

Богдан Головкін

доктор юридичних наук, завідувач кафедри кримінології та кримінально-виконавчого права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

СТАН КОРУПЦІЇ В МИТНІЙ СПРАВІ

Митна справа виступає потужним інструментом управління зовнішньою торгівлею і державними фінансами. Через митну справу реалізується захист національних економічних інтересів. В Україні митну справу здійснює державна митна служба. Призначенням митної служби є сприяння зовнішньоекономічній діяльності та забезпечення безпеки суспільства. Однак насправді, держава визначила імперативом митної діяльності виконання показників планових надходжень до Державного бюджету України, а не сприяння зовнішній торгівлі та забезпечення митної безпеки. Понад 30% доходної частини щорічного держбюджету складають митні платежі. Зосередження митної служби на фіскальній функції в умовах високого податкового навантаження на суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності і зарегульованості митного законодавства неабияк стимулює службові зловживання та корупційні практики. Цьому сприяє також недосконалість митного законодавства, високі тарифні ставки мита, закритість роботи митниць, штучне створення бюрократичних перешкод при проходженні митних процедур, надмірний фізичний контакт інспектора з декларантом, низький рівень сервісу, застарілість програмного забезпечення. Не секрет, що в зонах митного контролю декларанти підвладні і повністю залежні від рішень уповноважених осіб митних постів і митниць, які через дискретні повноваження вдаються до фіскального тиску, прозоро натякаючи на незаконні шляхи вирішення штучно створеної проблеми. Проте корінь корупції криється не тільки в бюрократії та непрозорості роботи митниць і митних постів. Немає сумнівів, що митною службою контролюються усі переміщення товарів, предметів, транспорту в пунктах пропуску через державний кордон України, включаючи незаконне переміщення вказаних об'єктів, а також предметів контрабанди і контрафактна продукція. Рух незадекларованих товарів, контрабанда і контрафакт на митну територію України і за її межі становлять основне джерело корупційних доходів посадових осіб митниць, а також інших

держаних органів. Уявити приблизні обсяги й вартість незаконного переміщення товарів і транспортних засобів на митну територію України можна за відомостями з відкритих джерел інформації. Як зазначає прем'єр-міністр України, щорічні втрати від тіньових схем і корупції у митній сфері становлять 50 млрд грн (1,8 млрд доларів США) або 20% надходжень Державного бюджету України¹. За іншими оцінками, обсяг незаконно ввезених товарів на митну територію України (без сплати податків, зборів та інших обов'язкових платежів) складає 15% від загального товарообігу між торговельними партнерами України і може перевищувати 2 млрд доларів США на рік².

Отже, проблема корупції в митній справі бере початок з тіньової зовнішньої торгівлі, а також транснаціональної й транскордонної організованої злочинності. Не випадково основним видом корупції у митній справі є хабарництво і лобізм, пов'язані із сприянням незаконній і злочинній діяльності у зовнішньоекономічній сфері. Суб'єкти зовнішньоекономічної діяльності зменшують витрати й одержують наддоходи через митне шахрайство або шляхом контрабандного переміщення заборонених у вільному обігу предметів. Без корупційного забезпечення з боку уповноважених державних органів така діяльність не можлива. На незаконному переміщенні товарів, транспортних засобів, контрабанді і контрафакті побудовано злочинний корупційний бізнес усіх органів і служб, що здійснюють різні види державного контролю та правоохоронну діяльність у митній сфері. Завдяки таємним корупційним угодам із недобросовісними митниками суб'єкти ЗСД отримують незаконні преференції і податкові пільги, звільняються від сплати митних платежів, тим самим знижують трансакційні витрати, здешевлюють собівартість товарів та отримують наддоходи, а посадові особи митниць, у свою чергу, незаконно збагачуються. У зв'язку з цим корупція в митній справі вигідна обом сторонам митного процесу. Паралельно з хабарництвом і лобізмом у митній справі практикується зловживання владою й службовими повноваженнями при здійсненні митного контролю, митного оформлення й адміністрування митних платежів. Це вже інший вид корупції, яка отримала назву бюрократична або адміністративна. Її особливістю є вимагання неправомірної вигоди шляхом зловживання службовим становищем, повноваженнями

¹ Гройсман доручив упродовж 3 місяців прибрати тіньові схеми на митниці. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/news/27690054.html>. Дата звернення: 26 квітня 2016 р.

² Скільки мільярдів доларів Україна втрачає на контрабанді. URL: https://uifuture.org/uk/post/skilki-milardiv-dolariv-ukraina-vtracae-na-kontrabandi_328

і пов'язаними з ними можливостями. Економічна і бюрократична корупція в митній справі взаємопов'язані та взаємозумовлені.

Таким чином, проблема корупції в митній справі інтегрована в систему державного управління фінансами і зовнішньою торгівлею, економічного захисту державного кордону й національної економіки в цілому. Відверто кажучи, державна монополія на управління легальними й нелегальними товаропотоками і фінансами, їх розподіл та перерозподіл сприяють формуванню корупційного середовища у сфері зовнішньоекономічної діяльності. Завдяки монополії у ньому з'явилася системна корупція, яка спирається на негласні норми і правила поведінки, технології незаконного збагачення усіх без винятку суб'єктів митних відносин. Немає сумнівів, що управлінський і інспекторський склад митної служби одночасно працює не тільки на валові збори митних платежів до Державного бюджету України, але й на виконання «плану по корупційних зборах» від незаконної діяльності і контрабанди. Звісно, у таких умовах неможливо працювати чесно, бо це не вигідно і навіть небезпечно з точки зору кар'єрних перспектив. На мій погляд, *корупція в митній справі – це система неформальних правил поведінки і відносин суб'єктів та учасників митного процесу, поєднаних з порушенням порядку й умов переміщення товарів, предметів, транспортних засобів через митний кордон та здійсненням митних процедур з метою незаконного збагачення*. Саме система правил і відносин упорядковує корупційні практики, виконує регулятивну, захисну й конспіративну функції, забезпечують одержання неправомірної вигоди і незаконних доходів обома сторонами митного процесу. Маємо визнати просту істину: корупцію в митній справі породжує високий попит на корупційні послуги з боку бізнес-середовища і надмірна пропозиція надання таких послуг митними адміністраціями. Через це, корупцію в митній справі не можна зводити лише до системних недоліків в роботі митниць і управління митною службою. Насправді вона базується на взаємовигідних корупційних відносинах між обома сторонами митного процесу.

Отже, економічне зростання і сталий розвиток України значною мірою залежать від інституційної спроможності митної служби у співпраці з органами охорони правопорядку адекватно реагувати на сучасні кримінальні загрози й корупційні ризики у сфері зовнішньоекономічної діяльності, а також упроваджувати міжнародні стандарти митної діяльності і безпеки. Останні спрямовані на сприяння законній зовнішній торгівлі при одночасному захисті міжнародного торговельного простору від тіньового обігу товарів і заборонених предметів, протидію шахрайству й корупції.

Досліджувати стан корупції в митній сфері можна різними методами, як прямими, так і непрямими¹. Прямі методи включають сприйняття і досвід вивчення корупції, аналіз показників статистичної звітності про рівень зареєстрованих корупційних правопорушень і злочинів, ступінь довіри до митних органів. Непрямі методи вимірювання рівня корупції у митній сфері включають рейтингові показники оцінювання національної економіки, легкості ведення бізнесу та ін.

Так, сприйняття суспільством корупції в митній сфері періодично оцінюється за результатами соціологічних опитувань. Зокрема, за даними загальнонаціонального соціологічного опитування, митна діяльність посідає п'яте місце в рейтингу найбільш корумпованих сфер суспільного життя. У цьому переконані 53% респондентів (2015 р.)². Вивчення досвіду зіткнення з корупцією суб'єктів ЗЕД підтверджує зазначену негативну тенденцію. Наприклад, Міжнародними порівняльними дослідженнями у 2007 і 2009 рр. зафіксовано зростання показників особистого досвіду корупції при проходженні митних процедур з 36 до 43% відповідно³. Певне покращення ситуації спостерігається у 2016 р. За результатами опитування понад 1044 суб'єктів ЗЕД, 26% респондентів стикалися з корупцією і хабарництвом у відносинах із посадовими особами митниць⁴. Зниження рівня корупційного досвіду може свідчити про банальне зменшення обсягів зовнішньої торгівлі у 2016 р. (легальної і нелегальної). Не виключається і певний ефект відомих антикорупційних ініціатив уряду у митній сфері.

Водночас, складною залишається криміногенна ситуація з поширенням корупційних злочинів. Аналіз статистичних матеріалів Державної фіскальної служби «Про стан корупції в митній сфері» демонструє, що у 2016 р. (за матеріалами підрозділів внутрішньої безпеки ДФС) розпо-

¹ Оцінювання рівня корупції: засади української моделі: наук-практ. посібник / О. В. Сердюк, І. М. Осика, О. В. Волянська, М. Ю. Огай. – Київ. : Атіка, 2011. С. 9.

² Стан корупції в Україні. порівняльний аналіз загальнонаціональних досліджень: 2007, 2009, 2011, 2015. – Київ: Київський міжнародний інститут соціології. – С. 33–34.

³ Корупція та регулювання підприємницької діяльності в Україні: митні процедури та транспортування товарів// Порівняльний аналіз нац. досліджень 2007–2009 рр. для Порогової програми корпорації «Виклики тисячоліття» (МСС): Звіт за результатами соціологічних досліджень. – Київ: Дослідницька компанія InMind, 2009. – С. 15. – 44 с.

⁴ Спрощення процедур торгівлі в Україні: оцінки та очікування бізнесу 2016/2017: аналітичний звіт. – К.: Інститут економічних досліджень та політичних консультацій. – С. 30

чато 189 кримінальних проваджень стосовно працівників митних органів. У ході їх розслідування оголошено 67 повідомлень про підозру про вчинення злочинів у сфері службової діяльності, що у 2,8 разів більше ніж у 2015 р. (24). До суду з обвинувальним актом направлено 39 кримінальних проваджень, що у 3,5 рази перевищує показники 2015 р. (11). Рівень корупції в митній сфері майже в 2 рази вищий за податкову сферу. У структурі зареєстрованих корупційних злочинів переважає зловживання владою або службовим становищем (48%) й одержання неправомірної вигоди (14%)¹.

Наведені цифри малоінформативні і не відображають дійсного рівня корупційних злочинів. При таких масштабах незаконного переміщення товарів та предметів контрабанди, це мізерні показники. Через «покращення» показників викриття корупційних злочинів, спеціальні підрозділи ДФС хоч якось намагаються виправдати своє існування та імітувати боротьбу з корупцією в лавах митників. Швидше за все, митні інспектори перебувають у злочинній змові з оперативними працівниками внутрішньої безпеки ДФС і одержують частку неправомірної вигоди, а для замилування очей «роблять показники» викриття хабарників на поодиноких фактах.

Як відзначалося раніше, корупція в митній справі зумовлена тіньовою зовнішньою торгівлею. У зв'язку з цим рівень тіньової економіки певним чином корелює з розмахом корупції в митній справі. За даними Міністерства економічного розвитку і торгівлі, у 2016 р. рівень тіньової економіки в Україні склав 35% від внутрішнього валового продукту². У грошовому вимірі йдеться про суму \$ 34,5 млрд. За приблизними оцінками експертів Міжнародного фонду Блейзера щороку в Україну надходить контрабанди мінімум на \$ 10 млрд³. Згідно з розрахунками Центру вивчення демократії (Centre for the Study of Democracy) середній розмір хабара становить 30% від суми несплачених митних платежів⁴. А тепер уявімо собі ймовірні масштаби ринку корупційних послуг в Україні: орієнтовано \$ 11,5 млрд.

¹ Стан протидії корупції в митній сфері // Державна фіскальна служба України. sfs.gov.ua/data/material/000/217/292014/Mitna_sfera.pdf

² Рівень тіньової економіки знизився до 35%. URL: www.me.gov.ua/News/Detali?lang=uk-UA&id-dc0d7cd5-ad6a-42ff-963a-e0d45ee23888&title=RivenTinovoiEko nomikiZnizivisiaDo35-VidVvp

³ Митний VIP-клуб. Дзеркало тижня Україна. – №48–49, 19 грудня 2014 р.

⁴ Многоликая коррупция: выявление уязвимых мест на уровне секторов экономики и государственного управления / под ред. Э. Кампоса и С. Прадхана: пер. англ. – Москва. : Альпина паблишерз, 2010. С. 35 (551 с.)

Думаю, всі розуміють, що офіційний рівень тіньової економіки, м'яко кажучи, занижений. Щонайменше третину вказаної суми становить «ціна» корупційних послуг державної митної служби за так звані «сірі» і «чорні» експортно-імпорتنі операції. Вартість кримінальної контрабанди заборонених у вільному обігу предметів підрахувати не можливо взагалі.

Найбільш прибутковими є корупційні схеми, пов'язані із ввезенням/вивезенням трьох груп високоліквідних товарів: тютюнових виробів, комп'ютерної техніки і автомобілів з іноземною реєстрацією.

У щорічному міжнародному звіті про обсяги ринку нелегальних цигарок у країнах Європейського Союзу відзначається, що у 2016 р. Україна вийшла на перше місце серед країн, які постачають контрабандні цигарки до країн ЄС. Протягом 2015–2016 рр. контрабанда українських тютюнових виробів до ЄС зросла більше ніж у 10 разів і сягнула 5,8 млрд штук¹. За оцінками експертів частка нелегального ринку контрабандних цигарок в Європі становить 15%, річний обіг \$ 360–450 млн, рентабельність – 300%².

Іншою корупційною схемою є ввезення фізичними особами високоліквідних товарів у межах дозволених норм без декларування і сплати митних платежів, у тому числі з використанням міжнародної системи повернення податку на додану вартість «TAX FREE». За даними лише однієї країни – члена Європейського Союзу, з якою Україна має спільний кордон (Республіки Польща), упродовж 2013–2017 років за документами «TAX FREE» без сплати ПДВ і митних зборів в Україну ввезено товарів на суму € 3,5 млрд³. Сюди належать і незадекларовані ІТ-товари, частка контрабанди яких на ринку комп'ютерної техніки варіює від 15 до 40%. При цьому ставка неправомірної вигоди митникам з кожної одиниці товару становить € 5⁴.

На завершення слід зупинитися на славнозвісній корупційній схемі митного шахрайства, пов'язаній із ввезенням транспортних засобів з іноземною реєстрацією в режимі «тимчасове ввезення» і «транзит» нібито для комерційного призначення з умовним повним звільненням від опо-

¹ Контрабанда цигарок із України в ЄС зросла в 10 разів. URL: <https://www.prostir.ua/?news=kontrabanda-syharet-iz-ukrajiny-v-es-zrosla-v-10-raziv>

² Контрабанда цигарок. URL: <https://focus.ua/long/338768/>

³ З Польщі до України без сплати податків ввезли товарів на 3,5 мільярда євро. URL: <https://www.epravda.com.ua/news/2017/09/11/628926/>

⁴ Що зупинить контрабанду техніки в Україні? URL: <https://www.unian.ua/common/1403575-scho-zupinit-kontrabandu-tehniki-v-ukrajini.html>

даткування митними платежами. У дійсності ж, автомобілі використовуються в особистих цілях із порушенням вимог митного режиму.

Так, упродовж 2015–2017 рр. на митну територію України ввезено 1,7 млн автомобілів, із них із порушенням термінів тимчасового ввезення – 148,1 тис. одиниць, з порушенням термінів транзиту – 42,4 тис.¹.

Підсумовуючи викладене, вважаю, що подолати корупцію на митниці лише реформуванням митної служби (її організаційної структури, системи управління) навряд чи неможливо. У митній справі панує економічна корупція, а значить, і методи протидії мають бути економічними. Передусім заходи протидії мають спрямовуватися на зниження рентабельності тіньової зовнішньої торгівлі шляхом лібералізації податкового навантаження на платників митних платежів при одночасному посиленні контролю за трансферним ціноутворенням. Також необхідно забезпечити включення національної митної системи до інтегрованої системи безпеки усього ланцюга постачання товарів, здійснювати на кордоні спільний митний контроль за законністю переміщення товарів і транспортних засобів, удосконалювати управління ризикованими експортно-імпортними операціями та ін.

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

НАЦІОНАЛЬНИЙ ЮРИДИЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
імені ЯРОСЛАВА МУДРОГО

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ПРАВОВИХ НАУК УКРАЇНИ

USAID

ОБСЕ

СВІТ БЕЗ КОРУПЦІЇ: МІФ ЧИ РЕАЛЬНІСТЬ?

Матеріали дискусійної панелі
Першого Харківського міжнародного юридичного форуму
«Право та проблеми сталого розвитку в глобалізованому світі»
м. Харків, 3–6 жовтня 2017 р.

Харків
«Право»
2017

УДК 342:328.185(477)
ББК 66.3(4УКР)3
С24

Редакційна колегія:

академік НАН і НАПрН України, д-р юрид. наук, проф. В. Я. Тацій,
член-кореспондент НАПрН України, д-р юрид. наук, проф. Ю. Г. Барабаш,
д-р юрид. наук, проф. Б. М. Головкін,
канд. юрид. наук, доц. І. А. Шуміло,
канд. юрид. наук О. О. Шуміло

С24 **Світ** без корупції: міф чи реальність? : матеріали дискусійної панелі Першого Харк. міжнар. юрид. форуму «Право та проблеми сталого розвитку в глобалізованому світі» (м. Харків, 3–6 жовтня 2017 р.). – Харків : Право, 2017. – 142 с.

ISBN 978-966-937-277-2

ISBN 978-966-937-277-2

© Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого, 2017
© Оформлення. Видавництво «Право»,
2017