

УДК 342.951:351.713:343.359

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.92.5.45>

НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ МИТНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ ЯК ОРГАНУ ПРАВОПОРЯДКУ: ІНСТИТУЦІЙНІ ТА НОРМАТИВНІ ПРОБЛЕМИ

Старенький О.С.,
*доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри кримінальної юстиції
Національної академії внутрішніх справ
ORCID: 0000-0002-4517-726X*

Старенький О.С. Напрями реформування Державної митної служби України як органу правопорядку: інституційні та нормативні проблеми.

У статті здійснено комплексний науково-правовий аналіз напрямів реформування Державної митної служби України в контексті трансформації її інституційної ролі як органу правопорядку та складової системи забезпечення економічної й митної безпеки держави. Доведено, що в умовах воєнного стану, зростання транснаціональних загроз, активізації контрабандних схем і ускладнення транскордонних товаропотоків фактичний функціональний мандат Державної митної служби України суттєво виходить за межі традиційної фінансово-адміністративної моделі, однак не отримує належного нормативного закріплення.

Встановлено, що чинне нормативно-правове регулювання діяльності Державної митної служби України має фрагментарний характер, характеризується домінуванням підзаконних актів і відсутністю цілісної законодавчої концепції її розвитку, у тому числі як органу правопорядку. Така ситуація зумовлює структурну невідповідність між фактичними завданнями митних органів у сфері протидії контрабанді й економічній злочинності та їх формально визначеним місцем у системі органів державної влади, а також обмежує розвиток правоохоронної, аналітичної та превентивної складових діяльності митної служби.

Особливу увагу приділено аналізу євроінтеграційних чинників реформування митної служби, положень стратегічних документів Європейського Союзу, а також національних програмних актів, що визначають напрями трансформації Державної митної служби України в контексті реформування системи органів правопорядку. З урахуванням принципів функціональної спеціалізації та узгодженості кримінальної юстиції критично оцінено пропозиції щодо наділення Державної митної служби України повноваженнями здійснення досудового розслідування контрабанди.

Обґрунтовано концептуально альтернативний підхід до подальшого інституційного розвитку Державної митної служби України, який передбачає законодавче закріплення її належності до сектору безпеки і оборони, посилення ролі закону у визначенні правового статусу та повноважень митних органів, а також надання їм статусу суб'єкта оперативно-розшукової діяльності без підміни функцій органів досудового розслідування.

Ключові слова: Держмитслужба; органи правопорядку; контрабанда; досудове розслідування; оперативно-розшукова діяльність; сектор безпеки та оборони.

Starienkyi O.S. Directions for reforming the State Customs Service of Ukraine as a law enforcement body: institutional and regulatory issues.

The article provides a comprehensive legal and scholarly analysis of the directions for reforming the State Customs Service of Ukraine in the context of transforming its institutional role as a law enforcement body and as a component of the system for ensuring the state's economic and customs security. It is demonstrated that under conditions of martial law, the growth of transnational threats, the intensification of smuggling schemes, and the increasing complexity of cross-border trade flows, the actual functional mandate of the State Customs Service of Ukraine significantly extends beyond the traditional fiscal-administrative model, yet does not receive adequate regulatory consolidation.

It is established that the current regulatory framework governing the activities of the State Customs Service of Ukraine is fragmented, characterized by the predominance of subordinate legislation and the absence of a coherent legislative concept for its development, including its development as a law enforcement body. This situation results in a structural mismatch between the actual tasks performed by customs authorities in combating smuggling and economic crime and their formally defined place within the system of public authorities, and also constrains the development of the law enforcement, analytical, and preventive components of customs activities.

Particular attention is paid to the analysis of European integration factors influencing the reform of the customs service, the provisions of strategic documents of the European Union, as well as national policy and programmatic acts that determine the directions of transformation of the State Customs Service of Ukraine in the context of reforming the system of law enforcement bodies. Taking into account the principles of functional specialization and coherence of criminal justice, proposals to vest the State Customs Service of Ukraine with powers to conduct pre-trial investigations of smuggling offenses are critically assessed.

A conceptually alternative approach to the further institutional development of the State Customs Service of Ukraine is substantiated. This approach предусматрює legislative recognition of its affiliation with the security and defense sector, strengthening the role of statutory law in defining the legal status and powers of customs authorities, as well as granting them the status of a subject of operative-search activity without substituting the functions of pre-trial investigation bodies.

Key words: State Customs Service of Ukraine; law enforcement bodies; smuggling; pre-trial investigation; operative-search activity; security and defense sector.

Постановка проблеми. Сучасний етап розвитку української держави характеризується поглибленням трансформацій у сфері забезпечення економічної та митної безпеки, а також переосмисленням ролі органів публічної влади у протидії національним загрозам і транснаціональній економічній злочинності. В умовах дії правового режиму воєнного стану, зростання обсягів тіньової економіки та ускладнення транскордонних товаропотоків митна сфера набуває виразного безпекового виміру, а ефективність діяльності митних органів безпосередньо впливає на стійкість економічної системи держави та її здатність захищати власні економічні інтереси.

За таких умов Державна митна служба України (Держмитслужба) поступово виходить за межі традиційної фінансово-адміністративної моделі та фактично виконує низку завдань, притаманних органам правопорядку. Йдеться, зокрема, про виявлення та припинення митних правопорушень, протидію контрабанді, незаконному переміщенню товарів подвійного призначення, підакцизної та стратегічної продукції, а також іншим формам економічної злочинності з транскордонним елементом. Така трансформація зумовлює посилення безпекового виміру діяльності Держмитслужби та формує об'єктивну потребу у приведенні її правового статусу й інституційної моделі організації у відповідність до реального обсягу завдань, які вона фактично виконує.

Зазначена невідповідність між фактичним функціональним призначенням Держмитслужби та її формально інституційним закріпленням правовим статусом ще більше актуалізується через те, що нормативно-правові засади діяльності митної служби протягом тривалого часу формувалися фрагментарно та без чіткої концептуальної орієнтації на її розвиток як органу правопорядку. Чинне законодавство України не забезпечує системної й послідовної регламентації правоохоронної складової діяльності митних органів, що зумовлює структурну невідповідність між фактичним обсягом завдань, які виконує Держмитслужба у сфері забезпечення економічної та митної безпеки, і формально визначеним місцем цього органу в системі органів державної влади. У результаті правоохоронна складова діяльності Держмитслужби залишається інституційно обмеженою, а механізми реалізації відповідних повноважень – недостатньо узгодженими із загальною архітектурою системи органів правопорядку та суб'єктів сектору безпеки і оборони держави.

Відповідні інституційні дисбаланси особливо загострюються в контексті реформування системи органів правопорядку та виконання Україною зобов'язань у сфері європейської інтеграції. Європейська модель митної адміністрації ґрунтується на розумінні митної служби як багатофункціонального публічного інституту, що поєднує фінансові, контрольні та правоохоронні елементи, і який інтегрований до загальної системи забезпечення національної та економічної безпеки. У державах – членах Європейського Союзу (ЄС) митні органи розглядаються як невід'ємні учас-

ники протидії транскордонній злочинності та економічним загрозам, що зумовлює їх особливий правовий статус і розширений інституційний мандат.

Відтак адаптація національної митної системи до європейських стандартів передбачає не лише оновлення митного законодавства України та вдосконалення процедур митного адміністрування, а й глибокий перегляд інституційної ролі Держмитслужби як органу правопорядку. Такий перегляд має бути спрямований на усунення існуючих нормативних прогалин, забезпечення правової визначеності її статусу, а також формування узгоджених механізмів взаємодії з іншими суб'єктами сектору безпеки і оборони держави та органами правопорядку.

За цих умов науково обгрунтоване визначення напрямів реформування Держмитслужби з урахуванням інституційних і нормативних проблем її функціонування набуває особливої актуальності. Дослідження зазначеної проблематики дає змогу виявити ключові неузгодженості в правовому регулюванні, оцінити відповідність чинної моделі діяльності митних органів принципам правової визначеності, інституційної автономії та функціональної спеціалізації, а також сформулювати концептуальні підходи до подальшого розвитку Держмитслужби як складової системи забезпечення економічної та митної безпеки держави.

Стан опрацювання проблематики. У вітчизняній літературі проблематика правового статусу, організаційно-правових засад діяльності та напрямів реформування Держмитслужби, у тому числі в контексті її інституційної трансформації, євроінтеграційних процесів і розвитку правоохоронної складової, неодноразово ставала предметом наукового аналізу. Відповідні питання досліджувалися у працях Н.І. Атаманчук, А.М. Бабюка, О.М. Бандурки, І.О. Бикова, Л.М. Дорофєєвої, П.В. Діхтієвського, О.Ю. Дрозда, І.М. Квеліашвілі, В.М. Комзюка, Т.В. Корневої, С.В. Коробенка, Р.І. Лемехи, О.М. Лисенка, А.Б. Маслової, М.А. Погорецького, О.В. Юринця та інших науковців. У працях зазначених авторів основну увагу зосереджено на адміністративно-правових засадах організації та діяльності Держмитслужби, реформуванні державного управління митною справою, гармонізації митного законодавства України з правом ЄС, удосконаленні механізмів митного контролю та адміністрування митних платежів, а також аналізі окремих правоохоронних аспектів функціонування митної служби.

Водночас у наукових дослідженнях недостатньо комплексно розглянуто інституційні та нормативні проблеми реформування Держмитслужби саме як органу правопорядку, з урахуванням її фактичного безпекового мандату, місця в системі органів правопорядку та секторі безпеки і оборони, а також впливу національних стратегічних документів, що визначають напрями реформування митної служби у сучасних умовах. Така обставина зумовлює наукову новизну цієї статті та визначає її спрямованість.

Отже, **метою статті** є висвітлення напрямів реформування Держмитслужби як органу правопорядку, визначення їх основних інституційних і нормативних проблем, надання науково-обгрунтованих пропозицій, спрямованих на їх вирішення.

Виклад основного матеріалу. Нормативно-правове забезпечення діяльності Держмитслужби характеризується значною розгалуженістю та неоднорідністю, що безпосередньо впливає на її інституційну спроможність як органу правопорядку. Базову основу становить Конституція України [1], Митний кодекс України (МК України) [2], закони України, зокрема «Про центральні органи виконавчої влади» [3], «Про Митний тариф України» [4], «Про зовнішньоекономічну діяльність» [5], «Про державний контроль за міжнародними передачами товарів військового призначення та подвійного використання» [6], міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також відповідні нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України (КМУ, Уряд), що деталізують організаційні та процедурні аспекти митного контролю, оформлення, постмитного аудиту, поводження з товарами військового й подвійного призначення тощо. При цьому ключові організаційно-правові засади діяльності Держмитслужби визначаються Положенням про Державну митну службу України, затвердженим постановою КМУ від 06.03.2019 № 227 (Положення) [7].

Водночас таке нормативно-правове регулювання має низку суттєвих недоліків, наявність яких негативно відображається на процесі реформування Держмитслужби як органу правопорядку. Фрагментарність і розпорошеність регулювання, розподіл ключових приписів між МК України, відповідними законами України та значною кількістю підзаконних актів КМУ призводять до непослідовності правозастосування, колізій і дублювання завдань між відповідними державними органами. Особливої уваги це питання набуває у сферах протидії митним правопорушенням, контролю за переміщенням товарів військового та подвійного призначення, забезпечення митної

безпеки й реалізації контрольно-наглядових функцій. Наявна нормативна архітектура формує ситуацію, за якої правоохоронні та контрольні повноваження Держмитслужби визначені фрагментарно, не утворюють логічно завершеної системи та не дають змоги сформувати сталу інституційну модель органу правопорядку як суб'єкта забезпечення економічної та митної безпеки держави.

Додатковою проблемою є домінування підзаконного регулювання над законодавчим. Значна частина організаційно-правових і функціональних норм щодо діяльності Держмитслужби міститься в Положенні, хоча їх зміст стосується питань, які за своєю правовою природою мають визначатися виключно законом. Це робить правовий статус Держмитслужби нестійким, залежним від дискреційних рішень органів виконавчої влади та позбавляє Держмитслужбу необхідної інституційної стабільності, властивої органам правопорядку. За таких умов Держмитслужба обмежена у можливості розвивати власну правоохоронну інфраструктуру, формувати спеціалізовані підрозділи, забезпечувати належний рівень ризик-орієнтованої діяльності, оперативно-службових спроможностей і превентивного контролю.

У цьому контексті доцільно звернути увагу на оцінку Європейської Комісії щодо Держмитслужби, яка у Звіті щодо України за 2025 рік наголошує на тому, що «незважаючи на певні кроки вперед, загальні інституційні механізми співпраці та координації залишаються слабкими, як і рівень доброчесності та підзвітності» [8, с. 8]. Крім того, митне законодавство України оцінюється як фрагментарне та не повністю узгоджене зі стандартами ЄС [8, с. 8], що прямо вказує на необхідність системного оновлення нормативно-правової бази та посилення інституційної спроможності Держмитслужби.

З огляду на виявлені нормативні недоліки, обґрунтованою та стратегічно доцільною видається розробка комплексного законодавчого акта, який би системно визначав правовий статус Держмитслужби, у тому числі регламентував її загальні засади діяльності як органу правопорядку. Такий акт має забезпечити нормативне закріплення її організаційної структури, функціонального призначення, повноважень, а також інституційних механізмів координації з іншими суб'єктами сектору безпеки та органів правопорядку. Важливо, щоб новий закон формував цілісну архітектуру митної безпеки, ґрунтуючись на принципах правової визначеності, інституційної автономії та відповідності європейським стандартам.

Зазначений підхід узгоджується з позицією Європейської Комісії, яка у Звіті щодо України за 2025 рік акцентує на необхідності оновлення МК України з його подальшим наближенням до правової моделі ЄС, а також на потребі створення нової інституційної архітектури митної системи держави [8, с. 9, 17]. Така реформа дозволить не лише усунути існуючі правові фрагментації, але й посилити спроможність Держмитслужби у протидії митним правопорушенням, розбудові аналітичних і оперативно-службових механізмів, а також забезпечити її ефективну інтеграцію в систему забезпечення економічної та митної безпеки держави.

Варто зазначити, що в Україні на сьогодні здійснюється активна та інституційно структурована робота з підготовки нового проекту МК України [9], яка координується Міністерством фінансів України у форматі широких публічних консультацій із заінтересованими стейкхолдерами, включно з представниками бізнесу, наукового середовища, професійних асоціацій та міжнародних партнерів. Такий підхід відповідає європейській практиці нормотворення та відображає прагнення забезпечити системну гармонізацію національного митного законодавства України з правом Європейського Союзу, насамперед із положеннями Митного кодексу ЄС (Регламент (ЄС) № 952/2013) [10]. Принципово важливо, що концепція нового проекту МК України не зводиться виключно до техніко-процедурного перегляду митних формальностей чи цифровізації митних процесів. Навпаки, запропонована модель ґрунтується на формуванні цілісного бачення митної служби за європейським зразком – як багатofункціонального публічного інституту, який поєднує фіскальні, регуляторні, контрольні та правоохоронні елементи, а також виконує ключову роль у забезпеченні безпеки міжнародних торговельно-логістичних процесів і захисті економічних інтересів держави. Проект нового МК України закріплює розширене функціональне призначення митних органів, акцентуючи не лише на сприянні законній торгівлі, але й на запобіганні та протидії контрабанді, порушенням митних правил й іншим формам транскордонної економічної злочинності, що безпосередньо корелює з підходами ЄС до ролі митної служби як складової системи органів правопорядку. У цьому аспекті новий проект МК України потенційно формує нормативну основу для інституційної інтеграції Держмитслужби до сектору безпеки та оборони держави й системи органів правопорядку.

Таким чином, новий МК України може розглядатися не лише як кодифікований акт митного права, а як базовий інструмент глибокої інституційної трансформації Держмитслужби – від органу, діяльність якого традиційно концентрувалася на адмініструванні митних платежів і процедурному супроводі зовнішньоекономічної діяльності, до сучасної правової інституції системи органів правопорядку, здатного ефективно реагувати на транснаціональні загрози, протидіяти організованій контрабанді, забезпечувати аналітичний та оперативний супровід кримінальних проваджень і захищати економічні інтереси держави відповідно до стандартів ЄС. Водночас аналіз положень проєкту нового МК України дає підстави для висновку, що низка закладених у ньому положень є дискусійними та потенційно проблемними з огляду на реформування Держмитслужби як органу правопорядку. Окремі з них можуть не лише не усунути наявні інституційні дисбаланси, але й відтворити або посилити існуючі суперечності у визначенні правового статусу, повноважень і місця митних органів у системі органів правопорядку, що зумовлює необхідність їх ґрунтовного науково-правового аналізу, про що мова буде йти далі.

Важливою передумовою для системного реформування Держмитслужби в системі органів правопорядку є її глибока та інституційно закріплена інтеграція до сектора безпеки і оборони держави. Незважаючи на те, що функціональний мандат Держмитслужби охоплює низку напрямів, безпосередньо пов'язаних із забезпеченням економічної та митної безпеки, її чинний правовий статус не повною мірою кореспондує реальному обсягу завдань і відповідальності, які фактично покладені на цей орган. Унаслідок цього виникає структурна невідповідність між фактичною роллю митної служби у системі протидії загрозам економічній та митній безпеці й формально визначеним місцем у системі органів публічної влади, що обмежує інституційну спроможність Держмитслужби повноцінно реалізовувати свою правоохоронну функцію.

Ключовим проявом такої невідповідності є положення статті 12 Закону України «Про національну безпеку України» [11], яка не відносить Держмитслужбу до переліку суб'єктів сектора безпеки і оборони держави. Відсутність відповідного нормативного закріплення зумовлює суттєві обмеження у сфері міжвідомчої координації, оперативного реагування на загрози економічній та митній безпеці й доступу до механізмів стратегічного безпекового планування. Як наслідок, Держмитслужба фактично усунута від повноцінної участі у секторальних безпекових механізмах держави, які формуються за участю Державної прикордонної служби України, Служби безпеки України (СБУ), Національної поліції України, Бюро економічної безпеки України (БЕБУ) та інших суб'єктів системи національної безпеки.

У результаті виникає певна неузгодженість між фактичними повноваженнями Держмитслужби у сфері виявлення, запобігання та протидії контрабанді, незаконному переміщенню товарів подвійного призначення, фінансовим і митним правопорушенням – та її формально обмеженим інституційним статусом у системі сектору безпеки й оборони держави. Актуальність цих викликів підтверджується й положеннями Звіту Європейської Комісії щодо України за 2025 рік, відповідно до яких координація правоохоронної діяльності у сфері митних правопорушень, зокрема контрабанди та обігу підроблених або товарів подвійного призначення, потребує посилення [8, с. 8]. У такому контексті відсутність нормативно визначеного статусу Держмитслужби як суб'єкта сектору безпеки та її обмежена інтеграція до загальнодержавної архітектури реагування на виклики економічної злочинності суттєво знижують результативність національної політики у сфері митної та економічної безпеки. Це, своєю чергою, унеможливує формування ефективної системи протидії транснаціональним загрозам і перешкоджає синхронізації дій із ключовими органами правопорядку.

З огляду на викладене, актуальним є перегляд чинної інституційної моделі Держмитслужби з урахуванням таких ключових змін: нормативне закріплення належності Держмитслужби до сектора безпеки та оборони; законодавче визначення процедур і механізмів взаємодії Держмитслужби із суб'єктами національної безпеки та органами правопорядку; інтеграція Держмитслужби до системи стратегічного планування на рівні Ради національної безпеки і оборони; розширення участі у міжвідомчих інформаційних системах і ризик-орієнтованого підходу для аналізу та попередження національних загроз. Реалізація запропонованих змін дозволить забезпечити не лише інституційну стабільність та ефективність функціонування Держмитслужби, але й зміцнить її спроможність як безпекового суб'єкта, який відіграє ключову роль у захисті національних економічних інтересів, протидії транснаціональним загрозам і виконанні міжнародних зобов'язань України у сфері торгівлі, експортного контролю та митного співробітництва з ЄС.

Варто зазначити, що Держмитслужба характеризується особливим інституційним статусом у системі органів виконавчої влади, що обумовлений її багатофункціональним характером та участю у реалізації державної митної політики, захисті фінансових інтересів держави й протидії транскордонним економічним правопорушенням. Відповідно до пункту 1 Положення, її діяльність спрямовується та координується КМУ через Міністра фінансів України [7]. Такий механізм організаційної підпорядкованості забезпечує лише інтегрованість митного адміністрування у сферу державної фінансово-економічної політики та обумовлює системну взаємодію Держмитслужби з ключовими органами виконавчої влади – насамперед тими, що реалізують податкову політику, фінансовий контроль, державний експортний контроль, протидію економічним правопорушенням і забезпечення національної безпеки.

Водночас саме така інституційна модель підпорядкованості є одним із ключових стримуючих факторів повноцінного розвитку Держмитслужби як органу правопорядку. Її спрямування та координація діяльності через Міністерство фінансів України, яке за своєю функціональною природою є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну фінансову, бюджетну, боргову та інші прояви фінансово-економічної політики [12], формує переважно фіскальний вектор діяльності митної служби, зосереджений на адмініструванні митних платежів, забезпеченні надходжень до державного бюджету та регуляторному супроводі зовнішньоекономічної діяльності.

За таких умов формується стійке зміщення функціональних пріоритетів у діяльності Держмитслужби, внаслідок чого її правоохоронна складова не отримує належного інституційного розвитку. Завдання, пов'язані з протидією контрабанди, транскордонній економічній злочинності та іншим загрозам митній і економічній безпеці держави, за своєю правовою природою потребують окремого інституційного розвитку, розвиненої оперативної спрямованості, сучасних аналітичних інструментів і системної інтеграції до сектору безпеки та оборони держави й системи органів правопорядку. Водночас у межах чинної організаційно-управлінської моделі такі функції залишаються вторинними та не забезпечуються необхідними управлінськими, кадровими й ресурсними можливостями. У результаті зазначений дисбаланс об'єктивно обмежує реалізацію правоохоронного потенціалу Держмитслужби та знижує її спроможність належно реагувати на сучасні форми транснаціональних загроз, які характеризуються високим рівнем організованості, латентності та міждержавної координації.

Крім того, підпорядкованість Держмитслужби Міністру фінансів України звужує можливості формування власної правоохоронної інфраструктури: створення спеціалізованих підрозділів, розгортання оперативно-службової діяльності, застосування ризик-орієнтованих підходів, участі у секторальних механізмах безпеки та координації з іншими органами правопорядку. Зауважимо, що згідно пункту 14 Положення граничну чисельність державних службовців і працівників Держмитслужби затверджує КМУ. Структуру апарату Держмитслужби затверджує її Голова за погодженням з Міністром фінансів України. Штатний розпис, кошторис апарату Держмитслужби затверджує її Голова за погодженням з Міністерством фінансів України [7]. Така модель подвійного погодження формує додаткові інституційні обмеження, які не притаманні органам правопорядку із розвиненою автономною структурою. Подібна організаційна модель не відповідає сучасним викликам у сфері протидії митним правопорушенням, транснаціональній злочинності та загрозам економічній безпеці України, оскільки не забезпечує належного рівня управлінської самостійності, оперативної гнучкості та своєчасності прийняття рішень, що є критично важливим для ефективності діяльності відповідного органу правопорядку. За таких умов Держмитслужба фактично позбавлена дієвих інституційних гарантій повноцінної реалізації притаманної їй правоохоронної функції.

На користь необхідності перегляду чинної моделі підпорядкованості свідчить порівняльний аналіз правового статусу інших органів правопорядку з високим рівнем інституційної автономії. Показовим у цьому контексті є приклад Національного антикорупційного бюро України (НАБУ), діяльність якого відповідно до частини четвертої статті 4 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» [13] спрямовується та координується безпосередньо КМУ у спосіб, чітко визначений відповідним законом. Втручання виконавчої влади в діяльність НАБУ обмежено вичерпним переліком повноважень Уряду, зокрема це: схвалення Антикорупційної стратегії та затвердження державної програми з її реалізації, забезпечення бюджетного фінансування, розгляд річних звітів, затвердження положення про Раду громадського контролю, призначення осіб

до складу Комісії з проведення зовнішньої незалежної оцінки (аудиту) ефективності НАБУ та здійснення інших дій, передбачених нормами Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України».

Важливим елементом цієї моделі є те, що КМУ не наділений повноваженнями затверджувати Положення про НАБУ. Внутрішню структуру, положення про підрозділи, посадові інструкції працівників НАБУ та інші організаційно-правові документи затверджує Директор НАБУ самостійно, без погодження з будь-якими органами державної влади (частина четверта статті 4 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України»). Такий підхід забезпечує незалежність органу, стабільність його організаційної архітектури та можливість розвитку власних інституційних спроможностей. Цей приклад показує, що ефективна діяльність органу правопорядку неможлива за умов галузевого підпорядкування, коли відповідна інституція змушена діяти у межах логіки економічної чи фінансово-адміністративної політики. НАБУ функціонує як інституційно автономний суб'єкт, чия внутрішня організація, структурні підрозділи та управлінські рішення визначаються виключно в межах спеціального закону. Саме такий правовий режим забезпечив формування самостійної правоохоронної інфраструктури й інструментів реагування, притаманних сучасним органам правопорядку.

У цьому контексті збереження підпорядкованості Держмитслужби Міністру фінансів України, закріплене, зокрема, у положеннях проєкту нового МК України, свідчить про відсутність послідовного концептуального розриву з чинною фінансово-адміністративною моделлю митниці. Так, у проєкті МК України відтворюється підхід, за яким центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну митну політику, залишається організаційно та функціонально підпорядкованим Міністру фінансів України (частина третя статті 784), а ключові питання його внутрішньої організації, структури, кадрового та фінансового забезпечення вирішуються у межах підзаконного регулювання та погоджувальних процедур із Міністерством фінансів України. Поєднання такої моделі підпорядкованості Держмитслужби у проєкті нового МК України об'єктивно обмежує можливості її інституційного розвитку як органу правопорядку. Такий підхід не узгоджується з сучасними викликами у сфері протидії контрабанді та транснаціональній економічній злочинності, а також із позицією Європейської Комісії, яка у Звіті щодо України за 2025 рік прямо вказує, що інституційні механізми співпраці та координації Держмитслужби залишаються слабкими, як і рівень доброчесності та підзвітності [8, с. 8].

У цьому контексті запропонований нами підхід щодо перегляду чинної моделі інституційної підпорядкованості Держмитслужби та встановлення прямої спрямованості й координації її діяльності КМУ без посередництва Міністра фінансів України із чітким нормативним визначенням повноважень Уряду в цій частині доцільно розглядати як концептуальні орієнтири, що мають бути враховані на етапі доопрацювання проєкту нового МК України. Інкorporація таких положень у кодифікований акт дозволила б створити належні правові та організаційні передумови для формування повноцінного інституційного статусу Держмитслужби, розвитку власної оперативної, аналітичної та превентивної інфраструктури, а також забезпечити її ефективну інтеграцію до системи органів правопорядку відповідно до європейських стандартів.

Слід зазначити, що законодавчо визначений інституційний статус Держмитслужби ґрунтується на її правовій належності до системи митних органів, що зафіксовано у пункті 34-1 частини першої статті 4 МК України. Цей статус засвідчує центральне місце Держмитслужби у системі органів публічного управління митною сферою та підтверджує її провідну координаційну функцію щодо діяльності територіальних митниць (статті 546, 547 МК України) та спеціалізованих установ (стаття 550 МК України), які реалізують окремі функціональні компоненти митної справи.

Функціональне призначення митних органів визначене у статті 544 МК України, що передбачає широке коло завдань: реалізацію державної митної політики, гарантування митної безпеки, захист митних інтересів держави, забезпечення дотримання вимог митного законодавства України, сприяння розвитку зовнішньоекономічної діяльності, а також здійснення контролю за класифікацією, походженням та митною вартістю товарів.

Особливе значення у цьому контексті має виконання завдань щодо запобігання й протидії контрабанді, що розглядається як один із ключових чинників економічної та митної безпеки України. Реалізація зазначеного завдання має комплексний характер і здійснюється через поєднання адміністративних, контрольних, аналітичних і правоохоронних механізмів.

Варто зазначити, що тривалий час ефективність реалізації Держмитслужбою правоохоронної функції щодо протидії контрабанді була істотно обмежена фрагментарністю вітчизняного кримінального правового регулювання. Ключовим етапом у гармонізації національного законодавства з правом ЄС стало ухвалення Закону України «Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України щодо криміналізації контрабанди товарів» від 09.12.2023 № 3513-IX (Закон № 3513-IX) [14]. Вказаний Закон був розроблений у межах реалізації Національного плану заходів з виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС [15], а також на виконання положень Меморандуму про взаєморозуміння між Україною та ЄС [16], що надає йому чіткого євроінтеграційного та системного характеру.

Прийняття Закону № 3513-IX усунуло критичну прогалину у кримінальному правовому регулюванні протидії контрабанді, яка тривалий час підривала ефективність реалізації державної політики у сфері митної та економічної безпеки. До його ухвалення криміналізації підлягали лише окремі спеціальні види контрабанди – зокрема зброї, наркотичних засобів, лісоматеріалів і культурних цінностей (статті 201, 201-1 Кримінального кодексу України (КК України)) [17], – тоді як незаконне переміщення товарів загального обігу залишалося поза межами кримінальної відповідальності. Такий підхід формував нормативний дисбаланс між реальними загрозами економічним і митним інтересам держави та наявними інструментами кримінального правового реагування, внаслідок чого значна частина виявлених митними органами системних і організованих контрабандних схем не могла бути адекватно трансформована у кримінальні провадження.

Запровадження до КК України статей 201-3 («Контрабанда товарів») та 201-4 («Контрабанда підакцизних товарів») [14; 17] створило цілісну нормативну основу для здійснення досудового розслідування фактів контрабанди товарів і підакцизної продукції як самостійних кримінально караних діянь, що забезпечує реалізацію принципу пропорційності кримінальної відповідальності, підвищує рівень правової визначеності та забезпечує можливість зосередити ресурси держави на викритті організованих і транснаціональних форм економічної злочинності, які завдають найбільшої шкоди публічним економічним інтересам держави.

Важливою новелою Закону № 3513-IX став перерозподіл підслідності у кримінальних провадженнях щодо контрабанди (частина друга, третя статті 216 Кримінального процесуального кодексу України (КПК України) [18], який має системне значення для побудови інституційної моделі протидії економічній злочинності. Зокрема, досудове розслідування кримінальних правопорушень, передбачених статтею 201-1 КК України (контрабанда лісоматеріалів та цінних порід дерев), було виведено з підслідності слідчих СБУ та передано до компетенції детективів БЕБУ. Підслідність кримінальних правопорушень, передбачених статтями 201 КК України («Контрабанда культурних цінностей та зброї»), законодавець залишив за слідчими СБУ, що узгоджується з безпековим характером відповідних посягань та їх зв'язком із захистом національної безпеки (частина друга статті 216 КПК України). Водночас Закон № 3513-IX передбачив спеціальний перехідний механізм щодо кримінальних проваджень за статтею 201-1 КК України. Відповідно до пункту 20-9 розділу XI «Перехідні положення» КПК України, досудове розслідування у провадженнях, відомості про які були внесені до Єдиного реєстру досудових розслідувань до дня набрання чинності цим Законом, продовжують здійснювати слідчі органів безпеки [14].

Новозапроваджені ж склади злочинів, передбачених статтями 201-3, 201-4 КК України, з моменту їх введення до кримінального законодавства України віднесені до підслідності детективів БЕБУ (частина третя статті 216 КПК України) без застосування перехідних положень, що свідчить про усвідомлену законодавчу модель поступового перерозподілу підслідності контрабанди з урахуванням принципу правової визначеності та забезпечення безперервності кримінального провадження, а також відображає логіку функціональної спеціалізації органів кримінальної юстиції. У результаті формується єдина спеціалізована вертикаль досудового розслідування контрабанди товарів і підакцизної продукції в межах БЕБУ, тоді як роль Держмитслужби полягає у первинному виявленні ознак таких правопорушень, документуванні фактів незаконного переміщення товарів і формуванні початкової доказової бази для її подальшого використання у кримінальних провадженнях вказаної категорії.

Варто зазначити, що саме митні органи першочергово фіксують ознаки контрабандної діяльності на етапі перетину митного кордону України та митного оформлення товарів шляхом застосування систем управління ризиками, використання технічних засобів митного контролю, фото- та відеофіксації, аналізу митних декларацій, перевірки електронних інформаційних ресурсів, а

також моніторингу переміщення товарів у режимі реального часу. Матеріали, отримані внаслідок здійснення митного контролю, зокрема акти митного огляду, протоколи про порушення митних правил, службові рапорти, фото- і відеоматеріали, витяги з автоматизованих систем митного оформлення, документи щодо класифікації, походження та митної вартості товарів, а також аналітичні висновки, формують первинний масив доказової інформації, необхідної для ініціювання початку досудового розслідування у кримінальних провадженнях про контрабанду. У подальшому такі матеріали можуть набути статусу доказів за умови відповідності їх критеріям допустимості, належності, достовірності й часто стають підґрунтям для проведення першочергових слідчих (розшукових) та інших процесуальних дій. Водночас ефективність взаємодії між Держмитслужбою та БЕБУ чи іншими органами досудового розслідування безпосередньо залежить від рівня координаційної узгодженості й інституційної спроможності митних органів забезпечувати належну фіксацію і передачу матеріалів, що можуть мати доказове значення у кримінальному провадженні. Це, своєю чергою, актуалізує необхідність уніфікації документів, які готуються митними органами для органів досудового розслідування, їх відповідності процесуальним вимогам КПК України. Тобто, фактично Держмитслужба виступає суб'єктом забезпечення доказування у кримінальних провадженнях про контрабанду, формуючи первинну доказову базу для подальшого її використання у кримінальних провадженнях вказаної категорії. Це об'єктивно зумовлює ключову роль Держмитслужби у системі протидії контрабанді та актуалізує питання належного інституційного й інструментального забезпечення реалізації їхньої правоохоронної функції.

У контексті подальшого розвитку інституційної ролі Держмитслужби як органу правопорядку в системі протидії контрабанді особливої уваги потребує питання чіткого розмежування її повноважень із завданнями органів досудового розслідування. Проведений аналіз міжнародних рекомендацій, положень чинного кримінального процесуального законодавства України, а також норм проекту нового МК України засвідчує наявність концептуально різних, а подекуди й взаємовиключних підходів до визначення місця митних органів у механізмі кримінального процесуального реагування на факти контрабанди.

З одного боку, міжнародні інституції та європейська правозастосовна практика орієнтують на посилення правоохоронної та аналітичної спроможності митних органів у частині виявлення й документування фактів контрабанди. Проте з іншого боку, окремі положення проекту нового МК України пропонують розширення функціонального мандату митних органів у напрямі здійснення досудового розслідування, що потребує критичної оцінки з огляду на принципи процесуальної спеціалізації, ефективності кримінальної юстиції та вже сформовану в Україні інституційну модель протидії економічній злочинності.

Так, зокрема, у Звіті Європейської Комісії щодо України за 2025 рік, наголошується на необхідності надання митним органам на національному рівні належних правоохоронних повноважень і забезпечити спроможність безпосередньо залучатися до діяльності зі збору розвідувальної інформації й робити внесок у досудове розслідування у справах про контрабанду товарів [8, с. 87]. Водночас системний аналіз відповідних положень цього Звіту дає підстави для висновку, що йдеться не про трансформацію митних органів у самостійні органи досудового розслідування у процесуальному розумінні, а про їх інституційну інтеграцію до системи протидії економічній злочинності як спеціалізованих органів правопорядку. Така інтеграція передбачає розширення спроможності митної служби щодо виявлення, аналітичного опрацювання та документування фактів контрабанди, формування первинної доказової бази та її подальше використання у межах кримінального провадження, однак не охоплює здійснення митними органами безпосереднього досудового розслідування.

Подібна логіка простежується і в рекомендаціях Міжнародного валютного фонду за 2024-2025 роки [19, с. 16-17; 20, с. 15-17 та ін.], який у межах програм макрофінансової підтримки України акцентує увагу на необхідності посилення аналітичної, інформаційної та координаційної спроможності митних органів, розвитку ризик-орієнтованих підходів і міжвідомчої взаємодії, не ставлячи при цьому питання про доцільність наділення митниці статусом органу досудового розслідування. Таким чином, міжнародні партнери України послідовно підтримують модель функціональної спеціалізації, у межах якої митні органи виступають невід'ємною складовою системи органів правопорядку, але не здійснюють функцію розслідування кримінальних правопорушень.

Водночас на національному рівні спостерігається інша, значно радикальніша концепція, відображена як у проекті нового МК України [9], так і в положеннях Національної стратегії доходів

до 2030 року [21]. Зокрема, проєкт нового МК України містить низку норм, якими пропонується суттєво розширити повноваження митних органів у кримінальному провадженні. Зокрема, ним передбачається створення в структурі митних органів спеціалізованих підрозділів, наділених правом здійснювати досудове розслідування окремих категорій кримінальних правопорушень у митній сфері, у тому числі контрабанди, а також проводити слідчі (розшукові) та негласні слідчі (розшукові) дії (стаття 689, пункт 13 частини другої статті 783, частина перша та четверта статті 784, стаття 788, частина третя статті 793, частина перша-третя статті 801, стаття 803 та інші положення проєкту МК України) [9].

Національна стратегія доходів до 2030 року передбачає розширення правоохоронної функції митних органів, включно з наданням повноважень здійснювати оперативно-розшукову діяльність (ОРД) та проводити досудове розслідування у справах про контрабанду товарів з метою посилення безпекової функції Держмитслужби шляхом її перетворення в правоохоронний орган відповідно до міжнародної практики, здійснення ефективної боротьби з недобросовісними суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності, усунення дублювання правоохоронних функцій в митній сфері [21, с. 10, 119, 147]. У стратегічному вимірі це подається як інструмент посилення інституційної автономії митниці та підвищення ефективності боротьби з тіньовими явищами у сфері зовнішньоекономічної діяльності, що фактично наближає митні органи до статусу самостійного суб'єкта кримінального провадження.

Доцільно зауважити, що створення в структурі Держмитслужби власних слідчих підрозділів, уповноважених здійснювати досудове розслідування кримінальних правопорушень у митній сфері, зокрема контрабанди, є інституційно та функціонально необґрунтованим. Такий підхід суперечить базовим засадам організації системи кримінальної юстиції, логіці вже сформульованих реформ органів правопорядку та стратегічним документам, які визначають напрями трансформації сектору безпеки і оборони України в контексті євроінтеграції. Відповідний висновок ґрунтується на сукупності взаємопов'язаних аргументів.

По-перше, наділення Держмитслужби повноваженнями здійснювати досудове розслідування не узгоджується з основними стратегічними документами у сфері реформування органів правопорядку, які стали складовою переговорної рамки України щодо членства в ЄС. Йдеться, зокрема, про Комплексний стратегічний план реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 роки, схвалений Указом Президента України від 11.05.2023 № 273/2023 [22], а також про план заходів з його реалізації, затверджений розпорядженням КМУ від 23.08.2024 № 792-р [23].

Відповідний Указ Президента України та розпорядження КМУ мають системоутворюючий характер і є базовими стратегічними документами у сфері реформування органів правопорядку, у тому числі Держмитслужби, оскільки саме вони визначають концептуальні засади, цілі, принципи та інституційну архітектуру подальшого розвитку всієї системи органів правопорядку та кримінальної юстиції. Відповідно, всі інші програмні, стратегічні та галузеві документи, зокрема ті, що стосуються реформування митних органів, мають формуватися у логічній та нормативній відповідності до положень цього Комплексного стратегічного плану реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 роки, а не відхилятися від закладеної ним моделі.

При цьому Комплексний стратегічний план реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 роки прямо поширюється, серед іншого, на БЕБУ та Держмитслужбу, однак не передбачає створення нових слідчих органів у структурі митниці чи наділення її повноваженнями щодо здійснення досудового розслідування. Навпаки, він ґрунтується на концепції функціональної спеціалізації органів правопорядку, чіткого розмежування їхніх повноважень і недопущення дублювання правоохоронних функцій, що становить фундаментальний принцип сучасної моделі кримінальної юстиції та відповідає європейським стандартам інституційної побудови системи органів правопорядку.

По-друге, запропонована в Національній стратегії доходів до 2030 року [21] та в окремих положеннях проєкту нового МК України [9] модель трансформації Держмитслужби у повноцінний орган досудового розслідування не відповідає принципу узгодженості державної політики, який є ключовим стандартом стратегічного планування в праві ЄС та одним із критеріїв оцінки інституційної спроможності держави-кандидата.

Національна стратегія доходів до 2030 року, відповідно до своєї правової природи, є галузевим програмним документом у сфері фінансово-економічної політики та адміністрування доходів

бюджету. Вона не може змінювати базову інституційну модель системи органів правопорядку, визначену Комплексним стратегічним планом реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023-2027 роки. Відхід від такої логіки призводить до порушення ієрархії стратегічних документів, фрагментації державної політики та втрати системності у реформуванні органів правопорядку. Запропоноване в межах Національної стратегії доходів до 2030 року та проєкту нового МК України розширення повноважень митних органів у напрямі здійснення досудового розслідування концептуально виходить за межі моделі функціональної спеціалізації, закладеної в основоположних документах реформи системи органів правопорядку. Такий підхід створює нормативний і інституційний дисбаланс між стратегічними цілями реформування органів правопорядку та фінансово-економічними завданнями митної політики. Крім того, з позицій європейських підходів до належної організації органів публічної влади та забезпечення верховенства права, саме узгодженість і несуперечливість стратегічних рішень має розглядатися як ключова передумова ефективності інституційних реформ.

По-третє, створення слідчих підрозділів у структурі Держмитслужби суперечить принципу функціональної спеціалізації органів кримінальної юстиції, який послідовно впроваджується в Україні в межах реформи системи органів правопорядку та відповідає європейським стандартам. Створення БЕБУ було зумовлене саме необхідністю усунення інституційної фрагментації, дублювання повноважень і конкуренції між різними органами досудового розслідування у сфері економічних злочинів. Контрабанда товарів і підакцизна продукція за своєю правовою природою є різновидом економічної злочинності, що безпосередньо посягає на економічні інтереси держави, бюджетну систему, податкову та митну безпеку. Відтак досудове розслідування відповідних кримінальних правопорушень логічно й системно належить до підслідності БЕБУ як єдиного спеціалізованого органу правопорядку у цій сфері.

По-четверте, формування паралельної слідчої інфраструктури у Держмитслужбі неминуче призвело б до дублювання процесуальних повноважень, розмивання відповідальності та ускладнення міжвідомчої координації. Існування двох органів правопорядку, уповноважених здійснювати досудове розслідування економічних злочинів, суперечило б логіці уніфікації кримінальної політики держави, створювало б ризики конфліктів підслідності, затягування кримінальних проваджень і підвищувало б імовірність процесуальних зловживань. Така модель не сприяє ні ефективності здійснення досудового розслідування відповідних кримінальних правопорушень, ні забезпеченню правової визначеності для учасників кримінального провадження.

По-п'яте, запровадження слідчих підрозділів у структурі митних органів потребувало б значних організаційних, кадрових і фінансових ресурсів, які не є виправданими з позицій ефективності державного управління. Йдеться не лише про формальне створення відповідних структур, а про повноцінне розгортання інституції досудового розслідування: проведення конкурсних процедур, спеціалізовану підготовку слідчих або детективів, формування належної процесуальної культури, створення технічної та інформаційної інфраструктури, забезпечення доступу до державних реєстрів, гарантій процесуальної незалежності, внутрішнього контролю та підзвітності. В умовах дії правового режиму воєнного стану та об'єктивно обмежених бюджетних ресурсів держави реалізація таких рішень є непропорційною очікуваному результату та не забезпечує зростання інституційної спроможності порівняно з альтернативою подальшого розвитку вже існуючого спеціалізованого органу – БЕБУ.

По-шосте, наділення Держмитслужби повноваженнями щодо здійснення досудового розслідування розмиває її інституційну ідентичність і породжує внутрішній конфлікт функцій. За своєю правовою природою митниця є органом контролю, адміністрування, аналітики та первинного виявлення правопорушень. Поєднання в одному органі повноважень митного контролю та органу досудового розслідування суперечить принципу розмежування владних функцій, підвищує ризики конфлікту інтересів, зловживань і потенційного порушення прав учасників кримінального провадження.

Натомість БЕБУ є інституційно, процесуально та функціонально адаптованим органом правопорядку для здійснення досудового розслідування злочинів, пов'язаних із контрабандою. Законодавчо закріплена підслідність, спеціалізація детективів у сфері економічної злочинності, інтеграція з механізмами фінансової розвідки, аналітичними та ризик-орієнтованими інструментами, а також процесуальна підконтрольність органам прокуратури формують належні гарантії ефективності, законності та процесуальної узгодженості кримінального провадження.

У цьому контексті оптимальною та концептуально обґрунтованою є модель функціонального розмежування повноважень, у межах якої Держмитслужба виконує роль спеціалізованого органу правопорядку, відповідального за виявлення, документування та аналітичний супровід фактів контрабанди, тоді як БЕБУ забезпечує єдину спеціалізовану вертикаль досудового розслідування економічних злочинів, включно з контрабандою товарів і підакцизної продукції. Саме така інституційна модель відповідає принципам процесуальної економії, ефективного розподілу повноважень і правової визначеності, узгоджується з європейськими підходами до організації протидії економічній та транснаціональній злочинності, а також із логікою вже реалізованих і запланованих в Україні реформ у сфері кримінальної юстиції та органів правопорядку.

Водночас відмова від наділення Держмитслужби повноваженнями органу досудового розслідування не означає заперечення необхідності подальшого розширення її правоохоронного інструментарію у сфері протидії контрабанді. Навпаки, з огляду на функціональну роль митних органів як первинного суб'єкта виявлення контрабандних схем, логічним та обґрунтованим є пошук таких моделей посилення інституційної спроможності Держмитслужби, які не порушують принципу спеціалізації органів кримінальної юстиції, не дублюють повноваження БЕБУ та узгоджуються з європейськими стандартами реформування митної служби.

У цьому контексті інституційно збалансованою альтернативою є надання Держмитслужбі статусу суб'єкта ОРД шляхом створення у її структурі спеціалізованих оперативних підрозділів. Такий підхід відповідає моделі, поширеній у державах – членах ЄС, де митні органи поєднують контрольні й фіскальні функції з активною участю у правоохоронній діяльності, зосередженій на виявленні, документуванні та оперативному супроводі транскордонної злочинності, не підміняючи при цьому функції органів досудового розслідування.

Варто зазначити, що наразі чинне законодавство України містить істотну інституційну прогалину, адже стаття 5 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» [24] не відносить Держмитслужбу до переліку суб'єктів, уповноважених здійснювати ОРД. Унаслідок цього формується функціональний дисбаланс, за якого фактичний зміст діяльності митних органів у сфері протидії контрабанді значною мірою має оперативно-розшуковий характер (статті 456, 457 МК України та інші), однак позбавлений належного правового інструментарію для повноцінного виявлення, документування та припинення складних, у тому числі організованих і транснаціональних, контрабандних схем.

Необхідність розширення повноважень Держмитслужби в частині ОРД має об'єктивний характер. По-перше, саме митні органи є первинною ланкою виявлення ознак контрабанди, оскільки в процесі митного контролю вони застосовують інструментарій, який є унікальним і недоступним для інших органів правопорядку: автоматизовані системи управління ризиками, інтегровані електронні реєстри вантажів і митних декларацій, спеціалізовані митні бази даних, індикатори підвищеного ризику, засоби фото- та відеофіксації, сканувальні й інші технічні засоби митного контролю. Саме на основі цих даних формується первинний масив оперативно значущої інформації, критично важливої для своєчасного виявлення контрабандних схем і ініціювання кримінального провадження.

По-друге, сучасна контрабанда – зокрема підакцизної продукції, стратегічних товарів, високотехнологічних компонентів і товарів подвійного використання – має виразно організований і транснаціональний характер. Її ефективна протидія потребує застосування інструментів, притаманних саме ОРД: аналізу логістичних маршрутів і транскордонних товаропотоків, виявлення та перевірки ланцюгів постачання, оперативного моніторингу ризикових суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності, використання негласних методів отримання інформації. За відсутності таких повноважень у митних органів забезпечення безперервного циклу виявлення, документування та запобігання контрабанді залишається фрагментарним і структурно неповним.

По-третє, розширення повноважень митних органів є логічним продовженням функціонального перерозподілу, встановленого Законом № 3513-ІХ та змінами до статті 216 КПК України, якими досудове розслідування контрабанди товарів і підакцизної продукції віднесено до підслідності БЕБУ. За такої моделі саме Держмитслужба формує фактичну основу для початку кримінального провадження, тоді як БЕБУ здійснює досудове розслідування відповідних кримінальних правопорушень. Однак повноцінний зв'язок між цими механізмами можливий лише за умови наявності митного оперативного супроводу, який забезпечуватиме системну передачу оперативно значимої інформації та належне документування індикаторів контрабандної діяльності.

Результати аналіз положень проєкту нового МК України та Національної стратегії доходів до 2030 року свідчить про визнання на рівні стратегічних документів необхідності посилення правоохоронної складової діяльності митних органів. Водночас запропонована у цих документах інтегрована модель, яка поєднує в межах одного органу функції митного контролю, оперативного виявлення правопорушень і повноцінного досудового розслідування, потребує критичної оцінки з огляду на принципи функціональної спеціалізації та узгоджені напрями реформування системи органів правопорядку в Україні. Разом із тим аналіз зазначених підходів дозволяє виокремити їх раціональний елемент – розвиток саме оперативно-розшукової складової діяльності митних органів. Наділення Держмитслужби повноваженнями щодо здійснення ОРД відповідає її функціональній природі як первинного суб'єкта виявлення та документування фактів контрабанди, забезпечує інституційну безперервність між митним контролем і кримінальним провадженням, а також створює належні умови для ефективної взаємодії з органами досудового розслідування без підміни їх процесуальних функцій.

У зв'язку з цим доцільним видається внесення двох взаємопов'язаних змін законодавчого характеру, спрямованих на інституційне посилення ролі Держмитслужби у системі протидії контрабанді:

1) нормативне закріплення Держмитслужби як суб'єкта ОРД шляхом внесення відповідних змін до статті 5 та інших системно пов'язаних положень Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність»;

2) надання детективам БЕБ України, слідчим СБУ, а також прокурорам, які здійснюють процесуальне керівництво у відповідних кримінальних провадженнях, повноважень залучати оперативні підрозділи Держмитслужби до виконання доручень щодо проведення слідчих (розшукових) та негласних слідчих (розшукових) дій у кримінальних провадженнях про контрабанду шляхом внесення відповідних змін до статті 41 КПК України.

Комплексна реалізація таких змін забезпечить формування інституційно цілісної моделі протидії контрабанді, у межах якої: Держмитслужба здійснюватиме оперативне виявлення та первинне документування контрабандних схем; оперативні підрозділи Держмитслужби забезпечуватимуть оперативний супровід кримінальних проваджень щодо контрабанди; БЕБУ здійснюватиме досудове розслідування відповідних кримінальних правопорушень. У підсумку, включення Держмитслужби до переліку суб'єктів ОРД є стратегічно необхідним кроком, який відповідає вимогам економічної та митної безпеки, міжнародним зобов'язанням України та загальноєвропейській моделі інтегрованої протидії контрабанді.

Однією з ключових інституційних передумов реформування Держмитслужби як органу правопорядку, визначеною у Плані Ukraine Facility на 2024–2027 роки, є модернізація процедури добору її керівного складу. Метою такої реформи є впровадження прозорого, заснованого на заслугах підходу до формування вищого керівництва Держмитслужби, що супроводжується обов'язковою участю міжнародних експертів у конкурсному відборі кандидатів [25, с. 58]. На виконання цього завдання Верховною Радою України було прийнято Закон України «Про внесення змін до Митного кодексу України щодо встановлення особливостей проходження служби в митних органах та проведення атестації посадових осіб митних органів» від 17.09.2024 № 3977-IX [26]. Цим актом, зокрема, МК України було доповнено статтями 570-1 і 570-2, що визначають порядок призначення та звільнення Голови Держмитслужби, перелік кваліфікаційних вимог й обмеження до цієї посади, строк повноважень на посаді, а також механізм організації та функціонування роботи конкурсної комісії по обранню Голови Держмитслужби.

Такий підхід демонструє послідовну політику розвитку інституційних засад формування керівництва органів правопорядку в Україні. Аналогічні конкурси процедури вже передбачені для інших ключових органів правопорядку, зокрема для Директора БЕБУ (ст. 15 Закону України «Про Бюро економічної безпеки України») [27] та Директора НАБУ (статті 6, 7 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України») [13]. В обох випадках установлення відкритої конкурсної процедури з чіткими вимогами до кандидатів і визначеним порядком відбору виступає не лише механізмом кадрового оновлення, а й важливою правовою гарантією інституційної незалежності відповідних органів правопорядку. Зокрема, відповідно до пункту 1 частини першої статті 5 Закону України «Про Бюро економічної безпеки України» та пункту 1 частини першої статті 4 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України», гарантії незалежності керівництва відповідних органів правопорядку визначається через конкурсну процедуру, прозорість призначення та вичерпним переліком підстав припинення їх повноважень.

У цьому контексті, стаття 570-2 МК України закріплює, що керівник центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну митну політику, призначається на посаду КМУ за поданням керівника центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну фінансову політику (Міністр фінансів України), за пропозицією комісії з проведення конкурсу [2]. До складу конкурсної комісії згідно частини третьої цієї статті, включаються шість осіб, які визначаються КМУ, з них:

- три особи – на підставі пропозицій міжнародних та іноземних організацій, які відповідно до міжнародних або міждержавних угод протягом останніх трьох років до дня закінчення строку повноважень керівника центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну митну політику, або до дня дострокового припинення його повноважень (звільнення) надавали Україні міжнародну технічну допомогу у сферах проведення структурних реформ, фінансової та технічної підтримки України, запобігання і протидії корупції;

- три особи – на підставі пропозицій центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну фінансову політику.

Запровадження такої інституційної моделі конкурсного добору забезпечує системну рівновагу між адміністративним контролем з боку держави та незалежним зовнішнім наглядом з боку міжнародної спільноти. Подібний механізм відіграє важливу роль у мінімізації політичного впливу на кадрові рішення, сприяє підвищенню прозорості процедур та зміцнює легітимність обраного керівництва. Таким чином, формування конкурсної комісії за участю міжнародних партнерів розглядається як ключовий запобіжник для забезпечення об'єктивності, неупередженості й професіоналізму у процесі добору Голови Держмитслужби.

Кваліфікаційні вимоги до кандидатів на посаду Голови Держмитслужби, закріплені у частині другій статті 570-1 МК України, є чітко сформульованими та відповідають загальновизнаним стандартам публічної служби. Серед них – обов'язкова наявність громадянства України, вищої юридичної або економічної освіти не нижче рівня магістра, щонайменше десятирічний загальний трудовий стаж та п'ятирічний досвід роботи на керівних посадах в органах державної влади, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форми власності, вільне володіння державною мовою, високий рівень доброчесності, належна професійна компетентність, а також відповідність морально-етичним критеріям, що підтверджують здатність ефективно виконувати посадові обов'язки.

Водночас частина третя цієї ж статті містить вичерпний перелік обмежень, які унеможливають призначення особи на відповідну посаду. До таких обмежень належать: наявність непогашеної судимості (особливо за корупційні злочини), подвійне громадянство, участь у керівних органах політичних партій упродовж останніх двох років, значна заборгованість зі сплати аліментів, відмова пройти спеціальну перевірку, а також невиконання вимог антикорупційного законодавства України. Вказані положення виконують функцію правових фільтрів, що унеможливають потрапляння на ключові посади осіб із сумнівною репутацією або конфліктом інтересів.

Попри високий рівень нормативної деталізації процедури добору Голови Держмитслужби, митне законодавство України не передбачає аналогічного порядку призначення його заступників. Відповідно до частини п'ятої статті 570-1 МК України, перший заступник та інші заступники призначаються без конкурсної процедури, особистим рішенням Голови Держмитслужби, строком на п'ять років. Така законодавча конструкція породжує ризики нерівномірності стандартів добору в межах одного органу публічної влади.

З огляду на комплексний характер завдань, покладених на Держмитслужбу – від забезпечення митної безпеки до протидії транснаціональній контрабанді та адміністрування митних платежів – роль її керівного складу є визначальною для ефективності реалізації державної митної політики. Функціонування цього органу правопорядку вимагає високого рівня професійної підготовки, етичної доброчесності та управлінської спроможності його керівництва. Особливого значення ця вимога набуває у випадках тимчасової відсутності Голови Держмитслужби, коли його повноваження згідно з частиною восьмою статті 570-1 МК України автоматично переходять до першого заступника або, за його відсутності, – до одного із заступників. За таких умов саме ці посадові особи де-факто здійснюють управління всією Держмитслужбою, незважаючи на те, що не пройшли жодної незалежної оцінки компетентності, доброчесності чи відповідності кваліфікаційним вимогам, які висуваються до Голови Держмитслужби.

Такий підхід становить потенційний ризик як з точки зору демократичного управління, так і з позиції правової визначеності та інституційної стабільності. По-перше, така модель призначення

формує правові передумови для виникнення замкненої управлінської ієрархії, в межах якої доступ до вищих посад здійснюється поза рамками відкритих конкурсних процедур і без залучення незалежного контролю, що, у свою чергу, створює загрозу концентрації дискреційної кадрової влади в руках обмеженого кола осіб та підвищує ризики зловживань у сфері кадрової політики. По-друге, відсутність уніфікованих вимог до всієї ланки вищого керівництва Держмитслужби унеможливорює забезпечення єдиних стандартів стратегічного управління митною сферою.

У цьому контексті розширення дії кваліфікаційних вимог, встановлених для Голови Держмитслужби, на посади першого заступника та інших заступників видається обґрунтованим як з позиції правової логіки, так і з міркувань належного публічного адміністрування. Уніфікація стандартів доступу до керівних посад у межах одного центрального органу виконавчої влади відповідає принципу юридичної визначеності та сприяє формуванню узгодженої управлінської вертикалі. Такий підхід забезпечує підвищення рівня персональної відповідальності посадових осіб, укріплює інституційну ефективність і формує єдину культуру професійного державного управління в межах одного відомства. Більше того, логіка системного нормативного регулювання, а також загальновизнані принципи належного врядування – зокрема, прозорість, підзвітність, компетентність і доброчесність – обумовлюють потребу у впровадженні конкурсної процедури добору не лише Голови Держмитслужби, але й його першого заступника та заступників. Залучення до таких процедур незалежних експертів, у тому числі представників міжнародних партнерів України, дозволяє мінімізувати ризики політичного чи адміністративного впливу, а також підвищити об'єктивність і неупередженість кадрових рішень. Запровадження конкурсної процедури для усіх членів вищого керівництва Держмитслужби також створює передумови для зміцнення її інституційності та забезпечення стабільності функціонування органу правопорядку в умовах тимчасової або дострокової зміни керівного складу.

Висновки. Проведене дослідження дає підстави для висновку, що чинна модель правового статусу та організаційного забезпечення діяльності Держмитслужби не відповідає реальному обсягу завдань, які цей орган фактично виконує у сфері забезпечення економічної та митної безпеки держави. В умовах дії правового режиму воєнного стану, зростання транснаціональних загроз, протидії контрабандних схем і ускладнення транскордонних товаропотоків Держмитслужба об'єктивно виходить за межі традиційної фіскально-адміністративної моделі та набуває ознак спеціалізованого органу правопорядку. Водночас відсутність належного нормативного закріплення такого статусу зумовлює стійку структурну невідповідність між фактичним функціональним призначенням митної служби та її формально визначеним місцем у системі органів державної влади.

Аналіз нормативно-правового забезпечення діяльності Держмитслужби засвідчив його фрагментарний і розпорошений характер, домінування підзаконного регулювання та відсутність цілісної законодавчої концепції розвитку митної служби саме як органу правопорядку. Ключові положення щодо організаційної структури, функціонального призначення та завдань Держмитслужби зосереджені у підзаконних актах КМУ, що не відповідає принципам правової визначеності та інституційної стабільності, притаманним органам правопорядку. Такий підхід істотно обмежує можливості розвитку правоохоронної складової митних органів, формування спеціалізованих підрозділів, розгортання ризик-орієнтованих, аналітичних і превентивних механізмів протидії митним правопорушенням, а також належної міжвідомчої координації.

Реформування Держмитслужби не може зводитися до необґрунтованого розширення її повноважень або інституційного дублювання функцій органів досудового розслідування. Натомість необхідним є інституційно збалансований перегляд її правового статусу як органу правопорядку з чітким законодавчим визначенням правоохоронної складової діяльності Держмитслужби, меж відповідних повноважень і механізмів взаємодії з іншими суб'єктами системи національної безпеки та оборони держави й органами правопорядку. Такий підхід відповідає принципам функціональної спеціалізації, правової визначеності та ефективного розподілу повноважень у системі кримінальної юстиції.

Ключовим системним недоліком чинної інституційної моделі є відсутність нормативного закріплення належності Держмитслужби до сектору безпеки і оборони держави. Фактичний безпечовий мандат митної служби – участь у протидії контрабанді, незаконному переміщенню товарів подвійного призначення, підакцизної та стратегічної продукції, а також іншим формам транскордонної економічної злочинності – не кореспондує її формально обмеженому статусу у системі

національної безпеки. Така ситуація істотно звужує можливості Держмитслужби щодо участі у стратегічному безпековому плануванні, міжвідомчій координації та доступі до інструментів комплексного реагування на загрози митній та економічній безпеці. У зв'язку з цим доцільним є нормативне закріплення Держмитслужби як суб'єкта сектору безпеки і оборони з одночасним визначенням її місця в системі органів правопорядку та чітким розмежуванням компетенцій з іншими державними інституціями.

Пропозиції щодо наділення Держмитслужби повноваженнями здійснювати досудове розслідування контрабанди, закладені в окремих положеннях проєкту нового МК України та Національної стратегії доходів до 2030 року, є інституційно та функціонально необґрунтованими. Реалізація такої моделі суперечила б напрямам реформування системи органів правопорядку, закладеним у Комплексному стратегічному плані реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України, схваленому Указом Президента України від 11.05.2023 № 273/2023 та плані заходів з його реалізації, затвердженим розпорядженням КМУ від 23.08.2024 № 792-р, створювала б ризики дублювання повноважень, розмивання відповідальності та порушення логіки функціональної побудови системи кримінальної юстиції. Оптимальною та концептуально виваженою є модель, за якої Держмитслужба здійснює первинне виявлення, документування та аналітичний супровід фактів контрабанди, тоді як досудове розслідування відповідних кримінальних правопорушень забезпечується БЕБУ як спеціалізованим органом правопорядку у сфері економічної злочинності.

Водночас відмова від трансформації Держмитслужби в орган досудового розслідування не заперечує необхідності подальшого посилення її правоохоронного потенціалу. Навпаки, з урахуванням ролі митних органів як первинного суб'єкта виявлення контрабандних схем, інституційно обґрунтованим є надання Держмитслужбі статусу суб'єкта ОРД. Закріплення такого статусу дозволило б забезпечити інституційну безперервність між митним контролем, виявленням правопорушень та оперативним супроводом кримінальних проваджень, не порушуючи при цьому принципів процесуальної спеціалізації та не підміняючи функції органів досудового розслідування.

Окремої уваги заслуговують інституційні зміни у сфері формування керівництва Держмитслужби. Запровадження конкурсної процедури добору Голови Держмитслужби за участю міжнародних експертів слід оцінювати як позитивний крок у напрямі посилення інституційної спроможності, доброчесності та підзвітності цього органу. Водночас ефективність такої моделі суттєво знижується за відсутності аналогічних вимог до формування іншого керівництва митної служби. У зв'язку з цим доцільним є поширення конкурсних процедур, кваліфікаційних вимог, установлених для Голови Держмитслужби, на його заступників, які фактично здійснюють ключовий управлінський вплив на реалізацію митної та правоохоронної політики. Такий підхід сприятиме формуванню цілісної управлінської вертикалі й підвищенню інституційної стабільності.

Узагальнюючи викладене, слід констатувати, що ефективне реформування Держмитслужби як органу правопорядку потребує комплексного перегляду підходів до нормативного закріплення її статусу, включення до сектору безпеки і оборони держави, посилення ролі закону у визначенні організаційних і функціональних засад діяльності, зменшення залежності від підзаконного регулювання та забезпечення належного рівня інституційної автономії. Реалізація зазначених підходів створить передумови для формування сучасної, функціонально збалансованої моделі Держмитслужби як органу правопорядку, здатного ефективно реагувати на транснаціональні загрози та відповідати стандартам ЄС.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vr#Text>.
2. Митний кодекс України: Закон України від 13.03.2012 № 4495-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17#Text>.
3. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011. URL: № 3166-VI: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text>.
4. Про Митний тариф України: Закон України від 19.10.2022 № 2697-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2697-20#Text>.

5. Про зовнішньоекономічну діяльність: Закон України від 16.04.1991 № 959-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/959-12#Text>.
6. Про державний контроль за міжнародними передачами товарів військового призначення та подвійного використання: Закон України від 20.02.2003 № 549-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/549-15#Text>.
7. Положенням про Державну митну службу України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 06.03.2019 № 227. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/227-2019-п#n209>.
8. European Commission. Ukraine 2025 report: Commission staff working document (SWD(2025) 623 final). Brussels, 2025. URL: https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/17115494-8122-4d10-8a06-2cf275eecd7_en?filename=ukraine-report-2025.pdf.
9. Проект нового Митного кодексу України: <https://customs.gov.ua/en/news/novini-20/post/rozpochato-konsultatsiyi-shchodo-proiektu-novogo-mitnogo-kodeksu-ukrayini-2386>.
10. Регламент Європейського Парламенту і Ради (ЄС) № 952/2013 від 09.10.2013 про встановлення Митного кодексу Союзу. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_009-13#Text.
11. Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19/ed20201024#Text>.
12. Положення про Міністерство фінансів України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 375. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/375-2014-п#Text>.
13. Про Національне антикорупційне бюро України: Закон України від 14.10.2014 № 1698-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18#Text>.
14. Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України щодо криміналізації контрабанди товарів: Закон України від 09.12.2023 № 3513-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3513-20#Text>.
15. План заходів з виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 25.10.2017 № 1106. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1106-2017-п#n10>.
16. Меморандум про взаєморозуміння між Україною та Європейським Союзом щодо макрофінансової допомоги на 2023 рік (16 січня 2023), Міністерство фінансів України. URL: https://mof.gov.ua/storage/files/МЕМО_по_МФД-9_остаточний_UA_2%20Публікувати.pdf.
17. Кримінальний кодекс України: Закон України від 05.04.2001 № 2341-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14/page#Text>.
18. Кримінальний процесуальний кодекс України: Закон України від 13.04.2012 № 4651-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17/ed20140302#Text>.
19. Міжнародний валютний фонд; Уряд України. Лист про наміри і Меморандум про економічну та фінансову політику від 04.10.2024 № 23901/0/2-24 / Міністерство фінансів України. 2024. URL: https://mof.gov.ua/storage/files/Lol_MEFP_Ukraine_2024-10-04.pdf.
20. Міжнародний валютний фонд; Уряд України. Лист про наміри і Меморандум про економічну та фінансову політику від 19.06.2025 № 15192/0/2-25 / Міністерство фінансів України. 2025. URL: https://mof.gov.ua/storage/files/Lol_MEFP_Ukraine_2025-06-19.pdf.
21. Національна стратегія доходів до 2030 року, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27.12.2023 № 1218-р. Київ: Кабінет Міністрів України, 2023. 147 с. URL: https://mof.gov.ua/storage/files/National%20Revenue%20Strategy_2030_.pdf.
22. Комплексний стратегічний план реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023-2027 роки, схвалений Указом Президента України від 11.05.2023 № 273/2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/273/2023#Text>.
23. План заходів, спрямованих на виконання Комплексного стратегічного плану реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023-2027 роки, затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23.08.2024 № 792-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/792-2024-п#Text>.
24. Про оперативно-розшукову діяльність: Закон України від 18.02.1992 № 2135-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2135-12#Text>.
25. План для Ukraine Facility (2024-2027). URL: <https://www.ukrainefacility.me.gov.ua/wp-content/uploads/2024/03/plan-ukraine-facility.pdf>.

26. Про внесення змін до Митного кодексу України щодо встановлення особливостей проходження служби в митних органах та проведення атестації посадових осіб митних органів: Закон України від 17.09.2024 № 3977-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3977-20#n60>.
27. Про Бюро економічної безпеки України: Закон України від 28.01.2021 № 1150-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1150-20#Text>.