

УДК 342

DOI <https://doi.org/10.51989/NUL.2022.6.2.25>

ВИКОРИСТАННЯ ЗАРУБІЖНОГО АНТИКОРУПЦІЙНОГО ДОСВІДУ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ МИТНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

Сластьоненко Оксана Олександрівна,

кандидат юридичних наук, доцент,
старший науковий співробітник,
доцент кафедри публічного права
Навчально-наукового інституту права
Державного податкового університету
ORCID ID: 0000-0002-7582-574X



Бойко Валерія Володимирівна,

здобувач першого (бакалаврського) рівня вищої освіти
Навчально-наукового інституту права
Державного податкового університету
ORCID ID: 0000-0002-4776-1830



У статті розглядається можливість використання зарубіжного антикорупційного досвіду в діяльності органів Державної митної служби України. Упровадження антикорупційного досвіду особливо важливе в умовах європейської інтеграції та взаємодії України з міжнародними організаціями. Актуальність дослідження зумовлена тим, що на сучасному етапі реорганізації Державної митної служби України потребує вивчення соціальних та економічних чинників формування передумов виникнення та протидії корупції в митних органах України. У статті розглянуто низку проблем, що зумовлюють виникнення такого феномену, як корупція в митних органах, та визначено, що в Україні розроблено засади державної антикорупційної політики на 2020–2024 роки та визначено нові напрями вдосконалення та реалізації антикорупційної політики на національному та галузевому рівнях. Зазначено, що в митних органах існують такі проблеми, як: недостатня прозорість та ефективність роботи митних органів, надмірні дискреційні повноваження працівників; непрозорість класифікації товарів, визначення їх митної вартості та визначення перевірки; неправомірне адміністративне оскарження діяльності посадових осіб митних органів. Проаналізовано за різними критеріями класифікацію корупційних правопорушень під час проведення митних процедур. Визначено, що в результаті розростання корупції в митниці відбувається зниження рівня національної безпеки та захисту громадян; зменшуються доходи державного бюджету; зменшуються іноземні інвестиції; збільшуються витрати пересічних громадян; створюються бар'єри для глобальної торгівлі та економічного зростання; знижується рівень довіри населення до державних органів загалом та до органів Державної митної служби України зокрема; знижується рівень співпраці між митницею та іншими державними органами; знижується рівень добровільного дотримання митного законодавства. Таким чином, ураховуючи ці положення, ми можемо спостерігати, що впровадження європейського досвіду протидії та запобігання корупції в органах Державної митної служби України допоможе знизити показники корупції в митних органах методом профілактичної роботи.

Ключові слова: євроінтеграція, корупція, протидія та запобігання корупції, Державна митна служба України, воєнний стан, реформа Державної митної служби України.

Slastonenko Oksana, Boyko Valeriia. Use of foreign anti-corruption experience at activities of the State Customs Service of Ukraine

The article considers the possibility of using foreign anti-corruption experience in the activities of the State Customs Service of Ukraine. Implementation of anti-corruption experience is especially important in the context of European integration and Ukraine's interaction with international organizations. The relevance of this study is due to the fact that at the current stage

of the reorganization of the State Customs Service of Ukraine, it is necessary to study the social and economic factors of the formation of the prerequisites for the emergence and counteraction of corruption in the customs bodies of Ukraine. The article considered a number of problems that lead to the emergence of such a phenomenon as corruption in customs authorities and determined that Ukraine has developed the principles of state anti-corruption policy for 2020–2024 and determined new directions for improvement and implementation of anti-corruption policy at the national and sectoral level. It was noted that there are such problems in the customs authorities as: insufficient transparency and efficiency of the work of the customs authorities, excessive discretionary powers of employees; opacity of the classification of goods, determination of their customs value and determination of inspection; unlawful administrative appeal against the activities of officials of customs authorities. The classification of corruption offenses during customs procedures was analyzed according to various criteria. It was determined that as a result of the growth of corruption in customs, the level of national security and protection of citizens is decreasing; state budget revenues decrease; foreign investments are decreasing; the expenses of ordinary citizens are increasing; barriers to global trade and economic growth are created; the level of trust of the population in state bodies in general, and in the bodies of the State Customs Service of Ukraine separately; the level of cooperation between customs and other state bodies decreases; the level of voluntary compliance with customs legislation is decreasing. Thus, taking into account these provisions, we can observe that the implementation of the European experience of combating and preventing corruption in the bodies of the State Customs Service of Ukraine will help to reduce the indicators of corruption in the customs bodies through preventive work.

Key words: *European integration, corruption, combating and preventing corruption, State Customs Service of Ukraine, martial law, reform of the State Customs Service of Ukraine.*

На сучасному етапі європейської інтеграції України особливої уваги потребують вивчення окремі питання. Зокрема, питання протидії корупції в органах Державної митної служби України сьогодні виходить на перший план. Україні надано статусу кандидата на вступ до Європейського Союзу 23 червня 2022 року. Це рішення юридично закріпило на загальноєвропейському рівні євроінтеграційний вибір українського народу. Однак сьогодні Україні доводиться відстоювати свій вибір у важких умовах війни. Також у складних умовах продовжує свою реорганізацію Державна митна служба України. Як і раніше, потребує вивчення соціальних та економічних чинників формування передумов виникнення та протидії корупції в митних органах України. Корупція негативно впливає на економічну безпеку держави. Упровадження ефективних заходів боротьби з корупцією в діяльності органів Державної митної служби України важливо дослідити в умовах європейської інтеграції та взаємодії України з міжнародними організаціями. Це покращить економічний стан держави, збільшить інвестиційні надходження, а також забезпечить підвищення формування довіри до діяльності органів Державної митної служби України як представників центрального органу виконавчої

влади, що реалізує державну митну політику, державну політику у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування законодавства з питань митної справи.

Окремі аспекти боротьби з корупцією в митних органах досліджували у різний час такі вчені, як В. І. Антипов, Л. І. Аркуша, В. Ф. Оболенцев, І. Г. Бережнюк, А. М. Бойко, Б. М. Головкін, Д. О. Олійник, Н. О. Гуторова, О. І. Добровольський, С. І. Денисенко, А. В. Іванов, О. Г. Коваленко, О. Г. Колб, М. І. Мельник, Т. В. Мельничук, А. А. Музика, В. Я. Настюк, В. М. Попович, Д. В. Приймаченко та ін.

Корупція є однією з головних проблем забезпечення економічної безпеки держави. Основною метою діяльності митних органів є економічний захист від внутрішніх і зовнішніх загроз. Тому імплементація міжнародного досвіду у сфері протидії корупції є ефективним інструментом модернізації, який удосконалив дійсну систему митних органів.

Мета статті – впровадити європейський досвід протидії та запобігання корупції в митних органах.

Сьогодні проблема відновлення суверенітету та територіальної цілісності України, гарантування її національної безпеки в умовах збройного конфлікту пов'язана з тимчасовою окупацією частини незалеж-

ної території України та вторгненням Росії в Україну, є надто важливою. Виникнення криз унаслідок загострення політичних конфліктів, що призводить до воєнних реалій, є негативним явищем у будь-якій економіці, незалежно від її розвитку чи регіональної актуальності. Крім того, причини криз, а також масштаби і глибина поширення безпосередньо пов'язані з політикою, яку проводить конкретна держава. Саме цей політичний аспект призводить до найнебезпечніших наслідків у всіх сферах функціонування держави, пов'язаних із ліквідацією або розв'язанням різних військових конфліктів. Кризи, які є результатом переходу до військового стану, є глибокими і тривалими та впливають на економічну, фінансову, соціальну та навіть демографічну сфери країни.

Сьогодні Україна перебуває у стані війни. Ведуться активні воєнні дії і завдано збитків економіці України від пошкодження та руйнування житлових і нежитлових будівель та інфраструктури вже на понад \$ 104 млрд, а загальний рівень втрат оцінюється в \$ 600 млрд доларів. Тому особливої актуальності набуває проблематика розроблення механізму реалізації програми відновлення та відбудови України після війни. Наші науковці вже ведуть активну роботу з міжнародним співтовариством щодо надання фінансової допомоги Україні для відновлення, підтримки та розвитку економічного потенціалу. Тут основними джерелами допомоги Україні є: двостороння допомога, що реалізовуватиметься за рахунок таких форм, як гранти, кредитні гарантії, кредити, натуральні внески; фінансова підтримка Міжнародних інституцій через Світовий банк, Європейський банк реконструкції та розвитку, Європейський інвестиційний банк, Міжнародний валютний фонд; можливість використання конфіскованих російських активів та залучення приватних інвестицій. Визначено, що результатом забезпечення фінансової допомоги Україні мають стати розроблені цільові (секторальні) програми економічної допомоги міжнародним співтовариством без обмежень військово-технічного потенціалу України та безпекових гарантій [1, с. 5]. Однак на сучасному етапі становлення України як незалежної, демократичної та правової держави вва-

жаємо, що таке явище, як корупція, є особливо небезпечним. Це явище послаблює могутність демократичних основ держави, гальмує процес економічних реформ і водночас обмежує права і свободи громадян. Дотримання посадовими особами митних органів, установлених правових норм під час виконання своїх службових обов'язків на сучасному етапі, на жаль, не гарантується належним чином. Це пов'язано з корупцією, хабарництвом та зловживанням службовим становищем працівників органів Державної митної служби України. Особливо є велика кількість корупційних справ при здійсненні митних процедур органами Державної митної служби України. Тому варто враховувати особливості проведення митних процедур та визначити способи уникнення використання корупційних схем працівниками митних органів при здійсненні митних процедур.

На підставі положень ст. 546 Митного кодексу визначено, що митниця є територіальним органом центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну митну політику і діє з метою забезпечення законності переміщення товарів через митний кордон України та з метою запобігання порушенням митного законодавства. Митниця є інструментом державного управління зовнішньої торгівлі та державних фінансів, а також системою, яка регулює митні процедури та обов'язки державних службовців щодо поведінки осіб, які переміщують товари та транспортні засоби через митний кордон [2].

Корупційні правопорушення під час митних процедур можна класифікувати за різними критеріями:

- за мотивами вчинення кримінальних правопорушень: а) приховування митного шахрайства та отримання неправомірної вигоди за порушення митних правил; б) неправомірне використання для митного контролю та неналежне використання товарів і транспортних засобів для митного оформлення; в) незаконний доступ через митний кордон України для ввезення на митну територію України заборонених та інших товарів, заборонених до ввезення;

- за рівнем регулювання митних процедур: а) правопорушення, пов'язані з керівництвом діяльністю підрозділів мит-

них органів у зв'язку зі здійсненням митних процедур; б) злочини, пов'язані з безпосереднім виконанням митних процедур та митних формальностей; в) виявлення та розслідування правопорушень, скоєних під час митного контролю, у взаємодії з підрозділами посадових осіб митниці з іншими органами державного контролю, а також у взаємодії з правоохоронними органами через митницю, яка здійснює переміщення товарів та транспортних засобів. [3, с. 330].

Основний документ нашої держави – Конституція України, містить низку положень, які є базовими щодо запобігання корупції у сфері діяльності Держмитслужби та її структурних підрозділів. Основними з них є положення, зазначені в статті 19: «Органи державної влади та місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише в межах своїх повноважень та в порядку, визначеному Конституцією та законами України» [4]. Ця стаття визначає межі правової поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. У плані боротьби з корупцією також висвітлено деякі ключові моменти: зазначені особи можуть діяти лише у встановленому для них порядку; спосіб їх дії, а також їх повноваження визначаються законом, а не будь-яким іншим нормативно-правовим актом.

В Україні розроблено засади державної антикорупційної політики на 2020–2024 роки, а також визначено нові напрями вдосконалення та реалізації антикорупційної політики на національному та галузевому рівні. Визначено такі проблеми в митних органах, як: недостатня прозорість та ефективність роботи митних органів, надмірні дискреційні повноваження працівників; непрозорість класифікації товарів, визначення їх митної вартості та визначення перевірки; неправомірне адміністративне оскарження посадових осіб митних органів; втручання правоохоронних органів у роботу посадових осіб митних органів та зловживання при переданні інструкцій з огляду товарів [5].

Однак, попри реорганізаційні зміни, що відбуваються в структурі митних органів, боротьба з корупцією у сфері реалізації державної митної політики залишається проблемою, оскільки, незважаючи на зна-

чні зусилля останніх років, корупція не тільки не зупиняється, а навпаки, активно зростає і розвивається [6, с. 30–33].

У результаті розростання корупції в митниці відбувається зниження рівня національної безпеки та захисту громади; зменшуються доходи державного бюджету; зменшуються іноземні інвестиції; збільшуються витрати пересічних громадян; створюються бар'єри для глобальної торгівлі та економічного зростання; знижується рівень довіри населення до державних органів загалом та до органів Державної митної служби зокрема; знижується рівень співпраці між митницею та іншими державними органами; знижується рівень добровільного дотримання митного законодавства.

Крім того, корупція на митниці має глобальний і транскордонний характер. Переміщення контрабандних, підроблених і неврахованих товарів через національні кордони гарантується принаймні митними, прикордонними, контрольними та правоохоронними органами двох країн, які мають спільний кордон. До них належать митні органи країн-постачальників, країн-покупців, країн транзиту, правоохоронні органи, міжнародні компанії, численні посередники та місцеве населення прикордонних населених пунктів. З огляду на це, неможливо уявити, що єдине коригування в митних органах допомогло б у боротьбі з корупцією на митниці. У країні, де тінювий обмін товарами та послугами становить понад 40%, високий рівень корупції на митниці є закономірним явищем.

Ключем до боротьби з корупцією є зміцнення засад державної служби. Для стабілізації ситуації в органах виконавчої влади необхідно вжити низку конкретних заходів для не лише суворого контролю органів управління, а і їх структури, функцій, повноважень, процедур тощо. У такому разі контроль має здійснюватися з організаційною підтримкою. Робота органів влади має бути відкритою через систему обов'язкового звітування, інформування та комунікації через ЗМІ [7; 8].

Антикорупційна програма Міністерства фінансів України на 2021–2022 роки (затверджена наказом Міністерства фінансів України 31.08.2021 року №493) визначає загальні засади відомчої політики

щодо запобігання та протидії корупції у сфері повноважень Міністерства фінансів України, заходи з їх реалізації і заходи з виконання антикорупційної стратегії та державної антикорупційної програми [9]. Ураховуючи те, що Держмитслужба входить до структури Міністерства фінансів України та, відповідно, до реформи Державної митної служби України, можна виокремити такі методи боротьби з корупцією: удосконалення митної логістики; підвищення рівня матеріального забезпечення працівників митних служб; систематичний моніторинг поведінки співробітників (внутрішній контроль), який передбачає можливість з'ясовувати факти корупції та вживати заходів щодо притягнення до відповідальності осіб, які вчинили корупційні та пов'язані з корупцією правопорушення; підбір персоналу на основі чітких критеріїв професійної та етичної компетентності; запровадження Інституту ротації персоналу та визначення механізму його впровадження.

Уважаємо, що затвердження Антикорупційної програми Державної митної служби України на 2021–2022 роки є правильним рішенням, яке призведе до вдосконалення діяльності посадових осіб митних органів, підвищить рівень їх компетенції. Завданнями Антикорупційної програми є:

- оцінка корупційних ризиків у діяльності Держмитслужби, виявлення та усунення причин та умов, що сприяють вчиненню корупційних ризиків, осіб, відповідальних за їх виконання, строків та необхідних ресурсів;

- визначення заходів щодо усунення виявлених корупційних ризиків, осіб відповідальних за їх виконання, строків та необхідних ресурсів;

- визначення навчальних заходів та інших форм із поширення інформації щодо програм антикорупційного спрямування;

- визначення процедури моніторингу, оцінки виконання та періодичного перегляду Антикорупційної програми.

Для досягнення мети Антикорупційної програми, окрім здійснення заходів із реалізації засад загальної відомчої політики щодо запобігання та протидії корупції, Держмитслужба планує вжити й інших організаційних та практичних заходів, спрямованих на запобігання корупційним та пов'язаним із корупцією правопорушен-

ням. Зокрема, упровадити програму оцінки персоналу з кваліфікації та доброчесності, яка передбачає заходи з імплементації в Держмитслужбі програм тестування посадових осіб та працівників із питань кваліфікації, схильності до доброчесного виконання обов'язків та проведення такого тестування перед переведенням до оновленого складу Держмитслужби [10].

Значний внесок у міжнародне антикорупційне законодавство вносить Рада Європи, яка є розробником сучасних антикорупційних стандартів і спеціальним наглядовим органом за дотриманням антикорупційних стандартів у Раді Європейських держав – членів GRECO. Європейські стандарти боротьби з корупцією містяться в міжнародних документах, як-от Конвенція про боротьбу з корупцією (1999 р.), Цивільна конвенція Ради Європи про боротьбу з корупцією (1999 р.), Двадцять принципів боротьби з корупцією (1997 р.), Модельний кодекс поведінки Для державних службовців (2000) [11].

Сьогодні співробітництво України з Європейським Союзом із питань реалізації зони вільної торгівлі вимагає підвищення рівня захисту національних інтересів України. Реалізація планів України щодо членства в Європейському Союзі вимагає ефективної антикорупційної політики в митній сфері. Здійснити це можна через реформування управління митними органами, розроблення чітких стандартів митної етики та доброчесності, а також ухвалення відповідного Кодексу (як у державах – членах ЄС). Ефективна антикорупційна політика, упровадження стандартів доброчесності в діяльність митних органів сприятимуть зниженню рівня корупції в Україні. Також Україна зобов'язалась імплемувати Митні прототипи ЄС "Customs Blueprints" та привести законодавство у відповідність до стандартів ЄС, зокрема стандарту «митна етика». Зазначений стандарт має на меті забезпечити дотримання принципу верховенства права, а також справедливого, неупередженого, доброчесного та професійного виконання митниками своїх обов'язків. Уважаємо, що формування доброчесності в посадових осіб, а також належний контроль за дотриманням митної етики є пріоритетними напрямками діяльності митних адміністрацій Європейського Союзу [12].

У результаті проведеного дослідження можна зробити висновок, що впровадження європейського досвіду протидії та запобігання корупції в органах Державної митної служби України передбачає: розробку ефективної антикорупційної державної політики; проведення профілактичних заходів щодо вчинення корупційних ризиків; стимулювання та розвиток почуття нетерпимості до корупції; проведення детального аналізу причин корупції в посадових осіб митних органів

у конкретно визначеному місці з метою їх нейтралізації; зниження рівня впливу людського фактору при проведенні митних процедур; зменшення прогалін у нормативно-правовому забезпеченні при здійсненні співпраці між митними структурами різних держав. Таким чином, вважаємо, що впровадження європейського досвіду протидії та запобігання корупції в органах Державної митної служби України допоможе знизити показники корупції в митних органах шляхом профілактичної роботи.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Білоус В.Т., Тернущак М. М. Правові гарантії фінансової безпеки з надання допомоги Україні після війни. *Економіка. Фінанси. Право*. 2022. № 8. С. 5–9.
2. Митний кодекс України від 13 березня 2012 року № 4495-VI/ *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 2012, № 44–45, № 46–47, № 48, ст. 552. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17#top> (дата звернення: 07.08.2022)
3. Олійник Д. О. Поняття та види корупційних злочинів, що вчиняються при здійсненні митних процедур. *Часопис Київ. ун-ту права*. 2017. № 1. С. 329–333.
4. Конституція України від 28.06.1996 з наступними змінами і доповненнями. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр>. (дата звернення: 07.08.2022)
5. Про засади державної антикорупційної політики на 2020–2024 роки : Закон України. Київ, 2020. URL: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/09/Antykoruptsijna-strategiya-na-2020-2024-roky-za-rezultatamy-publichnyh-obgovoren-16.09.2020.pdf> (дата звернення: 07.08.2022)
6. Баранов О. С. Актуальні проблеми протидії та запобігання корупції в органах Державної фіскальної служби. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція*. 2016. № 20. С. 30–33.
7. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*, 2014, № 49, ст. 2056.
8. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. URL: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/889-19>. (дата звернення: 01.08.2022).
9. Антикорупційна програма Міністерства фінансів України на 2021-2022 роки (затверджена наказом Міністерства фінансів України 31.08.2021 року №493). URL: <https://mof.gov.ua>. (дата звернення: 07.08.2022)
10. Антикорупційна програма Державної митної служби України на 2021-2022 роки (затверджена наказом Державної митної служби України від 09.12.2020 року №560 (у редакції наказу Державної митної служби України від 22.06.2021 № 460). URL: <https://qdpro.com.ua/news> (дата звернення: 07.08.2022)
11. Участь України в міжнародному співробітництві у сфері запобігання та протидії корупції URL: https://minjust.gov.ua/m/str_35749 (дата звернення: 07.08.2022)
12. Співак І. В. Упровадження стандартів митної етики та доброчесності як один з основних напрямів розвитку антикорупційної політики держави в митній сфері. *Вісник НТУУ «КПІ». Політологія. Соціологія. Право*. Випуск 3 (43). 2019. С. 267–273.