

УДК 342.95

DOI <https://doi.org/10.32847/ln.2020.10-2.05>

Золотніков О.С.

суддя Верховного Суду,

*здобувач кафедри адміністративного та митного права
Університет митної справи та фінансів*

ДОРУЧЕННЯ ПРАВООХОРОННОГО ОРГАНУ ЯК ПІДСТАВА ДЛЯ ПРОВЕДЕННЯ ОГЛЯДУ (ПЕРЕОГЛЯДУ) ТОВАРІВ, ТРАНСПОРТНИХ ЗАСОБІВ КОМЕРЦІЙНОГО ПРИЗНАЧЕННЯ

Актуальність дослідження. Державна митна політика спрямована та захист інтересів суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності, створення сприятливих умов для залучення інвестицій, створення умов для розвитку бізнесу.

Однак, довгий час залишається невирішеним питання щодо проведення митних оглядів (переоглядів) товарів та транспортних засобів комерційного призначення на підставі доручень, направлених правоохоронними органами, в тому числі, щодо форми доручення, допущення правоохоронними органами основних помилок при оформленні доручення, за яких в проведенні огляду (переогляду) надається відмова та ін..

Відповідно до ст. 318 Митного кодексу України митному контролю підлягають усі товари, транспортні засоби комерційного призначення, які переміщуються через митний кордон України (далі - МК України) [1].

За митним законодавством здійснення митного контролю віднесено до виключної компетенції митних органів.

Аналіз літературних даних і постановка задачі дослідження. Дослідженню складних та проблемних аспектів застосування митного контролю, виконання доручення правоохоронного органу, як підстави для проведення огляду (переогляду) товарів, транспортних засобів комерційного призначення присвячена досить велика кількість наукових праць. Серед представників наукової спільноти та практиків увагу питанням

застосування митного огляду як форми митного контролю у своїх наукових пошуках приділяли: Е. Ю. Баришнікова, О. В. Гречкіна, Є. В. Додін, І. А. Калашнікова, С. В. Ківалов, Б. А. Кормич, В. П. Науменко, Г. О. Оліщук, П. В. Пашко, Д. В. Приймаченко, В. В. Прокopenко, С. С. Терещенко, О. А. Шевчук, Т. Ю. Юркін та інші.

Водночас дослідження організаційно-правових аспектів виконання доручення правоохоронного органу, як підстави для проведення огляду (переогляду) товарів, транспортних засобів комерційного призначення, попри публікації з цієї проблематики, все ще залишається логічно незавершеним та зумовлюють необхідність продовження досліджень у даній сфері.

Метою дослідження є висвітлення правових особливостей виконання доручення правоохоронного органу, як підстави для проведення огляду (переогляду) товарів, транспортних засобів комерційного призначення, аналіз установленої форми доручення на предмет відповідності чинному законодавству.

Виклад результатів дослідження. Проведення митного огляду товарів (огляду та переогляду товарів, транспортних засобів комерційного призначення, огляду та переогляду ручної поклажі та багажу, особистого огляду громадян), що переміщуються через митний кордон України відповідно до ст. 336 МК України визначено однією із форм митного контролю.

Відповідно до ст. 320 МК України форми та обсяги митного контролю обираються: 1) посадовими особами митних органів на підставі результатів застосування системи управління ризиками; та/або 2) автоматизованою системою управління ризиками. Окрім цього, частина друга вищезазначеної статті кодексу містить пряму заборону щодо визначення форм та обсягів митного контролю іншими органами державної влади, а також участь їх посадових осіб у здійсненні митного контролю [1].

Відповідно до ст. 338 МК України огляд (переогляд) товарів, транспортних засобів комерційного призначення серед іншого може проводитися 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, у тому числі в разі отримання відповідної офіційної інформації від правоохоронних органів.

Вичерпний перелік підстав, за наявності яких може проводитись огляд (переогляд) товарів, транспортних засобів комерційного призначення митними органами, затверджено Кабінетом Міністрів України від 23 травня 2013 року № 467 [1], серед яких віднесено одержання в установлених законодавством випадках від правоохоронних органів письмових доручень.

Доручення правоохоронного органу повинно бути надіслано у рамках кримінального провадження.

Форма доручення визначена в додатку до Вичерпного переліку підстав, за наявності яких може проводитись огляд (переогляд) товарів, транспортних засобів комерційного призначення митними органами, затверджено Кабінетом Міністрів України від 23 травня 2013 року № 467 та має назву «доручення на проведення огляду (переогляду) товарів, транспортних засобів комерційного призначення». Однак, визначення цього терміну в митному законодавстві не наведено.

В Інструкції про порядок виконання міжнародних договорів з питань надання правової

допомоги в цивільних справах щодо вручення документів, отримання доказів та визнання і виконання судових рішень, затвердженої наказом Міністерства юстиції України; ДСА України від 27.06.2008 № 1092/5/54 під дорученням запропоновано розуміти – звернення (доручення, прохання, запит – залежно від вимог міжнародного договору України) компетентного органу, у тому числі судове доручення про надання міжнародної правової допомоги в цивільних справах щодо вручення документів, отримання доказів тощо [3].

Дещо інше визначення «доручення» наводилось в Законі України «Про державну службу» (втратив чинність), де під цим терміном розуміється форма реалізації управлінських повноважень керівником, що передбачає постановку конкретного завдання, визначення його предмета, мети, строку та відповідальності за виконання особи [4].

В кримінально-виконавчому законодавстві дорученням (звернення) вважається письмова вказівка Генеральної прокуратури України або Міністерства юстиції України Міністерству внутрішніх справ України та Державній пенітенціарній службі України про узгодження місця, часу і порядку приймання-передавання особи, яка перебуває під вартою [5].

В діяльності Державної прикордонної служби використовується термін «доручення уповноважених державних органів», під яким розуміється письмовий припис уповноважених державних органів Держприкордонслужби щодо проведення відносно окремих осіб (у визначених законодавством випадках та спосіб) певних процесуальних, оперативних або спеціальних заходів [6].

У деяких нормативно-правових актах під «дорученням» розуміється делегування повноважень від одних органів до інших, або повноваження на представлення інтересів. Наприклад, в Інструкції з організації перевезення валютних цінностей та інкасації коштів в установах банків України, затвердженій постановою Національного банку України від 03.12.2003 № 520 дорученням визнавався

цивільно-правовий договір, за яким одна сторона (повірений) зобов'язується здійснити від імені і за рахунок другої сторони (довірителя) певні юридичні дії (придбавати майно, здійснювати платежі, здійснювати операції з валютними цінностями та коштами тощо); в Законі України «Про ветеринарну медицину» доручення – це письмове повноваження, за яким головними державними ветеринарними інспекторами України, Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя, міст, районів, регіональних служб державного ветеринарно-санітарного контролю та нагляду на державному кордоні та транспорті або їх заступниками надається право іншій особі або установі від свого імені здійснювати певні юридичні дії або одержувати матеріальні цінності [7].

Про доручення також неодноразово згадується в Кримінальному процесуальному кодексі. До прикладу: доручення слідчого, дізнавача, прокурора щодо проведення слідчих (розшукових) дій та негласних слідчих (розшукових) дій є обов'язковими для виконання оперативним підрозділом (ст. 41) [8]. Однак, ані форма доручення, ані визначення терміну в Кримінальному процесуальному кодексі нажалі не наведено.

Відповідно до п. 14 Вичерпного переліку підстав, за наявності яких може проводитись огляд (переогляд) товарів, транспортних засобів комерційного призначення митними органами, затверджено Кабінетом Міністрів України від 23 травня 2013 року № 467, обов'язковими реквізитами доручень правоохоронних органів повинні бути: інформація про підстави їх надсилання, номер відповідного провадження (справи), строк виконання; відомості про товари, осіб, які їх переміщують, та/або про транспортні засоби комерційного призначення, з використанням яких можуть бути вчинені порушення законодавства з питань державної митної справи [2]. Вказана інформація правоохоронних органів повинна бути такою, що дозволяє її фіксування, ідентифікацію та опрацювання; має

містити дані, достатні для формування висновку про переміщення тих чи інших товарів, транспортних засобів з ознаками порушення вимог чинного законодавства.

За аналізом форми доручення, визначеної додатком до Вичерпного переліку підстав, за наявності яких може проводитись огляд (переогляд) товарів, транспортних засобів комерційного призначення митними органами, затверджено Кабінетом Міністрів України від 23 травня 2013 року № 467 [2], можна прийти до висновку, що вона передбачає зазначення даних про які прямо вказано в пункті 14 наведеного нормативно-правового акту, а також й інших, про які в тексті не згадується.

З метою кращого розуміння проаналізуємо, кожен графу форми доручення на предмет обсягу інформації, яка повинна зазначатись і ній, виявлення недосконалостей та надання пропозицій по удосконаленню.

Так, форма доручення передбачає наявність граф, в яких повинно бути вказано:

1) дата та номер доручення, що в свою чергу передбачає необхідність введення в правоохоронних органах окремого журналу для реєстрації направлених ними доручень;

2) найменування митниці, якій доручення адресовано (при цьому, дана графа містить слово «начальнику», що не зовсім коректно з урахуванням того, що керівника при надходженні доручення може не бути на робочому місці (наприклад у вихідний день), а такі звернення повинні опрацьовуватись оперативно та невідкладно. Тому в даному випадку необхідно слово «керівнику» у формі доручення забрати, залишивши лише словосполучення в графі «найменування митниці»);

3) інформація про вид ідентифікаційного огляду товарів, з можливістю вибору правоохоронним органом «ідентифікаційного», «часткового», «повного», «огляду» або «переогляду», шляхом проставлення відповідної позначки (галочки чи хрестика). Також в даній графі вказуються дані про найменування товарів; марка, модель та номерний знак/номер транспортного засобу комерційного призна-

чення (контейнера). Зазначення інформації в даній графі форми доручення щодо митних оглядів є не зовсім коректним, оскільки відповідно до ст. 338 МК України «ідентифікаційний», «частковий», «повний» є різновидностями митного огляду та переогляду. Також є суперечність ст. 318 МК України, де вказано, що митний контроль здійснюється виключно митними органами відповідно до Кодексу та інших законів України.

4) найменування одержувача до якого прямують товари та транспортні засоби комерційного призначення та відправника від якого вони відправлені. Формою доручення передбачено, що ця інформація зазначається правоохоронним органом, у разі її наявності;

5) інформація про реквізити письмового доручення слідчого, вказівки прокурора, ухвали слідчого судді (графа форми доручення, яка повинна містити ці дані має назву «Підстава проведення огляду (переогляду)»). З наведеного слідує, що наявність лише даних про кримінальне провадження для направлення правоохоронними органами до митних органів доручень на проведення огляду (переогляду) товарів та транспортних засобів комерційного призначення не є підставою для його виконання. З метою виконання доручень, уповноважена посадова особа правоохоронного органу перед його направленням до митних органів повинна вжити заходи щодо оформлення письмового доручення слідчого, вказівки прокурора, ухвали слідчого судді в порядку, передбаченому кримінально-процесуальним законодавством.

б) номер кримінального провадження (справи) (в даному випадку слід відмітити, що слово «справи» є зайвим, оскільки в кримінальному законодавстві поняття «кримінальна справа» уже відсутнє, а слово «справи» використовувалось у словосполучення з «оперативно-розшуковою» та «контррозвідальною» справами, які були виключені із змісту п. 14 Вичерпного переліку підстав, за наявності яких може проводитись огляд (переогляд) товарів, транспортних засобів комерційного призначення митними органами, затверджено Кабіне-

том Міністрів України від 23 травня 2013 року № 467, у зв'язку із внесеними змінами;

7) *строк дії доручення* (дана графа передбачає можливість зазначення відповідного періоду початку дії доручення та закінчення). Слід зазначити, що в тексті п. 14 Вичерпного переліку підстав, за наявності яких може проводитись огляд (переогляд) товарів, транспортних засобів комерційного призначення митними органами, затверджено Кабінетом Міністрів України від 23 травня 2013 року № 467 вказано на обов'язковому зазначені правоохоронними органами в дорученні такого реквізиту як «строк виконання», що не узгоджується з реквізитами, зазначеними в формі доручення «строк дії доручення»;

8) прізвища, імена, по батькові осіб, які братимуть участь у проведенні огляду (переогляду) (дана графа форми доручення має назву «*Прошу провести огляд (переогляд) у присутності*»), де правоохоронними органами повинна бути вказана інформація про посадових осіб, які братимуть участь у проведенні огляду (переогляду), що є не зовсім коректним, оскільки таке зазначення викликає суперечність ст.320 Митного кодексу України, яка як уже зазначалось вище, містить пряму заборону щодо визначення форм та обсягів митного контролю іншими органами державної влади, а також участь їх посадових осіб у здійсненні митного контролю.

9) про строки інформування правоохоронних органів про результати огляду (переогляду).

10) прізвище, ім'я, по батькові, підпис, посада посадової особи, яка надала доручення, а також необхідність проставлення на дорученні печатки правоохоронного органу.

Лише наявність усіх вищенаведених даних може розцінюватись як достатність підстав вважати, що переміщення товарів та транспортних засобів комерційного призначення через митний кордон України, огляд яких ініціюється правоохоронними органами здійснюється поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю.

У разі недотримання правоохоронним органом вимог щодо зазначення у письмовому дорученні усієї вищенаведеної інформації, таке доручення не є підставою для проведення огляду (переогляду) товарів, транспортних засобів комерційного призначення митними органами. Тобто, митний орган у такому випадку вправі на законних підставах відмовити правоохоронному органу в проведенні огляду (переогляду) товарів та транспортних засобів комерційного призначення. Після чого, невідкладно письмово інформує відповідний правоохоронний орган.

Типовими помилками та підставами для відмови у проведенні оглядів (переоглядів) товарів та транспортних засобів комерційного призначення на підставі доручення правоохоронного органу є як правило:

1) недотримання форми письмово доручення, зазначеної в додатку до Вичерпного переліку підстав, за наявності яких може проводитись огляд (переогляд) товарів, транспортних засобів комерційного призначення митними органами, затверджено Кабінетом Міністрів України від 23 травня 2013 року № 467;

2) підписання доручення не уповноваженою особою;

3) відсутність на дорученні в графі підпис печатки правоохоронного органу, який його направив;

3) відсутність даних про підстави надсилання доручення (а саме, реквізитів письмового доручення слідчого, вказівки прокурора, ухвали слідчого судді);

4) відсутність номера відповідного провадження (справи);

5) відсутність даних про строк виконання доручення;

6) відсутність відомостей про товари, осіб, які їх переміщують, та/або про транспортні засоби комерційного призначення, з використанням яких можуть бути вчинені порушення законодавства з питань державної митної справи.

Часто в дорученні замість даних про транспортний засіб помилково вказується інформацію про контейнер, в якому переміщується товар, який пропонується доглянути.

Також трапляються ситуації, коли правоохоронні органи у своїх зверненнях вимагають залучити співробітників відповідних підрозділів митного органу для проведення огляду (переогляду) товарів та транспортних засобів комерційного призначення, що виходить за межі їх повноважень.

Висновки дослідження. Враховуючи вищенаведене, вважаємо за необхідне:

1) під дорученням на проведення огляду (переогляду) товарів, транспортних засобів комерційного призначення розуміти направлене правоохоронними органами в рамках здійснення кримінального провадження письмове звернення митним органам на проведення огляду (переогляду) товарів та транспортних засобів комерційного призначення, оформлене за встановленою формою, яке містить інформацію про достатні підстави вважати, що переміщення цих товарів, транспортних засобів через митний кордон України здійснюється поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю.

2) перейти на електронний формат направлення доручень шляхом накладення електронного підпису, що дозволить оперативно реагувати на них;

3) розробити методичні рекомендації щодо заповнення форм доручення;

4) організувати заходи щодо навчання працівників правоохоронних та митних органів в частині правильності заповнення доручень, підстав відмови, строків відпрацювання, тощо.

Запропоновані пропозиції дозволять покращити взаємодію між правоохоронними та митними органами, скоротити час опрацювання доручень на проведення огляду (переогляду) транспортних засобів комерційного призначення, покращити показники роботи, підняти рівень професіоналізму працівників.

Анотація

Стаття присвячена питанням правових особливостей виконання доручення правоохоронного органу, як підстави для проведення огляду (переогляду) товарів, транспортних засобів комерційного призначення.

Проведення митного огляду товарів (огляду та переогляду товарів, транспортних засобів комерційного призначення, огляду та переогляду ручної поклажі та багажу, особистого огляду громадян), що переміщуються через митний кордон України відповідно до ст. 336 МК України визначено однією із форм митного контролю. Запропоновано під *дорученням на проведення огляду (переогляду) товарів, транспортних засобів комерційного призначення* розуміти направлене правоохоронними органами в рамках здійснення кримінального провадження письмове звернення митним органам на проведення огляду (переогляду) товарів та транспортних засобів комерційного призначення, оформлене за встановленою формою, яке містить інформацію про достатні підстави вважати, що переміщення цих товарів, транспортних засобів через митний кордон України здійснюється поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю.

Підкреслена необхідність перейти на електронний формат направлення доручень шляхом накладення електронного підпису, що дозволить оперативно реагувати на них. Зазначено на важливості розробки методичних рекомендацій щодо заповнення форм доручення. Важливо також організувати заходи щодо навчання працівників правоохоронних та митних органів в частині правильності заповнення доручень, підстав відмови, строків відпрацювання, тощо. Запропоновані пропозиції дозволять покращити взаємодію між правоохоронними та митними органами, скоротити час не надання відмов, покращити показники роботи, підняти рівень професіоналізму працівників.

Ключові слова: митні органи, митний контроль, взаємодія, повноваження, переогляд, доручення.

Zolotnikov O.S. Order of the law enforcement authority as a ground for inspection (review) of goods, vehicles for commercial purposes

Summary

The article is devoted to the issues of legal peculiarities of execution of the order of the law enforcement body as a basis for inspection (re-inspection) of goods, commercial vehicles.

Carrying out a customs inspection of goods (inspection and re-inspection of goods, commercial vehicles, inspection and re-inspection of hand luggage and luggage, personal inspection of citizens) moving across the customs border of Ukraine in accordance with Art. 336 of the Criminal Code of Ukraine is defined as one of the forms of customs control. It is proposed to instruct the inspection (re-inspection) of goods, commercial vehicles to understand the written request sent by law enforcement agencies in the framework of criminal proceedings to the customs authorities to inspect (re-inspect) goods and commercial vehicles, executed in the prescribed form, which contains information about sufficient grounds to believe that the movement of these goods, vehicles across the customs border of Ukraine is carried out outside customs control or with concealment from customs control.

The need to switch to the electronic format of sending orders by superimposing an electronic signature, which will allow you to respond to them quickly. The importance of developing methodological recommendations for filling out forms of assignment is noted. It is also important to organize measures to train law enforcement and customs officials in terms of correctness of filling out orders, grounds for refusal, deadlines, etc. The proposed proposals will improve the interaction between law enforcement and customs authorities, reduce the time of non-refusal, improve performance, raise the level of professionalism of employees.

Key words: customs authorities, customs control, interaction, powers, review, power of attorney.

Список використаних джерел:

1. Митний кодекс: Закон України від 13 березня 2012 року № 4495-VI. Верховна Рада України. База «Законодавство України». URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4495-17> (дата звернення: 16.07. 2020).
2. Про затвердження вичерпного переліку підстав, за наявності яких може проводитись огляд (переогляд) товарів, транспортних засобів комерційного призначення органами доходів і зборів : Постанова КМУ від 23 травня 2012 р. № 467. Верховна Рада України. База «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/467-2012-%D0%BF#Text>. (дата звернення: 16.07. 2020).
3. Про затвердження Інструкції про порядок виконання міжнародних договорів з питань надання правової допомоги в цивільних справах щодо вручення документів, отримання доказів та визнання і виконання судових рішень : Наказ Міністерства юстиції України; ДСА України; Інструкція, Форма типового документа, Доручення, Повідомлення від 27.06.2008 № 1092/5/54. Верховна Рада України. База «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0573-08/ed20100412/find?text=%C4%EE%F0%F3%F7%E5%ED%ED%FF#Text>. (дата звернення: 16.07. 2020).
4. Про державну службу : Закон України від 17.11.2011 № 4050-VI (втрата чинності). Верховна Рада України. База «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4050-17/ed20160101#n17>. (дата звернення: 16.07. 2020).
5. Інструкція про порядок приймання-передавання осіб, які перебувають під вартою, на кордоні України та поза її межами МВС України; Наказ, Інструкція, Журнал, Форма типового документа, Акт від 02.07.2015 № 794. Верховна Рада України. База «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0873-15/ed20150702#n19>. (дата звернення: 16.07. 2020).
6. Про затвердження Порядку дій уповноважених службових осіб Державної прикордонної служби України в разі виявлення в пунктах пропуску через державний кордон України та контрольних пунктах в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї осіб, стосовно яких надано доручення, та порядку взаємодії органів охорони державного кордону з уповноваженими державними органами, які надали доручення МВС України; Наказ, Порядок від 23.06.2017 № 535 Верховна Рада України. База «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1091-17/ed20170623#n18>. (дата звернення: 16.07. 2020).
7. Про ветеринарну медицину : Закон України від 25.06.1992 № 2498-XII. Верховна Рада України. База «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2498-12/ed20180404#Text>. (дата звернення: 16.07. 2020).
8. Кримінально-процесуальний кодекс України [Електронний ресурс] : Закон України від 13.04.2012 № 4651-VI. Верховна Рада України. База «Законодавство України». URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>. (дата звернення: 16.07. 2020)