

Теоретико-правові засади взаємодії митних та правоохоронних органів щодо митного огляду (переогляду) товарів, транспортних засобів комерційного призначення

Золотніков О. С.

суддя Верховного Суду,

здобувач кафедри адміністративного та митного права

Університет митної справи та фінансів

вул. Володимира Вернадського, 2/4, Дніпро, Україна

orcid.org/0000-0003-4240-1454

Ключові слова:

взаємодія, правоохоронний орган, митний орган, доручення, огляд, товари, транспортні засоби комерційного призначення.

У статті розглянуто теоретико-правові засади взаємодії правоохоронних та митних органів щодо огляду (переогляду) товарів, транспортних засобів комерційного призначення. Проаналізовано положення нормативно-правових актів, які передбачають взаємні зобов'язання правоохоронних та митних органів щодо проведення огляду (переогляду) товарів та транспортних засобів комерційного призначення у межах здійснення кримінального провадження. Визначено, що повноваження, спрямовані на взаємодію є елементом діяльності одночасно кількох суб'єктів публічної влади, тобто їх охоплено компетенцією правоохоронних органів та митних органів. Виокремлено такі форми взаємодії між правоохоронними та митними органами щодо проведення огляду (переогляду) товарів та транспортних засобів комерційного призначення, як співробітництво та узгодження.

Доведено, що правомочність правоохоронного органу на застосування дискреційних повноважень щодо передачі повноважень на проведення огляду (переогляду) товарів та транспортних засобів комерційного призначення митним органам закріплено Кримінальним процесуальним кодексом України без прямої вказівки на те, що це делеговані повноваження. При цьому делегування цього виду повноважень від правоохоронних до митних органів є можливим лише у випадку кримінального провадження. У протилежному випадку доручення на здійснення огляду (переогляду) товарів та транспортних засобів комерційного призначення не потребує виконання.

Запропоновано затвердити порядок взаємодії правоохоронних органів та уповноважених підрозділів органів, що здійснюють контроль за додержанням податкового і митного законодавства щодо проведення огляду (переогляду) товарів та транспортних засобів комерційного призначення. У вказаному нормативно-правовому акті необхідно визначити: фактичні підстави здійснення взаємодії, форми взаємодії, процедури співробітництва з виокремленням її проміжних етапів, відповідальність за порушення умов взаємодії тощо.

Theoretical and legal basis of interaction of customs and law enforcement authorities regarding customs inspection and review of goods, vehicles of commercials

Zolotnikov O. S.

Judge of the Supreme Court,

External Doctoral Candidate at the Department of Administrative and Customs Law

University of Customs and Finance

Volodymyra Vernadskoho str., 2/4, Dnipro, Ukraine

orcid.org/0000-0003-4240-1454

Key words:

interaction, law enforcement body, customs body, review, power of attorney, goods, commercial vehicles.

The article considers the theoretical and legal principles of interaction between law enforcement and customs authorities on the inspection and re-inspection of goods, commercial vehicles. The provisions of normative legal acts, which provide for mutual obligations of law enforcement and customs authorities to inspect (re-inspect) goods and commercial vehicles within the criminal proceedings, are analyzed. It is determined that the powers aimed at interaction are an element of the activities of several public authorities at the same time, ie they are covered by the competence of law enforcement agencies and customs authorities. Such forms of interaction between law enforcement and customs authorities on inspection (re-inspection) of goods and commercial vehicles as cooperation and coordination are identified.

It is proved that the authority of the law enforcement agency to exercise discretionary powers to transfer the authority to inspect (re-inspect) goods and commercial vehicles to the customs authorities is enshrined in the Criminal Procedure Code of Ukraine without a direct indication that these are delegated powers. At the same time, the delegation of this type of authority from law enforcement to customs is possible only in the case of criminal proceedings. Otherwise, the order to inspect (re-inspect) goods and commercial vehicles does not require execution.

It is proposed to approve the procedure for interaction between law enforcement agencies and authorized subdivisions of bodies that control compliance with tax and customs legislation on inspection (re-inspection) of goods and commercial vehicles. In the specified regulatory legal act it is necessary to define: the actual bases of realization of interaction, forms of interaction, procedures of cooperation with allocation of its intermediate stages, responsibility for violation of conditions of interaction, etc.

Вступ. Здійснення повноважень щодо огляду та переогляду товарів та транспортних засобів комерційного призначення покладено на митний орган та його посадових осіб. У свою чергу, до підстав проведення огляду та переогляду віднесено доручення правоохоронних органів у рамках кримінального провадження [1]. Якісно відмінна взаємодія між правоохоронними органами, які можуть надавати доручення митному органу для проведення митного огляду (переогляду) та митними органами, які виконують це доручення безпосередньо впливає на зміну вектору відносин, що складаються між митними органами та правоохоронними органами у цілому, та у здійсненні державної митної справи зокрема.

Взаємодія правоохоронних органів з митними в сучасних умовах набуває актуальності і в зв'язку з тим, що в цьому процесі відбувається

узгодження публічних інтересів. Як уявляється, здійснення огляду та переогляду товарів, транспортних засобів комерційного призначення має подвійну правову природу: з одного боку – це захід митного контролю в значенні митного законодавства та негласна слідча дія у значенні кримінально-процесуального законодавства, яку одночасно спрямовано на дотримання законності у сфері державної митної справи. При цьому особливості ініціювання проведення огляду та переогляду товарів, транспортних засобів комерційного призначення поряд із змістом цього виду митного контролю впливають на зміст останнього.

Суттєвий науковий внесок у розробку загальних засад взаємодії правоохоронних та митних органів було зроблено такими вченими, як: І.Г. Бережнюк, Є.В. Гармаш, Є.В. Додін, Н.М. Дукова, С.В. Ківалова, Т.О. Коломоєць, Б.А. Кормич, А.В. Мазур,

Д.В. Приймаченко, В.В. Прокопенко, В.В. Ченцова та ін. Водночас значна кількість проблемних питань взаємодії правоохоронних та митних органів щодо огляду та переогляду товарів, транспортних засобів комерційного призначення залишається невирішеною, що свідчить про актуальність обраної теми дослідження.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження теоретико-правових засад взаємодії правоохоронних та митних органів щодо огляду та переогляду товарів, транспортних засобів комерційного призначення

Результати дослідження. У філософії під терміном «взаємодія» розуміється стан, за якого відбувається процес впливу об'єктів (суб'єктів) одне на одного, їхня взаємна зумовленість і взаємозаміна: взаємний зв'язок соціальних явищ як на рівні суспільства у цілому, так і на рівні функціонування його окремих груп [2, с. 35].

Взаємодію органів публічної влади виражено в компетенції взаємодіючих органів, їхніх взаємних цілях та завданнях. Потребу в зв'язку підсистем публічної влади зумовлено можливостями цих структур, які пов'язано з комплексом інформаційних, технічних, фінансових та інших ресурсів. Взаємодія правоохоронних органів та митних органів є необхідною умовою здійснення ефективного забезпечення державної митної справи. Проте наявність процедурних недоліків такої взаємодії та відсутність чітких меж її реалізації створили умови, за яких досягти єдиної мети неможливо. Як наслідок, отримуємо неефективне публічне адміністрування, з одного боку, та відсутність забезпечення законності, з іншого.

У контексті законодавчого регулювання взаємодія правоохоронних органів та митних органів виражається в такому. Так, Кримінальним процесуальним кодексом України встановлено положення, які стосуються проведення огляду та переогляду товарів, транспортних засобів комерційного призначення як різновиду слідчих (розшукових) дій та негласних слідчих (розшукових) дій: оперативні підрозділи органів, що здійснюють контроль за додержанням податкового і митного законодавства, здійснюють слідчі (розшукові) дії та негласні слідчі (розшукові) дії в кримінальному провадженні за письмовим дорученням слідчого та прокурора (ст. 41); у тому випадку, коли під час судового розгляду виникне необхідність у встановленні обставин або перевірці обставин, які мають істотне значення для кримінального провадження, і вони не можуть бути встановлені або перевірені іншим шляхом, суд за клопотанням сторони кримінального провадження має право доручити органу досудового розслідування провести певні слідчі (розшукові) дії (включаючи проведення огляду та переогляду

товарів, транспортних засобів комерційного призначення) (ч. 3 ст. 333); до огляду володіння особи (включаючи товари, транспортні засоби комерційного призначення) як різновиду слідчих (розшукових) дій може бути залучений спеціаліст (включаючи уповноважених осіб митного органу), який за дорученням має право проводити вимірювання, фотографування, звуко- чи відеозапис, складати плани і схеми, виготовляти графічні зображення оглянутого місця чи окремих речей, виготовляти відбитки та зліпки, оглядати і вилучати речі і документи, які мають значення для кримінального провадження (ст. 333); огляд та переогляд як різновид негласних слідчих (розшукових) дій мають право проводити за дорученням слідчого уповноважені оперативні підрозділи органів, що здійснюють контроль за додержанням податкового і митного законодавства (ст. 246) (включаючи митні органи) тощо [3].

У свою чергу, ч. 5 ст. 388 Митного кодексу України закріплено обов'язок митного органу щодо проведення огляду та переогляду товарів, транспортних засобів комерційного призначення виникає за наявності достатніх підстав вважати, що переміщення цих товарів, транспортних засобів через митний кордон України здійснюється поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю, в тому числі в разі отримання відповідної офіційної інформації від правоохоронних органів.

Крім того, вказаним нормативно-правовим актом встановлено, що з метою проведення огляду (переогляду) товарів посадові особи митних органів самостійно вживають заходів, передбачених Митним кодексом України, на всій митній території України, включаючи зупинення транспортних засобів для проведення їх огляду (переогляду), в межах контрольованого прикордонного району та прикордонної смуги. Такий огляд (переогляд) проводиться за рахунок органу, з ініціативи або на підставі інформації якого прийнято рішення про його проведення, а якщо в результаті виявлено факт незаконного переміщення товарів, транспортних засобів комерційного призначення через митний кордон України – витрати відшкодуватимуться власником зазначених товарів, транспортних засобів або уповноваженою ним особою [1].

Таким чином, положення профільних нормативно-правових актів передбачають взаємні зобов'язання щодо проведення огляду (переогляду) товарів, транспортних засобів у межах кримінального провадження за правоохоронними органами та митними органами.

Виходячи з того, що взаємодія є елементом діяльності одночасно кількох суб'єктів, тобто охоплена компетенцією правоохоронних органів та митних органів, приходимо до висновку, що взаємодія між ними щодо проведення огляду (пере-

огляду) товарів, транспортних засобів комерційного призначення виражатися в таких формах, як:

1) співробітництво, яке спрямовано на досягнення спільної мети;

2) узгодження, яке спрямовано на часткове, проміжне досягнення мети суб'єктів заради збереження умовної рівності та партнерських відносин.

Співробітництво як форму взаємодії виражено у спільній управлінській діяльності, обміні інформацією, організації спільних заходів (реалізується на основі видання доручення про проведення огляду (переогляду) товарів, транспортних засобів комерційного призначення). До спільних заходів можна віднести звіт про здійснення огляду (переогляду) [4].

Узгодження як форму взаємодії правоохоронних органів та митних органів виражено в делегуванні повноважень щодо огляду (переогляду) товарів, транспортних засобів комерційного призначення.

Делегування повноважень здійснюється через механізм взаємної передачі окремих повноважень владними суб'єктами один одному, при цьому суб'єкт, який передає повноваження, контролює їх реалізацію, а суб'єкт, який набув повноваження, звітує про їх виконання первинно уповноваженому органу. У законодавстві України є відсутнім визначення поняття «делегованих повноважень». У наказі Міністерства юстиції України «Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи» від 23 червня 2016 р. було зафіксовано спробу тлумачення поняття «дискреційні повноваження» як сукупності прав та обов'язків органів державної влади та місцевого самоврядування, осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, що надають можливість на власний розсуд визначити повністю або частково вид і зміст управлінського рішення, яке приймається, або можливість вибору на власний розсуд одного з кількох варіантів управлінських рішень, передбачених нормативно-правовим актом, проектом нормативно-правового акту [5].

Можливість і необхідність застосування дискреційних повноважень пов'язано з визначенням рівнем розвитку права та можливістю застосування розсуду. У цьому контексті слушно видається думка В.С. Нерсесянца, яким стверджено, що в понятті «розсуд» слід звернути увагу на два важливі моменти. По-перше, розсуд визнає нормативність права, а по-друге, на те, що в законі може бути конкретизований не «будь-який довільно взятий зміст, а лише визначений за своєю суттю зміст (тобто свобода)» [6, с. 353].

Загалом застосування дискреційних повноважень засновано на підставі сукупності усіх форм юридичного закріплення й організаційного забезпечення загальнообов'язкових правил поведінки у сукупності їх взаємозв'язків, через які об'єк-

тивуються приписи, що регулюють реалізацію компетенції органів публічної влади на підставі адміністративного розсуду. О.В. Тодошак вдало віднесено до детермінуючих ознак дискреційних повноважень такі:

1) їх застосування є можливим за умови дотримання принципу верховенства права, натомість, повноваження, яких не передбачено законом, є свавіллям відповідно до ст. ст. 6, 19 Конституції України;

2) їх застосування є можливим у разі відсутності єдиного варіанту реалізації компетенції публічної адміністрації стосовно конкретно визначених суспільних відносин та конкретно визначеного їх складу;

3) їх застосування є можливим виключно суб'єктами публічної адміністрації, яких уповноважено на це законодавством в межах їхніх повноважень, оскільки такі суб'єкти діють під час виконання покладених на них обов'язків і представляють публічні інтереси;

4) їх застосування здійснюється на основі інтелектуальної, аналітичної, творчої діяльності, оскільки суб'єкт публічної адміністрації здійснює вибір найбільш оптимального варіанту використання інструментів публічного адміністрування для врегулювання конкретно визначених суспільних відносин із конкретно-визначеним їхнім складом;

5) їх застосування здійснюється у відповідності до належної мети публічного адміністрування, без наявності сторонніх намірів, власної вигоди, та впливу інших чинників, що суперечить принципам публічного адміністрування [7, с. 18].

Таким чином, правомочність правоохоронного органу на застосування дискреційних повноважень щодо передачі повноважень на проведення огляду (переогляду) товарів, транспортних засобів комерційного призначення митним органам закріплено Кримінальним процесуальним кодексом України без прямої вказівки на те, що це делеговані повноваження. При цьому загальною підставою делегування повноважень є реалізація права владного суб'єкта, якого йому надано Конституцією України ст. 19 діяти лише в межах тих повноважень та у спосіб, яких встановлено законом [8]. Об'єктивна обумовленість як загальна ознака діяльності правоохоронних органів є притаманною для застосування дискреційних повноважень щодо передання доручення на проведення огляду та переогляду товарів, транспортних засобів. Тому делегування цього виду повноважень від правоохоронних органів до митних є можливим лише у випадку кримінального провадження. У протилежному випадку доручення на здійснення огляду (переогляду) товарів, транспортних засобів комерційного призначення не потребує виконання.

Процедурною підставою делегування повноваження від правоохоронного органу до митного щодо здійснення огляду (перегляду) товарів, транспортних засобів комерційного призначення є доручення про це. Форму доручення закріплено нормативно [9]. До обов'язкових структурних елементів доручення на проведення огляду (перегляду) товарів, транспортних засобів комерційного призначення віднесено такі, як:

- 1) реквізити правоохоронного органу, який направляє доручення;
- 2) реквізити митного органу, до якого направлено доручення;
- 3) вид огляду (перегляд), який має бути застосовано;
- 4) підстава проведення огляду (перегляду) (номер кримінального провадження, справи);
- 5) ідентифікуюча інформація про об'єкт огляду (перегляду);
- 6) термін дії доручення та особи, яких може бути залучено до проведення огляду (перегляду) товарів, транспортних засобів комерційного призначення.

У контексті взаємодії правоохоронних органів та митних органів необхідним є налагодження співробітництва із застосуванням механізмів електронного урядування (включно з такими електронними підсистемами, як: е-інформація, е-консультації, е-прийняття рішень, е-ініціативи, е-партнерство, е-контроль, е-делегування та е-експертизи) [10, с. 290]. Це пов'язано з відсутністю закріпленого способу передання доручення від правоохоронних органів до митних органів на огляд (перегляд) товарів, транспортних засобів

комерційного призначення за допомогою засобів телекомунікаційного зв'язку.

Автором убачається доцільним затвердити порядок взаємодії правоохоронних органів та уповноважених підрозділів органів, що здійснюють контроль за додержанням податкового і митного законодавства щодо проведення огляду (перегляду) товарів, транспортних засобів комерційного призначення. У вказаному нормативно-правовому акті необхідно визначити: фактичні підстави здійснення взаємодії, форми взаємодії, процедури співробітництва з виокремленням її проміжних етапів, відповідальність за порушення умов взаємодії тощо.

Висновки. Проведене дослідження дозволяє акцентувати увагу на відсутності спеціальної правової регламентації порядку взаємодії у сфері між правоохоронними та митними органами загалом та щодо здійснення огляду (перегляду) товарів, транспортних засобів комерційного призначення зокрема. Встановлено, що повноваження, які стосуються взаємодії, є елементом діяльності одночасно кількох суб'єктів публічної влади, тобто їх охоплено компетенцією правоохоронних органів та митних органів. Виокремлено такі форми взаємодії між правоохоронними органами та митними органами щодо проведення огляду (перегляду) товарів, транспортних засобів комерційного призначення, як співробітництво та узгодження.

Акцентовано увагу на делегуванні повноважень щодо огляду (перегляду) товарів, транспортних засобів комерційного призначення як виразу узгодження між правоохоронними та митними органами.

Література

1. Митний кодекс України : Закон України від 13.03.2012 р. № 4495-VI. Дата оновлення: 19.06.2020 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17#Text> (дата звернення: 21.08.2020 р.).
2. Теория государства и права: курс лекций / под ред. М.Н. Марченко. Москва : Зерцало, 1997. 143 с.
3. Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон України від 3.04.2012 № 4651-VI. Дата оновлення: 11.09.2020р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/465117?find=1&text=%D0%B4%D0%BE%D1%80%D1%83%D1%87%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8F#w1_1 (дата звернення: 21.08.2020 р.).
4. Кожушко С. Взаємодія як філософське й психологічне поняття. *Освіта регіону*. 2013. № 3. URL : <http://social-science.com.ua/article/1221> (дата звернення: 20.08.2020 р.).
5. Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи: наказ Міністерства юстиції України від 23 червня 2016 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1380323-10> (дата звернення: 06.09.2019).
6. Нерсесянц В.С. Право и закон. Москва, 1983. С. 353.
7. Тодощак О.В. Дискреційні повноваження суб'єктів публічної адміністрації. Правове життя сучасної України : у 3 т. : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 15 трав. 2020 р.) / відп. ред. М.Р. Аракелян. Одеса : Гельветика, 2020. Т. 2. С. 17–20.
8. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р., із змінами і доповненнями. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
9. Доручення на проведення огляду (перегляду) товарів, транспортних засобів комерційного призначення: Про затвердження вичерпного переліку підстав, за наявності яких може проводитись огляд (перегляд) товарів, транспортних засобів комерційного призначення органами доходів і зборів України від 23.05.2012 № 467. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/467-2012-%D0%BF#n10> (дата звернення: 20.08.2020 р.).

10. Сичова В.В. Взаємодія інституту політичної опозиції та державного управління в умовах розвитку інформаційного суспільства. *Актуальні проблеми державного управління*. 2012. № 2. Ст. 282–292.

References

1. Mytnyi kodeks Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 13.03.2012 r. № 4495-VI. Data onovlennia: 19.06.2020 r. [The Customs Code of Ukraine: The Law of Ukraine of March 13, 2012 № 4495-VI. Update date: 19.06.2020]. *zakon.rada.gov.ua* Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17#Text> [in Ukrainian].
2. Marchenko M. N. (Eds.). (1997) *Teoriya hosudarstva y prava: kurs lektsyi [Theory of state and law: a course of lectures]*. Moscow: Zertsalo [in Russian].
3. Kryminalnyi protsesualnyi kodeks Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 3.04.2012 № 4651-VI. Data onovlennia: 11.09.2020 [The Criminal Procedural Code of Ukraine: The Law of Ukraine dated April 3, 2012. No. 4651-VI. Update date: 09/11/2020] *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from :https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/465117?find=1&text=%D0%B4%D0%BE%D1%80%D1%83%D1%87%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8F#w1_1 [in Ukrainian].
4. Kozhushko S. (2013) *Vzaiemodiia yak filosofske y psikhologichne poniattia. Osvita rehionu № 3 [Interaction as a philosophical and psychological concept. Education of the region № 3]*. Retrieved from: social-science.com.ua [in Ukrainian].
5. Pro zatverdzhennia Metodolohii provedennia antykoruptsiinoi ekspertyzy: nakaz Ministerstva yustytzii Ukrainy vid 23 chervnia 2016 r. [On approval of the Methodology for conducting anti-corruption expertise: order of the Ministry of Justice of Ukraine dated June 23, 2016] *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1380323-10> [in Ukrainian]
6. Nersesians V. S. (1983). *Pravo y zakon [The right and the law]*. Moscow [in Russian].
7. Todoshchak O. V. (2020). Dyskretsiyni povnovazhennya sub'yektiv publichnoyi administratsiyi. Pravove zhyttya suchasnoyi Ukrayiny : u 3 t. [Discretionary powers of public administration entities. Legal life of modern Ukraine: in 3 books] Proceedings from: *Mizhnar. nauk.-prakt. konf. (m. Odesa, 15 trav. 2020 r.) – International scientific-practical conference* (Odesa, May 15, 2020) (pp. 17-20).
8. Konstytutsiia Ukrainy [Constitution of Ukraine]. (1996, June 28). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy –Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*. [in Ukrainian].
9. Doruchennia na provedennia ohliadu (pereohliadu) tovariv, transportnykh zasobiv komertsiiinoho pryznachennia: Pro zatverdzhennia vycherpnoho pereliku pidstav, za naiavnosti yakykh mozhe provodytys ohliad (pereohliad) tovariv, transportnykh zasobiv komertsiiinoho pryznachennia orhanamy dokhodiv i zboriv Ukrainy vid 23.05.2012 № 467. [Power of attorney for inspection (re-inspection) of goods, commercial vehicles: On approval of an exhaustive list of grounds on which inspection (re-inspection) of goods, commercial vehicles may be carried out by the bodies of revenues and fees of Ukraine from 23.05.2012 № 467.] *zakon.rada.gov.ua* Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/467-2012-%D0%BF#n10> [in Ukrainian]
10. Sychova V. V. (2012). Vzaiemodiia instytutu politychnoi opozytzii ta derzhavnoho upravlinnia v umovakh rozvytku informatsiinoho suspilstva. *Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia [Interaction of the institute of political opposition and public administration in the conditions of information society development. Actual problems of public administration]*. [in Ukrainian].