



Г.В. МАЛЯР,

кандидат юридичних наук

(Державний науково-дослідний інститут митної справи)

СТВОРЕННЯ ДІЄВИХ МЕХАНІЗМІВ БОРОТЬБИ З КОРУПЦІЄЮ ЯК ОДНА З ЦІЛЕЙ РЕФОРМУВАННЯ МИТНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

Ключові слова: *корупція, митна служба, боротьба з корупцією.*

Протягом віків митниця була і залишається одним з найсуттєвіших факторів державності і незалежності країни, яскравим свідомством владного і фінансового суверенітету. Проголошення державного суверенітету і незалежності України обумовило нагальну потребу в забезпеченні належного захисту економічних інтересів української держави. Закони України «Про митну справу в Україні» (від 25 червня 1991 р.), «Про Єдиний митний тариф» та Митний кодекс (введені в дію протягом 1991–1992 рр.) стали законодавчою основою організації митної справи в державі, утворення митної системи України [6].

За 20 років незалежності Україна пройшла чималий шлях реформ та перетворень, подолавши зубожіння початку 90-х та не одну політичну кризу. Разом з тим залишаються у нашому домі проблеми, боротьба з якими потребує політичної волі влади, згуртованості суспільства та часу.

Однією з таких проблем – є проблема корупції. Боротьба з корупцією сьогодні має першочергове значення для всіх органів влади, гілок і щаблі, для всіх сфер нашого суспільства. В даній статті йтиметься про реальні кроки, які сьогодні впроваджуються Державною митною службою для подолання такого вкрай небезпечного суспільного явища як корупція.

1 січня 2006 р. Україна приєдналась до Групи держав Ради Європи проти корупції – ГРЕКО, внаслідок чого взяла на себе певні зобов'язання щодо боротьби з цим небезпечним соціальним явищем. Групі держав проти корупції – ГРЕКО було доручено втілення в життя міжнародно-правових документів у сфері протидії корупції, які розроблені Радою Європи.

Україною підписано та ратифіковано наступні конвенції щодо боротьби з корупцією: Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією (1999), Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції (2003), Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією (1999), що обумовило потребу в реформуванні законодавства й зміні концептуальних підходів до протидії корупції в публічній та приватній сферах.

Через наявність міжнародних зобов'язань процес боротьби з корупцією в Україні є незворотнім, проте його ефективність та масштаби залежать виключно від політичної волі представників вищої державної влади.

Антикорупційна мережа для Східної Європи і Центральної Азії (ACN – Anti-corruption network) та Організації економічного співробітництва і розвитку (OECD) у 2006 р. дійшли висновку, що з моменту здобуття країною незалежності корупція в Україні була значною перешкодою для ве-

дення бізнесу і що найчастіше з корупцією стикаються у сферах, пов'язаних з отриманням ліцензій на ведення підприємницької діяльності, сплатою податків і митних платежів. Інші дослідження свідчать про те, що корупція існує в усіх публічних інституціях, включаючи правоохоронні органи, прокуратуру і судові органи, а також місцеві органи влади [5].

Проблему корупції не можна назвати малодослідженою, адже в різні часи чимало вітчизняних та зарубіжних фахівців досліджували цю тему, і список цих прізвищ може зайняти чималий обсяг. Людство потерпало від корупції в публічній сфері з моменту оформлення державної влади як інституту, тож і пошук шляхів боротьби з цим явищем налічує тисячоліття. Серед сучасних українських дослідників корупції варто назвати Л.В. Багрій-Шахматова, С.В. Ківалова, О.Г. Кальмана, М.І. Камлика, М.І. Мельника, Є.В. Невмержицького, В.В. Сташиса, С.Г. Стеценка, О.В. Ткаченка, Ю.С. Шемшученка.

Разом з тим, залишається малодослідженою корупція в митних органах. Таке дослідження є необхідним принаймні через те, що заходи протидії та запобігання корупції в митних органах не можуть бути ідентичними з подібними заходами в інших органах влади, а отже потребують окремої розробки.

Корупція має системний характер, тобто вражає всі сфери суспільного життя та діяльність всіх ланок державної влади. Корупційні прояви в митній сфері створюють недовіру до цього вищого органу виконавчої влади, руйнують авторитет митної системи, укріплюють стереотип про корисливість митників та неналежне виконання ними своїх функцій.

Відповідно до ст. 3 Митного кодексу України митна справа є складовою зовнішньополітичної і зовнішньоекономічної діяльності України. Складовими чинниками митної справи є порядок переміщення через митний кордон України товарів і транспортних засобів, митне регулювання, пов'язане

зі встановленням та справлянням податків і зборів, процедура митного контролю та оформлення, боротьба з контрабандою і порушеннями митних правил. Прояви корупції в митних органах можуть завдати шкоди не лише зовнішньополітичній і зовнішньоекономічній діяльності України в сфері митної справи, а й репутації держави; вони негативно впливають на виконання та контроль за додержанням законодавства України з питань митної справи; послаблюють митний контроль та ускладнюють митне оформлення товарів і транспортних засобів, що переміщуються через митний кордон України; створюють несприятливі умови для прискорення товарообігу та пасажиропотоку через митний кордон України; нівелюють боротьбу з контрабандою та порушеннями митних правил. По суті, корумпована митна служба будь-якої держави світу не здатна виконувати свою місію по забезпеченню сприятливих умов для розвитку зовнішньоекономічної діяльності, гарантувати безпеку зовнішньої торгівлі та суспільства, захищати митні інтереси своєї країни.

Визначити місце митної служби України в державній антикорупційній стратегії складно, з огляду на плутанину в чинності законів щодо протидії корупції. Дискусія фахівців [8; 4; 7] відбувається лише на шпальтах газет і залишається не почутою Парламентом. Попри «залізні» аргументи юристів та юридичну логіку об'єктивна ситуація така, що на сьогодні жоден з антикорупційних законів не діє. Закони України «Про боротьбу з корупцією» (1995 р.), «Про засади запобігання та протидії корупції» (2009 р.), «Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень» (2009 р.) – втратили чинність, натомість поданий президентом України Законопроект «Про засади запобігання і протидії корупції в Україні» прийнято у другому читанні (15 березня 2011 р.) та направлено на доопрацювання статті 1, 11, 12 та розділ VIII «Прикінцеві та перехідні положення». Цей проект отримав схвальні відгуки з боку експертів Групи країн проти корупції Ради

Європи (GRECO), яка відповідно до Плану дій Україна – ЄС контролює виконання взятих Україною на себе зобов'язань. Положення законопроекту також узгоджуються з положеннями Конвенції ООН проти корупції.

На практиці (про що свідчить практика судів [1]), продовжують виконувати положення Закону України «Про боротьбу з корупцією» (1995 р.), зокрема ст. 4, згідно з якою боротьбу з корупцією ведуть відповідні підрозділи:

- а) Міністерства внутрішніх справ (поліція/міліція);
- б) податкової міліції (Державна податкова адміністрація);
- в) Служби безпеки України;
- г) органів прокуратури України;
- д) Військової служби правопорядку у Збройних Силах України;
- е) інші органи та підрозділи, що створюються для боротьби з корупцією згідно з чинним законодавством.

Щодо митної служби України, то виконується ст. 10 зазначеного Закону (від 1995 р.), відповідно до якої керівники міністерств і відомств, державних підприємств, установ та організацій чи їх структурних підрозділів у разі виявлення чи отримання інформації про вчинення підлеглим корупційного діяння або порушення спеціальних обмежень, встановлених ст. 5 цього Закону, в межах своєї компетенції зобов'язані вжити заходів щодо припинення таких діянь та негайно повідомити про їх вчинення будь-який з державних органів, уповноважених на боротьбу з корупцією.

Незважаючи на такі вузькі повноваження, не варто недооцінювати потенційні можливості митної служби України щодо запобігання корупції серед своїх співробітників. Більша частина корупційних злочинів, що вчиняються в митній сфері, виявляються підрозділами внутрішньої безпеки самої митної служби.

На сьогоднішній день керівництвом Держмитслужби України прийнято рішення розпочати глибоке, докорінне ре-

формування митної системи, одна з цілей якого – створення дієвих механізмів профілактики і боротьби з проявами корупції [3]. 29 жовтня 2010 р. Колегія митної служби України схвалила Концепцію реформування митної служби України «Обличчям до людей». Реформування, яке фактично вже розпочалося, базується на зрозумілих принципах: митні процедури мають реалізовуватись законно, просто, прозоро, безпечно, чесно та швидко. Боротьба проти корупції в митних органах повинна стати невід'ємною частиною реформ і не може розглядатися як ізольоване явище.

Митною службою України створюються умови для відкритого, прозорого спілкування з громадськістю, що кримінологами всього світу визнається дієвим антикорупційним заходом. Так, для скарг, зауважень, заяв, пропозицій чи клопотань щодо роботи фахівців Державної митної служби постійно діє телефон довіри. Протягом I-го півріччя 2010 р. за телефоном довіри Держмитслужби надійшло 379 повідомлень від фізичних та юридичних осіб (протягом I-го півріччя 2009 р. – 405). Загальна кількість дзвінків складає понад 9 000 (у середньому щоденно звертається близько 50-ти абонентів з різних питань, в тому числі й щодо корупційних проявів серед співробітників митної служби).

Здійснення зв'язків з громадськістю, забезпечення довіри суспільства до митної служби як антикорупційний захід реалізується також через діяльність Громадської ради, яка діє при Державній митній службі.

Також здійснюється інформування громадськості про антикорупційні заходи на офіційному сайті митної служби України, на якому розміщено розділ «запобігання проявам корупції» та регулярно подається інформація про стан дотримання митними органами України вимог законодавства про боротьбу з корупцією [6].

Проявом політичної волі та готовності до викорінення корупції є публічне визнання митною службою України фактів корупції [2]. Митна служба оприлюднює

на своєму офіційному сайті постанови про звільнення працівників служби у випадках, коли судом було доведено вину таких осіб. У таких постановках міститься формулювання про те, що співробітник, який вчинив корупційне правопорушення, своїми діями завдає шкоди авторитету митної служби України, дискредитує себе як посадову особу митної служби України. Цей факт демонструє негативне ставлення та засудження митною службою будь-яких проявів корупції серед своїх працівників.

Ефективною формою запобігання корупції є робота з особовим складом, впровадження норм професійної етики співробітника митної служби. На теперішній момент з метою запобігання вчиненню корупційних та інших службових правопорушень керівництвом митниці і працівниками підрозділів кадрового забезпечення та з питань запобігання корупції проводяться індивідуальні профілактичні заходи з особовим складом.

Система митно-тарифного регулювання в Україні, як один з основних інструментів балансування зовнішньоекономічної діяльності, також потребує змін у контексті антикорупційної реформи. Надмірне регулювання, бюрократія, численні нормативно-правові акти, дозволи, ліцензії, технічні вимоги породжують корупцію в митній системі. Тому разом з іншими заходами митної служби України, які впроваджуються в межах Концепції реформування митної служби України «Обличчям до людей», є внесення до Митного кодексу України змін, спрямованих на приведення його у відповідність до митного законодавства ЄС, міжнародних конвенцій, а також до Рамкових стандартів безпеки та полегшення торгівлі Всесвітньої Митної Організації та прийняття Митного тарифу на основі міжнародної Гармонізованої системи опису та кодування товарів 2007 р. з імплементацією ставок мита, визначених протоколом про вступ України до Світової Організації Торгівлі.

Разом з основними своїми завданнями мінімізувати фактори сприяння проявам

корупції або унеможливити корупційні діяння взагалі також покликані й деякі інші антикорупційні заходи, зазначені в Концепції, зокрема:

- встановлення часових нормативів митного контролю та оформлення товарів, а також на доставку їх до митниць призначення;
- здійснення митного оформлення товарів у будь-якому митному органі на території України (скасування «кріпосного права»);
- створення електронного реєстру місць прибуття з правом суб'єкта самостійно обирати місце прибуття;
- зменшення кількості митних процедур;
- попередження безпідставних відмов у прийнятті митної декларації;
- запровадження відеоспостереження за роботою інспекторів митниці з прямою трансляцією на єдиний диспетчерський пункт та в мережу Інтернет;
- використання сучасних скануючих систем для машин та контейнерів;
- впровадження в пунктах пропуску системи автоматизованого контролю транспортних засобів та товарів;
- організація спільного контролю з суміжними країнами;
- запровадження електронного декларування товарів;

Отже, Держмитслужбою України в межах Концепції реформування діяльності митної служби України «Обличчям до людей» активно здійснюються заходи, спрямовані на профілактику проявів корупції, запобігання втягуванню посадових осіб митних органів у протиправну діяльність.

Митною службою проведено аналіз та консультації з бізнесом, підготовлено 60 основних заходів та 22 завдання, які мають бути виконані вже найближчим часом та які дозволять значно спростити процедури і зняти зауваження громадян і бізнесу до роботи митниці. По кожному заходу вже розроблено чіткий план його впро-

вадження. Значна кількість таких заходів є антикорупційними, оскільки мінімізує фактори сприяння проявам корупції або унеможливує корупційні діяння взагалі.

Державним науково-дослідним інститутом митної справи з метою розроблення науково-методичних рекомендацій щодо заходів запобігання та протидії корупції в митних органах ініційовано розробку науково-дослідної теми «Правові проблеми запобігання та протидії корупції в митній службі України». Науковою радою Держмитслужби України, яку очолює доктор

економічних наук П.В. Пашко схвалено серед інших і зазначену тему для подальшої розробки Науково-дослідним інститутом митної справи.

Отже, Держмитслужбою України, у межах визначеної законодавством компетенції, здійснюються заходи, спрямовані на профілактику проявів корупції, запобігання втягуванню посадових осіб митних органів у протиправну діяльність, активно реалізуються загальнодержавні антикорупційні програми.

Список літератури:

1. Аналіз судової практики. Причини скасування та зміни апеляційними судами постанов місцевих судів у справах про адміністративну відповідальність за порушення вимог Закону «Про боротьбу з корупцією», у тому числі щодо суддів (підготовлено М.І. Грицівим, О.С. Іщенко) // Вісник Верховного Суду України. – 2010. – № 12(124).
2. Заява Голови Державної митної служби І.Г. Калетніка [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.customs.gov.ua/dmsu/control/uk/publish/article?art_id=2545101&cat_id=295923
3. Концепція реформування діяльності митної служби України «Обличчям до людей», затверджена наказом Держмитслужби від 30 жовтня 2010 р. № 1311 «Про введення в дію рішення колегії Держмитслужби від 29 жовтня 2010 р.».
4. Людин Д. Коли один закон кращий за три / Д. Людин // Юридичний вісник України. – 2010. – № 52.
5. Оціночний звіт по Україні. Затверджено GRECO на 32-у пленарному засіданні (м. Страсбург, 19–23 березня 2007 року) [Електронний ресурс]. Офіційний сайт Організації держав проти корупції GRECO – Режим доступу : http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/reports%28round2%29_en.asp
6. Офіційний сайт митної служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.customs.gov.ua
7. Фріс П. Як не потрібно протидіяти корупції, або думки на полях закону про протидію хабарництву / П. Фріс, Н. Розенфельд // Юридичний вісник України. – 2009. – № 28.
8. Хавронюк М.І. Доборолись / М.І. Хавронюк // Дзеркало тижня. – 2011. – № 1.

РЕЗЮМЕ

В статті проаналізовані заходи по боротьбі з корупцією, що застосовуються Державною митною службою України в рамках Концепції реформування митної служби «Лицом к людям».

SUMMARY

In article measures on the fight against corruption, applied by the State customs service of Ukraine within the limits of the Concept of reforming of customs service «Faced to people» are analyzed.

Рекомендовано кафедрою кримінального та адміністративного права

Подано 13.04.2011.