

Володимир ТИТОР

викладач кафедри податків та фіскальної політики, Західноукраїнський національний університет, Тернопіль, Україна, v.tytor@gmail.com

ORCID ID: 0000-0002-2039-3716

Віктор ЗАЯЦ

старший науковий співробітник відділу удосконалення протидії митним правопорушенням, Науково-дослідний центр митної справи Науково-дослідного інституту фіскальної політики Університету Державної фіскальної служби України, Ірпінь, Україна, zyjcis@gmail.com

ORCID ID: 0000-0003-4840-0823

Ігор КЕКІШ

викладач кафедри податків та фіскальної політики, Західноукраїнський національний університет, Тернопіль, Україна, kekishigor@gmail.com

ORCID ID: 0000-0003-1798-3130

ОРГАНІЗАЦІЙНО-СТРУКТУРНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ МИТНИХ ОРГАНІВ

Вступ. Розглянуто питання щодо надання митним органам України права на оперативно-розшукову діяльність (ОРД) з метою покращення протидії та виявлення порушень митного законодавства, які становлять загрозу економічним, соціальним і фіскальним інтересам держави та законним інтересам торгівлі. Досліджено правові норми та директиви міжнародних організацій, членом яких є Україна, та міжнародних угод, ратифікованих Україною, проведено порівняння з національним законодавством. Запропоновано переглянути чинне українське законодавство з митної справи в напрямку боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил, привести його до міжнародних норм та надати митним органам права на ОРД як повноцінному правоохоронному органу. Запропоновано завдання і показники їх досягнення з організаційного забезпечення ОРД в митній службі України та структуру правоохоронних підрозділів митної служби України.

Мета – проаналізувати міжнародні правові акти з митної справи, які вказують на необхідність надання митним органам України ОРД з метою виконання ними своїх функцій у напрямку боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил, в повному обсязі та більш ефективно. Це право необхідне митним органам не лише для протидії та запобігання проявам контрабанди, а й для результативної взаємодії з митними і правоохоронними органами інших держав.

Методи. У статті під час дослідження організаційно-структурного забезпечення оперативно-розшукової діяльності митних органів застосовано методи аналізу, порівняння та синтезу.

Результати. Виявлено та систематизовано недоліки щодо інституційної спроможності у сфері правоохоронної діяльності митної служби України, зокрема відсутністю ОРД у вітчизняних митних органів, що дало змогу визначити шляхи та перспективи їх подальшого впровадження. Особливу увагу приділено потребі синхронізації положень українського законодавства з відповідними нормами міжнародних угод, чинних для України, та інших, нератифікованих Україною, з цього питання.

Перспективи. Подальші наукові дослідження стосовно інституційної спроможності у сфері правоохоронної діяльності митної служби України, в напрямку організаційно-структурного забезпечення оперативно-розшукової діяльності митних органів, доцільно проводити на основі сформованого теоретичного обґрунтування складу її правоохоронних повноважень із урахуванням рівнів офіційної взаємодії – відомчого, міжвідомчого, міжнародного.

Ключові слова: митна справа, митні органи, митна служба, митні прототипи, порушення митних правил, контрабанда, митні правопорушення.

Табл.: 1, бібл.: 11.

Владимир ТЫТОР

преподаватель кафедры налогов и фискальной политики, Западноукраинский национальный университет, Тернополь, Украина

Виктор ЗАЯЦ

старший научный сотрудник отдела усовершенствования противодействия таможенным правонарушениям, Научно-исследовательский центр таможенного дела Научно-исследовательского института фискальной политики Университета Государственной фискальной службы Украины, Ирпень, Украина

Игорь КЕКИШ

преподаватель кафедры налогов и фискальной политики, Западноукраинский национальный университет, Тернополь, Украина

ОРГАНИЗАЦИОННО-СТРУКТУРНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОПЕРАТИВНО-РОЗЫСКНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ТАМОЖЕННЫХ ОРГАНОВ

Введение. Рассмотрено предоставление таможенным органам Украины права на оперативно-розыскную деятельность (ОРД) с целью улучшения противодействия и выявления нарушений таможенного законодательства, которые составляют угрозу экономическим, социальным и фискальным интересам государства и законным интересам торговли. Исследованы правовые нормы и директивы международных организаций, членом которых является Украина, и международных соглашений, ратифицированных Украиной, проведено сравнение с национальным законодательством. Предложено пересмотреть действующее украинское законодательство по таможенному делу по борьбе с контрабандой и нарушениями таможенных правил, привести его к международным нормам и предоставить таможенным органам право на ОРД как полноценному правоохранительному органу. Предложено задачи и показатели их достижения с организационного обеспечения ОРД в таможенной службе Украины и примерную структуру правоохранительных подразделений таможенной службы Украины.

Цель – провести анализ международных правовых актов по таможенному делу, которые указывают на необходимость предоставления таможенным органам Украины

ОРД с целью выполнения ими своих функций по борьбе с контрабандой и нарушениями таможенных правил, в полном объеме и более эффективно. Это право необходимо таможенным органам не только для противостояния и предотвращения проявлениям контрабанды, но и для результативного взаимодействия с таможенными и правоохранительными органами других государств.

Методы. В статье во время исследования организационно-структурного обеспечения оперативно-розыскной деятельности таможенных органов применены методы анализа, сравнения и синтеза.

Результаты. Выявлены и систематизированы недостатки относительно институциональной способности в сфере правоохранительной деятельности таможенной службы Украины, в частности отсутствие ОРД в отечественных таможенных органах. Особое внимание уделено необходимости синхронизации положений украинского законодательства с соответствующими нормами международных соглашений, действующими для Украины, и других, нератифицированных Украиной, по данному вопросу.

Перспективы. Дальнейшие научные исследования относительно институциональной способности в сфере правоохранительной деятельности таможенной службы Украины, в направлении организационно-структурного обеспечения оперативно-розыскной деятельности таможенных органов, целесообразно проводить на основе сформированного теоретического обоснования состава ее правоохранительных полномочий с учетом уровней официального взаимодействия – ведомственного, межведомственного, международного.

Ключевые слова: таможенное дело, таможенные органы, таможенная служба, таможенные прототипы, нарушение таможенных правил, контрабанда, таможенные правонарушения.

Volodymyr TYTOR

Lecturer at the Department of Data and Fiscal Policy, West Ukrainian National University, Ternopil, Ukraine, v.tytor@gmail.com
ORCID ID: 0000-0002-2039-3716

Victor ZAIATS

Senior Research Scholar, Department for the Improvement of Counteraction to Customs Offenses, Scientific Research Center for Customs Affairs Research Institute of Fiscal Policy University of the State Fiscal Service of Ukraine, Irpin, Ukraine, zyjcis@gmail.com
ORCID ID: 0000-0003-4840-0823

Ihor KEKISH

Lecturer at the Department of Data and Fiscal Policy, West Ukrainian National University, Ternopil, Ukraine, kekishihor@gmail.com
ORCID ID: 0000-0003-1798-3130

ORGANIZATIONAL AND STRUCTURAL SUPPORT OF OPERATIONAL AND SEARCH ACTIVITIES OF CUSTOMS AUTHORITIES

Introduction. The issue of granting the customs authorities of Ukraine the right to operational-search activities (OSA), in order to improve the fight against and identify violations of customs legislation that threaten the economic, social and fiscal interests of the state and the

legitimate interests of trade are analyzed. On this task, the legal norms and directives of international organizations of which Ukraine is a member and international agreements ratified by Ukraine were studied, and a comparison with our legislation was made. It is proposed to revise the current Ukrainian legislation on customs in the direction of combating smuggling and violations of customs rules, bring it into line with international standards and give customs authorities the right to the OSA as a full-fledged law enforcement agency. The tasks and indicators of their achievement on organizational support of the OSA in the Customs Service of Ukraine and the approximate structure of law enforcement units of the Customs Service of Ukraine are offered.

The purpose of the article is to analyze international legal acts on customs, which indicate the need to provide the customs authorities of Ukraine with OSA in order to perform their functions in the fight against smuggling and violations of customs rules, in full and more effectively. This right is necessary for customs authorities not only to counter and prevent smuggling, but also for effective cooperation with customs and law enforcement agencies of other states.

Methods. The methods of analysis, comparison and synthesis during the study of organizational and structural support of operational-search activities of customs authorities were used.

Results. The main scientific result of the article is to identify, related to the terms of institutional capacity in the field of law enforcement of the Customs Service of Ukraine were identified and systematized, in particular, the lack of OSA in domestic customs authorities, which allowed to identify ways and prospects for their further implementation. Particular attention is paid to the need to synchronize the provisions of Ukrainian legislation with the relevant provisions of international agreements in force for Ukraine and other non-ratified by Ukraine on this issue.

Perspectives. Further research on the institutional capacity in the field of law enforcement of the Customs Service of Ukraine, in the direction of organizational and structural support of operational-search activities of customs authorities, should be conducted on the basis of theoretical justification of its law enforcement powers, taking into account levels of official interaction – departmental, interagency, international.

Keywords: custom affair, customs authorities, Custom Service of Ukraine, customs blueprints, violation of customs rules, smuggling, customs offenses.

JEL Classification: H26, K34.

Постановка проблеми. Сучасному світові притаманне динамічне зростання обсягів міждержавної торгівлі, а також міжнародних транспортних перевезень пасажирів і вантажів. За таких обставин митні органи країн перебувають на передній лінії боротьби з транскордонними правопорушеннями, особливу небезпеку серед яких становлять контрабанда зброї, боєприпасів, отруйних, сильнодіючих, вибухових речовин, радіоактивних матеріалів, наркотичних засобів, психотропних речовин, їх

аналогів й прекурсорів, а також комерційні шахрайства, пов'язані з незаконним розміщенням через митний кордон культурних цінностей, контрафактних товарів, високооподатковуваних товарів, таких як сигарети, алкогольні напої, брендові товари, ін. Результативність цих заходів залежить від обсягу правоохоронних повноважень, якими, відповідно до положень законодавства, наділені митні органи держави. В зв'язку з цим зростає потреба у дослідженні митного правозастосування та подальшому його

удосконаленні, зокрема – надання митним органам України оперативно-розшукової діяльності (ОРД).

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Про необхідність надання митним органам України повноважень щодо здійснення ОРД, як однієї із основних складових правоохоронної діяльності, у своїх працях зазначають науковці К. Антонов [1], В. Варави [1], О. Разумова [2], Л. Дорофеева [3], Є. Додін, В. Орлов, Д. Приймаченко, А. Уліцький.

Зокрема, у працях К. В. Антонова і В. В. Варави акцентовано на необхідності збільшення повноважень митних органів, а саме – надання їм права здійснювати ОРД і досудове слідство, висвітлено сучасний стан, проблеми, причини і тенденції з цього питання, також вказується на необхідності отримання статусу судово-експертних установ – митними лабораторіями. Необхідність збільшення обсягу названих повноважень, згідно з дослідженнями науковців, обумовлюється практикою, яка склалась у багатьох економічно розвинутих країнах; переміщенням через митний кордон України великих обсягів контрабанди; недоречністю покладання на митні органи відповідальності за боротьбу із контрабандою без забезпечення їх відповідними можливостями та інструментарієм; унеможливленням повноцінного обміну інформацією між митними органами та іншими, уповноваженими на ОРД, органами [1].

О. Разумова доводить необхідність надання повноважень зі здійснення ОРД Держмитслужбі України, відповідному профільному департаменту з боротьби з митними правопорушеннями. До такого висновку дослідниця дійшла, опрацювавши: відповідні положення Митного кодексу ЄС, в яких визначено права митних органів організувати та реалізувати ОРД, пов'язану з отриманням, нагромадженням, обробкою

та перевіркою 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; Рамкові стандарти Всесвітньої митної організації (ВМО) в контексті забезпечення обсягу, змісту і порядку митної безпеки США, Великобританії, Німеччини, Польщі [2].

Науковець Л. М. Дорофеева доводить доцільність та обґрунтованість офіційного визнання митних органів правоохоронними, опираючись на аналіз функціонального навантаження захисного (правоохоронного) характеру митних органів, такого як контроль за дотриманням законодавства у сфері регулювання порядку здійснення зовнішньоекономічної діяльності, переміщенням транспортних засобів, товарів через митний кордон України, провадження у справах про порушення митних правил тощо, а також той факт, що декриміналізація контрабанди та обмеження повноважень митних органів щодо реалізації ОРД насправді жодним чином не знизила їхньої активності у сфері протидії злочинності. Відповідно до таких міркувань, науковець зробила висновок про необхідність законодавчого закріплення за митними органами України повноважень у сфері ОРД, зокрема шляхом прийняття відповідних нормативно-правових актів з питань: структурної реорганізації з метою створення підрозділу, уповноваженого на здійснення ОРД; впорядкування безпосередньої організації провадження негласних слідчих дій; створення умов для належного захисту інформації з обмеженим доступом [3].

Метою статті є дослідження міжнародних правових норм, які регламентують

порядок боротьби митних органів з правопорушеннями в митній сфері із застосуванням митними органами інших країн ОРД, як необхідної. Особливу увагу необхідно приділити потребі синхронізації положень українського законодавства з відповідними нормами міжнародних угод, чинних для України, а також директив і стандартів, які діють в ЄС з даного питання.

Виклад основного матеріалу дослідження. Питання ефективності боротьби митних органів з митними правопорушеннями перебуває в центрі уваги митних адміністрацій – учасників Всесвітньої митної організації (ВМО), членства в якій Україна набула в 1992 р. Зважаючи на це, Радою митного співробітництва – попередником ВМО – видано Резолюцію від 24 червня 1992 року “Щодо важливості розвідувальних даних для підтримки діяльності з митного правозастосування” [4].

У ній зазначено, що розвідка є важливим знаряддям для митних адміністрацій у боротьбі проти зростаючого комерційного шахрайства та незаконного обігу наркотиків, які мають міжнародний характер. При цьому наголошено на необхідності вдосконалення обміну розвідданими на національному, регіональному та міжнародному рівнях з метою підвищення ефективності дій митних служб та забезпечення оптимального використання наявних у них ресурсів. Резолюція закликає країни-учасники ВМО посилити адміністративне й 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 Всесвітньої митної організації “Про роль митниці в контексті безпеки” (Резолюція Пунта-Кана, грудень 2015) [5] ВМО визна-

чає митні органи в усьому світі як форпост захисту проти багатьох кримінальних, екстремістських та терористичних організацій, які протиправним чином використовують міжнародні кордони. При цьому обмін розвідданими та тісна співпраця між митними органами й 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:

- внести питання транскордонної безпеки до своїх стратегічних планів, використовуючи це для розширення свого мандату та правоохоронних функцій;
- застосовувати увесь 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;
- внести свій вклад у боротьбу з тероризмом, включаючи запобігання фінансуванню тероризму через іншу незаконну діяльність.

Важливим напрямком організаційного забезпечення ОРД під час здійснення митної справи є нарощування правоохоронної спроможності митних органів шляхом зміцнення законодавчого підґрунтя для застосування ними оперативно-розшукових заходів.

Варто наголосити, що, набуваючи в 2000-му участі в Міжнародній конвенції про взаємну адміністративну допомогу у відверненні, розслідуванні та припиненні по-

рушень митного законодавства (Конвенція Найробі) [6], наша держава не приєдналася до Додатків IV, IX, X, XI цієї Конвенції, чим було обмежено підстави для здійснення ОРД митними органами України. Ми вважаємо, що для виправлення цієї ситуації необхідно долучити вказані Додатки до власного законодавчого поля, в результаті чого митні органи набудуть права на здійснення допомоги за запитом стосовно нагляду, збору інформації; надання допомоги у боротьбі з контрабандою наркотиків та психотропних речовин, у протидії контрабанді творів мистецтва, антикваріату та інших культурних цінностей.

У зазначеній Конвенції “порушення митного законодавства” означає будь-яке порушення або спробу порушення митного законодавства; “митне шахрайство” – порушення митного законодавства, за допомогою якого особа вводить митні органи в оману і, таким чином, уникає, повністю або частково, сплати імпорتنих або експортних мит та податків, чи виконання заборон і обмежень, встановлених митним законодавством, або отримує будь-яку вигоду в порушення митного законодавства; “контрабанда” означає митне шахрайство, що полягає у переміщенні товарів через митний кордон у будь-який прихований спосіб [6].

У Додатку IV Конвенції Найробі визначено, що у разі надання запиту митної адміністрації однієї Договірної Сторони митна адміністрація іншої Договірної Сторони в межах своїх можливостей та компетенції здійснює особливий нагляд у визначений період часу за переміщенням в межах її території (в'їздом, виїздом) осіб, які підозрюються в тому, що вони постійно чи періодично здійснюють порушення митного законодавства на території запитуючої Договірної Сторони; за певними автомобілями, суднами, літаками та іншими транспортними засобами, які підозрюються у використанні для

вчинення порушень митного законодавства на території запитуючої Договірної Сторони; за переміщеннями певних товарів, які за повідомленням митної адміністрації Договірної Сторони у значних обсягах незаконно переміщуються з/на її територію; за певними приміщеннями для складування товарів, щодо яких є підозра, що їх використовують для незаконного ввезення товарів на територію запитуючої Договірної Сторони.

Відповідно, до митної адміністрації запитуючої Договірної Сторони передається відповідний звіт про здійснений особливий нагляд.

Вказана діяльність із особливого нагляду відповідає, наданому пунктом 11 ст. 8 Закону України від 18.02.1992 № 2135-XII “Про оперативно-розшукову діяльність” (Закон про ОРД) [7], праву оперативним підрозділам здійснювати спостереження за особою, річчю або місцем.

Збір інформації, яка становить міжнародний інтерес, відповідно до Додатку IX Конвенції Найробі, здійснює її Секретаріат для внесення до центрального банку інформації, яку надають Договірні Сторони і використовують для підготовки узагальнень і навчальних посібників щодо нових і рецидивних напрямків здійснення митного шахрайства.

Генеральний секретар Ради Конвенції Найробі розповсюджує серед служб та посадових осіб, визначених митними адміністраціями Договірних Сторін, вищезгадані узагальнення та навчальні посібники, а також специфічну інформацію, що міститься у центральному банку, в обсязі, який він вважає необхідним. За запитом Договірних Сторін Генеральний секретар Ради надає їм будь-яку іншу наявну в нього інформацію.

Збір інформації, яка становить міжнародний інтерес, стосується відомостей про:

- осіб, які визнані винними у вчиненні контрабанди, підозрюваних у вчиненні

контрабанди або затриманих у зв'язку з вчиненням контрабанди на території Договірної Сторони;

- осіб, остаточно визнаних винними у вчиненні митного шахрайства, що не є контрабандою, а також підозрюваних у вчиненні такого шахрайства;
- методи вчинення контрабанди та інших видів шахрайства, включаючи способи приховування, фальсифікації та підробки;
- транспортні засоби, задіяні для вчинення контрабанди.

Договірні Сторони повідомляють одна одній про нові, незвичні, можливі, та про кожне застосування відомих методів вчинення контрабанди й інших видів шахрайства та з метою виявлення сучасних тенденцій.

Про фізичних осіб, які вчинили порушення митного законодавства, Генеральний секретар Ради Конвенції Найробі надає інформацію державам, громадянами яких вони є, державам їхнього проживання та державам, у яких вони перебували протягом попередніх 12 місяців.

Вказана діяльність зі збору та використання інформації відповідає, наданому пунктом 18 ст. 8 Закону про ОРД, праву оперативним підрозділам створювати і застосовувати автоматизовані інформаційні системи.

Згідно з Додатком Х Конвенції Найробі, надання допомоги у боротьбі з контрабандою наркотиків та психотропних речовин, регламентовано, що митні адміністрації Договірних Сторін, з власної ініціативи і без затримки, передають митним адміністраціям, яких це безпосередньо стосується, та до Секретаріату Конвенції будь-яку наявну інформацію про вчинені або очікувані дії, які можуть призвести до контрабанди наркотичних засобів або психотропних речовин, осіб, причетних до вчинення або які підозрюються у вчиненні контрабанди наркотичних засобів або психотропних ре-

човин, та про транспортні засоби, які використовувалися або підозрюються у використанні для вчинення таких дій, а також інформацію щодо нових способів та методів, включаючи способи приховування, які використовують для контрабанди наркотичних засобів, психотропних речовин та новітніх речовин і засобів, які використовують як наркотики або психотропні речовини і які є об'єктом контрабанди.

Генеральний секретар Ради Конвенції Найробі забезпечує внесення перелічених вище відомостей до центрального банку інформації, їхнє узагальнення, використання та розповсюдження.

Будь-яку інформацію щодо контрабанди наркотичних засобів і психотропних речовин, що міститься у центральному інформаційному банку, а також підготовлені з цього питання будь-які узагальнення та навчальні посібники, у разі відсутності заперечень з боку Договірної Сторони, що надає інформацію, Генеральний секретар Ради Конвенції розповсюджує в межах доцільного серед служб та посадових осіб, відповідних структур Організації Об'єднаних Націй та Міжнародної організації кримінальної поліції (Інтерпол) й інших міжнародних організацій, з якими щодо цього є відповідні домовленості.

При наданні запиту митною адміністрацією однієї Договірної Сторони митна адміністрація іншої Договірної Сторони в рамках своєї компетенції та можливостей здійснює спеціальний нагляд за значними переміщеннями наркотичних засобів і психотропних речовин, переміщенням осіб, підозрюваних у контрабанді наркотичних засобів та психотропних речовин, складськими приміщеннями та транспортними засобами, щодо яких є підстави передбачати, що їх використовують для вказаної контрабанди. За результатами такого нагляду Договірна Сторона надає звіти до митної адміністрації запитуючої Договірної Сторони.

В процесі надання запиту митною адміністрацією однієї Договірної Сторони митна адміністрація іншої Договірної Сторони, керуючись чинним законодавством на її території, з метою отримання доказів вчинення контрабанди наркотичних засобів або психотропних речовин згідно з розслідуванням, що проводиться на території запитувачої Договірної Сторони, здійснює опитування й отримує свідчення від будь-яких осіб, які можуть бути причетні до вчинення контрабанди, а також від свідків або експертів, та передає результати проведеного опитування митній адміністрації запитувачої Договірної Сторони разом з відповідними документами та доказами.

Посадові особи митної адміністрації однієї Договірної Сторони за запитом іншої Договірної Сторони можуть брати участь у розслідуваннях, що проводяться на території іншої Договірної Сторони, за необхідності, якщо така встановлена обома Договірними Сторонами та з врахуванням законодавства обох Сторін.

Виконання дій з надання допомоги у боротьбі з контрабандою наркотиків та психотропних речовин, що передбачено Додатком X Конвенції Найробі, відповідає, наданому пунктом 20 ст. 8 Закону про ОРД, праву оперативним підрозділам звертатися у межах своїх повноважень із запитами до правоохоронних органів інших держав та міжнародних правоохоронних організацій.

Згідно з додатком XI Конвенції Найробі визначено надання допомоги у протидії контрабанді творів мистецтва, антикваріату та інших культурних цінностей, що аналогічно наданню допомоги у боротьбі з контрабандою наркотиків та психотропних речовин.

Слід зазначити, що чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, 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”) [8].

Якщо міжнародним договором України, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, встановлено інші правила, ніж ті, що передбачені Митним кодексом та іншими законами України, застосовуються правила міжнародного договору України, як це передбачено ч. 3 ст. 1 Митного кодексу України (МКУ) [9].

Згідно з Конвенцією Найробі Договірні Сторони погоджуються, що їх митні адміністрації надаватимуть одна одній взаємну допомогу з метою відвернення, розслідування та припинення порушень митного законодавства згідно з положеннями цієї Конвенції. Зміст такої допомоги передбачає застосування митними адміністраціями оперативного-розшукових заходів, наведених у Законі про ОРД .

Отже, приєднання України за встановленою процедурою до Додатків IV, IX, X, XI Конвенції Найробі організаційно забезпечуватиме набуття митними органами нашої держави повноважень на здійснення ОРД.

Помітно важливу роль у зміцненні правоохоронної спроможності митних 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 ДМСУ.

Положення Угоди від 27.06.2014 про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (далі – Угода про асоціацію з ЄС) [10], що набула чинності з 01.09.2017 р., якраз зумовлюють потребу змін у правоохоронній складовій державної митної справи.

У статті 22 (“Боротьба зі злочинністю та корупцією”) Угоди про асоціацію з ЄС

встановлено, що з метою попередження кримінальної і незаконно організованої чи іншої діяльності та у боротьбі з нею Сторони співпрацюють. Така співпраця зумовлена і вирішенням проблемних питань щодо незаконного переміщення через державні кордони нелегальних мігрантів; незаконного обігу наркотиків; контрабанди товарів; торгівлі людьми та вогнепальною зброєю; економічних злочинів у сфері оподаткування; підробки документів та ін.

Відповідно до положень ст. 76 (“Законодавство та процедури”) Угоди про асоціацію з ЄС Сторони домовилися щодо відповідності їхнього торговельного і митного законодавства, як принципового питання, уніфікації та ефективності застосування його положень і процедур в напрямку пропорційності, прозорості, передбачуваності, недискримінаційності, об’єктивності та забезпечення захисту і сприяння законній торгівлі, запобігання шахрайству, застосування міжнародних документів, що використовують у митній справі і торгівлі, котрі розроблені Всесвітньою митною організацією/ВМО, Світовою організацією торгівлі/СОТ, ін., а також керівних принципів ЄС, таких як Митні прототипи (стандарти).

Митні прототипи [11] покликані допомогти покращити і розвинути оперативні й адміністративні можливості митних служб за допомогою встановлення стандартів для досягнення, визначених у 19 ключових сферах, а також їх показників, що піддаються вимірюванню.

Для формування моделі організаційно забезпечення ОРД в митній службі України необхідно застосовувати Стандарт 12 (“Слідча і правоохоронна діяльність”) з Митних прототипів (далі – Стандарт 12).

Метою Стандарту 12 є створення ефективною і раціональною митної служби, здатної виявляти, запобігати і розслідувати митні правопорушення, акти шахрайства,

а також готувати справи для притягнення правопорушників до відповідальності. Така митна служба має бути доволі 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 має також забезпечувати дотримання національного та міжнародного законодавства. У переліку стратегічних завдань Стандарту 12 передбачені:

- розробка універсальної правової бази, яка надає митні повноваження, дає змогу обмінюватися інформацією та використовувати інформацію, а також поширюється на митне співробітництво;
- створення організаційних та оперативних можливостей, які дали б змогу 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 зв’язків з торговими організаціями і громадськістю;
- створення систем управління, інформаційних технологій, роботи з кадрами та навчання, які дали б змогу реалізувати 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 оперативно-розшукової діяльності (ОРД) в митній службі України, що заснований на завданнях та показниках їх досягнення Стандарту 12 Митних прототипів, подано у табл. 1.

**Завдання та показники їх досягнення з організаційного забезпечення
ОРД в митній службі України**

№	Завдання	Показники
1	2	3
Правова основа		
1	Забезпечення національним митним законодавством відповідних повноважень для допиту, огляду, затримання, арешту, конфіскації й обшуку стосовно 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 раціонального обміну інформацією між митними та іншими зацікавленими урядовими органами, з урахуванням вимог щодо захисту даних в плані обміну інформацією.	• Національне законодавство захищає особисті дані в ході обміну інформацією, в тому числі й особистими даними, між відповідними урядовими органами в встановлених ситуаціях
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 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 з певними іншими країнами • Укладено договори про взаємодопомогу з митних питань • Угоди дозволяють обмінюватися особистими 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 входить збір і аналіз інформації, а також надання актуальної інформації і даних про тенденції співробітникам, які займаються розслідуваннями і правозастосуванням	<ul style="list-style-type: none"> • Створено оперативні групи • Їх учасники пройшли належну підготовку • Встановлено порядок надання інформації такими групами співробітників, 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 (група реагування або спільні слідчі групи) • Створено мобільні групи • Учасники таких груп пройшли належну 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 тенденції і загрози (наприклад, тероризм, матеріали подвійного призначення, хімікати, зброю, відмивання грошей, порушення прав інтелектуальної власності).	<ul style="list-style-type: none"> • Є плани дій на випадок кризових ситуацій • Наявні гнучкі ресурси, які відповідають новим пріоритетам
Співробітництво		
10	Впровадження тісних робочих зв'язків, включаючи регулярні зустрічі й обмін інформацією, з судами й іншими правоохоронними відомствами з метою забезпечити належний та ефективний розгляд спроб здійснення і вчинення правопорушень, приділити належну увагу серйозності і наслідкам таких правопорушень.	<ul style="list-style-type: none"> • Встановлено тісні робочі зв'язки з поліцією та іншими органами, задіяними в судовому переслідуванні • Методи співпраці узгоджені і за можливості формально закріплені у вигляді письмових угод. • Відсутні правові перешкоди для ефективної співпраці з названими органами

1	2	3
11	Регулярний обмін інформацією між національними та міжнародними органами.	<ul style="list-style-type: none"> • За необхідності обмін інформацією здійснюється з національними і міжнародними партнерами на регулярній основі, тобто без запитів і в установлені терміни (щомісяця, щокварталу тощо)
12	Здійснення відповідно до національного законодавства спеціальних форм співпраці, що стосуються транскордонних дій (наприклад, переслідування по гарячих слідах, спільне спостереження за кордоном, спільні операції), з метою їх 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 торговими компаніями підписані МпВ • МпВ застосовують і регулярно переглядають 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 вебсайту 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 дають змогу здійснювати ефективний зв'язок між згаданими підрозділами
15	Створення центрального координаційного органу, який відповідав би за міжнародне співробітництво	<ul style="list-style-type: none"> • В організаційній структурі митниці є підрозділ / відділ, який відповідає за відповідну роботу 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 дають змогу громадськості надавати митниці інформацію про порушення • Існують можливості заохочення громадськості за надання митниці інформації, громадськість поінформована про такі можливості
Керівництво, персонал і підготовка		
17	Створення загальної для всієї адміністрації стратегії щодо слідчих і правоохоронних питань, забезпечення її доступності для всіх співробітників, які займаються слідчими і правоохоронними питаннями, і моніторингу керівництвом її застосування.	<ul style="list-style-type: none"> • Стратегія існує і регулярно оновлюється • Стратегія доступна для співробітників слідчих / правоохоронних структур • Слідчі / правоохоронні підрозділи залучаються до підготовки проектів / регулярного оновлення стратегії
18	Створення систем підготовки керівного складу та навчання кадрів зі слідчих і правоохоронних питань і їх координація з іншими правоохоронними відомствами.	<ul style="list-style-type: none"> • Здійснюється підготовка як керівників, так і рядових співробітників, які працюють в слідчій / правоохоронній сфері • Підготовка заснована на програмах підготовки, в яких враховується реальна стратегія в слідчій / правоохоронній сфері • Навчальні програми складають і виконують у співпраці з іншими правоохоронними органами
Матеріальна база, обладнання та комп'ютеризація		
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 обладнання
20	Комп'ютеризація слідчих і правоохоронних систем за можливості і необхідності.	<ul style="list-style-type: none"> • Інформаційно-комунікаційна технологія використовується для підтримки слідчої / правоохоронної структури за можливості і необхідності

На особливу увагу заслуговує те, що Стандартом 12 (“Слідча і правоохоронна діяльність”) Митних прототипів слідча діяльність, поряд з оперативно-розшуковою діяльністю, віднесена до компетенції митних органів.

Тож, з погляду інтересів митної безпеки, передбачене Стандартом 12, наділення митної служби одночасно оперативними та слідчими повноваженнями, покликане забезпечити цілісність та ефективність правоохоронної місії державної митної служби.

З урахуванням вищенаведеного обсягу завдань, призначеного до виконання súčasною, згідно з міжнародними стандартами, митною службою України, має відбутися відповідна структурна трансформація її правоохоронних підрозділів.

Чинна на сьогодні структура правоохоронних підрозділів митної служби, в умовах недостатності її правового статусу, позбавлена складових елементів оперативно-розшукового, слідчого та розвідувального спрямування.

Застосування у назвах підрозділів митної служби терміна “оперативний” певним чином зміцнює її правоохоронний імідж та заохочує до функціонального вдосконалення, але не компенсує відсутність інституційних важелів, необхідних для самостійного та повноцінного здійснення митними органами оперативно-розшукових заходів, що наведені у Законі про ОРД [7].

Відтак після приведення норм законодавства України відповідно до положень Конвенції Найробі, Митних прототипів ЄС, Резолюцій ВМО “Щодо важливості розвідувальних даних для підтримки діяльності з митного правозастосування”, “Про роль митниці в контексті безпеки” виникнуть підстави для структурної трансформації правоохоронного блоку митної служби держави.

Висновки. Підсумовуючи вищевикладене, варто наголосити на ключових компонен-

тах організаційно-структурного забезпечення оперативно-розшукової діяльності вітчизняних митних органів. А саме на необхідності:

1. Усунення дисбалансу між правоохоронними завданнями та повноваженнями митних органів України шляхом законодавчого розширення їхнього правового мандату.

2. Організації митної розвідувальної діяльності відповідно до Резолюцій ВМО від 24 червня 1992 року “Щодо важливості розвідувальних даних для підтримки діяльності з митного правозастосування”, “Про роль митниці в контексті безпеки” (Резолюція Пунта-Кана) [2].

3. Застосування митними органами всього спектру сучасних прийомів виявлення та розслідування, обміну розвідданими, контрольованих поставок, пошукових собак та обладнання.

4. Впровадження заходів, спрямованих на застосування мультиагентського підходу в сфері боротьби з незаконним обігом наркотиків, відмиванням грошей, торгівлею вогнепальною зброєю, контрабандою та шахрайством.

5. Міжнародної, міжвідомчої правоохоронної співпраці з метою залучення митних органів до планування та проведення спеціальних операцій проти транскордонної злочинності.

6. Долучення, за встановленою процедурою, Додатків IV, IX, X, XI Конвенції Найробі до законодавства України з метою посилення правового підґрунтя для набуття митними органами нашої держави повноважень на здійснення ОРД.

7. Застосування у митній справі згідно з ст. 76 Угоди про асоціацію з ЄС керівних принципів ЄС, таких як Митні прототипи (Customs blueprints) [11], для забезпечення здійснення митними органами України слідчої та оперативно-розшукової діяльності з метою досягнення цілісності й ефективності правоохоронної місії ДМСУ.

8. Структурної трансформації правоохоронних підрозділів митної служби України відповідно до потреб розвідувальної, слідчої, оперативно-розшукової діяльності.

Список використаних джерел

1. Антонов К.В., Варава В.В. Збільшення правоохоронних повноважень митних органів у контексті розвитку митного та оперативно-розшукового законодавства. Вісник Академії митної справи України. 2010. №1(4). URL : <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:6RMTebdMMwCJ:www.irbis-nbu.gov.ua/>.

2. Разумова О. Забезпечення митної безпеки України з урахуванням зарубіжного досвіду. Підприємництво, господарство і право. 2019. № 5. С. 166–169.

3. Дорофеева Л.М. Окремі аспекти реалізації захисної функції митних органів України. Науковий вісник публічного та приватного права. 2017. Вип. 2. С. 124–129.

4. Резолюція Ради митного співробітництва щодо важливості розвідувальних даних для підтримки діяльності з митного право-застосування: міжнародний документ від 24.06.1992 /База даних “Законодавство України”. ВР України. URL : http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/about-us/legal-instruments/resolutions/importance_of_intelligence.pdf?la.

5. Резолюція Пунта-Кана Комісії з питань політики Всесвітньої митної організації про роль митниці в контексті безпеки, грудень 2015: міжнародний документ /База даних “Законодавство України”. ВР України. URL : <http://www.wcoomd.org/en/about-us/legal-instruments/resolutions.aspx>.

6. Міжнародна конвенція про взаємну адміністративну допомогу у відверненні, розслідуванні та припиненні порушень митного законодавства від 09.06.1977 /База даних “Законодавство України”. ВР України. URL : http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_926#Text.

7. Про оперативно-розшукову діяльність. Закон України від 18.02.1992 № 2135-XII. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2135-12>.

8. Про міжнародні договори України. Закон України від 29.06.2004 № 1906. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/go/1906-15>.

9. Митний кодекс України від 13.03.2012 № 4495-VI. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/go/4495-17>.

10. 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. 06. 2014/ База даних “Законодавство України”. ВР України. URL : http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text.

11. Митні прототипи : міжнародний документ, 2020 /База даних “Законодавство України”. ВР України. URL : http://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/resources/documents/common/eutaining/customs_blueprintsru.pdf

References

1. Antonov, K. V., Varava, V. V. (2010). Zbilshennia pravoohoronnyh povnovagen mytnyh organiv u konteksti rozvytku mytnogo ta operatyvno-rozshukovogo zakonodavstva [Increasing the law enforcement powers of customs authorities in the context of the development of customs and operational-search legislation] . Visnyk Akademii mytnoi spravy Ukrainy – Bulletin of the Academy of Customs of Ukraine, 1(4). Available at: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:6RMTebdMMwCJ:www.irbis-nbu.gov.ua/>.

2. Razymova, O. (2010). Zabezpechennia mytnoi bezpeky Ukrainy z urahuvanniam zarubynogo dosvidu [Ensuring customs security of Ukraine taking into account foreign experience]. Pidpriemnytstvo, gospodarstvo i pravo – Entrepreneurship, economy and law, 5, 166–169 [in Ukraine].

3. Dorofeieva, L. M. (2017). Okremi aspekty realizatsii zahysnoi funktsii mytnyh organiv Ukrainy [Some aspects of the implementation of the protec-

tive function of the customs authorities of Ukraine]. Naukovyi visnyk publichnogo ta pryvatnogo prava – Scientific Bulletin of Public and Private Law, 2, 124–129 [in Ukraine].

4. Rezoliutsia Rady mytnogo spivrobitnytstva schodo vaglyvosti rozviduvalnyh danyh dla pidtymky diialnosti z mytnogo pravozastosuvannia: mignarodnyi dokument [Customs Cooperation Council Resolution on the importance of intelligence to support customs enforcement activities: international document] 24. 06. 1992. Baza danuh “Zakonodavstvo Ukrainy”, VR Ukrainy – Database “Legislation of Ukraine”, Verkhovna Rada of Ukraine. Available at: http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/about-us/legal-nstruments/resolutions/importance_of_intelligence.pdf?la.

5. Rezoliutsia Pynta-Kana Komisii z pytan polityky Vsesvitnoi mytnoi organizatsii pro rol mytnytsi v konteksti bezpeky, gruden 2015: mignarodnyi dokument [Resolution of the Punta-Cana Commission of the World Customs Organization on the role of customs in the context of security, December 2015: international document]. Baza danuh “Zakonodavstvo Ukrainy”, VR Ukrainy – Database “Legislation of Ukraine”, Verkhovna Rada of Ukraine. Available at: <http://www.wcoomd.org/en/about-us/legal-instruments/resolutions.aspx>.

6. Mignarodna konventsia pro vzaiemnu administrativnu dopomogu u vidverneni, rozsliduvanni, ta prypynenni poryshen mytnogo zakonodavstva vid 09.06.1977 [International convention on mutual administrative assistance in the prevention, investigation and cessation of violations of Customs Law]. (1977, June, 9). Baza danuh “Zakonodavstvo Ukrainy”, VR Ukrainy – Database «Legislation of Ukraine», Verkhovna Rada of Ukraine. Available at: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_926#Text.

7. Pro operatyvno-rozshukovu diialnist. Zakon Ukrainy vid 18.02.1992 № 2135-XII, [About operative-search activity. Law of Ukraine]. (1992, February, 13). Available at: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2135-12>.

8. Pro mizhnarodni dogovory Ukrainy. Zakon Ukrainy vid 29.06.2004 № 1906, [About international agreements of Ukraine. Law of Ukraine]. (2004, June, 29). Available at: <http://zakon.rada.gov.ua/go/1906-15>.

9. Mytnyi kodeks Ukrainy. Zakon Ukrainy vid 13.03.2012 № 4495-VI [Customs Code of Ukraine. Law of Ukraine]. (2012, March, 13). Available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4495-17>.

10. Ugoda pro asotsiatsiiu mig Ukrainoiu, z odnii storony, ta Yevropeiskym Soiuzom, Yevropeiskym spivtovarystvom z atomnoi energii i ihnimi dergavamy-chlenamy, z inshoi storonu: mignarodnyi dokument vid 27. 06. 2014 [Association Agreement between Ukraine, of the one part, and the European Union, the European Atomic Energy Community and their Member States, of the other part: international document dated June 27, 2014]. Baza danuh “Zakonodavstvo Ukrainy”, VR Ukrainy – Database “Legislation of Ukraine”, Verkhovna Rada of Ukraine. Available at: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text.

11. Mytni prototypy: mizhnarodnyi dokument, 2020 [Customs blueprints: international document, 2020]. Baza danyh “Zakonodavstvo Ukrainy”, VR Ukrainy – Database “Legislation of Ukraine”, Verkhovna Rada of Ukraine. Available at: http://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/resources/documents/common/eutraining/customs_blueprintsru.pdf.

Стаття надійшла до редакції 28.11.2020.