

НАЦІОНАЛЬНИЙ ЮРИДИЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ЯРОСЛАВА МУДРОГО

Д. О. Олійник

**ЗАПОБІГАННЯ
КОРУПЦІЙНИМ ЗЛОЧИНАМ,
ЩО ВЧИНЯЮТЬСЯ
ПРИ ЗДІЙСНЕННІ
МИТНИХ ПРОЦЕДУР**

Монографія

Харків
«Право»
2018

УДК 343.359.3:35.08

О-54

*Рекомендовано до друку вченою радою
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого
(протокол № 2 від 21 вересня 2018 р.)*

Рецензенти:

О. Г. Колб – доктор юридичних наук, професор, проректор з навчально-методичної роботи Міжнародного економіко-гуманітарного університету імені Степана Дем'янчука;

Д. Г. Михайленко – кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри кримінального права Національного університету «Одеська юридична академія»

Науковий редактор:

Б. М. Головкін

Олійник Д. О.

О-53 Запобігання корупційним злочинам, що вчиняються при здійсненні митних процедур : монографія / Д. О. Олійник ; [наук. ред. Б. М. Головкін]. – Харків : Право, 2018. – 200 с.

ISBN 978-966-937-501-8

У монографії на основі міжнародних та національних рейтингових оцінювань стану корупції в митній сфері, а також результатів авторських емпіричних досліджень осмислено явище корупційних злочинів у сфері здійснення митних процедур, розкрито його кримінологічну природу, визначено корупціогенні чинники, що його породжують і зумовлюють. Розроблено перелік ідентифікованих корупційних ризиків у розрізі основних етапів здійснення митних процедур, оцінено рівень їх небезпеки та визначено сигнальні індикатори таких ризиків. Запропоновано основні напрями розвитку антикорупційної політики у сфері державного управління митною справою, а також комплекс заходів запобігання корупційним злочинам, що вчиняються під час здійснення митних процедур.

Для науковців, студентів, аспірантів, працівників правоохоронних і контролюючих органів, а також усіх, хто цікавиться прикладними питаннями кримінологічної науки.

УДК 343.359.3:35.08

ISBN 978-966-937-501-8

© Олійник Д. О., 2018

© Видавництво «Право», 2018

Перелік умовних позначень

EUBAM	– Місія Європейського Союзу з прикордонної допомоги Молдові та Україні
EUR	– євро
Tax Free	– система повернення суми податку на додану вартість
USAID	– Агентство США з міжнародного розвитку
USD	– долар США
АСАУР	– автоматизована система аналізу й управління ризиками
АСМО	– автоматизована система митного обліку
ВМО	– Всесвітня митна організація
ВР України	– Верховна Рада України
ГУВБ ДФС	– Головне управління внутрішньої безпеки Державної фіскальної служби України
ДФС	– Державна фіскальна служба України
ЄАІС	– Єдина автоматизована інформаційна система
ЄС	– Європейський Союз
ЗЕД	– зовнішньоекономічна діяльність
КК	– Кримінальний кодекс України
КМ України	– Кабінет Міністрів України
Мінфін	– Міністерство фінансів України
МК	– Митний кодекс України
НАЗК	– Національне агентство з питань запобігання корупції
ОЕСР	– Організація економічного співробітництва і розвитку
РІПР	– Реанімаційний пакет реформ
СОТ	– Світова організація торгівлі
ТЗ	– транспортні засоби комерційного призначення
УКТ ЗЕД	– Український класифікатор товарів зовнішньоекономічної діяльності
ЦППР	– Центр політико-правових реформ

Передмова

Корупція в митних органах заподіює шкоду фінансовій, продовольчій, екологічній безпеці України, перешкоджає розвитку зовнішньої торгівлі та притоку зарубіжних інвестицій, псує міжнародний імідж держави, породжує недовіру до митних адміністрацій з боку суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності та партнерів України по торговельним відносинам. За даними опитування Американської торговельної палати (2017 р.) податкові й митні органи України посідають друге місце після судів серед найбільш корумпованих державних органів. За оцінками експертів Європейської Бізнес Асоціації (2018 р.) корупція в митній сфері залишилась на тому ж рівні (58,6%), кожен десятий опитаний вважає, що кількість корупційних правопорушень на митницях збільшується. За результатами розслідування німецького видавництва «Suddeutsche Zeitung» через корупцію на митниці Україна щороку втрачає 4,8 мільярди євро на рік (або 129,6 млрд грн). Проведене у 2018 р. опитування міжнародної компанії «PricewaterhouseCoopers» суб'єктів господарювання засвідчило, що з фактами корупції та хабарництва зіштовхнулися 73% вітчизняних компаній порівняно з 56% у 2016 р.

На погіршення криміногенної ситуації із поширенням корупції в митній сфері та зростання рівня корупційних злочинів указують показники кримінальної статистики. Так, за період 2013–2017 рр. кількість зареєстрованих корупційних злочинів у митній сфері зросла в 3,5 рази (з 56 до 196). Усе це відбувається під час проведення антикорупційної реформи в державі і неодноразових спроб уряду докорінно змінити систему митних органів.

Особливістю корупції в митній сфері є те, що вона має характер корупційної угоди, за якою суб'єкти зовнішньоекономічної діяльності або громадяни зменшують розмір необхідних витрат, а посадові особи митних органів одержують неправомірну вигоду за сприяння митному шахрайству.

Водночас у багатьох випадках посадові особи митних органів перешкоджають правомірному переміщенню товарів і транспортних засобів через митний кордон України з метою створення умов для економічної недоцільності їхньої комерційної діяльності та примушування до хабарництва.

Іншою особливістю корупції та її злочинних проявів у митній сфері є те, що посадові особи регіональних митниць через наближені брокерські компанії фактично торгують корупційними послугами, пов'язаними із мінімізацією митних і податкових платежів і на цьому ґрунті навіть конкурують з іншими регіональними митницями за надання таких послуг за економічно вигідною ціною.

Слід розуміти, що корупція в митній сфері має транснаціональний і транскордонний характер. У ній беруть участь митні адміністрації країн-постачальника товару, країни-покупця, країни-транзитери, правоохоронні органи, міжнародні компанії, численні посередники, місцеве населення з прикордонних населених пунктів. Рух через національні кордони контрабанди, фальсифікату та неврахованих товарів забезпечують, як мінімум митні, прикордонні, контролюючі органи, а також правоохоронні органи двох держав, що мають спільний кордон. У зв'язку з цим наївно думати, що окрема взята реформа митних органів сприятиме подоланню корупції на митницях. У країні, де тіньовий обіг товарів і послуг становить понад 40%, високий рівень корупції на митницях – явище закономірне.

Не зважаючи на очевидну актуальність і гостроту проблеми запобігання корупційним злочинам у сфері здійснення митних процедур, прикладних кримінологічних досліджень з цієї тематики не багато.

Окремі аспекти протидії корупції в митних органах розглядалися в контексті запобігання контрабанді, економічній, організованій і транснаціональній злочинності. Над цими питаннями в різні часи працювали такі науковці, як: В. І. Антипов, Л. І. Аркуша, В. С. Батиргарєєва, І. Г. Бережнюк, А. М. Бойко, О. Ю. Бусол, В. В. Голіна, Б. М. Головкін, О. Г. Горох, Н. О. Гуторова, О. І. Добровольський, С. І. Денисенко, Є. В. Додін, О. О. Дудоров, А. В. Іванов, О. Г. Кальман, Ю. В. Коваленко, О. Г. Колб, О. М. Литвинов, Д. С. Машлякевич, Д. Г. Михайленко, М. І. Мельник, Т. В. Мельничук, А. А. Музика, В. Я. Настюк, В. М. Попович, В. В. Пивоваров, А. М. Притула, І. М. Резнік, Є. Л. Стрельцов, С. С. Терещенко, В. А. Тимошенко, М. І. Хавронюк, В. М. Шевчук, О. Ю. Шостко та ін.

Втім, окремих монографічних досліджень зазначеної проблеми досі не було. Монографія Д. О. Олійника вирізняється аналітичною та прикладною спрямованістю. Наукові положення та висновки, зроблені автором, базуються на достатньому емпіричному матеріалі, належним чином опрацьованому і осмисленому. При виборі цієї теми ми розуміли її складність і навіть небезпечність, прогнозували складнощі із збиранням емпіричної інформації. Однак автора це не зупинило, він виявив наполегливість, неабиякий дослідницький інтерес та виконав поставлене завдання. Звичайно, в роботі не розкриваються всі проблемні питання запобігання корупційним злочинам у сфері здійснення митних процедур. Це лише перший крок у цьому напрямі, за яким будуть інші наукові розвідки та напрацювання. Текст монографії доступно викладений і, сподіваюся, матиме належну оцінку наукової спільноти і юристів – практиків.

Б. М. Головкін,
доктор юридичних наук,
завідувач кафедри кримінології
та кримінально-виконавчого права

ФЕНОМЕНОЛОГІЯ КОРУПЦІЙНИХ ЗЛОЧИНІВ У СФЕРІ ЗДІЙСНЕННЯ МИТНИХ ПРОЦЕДУР

1.1. Огляд результатів дослідження корупції в митній сфері та методика вивчення корупційних злочинів, що вчиняються при здійсненні митних процедур

Дослідження стану корупції в державі в цілому та в окремих сферах суспільного життя, а також практики застосування антикорупційного законодавства покладається на незалежні спеціалізовані органи із залученням інститутів громадянського суспільства. Такими є Національне Агентство з питань запобігання корупції (НАЗК) та Національна рада з питань антикорупційної політики. Проте, як зазначає директор з наукового розвитку Центру політико-правових реформ (ЦППР) М. І. Хавронюк, щорічні дослідження стану корупції відповідно до загальнонаціональної методики оцінки рівня корупції на основі стандартів ООН, Кабінетом Міністрів України не організовано й не здійснено [1]. В Альтернативному звіті з оцінки ефективності впровадження державної антикорупційної політики наголошується, що Україна повністю не виконала рекомендацію Третього раунду Стамбульського плану дій з протидії корупції Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) «щодо регулярних досліджень корупції з метою забезпечення аналітичної бази для моніторингу реалізації Антикорупційної стратегії та розробки її подальших поновлень». Відсутній уніфікований інструментарій дослідження проблеми корупції, а також єдиний аналітичний центр щодо вивчення ситуації з корупцією та підвищення ефективності антикорупційної політики держави [2, с. 58].

Уявлення про стан корупції в митній сфері можна сформувати за сукупністю результатів національних соціологічних опитувань та оцінок експертів міжнародних організацій щодо поширення корупційних практик у публічному й приватному секторах, а також на підставі тематичних досліджень цієї проблеми.

За світовим Індексом сприйняття корупції (CPI) за 2017 р. Україна отримала 30 балів із 100 можливих і посіла 130 місце серед 180 країн. Неподолання впродовж останніх років 30-бального бар'єру, що зветься «ганьбою для нації», красномовно свідчить про вкрай складну ситуацію з корумпованістю країни [3].

У підсумковому моніторинговому звіті Американської торгівельної палати (The Chamber of Commerce) щодо результатів ведення бізнесу на українському ринку за 25 років зазначається що 80,8% компаній-членів цієї міжнародної організації стикаються з корупцією, займаючись бізнесом в Україні [4, с. 40–41].

Міжнародне рейтингове оцінювання аудиторською компанією Ернст енд Янг (Ernst & Yong) ситуації з хабарництвом, корупцією, ризиками шахрайства в сфері бізнесу показало, що у 2017 р. Україна посіла перше місце за рівнем корупції в сфері ведення бізнесу серед 41 країни-учасниці опитування. На думку 88% респондентів, хабарництво й корупція залишаються на неприйнятно високому рівні [5].

Інші дослідження проблем розвитку бізнесу, у тому числі в сфері зовнішньої торгівлі також засвідчують несприятливу ситуацію з поширенням корупції. Так, агентство США з міжнародного розвитку (USAID) на основі щорічного дослідження бізнес-середовища України дійшло висновку, що корупція залишається серйозною перешкодою (сьоме місце в рейтингу нагальних проблем) для покращення бізнес-клімату України. При цьому відзначається практика затягування строків проходження митних процедур та високі ставки митних платежів [6].

Як впливає з підсумкового звіту Київського міжнародного інституту соціології щодо порівняльного аналізу загальнонаціональних досліджень про стан корупції в Україні за 2007, 2009, 2011 та 2015 рр., митний контроль та митне оформлення посідають п'яте місце в рейтингу двадцяти найбільш корумпованих сфер суспільного життя.

Причому корумпованість митних органів зростає з 42,1% у 2007 р. до 53,0% у 2015 р. [7, с. 33].

Отже, попередній аналіз результатів різних міжнародних і національних досліджень щодо сприйняття корупції бізнес-структурами свідчить про стабільно складну ситуацію з поширенням корупції в приватному секторі та митній сфері. На сьогодні в суспільстві та експертному середовищі існує думка про високий рівень корумпованості митних органів¹. За різними даними через корупцію на митниці держбюджет щороку втрачає понад 50 млрд грн [8]. Втім, спеціальних досліджень цієї проблеми існує досить мало.

Одним із перших вимірювань рівня корупції у митній сфері було дослідження «Корупція та регулювання підприємницької діяльності в Україні: митні процедури та транспортування товарів. Порівняльний аналіз національних досліджень 2007-2009 рр.», здійснене міжнародною компанією InMind у 2007 і 2009 рр. під керівництвом корпорації Management Systems International (MSI) в межах проекту «Сприяння активній участі громадян у протидії корупції в Україні «Гідна Україна», що є складовою Порогової програми «Виклики тисячоліття». У двох етапах дослідження сумарно взяло участь понад 800 підприємств-імпортерів та експортерів товарів. Його метою було встановлення показників корупції в сфері здійснення митних процедур, з'ясування ставлення до корупції митників і суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності (ЗЕД), встановлення причин корупції та пошук можливих шляхів її подолання. Цільовою аудиторією опитування стали керівники або представники підприємств, які безпосередньо готують документи для імпортно-експортних операцій та перевезення вантажів через кордон України. Згідно з результатами вказаного дослідження 61% респондентів у 2007 р. і 64% у 2009 р. оцінили рівень поширеності корупції в митній сфері як стабільно високий. Зростає питома вага суб'єктів ЗЕД з особистим досвідом участі в корупційних відносинах (з 36 до 43%). Найчастіше корупційні практики виникають на етапі оформлення документації (60–62% відповідно), контролю тарифів і вартості товару (27–32%), а також при здійсненні

¹ Тут і далі термін «митні органи» буде вживатися у значенні органів доходів і зборів згідно з МК України.

фізичного огляду вантажу (28–30%). Найбільш корумпованими працівниками серед персоналу митної служби виявилися митні інспектори (68 і 71%) і митні менеджери (24 і 23%) [9, с. 9, 13, 15, 18–19].

Інше міжнародне дослідження було присвячено проблемі ефективності роботи морських портів України. Воно здійснене в межах міжнародного проекту місії Європейського Союзу по прикордонній допомозі Молдові та Україні (EUBAM) у 2014 р. [10]. Його цілями було встановлення чинників низької ефективності роботи морських портів, що заважає реалізації рамкових стандартів безпеки та сприяння світовій торгівлі. За результатами дослідження констатовано, що митна діяльність у портах і прилеглих терміналах уразлива для різних видів корупційної поведінки, починаючи з виплати неофіційних платежів для спрощення процедур і закінчуючи випадками великого шахрайства та іншої серйозної злочинної діяльності. Встановлено два типи корупції в митному відомстві: здирицтво і корупційна угода. Здирицтво передбачає примус до хабарництва, коли створюється атмосфера непередбачуваності проходження митних процедур, виникають затримки в оформленні вантажів, проводяться додаткові перевірки з метою примусу до виплати незаконної грошової винагороди за пришвидшення митного контролю й митного оформлення. Поряд з цим практикуються таємні корупційні угоди між суб'єктами ЗЕД та уповноваженими ними особами й посадовими особами митної служби про незаконне зниження митної вартості товарів. Такі угоди вкладаються на етапі попереднього митного декларування [10, с. 96–97].

Проблема корупції в сфері зовнішньоекономічної діяльності, протидії організованих і транснаціональній злочинності неодноразово порушувалась у монографічних роботах і дисертаційних дослідженнях. Про корумпованість митників та їх участь у контрабандній діяльності організованих злочинних груп, а також про тісний зв'язок між тіньовою економікою, організованою злочинністю й корупцією писали Л. В. Багрій-Шахматов, В. І. Антипов, О. Г. Кальман, А. М. Бойко та інші науковці.

Зокрема, Л. В. Багрій-Шахматов стверджував, що контрабанда в сфері зовнішньоекономічної діяльності породжує комплекс інших злочинів, таких як хабарництво, зловживання службовим становищем, підробка документів [11, с. 141, 184].

На думку В. І. Антипова, основою економічної злочинності є злочинність у сфері зовнішньоекономічної діяльності. До злочинів, що тут вчиняються, віднесено контрабанду, ухилення від повернення виручки в іноземній валюті, незаконне відкриття або використання за межами України валютних рахунків, ухилення від сплати митних платежів. Дослідник також указує на організований характер злочинності в зовнішньоекономічній сфері. За результатами дослідження автор дійшов загального висновку про невіддільність тіньової економіки, злочинності в цій сфері та корупції [12, с. 440, 475].

Позиція О. Г. Кальмана з цього питання чітка і однозначна: економічна злочинність тісним чином пов'язана з організованою злочинністю, вона виходить за межі національних кордонів і має міжнаціональний характер. До системи економічних злочинів автор серед іншого відносить злочини в сфері регулювання переміщення майна через митний кордон України (контрабанду) [13, с. 12, 42, 73–79].

А. М. Бойко вбачає провідну роль корупції в детермінації економічної злочинності, особливо в сфері зовнішньоекономічної діяльності. Корпоративно-бюрократичні групи, до складу яких входять керівники потужних фінансових і виробничих структур, високопоставлені чиновники, політики, депутати різного рівня й навіть злочинні авторитети, взяли під контроль окремі напрями зовнішньоекономічної діяльності [14, с. 270, 281–283]. Втім, А. М. Бойко обходить увагою корупційну діяльність працівників митних органів та їх роль у сприянні поширенню організованої злочинності в зовнішньоекономічній сфері.

У кандидатській дисертації Т. В. Мельничук «Організовані форми злочинної діяльності у зовнішньоекономічній сфері: кримінологічне дослідження» визначені типові форми організованої злочинної діяльності в зовнішньоекономічній сфері України, а саме: 1) переміщення вантажів через митний кордон поза пунктами пропуску без оформлення митних документів та сплати платежів та податків; 2) переміщення вантажів з оформленням всіх належних документів, в яких зазначаються неправдиві дані щодо вантажів (їх вартості, кількості, найменування); 3) незаконне відчуження транзитних вантажів; 4) здійснення митного оформлення в режимі «експорт» неіснуючих товарів або вантажів із навмисно завищеною вартістю для незаконного відшкодування подат-

ку на додану вартість; 5) приховування валютних цінностей шляхом використання незаконно відкритих валютних рахунків або оплати фіктивних послуг за участю власних іноземних юридичних осіб і офшорних компаній тощо [15, с. 8–9, 11].

О. Ю. Шостко в докторській дисертації доходить висновку, що корупціонери раніше влади усвідомили переваги системних дій. Цим пояснюється їх прагнення до створення корупційних мереж, за допомогою яких займатися корупційною діяльністю можна набагато ефективніше та безпечніше. Розглядаючи заходи протидії організованій злочинності в межах Шенгенської угоди, автор зауважує, що вільне пересування людей без обтяжливих митних процедур було використано організованими злочинними групами, які спеціалізуються на вчиненні таких транснаціональних злочинів, як торгівля людьми та контрабанда [16, с. 197, 277].

В роботі, присвяченій боротьбі з митними правопорушеннями та контрабандою, Є. В. Додін обстоює ідею введення до наукового обігу поняття «митна злочинність», під якою пропонує розуміти сукупність злочинів, що вчиняються в сфері митної діяльності або митної справи. Критеріями вирізнення митних злочинів названо ознаки об'єктивної сторони: порушення правил переміщення через митний кордон України різних об'єктів; місце вчинення злочинів – митний кордон України; спосіб вчинення – переміщення поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю; предметами злочинних посягань є предмети контрабанди, які вилучені з цивільного обігу або обіг яких обмежено. Характеризуючи сучасну митну злочинність, Є. В. Додін наголошує, що це транснаціональна організована злочинність, яка загрожує державному та суспільному ладу. Систему митних злочинів утворюють діяння, пов'язані з порушенням митних правил, а саме: з контрабандою різних предметів, незаконним обігом дисків для лазерних систем зчитування, матриць, обладнання та сировини для їх виробництва; ухиленням від сплати податків, зборів (обов'язкових) платежів та ін. Проте автор не вбачає корупцію однією з причин вчинення митних злочинів у сфері зовнішньоекономічної діяльності й взагалі уникає дискусії на цю тему [17, с. 15, 19, 23–27, 30, 32–33, 95].