

Золотніков О.С.

*здобувач кафедри адміністративного та митного права  
Університет митної справи та фінансів  
суддя Верховного Суду*

## ПРАВООХОРОННІ ОРГАНИ, УПОВНОВАЖЕНІ ІНІЦІЮВАТИ ПРОВЕДЕННЯ ОГЛЯДУ (ПЕРЕОГЛЯДУ) ТОВАРІВ, ТРАНСПОРТНИХ ЗАСОБІВ КОМЕРЦІЙНОГО ПРИЗНАЧЕННЯ

**Актуальність теми дослідження.** Переважна більшість функцій і завдань, покладених на органи митного контролю під час здійснення державної митної справи, мають організаційно-контролюючий характер. Контроль – це система засобів впливу керуючого суб'єкта на підконтрольні об'єкти управління, що має як зовнішню, так і внутрішню складові та відповідні форми реалізації контролюючої діяльності. Контроль, як одна з базових функцій державного управління, являє собою владно-організаційну діяльність уповноважених суб'єктів, яка має цільову спрямованість і реалізується у специфічних формах вираження, що характеризує його процесуальний та процедурний аспекти.

Контролююча діяльність сама по собі виступає засобом забезпечення режиму законності в державному управлінні, що спрямований на реалізацію нормативних приписів, в тому числі із застосуванням примусу. Митні органи наділені виключними повноваженнями щодо здійснення державної митної справи, зокрема, в частині проведення митного контролю як основної форми реалізації владних повноважень, що знаходить своє зовнішнє вираження у забезпеченні правильного застосування, неухильного дотримання та запобігання невиконанню вимог законодавства з питань державної митної справи та створення сприятливих умов для полегшення торгівлі.

При цьому, форми та обсяги контролю, достатнього для забезпечення додержання законодавства з питань державної митної справи та міжнародних договорів України при мит-

ному оформленні, обираються на підставі результатів застосування системи управління ризиками, яка застосовується для визначення товарів, транспортних засобів, документів і осіб, які підлягають митному контролю, форм митного контролю, що застосовуються до таких товарів, транспортних засобів, документів і осіб, а також обсягу митного контролю [1].

В Україні тривалий час здійснюється реформування державних органів. Правоохоронна система не є виключенням. При цьому, з часів незалежності питання щодо визначення поняття «правоохоронного органу» та віднесення митниці до цієї системи досі залишається відкритим. Значна кількість нормативно-правових актів, в тому числі спеціальне законодавство, яким врегульовано правовий статус того чи іншого правоохоронного органу, не дає відповіді на основне питання: які органи, можна з впевненістю віднести до правоохоронних? Чи є митниця правоохоронним органом? Які державні органи наділені повноваженнями ініціювати проведення огляду (переогляду) товарів, транспортних засобів комерційного призначення?

За таких умов, наукове дослідження питання визначення переліку правоохоронних органів, уповноважених ініціювати вибір митними органами певних форм контролю, набуває особливої актуальності.

**Аналіз останніх досліджень.** Проблемам організації та здійснення митного контролю, зокрема і питанням проведення огляду (переогляду) товарів і транспортних засобів комерційного призначення присвячені нау-

кові праці вітчизняних науковців, таких як: І. Бережнюк, О. Берзан, В. Булана, О. Вакульчик, О. Гребельник, О. Годованець, А. Дубінін, Г. Дейниченко, Т. Єдинак, В. Єдинак, П. Пашко, Ю. Петруня, С. Терещенко, А. Берзан, С. Коляда, Є. Корнієнко, Ю. Ломейко. Разом з тим, в контексті реформування Державної фіскальної служби України та утворення Державної митної служби України, – окремі питання організації та здійснення митного контролю залишаються малодослідженими, зокрема виконання доручень у межах здійснення кримінальних проваджень, ініційованих правоохоронними органами.

Питанням стосовно переліку правоохоронних органів, які уповноваженні ініціювати проведення огляду (переогляду) товарів, транспортних засобів належна увага у наукових дослідженнях не приділялась, що зумовлює актуальність обраної теми.

**Постановка завдання (формулювання цілей статті).** Метою статті є дослідження питання визначення правоохоронних органів, їх ознак, видів, повноважень у контексті проведення огляду (переогляду) товарів і транспортних засобів комерційного призначення.

**Виклад основного матеріалу.** Питання здійснення митного огляду (переогляду) товарів і транспортних засобів комерційного призначення за ініціативою правоохоронних органів довгий час залишається дискусійним. Відповідно до ст. 338 Митного кодексу України однією із підстав проведення огляду (переогляду) товарів та транспортних засобів комерційного призначення визначено наявність 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 [1].

Постановою Кабінету Міністрів України від 23 травня 2012 р. № 467 затверджено Вичерпний перелік підстав, за наявності яких може проводитись огляд (переогляд) товарів,

транспортних засобів комерційного призначення органами доходів і зборів України. Згідно вищенаведеного нормативно-правового акту однією із підстав за наявності яких може проводитись огляд (переогляд) товарів, транспортних засобів комерційного призначення органами доходів і зборів України визначено одержання в установлених законодавством випадках від правоохоронних органів письмових доручень за формою згідно з додатком у рамках кримінального провадження [2].

З метою кращого розуміння кола суб'єктів, які можуть ініціювати проведення митного огляду (переогляду) товарів та транспортних засобів, важливо визначитись з поняттям «правоохоронного органу», «правоохоронної діяльності», «системи правоохоронних органів», «правоохоронної функції», «правозастосовної функції», з критеріями віднесення правоохоронних органів до категорії тих, які уповноваженні на ініціювання оглядів (переоглядів) товарів та транспортних засобів комерційного призначення.

В розумінні Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» правоохоронні органи – це органи прокуратури, Національної поліції, служби безпеки, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, Національне антикорупційне бюро України, органи охорони державного кордону, органи доходів і зборів, органи і установи виконання покарань, слідчі ізолятори, органи державного фінансового контролю, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції [3]. Фактично в даному законі вказується перелік органів, які законодавець відносить до правоохоронних, однак визначення самому поняттю не надається.

У Законі України «Про основи національної безпеки України», який втратив чинність наводилось визначення «правоохоронних органів», під якими розумілись органи державної влади, на які Конституцією і законами України покладено здійснення правоохорон-

них функцій наводилось в Законі України «Про основи національної безпеки України» [4].

У новоприйнятому Законі України «Про національну безпеку України», який чинний на даний час, визначення поняття «правоохоронні органи» не наводиться. Натомість по тексту вживаються такі поняття як «правоохоронні та розвідувальні органи», «державні органи спеціального призначення з правоохоронними функціями», «сили цивільного захисту», «сили оборони», «сили безпеки», «інші органи, на які Конституцією та законами України покладено функції із забезпечення національної безпеки/оборони України» [5].

Статус окремого правоохоронного органу, як правило закріплено в спеціальному законі. Наприклад, в Законах України «Про Національну поліцію» [6], «Про прокуратуру» [7], «Про Державне бюро розслідувань» [8], «Про Службу безпеки України» [9], «Про Державну прикордонну службу України» [10], «Про Державну кримінально-виконавчу службу України» [11], «Про Національне антикорупційне бюро України» [12], «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб» [13] інші.

В деяких законах є пряме посилання на правоохоронний статус органу. Наприклад, в Законі України «Про Державне бюро розслідувань» зазначено, що державне бюро розслідувань є державним правоохоронним органом, на який покладаються завдання щодо запобігання, виявлення, припинення, розкриття та розслідування злочинів, віднесенних до його компетенції [8], в Законі України «Про Національне антикорупційне бюро України» національне антикорупційне бюро України визначено, як державний правоохоронний орган, на який покладається попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових [12].

Однак, не в усіх спеціальних нормативно-правових актах вказано пряме посилання на статус органу як правоохоронного, що при-

зводить на практиці до спірності статусу відповідного органу, його повноважень, соціального та правового захисту працівників, тощо.

До прикладу, відповідно до Митного кодексу України митним органом є центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну митну політику, митниці та митні пости [1].

Так, незважаючи на наведений в Законі України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» перелік правоохоронних органів, дискусійним залишається визнання статусу як правоохоронного органу митниці, органів і установ виконання покарань, слідчих ізоляторів, органів державного фінансового контролю, рибохорони, державної лісової охорони, тощо. Невизначеним взагалі залишається статус новоствореного органу Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів (далі – АРМА). В спеціальному законі під АРМА пропонується вважати центральний орган виконавчої влади із спеціальним статусом, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері виявлення та розшуку активів, на які може бути накладено арешт у кримінальному провадженні чи у справі про визнання необґрунтованими активів та їх стягнення в дохід держави, та/або з управління активами, на які накладено арешт у кримінальному провадженні чи у справі про визнання необґрунтованими активів та їх стягнення в дохід держави або які конфісковано у кримінальному провадженні чи стягнуто за рішенням суду в дохід держави внаслідок визнання їх необґрунтованими [3].

Вважаємо, що в деяких випадках, статус правоохоронного органу може бути надано не всьому органу, а окремим підрозділам, на які покладено безпосереднє здійснення правозахисних, правозастосовних функцій. Окремим критерієм віднесення державного органу може бути наявність у державного органу (його підрозділів) повноваження щодо здійснення оперативно-розшукової діяльності.

Відповідно до ст. 5 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» оперативно-розшукова діяльність здійснюється оперативними підрозділами: Національної поліції; Державного бюро розслідувань; Служби безпеки України; Служби зовнішньої розвідки України; Державної прикордонної служби України; управління державної охорони; органів доходів і зборів; органів і установ виконання покарань та слідчих ізоляторів Державної кримінально-виконавчої служби України; розвідувального органу Міністерства оборони України; Національного антикорупційного бюро України [14].

Варто зазначити, що поняття правозастосовної, правоохоронної функції, функцій із забезпечення національної безпеки/оборони України має теоретичний характер і на законодавчому рівні не розкрито. Як класичне науково-теоретичне визначення можна навести позицію В. С. Нерсисянца, який тлумачить застосування норм права як реалізацію їх у передбачених правом випадках і в запропонованій ним формі – право реалізаційних діях державного органу (чи посадової особи), здійснюваних у межах його компетенції для вирішення конкретних правових справ і прийняття відповідних правових актів [15, с. 483]. У цьому контексті діяльність митних органів щодо здійснення огляду (переогляду) товарів, та транспортних засобів комерційного призначення в цілому відповідає наведеному доктринальному визначенню змісту правозастосовної функції.

Водночас, правоохоронна діяльність є активною формою поведінки уповноважених суб'єктів з можливістю застосування встановлених законом примусових засобів, що націлена на охорону та захист (відновлення, профілактику порушень) прав, свобод і законних інтересів осіб, та реалізує правоохоронну функцію держави.

Також, ми поділяємо авторську концепцію О. Вакарової щодо поділу правоохоронних органів в залежності від їх конститу-

ційно-правового статусу на: правоохоронні органи, статус та порядок утворення яких, безпосередньо визначено Конституцією України (Служба безпеки України, прокуратура України); правоохоронні органи, статус та порядок утворення яких опосередковано визначено Конституцією України як органів центральної виконавчої влади (Державне бюро розслідувань, Національна поліція); правоохоронні органи, статус та порядок утворення яких, визначено виключно на законодавчому рівні, без віднесення їх до системи органів виконавчої влади (Національне антикорупційне бюро України) [16]. Саме до останніх можуть бути включені окремі структурні підрозділи (департаменти) складових системи митних органів.

З огляду на зазначене вище, до правоохоронних органів можна віднести будь-який орган, який буде наділений повноваженнями, що можуть тлумачитись як здійснення правозастосовної та правоохоронної функції. Вважаємо, що змістовне наповнення правозастосовної та правоохоронної функції, дозволяє до правоохоронних органів віднести контролюючі органи у розумінні податкового та митного законодавства.

**Висновки з даного дослідження та перспективи подальших розвідок у даному напрямку.** Підсумовуючи, можна прийти до висновку, що в національному законодавстві неоднозначно визначено перелік державних органів, які мають статус правоохоронних. З урахуванням постійного формування нових органів, які мають статус правоохоронних та реформування існуючих поняття закріплені в нормативно-правових актах визначення підлягають перегляду. Чітке визначення має не лише теоретичне значення, а й практичне. Адже сприяє кращому розумінню правового статусу органу, соціального забезпечення, порядку досудового слідства відносно посадових осіб, відшкодуванню витрат, понесених у зв'язку з проведенням огляду (переогляду) товарів та транспортних засобів комерційного призначення.

До правоохоронних органів, які наділені повноваженнями на ініціювання проведення митних оглядів (переоглядів) товарів та транспортних засобів комерційного призначення, можна віднести: органи Національної поліції; Державного бюро розслідувань; прокуратура, Служби безпеки України; Служби зовнішньої розвідки України; податкові органи, органи Державної прикордонної служби України; розвідувальні органи Міністерства оборони України; Національне антикорупційне бюро України.

В процесі ініціювання огляду (переогляду) необхідно визначити чіткий перелік правоохоронних органів, які можуть ініціювати проведення оглядів (переоглядів) товарів та транспортних засобів комерційного призначення. В даному випадку потрібно виходити із наступних критеріїв:

1) наявності повноважень на здійснення кримінального провадження (власні або окремі процесуальні дії за дорученням);

2) межі компетентності правоохоронного органу та кореляції його функцій з державною митною справою;

3) наявність у правоохоронного органу в силу специфіки роботи фактичного доступу до інформації про переміщення товарів, транспортних засобів через митний кордон України поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю;

4) інші.

Водночас, важливим елементом удосконалення правового статусу митних органів та його наповнення реальними повноваженнями має стати фактичне уповноваження окремих підрозділів митниць на реалізацію оперативно-розшукової діяльності.

#### Анотація

В статті досліджується поняття «правоохоронних органів», визначене у нормативно-правових актах, а також його науково-теоретичне тлумачення. Розкривається повноваження та юридична природа національної системи правоохоронних органів. Проаналізована систематизація правоохоронних органів за їх видами, відповідно до виконуваних функцій та відображення у нормативно-правовій системі. Наводиться комплексний аналіз повноважень правоохоронних органів, які мають право ініціювати проведення огляду (переогляду) товарів, транспортних засобів комерційного призначення. Досліджується шляхи взаємодії митниці з правоохоронними органами. Розглянуто роль митних органів, як окремого суб'єкта в механізмі державного управління в напрямку реалізації правозастосовних та правоохоронних функцій. Наголошено на важливості правозастосування у напрямку запобігання контрабанди та порушенню митних правил. Зазначено, що до правоохоронних органів можна віднести будь-який орган, який буде наділений повноваженнями, що можуть тлумачитись як здійснення правозастосовної та правоохоронної функції. Вважаємо, що змістовне наповнення правозастосовної та правоохоронної функції, дозволяє до правоохоронних органів віднести контролюючі органи у розумінні податкового та митного законодавства. Подано визначення поняття «правоохоронний орган». Сформовано загальну організаційну структуру державної системи органів, наділених правозастосовними та правоохоронними функціями. Визначено, що до правоохоронних органів, які наділені повноваженнями на ініціювання проведення митних оглядів (переоглядів) товарів та транспортних засобів можна віднести органи Національної поліції; Державного бюро розслідувань; прокуратури, Служби безпеки України; Служби зовнішньої розвідки України; податкові органи, органи Державної прикордонної служби України; Національного антикорупційного бюро України.

**Ключові слова:** правоохоронний орган, Служба безпеки України, Національна поліція, Державна прикордонна служба, органи прокуратури, митниця, огляд (переогляд), доручення, товари, транспортні засоби комерційного користування.

### Аннотация

В статье исследуется понятие «правоохранительных органов», определенное в нормативно-правовых актах, а также его научно-теоретическое толкование. Раскрывается полномочия и юридическая природа национальной системы правоохранительных органов. Проанализирована классификация правоохранительных органов по их видам, в соответствии с выполняемыми функциями и отражение в нормативно-правовой системе. Приводится комплексный анализ полномочий правоохранительных органов, имеющих право инициировать проведение осмотра (досмотра) товаров, транспортных средств коммерческого назначения. Исследуется пути взаимодействия таможни с правоохранительными органами. Рассмотрены роль таможенных органов, как отдельного субъекта в механизме государственного управления в направлении реализации правоприменительных и правоохранительных функций. Подчеркнута важность правоприменения в направлении предотвращения контрабанды и нарушения таможенных правил. Отмечено, что в правоохранительные органы можно отнести любой орган, который будет наделен полномочиями, которые могут толковаться как осуществление правоприменительной и правоохранительной функции. Считаем, что содержательное наполнение правоприменительной и правоохранительной функции, позволяет в правоохранительные органы отнести контролирующие органы в понимании налогового и таможенного законодательства. Дано определение понятия «правоохранительный орган». Сформирован общую организационную структуру государственной системы органов, наделенных правоприменительными и правоохранительными функциями. Определено, что в правоохранительные органы, которые наделены полномочиями на инициирование проведения таможенных досмотров (переосвидетельствования) товаров и транспортных средств можно отнести органы Национальной полиции; Государственного бюро расследований прокуратуры, Службы безопасности Украины; Службы внешней разведки Украины; налоговые органы, органы Государственной пограничной службы Украины; Национального антикоррупционного бюро Украины.

**Ключевые слова:** правоохранительный орган, Служба безопасности Украины, Национальная полиция, Государственная пограничная служба, органы прокуратуры, таможня, осмотр (переосвидетельствование), поручения, товары, транспортные средства коммерческого пользования.

### **Zolotnikov O.S. Law enforcement authorities authorized to initiate inspection (review) of goods and vehicles for commercial purposes**

#### **Summary**

The concept of “Law Enforcement Authorities” determined in regulative acts, and its scientific and theoretical interpretation are researched in the paper. Powerful and legal nature of national system of law enforcement authorities is illustrated. Classification of law enforcement authorities according to their types, their functions and place in the legal system is analyzed. Comprehensive analysis of powerful of law enforcement authorities authorized to initiate inspection (review) of goods and vehicles for commercial purposes is represented. Ways of cooperation between Customs and law enforcement authorities are researched. The significance of Customs Authorities as a subject of State Government Mechanism in the field of implementing of law enforcement functions is viewed. There is stressed on the importance of law enforcement in the part of prevention to smuggling and violation of customs regulations. There is indicated, that any authority with powerful to implement an enforcement function could be included into the system of law enforcement authorities. The author supposes that

the essence of law enforcement function is the basis for including Tax and Customs Authorities into law enforcement authorities. The concept of “Law Enforcement Authority” is suggested. The general organizational composition of the state system of law enforcement authorities is formed. There is identified that such authorities as National Police, State Bureau of Investigation; Prosecutor's Office, Security Service of Ukraine; Foreign Intelligence Service of Ukraine, Tax Authorities, State Border Guard Service of Ukraine; National Anti-Corruption Bureau of Ukraine could be included into the system of law enforcement authorities authorized to initiate inspection (review) of goods and vehicles for commercial purposes.

**Key words:** law enforcement authority, Security Service of Ukraine, National Police, State Border Guard Service, Prosecuting Authorities, Customs, inspection (review), authorization, goods, vehicles for commercial purposes.

#### Список використаних джерел:

1. Митний кодекс України від 13.03.2012 р. № 4495-VI [Електронний ресурс]. URL: <http://www.rada.gov.ua> (дата звернення: 10.07.2020).
2. Про затвердження вичерпного переліку підстав, за наявності яких може проводитись огляд (переогляд) товарів, транспортних засобів комерційного призначення органами доходів і зборів України : Постанова КМУ від 23 травня 2012 р. № 467. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/467-2012-%D0%BF#Text> (дата звернення: 10.07.2020).
3. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів: Закон України від 23.12.1993 № 3781-XII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3781-12> (дата звернення: 10.07.2020).
4. Про основи національної безпеки України : Закон України від 19.06.2003 року № 964-IV. (Закон втратив чинність на підставі Закону № 2469-VIII від 21.06.2018). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/964-15#Text> (дата звернення: 10.07.2020).
5. Про національну безпеку України Закон України від 21 червня 2018 року № 2469-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2469-19> (дата звернення: 10.07.2020).
6. Про Національну поліцію: Закон України від 2 липня 2015 року № 580-VIII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/580-19> (дата звернення: 10.07.2020).
7. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 року № 1697-VII (із змінами та доповненнями). URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1697-18> (дата звернення: 10.07.2020).
8. Про державне бюро розслідувань: Закон України від 12.11.2015 року № 794 URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/794-19> (дата звернення: 10.07.2020).
9. Про Службу безпеки України: Закон України від 25 березня 1992 року № 2229-XII URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2229-12> (дата звернення: 10.07.2020).
10. Про Державну прикордонну службу України: Закон України від 3 квітня 2003 року № 661-IV. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/661-15> (дата звернення: 10.07.2020).
11. Про Державну кримінально-виконавчу службу України: Закон України від 23 червня 2005 року № 2713-IV. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2713-15> (дата звернення: 10.07.2020).
12. Про Національне антикорупційне бюро України: Закон України від 14.10.2014 року № 1698-VII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1698-18> (дата звернення: 10.07.2020).
13. Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб: Закон України від 4 березня 1998 року № 160/98-ВР. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/160/98-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 10.07.2020).

14. Про оперативно-розшукову діяльність: Закон України від 18.02.1992 року № 2135-ХІІ: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2135-12> (дата звернення: 10.07.2020).
15. Нерсисянц В. С. Общая теория права и государства. М. : НОРМА ; ИНФРА-М, 1999. 552 с.
16. Вакарова О.В. Правоохоронні органи в механізмі державної влади. *«Реформування законодавства України та розвиток суспільних відносин в Україні: питання взаємодії»* : Матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Ужгород, 28–29 березня 2017 р.). Ужгород: Ужгородський національний університет, 2017. С. 66–68.