавчого підґрунтя для застосування ними оперативного-розшукових заходів є важливим напрямом забезпечення функціонування організаційно-правового механізму взаємодії Держмитслужби з правоохоронними органами з питань запобігання та протидії контрабанді.

Важливу роль у зміцненні правоохоронної спроможності митниці, а також взаємодії митних та правоохоронних органів відіграє визначений законодавством євроінтеграційний курс України. У зв'язку

з цим, наша держава має втілювати стандарти ЄС, зокрема й ті, що трансформуватимуть правоохоронну діяльність Держмитслужби.

Положення Угоди від 27 червня 2014 р. про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та ЄС, Європейським співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами, з іншої сторони (далі – Угода про асоціацію з ЄС) [117], що набула чинності з 01 вересня 2017 р., якраз і зумовлюють потребу змін у правоохоронній складовій державної митної справи.

Згідно з нормами ст. 22 «Боротьба зі злочинністю та корупцією» Угоди про асоціацію з ЄС [117]:

1. Сторони співпрацюють у боротьбі з кримінальною та незаконною організованою чи іншою діяльністю, а також з метою її попередження.

2. Таке співробітництво спрямовується на вирішення, серед іншого, таких проблем, як:

- незаконне переправлення через державний кордон нелегальних мігрантів, торгівля людьми і вогнепальною зброєю та незаконний обіг наркотиків;
- контрабанда товарів;
- економічні злочини, зокрема злочини у сфері оподаткування;
- корупція як у приватному, так і в державному секторі;
- підробка документів;
- кіберзлочинність.

3. Сторони посилюють двостороннє, регіональне та міжнародне співробітництво у цій сфері, зокрема співробітництво із залученням Європолу. Сторони і надалі розвивають співробітництво, серед іншого, стосовно:

- обміну найкращими практиками, в тому числі щодо методик розслідування та криміналістичних досліджень;
- обміну інформацією відповідно до чинних правил;
- посилення потенціалу, зокрема навчання та, у разі необхідності, обмін персоналом;
- питань, пов'язаних із захистом свідків та жертв.

4. Сторони, віддані ефективному виконанню Конвенції ООН проти транснаціональної організованої злочинності 2000 р. та трьох Протоколів до неї, Конвенції ООН проти корупції 2003 р. та інших відповідних міжнародних документів [117].

Відповідно до положень ст. 76 «Законодавство та процедури» Угоди про асоціацію з ЄС [117], Сторони цієї Угоди домовилися, що їхнє відповідне торговельне та митне законодавство, як принципове питання, має бути стабільним та всеохоплюючим та, що положення і процедури мають бути пропорціональними, прозорими, передбачуваними, недискримінаційними, об'єктивними й мають застосовуватися уніфіковано та ефективно, а також, серед іншого, забезпечать:

- захист і сприяння законній торгівлі шляхом ефективного впровадження і дотримання вимог законодавства;

- уникнення непотрібних або дискримінаційних навантажень на економічних операторів, запобігання шахрайству і надання подальшого сприяння економічним операторам, які мають високий рівень відповідності законодавству;

- вжиття необхідних заходів для відображення та виконання положень переглянутої Кіотської конвенції (1973 р.);

- застосування міжнародних документів, що використовуються у митній справі і торгівлі, у тому числі тих, що розроблені ВМО (Рамкові стандарти забезпечення безпеки і спрощення процедур міжнародної торгівлі 2005 р., Конвенція про тимчасове ввезення (Стамбульська конвенція) 1990 р., Міжнародна конвенція про Гармонізовану систему опису і кодування товарів 1983 р.), Світовою організацією торгівлі (наприклад, Угода про застосування Статті VII ГАТТ 1994), ООН (Митна конвенція про міжнародне перевезення вантажів із застосуванням книжки МДП 1975 р., Міжнародна конвенція про узгодження умов проведення контролю вантажу на кордонах 1982 р.), а також керівних принципів ЄС, таких як Митні прототипи.

Митні прототипи (Customs blueprints) [62] покликані допомогти покращити і розвинути оперативні та адміністративні можливості митних служб за допомогою встановлення стандартів

для досягнення, визначених у 19 ключових сферах, а також їх показників, що піддаються вимірюванню.

Стандарти покликані слугувати критеріями для визначення недоліків у кожній із ключових сфер діяльності, а також для подальших поліпшень даних сфер. Стандарти є корисними для країн-кандидатів, яким необхідно прийняти Звід правил ЄС і забезпечити достатні оперативні можливості при підготовці до впровадження законодавства ЄС, правил і процедур при приєднанні.

Країни, що працюють для посилення адміністративних і оперативних можливостей їх адміністрацій, а також для поліпшення і спрощення процедур і процесів, можуть наблизитися до стандартів ЄС за допомогою використання Зводу наведених у Митних прототипах стандартів.

При зверненні до встановлених Митними прототипами стандартів необхідно враховувати значення застосованих у їхній структурі термінів:

1. Стратегічне завдання – це визначення, які ведуть до мети і дають більш докладний опис того, чого необхідно досягти, показують рівень і якість кінцевого результату.

2. Завдання – це мінімальні стандарти. Вони описують підходи, системи, процедури, котрі необхідно впровадити для досягнення мети і стратегічних завдань. Вони більш детально висвітлюють стратегічні завдання і визначаються такими ж критеріями.

3. Показники – це конкретні характеристики виконання і оцінки, які повинні використовуватися для визначення досягнення відповідного завдання. Для кожного завдання існує мінімум один показник. Показник є цілеспрямованим, чітким і недвозначним. Він дає достатнє уявлення про те, що потрібно, але не визначає рівень досягнення. При роботі зі Зводом митних стандартів митна адміністрація може прийняти рішення включити додаткові показники.

Звід митних стандартів в цілому описує передові практики та стандарти ЄС у митній сфері і повинен розглядатися як комплекс заходів для належної роботи митної адміністрації.

Кожен стандарт заснований на ключовій сфері завдань митної адміністрації. Незважаючи на зв'язок з різними сферами, кожен стандарт є самодостатнім з метою окремого його використання для проведення оцінки ситуації та поліпшення роботи в обраній сфері.

Для забезпечення, вдосконалення та розвитку функціонування організаційно-правового механізму взаємодії Держмитслужби з вітчизняними правоохоронними органами з питань запобігання та протидії контрабанді необхідно застосовувати Стандарт 12 «Слідча і правоохоронна діяльність» із Митних прототипів (далі – Стандарт 12). Метою Стандарту 12 є створення ефективної та раціональної митної служби, здатної виявляти, запобігати і розслідувати митні правопорушення, акти шахрайства, а також готувати справи для притягнення правопорушників до відповідальності. Така митна служба повинна бути досить гнучкою, щоб реагувати на стратегію, засновану на оперативній інформації, новітніх методах цілеспрямованої оцінки ризиків та сучасної технології, здатної забезпечувати надходження доходів і захищати суспільство. Ця митна служба повинна також забезпечувати дотримання національного та міжнародного законодавства.

У переліку стратегічних завдань Стандарту 12 передбачені:

- розробка універсальної правової бази, яка надає митні повноваження, дозволяє обмінюватися інформацією та використовувати інформацію, а також поширюється на митне співробітництво;
- створення організаційних та оперативних можливостей, що дозволяють ефективно запобігати, виявляти і розслідувати шахрайство в митній справі;
- налагодження і розвиток самостійного співробітництва на політичному та оперативному рівнях, між відділами, з іншими правоохоронними органами (наприклад, поліцією, слідчими структурами, прокуратурою) і судами, а також розвиток міжнародного співробітництва та розвиток зв'язків із торговими організаціями і громадськістю;

– створення систем управління, інформаційних технологій, роботи з кадрами та навчання, які дозволяли б реалізовувати слідчі і правоохоронні функції;

– забезпечення відповідної матеріальної бази, обладнання, інформаційних технологій і стандартів безпеки в інтересах слідчої і правоохоронної функції.

Комплекс організаційних заходів, спрямованих на можливість забезпечення функціонування організаційно-правового механізму взаємодії Держмитслужби з правоохоронними органами з питань запобігання та протидії контрабанді, що заснований на завданнях та показниках їх досягнення Стандарту 12 Митних прототипів, наведено у табл. 2.1.

Таблиця 2.1 – Завдання та показники їх досягнення з організаційного забезпечення організаційно-правового механізму взаємодії Держмитслужби з правоохоронними органами з питань запобігання та протидії контрабанді

№ з/п	Завдання	Показники
1	2	3
<i>Правова основа</i>		
1	Забезпечення національним митним законодавством відповідних повноважень для допиту, огляду, затримання, арешту, вилучення і обшуку відносно осіб, товарів, транспортних засобів, документів, облікових записів і приміщень.	<ul style="list-style-type: none"> • Повноваження митних органів визначено законодавством • Повноваження реалізуються на практиці
2	Забезпечення національним законодавством доцільного обміну інформацією між митними та іншими зацікавленими урядовими органами, з урахуванням по можливості і необхідності вимог щодо захисту даних отриманих в результаті обміну інформацією.	<ul style="list-style-type: none"> • Національне законодавство захищає особисті дані в ході обміну інформацією, в тому числі і особистими даними, між відповідними урядовими органами в встановлених ситуаціях

В. Заяц. Сучасний стан функціонування організаційно-правового механізму взаємодії Держмитслужби з вітчизняними правоохоронними органами з питань запобігання...

Продовження таблиці 2.1

1	2	3
3	Забезпечення національним законодавством надання інформації на основі міжнародних угод з митних питань і дозвіл ефективно використовувати інформацію, отриману відповідно до таких угод.	<ul style="list-style-type: none"> • Національне законодавство дозволяє обмінюватися інформацією, в тому числі і особистими даними, з відповідними органами інших країн на підставі міжнародних угод • Інформація, отримана на базі такого обміну інформацією, може бути ефективно використана відповідно до національного законодавства
4	Наявність правової бази, яка передбачає митне співробітництво (зокрема щодо обміну оперативною інформацією з обмеженим доступом) з сусідніми державами, країнами, що представляють важливих торговельних партнерів, або країнами, щодо яких неодноразово порушуються митні правила.	<ul style="list-style-type: none"> • Аналізується потреба у співпраці в правоохоронній сфері з іншими країнами • Укладено договори про взаємодопомогу з митних питань • Угоди дозволяють обмінюватися оперативними даними та застосовувати сучасні методи розслідування (такі як «контрольована поставка»)
Методи роботи		
5	Створення, розвиток і регулярне оновлення універсальної системи оперативної інформації та інформації для співробітників, що займаються слідчою та правоохоронною діяльністю, з метою обміну оперативною інформацією з іншими правоохоронними відомствами на базі національного законодавства та меморандумів про взаєморозуміння.	<ul style="list-style-type: none"> • Система створена • Система і національне законодавство дозволяють надавати інформацію іншим правоохоронним відомствам • Підписані і реалізуються Меморандуми про взаєморозуміння (далі – МпВ) або угоди з іншими відомствами щодо надання інформації • Встановлено процедури введення та оновлення інформації в системі
6	Створення оперативних груп, в обов'язки яких входите збір і аналіз інформації, а також надання актуальної інформації і даних про тенденції співробітникам, які	<ul style="list-style-type: none"> • Створено оперативні групи • Їх учасники пройшли належну підготовку • Встановлено порядок надання інформації такими групами

Розділ 2. Система правових та організаційних заходів у взаємодії митних і правоохоронних органів України

Продовження таблиці 2.1

1	2	3
	займаються розслідуваннями і правозастосуванням.	співробітникам, які займаються слідчою та правоохоронною діяльністю
7	Створення груп експертів і мобільних груп для роботи на всій митній території з метою проведення правоохоронної діяльності.	<ul style="list-style-type: none"> • Створено групи експертів (такі як група реагування або спільні слідчі групи) • Створено мобільні групи • Учасники таких груп пройшли належно підготовку
8	Створення і робота матеріальної бази для отримання даних та інформації (наприклад, інтернет, електронна пошта, доступ до відповідних баз даних та інформації онлайн).	• Згадана матеріальна база функціонує
9	Належне і гнучке реагування на нові тенденції і загрози у протидії тероризму, незаконному переміщенню матеріалів подвійного призначення, хімікатів, зброї та відмиванню грошей, порушенню прав інтелектуальної власності.	<ul style="list-style-type: none"> • Є плани дій на випадок кризових ситуацій • Наявність гнучких ресурсів, ефективно відповідних новим пріоритетам
<i>Співробітництво</i>		
10	Впровадження тісних робочих зв'язків, включаючи регулярні зустрічі і обмін інформацією, з судами та іншими правоохоронними відомствами з метою забезпечення належного та ефективного розгляду спроб вчинення правопорушень, їх причин і наслідків.	<ul style="list-style-type: none"> • Встановлено тісні робочі зв'язки як мінімум з поліцією та іншими органами, задіяними в судовому переслідуванні • Методи співпраці узгоджені і по можливості формально закріплені у вигляді письмових угод • Правові перешкоди для ефективної співпраці з названими органами відсутні
11	Регулярний обмін інформацією між національними та міжнародними органами.	• За необхідності обмін інформацією здійснюється з національними і міжнародними партнерами на регулярній основі, в установлені терміни (щомісяця, щокварталу, і т.п.)

В. Заяц. Сучасний стан функціонування організаційно-правового механізму взаємодії Держмитслужби з вітчизняними правоохоронними органами з питань запобігання...

Продовження таблиці 2.1

1	2	3
12	Здійснення спеціальних форм співпраці (безперервне спільне спостереження за кордоном, спільні операції), з метою недопущення, розслідування і судового переслідування порушень митного законодавства.	<ul style="list-style-type: none"> • Національне законодавство і міжнародні правові інструменти дозволяють здійснювати згадані форми співпраці • Такі форми співпраці застосовуються в разі потреби
13	Підписання Меморандумів про взаєморозуміння (МпВ) з основними торговими компаніями, транспортними операторами і асоціаціями.	<ul style="list-style-type: none"> • Визначено торгові компанії які могли б надавати митниці істотну допомогу в зборі оперативних даних • З позначеними торговими компаніями підписані МпВ • МпВ застосовуються і регулярно переглядаються на базі двосторонніх зв'язків з кожною конкретною компанією
14	Здійснення на регулярній основі внутрішньовідомчих зв'язків і співпраці між слідчими і правоохоронними структурами, а також іншими зацікавленими підрозділами (наприклад, за допомогою нарад, захищеного веб-сайту та спільної роботи).	<ul style="list-style-type: none"> • Існують чіткі інструкції, наприклад, внутрішні установки, що описують способи і методи взаємовідносин між слідчими / правоохоронними підрозділами та іншими зацікавленими підрозділами • Є інструменти / засоби, що дозволяють здійснювати ефективний зв'язок між згаданими підрозділами
15	Створення центрального координаційного органу, який відповідає за міжнародне співробітництво.	<ul style="list-style-type: none"> • В організаційній структурі митниці є підрозділ / відділ, який відповідає за відправку і обробку запитів про надання допомоги з митних питань
16	Наявність механізмів, за допомогою яких населення могло б надавати в митні органи інформацію про порушення, пов'язані з митними питаннями.	<ul style="list-style-type: none"> • Є засоби, наприклад, гаряча телефонна лінія, що дозволяють громадськості надавати митниці інформацію про порушення • Існують можливості заохочення

Продовження таблиці 2.1

1	2	3
		громадськості за надання митниці інформації та громадськість поінформована про такі можливості
<i>Керівництво, персонал і підготовка</i>		
17	Створення загальної для всієї адміністрації стратегії щодо правоохоронних питань, забезпечення її доступності для всіх співробітників, що займаються правоохоронними питаннями, і моніторингу керівництвом її застосування.	<ul style="list-style-type: none"> • Стратегія існує і регулярно оновлюється • Стратегія доступна для співробітників правоохоронних структур • Правоохоронні підрозділи залучаються до підготовки проектів та регулярного оновлення стратегії
18	Створення систем підготовки керівного складу та навчання кадрів зі правоохоронних питань і їх координація, по можливості, з іншими правоохоронними відомствами.	<ul style="list-style-type: none"> • Здійснюється підготовка як керівників, так і рядових співробітників, що працюють в правоохоронній сфері • Підготовка заснована на програмах підготовки, в яких враховується реальна стратегія в правоохоронній сфері • Навчальні програми складаються і виконуються по можливості у співпраці з іншими правоохоронними органами
<i>Матеріальна база, обладнання та комп'ютеризація</i>		
19	Впровадження радіо-телекомунікаційних засобів разом з обладнанням для спостереження та огляду, безпосередньо доступних для митниці і таких, що забезпечують підвищення оперативної ефективності.	<ul style="list-style-type: none"> • Радіо-телекомунікаційні засоби є в наявності • Устаткування для спостереження та огляду є в наявності • Співробітники пройшли курс навчання з використання даного обладнання
20	Комп'ютеризація слідчих/ правоохоронних систем по можливості і необхідності.	<ul style="list-style-type: none"> • Інформаційно-комунікаційна технологія використовується для підтримки слідчої / правоохоронної структури по можливості і необхідності

Джерело: розроблено авторами за [62]

У контексті забезпечення виконання наведених у табл. 2.1 завдань відмітимо, що чинна структура митної служби України позбавлена, зокрема, складових елементів оперативно-розшукового, слідчого та розвідувального спрямування.

Звісно, подальша структурна трансформація правоохоронних підрозділів Держмитслужби має відбуватися з урахуванням вищевказаних завдань, сформованих відповідно до міжнародних стандартів, після ухвалення/імплементції необхідних правових норм на рівні національного законодавства України.

На додаткову увагу заслуговує організація взаємодії митних та інших правоохоронних органів в процесі виявлення фактів вчинення контрабанди. Зауважимо, що порядок дій митної служби, в тому числі у взаємодії з іншими відомствами, після виявлення нею правопорушень, що містять ознаки злочинів, передбачених статтями 201, 201¹, 201³, 201⁴ та 305 ККУ [52] та заходи, яких вона може вжити, не унормований на рівні національного законодавства, як цього вимагає Стандартне правило 9 Розділу 1 Спеціального додатку Н до чинної для України Кіотської конвенції [66].

При цьому органи державної влади, підприємства, установи, організації незалежно від форми власності зобов'язані, згідно з ст. 11 Закону про ОРД [92], сприяти оперативним підрозділам у вирішенні завдань ОРД.

Прикладом такого сприяння є практика (алгоритм) дій посадових осіб митних органів в пунктах пропуску через державний кордон у зв'язку з виявленням правопорушень, що містять ознаки злочинів, передбачених статтями 201 та 305 ККУ [52].

Про кожний випадок виявлення протиправного діяння, що містить ознаки злочину, або може свідчити про їх вчинення (далі – ознаки злочину), посадова особа митниці, яка його виявила, негайно інформує старшого зміни, який, в свою чергу, невідкладно у телефонному режимі інформує:

- орган місцевого рівня досудового слідства СБУ;

– заступника начальника митниці відповідно до компетенції, а за його відсутності – особу, яка його заміщує.

Посадова особа митного органу, яка виявила ознаки злочину, до прибуття слідчого на місце події, зобов'язана:

– забезпечити охорону місця події;

– забезпечити збереженість можливих слідів рук на предметі правопорушення;

– вжити заходів, що унеможливають доступ сторонніх осіб до місця події та предмету правопорушення, витоку інформації.

З метою недопущення втрати слідів вчиненого правопорушення, до прибуття слідчого на місце події, посадова особа митного органу, яка виявила ознаки злочину, повинна здійснити фіксацію місця події за допомогою відео- та/або фотозйомки із наступним збереженням інформації на відповідний накопичувач.

На вимогу представника органу досудового розслідування, посадові особи митного органу зобов'язані передати наявні фото-, відеофайли для долучення до відповідного протоколу.

Посадова особа митного органу, яка виявила ознаки злочину, відповідно до вимог статті 207 КПКУ [53], має право затримати особу:

– при вчиненні або замаху на вчинення кримінального правопорушення;

– безпосередньо після вчинення нею кримінального правопорушення чи під час безперервного переслідування особи, яка підозрюється у його вчиненні.

При необхідності затримання особи в порядку статті 207 КПКУ [53] працівниками митних органів, вони негайно повідомляють про це особу, що затримується, а також одночасно повідомляють відповідних уповноважених службових осіб місцевого прикордонного загону, а саме старшого зміни прикордонних нарядів (телефоном).

Посадові особи митниці доставляють особу, затриману в порядку ст. 207 КПКУ [53], до спеціально визначеного місця найближчого

підрозділу охорони кордону в межах ділянки відповідальності митного підрозділу.

Під час доставляння затриманої особи та до моменту її передачі слідчому, уповноважена посадова особа підрозділу охорони кордону забезпечує охорону затриманого.

Під час затримання особи в порядку, визначеному статтею 207 КПК України [53] посадова особа митного органу має право здійснити тимчасове вилучення майна, визначеного частиною другою статті 167 КПК України [53].

Посадова особа митного органу, яка здійснила тимчасове вилучення майна повинна забезпечити його схоронність, унеможливити доступ сторонніх осіб до нього.

Тимчасово вилучене майно передається слідчому, про що ним складається відповідний протокол.

Викладена вище практика дій посадових осіб митних органів в пунктах пропуску через державний кордон у зв'язку з виявленням правопорушень, що містять ознаки злочинів, передбачених статтями 201 та 305 ККУ [52], зумовлює потребу її подальшої уніфікації та відповідної нормативно-правової реалізації на національному рівні.

За результатами проведеного аналізу в якості ключових проблемних аспектів функціонування організаційно-правового механізму взаємодії Держмитслужби з вітчизняними правоохоронними органами з питань запобігання та протидії контрабанді, відзначено:

- наявний дисбаланс між правоохоронними завданнями та повноваженнями митних органів України, що обмежує їхній правовий мандат, оскільки чинний Митний кодекс націлює митні органи України на боротьбу тільки з порушеннями митних правил, стосовно ж контрабанди – лише на запобігання та протидію їй;

- недолучення Додатків IV, IX, X, XI Конвенції Найробі до законодавства України, що послаблює правове підґрунтя для набуття митними органами нашої держави правоохоронних повноважень, необхідних, зокрема, для здійснення ОРД, а також ефективної

взаємодії Держмитслужби з вітчизняними правоохоронними органами з питань запобігання та протидії контрабанді;

- поступальність застосування у митній справі, як то передбачено ст. 76 Угоди про асоціацію з ЄС, Митних прототипів, спрямованих на забезпечення здійснення митними органами правоохоронної та слідчої діяльності, а також повноцінної взаємодії з іншими правоохоронними органами, з метою досягнення цілісності та ефективності правоохоронної місії Держмитслужби;

- потребу структурної трансформації правоохоронних підрозділів митної служби України відповідно до перспектив правоохоронної діяльності, у тому числі стосовно взаємодії з іншими правоохоронними органами;

- порядок дій митної служби після виявлення нею правопорушень, що містять ознаки контрабанди та заходи, яких вона може вжити, не унормований на рівні національного законодавства, як цього вимагає Стандартне правило 9 Розділу 1 Спеціального додатку Н до Кіотської конвенції.

Усунення перелічених проблемних аспектів покликане забезпечити вдосконалення та розвиток правоохоронної діяльності Державної митної служби України, зокрема, в напрямі взаємодії Держмитслужби з вітчизняними правоохоронними органами з питань запобігання та протидії контрабанді.

**ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ
ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ВЗАЄМОДІЇ
ДЕРЖМИТСЛУЖБИ З ПРАВООХОРОННИМИ ОРГАНАМИ
УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ ПІДВИЩЕННЯ ІНСТИТУЦІЙНОЇ
СПРОМОЖНОСТІ ДЕРЖМИТСЛУЖБИ В ЧАСТИНІ
НАДАННЯ МИТНИМ ОРГАНАМ ПРАВА ПРОВОДИТИ
ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВУ ДІЯЛЬНІСТЬ ТА ДОСУДОВЕ
РОЗСЛІДУВАННЯ КОНТРАБАНДИ**

Лілія Дорофєєва,

доктор юрид. наук, професор,

головний науковий співробітник відділу митної

та економічної безпеки

Науково-дослідного інституту фінансової політики

Державного податкового університету,

радник митної служби I рангу,

начальник юридичного управління Закарпатської митниці

Державної митної служби України

Окреслена назвою підрозділу тема дослідження передбачає напрацювання пропозицій, що дозволять підняти рівень ефективності спільних зусиль митних та правоохоронних органів у питаннях протидії такому явищу, як контрабанда. Формування висновків слід розглядати як результат теоретичної та аналітичної роботи, підкріплений дослідженнями емпіричної бази. Тому, для підготовки відповідних пропозицій, необхідно виконати ряд завдань, основні серед яких:

– провести аналіз стану протидії контрабанді в Україні та виокремити основні повноваження державних органів, залучених до боротьби з незаконним переміщенням товарів та предметів через кордон;

- з урахуванням позицій науковців та практиків вивчити основні характеристики сучасних правоохоронних органів нашої країни, а також їх завдання та можливості в сфері національної (митної) безпеки й протидії контрабанди;

- дослідити поняття взаємодії суб'єктів, зосередивши увагу на процесуальній та організаційній взаємодії правоохоронних органів із митними;

- здійснити моніторинг нормативно-правових актів, які регламентують питання повноважень та надання взаємної допомоги органів, задіяних у протидії контрабанди;

- на основі даних щодо результативності обміну інформацією національних правоохоронних органів з митними органами, проаналізувати ефективність таких орієнтувань у виявленні спроб незаконного переміщення товарів через кордон;

- дослідити сучасний стан правоохоронних повноважень та перспективи інституційних змін Держмитслужби.

Ратифікована десять років тому Угода про асоціацію України з ЄС містить низку зобов'язань для нашої країни, виконання яких дозволить наблизити умови функціонування державних інституцій до вимог європейської спільноти. Важливим елементом вказаної угоди є положення про гармонізацію законодавства і нормативно-регуляторної бази, що передбачає також уніфікацію норм українського законодавства до європейських стандартів у сфері попередження митного шахрайства та контрабанди.

У червні 2022 року Україна отримала статус кандидата на вступ до ЄС, що стало не тільки додатковим підтвердженням раніше обраного євроінтеграційного курсу нашої країни, а й свідченням глибокої довіри європейської спільноти до українського народу та одностайної підтримки нашої боротьби за демократичні цінності.

Проте, такий статус не лише пропонує нові можливості та відкриває перспективи для покращення умов життя, але й одночасно окреслює широке коло завдань, які задля вступу до ЄС ми маємо виконати в достатньо стислі терміни і не зважаючи на воєнний

стан. Основною умовою приєднання держав до ЄС є здійснення глибоких політичних, соціально-економічних, правових та інституційних реформ, спрямованих на розбудову розвинутої і сталої демократії та ринкової економіки, що вимагає додаткових зусиль по виконанню зобов'язань щодо адаптації законодавства України до права ЄС.

Одним із таких критеріїв є синхронізація митного законодавства та формування підходів до організації здійснення митної справи з урахуванням того, що ЄС є, насамперед, союзом митним. Відтак, всі держави-члени ЄС є частиною митного союзу ЄС і дотримуються однакових митних правил і процедур.

Угода про асоціацію вимагає від України привести свою митну систему та митне законодавство у відповідність із митним законодавством ЄС. З огляду на це, проблематику інституалізації національної митної служби в сучасних умовах слід розглядати у двох площинах: правовій та організаційно-функціональній. З одного боку, норми законодавства України з митних питань мають узгоджуватись з європейськими стандартами через адекватну імплементацію останніх у відносини між публічною адміністрацією та особами, що переміщують товари через митний кордон. Власне інститут митної служби тут є одним з найважливіших факторів, оскільки призначенням митних органів є створення умов для розвитку зовнішньоекономічної діяльності, забезпечення безпеки суспільства, захист митних інтересів України. А з іншого, організація діяльності митної адміністрації має ґрунтуватись на її правозастосовній спроможності, рівноправному партнерстві у міжнародному співробітництві, а також організаційному та технічному доступі до комп'ютеризованих систем митних органів ЄС.

Виклики сьогодення сформували в суспільстві стійкий запит на ефективну та злагоджену протидію державних інституцій загрозам національній безпеці.

Складною називають теперішню ситуацію з контрабандою в Україні через вплив на неї досить великої кількості чинників.

Серед них, насамперед, – війна, оскільки значна частина українсько-російського кордону не контролюється владою України і через нього йде масовий потік заборонених предметів. Контрабанда в Україні має широкомасштабні форми протягом всього періоду незалежності України, а наслідки злочинних діянь контрабандистів відобразилися на всіх сферах економічної діяльності держави. Аналіз стану боротьби з контрабандою свідчить про те, що, незважаючи на комплекс здійснених органами виконавчої влади заходів, вона продовжує поширюватись, а пов'язані з нею негативні процеси набувають дедалі витонченіших форм, що завдає значної шкоди економіці України, негативно впливає на криміногенну ситуацію в державі [56, с. 244].

На сьогодні контрабанду називають однією з найбільших загроз для національної безпеки України в економічній сфері, а боротьбу з нею – одним із першочергових завдань держави [40].

Контрабандою завдається шкода або створюється загроза для: економічної безпеки; суспільної безпеки при незаконному перемишенні наркотиків, психотропних речовин, зброї; національної безпеки України чи безпеки інших країн в разі незаконного вивезення (ввезення) зброї масового ураження, а також матеріалів чи технологій, які використовуються для їх виготовлення; інтересів культури в разі контрабанди культурних цінностей. При цьому фахівці бачать реальну проблему контрабанди не стільки у втратах бюджету, а в спотворенні внутрішнього ринку й конкурентного поля, від чого страждає легальний бізнес, а внаслідок і вся економіка. Орієнтовні негативні наслідки контрабанди в похідних показниках 2019 року оцінені як майже мільйон втрачених робочих місць за рік і зайвий відтік валюти з країни в розмірі 4,6 млрд доларів [55].

За оцінками експертів лише через ринок нелегальних сигарет Україна втрачає колосальні кошти: у 2020 році – 5,5 млрд грн, у 2021 році – 15,5 млрд грн, у 2022 році – 19,1 млрд грн, у 2023 році – 23,5 млрд грн, за прогнозами на 2024 рік – 24 млрд грн [127].

Серед факторів, які найдеструктивніше впливають на загальний стан економічної безпеки держави, виділяють надвисокий рівень лже-економіки (тіньовий сектор). На думку фахівців, через те, що вона є тотальною, в економіці України відбуваються фактично неконтрольовані процеси, які не тільки розвалюють державну машину зсередини, підривають довіру до верховенства права, а і є джерелом геть усіх протиправних діянь у господарсько-політичній сфері [108].

Організація та діяльність митних органів давно знаходяться у фокусі уваги уряду, політиків, фахівців та пересічних громадян нашої країни. Данило Гетманцев, розглядаючи пріоритети економічної політики на 2024 рік, звертає увагу, насамперед, на детінізацію, що є, на його переконання, найбільшим внутрішнім джерелом для посилення обороноздатності та підтримки економічного відновлення, та подолання корупції на митниці, від чого ним прогнозуються додаткові надходження до бюджету у сумі 100–120 млрд грн на рік [34].

Особлива небезпека контрабанди для держави полягає в тому, що через контрабандні операції збитків зазнають інтереси вітчизняного товаровиробника, оскільки саме нелегальне ввезення іноземних товарів зменшує попит на вітчизняну продукцію, призводить до ліквідації виробництв, зниження конкурентоспроможності українських підприємств на внутрішньому ринку та їх переміщення закордон [113].

Основним вектором розвитку державної митної справи на теперішній час є приєднання до ЄС, що передбачає адаптацію національного законодавства не лише до законодавства даного союзу, але й до міжнародних стандартів, на основі яких він здійснює свою діяльність. Призначеннями таких стандартів стають фактичне оформлення і регламентація митних правовідносин між учасниками митного простору з широкого кола питань, серед яких чільне місце посідає протидія контрабанді.

В умовах євроінтеграційних процесів міжнародне співробітництво з питань протидії митним правопорушенням набуває все більшого значення в діяльності митних органів України, які нарешті мають стати повноправними партнерами для митних адміністрацій зарубіжних країн та ВМО. На наше переконання, одним із важливих факторів підвищення ролі вітчизняних митних органів у такому співробітництві має стати реальне посилення їх правоохоронної функції, створення організаційних та оперативних можливостей для ефективного запобігання, виявлення та викриття протиправної поведінки, спрямованої на протидію контрабанді.

Вивчення світової та європейської практики дозволяє констатувати, що хоча і не у всіх країнах передбачено кримінальну відповідальність за контрабанду товарів, переважна більшість країн-членів ЄС відносить такі дії до небезпечних злочинів та передбачає у якості покарання не лише суттєві штрафи, а й великі терміни ув'язнення. Як правило, покарання співвідноситься із обсягами (або вартістю) незаконно переміщуваних товарів. І попри те, що у низці розвинутих держав зі стабільною потужною економікою робиться акцент на застосування економічних стимулів протидії контрабанді, серед важелів впливу присутня і кримінальна відповідальність за контрабанду товарів (Італійська Республіка, Литовська Республіка, Республіка Польща, Румунія, Словацька Республіка, Королівство Швеція, ФРН, Угорщина тощо).

До прикладу, кримінальним кодексом Словацької Республіки до злочинів віднесено не лише незаконне переміщення через кордон наркотичних і психотропних речовин, але так само у кримінальному порядку переслідується незаконне ввезення тютюну та тютюнових виробів, алкоголю, інших товарів, що обкладаються акцизним збором, предметів інтелектуальної власності, необробленого бурштину тощо.

Незважаючи на досить жорстке покарання за незаконне переміщення предметів через кордон, ухилення від сплати митних платежів або нелегальні операції із підакцизними товарами, найчастіше саме такі предмети, увезені з України, і виявляються правоохоронними органами країн ЄС. Певною передумовою для цього, на нашу думку, крім надзвичайної прибутковості обладнання, була відсутність ризику отримати кримінальне покарання за вчинення таких дій згідно українського законодавства. До того ж, за відсутності кримінального провадження уповноважені органи були позбавлені можливості здійснювати і негласні розшукові заходи відносно осіб, задіяних в незаконних оборудках.

Зазвичай, митні адміністрації кожної країни спроможні самотійно виконувати поставлені перед ними завдання, оскільки мають для цього нормативно визначені повноваження та ефективну організаційну структуру, а у своєму розпорядженні – достатні ресурси (технічні, інформаційні та кадрові). Проте, є ряд завдань, для виконання яких власних зусиль, навіть у поєднанні з іншими національними органами та спеціальними службами, може бути замало. Саме до таких проблемних напрямів діяльності національних митних органів, який потребує не лише взаємодії з митними та іншими органами іноземних держав, а й певної синхронізації заходів, відноситься боротьба з контрабандою.

Україна проголосила своєю стратегічною метою вступ до ЄС, що означає і необхідність перенесення стандартів цієї організації у внутрішньодержавне право. Серед інструментів, покликаних допомогти митним адміністраціям покращити свою діяльність – Митні прототипи (“customs blueprints”). В Угоді про Асоціацію між Україною та ЄС наша країна взяла на себе зобов’язання використати цей інструмент у ході реформування митниці. Митні прототипи визнаються каталізаторами модернізації та представляють собою певні інструкції, вироблені на основі практики ЄС, або еталон для використання митними адміністраціями з метою оцінки рівня діяльності та здійснення власних кроків до кращої митниці.

Кожен прототип заснований на одному з ключових завдань митної адміністрації. Одним з основних напрямів митної діяльності в Митних прототипах представлена «Слідча і правоохоронна діяльність», яка передбачає створення ефективної та раціональної митної служби, здатної виявляти, запобігати і розслідувати факти шахрайства, а також готувати необхідні документи для притягнення правопорушників до відповідальності.

Підвищення інтересу до окресленого питання сьогодні спостерігається у зв'язку із прийняттям Закону України «Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України щодо криміналізації контрабанди товарів» від 09.12.2023 № 3513-IX (далі – Закон № 3513-IX), яким внесено зміни до двох статей ККУ – ст. 201 «Контрабанда культурних цінностей та зброї» і ст. 201-1 «Контрабанда лісоматеріалів та цінних порід дерев»; а також доповнено ККУ двома новими статтями: ст. 201-3 «Контрабанда товарів» і ст. 201-4 «Контрабанда підакцизних товарів» [80].

Зазначеним Законом № 3513-IX поняття контрабанди розширене шляхом визначення додаткових предметів контрабанди, а також встановлено різну міру кримінальної відповідальності, в залежності від об'єктів, на переміщення яких через кордон спрямовані дії контрабандистів.

Після дванадцятилітньої перерви до практики роботи митних та правоохоронних органів повернулась так звана товарна контрабанда, за яку довгий час була передбачена виключно адміністративна відповідальність за порушення митних правил, передбачених статтями 482 і 483 МКУ.

Результатом реалізації тривалих дискусій стало доповнення у 2024 році ККУ статтю 201-3 «Контрабанда товарів», якою встановлюється кримінальна відповідальність за контрабанду, тобто переміщення через митний кордон України поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю товарів (крім підакцизних товарів та електричної енергії), вчинене у значному (ч. 1) або великому (ч. 2) розмірі.

Окрему увагу при криміналізації протиправних переміщень товарів через кордон приділено підакцизним товарам та доповнено ККУ статтею 201-4 «Контрабанда підакцизних товарів», якою встановлено кримінальну відповідальність за контрабанду, тобто, переміщення через митний кордон України поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю підакцизних товарів.

Позитивним фактором формування єдиного підходу до кваліфікації злочинів, об'єднаних поняттям «контрабанда» (статті 201, 201⁻¹, 201⁻³, 201⁻⁴, а також 305 ККУ) є загальне тлумачення, сформоване у примітці до ст. 201 ККУ, що під переміщенням через митний кордон України предметів контрабанди поза митним контролем слід розуміти умисне переміщення предметів контрабанди поза місцем розташування митного органу або поза робочим часом, установленим для нього, і без виконання митних формальностей або переміщення предметів контрабанди з незаконним звільненням від митного контролю. А під переміщенням через митний кордон України предметів контрабанди з приховуванням від митного контролю слід розуміти умисне переміщення предметів контрабанди з використанням спеціально виготовлених схованок (тайників) та інших засобів чи способів, що утруднюють їх виявлення, або шляхом надання одним товарам вигляду інших, або з поданням до митного органу як підстави для переміщення товарів підроблених документів чи документів, одержаних незаконним шляхом, або таких, що містять завідомо неправдиві відомості, що підлягають обов'язковому декларуванню відповідно до законодавства з питань митної справи, та якщо зазначені документи та відомості необхідні для визначення розміру належних до сплати митних платежів та/або для підтвердження дотримання встановлених законодавством заборон та обмежень щодо переміщення товарів через митний кордон України.

Криміналізацію контрабанди, на нашу думку, слід розглядати не лише як джерело негайної економічної вигоди для держави, до прикладу, у вигляді збільшення розміру сплачених митних

платежів, або реалізації конфіскованих товарів. Хоча фіскальна складова і залишається однією з базових у функціоналі митних органів, сьогодні набагато важливішими є злагоджені кроки всіх державних інституцій у напрямку європейської інтеграції нашої країни. Одним із найважливіших елементів євроінтеграційних процесів, до яких Україна активно долучилась ще наприкінці минулого століття [95; 99], є ефективна та стійка законодавча база, що відповідає міжнародним вимогам та стандартам. Ратифіковані Україною міжнародні договори стають нормами національного права, а обраний курс на євроінтеграцію зобов'язує адаптувати решту вітчизняного законодавства до міжнародних стандартів.

Цілком логічно, що оскільки контрабанда – це історична проблема України в силу її геополітичного положення в якості хаба світових торгових маршрутів, а масштабна контрабанда криміналізована у всіх країнах ЄС (та й практично у всіх розвинених країнах світу) [32], втілені новації є цілком обґрунтованими та своєчасними.

Український організований криміналітет поступово зрощується з міжнародними наркокартелями, має доступ до загальносвітових фінансових ресурсів, усе частіше використовує міжнародні механізми злочинної діяльності. Це дозволяє стверджувати, що українська організована злочинність стала невід'ємним елементом транснаціональної організованої злочинності.

Заслуговує на увагу і розширення кола правоохоронних органів, які відтепер розслідують протиправні діяння, пов'язані із незаконним переміщенням товарів та предметів через кордон. Законом № 3513-IX внесені зміни до ст. 216 КПКУ, яка визначає підслідність органів досудового розслідування. Слідчі органів безпеки продовжують здійснювати досудове розслідування кримінальних правопорушень, передбачених статтями 201 та 305 ККУ, а слідчі органів Національної поліції – ст. 201-2 ККУ; розслідування злочинів, передбачених статтями 201-1, 201-3, 201-4 ККУ здійснюють детективи БЕБУ, а в залежності від суб'єкта такі злочини можуть розслідувати також слідчі органів ДБРУ та детективи НАБУ.

Тобто, процесуальні повноваження щодо протидії контрабанді є практично у всіх правоохоронних органів, крім митних, які єдині, хто може безпосередньо виявити факти приховування від митного контролю або переміщення поза митним контролем. Вважаємо, що як мінімум, не раціонально не використовувати накопичений за три десятиліття потенціал митних органів України у боротьбі з контрабандою.

Ми неодноразово наголошували на необхідності розширення повноважень вітчизняних митних органів, у тому числі щодо надання їм права на здійснення оперативно-розшукових заходів. Тому цілком підтримуємо позицію міжнародного експерта з питань митних реформ, що боротьба з контрабандою – це не внесення нової статті в ККУ, а цілий комплекс заходів, та бачення, що Держмитслужба України повинна отримати право кримінального переслідування і ОРД, як і в більшості країн ЄС, як можливість реально і ефективно боротись з контрабандою [32].

Слушними вважаємо й думки О.І. Хараберюша та О.Р. Авдєєва, що протидія контрабанді вимагає, насамперед, кардинального удосконалення системи координації діяльності усіх силових структур, зокрема СБУ, органів внутрішніх справ, ДПСУ, митної служби, наділених правом здійснення ОРД [101; 21].

Правоохоронні органи України, їх завдання та можливості в сфері митної безпеки й протидії контрабанді. Академік В.Я. Тацій визнавав, що «поняття «правоохоронні органи» є одним із найбільш невизначених в українському правознавстві, внутрішньо суперечливим і надмірним за обсягом», а «унаслідок широкого тлумачення правоохоронної функції до правоохоронних органів включаються майже всі органи виконавчої влади, які тією чи іншою мірою займаються виконанням правоохоронних функцій, тобто так чи інакше правоохоронною діяльністю» [112].

У сучасних наукових розвідках підтверджується ця теза і наголошується, що незважаючи на безліч законодавчих актів, юридичної

літератури і наукових досліджень у сфері системи правоохоронних органів, в Україні виникають суперечності щодо застосування законодавцем терміну «правоохоронні органи» і щодо усвідомлення їхніх завдань, функцій, обов'язків тощо. У зв'язку з цим відсутнє чітке розуміння того, які органи державної влади утворюють систему правоохоронних органів [119].

Розглядаючи складові правоохоронної діяльності, дослідники наголошують, що оскільки найбільш небезпечними для суспільства порушеннями закону є вчинення кримінальних правопорушень, то протидія цим видам правопорушень постає важливою складовою правоохоронної діяльності. Протидія кримінальним правопорушенням передбачає комплекс заходів, основне місце серед яких посідає досудове розслідування кримінальних правопорушень [111].

Досліджуючи визначення базових понять у контексті реформування правоохоронних органів, В.М. Гірич вважає, що «правоохоронні органи – це державні органи, головним призначенням яких є здійснення правоохоронної діяльності». При цьому правоохоронна діяльність, на переконання цього вченого, становить систему контрольно-ревізійних, оперативно-розшукових, кримінально-процесуальних та адміністративно-примусових заходів, які здійснюються в порядку, визначеному законодавством, з метою підтримання правопорядку, виявлення і безпосереднього припинення правопорушень, що підпадають під дію ККУ та Кодексу України про адміністративні правопорушення, а також виконання кримінальних і адміністративних санкцій щодо правопорушників [35].

З огляду на термінологію, вчені відносять до правоохоронних органи державної влади, за функціональним критерієм спрямовані на фахове здійснення правоохоронної діяльності з метою забезпечення верховенства права і правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів фізичних осіб, прав і законних інтересів юридичних осіб, інтересів суспільства та держави від протиправних посягань [119].

Куліш А.М. у ході фундаментального дослідження адміністративно-правових засад організації та функціонування правоохоронної

системи України дійшов висновку, що віднесення тих чи інших державних органів до правоохоронних має відбуватися на основі аналізу їх соціального призначення, мети діяльності, місця в державному механізмі з унеможливленням втручання держави в реалізацію прав і свобод людини, громадянина, конституційних прав. Цілковитим погоджуємось з його думкою, що з огляду на соціальне призначення та мету діяльності, до правоохоронних органів України мають бути віднесені: органи суду, прокуратура, органи внутрішніх справ, СБУ, митні органи, податкова міліція [57]. Проте, зважаючи, що дослідження проводилось у 2009 році, допускаємо зміни та значне розширення кола таких органів у зв'язку із реформуванням та утворенням нових державних органів.

З огляду на поняття та ознаки таких органів І.А. Бомбергер і А.В. Собко вважають, що правоохоронний орган – це державний орган, основною функцією якого є здійснення правоохоронної діяльності, яка виявляється в реалізації відповідних правоохоронних функцій, що здійснюються на професійній основі, має визначені законом повноваження на здійснення заходів державного примусу, спрямовані на охорону та захист прав людини, забезпечення законності та правопорядку, рішення яких є обов'язковими для відповідних посадових осіб, фізичних та юридичних осіб, потребують спеціального матеріально-технічного та кадрового забезпечення діяльності, здійснює свою діяльність із дотриманням встановлених законом правил та процедур. У правовій доктрині поняття «правоохоронний орган» пов'язується із такими категоріями, як «правоохоронна функція», «правоохоронна діяльність», «охорона правопорядку» й «охорона законності». Поняття «правоохоронна функція» та «правоохоронна діяльність» позначають схожі поняття, однак остання є процесом реалізації першої; функція є, по суті, тією компетенцією, яку має відповідний правоохоронний орган, яку він реалізує через правоохоронну діяльність. Водночас охорона законності та правопорядку є лише однією із правоохоронних функцій поряд із забезпеченням національної безпеки,

боротьби зі злочинами міжнародного характеру, вчинення відповідних превентивних та забезпечувальних заходів [27].

У нашому дослідженні ми не ставимо за мету визначити всі складові віднесення органів до правоохоронних та їх повний перелік. Нам важливо з'ясувати критерії для включення чи не включення митних органів до цього списку та окреслити коло суб'єктів у питаннях протидії контрабанді.

Законом України, який містить поняття таких органів, є Закон «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» 1994 року (Закон № 3781-ХІІ), у статті 2 якого знаходимо визначення: Правоохоронні органи – органи прокуратури, Національної поліції, служби безпеки, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, НАБУ, органи охорони державного кордону, БЕБУ, органи і установи виконання покарань, слідчі ізолятори, органи державного фінансового контролю, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції. До поняття правоохоронних віднесено органи, посадові особи яких беруть безпосередню участь відповідно у: конституційному провадженні; розгляді справ у судах, кримінальному провадженні та провадженні у справах про адміністративні правопорушення; ОРД та розвідувальній діяльності; виконанні бойових (спеціальних) завдань, покладених на Сили спеціальних операцій Збройних Сил України; охороні громадського порядку і громадської безпеки; контролі за переміщенням людей, транспортних засобів, товарів та інших предметів чи речовин через державний і митний кордон України; нагляді і контролі за виконанням законів [81].

Проте, як правильно вказує В.М. Гірич, в цьому законі «правозастосовна діяльність протиставляється правоохоронній. Перелік правоохоронних органів залишився відкритим («інші органи»), а критерії віднесення цих органів до цієї категорії – не визначеними. Крім того, у цьому переліку серед правоохоронних органів названі й деякі органи, якими правоохоронні функції виконуються

лише у вельми обмеженому обсязі: «рибоохорона, державна лісова охорона» [35].

Як зазначає М.А. Хлистік, по-перше, до правоохоронних органів законодавець відносить насамперед органи, перераховані у статті 2 вказаного Закону № 3781-ХІІ, хоча перелік цей не є вичерпним; по-друге, критерії віднесення тих чи інших органів до правоохоронних чітко невизначені, оскільки, крім конкретно зазначених у Законі № 3781-ХІІ, до правоохоронних органів також відносяться й «інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції»; по-третє, хоч у тексті статті 2 Закону № 3781-ХІІ зазначено «інші органи», а не «інші державні органи», вбачається, що законодавець відносить до правоохоронних органів у розумінні Закону № 3781-ХІІ лише державні органи. Отже, нині для того, щоб мати усі юридичні підстави назвати той чи інший орган правоохоронним, необхідно або відшукати його в переліку, зазначеному у статті 2 Закону № 3781-ХІІ, або з'ясувати, чи закріплено за ним на законодавчому рівні виконання правозастосовної або правоохоронної функції. Тобто правоохоронні органи України – це державні органи, визначені у законах України як правоохоронні чи такі, що здійснюють правоохоронні чи правозастосовні функції [122, с. 52–53].

На нашу думку, потребує більш чіткого та однозначного закріплення в цьому законі положення щодо віднесення митних органів до правоохоронних.

За різними підходами і критеріями науковці виділяють до 80 органів, які можуть бути віднесені до правоохоронних, але нам видається більш обґрунтованим висновок, що у сучасній Україні повноваженнями з виконання правоохоронної функції наділені понад тридцять органів [111, с. 14].

Враховуючи повноваження, що містяться у КПКУ та спеціальних законах, можемо виділити значно обмеженіший перелік правоохоронних органів, що безпосередньо дотичні до питання протидії контрабанді. Це – СБУ, Національна поліція, БЕБУ, ДБР, НАБУ, органи прокуратури, і – митні органи України.

Взаємодія митних та правоохоронних органів. Поняття взаємодії є зовнішньо схожим з такими поняттями, як «співробітництво», «координація», «узгодження», «сприяння» [67, с. 82].

Ярмакі В.Х., розглядаючи взаємодію як функцію державного управління в правоохоронній сфері, вважає її формою прояву цілеспрямованого впливу, що передбачає забезпечення необхідної узгодженості дій відповідних суб'єктів, як елемент процесу реалізації поставлених цілей по захисту прав та свобод громадян та інших осіб, охорони громадського порядку та громадської безпеки, попередження і припинення правопорушень, усунення умов, які сприяють їх скоєнню [129, с. 68].

Звертаючи увагу на суб'єктів, І.В. Однолько пропонує взаємодію правоохоронних органів у запобігання кримінальним правопорушенням зводити до погодженої дії нормативно визначених рівноправних, адміністративно незалежних суб'єктів запобігання за цілями, часом та місцем на основі спільної керованої діяльності, які функціонально забезпечують виявлення, розслідування та запобігання кримінальним правопорушенням на відповідній території обслуговування з визначенням форм та напрямів взаємодії [69, с. 47].

Єпринцев П.С. у контексті запобігання організованій злочинності, до якої цілком можна віднести і контрабанду, наводить різносторонні визначення цього поняття. Так, спеціалісти з кримінології бачать взаємодію як форму зв'язку елементів системи, за допомогою якої вони, взаємодоповнюючи один одного, створюють умови для успішного функціонування в цілому. Інші розглядають її як управлінську функцію, що спрямована на перетворення системи індивідуальної на спільну, узгоджену за місцем, часом і метою діяльності, а також як процес обміну інформацією. Взаємодія слідчого й оперативного підрозділу під час розслідування кримінального провадження – це заснована на законах і відомчих нормативних актах їх спільна узгоджена (за метою, характером, місцем і часом) діяльність, спрямована на вирішення завдань

кримінального судочинства, за керівної та організуючої ролі слідчого й чіткого розмежування компетенції. Взаємодія також позиціонується як основа інформаційного забезпечення діяльності конкретного оперативного підрозділу та створення належних умов для його роботи.

Аналіз цілого ряду різнобічних позицій дозволив П.Є. Єпринцеву сформулювати авторське бачення та тлумачити взаємодію правоохоронних органів з іншими органами у запобіганні організованих злочинності як узгоджену за метою, місцем та часом, врегульовану кримінальним процесуальним законодавством України і відомчими (міжвідомчими) нормативно-правовими актами спільну діяльність незалежних один від одного підрозділів (чи окремих працівників), щодо поєднання наявних можливостей, сил, методів і засобів для успішного проведення комплексу взаємопов'язаних і взаємообумовлених кримінологічних заходів та процесуальних дій з метою пошуку і фіксації фактичних даних про діяльність організованих груп та злочинних організацій національного та транснаціонального характеру, їх членів, підготовлені та вчинені кримінальні правопорушення, детермінанти та які найефективніше забезпечують збереження національної безпеки силами і засобами, що є у розпорядженні суб'єктів такої взаємодії, ґрунтуючись на принципах взаємоузгодженості дій та взаємодоповнення запобіжних заходів [42, с. 56].

Через призму спеціальних компетенцій на розслідування контрабанди наркотичних речовин підрозділами СБУ під взаємодією підрозділів СБУ з правоохоронними органами у сфері протидії контрабанді наркотичних засобів вчені пропонують розуміти спільну, основу на чіткому дотриманні правових норм, діяльність СБУ та інших правоохоронних органів, яка проводиться у конкретних формах, за допомогою спеціально визначених методів, узгоджених за місцем і часом, з метою протидії контрабанді наркотичних засобів [71].

Розглядаючи систему принципів взаємодії правоохоронних органів, Т.О. Рекуненко відзначає, що основоположними виступають

правові, а серед спеціальних принципів такої взаємодії вчений виділяє такі:

- принцип предметності, основне завдання якого полягає у поєднанні зусиль декількох правоохоронних органів (або їх підрозділів) в тому разі, якщо існують реальні факти для початку такої взаємної роботи;

- принцип системності, з огляду на який взаємодія між правоохоронними органами з метою попередження, викриття та розслідування злочинів має бути системною і безперервною (регулярною);

- принцип плановості, який має на меті вираз цілеспрямованості спільних зусиль та управління ними, а його дотримання дозволяє встановлювати послідовність реалізації висунутих цілей, визначити організаційно-тактичні основи використання сил та засобів на кожному етапі взаємодії, шляхи та терміни вирішення поставлених завдань;

- принцип професіоналізму у взаємодії, котрий передбачає використання відповідних професійно-ділових, комунікативних та особистих якостей співробітників;

- принцип оперативності передбачає, що від співробітників практичних підрозділів вимагається здатність швидко реагувати на зміни;

- принцип оптимальності, реалізація якого передбачає взаємний аналіз суб'єктами взаємодії можливостей один одного;

- принцип законності, який має найзагальніший, всеосяжний характер, а його значення виражається у вимозі суворого та повного здійснення розпоряджень правових норм усіма суб'єктами права, забезпечуючи реалізацію права, вказаний принцип одночасно сприяє втіленню у практику правового регулювання інших загальних принципів.

Ще один виділений Т.О. Рекуненком принцип – відповідальності, який є не менш важливим у процесі побудови взаємодії правоохоронних органів. Це дійсно актуально через відсутність

надійних критеріїв оцінки діяльності практичних підрозділів та служб правоохоронних органів, оскільки не запроваджено чіткої системи обліку результатів роботи. Заслуговує на увагу узгоджена думка науковців, що проблемні питання відповідальності можна вирішити шляхом встановлення солідарної відповідальності для усіх суб'єктів у разі виконання ними спільного завдання.

Заслуговує на увагу думка, що ефективність взаємодії правоохоронних органів у боротьбі зі злочинністю прямо залежить від правильності використання потенціалу кожного органу (підрозділу) окремо, залежно від його компетенції, спираючись на вищезазначені принципи, що своєю чергою дозволить під час побудови завдань виключити фактор дублювання дії, а також впливати на мотивуючий складник такого процесу [106, с. 30–31].

Надзвичайно актуальне дослідження концепції та змісту взаємодії правоохоронних органів у протидії контрабанді товарів наркотичних засобів провів В.В. Ортинський. Результатом роботи став аналіз особливостей та сучасних тенденцій злочинності, що спонукають правоохоронні органи до здійснення співпраці. Визначено основні принципи та форми взаємодії правоохоронних органів у протидії такій контрабанді, а також запропоновано прийняття Закону України «Про організацію взаємодії правоохоронних органів у протидії злочинності», в якому планувалось: передбачити основні принципи та форми взаємодії правоохоронних органів у протидії злочинності, визначити завдання взаємодії правоохоронних органів у протидії злочинності, створити міжвідомчий орган із взаємодії правоохоронних органів у протидії злочинності, окреслити права і обов'язки взаємодіючих правоохоронних органів у протидії злочинності, врегулювати порядок розділення результатів взаємодії правоохоронних органів у протидії злочинності, створити Єдину інформаційно-пошукову систему з питань взаємодії правоохоронних органів у протидії злочинності, а також встановити відповідальність посадових осіб за неналежне виконання форм взаємодії [71, с. 8].

На жаль, за сім років пропозиція щодо унормування порядку взаємодії так і не була реалізована, хоча потреба в цьому однозначно є, і питання взаємодії локально окреслюються у спеціальних законах про окремі державні (правоохоронні органи). При цьому, двадцять років (з 1994 по 2014 рр.) діяла Інструкція про взаємодію правоохоронних та інших державних органів України у боротьбі із злочинністю, затверджена Міністерством внутрішніх справ України, СБУ, Державним комітетом у справах охорони державного кордону України, Державним митним комітетом України, Національною гвардією України, Міністерством оборони України, Міністерством юстиції України від 10 серпня 1994 року № 4348/138/151/11-2-2870/172/148-407/2-90-442, зареєстрована в Міністерстві юстиції України 21 вересня 1994 року за № 225/435 [46].

Ця Інструкція визначала основні напрями та форми взаємодії у вирішенні питань боротьби із злочинністю Міністерства внутрішніх справ України, СБУ, Державного комітету у справах охорони державного кордону України, Державного митного комітету України, Національної гвардії України, Міністерства оборони України, Міністерства юстиції України. До основних напрямів відносились: організація реалізації державної політики у сфері боротьби із злочинністю; профілактика злочинів та інших правопорушень; виявлення, припинення, розкриття та розслідування злочинів; розшук та затримання злочинців; забезпечення громадського порядку та громадської безпеки; удосконалення правової бази боротьби із злочинністю. Враховуючи форму нормативного акту, до нього складно було вносити зміни викликані трансформаціями центральних органів виконавчої влади та впливом інших факторів, відтак, у 2014 році Інструкція втратила чинність.

Вважаємо доцільним сучасне унормування питань взаємодії правоохоронних органів у протидії злочинності, при цьому їх перелік має бути актуалізований з урахуванням проведених реформ таких органів, і обов'язково включати митні органи.

Нормативно-правові акти, що регламентують питання повноважень правоохоронних органів та їх взаємодії, та проблеми їх реалізації. Оскільки ми досліджуємо питання взаємодії, насамперед, Державної митної служби з правоохоронними органами, то й послідовність нормативно-правових актів буде обиратись з огляду на центральну роль саме митних органів.

МКУ містить низку норм, що стосуються взаємодії митних органів із широким колом суб'єктів: це міністерства і відомства, учасники зовнішньоекономічної діяльності, підприємства, авторизовані економічні оператори, декларанти, громадяни, гаранті, органи уповноважені на певні види контролю, Нацбанк, Рахункова палата (статті 31, 33-1, 307, 318, 319, 397, 403, 544, 559, 560, 561, 562 МКУ), і цей перелік не є вичерпним. В рамках нашого дослідження ми сконцентруємось на дослідженні тих норм, що безпосередньо регулюють взаємодію митних органів у сфері протидії контрабанді.

Найперше, звернемось до статті 567 МКУ, яка унормовує питання, пов'язані із нашим дослідженням, встановлює, що взаємодія митних органів України з митними та іншими уповноваженими органами іноземних держав, а також з міжнародними організаціями з питань боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил здійснюється в порядку, передбаченому міжнародними договорами України, укладеними відповідно до закону [61].

Киотська конвенція одним із основних принципів досягнення її мети називає співробітництво з іншими національними органами влади, митними службами інших держав та торговими співтовариствами, у всіх випадках, коли це можливо, та акцентує увагу на необхідності протидії усім видам протиправної поведінки при переміщенні товарів через кордон, і насамперед, таким, що не становлять складу кримінального злочину. Конвенція Найробі у повній мірі спрямована на розвиток співробітництва між митними адміністраціями в напрямі протидії порушенням митного законодавства [64]. Саме в ній міститься визначення «взаємної адміністративної допомоги» як заходів, які здійснюються однією митною

службою за дорученням іншої митної служби або спільно з нею з метою належного застосування митного законодавства, а також для попередження, розслідування або припинення порушень митного законодавства. Ця Конвенція є базовим документом для запровадження та реалізації багатостороннього співробітництва всіх країн, але не обмежує їх можливості щодо регулювання регіональними або двосторонніми угодами окремих та спеціальних питань такої взаємодії [93].

Залишаючи питання кваліфікації та відповідальності за порушення митного законодавства у віданні національного законодавства, ця міжнародна конвенція спонукає країни до формування єдиних підходів до організації протидії контрабанді та узагальненого поняття «контрабанда», під якою пропонує розуміти митне шахрайство, що полягає у переміщенні товарів через митний кордон у будь-який прихований спосіб (ст. 1) [65].

Конвенція ООН про боротьбу проти незаконного обігу наркотичних засобів і психотропних речовин. Дата підписання Україною: 16 березня 1989 р. Набуття чинності для України: 27 листопада 1991 р. (Конвенцію ратифіковано Постановою ВР № 1000-XII (1000-12) від 25 квітня 1991 року), згідно з якою Сторони надають одна одній згідно зі ст. 7 найширшу взаємну юридичну допомогу в розслідуванні, кримінальному переслідуванні і судовому розгляді, що стосуються кримінального правопорушення.

Проводячи аналіз змісту термінів, які використовуються у міжнародних конвенціях на предмет доцільності внесення відповідних змін до митного законодавства України з метою гармонізації законодавства, С.В. Коробенко звертає увагу на застосування у Конвенції від 27 червня 2003 р. терміну «митне порушення» у значенні, яке дотичне до терміну «порушення митного законодавства» у Конвенції Найробі [50, с. 159].

На необхідності поглибленого аналізу термінів, які застосовуються у міжнародних нормативно-правових актах, зосередила увагу Л.Л. Палій та зазначала про «необхідність формування

єдиного підходу до імплементації положень міжнародних конвенцій у законодавство України у частині, що стосується визначення таких базових термінів, як «порушення митного законодавства», «контрабанда»» [72, с. 124–125].

Повноваження з організації та здійснення захисту економічних та митних інтересів населення та держави у всіх країнах Європи надані митним адміністраціям, в арсеналі котрих давно є оперативно-розшукові заходи. Кістанова Я.М. дослідила: інтенсифікація інтеграційних процесів в Європі, що безумовно має позитивні наслідки в усіх сферах життя суспільств держав-членів, разом із тим спричиняє і зростання кількості правопорушень у митній сфері і підвищення їх якісних характеристик, що майже нівелює самостійні зусилля держав із боротьби із ними і викликає необхідність тіснішого адміністративного співробітництва між відповідними компетентними органами держав – членів ЄС, спрямованого на боротьбу із митними правопорушеннями [48, с. 89].

Збільшення території ЄС, пов'язане з вступом нових країн-членів, привело до появи спільного кордону між Україною та ЄС, довжина якого близько 1400 км. З урахуванням такого тісного сусідства, зумовленого, передусім, питаннями економічної безпеки та забезпечення надійного захисту громадян ЄС та України, відбулася активізація українсько-європейського співробітництва в галузі митної справи [39, с. 27].

На основі аналізу права ЄС і митної статистики, науковцями були виокремлені найбільш часто скоювані митні правопорушення, на боротьбу із якими найуважніше скеровують свої зусилля держави-члени ЄС і негативні наслідки скоєння яких найістотніше відчуває економіка ЄС. Адміністративно-правове співробітництво у цих сферах має пріоритетне для ЄС значення, особливо щодо узгодження методів відбору та збору митної і поліцейської інформації. До них належать: ввезення фінансових ресурсів до ЄС; боротьба з незаконним обігом наркотиків; боротьба з піратством та іншими порушеннями прав інтелектуальної власності [48, с. 204].

Про спрямування спільних зусиль митних служб держав-членів ЄС на організацію тісної співпраці для недопущення значних порушень митного правил, у тому числі на міжнародному рівні, вказував З.О. Буричко, та вважав, що таке співробітництво стало неминучим саме в напрямі боротьби з контрабандою наркотиків, зброї, сигарет, а також з махінаціями в зв'язку з наданням субсидій на експорт сільськогосподарських товарів [28, с. 115].

Слід погодитися з думкою М.А. Кривонос про те, що забезпечення державами ефективної боротьби з контрабандою та порушенням митних правил знаходиться у прямому зв'язку зі сформованими національним і міжнародним рівнями організації та координації участі національних митних органів у взаємодії з питань щодо надання взаємної адміністративної допомоги, нормативних та інституційних засад (структурних елементів) такої діяльності [51, с. 28–29].

Національне митне, адміністративне та кримінальне процесуальне законодавство надає можливості здійснення міжнародного співробітництва різних державних та правоохоронних органів, у тому числі в питаннях протидії митним правопорушенням. Проте, не завжди суб'єктами такої взаємодії можуть виступати вітчизняні митні органи.

У багатьох випадках надання взаємної допомоги представляє собою єдиний можливий шлях отримання інформації, необхідної для розслідування шахрайських оборудок. Інформаційний обмін, що здійснюється шляхом надсилання запитів митної адміністрації України до відповідної митної адміністрації іноземної держави або надання інформації, сьогодні є найбільш поширеними формами взаємної адміністративної допомоги в практиці вітчизняних митних органів. Взагалі, значення обміну інформацією важко переоцінити, адже у ході такої діяльності може бути зібрана і передана наступна інформація: місце товарів, транспортних засобів, фізичної або юридичної особи; місце, час і причина контролю; маршрут і призначення; дані супроводжуваних осіб, підозрюваних або водіїв

транспортних засобів; види транспортних засобів; транзитні вантажі; обставини, при яких розкрилися товари, транспортні засоби, дії або особа.

Отже, науковці роблять єдиний правильний висновок щодо особливостей повождення з такою інформацією: якщо ця інформація була зібрана в ході таємного розслідування, повинні бути вжиті заходи, щоб таємність не зазнала небезпеки [54, с. 271]. Питання повождення з такою інформацією вимагають конфіденційності, а процедура отримання (за умови, що така діяльність має залишитись поза сприйняттям підозрюваних осіб) – застосування оперативно-розшукових заходів, або негласних слідчих дій. Про необхідність надання вітчизняним митним органам права здійснювати оперативно-розшукові заходи говорилося багато, довго і на різних рівнях. За результатами аналізу європейського досвіду роботи митних адміністрацій відмічається, що митні органи ЄС мають право організувати й реалізувати ОРД, пов'язану з: отриманням, нагромадженням, обробкою і перевіркою інформації, що стосується зовнішньоторговельною товарообігу; можливістю секретного спостереження; використанням допомоги осіб, не задіяних у митній службі, а також правом на застосування засобів безпосереднього примусу у формі застосування фізичної сили та індивідуальних технічних і хімічних засобів або засобів, призначених для обеззброєння і конвоювання осіб [24, с. 8–9]. Здійснення митними органами ОРД є загальносвітовою практикою, а серед країн ЄС та країн СНД лише митна служба України до тепер не проводить таких заходів [126, с. 119].

Безперечно, це негативно впливає на можливості взаємодії митних органів України з митними та іншими уповноваженими органами іноземних держав, а також з міжнародними організаціями з питань боротьби з контрабандою, але на цьому питанні ми більш предметно зупинимось пізніше.

Основна норма МКУ, що регулює питання взаємодії – це ст. 558 МКУ, яка регламентує, що митні органи при виконанні покладених на них завдань взаємодіють, у тому числі шляхом обміну

інформацією, з правоохоронними органами в порядку, встановленому законодавством.

У разі виявлення під час здійснення митного контролю та інших заходів, що здійснюються митними органами, ознак правопорушень, розслідування яких не належить до повноважень митних органів, митні органи зобов'язані письмово повідомляти про це відповідні правоохоронні органи.

У свою чергу, правоохоронні органи зобов'язані письмово повідомляти митні органи про виявлені ними порушення митних правил або контрабанду.

До того ж, правоохоронні органи зобов'язані письмово повідомляти митні органи про наявність оперативної інформації щодо можливих випадків переміщення товарів, у тому числі транспортних засобів особистого користування, транспортних засобів комерційного призначення з порушенням норм законодавства України.

Крім вказаних випадків, які можуть мати відношення до контрабанди або інших злочинів, ця стаття врегульовує інформаційну взаємодію між митними органами, органами поліції та прикордонниками в питаннях протидії адміністративним правопорушенням, пов'язаним із переміщенням транспортних засобів [61].

Окреслені питання взаємодії і у спеціальних законах, які регламентують повноваження окремих правоохоронних органів.

Закон України «Про Бюро економічної безпеки України» визначає наступні повноваження бюро: здійснення ОРД та досудового розслідування у межах передбаченої законом підслідності; інформаційно-пошукової та аналітично-інформаційної роботи з метою виявлення та усунення причин і умов, що сприяють вчиненню кримінальних правопорушень, віднесених до його підслідності; інформаційної взаємодії з органами державної влади.

Взаємодія БЕБУ з іншими органами державної влади, органами місцевого самоврядування, правоохоронними органами та іншими особами визначається ст. 7 Закону України «Про Бюро економічної безпеки України».

Порядок обміну інформацією, у тому числі оперативною, проведення спільних заходів БЕБУ та інших державних органів, що відповідно до закону здійснюють ОРД, встановлюється спільними наказами БЕБУ та відповідних державних органів.

Відповідно до ч. 3 ст. 7 даного Закону, БЕБУ в порядку визначеному законом, має безпосередній, у тому числі автоматизований, доступ до автоматизованих інформаційних і довідкових систем, реєстрів і банків (баз) даних, держателем (адміністратором) яких є державні органи або органи місцевого самоврядування.

БЕБУ за письмовим запитом може отримувати від державних органів інформацію, що відсутня в автоматизованих інформаційних і довідкових системах, реєстрах та банках (базах) даних для проведення аналітичної діяльності [79]. Відтак розгляду та можливому задоволенню підлягають запити БЕБУ щодо інформації, яка в таких базах відсутня.

Стаття 5 Закону України «Про національну поліцію» також говорить про взаємодію поліції з органами державної влади.

Стаття 25 вказаного закону до повноважень поліції у сфері інформаційно-аналітичного забезпечення відносить здійснення інформаційно-аналітичної діяльності, у ході якої формуються реєстри та бази (банки) даних, що входять до єдиної інформаційної системи Міністерства внутрішніх справ України; а також дозволяється користування реєстрами та базами (банками) даних інших органів державної влади.

Поряд з цим, поліція зобов'язана письмово інформувати митні органи про виявлення нецільового використання та/або передачі транспортних засобів особистого користування, тимчасово ввезених на митну територію України чи поміщених у митний режим транзиту, у володіння, користування або розпорядження особам, які не ввозили такі транспортні засоби на митну територію України або не поміщували в митний режим транзиту, а також про виявлення розкомплектування таких транспортних засобів [91].

Відповідно до Закону України «Про Службу безпеки України», на неї покладається захист державного суверенітету, конституційного ладу, територіальної цілісності, науково-технічного і оборонного потенціалу України, законних інтересів держави та прав громадян від розвідувально-підривної діяльності іноземних спеціальних служб, посягань з боку окремих організацій, груп та осіб, а також забезпечення охорони державної таємниці.

До завдань СБУ також входить попередження, виявлення, припинення та розкриття кримінальних правопорушень проти миру і безпеки людства, тероризму та інших протиправних дій, які безпосередньо створюють загрозу життєво важливим інтересам України (ст. 2 Закону України «Про Службу безпеки України»).

СБУ, її органам і співробітникам для виконання покладених на них обов'язків надано право одержувати від міністерств, державних комітетів, інших відомств, підприємств, установ, організацій, військових частин, громадян та їх об'єднань дані і відомості, необхідні для забезпечення державної безпеки України, а також користуватись з цією метою службовою документацією і звітністю.

У разі проведення заходів щодо боротьби з тероризмом і фінансуванням терористичної діяльності СБУ, її органи і співробітники мають також право одержувати від митних органів та інших установ інформацію і документи про операції, стан рахунків і руху коштів на них за конкретний проміжок часу, вклади, внутрішньо- та зовнішньоекономічні угоди, а також завірені копії документів, на підставі яких було відкрито рахунок конкретної юридичної або фізичної особи.

Крім зазначеного, слідчі, а також оперативні підрозділи СБУ за наявності письмового доручення слідчого, прокурора, в рамках кримінального провадження, мають право збирати докази шляхом витребування та отримання від органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, службових та фізичних осіб речей, документів, відомостей, висновків експертів, висновків ревізій та актів перевірки (ч. 2 ст. 93 КПКУ).

Відповідно до визначених функцій і повноважень органи, керуючись Законом України «Про контррозвідувальну діяльність», підрозділи та співробітники СБУ мають право витребувати, збирати і вивчати документи та відомості, що характеризують діяльність підприємств, установ, організацій, а також спосіб життя окремих осіб, джерела і розміри їх доходів для попередження і припинення розвідувальних, терористичних та інших протиправних посягань на державну безпеку України (п. 5 ч. 2 ст. 7 Закону України «Про контррозвідувальну діяльність»).

Відповідно до ст. 8 Закону України «Про Службу безпеки України», ст. 5 Закону України «Про контррозвідувальну діяльність», державні органи, підприємства, установи, організації та їх посадові особи мають сприяти СБУ у виконанні покладених на них завдань.

Закон України «Про прикордонний контроль» визначає організаційні засади здійснення прикордонного контролю, котрий являє собою державний контроль, що здійснюється ДПСУ, який включає комплекс дій і систему заходів, спрямованих на встановлення законних підстав для перетинання державного кордону особами, транспортними засобами і переміщення через нього вантажів.

Метою такого контролю закон визначає протидію незаконному переміщенню осіб через державний кордон, незаконній міграції, торгівлі людьми, а також незаконному переміщенню зброї, наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, боєприпасів, вибухових речовин, матеріалів і предметів, заборонених до переміщення через державний кордон. Відмічаємо, що повноваження з протидії переміщенню товарів, вилучених з легального обігу, фактично дублюють завдання митних органів з протидії контрабанді та порушенням митних правил.

Саме органами охорони державного кордону координується діяльність державних органів, що здійснюють різні види контролю під час перетинання державного кордону особами, транспортними засобами і переміщення через нього вантажів або беруть

участь у забезпеченні режиму державного кордону, прикордонного режиму і режиму в пунктах пропуску через державний кордон.

Взаємодія контрольних органів і служб, загальний порядок та послідовність проведення всіх видів контролю в пункті пропуску через державний кордон визначаються технологічною схемою пропуску осіб, транспортних засобів та вантажів. Така схема затверджується для кожного пункту пропуску через державний кордон керівником органу охорони державного кордону за погодженням з митним органом та керівниками контрольних органів і служб, а також підприємств, на території яких розміщено пункти пропуску через державний кордон [94].

Закон України «Про державний кордон» у ст. 27-1 визначає, що ДПСУ координує діяльність державних органів, що здійснюють різні види контролю при перетинанні державного кордону України або беруть участь у забезпеченні режиму державного кордону, прикордонного режиму і режиму в пунктах пропуску через державний кордон України, а її розпорядження з питань додержання режимів на державному кордоні, видані в межах його компетенції, є обов'язковими для державних органів [82].

Додатково питання взаємодії митних органів з прикордонною службою під час виявлення ознак порушень митних правил та безхазяйного майна унормовано спільним наказом Міністерства внутрішніх справ України і Мінфіну [88].

ККУ визначено склади злочинів, які в нашому дослідженні охоплюються загальним поняттям «контрабанда», або можуть називатись «злочини на кордоні»:

Стаття 201. Контрабанда культурних цінностей та зброї;

Стаття 201-1. Контрабанда лісоматеріалів та цінних порід дерев;

Стаття 201-3. Контрабанда товарів;

Стаття 201-4. Контрабанда підакцизних товарів;

Стаття 305. Контрабанда наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів чи прекурсорів або фальсифікованих лікарських засобів [52].

До того ж, хоча ст. 201-2 КПКУ «Незаконне використання з метою отримання прибутку гуманітарної допомоги, благодійних пожертв або безоплатної допомоги» і не містить поняття контрабанда, враховуючи особливості переміщення таких товарів, визначення статусу гуманітарної допомоги і ступінь спорідненості цього кримінального правопорушення з незаконним переміщенням товарів через митний кордон, можемо умовно віднести і цей злочин до означеної групи. Відтак, коли ми говоримо про протидію контрабанді, то розуміємо всі ці кримінальні правопорушення. І питання взаємодії та її нормативно-правового врегулювання будемо досліджувати з огляду на повноваження всіх правоохоронних органів, які дотичні до контролю за кордоном, або до розслідування вказаних кримінальних правопорушень: СБУ, БЕБУ, Національної поліції, ДПСУ.

КПКУ насамперед врегульовує процесуальні питання взаємодії у ході досудового розслідування, що виникають між слідчими, оперативними підрозділами та прокурором, що здійснює процесуальне керівництвом розслідуванням кримінальних справ. Як вказують фахівці, особливого значення питання взаємодії органів і підрозділів під час досудового розслідування кримінальних правопорушень набуває у зв'язку з радикальним удосконаленням законодавства, а також реформуванням системи правоохоронних органів. Кардинально новий етап у цьому напрямі розпочався після прийняття у 2012 р. КПКУ, Закону України «Про прокуратуру», «Про Національну поліцію» та низки інших відомчих нормативно-правових актів, які регламентують порушені питання. Зазначене обумовлено наступними чинниками: по-перше, необхідністю досягнення злагодженої роботи працівників правоохоронних органів при вирішенні конкретних практичних питань, що виникають під час досудового розслідування кримінального правопорушення; по-друге, дефіцитом часу, оскільки досудове розслідування обмежено конкретними строками. Це зобов'язує слідчого, прокурора, працівників оперативних підрозділів, експерта, спеціаліста

та інших осіб, залучених до цієї сфери, дотримуватися як розумних строків у цілому (ст. 28 КПКУ), так і строків досудового розслідування зокрема (ст. 219 КПКУ) [20].

Поряд із цим, хочемо звернути увагу, на норми КПКУ, які стосуються окремих практичних аспектів взаємодії митних і правоохоронних органів.

Митні органи не здійснюють кримінальне переслідування, проте, можуть відноситись до категорії «інші учасники кримінального провадження» у статусі «заявник» у випадку, коли їх посадовими особами виявлені ознаки злочинів.

Стаття 60 КПКУ визначає, що заявником є фізична або юридична особа, яка звернулася із заявою або повідомленням про кримінальне правопорушення до органу державної влади, уповноваженого розпочати досудове розслідування, і не є потерпілим.

Заявник має право: отримати від органу, до якого він подав заяву, документ, що підтверджує її прийняття і реєстрацію; отримувати витяг з Єдиного реєстру досудових розслідувань; подавати на підтвердження своєї заяви речі і документи; а також отримати інформацію про закінчення досудового розслідування [53].

Наявність у митних органів права цікавитись долею направлених матеріалів та інформацією про закінчення розслідування не утворює у слідчих органів обов'язку повідомляти такі дані. Як правило, така інформація надається виключно як результат письмових звернень.

Питання про закінчення досудового розслідування для митних органів – не банальна цікавість. Про кожний випадок порушення митного законодавства посадова особа митниці, яка виявила таке порушення, складає протокол про порушення митних правил та здійснює провадження. Однак, існує ряд випадків, коли такі матеріали (до розгляду їх по суті і прийняття рішення про притягнення до адміністративної відповідальності за ПМП) передаються органам досудового розслідування і стають частиною матеріалів кримінального провадження. Місцевий загальний суд при розгляді

справи про ПМП може закрити провадження та передати матеріали правоохоронному органу, коли той вже розслідує кримінальну справу (до прикладу, про підробку документів, поданих при митному оформленні). Або митний орган повідомляє СБУ або БЕБУ про ознаки контрабанди, а ухвалою слідчого судді оригінал протоколу про ПМП та інших матеріалів разом із вилученими предметами правопорушення тимчасово вилучаються в рамках досудового розслідування.

Якщо кримінальна справа завершується обвинувальним вироком, кримінальне покарання «поглинає» адміністративне стягнення, яке б могло бути призначеним за ПМП. А от у разі закриття кримінального провадження, але за наявності в діях правопорушника ознак ПМП, адміністративні стягнення за ПМП може бути накладено не пізніше ніж через три місяці з дня прийняття рішення про закриття кримінального провадження, але не пізніше ніж через два роки з дня вчинення правопорушення (ст. 467 МКУ). Враховуючи обмеженість строку накладення стягнення за ПМП, митниці за три місяці необхідно отримати копію документа про закриття кримінальної справи та виділення матеріалів про адміністративне правопорушення (ПМП); звернутись до органу досудового розслідування та фактично отримати виділені із кримінальної справи матеріали про ПМП, завершити необхідні процесуальні дії в такій справі та підготувати їх до розгляду; передати до суду протоколи про порушення не пізніше, ніж за 15 днів до завершення тримісячного строку від закриття кримінальної справи.

На практиці – це дуже обмежений термін, а відсутність інформації про закриття кримінального провадження, несвоечасна відповідь слідчого (або взагалі ігнорування таких запитів), неповнота повернутих матеріалів та інші проблеми неналежної взаємодії, можуть створити умови, коли особа яка вчинила ПМП уникає відповідальності через завершення строків притягнення до неї.

Стаття 93 КПКУ регламентує збирання доказів. Сторона обвинувачення здійснює збирання доказів шляхом проведення слідчих

(розшукових) дій та негласних слідчих (розшукових) дій, витребування та отримання від органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, службових та фізичних осіб речей, документів, відомостей, висновків експертів, висновків ревізій та актів перевірок, проведення інших процесуальних дій, передбачених цим Кодексом [53].

Цією нормою керуються правоохоронні органи, коли направляють митним органам запити на інформацію та витребують документи, які знаходяться в їх розпорядженні. При цьому слідчими не завжди враховуються обмеження, встановлені відносно інформації, що стосується митної справи, отриманої митними органами. Відповідно до ст. 11 МКУ така інформація може використовуватися ними виключно для митних цілей і не може розголошуватися без дозволу суб'єкта, осіб чи органу, що надав таку інформацію, зокрема, передаватися третім особам, у тому числі іншим органам державної влади, крім випадків, визначених МКУ та іншими законами України. Частиною 2 ст. 452 МКУ встановлено, що інформація щодо експортно-імпортних операцій конкретних суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності може надаватися лише органам досудового розслідування у зв'язку із здійсненням ними кримінального провадження.

Враховуючи особливості поводження з інформацією, яка є у розпорядженні митних органів, вважаємо цілком слушною думку А.М. Шалай, яка відмічає, що крім загальних тез, що митні органи при виконанні покладених на них завдань взаємодіють, у тому числі шляхом обміну інформацією, з правоохоронними органами в порядку, встановленому митним законодавством, доцільно було б врегулювати питання такої взаємодії на підзаконному рівні спеціальними інструкціями [128, с. 136].

Така регламентація, у формі спільних наказів Держмитслужби з кожним із органів, відомств (бюро) могла б максимально чітко визначити умови, обсяги та форми надання інформації та документів.

Згідно зі ст. 38 КПКУ органами досудового розслідування є органи, що здійснюють досудове слідство та дізнання. Частинами 2–3 цієї статті встановлений виключний перелік органів досудового розслідування: слідчі підрозділи та підрозділи дізнання органів безпеки, Національної поліції, ДБР, підрозділи детективів та внутрішнього контролю НАБУ, підрозділи детективів органів БЕБУ.

Право отримання інформації та документів правоохоронним органам надається під час здійснення ними досудового розслідування, у порядку встановленому КПКУ та нормативно-правовими актами, що регулюють їх діяльність.

Зазвичай, запити органів досудового розслідування містять інформацію про номер кримінального провадження та посилання на норми законодавства, що наділяють їх правом запитувати необхідну інформацію та документи.

Однак, трапляються випадки, коли правоохоронні органи посиляються на положення спеціальних Законів України: «Про Національну поліцію», «Про Службу безпеки України», «Про Державне бюро розслідувань», «Про Бюро економічної безпеки України», «Про Національне антикорупційне бюро України», які передбачають загальні повноваження по боротьбі із протиправними діями, захист правопорядку та превентивні заходи тощо, і не утворюють обов'язку митниці надавати запитувану інформацію та документи, що стосуються державної митної справи.

Досить часто правоохоронні органи вимагають надати оригінали документів, отриманих або сформованих митницею у ході митного оформлення. З урахуванням обмежень щодо інформації, що стосується митної справи, отримання слідчим таких документів можливе виключно в порядку ст. 159 КПКУ, на підставі ухвали слідчого судді про тимчасовий доступ до речей і документів.

Аналіз ефективності взаємодії митних і правоохоронних органів. Дослідження шляхів удосконалення організаційно-правового механізму взаємодії Держмитслужби з правоохоронними органами в питаннях протидії контрабанді вимагає аналізу проблем

такої взаємодії та її ефективності. Адже, як зазначають науковці, будь-яка діяльність, не будучи ефективною, гальмуватиме чи взагалі нівелює можливість повноцінного та швидкого задоволення потреб населення й досягнення поставлених цілей перед державою. Недарма нині проблема ефективності в правознавстві є однією з центральних [33, с. 269].

Ефективність визначається як здатність уникати помилок або марнування матеріалів, енергії, зусиль, грошей і часу під час виконання завдання. У більш загальному сенсі це здатність робити щось добре, успішно та без затрат. Також, це відношення корисного ефекту (результату) до витрат на його одержання.

Білоус В.Т. у дисертаційному дослідженні, присвяченому координації управління правоохоронними органами України по боротьбі з економічною злочинністю, визнавав за необхідне, щоб система координації стала органічною єдністю управлінського механізму та організаційної структури управління правоохоронними органами. Ця теза, насамперед, стосувалась таких галузевих служб правоохоронних органів: державної служби по боротьбі з економічною злочинністю, по боротьбі з організованою злочинністю, підрозділів податкової міліції та підрозділів по боротьбі з контрабандою митної служби. Працюючи автономно, вважав науковець, кожен з них виконує своє завдання, досить часто дублюючи один одного у гонитві за показниками, створюючи ілюзію активної боротьби з економічною злочинністю, результативність якої могла б стати більш значною при застосуванні ефективної координації в управлінні їх діяльністю [25, с. 22].

За два десятиліття, що пройшли з часу формування наведених положень, змінилось матеріальне і процесуальне законодавство, яким визначено види економічних злочинів та повноваження органів які їй протидіють; ліквідовані або реорганізовані попередні та створені нові правоохоронні органи; оновлено кадровий склад служб та підрозділів. Проте, на жаль, висвітлена проблематика актуальна й сьогодні. До того ж, недостатньо чітке розмежування

повноважень правоохоронних органів, а подекуди подвійна компетенція або відомчі амбіції, призводять до спотворення фактичної картини організації протидії контрабанді.

Ще десять років тому професор Д.В. Приймаченко вказував, що реалізація завдань, покладених на митні органи, неможлива без співпраці та взаємодії з цілим рядом державних інституцій, а питання організації інформування у процесі здійснення митних процедур та підвищення його ефективності належить до пріоритетних [78, с. 25–26].

У практиці митних органів неодноразово виникали ситуації, коли органи СБУ (або їх посадові особи) ініціювали проведення спільного огляду/переогляду окремих транспортних засобів або певних товарів. З цього приводу варто зазначити, що відповідно до положень МКУ:

– митний контроль – це сукупність заходів, що здійснюються з метою забезпечення додержання норм Кодексу, законів та інших нормативно-правових актів з питань митної справи, міжнародних договорів України, укладених у встановленому законом порядку (п. 24 частини першої ст. 4 МКУ);

– митний контроль здійснюється виключно митними органами відповідно до цього Кодексу та інших законів України (частина друга ст. 318);

– форми та обсяги митного контролю обираються:

1) посадовими особами митних органів на підставі результатів застосування системи управління ризиками;

2) та/або автоматизованою системою управління ризиками. Не допускається визначення форм та обсягів митного контролю іншими органами державної влади, а також участь їх посадових осіб у здійсненні митного контролю (частина перша ст. 320);

– правоохоронні органи відповідно до законодавства на письмові запити митних органів або з власної ініціативи інформують митні органи про наявні відомості, необхідні для здійснення митного контролю (частина четверта ст. 334);

– митні органи при виконанні покладених на них завдань взаємодіють, у тому числі шляхом обміну інформацією, з правоохоронними органами в порядку, встановленому законодавством (частина перша ст. 558);

– правоохоронні органи зобов'язані письмово повідомляти митні органи про виявлені ними порушення митних правил або контрабанду (частина третя ст. 558);

– правоохоронні органи зобов'язані письмово повідомляти митні органи про наявність оперативної інформації щодо можливих випадків переміщення товарів, у тому числі транспортних засобів особистого користування, транспортних засобів комерційного призначення з порушенням норм законодавства України. У разі наявності такої оперативної інформації від правоохоронних органів митний контроль та митне оформлення здійснюються за письмовим рішенням керівника митного органу, який отримав цю оперативну інформацію, або його заступника в обсягах та у формах, передбачених МКУ (частина четверта ст. 558).

При цьому, ні норми МКУ, ні Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» від 30 червня 1993 р. № 3341-ХІІ, ні норми спеціальних законів про окремі правоохоронні органи, не містять положень щодо можливості проведення спільних перевірочних заходів, в тому числі спільних оглядів, посадовими особами митних органів та органів держбезпеки (БЕБУ, ДБР, Нацполіції тощо), а також функціонування спільних перевірочних груп.

Тобто інформація, яка надається правоохоронними органами митницям у рамках взаємодії, враховується при здійсненні повноважень, визначених чинним законодавством.

У той же час, Постановою КМУ від 23 травня 2012 р. № 467 був затверджений вичерпний перелік підстав, за наявності яких може проводитись огляд (переогляд) товарів, транспортних засобів комерційного призначення, п. 14 якого надавав таку можливість у разі одержання в установленому порядку від правоохоронних

органів інформації про переміщення товарів, транспортних засобів комерційного призначення з порушенням вимог законодавства з питань державної митної справи [31].

У подальшому ця норма зазнавала суттєвих трансформацій, які наочно демонструють формат втручання правоохоронних органів в процес здійснення митних формальностей, що особливо проявилось під час функціонування митних органів у складі Державної фіскальної служби.

Так, редакції Постанови КМУ № 1051 від 16 грудня 2015 р., митний огляд мав здійснюватися у разі одержання від правоохоронних органів письмового звернення із зазначенням підстави проведення огляду (переогляду) товарів, транспортних засобів комерційного призначення, з використанням яких можуть бути вчинені порушення законодавства з питань державної митної справи.

У редакції Постанови КМУ № 341 від 25 травня 2016 р., достатньою підставою для огляду було одержання від правоохоронних органів письмових доручень у рамках кримінального провадження, оперативного-розшукової або контррозвідувальної справи, а митниця мала можливість відмовити в проведенні огляду у разі відсутності у письмовому дорученні усієї необхідної інформації.

Негативні приклади неузгодженості дій наводить у своєму дослідженні А. Уліцький, та справедливо називає неможливою ефективну протидію й запобігання контрабанді, коли відповідальність у правоохоронному напрямі розподілена на кілька підрозділів (податкового та митного спрямування), що мало місце в Державній фіскальній службі в 2015–2018 роках. Критично оцінюючи тодішню ситуацію, автор вказував, що кожен підрозділ може імітувати бурхливу діяльність, накопичувати матеріали, розроблення, але при цьому не здійснювати дії, спрямовані на реальний захист інтересів держави, та наполягав на необхідності спеціалізації підрозділів. Нагальним визнавалось питання виокремлення одного підрозділу в структурі Державної фіскальної служби, який одноособово буде здійснювати та контролювати заходи у напрямі запобігання та протидії контрабанді й боротьби

з ПМП, та надання такому підрозділу митного спрямування правоохоронного статусу та права на здійснення ОРД [118, с. 94].

У червні 2016 року урядом було ухвалене рішення про утворення при Міністерстві фінансів Міжвідомчого цільового центру із запобігання та виявлення порушень законодавства з питань державної митної справи і 20 спільних мобільних груп із запобігання та виявлення порушень законодавства з питань державної митної справи з представників Державної фіскальної служби, Державної прикордонної служби та Національної поліції.

Міжвідомчий цільовий центр із запобігання та виявлення порушень законодавства з питань державної митної справи став постійно діючим координаційним центром, який утворюється з метою координації дій спільних мобільних груп.

Основними завданнями Центру були:

- організація взаємодії між службами з метою запобігання та виявлення порушень законодавства з питань державної митної справи;
- забезпечення прийняття рішень, узгоджених з представниками служб, що входять до складу Центру;
- узагальнення оперативної та аналітичної інформації про можливі порушення законодавства з питань державної митної справи, отриманої з будь-яких джерел, обробка та аналіз такої інформації;
- організація діяльності мобільних груп шляхом надання обов'язкових до виконання ними доручень щодо здійснення заходів, спрямованих на запобігання та виявлення порушень законодавства з питань державної митної справи;
- визначення порядку роботи мобільних груп, координація їх діяльності;
- здійснення контролю за діяльністю мобільних груп;
- узагальнення інформації про результати роботи мобільних груп, підготовка відповідних аналітичних матеріалів;
- проведення аналізу ефективності заходів, що вживаються для протидії митним правопорушенням;

– інформування Міністра фінансів про результати діяльності Центру та мобільних груп.

Центр з метою організації своєї діяльності мав право:

– доступу до баз даних служб згідно з компетенцією відповідних членів Центру;

– запитувати в установленому порядку у центральних та місцевих органів виконавчої влади інформацію, необхідну для виконання покладених на нього завдань;

– надавати мобільним групам підготовлені обов'язкові до виконання доручення, зокрема щодо зупинки транспортних засобів, проведення огляду (переогляду), створення тимчасових зон митного контролю, відбору зразків товарів та направлення їх для проведення досліджень, експертиз, попередньої оцінки до науково-дослідницького експертно-криміналістичного центру Міністерства внутрішніх справ України, спеціалізованої лабораторії з питань експертизи та досліджень Державної фіскальної служби та їх територіальних підрозділів, залучення посадових осіб органу доходів і зборів, в зоні діяльності якого проводяться заходи, до їх проведення;

– розробляти плани-завдання для мобільних груп щодо здійснення заходів з виявлення порушень митного законодавства;

– брати участь у виконанні завдань, покладених на мобільні групи;

– контролювати виконання доручень, наданих мобільним групам [74].

Для забезпечення реалізації визначених Центру повноважень, Постановою КМУ № 371 від 08 червня 2016 р. Вичерпний перелік було доповнено пунктом 15, який визнавав підставою для проведення митного огляду призначення огляду (переогляду) за дорученням або погодженням Міжвідомчого цільового центру із запобігання та виявлення порушень законодавства з питань державної митної справи.

Через два роки Міжвідомчий цільовий центр, який охрестили «чорною сотнею», припинив свою діяльність на підставі Постанови КМУ № 480 від 20 червня 2018 р.

Фахівці, розглядаючи механізми інформаційного співробітництва в діяльності Міжвідомчого цільового центру дійшли до розуміння щодо скасування у 2018 р. КМУ власного рішення про його утворення. Саме через відсутність системних інформаційних зв'язків, крім доступу до баз даних його суб'єктів без відповідних інструментів щодо обробки інформації не були реалізовані наявні можливості у визначеній сфері. Існувала низка проблем та неузгодженостей, які практично позбавили Міжвідомчий цільовий центр оперативної інформації та фахової аналітичної підтримки [110].

На підставі Постанови КМУ № 480 від 20 червня 2018 р. п. 15 Вичерпного переліку також втратив чинність.

Одночасно з ліквідацією неефективного Міжвідомчого центру уряд запровадив новий експериментальний проект щодо створення умов для унеможливлення ухилення від сплати митних платежів. КМУ схвалив постанову, яка узаконила присутність поліцейських у зонах митного контролю, розширила їх повноваження з контролю над митниками.

Згідно з Постановою КМУ № 479 від 20 червня 2018 р. поліцейські отримали право цілодобово перебувати в зонах митного контролю в пунктах пропуску через державний кордон та в інших місцях митної території України, в яких органи Державної фіскальної служби здійснюють митні формальності, з метою виявлення фактів ПМП.

Одночасно поліцейські і службові особи Міністерства внутрішніх справ отримали право доступу до автоматизованої системи митного оформлення «Інспектор-2006» [97].

Офіційний привід для присутності поліцейських на митниці – боротьба з контрабандою. Однак підрозділи Національної поліції не розслідували справи про контрабанду, це повноваження СБУ, чий представники і так мали право перебувати у пунктах пропуску та митниці для сприяння ДПСУ в охороні державного кордону в рамках боротьби з тероризмом.

Головною проблемою постанови була її сумнівна законність. Документ суперечив мінімум п'ятьом статтям МКУ. Кодекс

передбачав, що митний контроль здійснюється винятково посадовими особами митних органів. Форми та методи контролю визначають митники на підставі результатів застосування системи управління ризиками. Втручання в цей процес інших органів влади не допускається.

Тодішній генпрокурор оцінив ситуацію так: «Рішення ввести співробітників поліції на територію митних постів законне, але там ці люди не можуть нічого робити. Вважаю, що спочатку треба внести у Верховну Раду законопроект про зміни в Митний кодекс» [75].

У Міністерстві внутрішніх справ України були упевнені, що цей крок дозволить залучити до бюджету мільярди гривень, які «з'їдає» контрабанда. Як наголошував тодішній міністр внутрішніх справ, «...за найскромнішими підрахунками експертів, втрати від півтора десятка контрабандних схем сягають 105 млрд. грн. на рік. Це понад 10 % бюджету країни».

Фактично, присутність поліцейських у зонах митного контролю пунктів пропуску на державному кордоні не привела до очікуваного результату. Натомість псевдоактивність поліцейських, які не надто переймалися правилами митного оформлення, спричиняла затримки вантажів, збільшення часу на митні формальності, непрозорі умови переміщення товарів для бізнесу, скарги на митників.

Такий же негативний ефект спостерігався від надзвичайно великої кількості доручень правоохоронних органів на проведення оглядів (переоглядів) або інших процедур митного контролю, форма та зміст яких далеко не завжди відповідали встановленим вимогам, але супроводжувались «роз'ясненнями» наслідків їх невиконання для посадових осіб митних органів. При цьому зацікавленість суттєво зменшувалась, якщо в результаті проведення таких операцій не було виявлено порушення законодавства України і поставало питання про відшкодування витрат на проведення вивантаження, розпакування, зважування та визначення інших істотних характеристик товарів (відповідно до ст. 325 МКУ) правоохоронним органом, з ініціативи якого вони проводились. Таке, у переважній

більшості випадків, необґрунтоване втручання в процес здійснення митних формальностей негативно відбивалось на формуванні партнерських відносин між владою та бізнесом.

У липні 2019 року з метою забезпечення реалізації права на підприємницьку діяльність, посилення ефективності протидії контрабанді та корупції під час митного оформлення товарів, що ввозяться на митну територію України, підвищення рівня довіри бізнесу до державних органів, уряд оновлює систему заходів щодо протидії контрабанді та корупції під час митного оформлення товарів. Для цього посилює прозорість у діяльності митних органів, вимагає оприлюднення звітів про результати реалізації відповідно до Постанови КМУ № 479 від 20 червня 2018 р. експериментального проекту щодо створення умов для унеможливлення ухилення від сплати митних платежів. А головне – рекомендує Генеральній прокуратурі України, СБУ, Національній поліції України вжити заходів щодо недопущення надання доручень органам доходів і зборів про проведення оглядів (переоглядів) товарів, транспортних засобів комерційного призначення, крім випадків надсилання доручень за встановленою формою в рамках кримінального провадження.

У жовтні 2019 року уряд вводить новий експеримент по пошуку шляхів впливу правоохоронних органів на безпосереднє здійснення митної справи, та погоджується з пропозицією Міністерства фінансів щодо реалізації до 31 грудня 2019 р. (продовжено до червня 2020 р.) експериментального проекту з організації централізованого надсилання правоохоронними органами в електронному вигляді доручень відповідно до пункту 14 вичерпного переліку підстав, за наявності яких може проводитись огляд (переогляд) товарів, транспортних засобів комерційного призначення органами доходів і зборів України, затвердженого Постановою КМУ № 467 від 23 травня 2012 р. [96].

На думку профільного Комітету Верховної ради з питань фінансів, податкової та митної політики, проведення митними органами

значної кількості митних оглядів, підставою яких в попередніх періодах було доручення від правоохоронних органів, викликало значний суспільний резонанс. Водночас такі доручення повинні були направлятися правоохоронними органами у межах кримінальних проваджень. У переважній більшості суб'єкти господарювання, визначені як об'єкти контролю, не були стороною кримінального провадження. Такі дії сприймалися громадськістю виключно як неналежний тиск [30].

Лише у 2023 році на підставі Постанови КМУ № 1008 від 19 вересня 2023 р. з вичерпного переліку підстав, за наявності яких може проводитись огляд (переогляд) товарів, встановленого Постановою КМУ № 467 від 23 травня 2012 р., взагалі виключено п. 14.

Відтоді інформування правоохоронних органів враховуються у процесі формування ризиків інформаційно-комунікаційними системами Державної митної служби України, що відповідає міжнародним стандартам здійснення митного контролю.

Власне до 19 липня 2022 р. ст. 338 МКУ передбачала обов'язкове проведення митними органами огляду товарів у разі надходження відповідної офіційної інформації від правоохоронних органів. Ця норма була змінена у зв'язку з численними скаргами бізнесу на зловживання представниками правоохоронних органів своїм правом на ініціювання такого огляду, перевищення строків здійснення митного оформлення, та заподіяння збитків). Потрібно також звернути увагу, що відповідно до Антикорупційної стратегії на 2021–2025 роки, затвердженої Законом України № 2322-IX від 23 червня 2022 р. [84], втручання правоохоронних органів у роботу митних органів та зловживання під час передачі орієнтувань про здійснення переогляду товарів визнано однією з ключових проблем у сфері митної справи та оподаткування. Одночасно з цим Законом встановлено, що стратегічним результатом, якого слід досягти для вирішення цієї проблеми є мінімізація підстав для втручання поза межами кримінального провадження працівників правоохоронних органів у роботу митних

органів та для їх перебування в зонах митного контролю. Відповідно до Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки, затвердженої Постановою КМУ № 220 від 4 березня 2023 р., КМУ безпосередньо визнав, що у МКУ прямо заборонене втручання працівників правоохоронних органів у процедуру митного огляду, а також те, що таке втручання є однією з основних проблем функціонування митниці [30].

І тут слід погодитись із справедливою критикою з боку бізнесу на систематичне перешкоджання й штучне гальмування процесів державними контролюючими органами та негативною оцінкою таких дій з боку ряду правоохоронних органів, наданою урядом. Вдосконалення шляхів взаємодії має враховувати не лише інтереси всіх задіяних правоохоронних органів, щоб завдання та показники одного органу не створювали перешкод в діяльності інших, а й інтереси підконтрольних осіб. Підприємства та громадяни не повинні відчувати утисків та штучних перешкод для законного бізнесу.

У свою чергу, держава має досягти мети у подоланні контрабанди у максимально ефективний спосіб. Якщо результативність БЕБУ у питаннях протидії незаконному переміщенню товарів через кордон наближена до нуля, то можливо зусилля цього державного органу слід зосередити на завданнях щодо протидії іншим правопорушенням, що посягають на функціонування економіки держави, окрім контрабанди. Натомість, потенціал митних органів спрямувати на боротьбу з контрабандою, підсиливши їх інституційну спроможність.

На нашу думку, перерозподіл функціональних повноважень між правоохоронними органами, задіяними у протидії контрабанді, має враховувати міжнародні стандарти та кроки, вже окреслені в Національній стратегії доходів до 2030 року, зокрема й формування слідчих підрозділів у митних органах. Відтак, більш ефективним та раціональним буде підхід, коли розслідування всіх протиправних діянь, пов'язаних із незаконним переміщенням товарів, предметів

та речовин через митний кордон, буде зосереджено в органах Державної митної служби України.

Розширення інституційної спроможності митних органів.

На недостатність інституційної спроможності українських митних органів вказують спеціалісти і практичні фахівці, науковці, політики, міжнародні експерти.

У ході дослідження поняття та сутності інституційної спроможності правоохоронних органів України щодо протидії діяльності злочинних спільнот С.М. Тундаєв проаналізував різні погляди на це поняття, що дало можливість узагальнити думки науковців. Так, деякі автори визначають її як процес; інші – як результат; інституційну якість, властивість управління, організаційну характеристику, фактор, що розкриває можливості індивідуальності. Термін «інституційна спроможність» вживають і як синонім якісного управління, організованості, ефективності. У загальному значенні інституційну спроможність розуміють як здатність інституції виконувати свої функції через забезпечення належного рівня професійної підготовки персоналу, процесів, організації та ресурсів відповідної інституції. Також її (інституційну спроможність) розглядають як здатність організацій виконувати покладені на них функції у визначених державою нормативних рамках, або як суму організаційних, структурних та технічних систем, а також індивідуальні компетенції, які створюють та впроваджують політику, що відповідає потребам. Поряд з цим її також розглядають через призму визначальних показників, які вказують на спроможність сектору, фінансове забезпечення, комунікаційну складову та організаційну спроможність окремо взятої організації а також в аспекті досягнення належного рівня фаховості (професіоналізації), що в сукупності підсилюватиме сектор загалом [115, с. 685].

Підсумовуючи зазначене вище, інституційну спроможність правоохоронних органів України щодо протидії діяльності злочинних спільнот та осіб, що перебувають у статусі підвищеного злочинного

впливу, дослідник розглядає як здатність інституцій виконувати свої функції через цільове забезпечення належного рівня нормативно-правового регулювання, системно-структурної і функціональної організації правоохоронних органів, організації фінансування та залучення ресурсів для протидії організованій злочинності. На його думку, з якою ми погоджуємось, інституційну спроможність правоохоронних органів України щодо протидії діяльності злочинних спільнот та осіб, що перебувають у статусі підвищеного злочинного впливу визначають такі основні елементи як: 1) нормативно-правове забезпечення; 2) система спеціальних суб'єктів (правоохоронних органів); 3) фінансове та матеріально-технічне забезпечення [115, с. 689].

Проблематика надання вітчизняним митним органам права на здійснення оперативно-розшукових заходів вже чверть століття є предметом наукових дискусій. В ідеї надання митницям права займатись ОРД є багато прихильників і багато противників, у кожної сторони є переконливі аргументи. Вивчення кримінально-процесуального та оперативно-розшукового законодавства інших країн дозволяє констатувати, що всім митним службам держав-членів ЄС їх національними законодавствами надані повноваження на здійснення ОРД. В контексті майбутнього розширення ЄС за рахунок нових членів Європейська комісія вжила всіх необхідних заходів для того, щоб подібні повноваження були також надані і митним адміністраціям країн-кандидатів.

Через те, що здійснення ОРД є характерною функцією митних служб іноземних країн, Д.В. Приймаченко основним недоліком правового статусу митних органів України називає невідповідність їх діяльності міжнародним стандартам [77, с. 15].

Звичайно, українське суспільство також хоче мати митницю «як закордоном»: надійну, некорумповану, професійну, і з широкими правоохоронними повноваженнями, здатну реально протидіяти злочинності на кордонах та співпрацювати з уповноваженими іноземними органами, наділену повноваженнями на слідчі дії та оперативно-розшукові заходи, забезпечену та добре навчену

поводитись зі зброєю, сучасними технічними та спеціальними засобами. Однак, дванадцять років активних, але при цьому різновекторних трансформацій митної системи, так і не сформували єдиного підходу у визначенні напрямків подальшого її розвитку.

В Україні давно і на різних рівнях говорилося про необхідність надання вітчизняним митним органам права здійснювати оперативно-розшукові заходи. Тим більше, що здійснення митними адміністраціями такого роду діяльності є загальносвітовою практикою, а серед країн ЄС та держав, що утворились після розпаду СРСР, лише митна служба України не проводить ОРД.

З листопада 2012 року українські митниці не проводять невідкладних слідчих дій (дiзнання) у справах про контрабанду, оскільки через впровадження нового КПКУ втратили статус учасника кримінально-процесуальної діяльності. Попри те, що у 2013 році завдяки змінам в Законі України «Про оперативно-розшукову діяльність» окремі їх підрозділи (на той час в складі Міністерства доходів і зборів) формально й отримали повноваження проводити негласні слідчі (розшукові) дії за дорученням слідчого, не було вжито організаційних заходів для практичної реалізації такої діяльності.

У 2013 році відбулись зміни і в законодавстві про оперативно-розшукову діяльність: у переліку підрозділів, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність (ст. 5 ЗУ «Про оперативно-розшукову діяльність»), з'явилися оперативні підрозділи органів доходів і зборів – оперативні підрозділи податкової міліції та підрозділи, які ведуть боротьбу з контрабандою. Вказані новації фактично реалізували багаторічну дискусію науковців і практиків та нарешті надали законодавчу підставу для здійснення митницями таких заходів, та підтвердили, що оперативно-розшукові повноваження митних органів – це об'єктивна потреба, яка відповідає інституційному призначенню митних органів України [123, с. 195].

Серйозних змін в організації цього напрямку роботи ми очікували після затвердження Положення про Державну митну службу

(Постанова КМУ від 06 березня 2019 р. № 227), де вказано, що Держмитслужба відповідно до покладених на неї завдань організовує та провадить відповідно до закону ОРД та здійснює контроль за її провадженням оперативними підрозділами Держмитслужби та її територіальних органів, які ведуть боротьбу з контрабандою; взаємодіє в межах повноважень, визначених законом, з іншими органами, що провадять таку діяльність. Держмитслужбі надано право проводити, зокрема у взаємодії з іноземними органами та державними органами України, що мають право провадити ОРД, спеціальні заходи, у тому числі контрольовані поставки щодо виявлення, попередження, припинення контрабанди наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів та прекурсорів, а також заходи з переміщення товарів під негласним контролем. Аналогічні повноваження містяться і в чинних положеннях про митниці, затверджених наказом Державної митної служби України від 29 жовтня 2020 р. № 489.

Митні органи України зазнавали організаційних та функціональних реформ у складі Міністерства доходів і зборів, Державної фіскальної служби та вже в Держмитслужбі, проте спеціалізовані підрозділи (оперативні в розумінні кримінального процесуального законодавства) створені так і не були; не було внесено змін в митне законодавство, як і не видано підзаконних (відомчих) актів, які б визначали спеціальний порядок здійснення такого роду діяльності та коло посадових осіб митниці, уповноважених на її проведення.

І якщо станом на березень 2021 року у ст. 5 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» залишалось положення про здійснення ОРД підрозділами, які ведуть боротьбу з контрабандою, що прямо вказувало на структурні підрозділи митних органів, то з набранням чинності Законом України «Про Бюро економічної безпеки України» ситуація змінилась: у листопаді 2021 року цей абзац був виключений [79].

На необхідності посилення інституційної спроможності Держмитслужби постійно наголошується представниками

Консультативної місії Європейського Союзу в Україні (EUAM), Місії EUBAM, інших міжнародних установ. ВМО в звітах своєї технічної місії ще в грудні 2022 року та серпні 2023 року зазначила про нагальну необхідність включення Держмитслужби до переліку органів, які здійснюють ОРД та слідчу діяльність. Як зазначено у звіті МВФ «...в доповнення до криміналізації товарної контрабанди необхідно переглянути роль та повноваження митної служби. Митниця повинна грати центральну роль в виявленні і переслідуванні контрабанди та інших суттєвих злочинів у митній сфері» [44].

Питання розширення правоохоронних повноважень митних органів не втрачає своєї актуальності і сьогодні, а реформа митниці залишається одним із пріоритетів для Уряду України. Як запевнив в.о. Голови Державної митної служби України Сергій Звягінцев, «... наразі бачення реформування Держмитслужби вже формується у певну програму, відповідно до якої одними з пріоритетів є підвищення безпекових функцій митниці та надання Держмитслужбі статусу правоохоронного органу». Додатковим поштовхом нового сприйняття ролі та місця митниці в системі державних органів стали військові дії, адже після перемоги України ми обов'язково матимемо справу з посиленням контролю за переміщенням зброї через кордон України для забезпечення митної безпеки України і сусідніх країн.

Сподіваємось, що цього разу мова йде не про імітацію реформ, а про дійсно системні зміни, які дозволять українській митниці отримати статус правоохоронного органу, налагодити повноцінну міжнародну взаємодію з митними адміністраціями та, нарешті, продемонструвати свою інституційну спроможність протидіяти злочинам на кордоні.

Митні адміністрації майже всіх європейських країн мають повноваження щодо кримінального переслідування та права на оперативно-розшукові дії, що значно підвищує ефективність боротьби з такими злочинами. Відповідно, без аналогічних повноважень митна служба нашої країни не може розраховувати

на повноправне партнерство. Тут доречно звернути увагу на ряд міжнародних документів ВМО, членом якої Україна є з 1992 року, якими надано рекомендації щодо формування інституційних спроможностей національних митних адміністрацій з включення до їх повноважень максимально широкого та уніфікованого спектру правоохоронних функцій.

Так, Резолюцію Ради митного співробітництва щодо важливості розвідки для підтримки правоохоронної діяльності митних органів (1992) [105], в якій відмічається, що розвідувальні дані є важливою зброєю для митних адміністрацій у боротьбі проти комерційного шахрайства та незаконного обігу наркотиків, які набувають дедалі більшого міжнародного характеру, пропонується удосконалювати обмін розвідданими на національному, регіональному та міжнародному рівнях для підвищення ефективності митних служб та забезпечення оптимального використання наявних ресурсів.

З урахуванням положень Конвенції Найробі (1977) та Рекомендацій Ради митного співробітництва про взаємну адміністративну допомогу (1953) та обміні об'єднання інформації про митне шахрайство та незаконний обіг наркотиків (1967, 1971, 1975, 1985), країнам-членам ВМО рекомендовано забезпечити наявність необхідних адміністративних структур й відповідних процедур для активного збору інформації про всі типи шахрайства, включно з комерційним шахрайством і незаконним обігом наркотиків, а також прийняти законодавчі норми, які забезпечать можливість передачі такої розвідувальної інформації. У Резолюції наголошено на необхідності митним адміністраціям брати активну участь в обміні розвідданими як на національному, так і на регіональному рівнях і, таким чином, посилювати адміністративне та оперативне співробітництво.

Не менш значимою є і Резолюція Пунта-Кана (2015 р.) [103], у якій підкреслюється важлива роль митниці в безпеці кордонів завдяки забезпеченню контролю за переміщенням товарів, коштів, громадян і транспортних засобів та у вирішенні питань

транскордонного співробітництва з протидії тероризму і його фінансуванню. Митні органи в усьому світі названі першою лінією захисту від багатьох насильницьких злочинців, екстремістських та терористичних організацій. Наголошено на тому, що діяльність митних адміністрацій забезпечує національне економічне процвітання (через справедливий і точний збір платежів), економічний розвиток (через сприяння торгівлі), громадське здоров'я та безпеку (через припинення незаконної торгівлі) та національну безпеку (через запобігання та виявлення контрабанди обмежених в обігу, заборонених і стратегічно важливих товарів). ВМО вважає необхідною тісну співпрацю на всіх рівнях між митними та іншими правоохоронними органами щодо обміну інформацією та проведення розслідувань з метою посилення безпеки кордону, а також закликає включити безпеку до повноважень і функцій національних митних органів з тим, щоб вони мали можливість брати активну участь у правоохоронних операціях.

У Національній стратегії доходів до 2030 року, визнається, що повноваження митних органів України порівняно з іншими правоохоронними органами є значно обмеженими. При цьому, у контексті розбудови правоохоронної функції митних органів, прогнозується, що зосередження в митному органі всього спектру повноважень, починаючи від виявлення, у тому числі шляхом здійснення оперативно-розшукових заходів, продовжуючи документуванням та здійсненням досудового розслідування у кримінальному провадженні, закінчуючи направленням матеріалів справи суду, дасть змогу ефективно протидіяти кримінальним правопорушенням, пов'язаним із незаконним переміщенням товарів [68].

Урядом України визнається, що сьогодні повноваження національних митних органів порівняно з іншими правоохоронними органами є значно обмеженими (відсутня можливість негласного збору інформації, оперативного обміну інформацією, у тому числі з митними органами іноземних держав, тощо), що унеможливає якісний збір доказів вчиненого правопорушення.

Поряд зі змінами в кримінальному та кримінально-процесуальному законодавстві, які охоплюються поняттям криміналізація товарної контрабанди, планується 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 відповідно до міжнародної практики, здійснення ефективної боротьби з недобросовісними суб'єктами ЗЕД, усунення дублювання правоохоронних функцій в митній сфері [68].

Міжнародне співробітництво та його розвиток також потребують вирішення ряду проблем, серед яких покращення безпекової, фіскальної та правоохоронної функцій Держмитслужби, підвищення ефективності митного контролю, зменшення переміщення через митний кордон заборонених предметів, налагодження обміну попередньою митною інформацією про товари та транспортні засоби для прискорення переміщення вантажів через кордон, перевірки законності зовнішньоекономічних операцій, митної вартості товарів, виявлення ризикових зовнішньоекономічних операцій та посилення заходів щодо боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил.

І тут цілком прогнозованим є те, що за умови набуття членства в ЄС на Україну покладатиметься завдання із захисту не лише власних митних інтересів, а й східних кордонів європейської спільноти в цілому. Послідовно доводячи необхідність надання митниці функцій ОРД керівник Державної митної служби зауважує, що, незважаючи на «прозорість» кордонів всередині європейського співтовариства, у країнах-учасницях митні органи відіграють ключову роль у реалізації захисної функції, направленої на виявлення факторів незаконного переміщення зброї, наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, боєприпасів, вибухових речовин, тобто на протидію так званій «класичній» контрабанді [44].

У листопаді 2023 року у своєму звіті Європейська комісія наголошувала на тому, що Україна має прийняти законодавство щодо

криміналізації товарної контрабанди у великих розмірах та наростити адміністративний потенціал для його застосування. Також Європейською комісією зазначено, що отримання права ОРД Держмитслужбою є необхідним для підвищення її ефективності. Також необхідним є надання митним органам повноважень на проведення слідчих дій у справах про контрабанду. Можливість виявляти протиправні діяння, пов'язані з контрабандою товарів, у тому числі з використанням оперативно-розшукових заходів, дасть змогу митним органам забезпечити оперативне та якісне розслідування кримінальних правопорушень та притягнення винних осіб до відповідальності. При цьому повноваження на здійснення ОРД сприятимуть виявленню не тільки безпосередніх виконавців, а й організаторів злочинів. Зосередження в митному органі всього спектру повноважень, починаючи від виявлення, у тому числі шляхом здійснення оперативно-розшукових заходів, продовжуючи документуванням та здійсненням досудового розслідування у кримінальному провадженні, закінчуючи направленням матеріалів справи суду, дасть змогу ефективно протидіяти кримінальним правопорушенням, пов'язаним з незаконним переміщенням товарів.

Перед Держмитслужбою сьогодні стоїть ряд викликів організаційного та функціонального характеру, а пріоритетні реформи, необхідні для вирішення виявлених проблем, стосуються підвищення безпекової функції Держмитслужби шляхом її перетворення в правоохоронний орган відповідно до міжнародної практики, посилення ефективності боротьби з недобросовісними суб'єктами ЗЕД, усунення дублювання правоохоронних функцій в митній сфері.

Планом реформування Держмитслужби, який базується на Національній стратегії доходів до 2030 року, передбачено упродовж 2024–2027 років надання митним органам права здійснювати ОРД та проводити досудове розслідування у справах про контрабанду товарів. Таке поєднання повноважень вивчалось фахівцями митної справи з огляду на Стандарт 12 Митних прототипів, який

відносить слідчу діяльність і ОРД до компетенції митних адміністрацій. За результатами таких досліджень група науковців дійшла висновку, що з погляду інтересів митної безпеки, наділення митної служби одночасно оперативними і слідчими повноваженнями, покликане забезпечити цілісність та ефективність правоохоронної місії державної митної служби [114, с. 261].

Вважаємо обґрунтованим та реалістичним внесення змін в Закон України «Про оперативно-розшукову діяльність», якими передбачити включення оперативних підрозділів з протидії контрабанді митних органів до переліку суб'єктів ОРД.

Що стосується розподілу повноважень органів в питаннях протидії контрабанді, враховуючи перспективу надання митним органам права проводити досудове розслідування та з метою усунення дублювання правоохоронних функцій в митній сфері, пропонуємо визначити підслідність злочинів, визначених ст. ст. 201 «Контрабанда культурних цінностей та зброї», 201-1 «Контрабанда лісоматеріалів та цінних порід дерев», 201-3 «Контрабанда товарів», 201-4 «Контрабанда підакцизних товарів» та 305 «Контрабанда наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів чи прекурсорів або фальсифікованих лікарських засобів» за органами Держмитслужби, для чого внести зміни у КПКУ.

ВИСНОВКИ

Відповідно до предмету, об'єкту та мети монографічного видання «Боротьба з контрабандою: організаційно-правовий механізм взаємодії митних і правоохоронних органів України» були визначені та сформульовані завдання дослідження. Їх виконання дало змогу дійти таких висновків:

1. Досліджено теоретико-методичні засади та правовий базис організаційно-правового механізму взаємодії Держмитслужби із правоохоронними органами України. Проаналізовано наукові праці вітчизняних дослідників і встановлено, що взаємодія митних і правоохоронних органів – це функціональне співробітництво, спільна діяльність (зокрема, процесуальні та оперативно-розшукові дії) та (або) інформаційний обмін, узгоджені у часі та просторі, з метою ефективного виконання покладених на них спільних завдань та функцій у межах наданих їм законодавством повноважень. Така взаємодія може мати міжсистемний або загальносистемний (у разі нормотворчої діяльності) характер. Відмічено, що взаємодія митних і правоохоронних органів у запобіганні та протидії контрабанді має ряд домінантних ознак, котрі вирізняють таку діяльність серед інших видів діяльності, а саме: 1) спільні мета і завдання (навіть якщо вони мають ситуативний характер); 2) нормативна регламентованість; 3) визначений характер, методи та рівні реалізації.

Правові засади взаємодії вітчизняних митних і правоохоронних органів визначаються національним правовим базисом, що охоплює міжнародні акти, імплементовані Україною (зокрема, Міжнародна конвенція про взаємну адміністративну допомогу у відверненні, розслідуванні та припиненні порушень митного законодавства, Міжнародна конвенція про адміністративну взаємодопомогу у сфері митних відносин), національне законодавство (Митний

кодекс України, Кримінальний кодекс України, Кримінально-процесуальний кодекс України, Закон України «Про оперативно-розшукову діяльність» тощо) та низку підзаконних актів.

За результатами аналізу положень вище зазначених нормативно-правових актів, констатовано наявність неузгодженостей між національними документами законодавчого та підзаконного рівня, які потребують вирішення, зокрема, шляхом внесення змін до Положення про Державну митну службу України, котрими би визначалося, що митні органи України взаємодіють у межах повноважень, визначених Митним кодексом України та іншими законами України, з органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, а також внесення змін до законодавства України щодо надання Держмитслужбі та її територіальним органам статусу та відповідного функціоналу правоохоронного органу.

2. Розглянуто повноваження та практику роботи митних адміністрацій іноземних держав в частині здійснення оперативно-розшукових заходів, проведення досудового розслідування фактів вчинення контрабанди товарів. Здійснено огляд загальної характеристики діяльності країн-членів ЄС у досліджуваній сфері та встановлено, що практика роботи митних адміністрацій іноземних держав у сфері здійснення оперативно-розшукових заходів та проведення досудового розслідування фактів вчинення контрабанди товарів відрізняється в залежності від національних особливостей та законодавства, але всі вони об'єднані спільною метою – забезпечення безпеки та законності міжнародної торгівлі, забезпечення ефективного здійснення фінансового контролю.

Увагу зосереджено на аналізі досвіду п'яти європейських країн: Німеччини, Польщі, Литви, Хорватії та Фінляндії.

У межах цих напрацювань проаналізовано Закон Федеративної Республіки Німеччина «Про Управління митної кримінальної поліції та органи митного розслідування» від 16 серпня 2002 р., Закон Республіки Польща «Про Митну службу» від 27 серпня 2009 р., Закон про бюджетні установи Литовської Республіки, Закон про

митницю Литовської Республіки, «Положення про Митний департамент при Міністерстві фінансів Литовської Республіки», затверджене Міністром фінансів Литовської Республіки 10 липня 1998 р. № 171, Митний кодекс Республіки Хорватії від 1 січня 2000 р., Кримінальний Кодекс Фінляндії 39/1889 від 1889 р. (оновлений 2012 р.), Закон Фінляндії «Про кримінальне розслідування» № 805/2011 від 2011 р. для дослідження повноважень митних адміністрацій іноземних держав із питань організації та здійснення боротьби з митними правопорушеннями та досвіду взаємодії митних і правоохоронних органів іноземних держав з питань запобігання та протидії контрабанді.

За результатами аналізу зазначених нормативних актів встановлено, що особливостями реалізації митними органами правоохоронних повноважень Федеративної Республіки Німеччина є: створення в системі митних органів окремої структурної одиниці, уповноваженої на здійснення оперативно-розшукової діяльності у митній сфері; чітка законодавча регламентація завдань та повноважень спеціальних митних органів, на котрі державою покладений оперативно-розшуковий функціонал; повноцінний спектр оперативно-розшукових повноважень митних органів – від класичних стеження та прослуховування, використання агента під прикриттям до обміну інформацією як на національному, так і на міжнародному рівнях, та оперативно-розшукового інструментарію, дозволеного до застосування у митній сфері. Управління митної кримінальної поліції є центральним органом Служби митного розслідування. Посадові особи цього структурного підрозділу Служби митного розслідування наділені повноваженнями слідчих органів. До їх повноважень належить: самостійне здійснення розслідування та підготовка майбутнього кримінального провадження у визначених кримінальним законодавством Федеративної Республіки Німеччина випадках; нагляд за зовнішньою торгівлею, транскордонним переміщенням товарів та вжиття превентивних заходів щодо адміністративних правопорушень та кримінальних злочинів

у цій сфері; боротьба з відмиванням грошей на міжнародному рівні; захист таємних співробітників і третіх осіб, якщо виконання ними завдання може становити загрозу їхньому життю, здоров'ю або свободі рішень та діяльності; захист осіб, які свідчать у справі, їхніх родичів, а також близьких їм осіб як самотійно, так і у співпраці з поліцією.

Реалізація правоохоронних повноважень митними органами Республіки Польща здійснюється: як інтегровано (тобто, разом з іншими повноваженнями), так і сепаратно (тобто, окремим блоком спеціальними цільовими структурними підрозділами); у цілковитій кореляції із правовими нормами, закріпленими на рівні ЄС; комплексно, себто із охопленням усієї митної логістики. Митна Служба Республіки Польща має процесуальні права поліції за потреби запобігання та протидії правопорушенням та злочинам, що створюють загрозу національним інтересам. У разі, якщо Митна Служба Республіки Польща розкриває такі злочини, то до її повноважень також входить притягнення до кримінальної відповідальності осіб винних у вчиненні злочинів. Посадові особи Митної Служби Республіки Польща наділені певними оперативно-розшуковими повноваженнями, зокрема, правом здійснювати обшук приміщень із використанням технічних пристроїв та службових собак, опитувати свідків, здійснювати в обґрунтованих випадках слідчий експеримент, збирати докази, здійснювати відео-, аудіо- та фотофіксацію, а також вести пряме переслідування підозрюваного.

Основним суб'єктом запобігання та протидії контрабанді у Литві є Митна кримінальна служба. Служба здійснює міжнародне, міжвідомче співробітництво у розслідуванні контрабанди; організовує та здійснює запобігання порушенням правових актів, відповідальним за виконання яких є митний орган; проводить досудове розслідування і кримінальне розслідування для з'ясування фактів злочинних діянь, пов'язаних із митною справою; здійснює затримання товарів, предметів, що незаконно переміщуються через кордон,

та пов'язаних з ними осіб з метою оформлення встановленого порушення або проведення розслідування; здійснює конвоювання затриманих та заарештованих осіб.

Митна служба Хорватії також наділена низкою правоохоронних повноважень, у тому числі – щодо запобігання та протидії контрабанді. Йдеться, перш за все, про право здійснювати провадження у справах про адміністративні правопорушення та про порушення митних, акцизних правил і правил щодо спеціальних податків. Безпосередньо правоохоронні функції активно реалізують підрозділи Служби оперативного забезпечення мобільних підрозділів та аналітики (готує та координує оперативну діяльність) та Служба транзиту, прикордонних процедур, обшуків та завершення процедур і товарів, щодо яких застосовуються заборони та обмеження.

У Фінляндії Митна служба має компетенцію викривати та розслідувати транскордонні злочини, а також передавати матеріали про правопорушення прокурорам для розгляду після розслідування. Основним структурним підрозділом Митної служби, відповідальним за протидію та запобігання контрабанді, є Контрольно-правоохоронний департамент. До його компетенції віднесено здійснення аналізу та оперативно-розшукової діяльності, стратегічне планування та міжнародні питання, митний контроль, митний аудит та розслідування, в тому числі досудове. При цьому методи розслідування подібні до поліцейських. Усі положення національного законодавства про примусові заходи та попереднє розслідування однаково стосуються митниці Фінляндії (за винятком таємних операцій).

3. За результатами дослідження досвіду взаємодії митних і правоохоронних органів іноземних держав з питань запобігання та протидії контрабанді встановлено, що взаємодія митних і правоохоронних органів Федеративної Республіки Німеччина у запобіганні та протидії контрабанді відбувається у рамках інформаційного обміну (передавання персональних даних, отриманих у процесі

розслідування чи за результатами використання прихованих технічних засобів, поліції, Службі військового захисту, Федеральній службі розвідки) та оперативно-розшукової діяльності (розвідки або переслідування, контрольованих поставок тощо).

Взаємодія митних органів Республіки Польща із правоохоронними органами, у тому числі з поліцією, Прикордонною службою, Національним центром кримінальної інформації, відбувається у площині затримання осіб, підозрюваних у вчиненні митного злочину, та передачі їх митній адміністрації відповідної країни; зупинки та обшуку транспорту із залізничним включно; переслідування, обшуку та зупинки суден у разі виникнення підозри у вчиненні злочину членами екіпажу або пасажирями.

Особливостями взаємодії митних органів Литви, зокрема, Митної кримінальної служби, з правоохоронними є: 1) поєднання принципів комплексності та вибірковості митного контролю на усіх етапах ланцюга постачання, що дозволяє підвищити рівень виявлення митних правопорушень та водночас пришвидшити реалізацію митних процедур; 2) постійне удосконалення механізмів оперативно-розшукової діяльності посадовими особами митниці.

Характеристики, притаманні взаємодії Митного управління Хорватії із правоохоронними органами у запобіганні та протидії контрабанді, охоплюють: 1) наділення значним обсягом правоохоронних, у тому числі оперативно-розшукових, повноважень митної адміністрації; 2) диференційований підхід у розподілі функціонального навантаження щодо боротьби з контрабандою уповноважених структурних підрозділів Митної служби Хорватії (Служби оперативного забезпечення мобільних підрозділів та аналітики та Служби транзиту, прикордонних процедур, обшуків та завершення процедур і товарів, щодо яких застосовуються заборони та обмеження).

Ефективна взаємодія між митними та правоохоронними органами Фінляндії, у тому числі, щодо запобігання та протидії контрабанді, обумовлюється такими особливостями: 1) рівнозначні

правоохоронні, включно із оперативно-розшуковими, повноваження митниці та поліції; 2) безпосередня взаємодія митних органів із прокуратурою під час реалізації слідчих дій; 3) функціональна диференціація структурних одиниць Митної служби у реалізації правоохоронних функцій (тобто, слідчі дії, оперативно-розшукова та розвідувальна діяльність здійснюються різними структурними підрозділами митниці); 4) регіональний підхід до організаційної структури підрозділів, що здійснюють слідчі дії.

4. Проаналізовано сучасний стан функціонування організаційно-правового механізму взаємодії Держмитслужби з вітчизняними правоохоронними органами з питань запобігання та протидії контрабанді. Відмічено, що така взаємодія є важливим засобом, покликаним підвищити ефективність боротьби з контрабандою, як одним із проявів транснаціональної злочинності. Вищезгаданий механізм цієї взаємодії між державними органами характеризується, насамперед їхнім правовим статусом та переліком правоохоронних повноважень, передбачених чинним законодавством України. Положення статті 558 Митного кодексу України регламентують напрями та складові взаємодії митних та інших правоохоронних органів, що зумовлює потребу розвитку інституційної спроможності митної служби, зокрема, в частині реалізації її правоохоронної місії. При цьому повинні бути враховані стандарти та норми чинних для України міжнародних актів таких, як Міжнародна конвенція про спрощення і гармонізацію митних процедур (далі – Кіотська конвенція), Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та ЄС, Європейським співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами, з іншої сторони (далі – Угода про асоціацію з ЄС), Митні прототипи (Customs blueprints), Міжнародна конвенція про взаємну адміністративну допомогу у відверненні, розслідуванні та припиненні порушень митного законодавства (далі – Конвенція Найробі), Резолюція Комісії з питань політики Всесвітньої митної організації (ВМО) «Про роль митниці в контексті безпеки» (Резолюція Пунта-Кана) та ін.

За результатами проведеного аналізу в якості ключових проблемних аспектів функціонування організаційно-правового механізму взаємодії Держмитслужби з вітчизняними правоохоронними органами з питань запобігання та протидії контрабанді, відзначено:

- наявність дисбалансу між правоохоронними завданнями та повноваженнями митних органів України, що обмежує їхній правовий мандат, оскільки чинний Митний кодекс націлює митні органи України на боротьбу тільки з порушеннями митних правил, стосовно ж контрабанди – лише на запобігання та протидію їй;

- недолучення Додатків IV, IX, X, XI Конвенції Найробі до законодавства України, що послаблює правове підґрунтя для набуття митними органами нашої держави повноважень на здійснення оперативно-розшукової діяльності (ОРД);

- поступальність застосування у митній справі, згідно із ст. 76 Угоди про асоціацію з ЄС, Митних прототипів для забезпечення здійснення митними органами України ОРД та повноцінної взаємодії з іншими правоохоронними органами з метою досягнення цілісності та ефективності правоохоронної місії Держмитслужби;

- потребу трансформації правоохоронних підрозділів митної служби України відповідно до перспектив правоохоронної діяльності, у тому числі стосовно взаємодії з іншими правоохоронними органами.

5. Визначено та обґрунтовано шляхи удосконалення організаційно-правового механізму взаємодії Держмитслужби з правоохоронними органами в контексті підвищення інституційної спроможності Держмитслужби в частині надання митним органам права проводити оперативно-розшукову діяльність та досудове розслідування контрабанди.

Зокрема, у контексті поліпшення стану протидії контрабанді органами, залученими до боротьби з незаконним переміщенням товарів і предметів через кордон, із врахуванням євроінтеграційних процесів, акцентовано увагу на необхідності зміцнення позицій

вітчизняних митних органів у міжнародному співробітництві шляхом реального посилення їх правоохоронної функції, створення організаційних та оперативних можливостей для ефективного запобігання, виявлення та викриття протиправної поведінки. Запропоновано розширити спектр повноважень митних органів, надавши їм оперативно-розшукові та процесуальні повноваження, а також право кримінального переслідування, що є запорукою ефективної боротьби з контрабандою.

У розрізі удосконалення характеристик сучасних українських правоохоронних органів і їх функціональної спроможності в сфері національної (митної) безпеки й протидії контрабанді наголошено на необхідності реформувати законодавчо визначений перелік правоохоронних органів, попередньо визначивши та закріпивши у належний спосіб критерії позиціонування органів державної влади як правоохоронних. До переліку вітчизняних правоохоронних органів необхідно додати митні органи.

У площині покращення процесуальної та організаційної взаємодії правоохоронних органів із митними зроблено припущення про доцільність встановлення солідарної відповідальності для усіх суб'єктів взаємодії у разі виконання ними спільного завдання. Задля виключення фактору дублювання функцій правоохоронних і митних органів у процесі взаємодії запропоновано раціонально та узгоджено використовувати потенціал і ресурси кожного органу (підрозділу) залежно від його компетенції. Також допускається можливість унормування порядку взаємодії митних і правоохоронних органів на підзаконному рівні спеціальними інструкціями. Наголошено на необхідності перерозподілу підслідності правоохоронних органів з тим, щоб зусилля Служби безпеки України і Бюро економічної безпеки зосередити на завданнях щодо протидії іншим правопорушенням, що посягають на державну безпеку та функціонування економіки держави, окрім контрабанди. Натомість, потенціал митних органів спрямувати на боротьбу з контрабандою, підсилити їх інституційну спроможність.

Шляхи удосконалення нормативно-правових актів, які регламентують питання повноважень та надання взаємної допомоги органів, задіяних у протидії контрабанді вбачаються у:

- формуванні єдиного підходу до імплементації положень міжнародних конвенцій у законодавство України у частині, що стосується визначення таких базових термінів, як «порушення митного законодавства», «контрабанда»;

- закріплення на нормативно-правовому рівні причинно-наслідкового зв'язку між запитами митних органів щодо направлених слідчим органам матеріалів та щодо інформації про закінчення розслідування та обов'язком слідчих органів реагувати та відповідати на ці запити;

- внесені змін до відповідних законодавчих актів щодо збільшення строку отримання митницею копії документу про закриття кримінальної справи та виділення матеріалів про адміністративне правопорушення з метою запобігання виникненню умов, за яких особа, яка вчинила порушення митних правил, уникає відповідальності через завершення строків притягнення до неї.

Із метою підвищення інституційної спроможності митних органів у контексті запобігання та протидії контрабанді запропоновано перерозподілити функціональні повноваження між правоохоронними органами, задіяними у протидію контрабанді (у тому числі – митними після надання їм правоохоронних повноважень) із врахуванням міжнародних стандартів і вимог, окреслених у Національній стратегії доходів до 2030 року, зокрема й формування слідчих підрозділів у митних органах. Це забезпечить можливість імплементації підходу, коли розслідування всіх протиправних діянь, пов'язаних із незаконним переміщенням товарів, предметів і речовин через митний кордон, буде зосереджено в органах Державної митної служби України. Ще раз підкреслено необхідність зосередження в митному органі всього спектру повноважень, починаючи від виявлення, у тому числі шляхом здійснення оперативно-розшукових заходів, продовжуючи документуванням та здійснення досудового

розслідування у кримінальному провадженні, закінчуючи направленням матеріалів справи суду, з метою посилення безпекової функції Держмитслужби шляхом її перетворення в правоохоронний орган відповідно до міжнародної практики, здійснення ефективної боротьби з недобросовісними суб'єктами ЗЕД, усунення дублювання правоохоронних функцій в митній сфері.

Також зроблено наголос на створенні у структурі Держмитслужби спеціалізованих (оперативних у розумінні кримінального процесуального законодавства) підрозділів.

ПРОПОЗИЦІЇ

ЩОДО УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖМИТСЛУЖБИ З ПРАВООХОРОННИМИ ОРГАНАМИ УКРАЇНИ ДЛЯ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ЗДІЙСНЮВАНИХ МИТНИМИ ОРГАНАМИ ЗАХОДІВ З ПРОТИДІЇ МИТНИМ ПРАВОПОРУШЕННЯМ

Проведене дослідження та його результати, викладені вище розділах монографії, дають можливість сформулювати низку пропозицій, які, з погляду наукової аналітики, сприятимуть удосконаленню системи правових та організаційних заходів у взаємодії Державної митної служби України з вітчизняними правоохоронними органами з питань запобігання та протидії контрабанді, зокрема, в контексті підвищення інституційної спроможності Держмитслужби в частині надання митним органам права проводити оперативно-розшукову діяльність та досудове розслідування контрабанди.

1. Можливість використання митними органами оперативно-розшукової діяльності (ОРД) не відображено в положеннях МКУ, а передбачається підзаконними нормативно-правовими актами різного ієрархічного рівня у декларативній формі з відсиланням до встановлення факту існування права на ОРД відповідно до норм, що передбачені законом.

Внесення до правової основи ОРД Митного кодексу України корелюється, зокрема з положеннями ч. 4 ст. 558 МКУ, якими передбачено, що правоохоронні органи зобов'язані письмово повідомляти митні органи про наявність оперативної інформації щодо можливих випадків переміщення товарів, у тому числі транспортних засобів особистого користування, транспортних

засобів комерційного призначення з порушенням норм законодавства України. У разі наявності такої оперативної інформації від правоохоронних органів митний контроль та митне оформлення здійснюються за письмовим рішенням керівника митного органу, який отримав цю оперативну інформацію, або його заступника в обсягах та у формах, передбачених цим Кодексом. Поряд з цим мають бути забезпечені та дотримані вимоги щодо обміну оперативною інформацією (зокрема щодо обміну оперативною інформацією з обмеженим доступом). З урахуванням вищезазначеного пропонується розглянути можливість доповнення чинної редакції МКУ статтею 457¹ «Здійснення заходів оперативно-розшукової діяльності», яка передбачатиме норму про уповноваження визначених підрозділів митних органів на здійснення ОРД у відповідності до Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність».

2. Інституційна спроможність Держмитслужби виконувати запити про допомогу залежить від наявності у неї наданих національним законодавством прав на застосування заходів, які вважатимуться для цього достатніми. Відсутність серед таких прав повноважень на здійснення митними органами заходів ОРД відчутно ускладнює процес виконання запитів про допомогу.

Набуваючи з 2000 р. участі у Міжнародній конвенції про взаємну адміністративну допомогу у відверненні, розслідуванні та припиненні порушень митного законодавства (Конвенції Найробі), наша держава не приєдналася до низки додатків цієї Конвенції, залишивши поза законодавчим полем України: Додаток IV Конвенції («Допомога за запитом стосовно нагляду»); Додаток IX Конвенції («Збір інформації»); Додаток X Конвенції («Надання допомоги у боротьбі з контрабандою наркотиків та психотропних речовин»); Додаток XI Конвенції («Надання допомоги у протидії контрабанді творів мистецтва, антикваріату та інших культурних цінностей»). Як наслідок, митні органи України були позбавлені підґрунтя для набуття ними права на здійснення ОРД, а також нарощування їхньої правоохоронної спроможності, включаючи

напряв взаємодії Держмитслужби з правоохоронними органами з питань запобігання та протидії контрабанді.

Для виправлення цієї ситуації, а також для зміцнення правового мандату Державної митної служби України щодо міжнародного співробітництва та обміну інформацією, пропонується розглянути можливість ініціювання долучення до законодавчого поля нашої держави вказаних Додатків IV, IX, X, XI Конвенції Найробі.

3. Відповідно до положень ст. 76 «Законодавство та процедури» Угоди про асоціацію з ЄС, Сторони цієї Угоди домовилися, що їхнє відповідне торговельне та митне законодавство, як принципове питання, має бути стабільним та всеохоплюючим та, що положення і процедури мають бути пропорціональними, прозорими, передбачуваними, недискримінаційними, об'єктивними й мають застосовуватися уніфіковано та ефективно, а також, серед іншого, забезпечать застосування керівних принципів ЄС, таких як Митні прототипи (Customs blueprints).

Для забезпечення, вдосконалення та розвитку функціонування організаційно-правового механізму взаємодії Держмитслужби з вітчизняними правоохоронними органами з питань запобігання та протидії контрабанді необхідно застосовувати Стандарт 12 «Слідча і правоохоронна діяльність» із Митних прототипів.

У контексті забезпечення виконання наведених у Стандарті 12 завдань відмітимо, що поточна правоохоронна діяльність митної служби України позбавлена, зокрема, складових оперативно-розшукового, слідчого та розвідувального спрямування.

Відтак пропонується визначитися з пріоритетами впровадження у митну справу, як то передбачено ст. 76 Угоди про асоціацію з ЄС, Митних прототипів, спрямованих на забезпечення здійснення митними органами правоохоронної та слідчої діяльності, а також повноцінної взаємодії з іншими правоохоронними органами.

4. Позаяк чинна структура митної служби України не містить у собі, зокрема, ланок оперативно-розшукового, слідчого

та розвідувального спрямування, з метою досягнення цілісності та ефективності правоохоронної місії Держмитслужби, пропонується здійснювати подальшу структурну трансформацію правоохоронних підрозділів Держмитслужби з урахуванням зазначених у Стандарті 12 Митних прототипів завдань, сформованих відповідно до міжнародних стандартів, після ухвалення/імплементатції необхідних правових норм на рівні національного законодавства України.

5. З метою зміцнення та розширення правового мандату митної служби України, зокрема й стосовно системи правових та організаційних заходів у взаємодії Державної митної служби України з вітчизняними правоохоронними органами з питань запобігання та протидії контрабанді, пропонується розглянути можливість ініціювання:

5.1. Внесення змін у Закон України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» в частині однозначного закріплення положення, що митні органи є правоохоронними.

Для цього слід доповнити пункт 1 частини 1 статті 2 та викласти його в такій редакції : «Правоохоронні органи – органи прокуратури, Національної поліції, служби безпеки, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, Національне антикорупційне бюро України, органи охорони державного кордону, *митні органи*, Бюро економічної безпеки України, органи і установи виконання покарань, слідчі ізолятори, органи державного фінансового контролю, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції».

Перелік керівників органів, які приймають рішення про вжиття спеціальних заходів забезпечення безпеки, визначений статтею 14 доповнити підпунктом д-1 *«керівники митних органів – щодо захисту працівників цих органів та їх близьких родичів»*.

5.2. Внесення змін у Закон України «Про оперативно-розшукову діяльність» в частині включення митних органів до переліку

правоохоронних органів, чії оперативні підрозділи можуть проводити оперативно-розшукові заходи. Зокрема:

частину 1 статті 5 доповнити абзацом *«центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну митну політику, та його територіальних органів»;*

частину 4 статті 7 у переліку підрозділів доповнити текстом *«центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну митну політику, та його територіальних органів»;*

у підпункті 2 частини 1 статті 8 доповнити перелік міністерств і відомств, які визначають порядок проведення контрольованої поставки, контрольованої та оперативної закупок *«центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну фінансову політику»*, а статтю доповнити текстом наступного змісту: *«Під час виконання завдань оперативно-розшукової діяльності, пов'язаних із припиненням правопорушень, віднесених законом до підслідності центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну митну політику, відповідно до Кримінального процесуального кодексу України, права, передбачені цією статтею, надаються виключно оперативним підрозділам центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну митну політику, у межах його компетенції»;*

у частині 1 статті 9 доповнити перелік органів, керівники яких затверджують постанову про заведення оперативно-розшукової справи, *керівником центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну митну політику або керівником територіального органу центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну митну політику;* у частині 2 статті 9 доповнити перелік органів, що здійснюють контроль за оперативно-розшуковою діяльністю *центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну митну політику;* у частині 3 статті 9 доповнити перелік керівників органів, які затверджують постанову про заведення оперативно-розшукової справи керівником *центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну*

митну політику, або керівником територіального органу центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну митну політику; у частині 8 статті 9 перелік міністерств і відомств, зобов'язаних поновити порушені у ході оперативно-розшукової діяльності права і відшкодувати заподіяні збитки доповнити центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну митну політику;

у частині 2 статті 9-1 доповнити перелік керівників, які можуть продовжувати строк ведення оперативно-розшукової справи до 12 місяців керівником територіального органу центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну митну політику, у частині 3 статті 9-1 перелік осіб, що можуть продовжувати строк ведення оперативно-розшукової справи до 18 місяців, доповнити керівником центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну митну політику.

5.3. Внесення системних змін у Кримінальний процесуальний кодекс України в частині включення митних органів до таких, що здійснюють досудове розслідування, та віднесення до їх компетенції розслідування усіх видів контрабанди (ст. 201 ККУ «Контрабанда культурних цінностей та зброї», ст. 201-1 ККУ «Контрабанда лісоматеріалів та цінних порід дерев», ст. 201-3 ККУ «Контрабанда товарів», ст. 201-4 ККУ «Контрабанда підакцизних товарів» та ст. 305 ККУ «Контрабанда наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів чи прекурсорів або фальсифікованих лікарських засобів»).

У пункті 8 частини 1 статті 2 КПКУ доповнити перелік керівників органі досудового розслідування: *керівник центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну митну політику, керівник територіального органу центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну митну політику.* У пункті 17 частини 1 статті 3 КПКУ доповнити визначення «слідчий» текстом наступного змісту: *«службова особа центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну митну політику,*

або територіального органу центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну митну політику».

Доповнити частину 2 статті 38 КПК підпунктом д) *«митних органів».*

Викласти частину 1 статті 41 в наступній редакції: «Оперативні підрозділи органів Національної поліції, органів безпеки, Національного антикорупційного бюро України, органів Державного бюро розслідувань, органів Бюро економічної безпеки України, органів Державної прикордонної служби України, *митних органів*, органів, установ виконання покарань та слідчих ізоляторів Державної кримінально-виконавчої служби України здійснюють слідчі (розшукові) дії та негласні слідчі (розшукові) дії в кримінальному провадженні за письмовим дорученням слідчого, дізнавача, прокурора, а підрозділ детективів, оперативно-технічний підрозділ та підрозділ внутрішнього контролю Національного антикорупційного бюро України – за письмовим дорученням детектива або прокурора Спеціалізованої антикорупційної прокуратури».

Частину 2 статті 214 КПКУ викласти в наступній редакції: «Досудове розслідування розпочинається з моменту внесення відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань. Положення про Єдиний реєстр досудових розслідувань, порядок його формування та ведення затверджуються Офісом Генерального прокурора за погодженням з Міністерством внутрішніх справ України, Службою безпеки України, Національним антикорупційним бюро України, Державним бюро розслідувань, органом Бюро економічної безпеки України, *центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну митну політику».*

Виключити із частини 2 статті 216 КПКУ, де міститься перелік кримінальних правопорушень, досудове розслідування в яких здійснюють слідчі органи безпеки, статті 201 та 305 Кримінального кодексу України. Виключити із частини 3 статті 216 КПК, де міститься перелік кримінальних правопорушень, досудове розслідування в яких здійснюють детективи Бюро економічної безпеки,

статті 201-1, 201-3, 201-4 Кримінального кодексу України. Доповнити статтю 216 КПК частиною шостою наступного змісту *«Слідчі митних органів здійснюють досудове розслідування кримінальних правопорушень, передбачених статтями 201, 201-1, 201-3, 201-4, 305 Кримінального кодексу України».*

У частині 6 статті 232 КПКУ доповнити перелік органів, яким може бути направлено доручення *центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну митну політику.*

У статті 246 КПКУ доповнити:

– частину 5 (перелік осіб, які можуть продовжити строк проведення негласної слідчої дії до 12 місяців) *керівником територіального органу центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну митну політику;* (перелік осіб, які можуть продовжити строк проведення негласної слідчої дії до 18 місяців) *керівником центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну митну політику;*

– частину 6 (перелік уповноважених оперативних підрозділів) доповнити *центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну митну політику, або територіального органу центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну митну політику.*

Доповнити статті 100, 173 та 174 КПКУ застереженням щодо *повернення речових доказів та накладення арешту на майно, коли це предмети, що перебувають під митним контролем, виключно після їх митного оформлення / або з дозволу митних органів.*

5.4. Внесення змін до МКУ, з урахуванням викладеного вище, якими включити до завдань і повноважень митних органів оперативно-розшукові дії та досудове розслідування.

Назву Розділу XVII МКУ викласти в такій редакції: *«Боротьба з контрабандою».*

Статтю 456 викласти в наступній редакції: *«Стаття 456. Виявлення та розслідування контрабанди.*

Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну митну політику, забезпечує здійснення оперативно-розшукової

діяльності та досудового розслідування кримінальних правопорушень у межах підслідності, встановленої Кримінальним процесуальним кодексом України».

Статтю 457 викласти в наступній редакції: *«Стаття 457. Контрольована поставка.*

1. З метою отримання фактичних даних про протиправні діяння та виявлення ознак кримінальних правопорушень, віднесених до підслідності центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну митну політику, уповноважені службові особи митних органів разом з іншими державними органами, що мають право здійснювати оперативно-розшукові заходи, можуть використовувати метод контрольованої поставки товарів, предметів та речовин, у тому числі заборонених/ обмежених до обігу.

2. Порядок проведення контрольованої поставки визначається Кримінальним процесуальним кодексом України і відповідним нормативно-правовим актом центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну фінансову політику, Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України, центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері захисту державного кордону, Офісом Генерального прокурора та Міністерством юстиції України».

Доповнити редакцію МКУ статтею 457¹ наступного змісту:

«457¹. Здійснення заходів оперативно-розшукової діяльності

1. Оперативно-розшукові підрозділи митниць та оперативно-розшуковий підрозділ, що безпосередньо здійснює заходи із запобігання та протидії контрабанді на митній території України центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну митну політику, здійснюють оперативно-розшукову діяльність в межах своїх повноважень у відповідності до Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність».

6. З метою реалізації завдань оперативно-розшукової діяльності та здійснення досудового розслідування в справах про контрабанду

пропонується провести організаційні зміни в структурі митних органів, створивши в складі Державної митної служби України та територіальних органів (митниць) оперативні/розвідувальні та слідчі підрозділи в складі департаменту та управлінь протидії контрабанді.

7. Пропонується ініціювання:

- формування професійних компетенцій до посад у новостворених оперативних / розвідувальних та слідчих підрозділах митних органів, спеціальних вимог до кадрового складу таких підрозділів;
- забезпечення фахової підготовки посадових осіб оперативних / розвідувальних та слідчих підрозділів митних органів.

8. Після отримання митними органами повноважень на проведення оперативно-розшукових та слідчих дій, визначитись з пропозицією (органам прокуратури, Національній поліції, органам охорони кордону, Службі безпеки України та Бюро економічної безпеки) формату спільної (або двостороннього врегулювання окремих питань) координації дій: меморандум, спільні плани заходів, координаційні наради тощо.

ПЕРЕЛІК ДЖЕРЕЛ ПОСИЛАНЬ

1. Association Agreement between the European Union and its Member States, of the one part, and Ukraine, of the other part. URL: <https://www.kmu.gov.ua/en/yevropejska-integraciya/ugoda-pro-asociaciyu> (дата звернення: 20.04.2024).

2. Carinska uprava. URL: <https://mfin.gov.hr/o-ministarstvu/djelokrug-2507/ustrojstvo-84/carinska-uprava-146/146> (дата звернення: 20.04.2024).

3. Carinski zakon od 1 siječnja 2000. (Митний кодекс Республіки Хорватії від 1 січня 2000 року). URL: https://carina.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Procedure/Propisi/Carinski_Zakon_NN_78_99_233.pdf (дата звернення: 20.04.2024).

4. CUSTOMS-POLICE COOPERATION HANDBOOK. URL: https://cites.org/sites/default/files/eng/prog/enforcement/CustomsPoliceCoopHandbook_EN_LR.pdf (дата звернення: 06.07.2024).

5. Effective Inter-Agency Cooperation Fighting Tax Crime and other Financial Crimes (Second Edition 2013) URL: <http://www.oecd.org/tax/crime/effective-inter-agency-co-operation-in-fighting-tax-crimes-second-edition.pdf> (дата звернення: 20.04.2024).

6. Finnish Customs Enforcement 2019. URL: <https://tulli.fi/documents/2912305/4898005/Finnish%20Customs%20Enforcement%202019/d8ebbabe-6854-82cd-fe82-60d2416747a1/Finnish%20Customs%20Enforcement%202019.pdf?version=1.1&t=1585730743000> (дата звернення: 20.04.2024).

7. German Code of Criminal Procedure (Strafprozeßordnung – StPO). Code of Criminal Procedure as published on 7 April 1987 (Federal Law Gazette I, p. 1074, 1319), as last amended by Article 2 of the Act of 25 March 2022 (Federal Law Gazette I, p. 571). URL: https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_stpo/englisch_stpo.html (дата звернення: 20.04.2024).

8. Gesetz über das Zollkriminalamt und die Zollfahndungsämter (Zollfahndungsdienstgesetz – ZFdG) Ausfertigungsdatum: 16.08.2002. URL: https://www.gesetze-im-internet.de/zfdg_2021/BJNR040210021.html (дата звернення: 20.04.2024).

9. Kodeks postępowania karnego. Opracowano na podstawie: t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 37. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19970890555/U/D19970555Lj.pdf> (дата звернення: 20.04.2024).

10. Kriminālprocesa likums. Saeima ir pieņēmusi un Valsts prezidents izsludina šādu likumu. URL: <https://likumi.lv/ta/id/107820-kriminalprocesa-likums> (дата звернення: 20.04.2024 р.)

11. Law Enforcement Agencies. URL: <https://www.europol.europa.eu/partners-collaboration/member-states/finland> (дата звернення: 20.04.2024).

12. Managing land borders, the innovative Finnish model. URL: https://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/wto-atf/dev/managing_land_borders_the_innovative_finnish_model__wco_news_february_2015.pdf?la=en (дата звернення: 20.04.2024).

13. Muitinės kriminalinės tarnybos nuostatai. URL: <https://lrmuitine.lt/web/guest/280> (дата звернення: 20.04.2024).

14. Roles and responsibilities. Customs Service of Republic of Poland. Retrieved from: <http://mf-arch.mf.gov.pl/en/customs-service/customs-service/roles-and-responsibilities> (дата звернення: 20.04.2024).

15. The official site of Customs of the Republic of Lithuania (2018). URL: <http://www.lrmuitine.lt> (дата звернення: 25.04.2024).

16. The Union Customs Code. Official Journal of the European Union. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0952&=1> (дата звернення: 20.04.2024).

17. Ukraine 2023 Report Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Brussels, 8.11.2023 SWD(2023) 699 final. URL: <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/>

2023-11/SWD_2023_699%20Ukraine%20report.pdf (дата звернення: 23.04.2024).

18. Ustawa o Służbie Celnej z dnia 27 sierpnia 2009 r. URL: https://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_isn=82768&p_lang=en (дата звернення: 28.04.2024).

19. Zoll. Deutschland. URL: <http://www.zoll.de/index.html> (дата звернення: 22.04.2024).

20. Абламський С.Є., Юхно О.О., Лук'яненко Ю.В. Взаємодія слідчого з іншими органами і підрозділами при розкритті та розслідуванні кримінальних правопорушень : навчальний посібник / за заг. ред. доктора юрид. наук, професора О.О. Юхна. Харків, 2017. 152 с.

21. Авдеев О.Р. Взаємодія органів доходів і зборів з правоохоронними та контролюючими органами у протидії контрабанді наркотичних засобів, психотропних речовин та фальсифікованих ліків. *Lex Portus*. 2016. С. 124–149. URL: <https://lexportus.net.ua/vipusk-2-2016/avdeev.pdf> (дата звернення: 08.05.2024).

22. Аналіз обсягів контрабанди в Україні: масштаби, прямі / непрямі втрати бюджету та економіки. *Ukraine Economic Outlook*. URL: <https://www.ukraine-economic-outlook.com/uk/post/аналіз-обсягів-контрабанди-в-україні-масштаби-прямі-непрямі-втрати-бюджету-та-економіки-1> (дата звернення: 13.05.2024).

23. Аркуша Л.І. Проблеми взаємодії та інформаційного забезпечення правоохоронних органів у боротьбі з економічною організованою злочинною діяльністю. *Інформаційне забезпечення протидії організованій злочинності* : зб. наук, статей. Фенікс, 2003. С. 109–117.

24. Бережнюк І.Г. Реформування митної системи Польщі. *Вісник Академії митної служби України*. 2002. № 3. С. 3–13.

25. Білоус В.Т. Координація управління правоохоронними органами України по боротьбі з економічною злочинністю (адміністративно-правовий аспект) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2004. 45 с.

26. Богданов М.М. Міжнародне співробітництво у боротьбі з контрабандою та митними правопорушеннями. *Митна справа*. 2013. № 5. С. 3–26.

27. Бомбергер І.А., Собко А.В. До питання про поняття та ознаки правоохоронних органів у правовій доктрині та законодавстві України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія: *Право*. 2020. Випуск 61. Том 1. С. 16–20.

28. Буричко З.О. Митне законодавство зарубіжних країн. Тернопіль : Астон, 2002. 616 с.

29. Варава В.В. Владні суб'єкти викриття і розслідування контрабанди в Україні та провідних країнах ЄС: компаративний аналіз компетенції. *Правова позиція*. 2017. № 1. С. 120–127.

30. Висновок на проект закону України про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення законодавства з питань прикордонного контролю (реєстр. № 10128 від 06.10.2023). URL: <https://itd.rada.gov.ua/15e08700-1537-442d-99f1-9bcccc39c80c> (дата звернення: 12.10.2024).

31. Вичерпний перелік підстав, за наявності яких може проводитись огляд (переогляд) товарів, транспортних засобів комерційного призначення митними органами України : постанова Кабінету Міністрів України від 23 травня 2012 р. № 467. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/467-2012-%D0%BF%ED20120523#Text> (дата звернення: 12.10.2024).

32. Вітяніс Алішаускас. Як криміналізувати контрабанду, не ущемлюючи інтересів бізнесу. URL: <https://eu4pfm.com.ua/interviews/yak-krumilazuvatu-kontrabandu-ne-uzhemlyauchii-interesiv-biznesu/?lang=uk> (дата звернення: 29.10.2024).

33. Гаруст Ю.В., Мельник В.І. Правоохоронні органи на захисті економічної безпеки України: адміністративно-правовий аспект : монографія / Ю.В. Гаруст, В.І. Мельник. Суми : Видавничо-виробниче підприємство «Мрія», 2019. 256 с.

34. Гетманцев Д. Основні виклики для української економіки на 2024 рік та пріоритети економічної політики і фінансової

сфери. *Економічна правда*. URL: <https://www.epravda.com.ua/columns/2024/03/6/710794/> (дата звернення: 29.10.2024).

35. Гірич В.М. До проблеми визначення базових понять у контексті реформування правоохоронних органів. Аналітична записка. *Національний інститут стратегічних досліджень*. 13 травня 2013 р. URL: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/nacionalna-bezpeka/do-problemi-viznachennya-bazovikh-ponyat-u-kontekstireformuvannya> (дата звернення: 20.09.2024).

36. Головне митне управління Фінляндії. URL: http://www.customsonline.ru/toig_fi.html (дата звернення: 05.06.2024).

37. Григоренко І.А. Розвиток концепції правоохоронної (поліцейської) діяльності в правових доктринах України та Німеччини. URL: http://elar.naiu.kiev.ua/bitstream/123456789/12825/1/A71_r091-092.pdf (дата звернення: 26.06.2024).

38. Гуцул І.А. Митна політика зарубіжних держав : навч. посіб. Тернопіль : ТНЕУ, 2018. 198 с.

39. Дорош М.М. Розвиток співпраці митних органів України з митними органами держав-учасниць Європейського Союзу. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. 2015. № 813. С. 23–27.

40. Дудоров О.О. Про рекриміналізацію товарної контрабанди в контексті євроінтеграційних прагнень України. *Вісник ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка*. 2021. Вип. 3 (95). С. 75–94.

41. Експерт оцінив контрабанду в Україні в \$12 мільярдів щороку. УНІАН. URL: <https://www.unian.ua/economics/finance/kontrabanda-v-ukrajini-cherez-ukrajinu-prohodit-kontrabandi-na-12-mlrd-novini-ukrajina-11024234.html> (дата звернення: 13.05.2024).

42. Єпринцев П.С. Взаємодія правоохоронних органів з іншими органами у запобіганні організованій злочинності. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція*. 2022. № 59. С. 55–59.

43. Запобігати. Протидіяти. Боротьба. *Словник української мови: в 11 томах*. Том 3. 1970. С. 267. Том 8. 1970. С. 317. Том 1. 1970. С. 220. URL: <http://sum.in.ua/s/> (дата звернення: 29.10.2024).

44. Звягінцев С. Навіщо митниці функції оперативно-розшукової діяльності і слідства? *Економічна правда*. 21 лютого 2024 року. URL: <https://www.epravda.com.ua/columns/2024/02/21/710230/> (дата звернення: 21.10.2024).

45. Золотніков О.С. Взаємодія митних та правоохоронних органів в процесі здійснення митного контролю. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 3. С. 488–491. URL: http://www.lsej.org.ua/3_2020/120.pdf (дата звернення: 22.04.2024).

46. Інструкція про взаємодію правоохоронних та інших державних органів України у боротьбі із злочинністю, затверджена Міністерством внутрішніх справ України, Службою безпеки України, Державним комітетом у справах охорони державного кордону України, Державним митним комітетом України, Національною гвардією України, Міністерством оборони України, Міністерством юстиції України: Наказ від 10 серпня 1994 року № 4348/138/151/11-2-2870/172/148-407/2-90-442, зареєстрована в Міністерстві юстиції України 21 вересня 1994 року за № 225/435. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0225-94#Text> (дата звернення: 20.09.2024).

47. Карнаухов О.В. Теоретичні основи взаємодії і координації митних та правоохоронних і контролюючих органів у ході виявлення ознак кримінального правопорушення та розслідування у провадженнях про контрабанду. *Науковий вісник ДДУВС*. 2012. № 4. С. 517–524.

48. Кістанова Я.М. Адміністративно-правове співробітництво в сфері боротьби з митними правопорушеннями в ЄС : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2015. 228 с.

49. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти транснаціональної організованої злочинності : Міжнародний документ від 15.11.2000 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_789#Text (дата звернення: 16.07.2024).

50. Коробенко С.В. Адміністративно-юрисдикційні провадження в діяльності митних органів : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2021. 224 с.

51. Кривонос М.А. Організація взаємодії митних органів щодо надання взаємної допомоги з питань порушень митного законодавства. *Вісник Академії митної служби України. Серія: Право.* 2012. № 1. С. 25–29.

52. Кримінальний кодекс України : Закон України від 05.04.2001 № 2341-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text> (дата звернення: 27.07.2024).

53. Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон України від 13.04.2012 року № 4651-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17#Text> (дата звернення: 28.07.2024).

54. Кришталь Д.О. Основи адміністративно-правового регулювання інформаційної безпеки України в контексті боротьби з організованою злочинністю. *Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика) : наук.-практ. журнал*, 2008. № 19. С. 264–272.

55. Кукуруза Г. Митні війни: як контрабанда впливає на легальний бізнес. URL: <https://mind.ua/openmind/20202129-mitni-vijni-yak-kontrabanda-vplivae-na-legalnij-biznes> (дата звернення: 29.10.2024).

56. Кукшинова О.О., Носенко Д.С. Перспективи боротьби та запобігання контрабандної злочинності в межах українського законодавства. *Науковий вісник Ужгородського національного університету.* 2021. Серія: Право. Випуск 67. С. 241–245.

57. Куліш А.М., Правоохоронна система України: адміністративно-правові засади організації та функціонування : автореферат дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2009. 29 с.

58. Ляховский, В., Переход, Н. Таможенная служба Германии в интегрированной системе таможенных служб Евросоюза. *Актуальные вопросы таможенного дела.* 2010. № 1. С. 118–122. URL: http://www.elib.bsu.by/bitstream/123456789/35640/1/lyakhovsky_perehod_2010_1_CA_issues.pdf (дата звернення: 20.04.2024).

59. Митний кодекс України : Закон України від 12.12.1991 № 1970. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1970-12#Text> (дата звернення: 10.06.2024).

60. Митний кодекс України : Закон України від 11.07.2002 № 92-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/92-15#Text> (дата звернення: 10.06.2024).

61. Митний кодекс України : Закон України від 13.03.2012 № 4495-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17#Text> (дата звернення: 10.06.2024).

62. Митні прототиби : Міжнародний документ. 2020. URL: https://taxation-customs.ec.europa.eu/taxation/eu-training/customs-blueprints_en (дата звернення: 29.10.2024).

63. Михайлівська І. Докори за корупцію: чому саме тепер? Главком. URL: <https://glavcom.ua/publications/dokori-za-koruptsiyu-chomu-same-zaraz-965763.html> (дата звернення: 13.05.2024).

64. Міжнародна конвенція про адміністративну взаємодопомогу у сфері митних відносин : Міжнародний документ від 27.06.2003 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/976_011#Text (дата звернення: 09.07.2024).

65. Міжнародна конвенція про взаємну адміністративну допомогу у відверненні, розслідуванні та припиненні порушень митного законодавства : Міжнародний документ від 09.06.1977 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_926#Text (дата звернення: 02.07.2024).

66. Міжнародна конвенція про спрощення і гармонізацію митних процедур : Міжнародний документ від 18.05.1973. URL: http://zakon.rada.gov.ua/go/995_643 (дата звернення: 29.10.2024).

67. Міжнародна поліцейська енциклопедія: у 10 т. / відп. ред.: В.В. Коваленко, Є.М. Моїсєєв, В.Я. Тацій, Ю.С. Шемшученко. Київ : Атіка. 2009. Т. 6: Оперативно-розшукова діяльність поліції (міліції). 1128 с.

68. Національна стратегія доходів до 2030 року. URL: https://mof.gov.ua/storage/files/National%20Revenue%20Strategy_2030_.pdf (дата звернення: 21.10.2024).

69. Однолько І.В. Взаємодія правоохоронних органів у сфері запобігання кримінальним правопорушенням. *Наукові дослідження*. 2017. Випуск 34. С. 41–51.

70. Оніщик Ю.В. Фінансово-правовий статус митних органів держав-членів Європейського Союзу. *Митна справа*. 2012. № 4. С. 90.

71. Ортинський В. Взаємодія підрозділів правоохоронних органів України у протидії контрабанді наркотичних засобів: теоретичні та практичні аспекти. *Вісник Львівської Політехніки*. 2017. Т. 4. № 884 (16). С. 4–10. URL: <https://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2018/jun/13273/3.pdf> (дата звернення: 08.05.2024)

72. Палій Л.А. Дотримання міжнародних стандартів митної діяльності як умова гарантування захисту митних інтересів України. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2019. № 2. С. 122–126.

73. Петрова І. Митна служба Німеччини в інтегрованій системі митних служб Європейського Союзу. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 1. С. 121–126.

74. Питання протидії незаконному переміщенню товарів через державний кордон України : постанова Кабінету Міністрів України від 8 червня 2016 р. № 371. URL: <https://www.kmu.gov.ua/pras/249111316> (дата звернення: 15.10.2024).

75. Полісмени на митниці: боротьба Гройсмана з контрабандою чи з СБУ. *Економічна правда*. 9 липня 2018. URL: <https://www.epravda.com.ua/publications/2018/07/9/638528/> (дата звернення: 14.10.2024).

76. Порядок зберігання речових доказів стороною обвинувачення, їх реалізації, технологічної переробки, знищення, здійснення витрат, пов'язаних з їх зберіганням і пересиланням, схоронності тимчасово вилученого майна під час кримінального провадження : постанова Кабінету Міністрів України від 19 листопада 2012 р. № 1104. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1104-2012-%D0%BF#n6> (дата звернення: 10.10.2024).

77. Приймаченко Д.В. Інформування як форма взаємодії органів доходів і зборів у процесі здійснення митних процедур. *Фінансове право*. 2014. № 3. С. 25–29.

78. Приймаченко Д.В. Правоохоронна діяльність митних органів України: ознаки та поняття. *Митна справа*. 2004. № 6. С. 14–18.

79. Про Бюро економічної безпеки України : Закон України від 28 січня 2021 року № 1150-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1150-20?find=1&text=%D0%B2%D0%B7%D0%B0%D1%94%D0%BC%D0%BE%D0%B4#w1_7

80. 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#Text> (дата звернення: 29.10.2024).

81. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів : Закон України від 23 грудня 1993 р. № 3781. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3781-12> (дата звернення: 20.09.2024).

82. Про державний кордон України : Закон України від 4 листопада 1991 року № 1777-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1777-12#Text> (дата звернення: 12.10.2024).

83. Про Державну прикордонну службу України : Закон України від 03.04.2003 № 661-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/661-15#Text> (дата звернення: 29.07.2024).

84. Про засади державної антикорупційної політики на 2021–2025 роки : Закон України від 23.06.2022 № 2322-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2322-20#Text> (дата звернення: 13.10.2024).

85. Про затвердження вичерпного переліку підстав, за наявності яких може проводитись огляд (переогляд) товарів, транспортних засобів комерційного призначення митними органами : Постанова Кабінету Міністрів України від 23.05.2012 № 467. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/467-2012-%D0%BF#Text> (дата звернення: 03.09.2024).

86. Про затвердження положень про Державну податкову службу України та Державну митну службу України :

Постанова Кабінету Міністрів України від 06.03.2019 № 227. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/227-2019-%D0%BF#Text> (дата звернення: 29.07.2024).

87. Про затвердження положень про територіальні органи Держмитслужби : наказ Державної митної служби України від 29.10.2020 № 489. URL: <https://customs.gov.ua/documents/pro-zatverdzhennia-polozhen-pro-teritorialni-organi-derzhmitsluzhbi-237> (дата звернення: 29.10.2024).

88. Про затвердження Порядку взаємодії органів Державної прикордонної служби України з органами Державної митної служби України та Державної податкової служби України під час виявлення ознак порушень митних правил, а також виявлення майна, яке не має власника або власник якого невідомий : Наказ Міністерства внутрішніх справ та Міністерства фінансів України від 18.10.2018 № 849/828, зареєстрований в Міністерстві юстиції України 13 листопада 2018 р. за № 1290/32742. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1290-18#Text> (дата звернення: 12.10.2024).

89. Про затвердження Порядку роботи складу митного органу : наказ Мінфіну від 30.05.2012 № 627. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1097-12#Text> (дата звернення: 10.10.2024).

90. Про міністерство. *Міністерство фінансів Фінляндії*. URL: <http://www.vero.fi/fiFI> (дата звернення: 01.06.2024).

91. Про національну поліцію : Закон України від 2 липня 2015 року № 580-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19?find=1&text=%D0%B2%D0%B7%D0%B0%D1%94%D0%BC%D0%BE%D0%B4#w1_12

92. Про оперативно-розшукову діяльність : Закон України від 18.02.1992 № 2135-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2135-12#Text> (дата звернення: 23.07.2024).

93. Про приєднання України до Міжнародної конвенції про взаємну адміністративну допомогу у відверненні, розслідуванні та припиненні порушень митного законодавства : Указ Президента

України від 23.05.2000 р. № 699/2000. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi> (дата звернення: 20.09.2024).

94. Про прикордонний контроль : Закон України від 5 листопада 2009 року 1710-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1710-17?find=1&text=%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D1%82%D1%80%D0%B0%D0%B1#Text> (дата звернення: 12.10.2024)

95. Про Програму інтеграції України до Європейського Союзу : Указ Президента України від 14.09.2000 р. № 1072/2000. *Офіційний вісник України*. 2000. № 39. С. 1648.

96. Про реалізацію експериментального проекту з організації централізованого надсилання правоохоронними органами в електронному вигляді доручень на проведення митного огляду (переогляду) товарів, транспортних засобів комерційного призначення : постанова Кабінету Міністрів України від 2 жовтня 2019 р. № 861. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/861-2019-%D0%BF#Text> (дата звернення: 12.10.2024).

97. Про реалізацію експериментального проекту щодо створення умов для унеможливлення ухилення від сплати митних платежів : постанова Кабінету Міністрів України від 20 червня 2018 р. № 479. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-realizaciyu-eksperimentalnogo-projektu-shodo-stvorennya-umov-dlya-unemozhlivlennya-uhilennya-vid-splati-mitnih-platezhiv> (дата звернення: 15.10.2024).

98. Про Службу безпеки України : Закон України від 25.03.1992 № 2229-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-12#Text> (дата звернення: 29.07.2024).

99. Про стратегію економічного та соціального розвитку України «Шляхом європейської інтеграції» на 2004–2015 роки : Указ Президента України від 28.04.2004 р. № 493/2004. *Офіційний вісник України*. 2004. № 18. С. 1278.

100. Проневич О.С. Організаційно-правові засади діяльності Федерального відомства кримінальної поліції Німеччини. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2001. Вип. 16. С. 289–295.

101. Протидія контрабанді в Україні: оперативно-розшуковий аспект : монографія / Хараберюш О.І. Київ : Дакор, 2015. 416 с.

102. Регламент Європейського парламенту і ради (ЄС) від 9 жовтня 2013 року № 952/2013 про встановлення Митного кодексу Союзу. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/984_009-13/print (дата звернення: 20.04.2024).

103. Резолюція Пунта-Кана Комісії з питань політики Всесвітньої митної організації про роль митниці в контексті безпеки : Міжнародний документ, грудень 2015. URL: <https://www.wcoomd.org/en/about-us/legal-instruments/resolutions.aspx> (дата звернення: 29.10.2024).

104. Резолюція Ради митного співробітництва про роль митниці у запобіганні незаконному обігу культурних об'єктів : Міжнародний документ, липень 2016. URL: <https://www.wcoomd.org/en/about-us/legal-instruments/resolutions.aspx> (дата звернення: 29.10.2024).

105. Резолюція Ради митного співробітництва щодо важливості розвідки для підтримки правоохоронної діяльності митних органів : Міжнародний документ від 24.06.1992. URL: <https://www.wcoomd.org/en/about-us/legal-instruments/resolutions.aspx> (дата звернення: 29.10.2024).

106. Рекуненко Т.О. Щодо питання спеціальних принципів взаємодії правоохоронних органів у боротьбі із фінансовими злочинами. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2020. Випуск 61. Том 2. С. 29–31.

107. Сайт БЕБ. Криміналізація контрабанди: БЕБ розслідує 52 кримінальних провадження, вилучено товари вартістю 154 млн грн. URL: <https://esbu.gov.ua/news/kryminalizatsiia-kontrabandy-beb-rozsliduiie-52-kryminalnykh-provadhennia-vylucheno-tovary-vartistiu-154-mln-hrn> (дата звернення: 12.10.2024).

108. Самойленко Ю., Григорчук М. Економічна безпека України: правовий аспект. *Віче*. 2013. № 17. Вересень. URL: <https://www.veche.kiev.ua/journal/3838/> (дата звернення: 30.10.2024).

109. Серих О.В. Деякі питання взаємодії митних органів з органами охорони державного кордон. *Науковий вісник Ужгородського*

національного університету. *Серія: Право*. 2012. Вип. 19. Т. 3. С. 198–200. URL: <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jsui/bitstream/lib/14553/1/Деякі%20питання%20взаємодії%20митних%20органів%20з%20органами%20охорони%20державного%20кордону.pdf> (дата звернення: 08.05.2024).

110. Сіцінський Н., Віхтюк А. Концептуальні підходи щодо створення національного координаційного центру суб'єктів інтегрованого управління кордонами. *Аспекти публічного управління*. 2021. Т. 9, № 5. С. 55–61.

111. Судові та правоохоронні органи України : навчальний посібник / М.А. Макаров, А.С. Симчук, М.Й. Кулик, Ю.В. Терещенко, С.В. Харченко. Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2022. 656 с.

112. Тацій В. Поняття та система правоохоронних органів: у контексті системних змін до Конституції України. *Загальні проблеми правової науки*. 2012. № 4 (71). С. 3–17.

113. Тимошенко А.В. Протидія контрабанді у забезпеченні економічної безпеки підприємств : дис. ... канд. екон. наук : 21.04.02. Київ, 2021. 231 с.

114. Титор В., Заяц В., Кекіш І. Організаційно-структурне забезпечення оперативно-розшукової діяльності митних органів. *Світ фінансів*. 2021. № 1 (66). С. 249–263. URL: <http://sf.wunu.edu.ua/index.php/sf/article/view/1432/1438> (дата звернення: 21.10.2024).

115. Тундаєв С.М. Поняття та сутність інституційної спроможності правоохоронних органів України щодо протидії діяльності злочинних спільнот та осіб, що перебувають у статусі підвищеного злочинного впливу. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 11. С. 684–689.

116. У Литві помітили збільшення контрабанди після закриття кордонів з Білоруссю. *Економічна правда*. URL: <https://www.epravda.com.ua/news/2023/08/31/703779/> (дата звернення: 12.06.2024).

117. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством

з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : Міжнародний документ від 27 червня 2014. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text (дата звернення: 29.10.2024).

118. Уліцький А.Г. Шляхи удосконалення правоохоронного напрямку діяльності ДФС для ефективної протидії контрабанді та порушенням митних правил. *Держава та регіони. Серія: Державне управління*. 2018. № 2(62). С. 90–95.

119. Фаріон-Мельник А., Яремко О. Правоохоронні органи: питання термінології та системи. *Актуальні проблеми правознавства*. 2020. № 2 (22). С. 65–70.

120. Федчак І.А. Організаційно-тактичні основи оперативного обслуговування об'єктів (галузей) економіки підрозділами ДСБЕЗ МВС України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук за спец. 12.00.09. Київ, 2009. 20 с.

121. Фінляндія. *Вікіпедія*. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/Фінляндія> (дата звернення: 01.12.2016).

122. Хлистік М.А. Визначення поняття правоохоронного органу в законодавстві України. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: юридичні науки*. 2021. Том 32 (71). № 4. С. 49–54.

123. Хома В.О. Оперативно-розшукові повноваження митних органів України: об'єктивна потреба чи інституційна невідповідність. *Фіскальна політика в умовах макроекономічної стабілізації* : зб. матер. V науково-практичного семінару. Ірпінь, 2020. 197 с.

124. Хомутенко В., Запорожець О. Організаційні моделі митно-податкового адміністрування в зарубіжних країнах. *Економіст*. 2012. № 4. С. 43.

125. Ченцов В.В. Особливості державного управління митними органами в Європейському Союзі: структурно-функціональний аналіз. *Теорія та практика державного управління*. 2009. Вип. 2 (25). URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2009-2/doc/5/01.pdf> (дата звернення: 20.04.2024).

126. Ченцов В.В., Гармаш Є.В. Митні органи як суб'єкти надання адміністративних послуг. *Вісник Академії митної служби України*. 2007. № 4. С. 117–121.
127. Через ринок нелегальних сигарет Україна втрачає мільярди. *Сайт Ні контрабанді*. URL: <https://www.nicontrabandi.org.ua/> (дата звернення: 29.10.2024).
128. Шалай А. М. Кримінологічна характеристика та запобігання контрабанді наркотичних засобів, психотропних речовин та їх аналогів чи прекурсорів митними органами України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08. Київ, 2021. 230 с. С. 136.
129. Ярмакі В.Х. Взаємодія як функція державного управління в правоохоронній сфері. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2014. № 1. С. 66–68.

Наукове видання

**БОРОТЬБА З КОНТРАБАНДОЮ:
ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ВЗАЄМОДІЇ
МИТНИХ І ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ**

Монографія

За загальною редакцією В. Заяця

Верстка *Н. Ковальчук*

Обкладинка *А. Юдашкіна*

Технічне редагування *О. Гринюк*



ЮРИДИКА
ВИДАВНИЦТВО

Підписано до друку 27.12.2024 р. Формат 60x84/16.
Папір офсетний. Гарнітура Warnock. Цифровий друк.
Ум. друк. арк. 12,32. Наклад 300.
Замовлення № 075м-1224.
Віддруковано з готового оригінал-макета.

Видавництво і друкарня – Видавництво «Юридика»
65101, Україна, м. Одеса, вул. Інглезі, 6/1
Телефони: +38 (095) 934 48 28, +38 (097) 723 06 08
E-mail: mailbox@juridica.od.ua
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи
ДК № 7653 від 18.08.2022 р.