

ПАСІКА С. П.,

кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник науково-
дослідного відділу проблем військового та
міжнародного гуманітарного права
(Військовий інститут
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка)

УДК 342.9(477)

ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ ПІД ЧАС ЗАСТОСУВАННЯ МИТНОГО РЕЖИМУ ДО ВВЕЗЕННЯ ПРОДУКЦІЇ ОБОРОННОГО ПРИЗНАЧЕННЯ В УКРАЇНУ

У статті досліджено особливості механізмів застосування митного режиму до ввезення продукції оборонного призначення в Україну. Висвітлено причини корупції у даній сфері та сформовано рекомендації щодо удосконалення адміністративно-правових основ запобігання корупції у процесі імпорту продукції оборонного призначення.

Ключові слова: корупція, митний режим, продукція оборонного призначення, законодавство, адміністративно-правове регулювання, Збройні Сили України.

В статье исследованы особенности механизмов применения таможенного режима к ввозу продукции оборонного назначения в Украине. Освещены причины коррупции в данной сфере и сформированы рекомендации по совершенствованию административно-правовых основ предотвращения коррупции в процессе импорта продукции оборонного назначения.

Ключевые слова: коррупция, таможенный режим, продукция оборонного назначения, законодательство, административно-правовое регулирование, Вооруженные Силы Украины.

This article explores the features of the mechanics of the customs regime for import of defense products in Ukraine. The reasons of corruption in this area and formed recommendations for on improving the administrative and legal framework prevention of corruption in the imports of import of defenses products.

Key words: corruption, customs regime, defense products, legislation, administrative regulation, the Armed Forces of Ukraine.

Вступ. Різке погіршення міжнародної обстановки у Східній Європі на початку весни 2014 року внаслідок агресивних дій Російської Федерації щодо України актуалізувало проблеми забезпечення Збройних Сил України (далі – ЗСУ) продукцією оборонного призначення. Окрім військової загрози, надзвичайно важливою проблемою забезпечення обороноздатності країни є оновлення матеріально-технічної бази ЗСУ та інших військових формувань, яке значною мірою є застарілим. У той же час однією з причин занедбаного стану вітчизняного ВПК є прояви корупції у военній сфері України. Ці процеси характеризуються надмірною і непрозорою реалізацією так званого надлишкового майна, яке перебуває на балансі державного концерну «Укроборонпром» та інших оборонних підприємств і військових частин, призвела до катастрофічного стану у цій сфері.

З іншої сторони, дослідження даної проблеми актуалізується потребою попередження, виявлення і припинення корупції під час здійснення державних закупівель продукції оборонно-



го призначення іноземного виробництва. Останнім часом оперативні заходи урядових структур України по забезпеченню ЗСУ та інших військових формувань продукцією оборонного призначення як вітчизняного, так і іноземного виробництва у процесі ескалації конфлікту на Сході України зіштовхнулися із корупційними проявами окремих посадових осіб, які знайшли своє відображення, наприклад, у закупівлях бронезилетів із незадовільними для бойових дій ступенями захисту за свідомо завищеними цінами, закупівлі військової форми з матеріалу низької якості, який плавиться при високих температурах, неякісного взуття та у інших діях, які безпосередньо завдають значної шкоди обороноздатності країни. За даними Міністерства оборони України (далі – МОУ) проведено службове розслідування щодо процедур закупівлі та контролю якості, зокрема бронезилетів, результати якого передано до правоохоронних органів. За результатами перевірки Генеральною прокуратурою України відкрито кримінальне провадження за ознаками злочинів, передбачених статтями 364 та 423 Кримінального кодексу України [1].

Характерні прояви корупції у даній сфері засвідчуються фактами перевірок ввезення продукції оборонного призначення в Україну. Так, протягом грудня 2014 року складом комплексної комісії перевірено фактичний стан діяльності п'яти структурних підрозділів економічного блоку МОУ (Департамент державних закупівель та постачання матеріальних ресурсів, Військово-медичний департамент, Головне квартирно-експлуатаційне управління ЗСУ, Департамент економічної діяльності, Департамент капітального будівництва) щодо забезпечення організації проведення процедур державних закупівель, постачання матеріальних ресурсів і виконання робіт (послуг) для потреб ЗСУ, провадження економічної діяльності, здійснення капітального будівництва, придбання та розподілу житла. За результатами попереднього моніторингу та операційного аудиту найбільш ризикових операцій, внутрішні аудитори МОУ запобігли втратам на суму понад 200 млн. гривень. Крім того, відшкодовано і повернуто державі 100 млн. грн., передано до правоохоронних органів матеріали аудитів на суму понад 380 млн. грн. втрат та збитків. До дисциплінарної відповідальності притягнуто майже 1500 осіб, із них 65 – звільнено із займаних посад [1].

У той же час, з метою адміністративно-правового та економічного сприяння забезпечення ЗСУ, Верховною Радою України 2 вересня 2014 року прийнято закони України «Про внесення змін до Митного кодексу України щодо спрощення ввезення продукції оборонного призначення» № 1657-VII [2] і «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо звільнення від оподаткування продукції оборонного призначення» № 1658-VII [3], які створили особливий митний режим для ввезення продукції оборонного призначення в Україну. Застосування даного митного режиму, безперечно, сприятиме інтенсифікації забезпечення ЗСУ. Враховуючи це, актуальною науково-практичною задачею є створення адміністративно-правових умов для попередження, виявлення і припинення корупційних проявів ввезення до України продукції оборонного призначення, що здійснюється в умовах митного режиму, які останнім часом супроводжували даний процес.

Дослідження даної проблематики зіштовхнулося із малою чисельністю спеціалізованих наукових розробок, що пояснюється науковою новизною зазначеного напрямку досліджень у сучасній юридичній науці. Останнім часом у роботах таких дослідників, як: О. М. Гладенко, О. П. Голота, В. Л. Зьолка, О. П. Котляренко, І. М. Ткач, І. С. Фанін, І. В. Чеканова, с. М. Чумаченко та інших висвітлено питання матеріально-технічного забезпечення ЗСУ, у тому числі й питання протидії корупції у цій сфері. Проте малодослідженими залишаються проблемні аспекти адміністративно-правової протидії корупції у сфері імпорту продукції оборонного призначення в умовах застосування митного режиму в тому числі під час особливого періоду.

Постановка завдання. Метою даної статті є дослідження особливостей існуючих механізмів запобігання корупції під час застосування митного режиму до ввезення продукції оборонного призначення в Україну. Завданням статті є формування рекомендацій щодо удосконалення адміністративно-правових основ запобігання корупції у зазначеній сфері відносин.

Результати дослідження. Корупційні скандали у війсьній сфері України, пов'язані зі зловживаннями, зокрема при постачанні ресурсів, закупівлі та ремонті озброєння, списанні



та утилізації матеріальних засобів. Подібне відбувається не лише у воєнній сфері України й держав з подібним устроєм, але періодично спостерігаються і в демократичних Сполучених Штатах чи Великій Британії, і в комуністичному Китаї – різниця лише в масштабах цього явища. Очевидно, певну універсальну роль у корупційних проявах відіграють злочинні наміри збагачення, які проявляються незалежно від рівня розвитку країни чи типу державного устрою. Специфіка воєнної сфери за певних умов створює сприятливі умови для корупційної діяльності, оскільки в ній є додаткова можливість уникати контролю, прикриваючись секретністю [4]. У той же час О. П. Котлярєнко констатує, що системність (а не епізодичність) проявів корупції у секторі оборони України свідчить про наявність особливих, характерних і довготривалих чинників, які її зумовлюють. У загальному вигляді ці чинники він відносить насамперед до впливів на армію з боку зовнішнього надмірно корумпованого середовища всієї країни [5, с. 55].

Проте в умовах протистояння зовнішній військовій агресії з метою зменшення адміністративного навантаження на процес матеріально-технічного забезпечення ЗСУ та інших військових формувань, спрощення митного режиму до ввезення продукції оборонного призначення в Україну створило нові виклики для даної системи. Це зумовлене тим, що наразі продукція оборонного призначення іноземного походження, виключаючи продукцію країни-агресора, не оподатковується під час дії особливого періоду, введення надзвичайного стану та проведення антитерористичної операції.

Адміністративно-правова природа митного режиму щодо ввезення продукції оборонного призначення на територію України полягає у тому, що згідно пункту 20 статті 282 Митного кодексу України від 13.03.2012 № 4495-VI [6] у випадках, встановлених цим Кодексом та іншими законами з питань оподаткування, при ввезенні на митну територію України від оподаткування митом звільняється продукція оборонного призначення для виконання поставлених завдань щодо відсічі збройній агресії проти України, забезпечення недоторканності державного кордону, захисту держави і суспільства від тероризму. Такий митний режим є особливим з огляду на те, що він чинний виключно, як наголошувалось раніше, під час дії особливого періоду, введення надзвичайного стану та проведення антитерористичної операції.

Продукцією оборонного призначення є продукція, яка визначена такою згідно з пунктом 9 статті 1 Закону України «Про державне оборонне замовлення» від 03.03.1999 р. № 464-XIV [7], що класифікується за визначеними Українською класифікацією товарів зовнішньоекономічної діяльності (далі – УКТ ЗЕД) групами, товарними позиціями та підкатегоріями, якою є озброєння, військова та спеціальна техніка, військова зброя і боєприпаси, спеціальні комплектувальні вироби для їх виготовлення та експлуатації, матеріали та обладнання, спеціально призначені для їх розроблення, виготовлення або використання, спеціальні технічні засоби. Серед таких засобів УКТ ЗЕД визначає [3]: 3601-3603 (ударні капсулі, детонатори, ракети освітлювальні); 8710 (танки та бронемашини з озброєнням чи без озброєння, їхні частини); включені до групи 90 «Прилади та апарати оптичні, фотографічні, кінематографічні, контрольні, вимірювальні, прецизійні; медичні або хірургічні; їх частини та приладдя» (тільки для телескопічних прицілів або інших оптичних пристроїв для зброї, якщо вони не поставлені разом із зброєю, для якої вони призначені); включені до групи 93 «Зброя та боєприпаси; їх частини та приладдя», крім включених до товарних позицій 9303 – 9304, 9305 (призначених тільки для виробів товарних позицій 9303 – 9304), 96909 та 9307.

У той же час Законом № 168-VIII від 10 лютого 2015 року «Про внесення змін до пункту 2 Закону України «Про внесення змін до Податкового Кодексу України щодо звільнення від оподаткування продукції оборонного призначення» вводиться передумова кваліфікації «країни походження» військової продукції, що усуває потенційну можливість постачання зазначеної продукції з країни, яка визнана державою-окупантом чи державою-агресором стосовно України чи з окупованої території України, визначеної такої згідно з законодавством. Також документом усуваються нормативні перешкоди для реального безподаткового ввезення продукції оборонного призначення на територію нашої держави шляхом зняття обмежень, які діяли у попередній редакції законів від 2 вересня 2014 року № 1657-VII та №



1658-VII відповідно «Про внесення змін до Митного кодексу України щодо спрощення ввезення продукції оборонного призначення» та «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо звільнення від оподаткування продукції оборонного призначення», які фактично приводили до оподаткування податком на додану вартість зазначеної продукції виробництва США, Канади, Бразилії, Китаю, Індії, більшості європейських держав. Результатом зазначених адміністративно-правових нововведень стало те, що, з одного боку Законом вирішується питання безподаткового ввезення продукції оборонного призначення, у тому числі для потреб антитерористичної операції, на територію України та підвищення її обороноздатності. З іншого – унеможливується фінансування військово-промислового комплексу держави-окупанта (агресора) [8].

Проте, на наш погляд, надзвичайно важливою перешкодою у ефективності функціонування даного митного режиму може стати корупція, як явище, котре пристосовується до змін у регулюванні суспільних відносин. Для запобігання розвитку даного явища, на наш погляд, необхідно у першу чергу проводити заходи по попередженню корупційних проявів, виявити джерела появи корупції та вжити відповідних заходів щодо їх припинення. Ми вважаємо, що основним джерелом корупційних проявів під час застосування митного режиму до ввезення продукції оборонного призначення в Україну може бути діяльність посередницьких комерційних структур у процесі закупівель та увезення даної продукції. Зазвичай, посередники завищують ціну продажу продукції й різницю від реальної вартості із продажною привласнюють разом із державними посадовцями, які залучають такі комерційні підприємства до подібних закупівель. У інших випадках посадовці через посередників створюють подібні комерційні підприємства і таким чином реалізують зазначену злочинну схему. Розвитку таких корупційних тенденцій слід завдячувати недосконалому адміністративно-правовому регулюванню процесу державних закупівель і антикорупційній політиці у воєнній сфері України.

Вчені констатують, що у процесі адміністративно-правового забезпечення запобігання корупції у даній сфері прослідковується непослідовна позиція законодавчого органу влади щодо безсистемного внесення змін до законів України що регулюють попередження, виявлення і припинення корупції. Так, у травні 2013 року законодавцями було прийнято два Закони України, які зокрема, стосуються повноважень Військової служби правопорядку у цій сфері, а саме: 1) «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реалізації державної антикорупційної політики» від 14 травня 2013 р. [9], яким виключено органи Військової служби правопорядку з переліку спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції, при цьому застереження «якщо інше не передбачено законом» залишено; 2) «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо приведення законодавства у відповідність з Кримінальним процесуальним кодексом України» від 16 травня 2013 р. [10], яким внесено зміни до Закону України «Про Військову службу правопорядку у Збройних Силах України» від 7 березня 2002 р. [11], при цьому в її складі залишено спеціальні підрозділи по боротьбі з корупцією та визначено їх завдання на виявлення і припинення корупційних правопорушень, здійснення провадження у справах про адміністративні корупційні правопорушення. Вищевказані неузгодженості правових норм спонукають неоднозначне їх розуміння і тлумачення юристами «на власний розсуд», призводять до надмірної бюрократії при розгляді в судах матеріалів, зібраних Військовою службою правопорядку про корупційні правопорушення [5, с. 60-61].

Окрім удосконалення повноважень контролюючих структур, важливим напрямом запобігання корупції під час застосування митного режиму до ввезення продукції оборонного призначення в Україну є адміністративно-правове регулювання порядку закупівель даної продукції. У чинних нормативно-правових актах закладені передумови для корупційних проявів у цій сфері. Так, пояснювальна записка Закону № 168-VIII від 10 лютого 2015 року «Про внесення змін до пункту 2 Закону України «Про внесення змін до Податкового Кодексу щодо звільнення від оподаткування продукції оборонного призначення» [12] надає рівні права та можливості усім учасникам ринкових відносин в Україні і визначає, що контролю-



вання у сфері запобігання корупції здійснюється згідно зі ст. 27 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» від 07.04.2011 № 3206-VI [13].

Проте, на наш погляд, надавати рівні права та можливості усім учасникам ринкових відносин в Україні щодо ввезення продукції оборонного призначення в Україну недоцільно. Ми вважаємо, що для усунення корупційних проявів закупати та ввозити продукцію оборонного призначення повинна тільки держава через спеціальне державне підприємство. Така позиція пояснюється виключенням зі складу суб'єктів імпорту продукції оборонного призначення вмотивованих отриманням прибутку комерційних підприємств, які несуть потенційну корупційну загрозу, зокрема у процесі конкурсних торгів, коли обрання підрядного підприємства може супроводжуватись корупцією у комітетах з конкурсних торгів. Також важливою корупційною загрозою може виступати свідомо завищена ціна на таку продукцію із подальшим розподілом прибутку комерційних посередницьких структур із державними чиновниками, які безпосередньо реалізують імпорт згідно державного замовлення. Отже, внесення у чинне законодавство відповідних норм щодо неможливості включення комерційних посередників до процесу ввезення продукції оборонного призначення в Україну повинно виключити зазначені корупційні загрози.

Погоджуємось із науковцями у тому, що для зменшення корупційних проявів і стимуляції процесу закупівель імпортової продукції оборонного характеру під час застосування митного режиму доцільно буде у Законі України «Про Національний банк України» від 20.05.1999 р. № 679-XIV [14] визначити порядок кредитування підприємств, установ та організацій, які будуть виконувати державне оборонне замовлення в особливий період та визначити нові додаткові функції Національного банку України в особливий період (зокрема: ввести мораторій на виплату банківських депозитів, припинити кредитування Фонду гарантування вкладів фізичних осіб, при цьому визначити чіткий механізм повернення коштів, які були залучені для задоволення потреб держави у фінансових ресурсах в особливий період) [15, с. 106].

Висновки. Таким чином, попередження, виявлення і припинення корупції під час застосування митного режиму до ввезення продукції оборонного призначення в Україну може бути реалізоване шляхом здійснення цілого комплексу заходів. Однією із складових яких є проведення якісної нормотворчої роботи, законодавчою і виконавчою гілками влади. На наш погляд внесення доповнень у формі абзацу третього до частини 2 статті 7 «Укладення державних контрактів з оборонного замовлення» Закону України «Про державне оборонне замовлення» від 03.03.1999 р. № 464-XIV, а саме виклавши його наступним чином: «якщо закупівля продукції оборонного призначення здійснюється у порядку імпорту, державні замовники здійснюють відбір виконавців з постачання (закупівлі) продукції з числа державних спеціалізованих підприємств», могло б попередити виникнення корупційних проявів. Сформована таким чином диспозиція у даній нормі повинна виключити залучення комерційних посередників, що мінімізує корупційні прояви у процесі імпорту продукції оборонного призначення під час застосування митного режиму, який, внаслідок відміни оподаткування та митних тарифів сприяє пропозиції на ринку постачання такої продукції у сучасних умовах державотворення. Активна діяльність волонтерських структур, у тому числі за кордоном, сприяє процесу ввезення продукції оборонного призначення в Україну, залученню благодійних коштів щодо імпорту такої продукції та іншим позитивним напрямом матеріально-технічного забезпечення ЗСУ та інших військових формувань. Формування ефективного адміністративно-правового регулювання запобігання корупції під час застосування митного режиму до ввезення продукції оборонного призначення в Україну за участі подібних громадських та благодійних організацій виступає перспективною науковою задачею досліджень сфери адміністративного права і державного регулювання процесів імпорту продукції оборонного призначення загалом.

Список використаних джерел:

1. Інформація про результати проведення в Міністерстві оборони України заходів щодо запобігання та протидії корупції в 2014 році [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mil.gov.ua/diyalnist/zapobigannya-proyavam-korupczii/>.



2. Закон України «Про внесення змін до Митного кодексу України щодо спрощення ввезення продукції оборонного призначення» від 02 вересня 2014 р. № 1657-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1657-18>.
3. Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо звільнення від оподаткування продукції оборонного призначення» від 02 вересня 2014 р. № 1658-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1658-18>.
4. Поляков Л. Корупція гальмує реформи Українського війська / Л. Поляков // Альманах сектору безпеки України 2012. – К., 2013. – С. 79-90.
5. Котляренко О. П. Сучасний стан протидії корупції у сфері використання коштів оборонного бюджету та військового майна / О. П. Котляренко // Юридична наука. – 2013. – № 7. – С. 54-62.
6. Митний кодекс України від 13.03.2012 № 4495-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4495-17/page10>.
7. Закон України «Про державне оборонне замовлення» від 03.03.1999 р. № 464-XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/464-14>.
9. Відмінено оподаткування ввезення до України продукції оборонного призначення // Юридична газета. – 2 березня 2015 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://yur-gazeta.com/golovna/vidmineno-opodatkuvannya-vvezennya-do-ukrayini-produkciyi-oboronogo-priznachennya.html>.
10. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реалізації державної антикорупційної політики» від 14 травня 2013 року № 224-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/224-18>.
11. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо приведення законодавства у відповідність з Кримінальним процесуальним кодексом України: Закон України від 16 травня 2013 року № 245-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/245-18>.
12. Про Військову службу правопорядку у Збройних Силах України: Закон України від 7 березня 2002 року № 3099-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/3099-14>.
13. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України (про звільнення від оподаткування імпорту продукції оборонного призначення)» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=52071&pf35401=3120>.
14. Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції» від 07.04.2011 № 3206-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3206-17>.
15. Закон України «Про Національний банк України» від 20.05.1999 р. № 679-XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/679-14>.
16. Чеканова І. В., Ткач І. М., Чумаченко С. М., Голота О. П. Роль і місце фінансового забезпечення Збройних Сил України в фінансовій системі держави в особливий (кризовий) період // Збірник наукових праць Центру воєнно-стратегічних досліджень Національного університету оборони України. – № 2(48) – 2013. – С. 10-107.

