

Л. Н. Ивашова,
д.гос.упр., проф.,
зав. кафедры государственной службы и таможенного дела
Академии таможенной службы Украины;

М. Ф. Ивашов,
к.экон.н., ст. научн. сотрудник,
профессор кафедры экономико-правовых дисциплин
Днепропетровского гос. ун-та внутренних дел;

Е. А. Павленко,
д.пед.н., исполнительный директор
Регионального учебного центра ВТамО,
профессор кафедры государственной службы и таможенного дела
Академии таможенной службы Украины, г. Днепропетровск

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ МЕХАНИЗМОВ ЗАЩИТЫ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ УКРАИНЫ В ПРОЦЕССЕ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ВЭД

Сгруппированы основные виды преступлений экономического характера при осуществлении внешнеэкономической деятельности, определены мотивы их совершения и проведен сравнительный анализ применения мер уголовной ответственности к лицам причастных в совершении таможенных преступлений. Определены факторы, составляющие угрозу экономической безопасности страны и сформулированы предложения усовершенствования механизмов государственного регулирования внешнеэкономической деятельности в целях защиты экономических интересов Украины.

Ключевые слова: механизмы госрегулирования, экономическая безопасность, таможенные преступления, внешнеэкономическая деятельность

Современное развитие внешнеэкономических отношений зачастую обуславливает усложнение способов нарушения таможенных правил и процедур, что происходит не посредством прямой контрабанды, а путем уклонения субъектов ВЭД от налогов и платежей. При этом существенно возрастает роль и значение таможенных органов, которые непосредственно осуществляют таможенное дело и реализуют таможенную политику государства в сфере обеспечения ее экономических интересов при внешнеэкономической деятельности [1, с. 11].

Одним из основных видов преступлений при внешнеэкономических операциях является уклонение от таможенных сборов и платежей, следствием чего является выведение крупных сумм из-под налогообложения, то есть с

доходной части бюджета в «тень». На сегодня это одна из наиболее болезненных проблем Украины и других стран постсоветского пространства, которая требует дальнейшего научного исследования и безотлагательного решения путем совершенствования экономических и правовых механизмов государственного регулирования и контроля ВЭД для пресечения указанной незаконной деятельности.

Актуальность поиска научно обоснованных подходов по предупреждению и выявлению таможенных преступлений во внешнеэкономической сфере усиливается по причине активного участия Украины в глобализационных процессах, ее стремления интегрироваться в мировое экономическое пространство. Ведь сегодня, к сожалению, в бюджет страны по самым скромным подсчетам не доходит от 30 до 50 % таможенных платежей и налогов, а «...по отдельным видам импортных товаров, реализуемых на рынке Украины, около 40-60 % – это товары теневого сектора экономики» [2, с. 339]. При этом в высоко развитых европейских странах эта цифра колеблется в пределах от 7 до 15 %.

В научной и специальной литературе как правовой, так и экономической направленности вопросам выявления таможенных преступлений и ответственности за них уделяется значительное внимание. Наиболее известными являются труды В. Мисика, И. Миценко, К. Сандровського, А. Гребельника, П. Пашко, П. Писного, В. Науменко, В. Русского, В. Козика и Л. Панковой, В. Ларичева и Н. Гильмутдиновой и др. Эти авторы в своих трудах рассматривают отдельные стороны проблемы совершения и выявления таможенных преступлений. Однако в их работах ключевые направления совершенствования государственных механизмов по пресечению такой деятельности и ее последствия для экономического состояния государства отражены не достаточно.

Кроме того, можно утверждать, что стремления государства к своевременному диагностированию, оцениванию и решению указанных проблем в сфере внешнеэкономической деятельности переходит в новое

качество, где государство выполняет упреждающе-предупредительную и профилактическую функцию. Соответственно, исследования причинно-следственных связей, мотивов и мотиваций экономической преступности занимают ведущее место для решения данной проблемы .

Основная *цель* этой публикации состоит в том, чтобы определить специфику основных видов таможенных преступлений их природу и влияние на состояние экономической безопасности страны в контексте украинских реалий.

В рамках указанной цели целесообразно в первую очередь остановиться на таких вопросах:

- классификация таможенных преступлений и определение причин и способов выявления преступных действий при ВЭД;
- исследование состояния и эффективности применения мер уголовной ответственности в отношении таможенных преступлений;
- определение основных направлений деятельности таможенных органов для предотвращения и выявления таможенных преступлений и обеспечения экономической безопасности Украины в сфере ВЭД.

С развитием общества менялись и совершенствовались виды таможенных преступлений. Если с начала развития торговых отношений и становления таможенного дела преобладала имущественная контрабанда, которая осуществлялась путем обхода таможенных постов и уклонения от таможенного досмотра или же через сокрытие от досмотра части имущества, то в дальнейшем значительное место в структуре таможенных преступлений стали занимать случаи уклонения от уплаты пошлин и других таможенных платежей. И если в середине XIX – начале XX вв. уголовное и таможенное законодательство не разделяло как отдельные преступления контрабанду и уклонение от таможенных платежей, а применяло понятие «дефразации», включавшее в себя и обман и мошенничество с целью уклонения от пошлин и контрабанду, то сегодня в уголовных кодексах развитых стран эти преступные действия рассматриваются как отдельные виды преступлений.

Кроме того, мы считаем, что к категории таможенных преступлений необходимо включать не только преступления, совершенные по инициативе субъектов ВЭД, но и преступления, совершенные представителями таможенной службы или другими должностными лицами, которые провоцировали их совершения, ведь и те и другие наносят значительный ущерб государству и угрожают экономической безопасности страны. Поэтому при классификации таможенных преступлений мы относим к их числу: контрабанду, уклонение от таможенных платежей, преступления против собственности и преступления в сфере служебной деятельности, как это показано на рис. 1.



Рис. 1. Виды и характеристика таможенных преступлений, регулируемые Уголовным кодексом Украины (УКУ)

Однако в сфере внешнеэкономической деятельности контрабанда и сегодня занимает ведущее место в перечне таможенных преступлений, но она несколько трансформировалась и из имущественной превратилась в преимущественно в экономическую, выявление которой требует от представителей таможенных и других контролирующих и правоохранительных органов определенных специальных навыков и умений во время проведения документальных проверок.

Сегодня контрабанда является неотъемлемой частью экономической преступности, которая тесно связана с функционированием «теневой» экономики, хищениями, уклонениями от уплаты таможенных платежей и налогов, должностными преступлениями, коррупцией. При этом следует отметить, что усложнение финансовых схем с целью осуществления контрабандных операций привело к преобладанию групповых форм данного преступления, что согласно УК наказывается более строго [7, с. 65].

Таким образом, в Украине, где более 60 % внутреннего валового продукта находится в теневом секторе [2, с. 339], где действует несбалансированная односторонняя система таможенного регулирования и контроля, которая осуществляет преимущественно фискальные функции и лишена возможности проведения полноценного финансового контроля субъектов ВЭД (пост-аудит и пре-аудит находятся в зачаточном состоянии) есть все необходимые предпосылки для осуществления таможенных преступлений.

На наш взгляд, среди основных причин, способствующих совершению таможенных преступлений, являются:

- несовершенная организация системы правового, экономического и финансового контроля деятельности предприятий субъектов ВЭД (как правило, контролируется непосредственно внешнеэкономическая операция, и не исследуются ни операции предшествовавших ей, ни операции совершенные после таможенного оформления);

- несовершенное законодательство, регулирующее ВЭД, наличие большого количества нормативных документов и поправок к ним, которые нередко не согласованы между собой и санкционируют наличие различных льгот по лицензированию и квотированию, позволяют при осуществлении однотипных операций по разному их классифицировать и применять разные ставки таможенных платежей;

- неоднозначное и несовершенное налоговое законодательство завышенные ставки таможенных платежей и косвенных налогов, которые

провоцируют участников ВЭД к поиску путей уклонения от их уплаты с целью обеспечения прибыльности своего бизнеса;

- несовершенное правовое законодательство и не готовность судебных органов квалифицированно рассматривать дела по таможенным и налоговым преступлениям и спорам, что не позволяет верно классифицировать таможенные преступления и привлекать к надлежащей ответственности виновных лиц;

- высокий уровень коррумпированности на всех ветвях законодательной и исполнительной власти, что побудило к формальному подходу при осуществлении таможенного контроля непосредственными его исполнителями;

- многоведомственная структура регулирования и контроля ВЭД и отсутствие единого методологического подхода и информационного пространства по осуществлению экономического, финансового и правового контроля;

- низкий уровень финансирования таможенных органов (если в странах с развитой экономикой на содержание таможенных органов расходуется от 1,5 до 2,5 % бюджета и в Украине от 0,3 до 0,5 %), что не позволяет развивать материально-техническую базу таможен и улучшать качество таможенного контроля;

- низкий уровень материальной и социальной защищенности должностных лиц таможенных органов приводит к развитию взяточничества и злоупотребления служебным положением должностными лицами таможен и таможенных постов;

- низкий уровень оценки интеллектуального труда в стране привел к переходу высокообразованных и квалифицированных специалистов на работу в коммерческие структуры, что позволило им разрабатывать сложные финансовые схемы, использовать передовые технологии и достижения науки и техники для ухода от таможенных платежей или их минимизации;

- отсутствие достаточного количества высококвалифицированных кадров, которые могут осуществлять не только технические процедуры

таможенного оформления и контроля, но и проводить документальные проверки с применением методов аудита и использовать аналитические процедуры для определения и оценки реальных рисков подтверждения достоверности задекларированных данных;

– несоизмеримость возможных экономических и материальных выгод полученных от совершения таможенного преступления с мерой административной и уголовной ответственности за них.

Глубокое изучение и постепенное искоренение данных причин, на которые сегодня направлены усилия правительства, позволит в значительной степени сократить объемы таможенных преступлений как со стороны субъектов ВЭД так и со стороны должностных лиц таможенных органов. Но при этом действия правительства должны быть комплексными, последовательными и взвешенными. Борьба с контрабандой и коррупцией в сфере ВЭД неразрывно связана с внутригосударственными экономическими, политическими и социальными проблемами, это только одна из составляющих единой общегосударственной программы направленной на защиту экономической безопасности страны.

Прогрессивным шагом в этом направлении является принятие Закона Украины «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины по гуманизации ответственности за правонарушения в сфере хозяйственной деятельности» от 15.11.2011 г. № 4025-17 [3]

В соответствии с ним ряд преступлений действительно декриминализируется, то есть деяния перестают быть преступными. Это касается таких деяний как: контрабанда товаров (контрабанда культурных ценностей, оружия, боеприпасов, отравляющих, взрывчатых веществ и т.д. остается); нарушение порядка занятия хозяйственной деятельностью (ст. 202 УК); занятие запрещенными видами хозяйства (ст. 203 УК); уклонение от возвращения выручки в инвалюте (ст. 207 УК); незаконное открытие валютных счетов за границей (ст. 208 УК); нарушение правил сдачи драгметаллов и камней (ст. 214 УК); подделка знаков почтовой оплаты (ст. 215

УК); незаконное изготовление, сбыт и использование государственного пробирного клейма (ст. 217 УК); фиктивное банкротство (ст. 218 УК); сокрытие стойкой финансовой несостоятельности (ст. 220 УК); незаконные действия в случае банкротства (ст. 221 УК); размещение ЦБ без регистрации выпуска (ст. 223 УК); обман покупателей и заказчиков (ст. 225 УК); фальсификация средств измерения (ст. 226 УК); принуждение к антиконкурентным согласованным действиям (ст. 228 УК); незаконные действия в отношении приватизационных бумаг (ст. 234 УК); несоблюдение обязательных условий приватизации государственного и коммунального имущества и предприятий (ст. 235 УК).

Часть из них становится проступками. Ряд преступлений не будут наказываться лишением свободы - только штрафами. Однако размер штрафов существенно возрастает. Даже более того, проект фактически не устанавливает верхнего предела для размера штрафа как уголовного наказания, предполагая, что он не может составлять сумму меньшую, чем размер имущественного вреда, причиненного преступлением, или размер дохода, полученного от преступления, даже если санкция статьи Особенной части УК предусматривает меньшие размеры [4].

Руководство таможенной службы Украины считает позитивной декриминализацию ответственности за «товарную» контрабанду поскольку анализ с точки зрения экономического эффекта результатов уголовных дел, нарушенных за контрабанду товаров, доводит неэффективность криминальной ответственности за совершение «товарной» контрабанды. В таможене подсчитали, что за последние года в бюджет взыскивали менее 0,3 % от суммы, задержанных товаров. Так, в 2009 г. возбуждено дел на 445 млн грн, взыскали в бюджет – 1,5 млн грн. В 2010 г. при возбужденных на 695 млн грн уголовных дел казна получила лишь 1,4 млн грн. А в 2011 г. в бюджет вообще не было перечислено ни копейки при том, что уголовных дел за товарную контрабанду возбуждено на 298,6 млн грн. То есть в казначейство поступают суммы, которые несоразмерны со стоимостью предметов преступления и материальным вредом, нанесенным государству. Кроме того, криминальное

наказание по ст. 201 УК (лишение свободы та конфискация) не способствует предупреждению совершения новых преступлений.

При этом мы считаем, что одной из наиболее важных статей законопроекта о декриминализации экономических преступлений является отмена криминальной ответственности за контрабанду товаров. Об эффективности перенесения центра тяжести ответственности за правонарушение в сфере внешнеэкономической деятельности с криминальной сферы на финансовую свидетельствует опыт стран Европейского Союза. В частности в странах – членах ЕС наиболее распространенным видом ответственности за контрабанду товаров являются финансовые санкции денежные взыскания и штрафы (в Германии размер штрафа может достигать 50000 евро).

Декриминализация товарной контрабанды в сочетании с усилением административной ответственности будет более эффективным инструментом противодействия незаконному перемещению товаров. Нововведение также приведет к экономии времени, средств и человеческих ресурсов в ходе осуществления административных процедур.

Однако самый главный аспект нововведения заключается в том, что применение административных взысканий, должен обеспечить гуманизацию ответственности за правонарушение в сфере хозяйственной деятельности и предотвратить совершение противоправных действий гражданами и субъектами внешнеэкономической деятельности. «За экономические преступления должна быть экономическая ответственность. А не лишение свободы. В основе осуществления контрабанды товаров лежит желание уклониться от уплаты налогов. Таким образом, финансовые санкции обеспечат отсутствие мотивации к совершению правонарушения», – убежден председатель Таможенной службы Украины И. Калетник [5].

Таким образом, выявление фактов совершения таможенных преступлений предусматривает разработку и внедрение системы комплексных антикоррупционных и антиконтрабандных мероприятий уполномоченными

правоохранительными органами и органами экономического контроля государства главная роль во внедрении которых возлагается на таможенную службу. При этом для достижения положительного результата необходимо добиться реорганизации работы таможенных органов, перенос центра тяжести при осуществлении таможенного контроля с текущего осмотра и проверки достоверности данных товаросопроводительных документов на предварительный и последующий контроль, который будет осуществляться специалистами – таможенными аудиторами.

Первые реальные шаги в направлении совершенствования таможенного контроля и приведения его к требованиям Киотской конвенции сделан с принятием действующего Таможенного кодекса Украины, в котором определены формы и порядок проведения таможенного контроля, указанные права таможенных органов при осуществлении такого контроля. К сожалению, для украинской таможни фискальная функция и на сегодня остается главной, тогда когда для других государств с более развитой экономикой, фискальная функция отходит на второй план. В этих странах сбор пошлин и других платежей осуществляется автоматически, а таможенные органы основные усилия направляют на осуществление качественного контроля законности внешнеэкономической деятельности после завершения таможенного оформления с применением методов пост-контроля и аудита на основе оценки рисков, что и является механизмом их тонкой регулятивной настройки по защите государственного интереса.

Сложность эффективного функционирования таможенных органов в отношении предупреждения, выявления и устранения нарушений экономического характера объясняется тем, что на сегодня все государства хотят расширить экономические границы для отечественного бизнеса, но до 50% мировой торговли не просто экспорт и импорт. Чаще всего перемещение товаров происходит в пределах одной транснациональной корпорации (между ее подразделениями) или между предприятиями различной организационно-правовой формы, которые являются родственными лицами, согласно

действующему законодательству предполагает наличие определенных льгот при таможенном оформлении таких внешнеэкономических операций по начислению и уплате сборов и платежей в бюджет. И тут таможня должна выбрать такую позицию, чтобы защитить интересы государства в случае фальсификации подобных операций и обеспечить поступления в государственный бюджет, но при этом сохранить инвестиционную привлекательность национальной экономики.

Мы поддерживаем позицию специалистов таможенного дела, которые считают что «...деятельность таможенной службы должна базироваться на анализе причин и проявлений таможенной опасности, что приводят к угрозам во внешнеэкономической деятельности, и соответственно принимать меры по ликвидации или локализации этих причин» [6, с. 141].

Всемирная таможенная организация (ВТО) пришла к выводу, что в ближайшее время таможня при выполнении своих функций в области защиты экономических интересов государства будет опираться на два главных принципа: оценка рисков и пост-аудит.

За последние годы произошли значительные изменения в правовом поле Украины, которые направлены на гармонизацию таможенных процедур и их адаптацию к мировым стандартам и требованиям ВТО.

Позитивным является, то, что в Налоговом кодексе Украины (НКУ) таможенные органы признаны как контролирующие органы относительно обязательных налогов и платежей в сфере ВЭД (п. 41.1.2 ст. 41 НКУ). Однако негативным является то, что единственным органом который осуществляет взыскание доначисленных платежей и штрафных санкций по прежнему остается налоговая администрация (п. 41.5 ст. 41 НКУ) [8, с. 108-109].

Внесение существенных изменений в Таможенный кодекс Украины усиливает полномочия таможенных органов по проведению контрольных процедур после завершения таможенного оформления, правда в виде одной из форм таможенного контроля – проверки системы отчетности и учета товаров, перемещаемых через таможенную границу Украины, а также своевременности,

достоверности, полноты начисления и уплаты налогов и сборов, которые в соответствии с законами взимаются при перемещении товаров через таможенную границу Украины [1].

В комплексе с другими законодательными актами, прежде всего с Законом Украины «О порядке погашения обязательств налогоплательщиков перед бюджетами и государственными целевыми фондами» и Указом Президента Украины «О некоторых мерах по дерегулированию предпринимательской деятельности», Налоговый и новая редакция Таможенного кодексы Украины являются правовой основой проведения контроля финансово-хозяйственной деятельности субъектов ВЭД, и соответственно предусматривают создание мощной системы таможенного пост-аудита.

Сегодня в структуре Гостаможслужбы существует Департамент борьбы с контрабандой, анализа рисков и противодействия коррупции, к функциям которого отнесено:

- осоздание благоприятных условий для ускорения таможенного контроля и таможенного оформления товаров и транспортных средств с использованием системы управления рисками;

- обеспечение контроля за соблюдением налогоплательщиками требований законодательства по вопросам таможенного дела путем организации и проведения документальных выездных и не выездных проверок;

- участие в государственной системе предупреждения и противодействия легализации доходов, полученных преступным путем;

- организация и участие в проведении комплексных и тематических проверок оперативно-служебной деятельности таможенных органов, контроль и координация выполнения решений, принятых руководством Гостаможслужбы по результатам этих проверок [9].

Основой правильной организации работы должностных лиц данного департамента относительно предыдущего выявления признаков таможенных

преступлений, и в том числе уклонении от уплаты таможенных пошлин и налогов являются:

- проверка соблюдения процедуры таможенного контроля на всех этапах декларирования и предъявления груза, соблюдение технологии таможенных процедур, действующих правил должностными лицами таможен;

- регулярность, систематичность информационно-аналитической работы, охват всех источников информации и «перекрестный» постоянный анализ имеющейся информации с целью выявления фактов правонарушений, тенденций по динамике, структуре и способам нарушений и преступлений;

- учет систематических правонарушителей субъектов ВЭД, в том числе: организаций которые осуществляют декларирование или выступают гарантами уплаты таможенных платежей, таможенных брокеров, перевозчиков и других с применением данных о фактах отказа в регистрации или правонарушениях при регистрации; учет сведений об этих организациях, полученных от правоохранительных органов и налоговой службы;

- надежная, отработанная схема приема, фиксирования, регистрации и обмена информацией между подразделениями таможенного органа и таможенной системы в целом по признакам правонарушений;

- своевременность проведения предупредительных мероприятий при выявлении признаков правонарушений и другие.

Внедрение рассмотренных выше элементов предупреждения нарушений в сфере ВЭД тесно взаимосвязаны, каждый из них важен, незаменимый и необходимый для выполнения. Только комплексное их применение позволит оптимизировать систему таможенного контроля и обеспечить полноценную защиту экономических интересов государства при внешнеторговых операциях.

Главный вывод, который можно сделать по результатам проведенного анализа законодательной, нормативно-правовой базы и практики работы таможенных органов Украины по борьбе с экономической преступностью: Государственная таможенная служба Украины сегодня в состоянии выполнять функции современной национальной таможенной службы и защищать

экономические интересы государства однако для повышения эффективности ее деятельности необходимо постоянно совершенствовать правовой, организационно-управленческий и информационно-аналитический механизмы государственного регулирования и контроля ВЭД.

Список использованных источников

1. Таможенный кодекс України. – К. : Агтика, 2002. – 160 с.
2. *Гребельник О. П.* Митне регулювання зовнішньоекономічної діяльності : підручник / О. П. Гребельник. – К. : Центр навчальної літератури, 2005. – 696 с.
3. О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины по гуманизации ответственности за правонарушения в сфере хозяйственной деятельности : Закон Украины от 15.11.2011 г. № 4025-17. – Режим доступа : <http://news.ligazakon.ua/news/2011/10/7/49889.htm>.
4. Декриминализация экономических преступлений от Президента прошла первое чтение. – Режим доступа : <http://news.ligazakon.ua/news/2011/10/7/49889.htm>.
5. Гостаможслужба: Декриминализация товарной контрабанды должна уменьшить количество правонарушений. – Режим доступа : <http://delo.ua/ukraine/gostamozhsluzhba-dekriminalizacija-tovarnoj-kontrabandy-dolzha-ume-164841/>
6. *Ларычев В. Д.* Таможенные преступления / В. Д. Ларычев, Г. С. Гильмутдинова. – М. : Экзамен, 2001. – 608 с.
7. Уголовный кодекс України. – К. : Велес, 2004. – 152 с.
8. Науково-практичний коментар до Податкового кодексу України / заг. ред. М. Я. Азаров. – К.: Міністерство фінансів України, 2010. – 448 с.
9. Положення про Департамент боротьби з контрабандою, аналіз ризиків та протидії корупції, затвердженого наказом Держмитслужби України від 07.04.11 № 289. – Режим доступа : <http://www.customs.gov.ua>

Ivashova L., Ivashov M., Pavlenko E. State mechanism of defence of economic safety at the foreign economic activity.

In article grouped basic types of crimes of economic character during realization of foreign economic activity, definite reasons of their accomplishing and conducted comparative analysis of application of measures of criminal responsibility to the persons of the custom crimes participating in accomplishing. Definite factors that make a threat to the economic safety of country and given suggestions of improvement of mechanism of the state adjusting of foreign economic activity with the purpose of defence of economic interests of Ukraine.

Key words. The mechanisms of regulation, economic security, customs, crime, foreign economic activity

Івашова Л. М., Івашов М. Ф., Павленко Є. А. Удосконалення державних механізмів захисту економічної безпеки України в процесі здійснення ВЭД.

Згруповано основні види злочинів економічного характеру при здійсненні зовнішньоекономічної діяльності, визначено мотиви їх вчинення та проведено порівняльний аналіз застосування заходів кримінальної відповідальності до осіб, причетних до скоєння митних злочинів. Визначено чинники, складові загрозу економічній безпеці країни і сформульовано пропозиції щодо вдосконалення механізмів державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності з метою захисту економічних інтересів України.

Ключові слова: механізми державного регулювання, економічна безпека, митні злочини, зовнішньоекономічна діяльність