

М. М. Разумей, кандидат наук з державного управління,
доцент, доцент кафедри публічного управління
та митного адміністрування
Університету митної справи та фінансів
<https://orcid.org/0000-0003-3881-7879>

С. А. Казанцев, аспірант кафедри публічного управління
та митного адміністрування
Університету митної справи та фінансів
<https://orcid.org/0009-0005-6272-7875>

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ФУНКЦІОНУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ МИТНИМИ РИЗИКАМИ У СФЕРІ ПРОТИДІЇ КОНТРАБАНДИ

У статті здійснено комплексний аналіз організаційно-правових засад функціонування механізмів державного управління митними ризиками у сфері протидії контрабанді в умовах трансформації системи публічного управління та євроінтеграційних процесів в Україні. Обґрунтовано, що чинна модель характеризується домінуванням контрольних і аналітичних функцій митних органів за відсутності у них повноцінних інструментів кримінально-процесуального реагування, що зумовлює інституційний розрив між етапами виявлення ризиків та їх подальшої реалізації у межах кримінального провадження. Досліджено розподіл повноважень між митними та іншими державними органами, задіяними у протидії контрабанді, та встановлено його фрагментованість, що ускладнює ефективну міжвідомчу взаємодію. Проаналізовано національну нормативну базу та практику функціонування відповідних інституцій, а також досвід країн ЄС щодо ролі митних адміністрацій у сфері протидії правопорушенням. Встановлено, що у європейських країнах відсутня уніфікована модель наділення митних органів правоохоронними функціями, а їх обсяг залежить від національних особливостей інституційної системи. Обґрунтовано доцільність розширення функціональних можливостей митних органів України у частині участі щодо виявлення та розслідування правопорушень, пов'язаних із незаконним переміщенням товарів через митний кордон, із урахуванням наявних організаційних, кадрових і ресурсних обмежень. Запропоновано підхід до оптимізації розподілу повноважень між митними органами та іншими суб'єктами з урахуванням характеру кримінальних правопорушень, що дозволяє уникнути дублювання функцій і підвищити ефективність управлінських рішень. Сформовано узагальнений механізм управління митними ризиками, який охоплює етапи ідентифікації, аналізу, документування, передачі матеріалів за належністю, розслідування та подальшого використання результатів для профілювання митних ризиків. Доведено, що посилення ролі митних органів як суб'єкта інтеграції ризиків у площину державного управління сприятиме підвищенню ефективності протидії контрабанді за умови забезпечення належної координації між інституціями та чіткого нормативного регулювання.

Ключові слова: інституційна спроможність, міжвідомча взаємодія, економічна безпека, євроінтеграція, підслідність, кримінальне правопорушення, управлінське рішення, оперативно-розшукова діяльність, правоохоронний орган, митне адміністрування.

M. M. Razumei, S. A. Kazantsev. Organizational and legal foundations for the functioning of public administration mechanisms for customs risk management in the field of combating smuggling

The article provides a comprehensive analysis of the organisational and legal foundations underpinning the functioning of public administration mechanisms for managing customs-related risks in the field of combating smuggling under conditions of transformation of the public governance system and ongoing European integration processes in Ukraine. It is substantiated that the current model is characterised by the predominance of control and analytical functions of customs authorities, alongside the absence of full-fledged instruments for criminal procedural response, which creates an institutional gap between risk identification and their subsequent realisation within criminal proceedings. The distribution of powers between customs authorities and other state bodies involved in combating smuggling is examined, and its fragmented nature is identified, which complicates effective inter-agency cooperation. The national regulatory framework and institutional practices are analysed, along with the experience of European Union member states regarding the role of customs administrations in countering offences. It is established that there is no unified European model for granting law enforcement functions to customs authorities, while their scope depends on national institutional features. The expediency of expanding the functional capacities of Ukrainian customs authorities in detecting and investigating offences related to the illegal movement of goods across the customs border is substantiated, taking into account existing organisational and resource constraints. An approach to optimising the distribution of powers between institutions is proposed, allowing the avoidance of duplication and improving managerial decision-making. A generalised mechanism for managing customs-related risks is developed, covering the stages of identification, analysis, documentation, referral, investigation, and further use of results for risk profiling. It is demonstrated that strengthening the role of customs authorities as a subject of integrating risks into public governance will enhance the effectiveness of anti-smuggling efforts, provided proper coordination and clear regulation are ensured.

Key words: institutional capacity, inter-agency cooperation, economic security, European integration, jurisdiction, criminal offence, managerial decision-making, operative-search activity, law enforcement authority, customs administration.



© М. М. Разумей, С. А. Казанцев, 2026

Стаття поширюється на умовах ліцензії відкритого доступу (CC BY 4.0)

Постановка проблеми. У сучасних умовах трансформації системи публічного управління та євроінтеграційних процесів в Україні особливої актуальності набуває підвищення ефективності механізмів державного управління митними ризиками у сфері протидії контрабанді. Зростання масштабів і ускладнення форм незаконного переміщення товарів через митний кордон, їхня латентність та організований характер обумовлюють необхідність удосконалення інституційних та правових засад діяльності митних органів, а саме в частині їх взаємодії з правоохоронними органами. Водночас існуюча національна модель розмежування повноважень у сфері протидії контрабанді характеризується функціональною фрагментованістю, за якої митні органи України здійснюють переважно контрольні та аналітичні функції, не маючи повноцінних інструментів кримінально-процесуальної спрямованості. У цьому контексті особливої наукової та практичної значущості набуває проблема обґрунтування доцільності розширення повноважень митних органів щодо здійснення оперативно-розшукової діяльності та проведення досудового розслідування. Основну увагу доцільно зосередити на механізмах державного управління митними ризиками у сфері протидії кримінальним правопорушенням, що передбачають відповідальність за контрабанду. Незважаючи на залученість до цього процесу низки правоохоронних органів, насамперед Служби безпеки України (далі – СБУ) та Бюро економічної безпеки України (далі – БЕБ), Національною стратегією доходів до 2030 року закріплено положення щодо необхідності забезпечити надання митним органам права здійснювати оперативно-розшукову діяльність та проводити досудове розслідування у справах про контрабанду товарів з метою посилення безпекової функції Державної митної служби України (далі – Держмитслужби). Зазначеним стратегічним документом було чітко окреслено перспективу перетворення Держмитслужби у правоохоронний орган відповідно до міжнародної практики, здійснення ефективної боротьби з недобросовісними суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності, усунення дублювання правоохоронних функцій у митній сфері [1].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У науковій та експертній спільноті має місце критична позиція щодо розширення правоохоронних повноважень митних органів. Зокрема, деякі зарубіжні представники антикорупційного та реформаторського середовища (Т. Devine, М. Worth, М. Keen, J. Slemrod), а також окремі українські експерти (Д. Боярчук, В. Дубровський, Р. Зелді, О. Калітенко) наголошують на ризиках надмірної концентрації багатьох функцій в одному органі, що може призвести до дублювання повноважень, зростання корупційних ризиків та зниження ефективності інституційної системи загалом, створити додатковий регуляторний тиск на бізнес та порушити баланс між аналітичною та правоохоронною функціями митниці.

Проте більшість фахівців дотримуються думки, відповідно до якої підвищення ефективності протидії контрабанді потребує розширення функціональних і процесуальних повноважень саме митних органів. Так, окремі зарубіжні дослідники (К. Mikuriya, D. Widdowson, Н.-М. Wolfgang, J. Holloway, T. Cantens) обґрунтовують доцільність розвитку в межах митних адміністрацій аналітичних, розвідувальних та слідчих спроможностей як складових сучасної моделі митного адміністрування. Аналогічні підходи прослідковуються й у працях українських науковців, зокрема І. Бережнюка, О. Гребельника, Л. Дорофєєвої, П. Пашка, С. Терещенка та інших, які акцентують увагу на необхідності інституційного посилення ролі митниці у сфері протидії митним правопорушенням, у тому числі через розширення її участі у кримінально-процесуальних механізмах.

Авторитетні та важливі для України з точки зору стратегічної співпраці міжнародні інституції мають подібні позиції щодо необхідності посилення інституційної спроможності митних органів України в частині протидії контрабанді, хоча й конкретних рекомендацій їхні офіційні документи не містять. Так, Європейська Комісія у тексті свого звіту за 2025 рік щодо прогресу євроінтеграційних реформ в Україні за напрямом «Митний союз» зазначає, що митні органи повинні мати належні повноваження щодо збору розвідувальної інформації та сприяння досудовому розслідуванню фактів контрабанди товарів [2, с. 87]. Всесвітня митна організація у публічній площині не надає рекомендацій, адресованих безпосередньо Україні, щодо визначення розподілу кримінально-процесуальних повноважень між органами державної влади. Водночас прийняті під егідою цієї організації основоположні документи, а саме Переглянута Кіотська конвенція [3] та Рамкові стандарти безпеки і сприяння світовій торгівлі [4], акцентують увагу на необхідності розвитку інституційних спроможностей митних адміністрацій у сфері правозастосування, розвідувальної діяльності та проведення розслідувань. Такі положення формують концептуальне підґрунтя для розширення функціональної ролі митних адміністрацій у сфері протидії контрабанді. У свою чергу, Міжнародний валютний фонд наголошує на необхідності посилення інституційної спроможності державних органів України, відповідальних за боротьбу з контрабандою, однак також не визначає конкретної моделі розподілу правоохоронних повноважень між ними [5, с. 100].

Отже, на сьогодні не сформовано чіткого нормативно-правового бачення і навіть єдиного розуміння того, якими саме інструментами, матеріально-технічними ресурсами та владними повноваженнями в рамках оперативно-розшукової діяльності мають бути забезпечені митні органи України і яке місце вони займатимуть у правоохоронній системі держави.

Метою статті є комплексний аналіз організаційно-правових засад функціонування механізмів державного управління митними ризиками у сфері протидії контрабанді, а також визначення доцільності розширення повноважень митних органів України в частині здійснення оперативно-розшукової діяльності і проведення досудового розслідування.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до чинного законодавства України митні органи здійснюють заходи щодо запобігання та протидії контрабанді в контексті здійснення контрольованих поставок наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, а також переміщення товарів під негласним контролем. Проте митні органи можуть брати участь у цьому процесі тільки разом з іншими правоохоронними органами, що мають право здійснювати оперативно-розшукову діяльність, а саме з органами Міністерства внутрішніх справ України, СБУ, Державної прикордонної служби України. Такі державні органи, а також Міністерство фінансів України з урахуванням Митного кодексу України (ст. 456–457) визначають відповідний порядок взаємодії на підставі нормативно-правових актів, погоджених Офісом Генерального прокурора [6].

Зазначимо, що Міністерство внутрішніх справ України забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері боротьби зі злочинністю, у тому числі організованою, до якої належить і контрабанда. Це міністерство координує діяльність підпорядкованих органів (передусім Національної поліції) щодо виявлення, припинення та розкриття злочинів, пов'язаних із незаконним переміщенням товарів через митний кордон [7]. У свою чергу, Державна прикордонна служба України має право здійснювати протидію контрабандній діяльності з компетентними органами та військовими формуваннями іноземних держав, міжнародними організаціями в порядку і на засадах, установлених законодавством [8].

До згаданих правоохоронних органів, які задіяні у національній системі протидії контрабанді і відповідно мають право на здійснення оперативно-розшукової діяльності та досудове розслідування, слід додати також БЕБ. Його підслідність з 2024 року включає контрабанду товарів, що стало результатом так званої «криміналізації» товарної контрабанди відповідно до змін у кримінально-процесуальному законодавстві [9]. Саме відновлення кримінальної відповідальності за контрабанду товарів та визначення підслідності цих злочинів як сфери відповідальності БЕБ забезпечило новий імпульс заходам щодо надання митниці повноцінного статусу правоохоронного органу.

Сьогодні саме БЕБ відіграє ключову роль як спеціалізований орган досудового розслідування у сфері протидії товарній контрабанді. Хоча сам Закон України «Про Бюро економічної безпеки України», який регламентує діяльність цього правоохоронного органу, безпосередньо не має згадок про товарну контрабанду як таку [10]. Згідно з початковою концепцією створення БЕБ, цей орган має посилювати свою інституційну спроможність насамперед як аналітичний орган, діяльність якого спрямована, у тому числі, на виявлення системних ризиків і тінювих схем незаконного переміщення товарів через митний кордон, а також взаємодію з митними та іншими правоохоронними органами для забезпечення комплексної протидії товарній контрабанді. Водночас з метою запобігання, виявлення, припинення, розслідування контрабанди на законодавчому рівні розглядається доцільність розширення існуючих повноважень БЕБ, зокрема шляхом надання права його працівникам безперешкодно входити до пунктів пропуску через державний кордон та зон прикордонного і митного контролю [11].

Разом із тим слід зазначити, що згідно з положенням про власну діяльність, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України, Держмитслужба організує та провадить відповідно до закону оперативно-розшукову діяльність та здійснює контроль за її провадженням оперативними підрозділами Держмитслужби та її територіальних органів, які ведуть боротьбу з контрабандою. Також цим документом встановлено, що Держмитслужба взаємодіє в межах повноважень, визначених законом, з іншими органами, що провадять таку діяльність [12]. Проте серед державних органів, які уповноважені проводити оперативно-розшукову діяльність, що визначено ст. 5 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність», митні органи не фігурують взагалі [13]. Так само митні органи відсутні у переліку правоохоронних органів, які мають право проводити негласні слідчі (розшукові) дії, що закріплено ч. 6 ст. 246 Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПКУ). Стаття 216 КПКУ містить постатейний розподіл підслідності злочинів згідно з Кримінальним кодексом України (далі – ККУ), зокрема кримінальних правопорушень у сфері контрабанди (таблиця 1).

Таблиця 1

Підслідність кримінальних правопорушень, що передбачають відповідальність за контрабанду

Підслідність	Стаття ККУ	Предмети правопорушень
СБУ	201	Культурні цінності, отруйні, сильнотоксичні, вибухові речовини, радіоактивні матеріали, зброя або боеприпаси (крім гладкоствольної мисливської зброї або бойових припасів до неї), частини вогнепальної нарізної зброї, а також спеціальні технічні засоби негласного отримання інформації.
	305	Наркотичні засоби, психотропні речовини, їх аналоги чи прекурсори або фальсифіковані лікарські засоби.
БЕБ	2011	Лісоматеріали або пиломатеріали цінних та рідкісних порід дерев, лісоматеріали необроблені, а також інші лісоматеріали, заборонені до вивозу за межі митної території України.
	2013	Товари (крім підакцизних товарів та електричної енергії), вартість яких у п'ять тисяч і більше разів перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян.
	2014	Підакцизні товари (крім електричної енергії), вартість яких у сімсот п'ятдесят і більше разів перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян.

Джерело: узагальнено авторами за [14; 15].

Таким чином, митні органи України у разі виявлення ознак контрабанди здійснюють фіксацію відповідних обставин під час митного контролю, забезпечують документування виявлених фактів, зокрема шляхом складання процесуальних та службових документів, вилучення предметів правопорушення та збереження доказової бази. Надалі зібрані матеріали передаються до компетентного органу досудового розслідування відповідно до встановленої підслідності – до СБУ або БЕБ. Після отримання відповідного повідомлення слідчий правоохоронного органу зобов'язаний внести відомості до Єдиного реєстру досудових розслідувань (далі – ЄРДР) та розпочати досудове розслідування. Тобто митні органи виконують функції виявлення, первинного документування та передачі матеріалів щодо фактів контрабанди, тоді як подальше кримінальне провадження здійснюється уповноваженими правоохоронними органами. Описана процедура може розглядатись як інтегрований міжвідомчий механізм управління митними ризиками у сфері протидії контрабанді, що забезпечує послідовний перехід від їх ідентифікації та документування митними органами до реалізації кримінально-процесуального реагування уповноваженими суб'єктами відповідно до підслідності. Серед інших повноважень посадових осіб митниць щодо запобігання та протидії контрабанді фахівці з правознавства виокремлюють такі: здійснення митного обстеження, особистий огляд, опитування осіб, які підозрюються в контрабанді, тимчасове вилучення транспортних засобів, що використовуються для незаконного переміщення товарів через митний кордон [16, с. 168].

Офіційна позиція Держмитслужби полягає у тому, що відсутність у митних органів права на оперативно-розшукову діяльність знижує ефективність слідства, оскільки митниця не може виявляти організаторів злочинів, наприклад коли контрабанда пов'язана з посадовими особами відомства, й обмінюватися інформацією з митними органами інших держав [17]. Не можна не погодитись із такими аргументами, проте варто комплексно і зважено підходити до оцінки наслідків прийняття подібних рішень щодо розширення повноважень митниць.

Визначаючи доцільність розширення повноважень митних органів щодо здійснення оперативно-розшукової діяльності та проведення досудового розслідування справ з контрабанди, необхідно розглянути практику Європейського Союзу (далі – ЄС) з урахуванням євроінтеграційного вектору розвитку України. У цьому контексті важливо зазначити, що Європейська Комісія як вищий орган виконавчої влади ЄС не вимагає від держав-членів цього об'єднання уповноважувати свої митні адміністрації на виконання конкретних правоохоронних функцій. Єврокомісія встановлює певні митні стандарти, надає рекомендації та здійснює оцінку відповідності національного законодавства країн нормам Митного кодексу ЄС. При цьому Митний кодекс ЄС уніфікує митне оформлення та митний контроль для всіх країн ЄС, але не регламентує надання національним митним адміністраціям повноважень на здійснення оперативно-розшукової діяльності та розслідування кримінальних справ [18]. Питання кримінально-процесуального статусу митних адміністрацій держав-членів віднесено до сфери національного законодавства з умовою, що воно не буде суперечити положенням Митного кодексу ЄС. Інші нормативні документи ЄС також не створюють універсальної моделі кримінальних повноважень митних органів, що зумовлює існування різних інституційних моделей протидії порушенням європейського митного законодавства.

Так, наприклад, митні адміністрації Польщі, Франції та Іспанії мають яскраво виражені правоохоронні функції самостійного розслідування кримінальних справ у сфері контрабанди та здійснення оперативно-розшукової діяльності. Натомість, у Нідерландах, Італії та Мальті митні органи не розслідують кримінальні митні правопорушення, адже ці злочини віднесені до сфери компетенції інших державних інституцій. Цікавим також є досвід Німеччини, де митна адміністрація має у своїй структурі слідчий спецпідрозділ, право на проведення оперативно-розшукової діяльності та досудове слідство. При цьому розслідувати контрабандні справи можуть також органи поліції, але фактичне визначення підслідності кожної окремо взятої кримінальної справи, а також їх процесуальне керівництво здійснюється органами прокуратури [19].

Необхідно наголосити на тому, що обсяг і зміст правоохоронних повноважень митних адміністрацій країн ЄС суттєво варіюються залежно від національних правових систем, інституційної архітектури правоохоронних органів та практики їх застосування. Відмінності проявляються не лише у формально закріпленому статусі митних органів, але й у фактичній спроможності здійснювати окремі елементи кримінального провадження, ступені їх автономності та рівні інтеграції з іншими суб'єктами системи кримінальної юстиції.

Аналізуючи потенційне місце митних органів України у правоохоронній системі держави, слід врахувати існуючі на сьогоднішній день обмеження їхньої інституційної спроможності, зумовлені як організаційними, так і правовими чинниками. Передусім йдеться про відсутність сформованої інфраструктури правоохоронної діяльності, включаючи спеціалізовані оперативні підрозділи, належне кадрове забезпечення та практичний досвід проведення негласних заходів. Суттєвим обмеженням є також необхідність інтеграції таких функцій у вже існуючу систему органів досудового розслідування, що може призвести до дублювання повноважень, конкуренції підслідності та ускладнення міжвідомчої координації. Додаткові виклики пов'язані з потребою забезпечення належного процесуального керівництва, створення систем внутрішнього контролю та запобігання корупційним ризикам, які зростають у разі зосередження багатьох функцій та широких повноважень в одному органі. Окремим ризиком є значні ресурсні витрати на інституційне становлення таких повноважень, включаючи нормативне, організаційне та матеріально-технічне забезпечення, що у короткостроковій перспективі може знижувати ефективність функціонування митної системи.

Положеннями проєкту нового Митного кодексу України визначено, що з метою забезпечення економічної безпеки держави шляхом запобігання, виявлення, припинення, розслідування кримінальних правопорушень у межах передбаченої законом підслідності в системі Держмитслужби, може створюватись спеціалізований підрозділ, який здійснюватиме на підставах і в порядку, встановленому законом, гласні і негласні оперативно-розшукові дії, оперативно-розшукову діяльність, слідчі та негласні слідчі (розшукові) дії [20].

Разом із цим, з цього документу залишається незрозумілою потенційна підслідність Держмитслужби, конкретний перелік заходів у рамках оперативно-розшукової діяльності, на які буде уповноважений відповідний спеціалізований підрозділ, а також механізми міжвідомчої співпраці з іншими правоохоронними органами. З урахуванням зазначеного, запропонуємо власне бачення того, якою може бути загальна організаційно-правова рамка формування та функціонування механізмів державного управління митними ризиками у сфері протидії контрабанді.

Отже створення відповідного спеціалізованого підрозділу у структурі Держмитслужби виглядає реалістичним сценарієм, хоча це лише відправна точка подальшої вибудови механізмів реалізації правоохоронних функцій митної системи України. Окрім створення спеціалізованого підрозділу на рівні центрального апарату Держмитслужби, логічним рішенням буде надання повноважень на здійснення оперативно-розшукових заходів підрозділам митниць, які забезпечують організацію роботи за напрямом протидії митним правопорушенням. Подібної думки дотримується також Л. Дорофеева, яка пропонує вжити організаційних заходів і увести такі оперативні підрозділи до складу управлінь митниці з питань протидії контрабанді шляхом затвердження нової організаційної структури митних органів [21, с. 88].

У той час, тоді як внутрішня інституційна організація виконання правоохоронних функцій Держмитслужбою може мати різні варіанти, більш принциповим виглядає питання підслідності. Врахувати вже окреслені обмеження інституційної спроможності Держмитслужби, до її підслідності слід віднести статті 201¹, 201³ та 201⁴ ККУ виключно в частині переміщення через митний кордон України «з приховуванням від митного контролю» відповідних товарів, а що стосується переміщення через митний кордон України «поза митним контролем», то цю частину підслідності варто залишити за органами БЕБ. У такому разі митні органи зможуть зосередити власні ресурси для здійснення контролю під час виконання митних формальностей безпосередньо у зонах митного контролю і у робочий час, з одного боку, а з іншого – не доведеться розривати ланцюжок процесуальних дій і передавати такі справи до інших правоохоронних органів. Таку логіку і розмежування підслідності між Держмитслужбою та БЕБ можна запропонувати спираючись на п. 2 примітки до ст. 201 ККУ, де чітко розтлумачено різницю між понятійними словосполученнями «з приховуванням від митного контролю» і «поза митним контролем». Подібний підхід вже застосовується у кримінально-процесуальному законодавстві, зокрема мова йде про підслідність ст. 191 ККУ, яка відноситься до підслідності БЕБ, тільки коли предметом кримінального правопорушення є бюджетне відшкодування, у разі якщо досудове розслідування таких кримінальних правопорушень не віднесено до підслідності Державного бюро розслідувань чи Національного антикорупційного бюро України. На нашу думку, підслідність контрабанди за ст. 201 та ст. 305 ККУ має залишатись виключно у сфері відповідальності СБУ, яка володіє усіма необхідними засобами, можливостями та повноваженнями для розслідування відповідних злочинів, чого бракуватиме митним органам.

Загальний процес управління митними ризиками в сфері протидії контрабанді фактично розпочинається із виявлення ознак злочину, тобто з ідентифікації самого ризику, що має наслідком проведення поглибленого аналізу та оцінки відповідного ризику. Подальші умовні етапи, які можна виокремити з урахуванням існуючих класичних моделей ризик-менеджменту, зобразимо у вигляді загальної схеми механізму управління митним ризиком (рис. 1).

Таким чином, після здійснення первинного документування виявлених ознак злочину, уповноважені особи митних органів відповідно до ст. 214 КПКУ будуть зобов'язані забезпечити внесення відомостей про виявлені ознаки кримінального правопорушення до ЄРДР, що означає формалізацію митного ризику у площині кримінально-процесуального реагування. У випадках, коли злочин відноситься до підслідності митних органів, саме вони будуть здійснювати повний цикл досудового розслідування, поєднуючи контрольні, аналітичні та правоохоронні функції. Натомість у разі віднесення правопорушення до підслідності іншого органу, забезпечується передача матеріалів до відповідного суб'єкта досудового розслідування з одночасним збереженням митними органами функцій інформаційного та аналітичного супроводу в рамках міжвідомчої співпраці. Очевидно, що такими органами

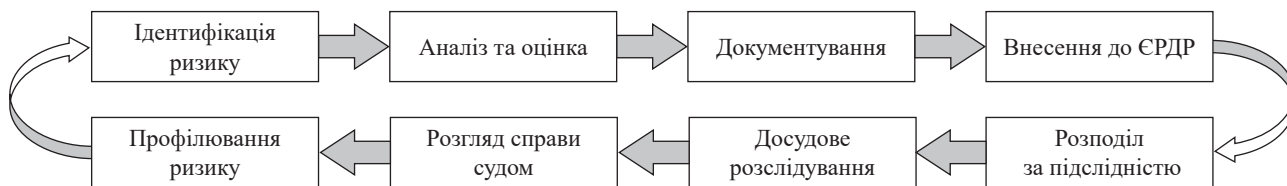


Рис. 1. Механізм управління митним ризиком як імовірістю порушення кримінального законодавства

Джерело: розробка авторів на основі [22]

підслідності можуть бути не тільки органи СБУ або БЕБ, але й органи Національної поліції, адже досить поширеною практикою є виявлення ознак інших кримінальних правопорушень, а не тільки контрабанди.

Після проведення уповноваженими органами усіх заходів досудового розслідування відповідно до підслідності кримінальної справи та логічного доведення її до судового рішення, важливо забезпечити зворотний зв'язок шляхом здійснення профілювання даного митного ризику [23, с. 174]. Якісне профілювання ризику має удосконалити та спростити для митних органів процес ідентифікації аналогічних митних ризиків у майбутніх аналогічних або подібних випадках.

Отже незалежно від підслідності, митні органи виконують роль суб'єкта перенесення митного ризику у кримінально-процесуальну площину через обов'язкове внесення відомостей до ЄРДР, що забезпечує цілісність і послідовність механізмів державного управління у сфері протидії контрабанді. На сьогодні процесуальне керівництво у справах про контрабанду здійснюється органами прокуратури, які виступають центральним елементом координації досудового розслідування, забезпечуючи узгодженість дій різних правоохоронних органів у межах визначеної підслідності, що відповідає кращим практикам правоохоронної системи Німеччини. У цілому запропонований підхід щодо питання підслідності кримінальних правопорушень у сфері протидії контрабанді можна застосувати принаймні на певному перехідному етапі, який митним органам України доведеться проходити у будь-якому випадку.

Висновки та перспективи подальших розвідок. Проведений аналіз засвідчив, що чинна організаційно-правова модель функціонування механізмів державного управління митними ризиками у сфері протидії контрабанді характеризується перевалюванням контрольних та аналітичних функцій митних органів за відсутності у них повноцінних інструментів кримінально-процесуального реагування. Такий підхід зумовлює інституційний розрив між етапами виявлення ризиків та їх подальшої реалізації у межах кримінального провадження, що впливає на загальну ефективність протидії контрабанді.

Встановлено, що існуючий розподіл повноважень між митними та правоохоронними органами потребує вдосконалення з урахуванням необхідності підвищення узгодженості їх діяльності та оптимізації механізмів міжвідомчої взаємодії. Обґрунтовано, що розширення повноважень митних органів України у частині здійснення оперативно-розшукової діяльності та проведення досудового розслідування може сприяти підвищенню ефективності управління митними ризиками, однак таке розширення має здійснюватися з урахуванням наявних інституційних обмежень, зокрема кадрових, організаційних та ресурсних. Важливою умовою є також чітке нормативне визначення підслідності, уникнення дублювання функцій та забезпечення належної координації з іншими органами досудового розслідування. Таким чином, доцільність посилення правоохоронної складової діяльності митних органів є обґрунтованою, але потребує системного та збалансованого підходу до її реалізації.

Перспективи подальших наукових досліджень у даному напрямі пов'язані з поглибленням міждисциплінарного аналізу механізмів державного управління митними ризиками у сфері протидії контрабанді. Водночас питання конкретного змісту, процедур та правових режимів здійснення оперативно-розшукової діяльності і проведення досудового розслідування у справах про контрабанду виходять за межі предметного поля публічного управління та потребують спеціалізованого дослідження в рамках юридичної науки. З огляду на це, подальші розвідки мають бути спрямовані на розроблення узгодженої моделі взаємодії управлінських і кримінально-процесуальних механізмів, при цьому деталізація інструментів оперативно-розшукової діяльності та формування доказової бази повинні здійснюватися з урахуванням доктринальних підходів і вимог кримінального процесуального права.

Список використаних джерел:

1. Національна стратегія доходів до 2030 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 27.12.2023 № 1218-р. URL: https://mof.gov.ua/storage/files/National%20Revenue%20Strategy_2030_.pdf
2. European Commission. *Ukraine Report 2025*. URL: https://enlargement.ec.europa.eu/ukraine-report-2025_en
3. World Customs Organization. *Revised Kyoto Convention. International Convention on the Simplification and Harmonization of Customs Procedures (as amended)*. URL: https://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/conventions/pf_revised_kyoto_conv.aspx
4. World Customs Organization. *SAFE Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade*. URL: <https://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/facilitation/instruments-and-tools/tools/safe-package/safe-framework-of-standards.pdf>
5. International Monetary Fund. *Ukraine: Selected Issues*. IMF Country Report No. 24/314. 2024. URL: <https://www.elibrary.imf.org/downloadpdf/view/journals/002/2024/314/002.2024.issue-314-en.pdf>
6. Митний кодекс України : Закон України від 13.03.2012 № 4495-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17#Text>
7. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України : постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 № 878. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/878-2015-%D0%BF#Text>
8. Про Державну прикордонну службу України : Закон України від 03.04.2003 № 661-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/661-15#Text>

9. 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>
10. Про Бюро економічної безпеки України : Закон України від 28.01.2021 № 1150-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1150-20#Text>
11. Проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення правового регулювання діяльності Бюро економічної безпеки України: реєстр. № 14207-1 від 27.11.2025. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/58983>
12. Про затвердження Положення про Державну митну службу України : Постанова Кабінету Міністрів України від 06.03.2019 № 227. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/227-2019-%D0%BF#Text>
13. Про оперативно-розшукову діяльність : Закон України від 18.02.1992 № 2135-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2135-12#Text>
14. Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон України від 13.04.2012 № 4651-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17#Text>
15. Кримінальний кодекс України : Закон України від 05.04.2001 № 2341-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text>
16. Теремецький В. І., Чумак О. В. Правове регулювання повноважень Державної митної служби щодо запобігання та протидії контрабанді. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка*. 2023. № 102. С. 162–172. DOI: <https://doi.org/10.33766/2524-0323.102.162-172>
17. Митниця як правоохоронний орган: чи потрібні їй слідчі функції. *Економічна правда*. URL: <https://pravda.com.ua/columns/2024/02/21/710230/>
18. Regulation (EU) No 952/2013 of the European Parliament and of the Council of 9 October 2013 laying down the Union Customs Code. *Official Journal of the European Union*. 2013. L 269. P. 1–101. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32013R0952>
19. Чому бізнес не довіряє митниці та чи змінить ситуацію новий Митний кодекс. *Mind.ua*. URL: <https://mind.ua/openmind/20303446-chomu-biznes-ne-doviryae-mitnici-ta-chi-zminit-situaciyu-novij-mitnij-kodeks>
20. Проект Митного кодексу України. / Державна митна служба України. URL: <https://customs.gov.ua/proiekt-novogo-mitnogo-kodeksu-ukrayini#scrollTop=0>
21. Дорофеева Л. М. Організаційно-правові засади протидії контрабанді в Україні. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2020. № 3. С. 87–93. URL: https://library.pp-ss.pro/index.php/ndippsn_20200619/article/download/dorofeieva/pdf/346
22. *Risk Management Compendium*. World Customs Organization: вебсайт. 2011. Vol. 1. 54 p. URL: <http://www.wcoomd.org/en/Topics/Facilitation/Instrument%20and%20Tools/Tools/Risk%20Management%20>
23. Разумей М. М., Разумей Г. Ю. Казанцев С. А. Концептуалізація профілювання митних ризиків у публічному управлінні. *Право та державне управління*. №1. 2025. С. 170–175. DOI: <https://doi.org/10.32782/pdu.2025.1.23>

References:

1. KМУ (2023) *Natsionalna stratehiia dokhodiv do 2030 roku* [National Revenue Strategy until 2030: Order] Available at: https://mof.gov.ua/storage/files/National%20Revenue%20Strategy_2030_.pdf [in Ukrainian]
2. European Commission (2025). *Ukraine Report 2025*. Available at: https://enlargement.ec.europa.eu/ukraine-report-2025_en
3. World Customs Organization (WCO) (1999). Revised Kyoto Convention. International Convention on the Simplification and Harmonization of Customs Procedures (as amended). Available at: https://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/conventions/pf_revised_kyoto_conv.aspx
4. World Customs Organization (WCO) (2021). *SAFE Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade*. Available at: <https://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/facilitation/instruments-and-tools/tools/safe-package/safe-framework-of-standards.pdf>
5. International Monetary Fund (IMF) (2024). *Ukraine: Selected Issues*. IMF Country Report No. 24/314. Available at: <https://www.elibrary.imf.org/downloadpdf/view/journals/002/2024/314/002.2024.issue-314-en.pdf>
6. VRU, Law of Ukraine (2012). *Mytnyi kodeks Ukrainy* [Customs Code of Ukraine]. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17#Text> [in Ukrainian]
7. KМУ (2015). *Pro zatverdzhennia Polozhennia pro Ministerstvo vnutrishnikh sprav Ukrainy* [On approval of the Regulation on the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, Resolution]. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/878-2015-%D0%BF#Text> [Ukraine]
8. VRU, Law of Ukraine (2003). *Pro Derzhavnu prykordonnu sluzhbu Ukrainy* [On the State Border Guard Service of Ukraine]. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/661-15#Text> [in Ukrainian]
9. VRU, Law of Ukraine (2023). *Pro vnesennia zmin do Kryminalnoho ta Kryminalnoho protsesualnoho kodeksiv Ukrainy shchodo kryminalizatsii kontrabandy tovariv* [On amendments to the Criminal and Criminal Procedure Codes of Ukraine]. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3513-20#Text>

Ukraine regarding criminalisation of goods smuggling]. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3513-20#Text> [in Ukrainian]

10. VRU, Law of Ukraine (2021), *Pro Biuro ekonomichnoi bezpeky Ukrainy* [On the Bureau of Economic Security of Ukraine]. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1150-20#Text> [in Ukrainian]

11. VRU (2025). *Proekt Zakonu pro vnesennia zmin do deiakykh zakoniv Ukrainy shchodo vdoskonalennia pravovoho rehuliuвання diialnosti Biuro ekonomichnoi bezpeky Ukrainy* [Draft Law on amendments to certain laws of Ukraine regarding improvement of legal regulation of the Bureau of Economic Security of Ukraine]. Available at: <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/58983> [in Ukrainian]

12. KMU (2019). *Pro zatverdzhennia Polozhennia pro Derzhavnu mytnu sluzhbu Ukrainy* [On approval of the Regulation on the State Customs Service of Ukraine: Resolution]. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/227-2019-%D0%BF#Text> [in Ukrainian]

13. VRU, Law of Ukraine (1992). *Pro operatyvno-rozshukovu diialnist* [On operative-search activity]. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2135-12#Text> [in Ukrainian]

14. VRU, Law of Ukraine (2012). *Kryminalnyi protsesualnyi kodeks Ukrainy* [Criminal Procedural Code of Ukraine]. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17#Text> [in Ukrainian]

15. VRU, Law of Ukraine (2001). *Kryminalnyi kodeks Ukrainy* [Criminal Code of Ukraine]. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text> [in Ukrainian]

16. Teremetskyi V. I., Chumak O. V. (2023). Pravove rehuliuвання povnovazhen Derzhavnoi mytnoi sluzhby shchodo zapobihannia ta protydii kontrabandi [Legal regulation of the powers of the State Customs Service in preventing and combating smuggling]. *Journal Visnyk Luhanskoho derzhavnoho universytetu vnutrishnikh sprav imeni E. O. Didorenka*, Vol. 102, pp. 162–172. DOI: <https://doi.org/10.33766/2524-0323.102.162-172> [in Ukrainian]

17. Ekonomichna pravda (2024). *Mytnytsia yak pravookhoronnyi orhan: chy potribni yii slidchi funktsii* [Customs as a law enforcement body: does it need investigative functions]. URL: <https://epravda.com.ua/columns/2024/02/21/710230/> [in Ukrainian]

18. European Parliament and the Council (2013). Regulation (EU) No 952/2013 of 9 October 2013 laying down the Union Customs Code. *Official Journal of the European Union*, L 269, pp. 1–101. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32013R0952>

19. Mind.ua (2024), *Chomu biznes ne doviraie mytnytsi ta chy zminyt sytuatsiiu novyi Mytnyi kodeks* [Why business does not trust customs and whether the new Customs Code will change the situation]. Available at: <https://mind.ua/openmind/20303446-chomu-biznes-ne-doviryae-mitnici-ta-chi-zminit-situaciyu-novij-mitnij-kodeks> [in Ukrainian]

20. State Customs Service of Ukraine (2025). *Proiekt Mytnoho kodeksu Ukrainy* [Draft Customs Code of Ukraine]. Available at: <https://customs.gov.ua/proiekt-novogo-mitnogo-kodeksu-ukrayini#scrollTop=0> [in Ukrainian]

21. Dorofeieva L. M. (2020). Orhanizatsiino-pravovi zasady protydii kontrabandi v Ukraini [Organisational and legal principles of combating smuggling in Ukraine]. *Naukovi zapysky Instytutu zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy*, No. 3, pp. 87–93. Available at: https://library.pp-ss.pro/index.php/ndippsn_20200619/article/download/dorofeieva/pdf/346 [in Ukrainian]

22. World Customs Organization (WCO) (2011). Risk Management Compendium, Vol. 1, 54 p. Available at: <http://www.wcoomd.org/en/Topics/Facilitation/Instrument%20and%20Tools/Tools/Risk%20Management>

23. Razumei M. M., Razumei H. Yu., Kazantsev S. A. (2025). Kontseptualizatsiia profiliuvannia mytnykh ryzykiv u publichnomu upravlinni [Conceptualisation of customs risk profiling in public administration]. *Journal Pravo ta derzhavne upravlinnia*, No. 1, pp. 170–175. DOI: <https://doi.org/10.32782/pdu.2025.1.23> [in Ukrainian]

Дата першого надходження статті до видання: 15.04.2026

Дата прийняття статті до друку після рецензування: 01.05.2026

Дата публікації (оприлюднення) статті: 29.05.2026