

**Т. В. КОРНЕВА**

*Тетяна Володимирівна Корнева, кандидат юридичних наук, доцент Рівненського інституту Київського університету права НАН України*

### **ПРОБЛЕМИ УПОРЯДКУВАННЯ ФУНКЦІЙ МИТНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ В УМОВАХ ПРОВЕДЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ**

Формування в Україні нової економічної системи, розвиток зовнішньоекономічних зв'язків, проведення адміністративної реформи зумовлюють необхідність в удосконаленні нормативних та організаційних основ у галузі митної справи.

Інтеграція України до європейського співтовариства проголошена як пріоритетний напрям зовнішньополітичного курсу держави. Однією з важливих складових зовнішньополітичної і зовнішньоекономічної діяльності України є її митна політика, реалізація якої покладена на Державну митну службу України.

Митна політика як поняття комплексне складається з цілої низки елементів, а саме: системи загальних принципів та завдань митної політики та закріплення її на рівні нормативного документа вищої юридичної сили, ухвалення законодавства, яке містило би механізми втілення визначених завдань, створення належної інституційної бази, тобто органу або системи органів з чітко визначеними функціями, завданнями та повноваженнями, який/які несли би відповідальність за стан справ у відповідній сфері та за втілення в життя визначених пріоритетів.

Реалізація сучасної адміністративної реформи, головною метою якої є створення ефективної системи управління, ліквідацію дублювання функцій державних органів, висуває на перший план проблему розмежування правоохоронної та правозастосовчої діяльності органів виконавчої влади.

У правовій науці проблема правоохоронної діяльності досліджувалась багатьма науковцями і практиками, зокрема боротьбі з контрабандою присвячені праці В. М. Бойка, Л. В. Багрія-Шахматова, Ю. М. Дьоміна, Л. М. Дорофєєвої, Ю. Г. Кисловського, О. М. Омельчука, О. В. Процюка, В. А. Щербаня та інших.

Метою цієї статті є з'ясування проблем упорядкування функцій митних органів у процесі реалізації адміністративної реформи, дослідження правоохоронної функції митної служби, а саме – боротьби з контрабандою, процесуальне забезпечення її виконання та обґрунтування недоцільності закріплення цієї функції за Державною митною службою України.

Функція (від лат. *functio* – виконання, звершення) – це робота, діяльність із виконання певних завдань. У державному управлінні функція – це основні завдання, які виконують державні органи, їхні структурні підрозділи й посадові особи з організації, регулювання та контролю, діяльності громадян та їх об'єднань в економічній, соціальній, політичній і духовно-культурній сферах суспільства.

Французький політолог Бернар Гурне запропонував групувати функції, беручи за основу змістовний критерій, на три типи: основні, допоміжні, командні.

До основних управлінських функцій належать ті, що здійснюються адміністративними службами і виконуються безпосередньо на замовлення суспільства, а саме: економічні, соціальні, культурні, правові, поліцейські тощо. Перелік цих функцій у процесі розвитку цивілізації розширюється через залучення нових, зокрема таких як забезпечення екологічної безпеки й охорони навколишнього середовища тощо. Для достатньо розвинутої країни основні функції управління можуть бути умовно поділені на декілька видів.

Серед основних функцій виділяють чотири групи. По-перше, це функція верховної влади, завданням якої є оборона (підготовка проведення бойових дій; економічна мобілізація суспільства); підтримка міжнародних зв'язків (представництво уряду за кордоном, захист прав своїх громадян; ведення дипломатичних переговорів); поліцейська служба (захист осіб і майна; охорона громадянських прав; політична поліція (СБУ); постачання уряду політичною інформацією; судочинство (цивільне і кримінальне); громадянський стан; стосунки з релігійними установами; функціонування політичних інституцій (організація та матеріальне забезпечення національних і місцевих виборів функціонування державного та місцевого парламентів, проведення референдумів); регламентування засобів інформації.

По-друге, економічні функції, по-третє, соціальні функції, по-четверте, освітні та культурні функції.

Допоміжні функції адміністративно-державного управління – це функції, зумовлені внутрішньою потребою самої управлінської системи. Вони застосовуються, на відміну від основних (визначальною особливістю їх є істотна різниця від інших), в усіх адміністративних службах. Цільова їх спрямованість дає можливість визначити серед них такі:

- а) функція управління персоналом (добір і навчання кадрів, оцінка ефективності їх діяльності);
- б) функція придбання майна та обладнання (визначення у його потребах та придбання, управління ним);
- в) функція управління бюджетною сферою та організація бухгалтерського обліку; розробка пропозицій щодо коригування бюджетною сферою;
- г) функції юридичні та пов'язані із судовими позовами;
- д) функція документування (пошук, збереження, аналіз і поширення інтелектуальної інформації, необхідної персоналу адміністративних установ для здійснення своїх повноважень).

Командні функції державного управління пов'язані із застосуванням владних повноважень адміністративними органами та відповідними керівниками. До таких функцій належать: організація досліджень поточних фактів реального стану об'єктів, державного управління; проведення і розробка довго- та коротко-термінових прогнозів суспільного розвитку в усіх його сферах; розробка програм і управлінських рішень; оперативний аналіз як метод розв'язання адміністративних завдань; організація конкретних процедур і акцій (зокрема таких як вибори); організація контролю всередині адміністративних служб; зв'язки з громадськістю<sup>1</sup>.

Отже, втілення в життя концепції боротьби з контрабандою, передбачає застосування функції організації виконання ухваленого рішення, прийнятого під час планування. Тобто тут починають функціонувати різноманітні структури державних управлінських органів, а також розпочинається процес виконання ними ухвалених рішень.

Варто проаналізувати ситуацію, яка склалася з виробленням засад національної політики щодо боротьби з контрабандою як в правовій так і в організаційній формах.

Успіх боротьби з контрабандою багато в чому залежить від еволюційного розвитку кримінального і кримінально-процесуального права України, умілого застосування положень криміналістики в процесі розслідування.

Україна й досі перебуває в умовах прозорості 4 579 км кордону, що становить більше половини – 55,7 % від усієї довжини державного кордону. А звідси – намагання криміналітету використати таку ситуацію у своїх злочинних цілях.

Згідно зі ст. 201 КК України контрабандою визнається переміщення товарів через митний кордон України поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю, вчинене у великих розмірах, а також незаконне переміщення історичних та культурних цінностей, отруйних, сильнодіючих, радіоактивних або вибухових речовин, зброї та боєприпасів, а так само стратегічно важливих сировинних товарів.

Статтею 101 Кримінально-процесуального кодексу України митні органи визначені як органи дізнання у справах про контрабанду.

Статтею 5 Закону України “Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю” митні органи віднесені до державних органів, які здійснюють боротьбу з організованою злочинністю.

Відповідно до ст. 11 Митного кодексу України боротьба з контрабандою покладається на митні органи, але повноцінне виконання митною службою поставленого завдання, на думку багатьох теоретиків і практиків, є неможливим без права на оперативно-розшукову діяльність та проведення досудового слідства в кримінальних справах про контрабанду.

Контрабанда є небезпечним проявом організованої злочинної діяльності, масштаби якої становлять реальну загрозу впровадженню соціально-економічних реформ та стабілізації чинників внутрішнього ринку України. З огляду на зазначене, для результативної боротьби з контрабандою особливої актуальності набуває питання ефективної взаємодії органів державної влади, які здійснюють боротьбу з організованою злочинністю.

На сьогодні завдання боротьби з контрабандою виконують: Служба безпеки (СБУ), Адміністрація державної прикордонної служби (АДПСУ) та Державна митна служба України (ДМСУ). Серед перерахованих органів не мають права на оперативно-розшукову діяльність митні органи, що до певної міри виправдані.

Варто зауважити, що аналіз розглянутих судами кримінальних справ про контрабанду доводить, що розслідування по такого роду справам значною мірою є специфічним, що пов'язане з характером і особливостями злочинних дій контрабандистів. У той же час при проведенні дізнання по цих справах працівниками митних органів допускається цілий ряд недоліків, що вкрай негативно впливають на процес розслідування і судового розгляду справи.

Багаторічна практика боротьби з контрабандою свідчить, що найчастіше предмети контрабанди виявляють при проведенні прикордонного, митного та інших видів державного (екологічного, санітарного, ветеринарного, радіологічного, за переміщенням культурних цінностей тощо) контролю при перетині державного кордону України фізичними та юридичними особами.

До речі, за інформацією Інтерполу, в усьому світі незаконна торгівля тваринами та рослинами перегнала контрабанду зброєю та наркотиками. Незаконний обіг живим товаром у нашій країні щороку складає близько 200 мільйонів доларів. Якщо говорити мовою фактів, то щороку українські митниці затримують од-

ну-дві великі партії тварин. А це лише десять відсотків усіх тих тварин, що незаконно перетинають кордони нашої та інших країн<sup>2</sup>.

Згідно ст. 1 Закону України “Про оперативно-розшукову діяльність” основними функціями органів, які здійснюють ОРД є “виявлення, відвернення, припинення й розкриття злочинів, а також виявлення й установлення осіб, що їх підготовляють”.

Отже, на сьогодні митні органи не мають правових підстав щодо здійснення відвернення та розкриття злочинів, що значно обмежує та уповільнює виконання ними завдання боротьби з контрабандою і викликає незадоволення як з боку керівництва держави, так і населення.

Неодноразово у Верховну Раду подавали проекти законів щодо внесення змін до чинного законодавства України, в яких передбачалось надання митним органам права на оперативно-розшукову діяльність. Однак надання митним органам права на здійснення оперативно-розшукової діяльності призведе до безпідставного перетворення цих органів із фіскальних – правозастосовчих у правоохоронні, загострення конкуренції з іншими правоохоронними органами, які ведуть боротьбу з контрабандою (СБУ, АДПСУ) та зростанню корупційних схем контрабандного переміщення товарів і транспортних засобів, що суперечить меті адміністративної реформи.

Ефективна та результативна боротьба з контрабандою як з одним із тяжких злочинів неможлива без застосування системи гласних і негласних пошукових, розвідувальних і контррозвідувальних заходів з використанням оперативних та оперативно-технічних засобів.

Транснаціональний характер протиправної діяльності ставить особливі вимоги до здійснення контролю державними органами усіх країн, та його ефективність безпосередньо залежить від тієї маси інформації, яка характеризує процеси, що відбуваються у сфері зовнішньоекономічної діяльності, про вчинені порушення встановлених правил та ті, що перебувають у стадії підготовки. При цьому не випадково робиться акцент на таких рисах інформації, як її достовірність та своєчасність. Користуючись математичною термінологією, достовірність є необхідною умовою, але лише за умови органічного поєднання достовірності інформації із своєчасним її одержанням створюються реальні передумови для досягнення вагомого результату.

На даний час, коли економічні відносини є недостатньо стабільними, не варто чекати зниження рівня злочинів та порушень у сфері зовнішньоекономічних правовідносин. Навпаки, кількість осіб, зацікавлених обійти встановлений порядок переміщення предметів через кордон, буде зростати, а невичерпний арсенал хитрощів та витончених таємних методів та прийомів їх застосування – постійно поповнюватись. Довічне змагання між контрабандою та державним контролем триватиме, набуваючи нових форм, користуючись сучасними технічними засобами, широким спектром інформації та кваліфікованою правовою допомогою.

Україна ставить перед собою надзвичайно важливі завдання з модернізації країни і реформування державного управління. Ці кроки направлені, перш за все, на забезпечення українцям гідного рівня життя.

Указом Президента України від 9 грудня 2010 р. Державна митна служба України підпорядкована Міністерству фінансів України, у підготовці положення, що унормовує її функції, беруть участь як експерти, так і представники митної служби. Цілком зрозуміло, що останні роблять спроби як можна більше зберегти функцій та повноважень митних органів, а саме тих, що несуть корупційні загрози. Боротьба з контрабандою без забезпечення права на оперативно-розшукову діяльність і є такою функцією. Пропуск товарів і транспортних засобів контролюють митні органи України, отже спокуса для посадових осіб митниці прийняти участь у незаконних схемах переміщення товарів величезна, про що свідчить зростання кримінальних справ щодо зловживання службовим становищем посадовими особами митних органів.

Проведене дослідження свідчить, що за двадцять років існування української держави питання щодо надання митним органам оперативно-розшукової діяльності неодноразово розглядалось у парламенті, але й досі залишається не вирішеним. Практика засвідчує, що слід відмовитися від дублювання функції боротьби з контрабандою органами виконавчої влади, а саме: СБУ, Державною прикордонною адміністрацією та Державною митною службою України, як того вимагає розпочата адміністративна реформа. Цілком зрозуміло, що СБУ та Державна прикордонна адміністрація України при закріпленні за ними права на оперативно-розшукову діяльність набагато ефективніше здійснює боротьбу з контрабандою і не потребує допомоги митних органів. У сучасних умовах державотворення в Україні митна служба є вагомим чинником економічного розвитку держави. Цей напрямок діяльності по здійсненню митними органами в межах своєї компетенції фіскальної, регулятивної та захисної функцій достатньою мірою законодавчо унормований. Ефективне використання цих функцій спрямовано на захист економічних інтересів України і відповідає меті адміністративної реформи.

Проведене дослідження дозволяє запропонувати такі заходи:

- Виключити зі ст. 11 Митного кодексу України завдання митних органів щодо боротьби з контрабандою;
- Внести зміни у ст. 101 КПК України, визначивши органами дізнання у справах про контрабанду органи Адміністрації державної прикордонної служби України;
- Реорганізувати підрозділи митних органів по боротьбі з контрабандою та порушеннями митних правил;
- Відповідальність за стан боротьби з контрабандою покласти на СБУ та АДПС України.

Сформульовані пропозиції мають дискусійний характер, але їх висвітлення має на меті привернути увагу теоретиків і практиків щодо розв’язання проблемних питань незаконного переміщення товарів і транс-

портних засобів через державний кордон України. Контрабанда становить одну з найбільших загроз економічній і фінансовій стабільності держави, отже й боротьба з нею повинна вестися правоохоронними органами з чітко визначеними нормативно-правовими актами повноваженнями.

<sup>1</sup> Гурне Б. Державне управління. – К.: Основи, 1993.

<sup>2</sup> Філіпенко І. Контрабанда на замовлення // “День”. – № 154 від 13.09.2007.

#### Резюме

У статті з'ясовується роль митних органів у процесі реалізації економічної функції держави, визначаються функції митних органів у цьому контексті. Досліджуються стан і перспективи діяльності, спрямованої на виконання основних завдань, реалізація яких покладається на митні органи в умовах сьогодення.

**Ключові слова:** функції держави, завдання митних органів, правове забезпечення виконання функції боротьби з контрабандою.

#### Резюме

В статье определяется роль таможенных органов в процессе реализации экономической функции государства, определяются функции таможенных органов в этом контексте. Исследуются состояние и перспективы деятельности, направленной на решение основных задач, реализация которых возлагается на таможенные органы в современных условиях.

#### Summary

The articles deals with the role of customs authorities in the realization process of the state economy function, besides the functions of the customs authorities in this process are determined. The conditions and perspective activities are investigated. These activities are directed to the solvment of the main tasks which nowadays are becoming the responsibilities of the customs authorities.

Отримано 22.03.2011

**О. М. БАБИЧ**

*Олександр Михайлович Бабич, здобувач Київського університету права НАН України*

## СПІВВІДНОШЕННЯ ЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ТА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

У теорії та практиці державного управління нерідко відбувається порівняння двох принципів реалізації управління в державі – централізації і децентралізації. Враховуючи зазначене, необхідно проаналізувати, наскільки виправданими є ці два принципи і якому слід віддати перевагу.

Як відомо, централізація передбачає втілення у життя такої філософії управління, коли центральні органи державної влади самостійно наглядають за економічним і соціальним розвитком всієї держави, нехтуючи будь-якою передачею частини своїх владних повноважень і функцій на місця. Спосіб належної реалізації цієї відповідальності полягає в якомога більш всеохоплюючому контролі за суспільними справами. Держава прагне виконати свої зобов'язання перед суспільством методами стратегічного централізованого планування, які розвивалися та вдосконалювалися протягом ХХ століття, однак часто не призводили до очікуваних результатів.

Історія розвитку централізованого управління може бути продемонстрована на прикладі Франції. Саме французький досвід управління знаходиться в основі бюрократії більшості унітарних європейських держав, оскільки у Франції раніше, ніж в інших західноєвропейських країнах, закінчився процес централізації, відбулося відмежування державного апарату від громадянського суспільства, виникла професійна бюрократія, заснована на специфікації функцій, поділі праці та диференціації ролей. Вже в середині XVIII ст., із закінченням об'єднання країни та консолідацією абсолютизму, відбувається поступова централізація, при якій королівська влада знищує муніципальні вольності. У період Великої французької революції продовжувалось будівництво державного апарату: 1789 р. були ліквідовані всі феодалні привілеї на державній службі, 1790 р. провінції були замінені департаментами, 1791 р. закон Ле Шапельє заборонив створення будь-яких добровільних об'єднань, «проміжних асоціацій» між державою та громадянами. При Наполеоні I централізація державного апарату та його інституціоналізація підсилювалися. Він створив інститут префектів і супрефектів, призначив комісарів поліції в усі міста, організував жандармерію. Сильна влада центральної адміністрації проіснувала в країні аж до 1981–1982 рр., коли соціалісти, які прийшли до влади, провели справжню децентралізацію: частина повноважень економічного та соціального планування перейшла від