

УДК 342.9

Л. М. Дорофєєва,
кандидат юридичних наук,
Ужгородський національний
університет

МІЖНАРОДНА АНТИКОРУПЦІЙНА ПРАКТИКА МИТНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ

У статті досліджено актуальні питання протидії проявам корупції в середовищі митних службовців. Проаналізовано міжнародні джерела та вітчизняне нормативно-правове забезпечення антикорупційної політики митних адміністрацій. Наголошено, що саме явище корупції та проблеми боротьби з нею мають транснаціональний характер, а це вимагає об'єднання зусиль не лише численних національних спеціалізованих організацій, а й глобальних міжнародних інституцій, що проводять відповідну роботу в цій сфері.

Ключові слова: митна адміністрація, митний службовець, протидія корупції, Всесвітня митна організація.

Л. М. Дорофєєва,
кандидат юридических наук,
Ужгородський національний
університет

МЕЖДУНАРОДНАЯ АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ПРАКТИКА ТАМОЖЕННЫХ АДМИНИСТРАЦИЙ

В статье исследованы актуальные вопросы противодействия проявлениям коррупции в среде таможенных служащих. Проанализированы международные источники и отечественное нормативно-правовое обеспечение антикоррупционной политики таможенных администраций. Отмечается, что само явление коррупции и проблемы борьбы с ней носят транснациональный характер, что требует объединения усилий не только многочисленных национальных специализированных организаций, но и глобальных международных институций, которые проводят соответствующую работу в этой сфере.

Ключевые слова: таможенная администрация, таможенный служащий, борьба с коррупцией, Всемирная таможенная организация.

L. M. Dorofeyeva,
Candidate of Juridical Science,
Uzhhorod National University

INTERNATIONAL ANTI-CORRUPTION PRACTICE OF CUSTOMS ADMINISTRATIONS

The article examined issues of corruption counteraction among Customs officers. Analyzed international sources and domestic regulatory-legal support of anti-corruption policy of customs administrations. It is noted that the phenomenon of corruption and the problems of coping with it are transnational, and this requires the uniting of efforts of not only numerous national specialized organizations, but also of global international institutions, which carry out the corresponding work in this sphere.

Key words: *customs administration, customs officer, counteraction to corruption, World Customs Organization.*

Ратифікація Угоди про асоціацію України з ЄС стала своєрідним каталізатором впровадження міжнародних стандартів у діяльність митних органів. Новації стосуються не лише митного законодавства у сфері уніфікації порядку та процедур здійснення митного контролю та оформлення, а й впровадження антикорупційних механізмів у діяльність української митниці. Враховуючи, що митні адміністрації всього світу відіграють ключову роль у сприянні торгівлі, збиранні податків, захисті суспільства та національної безпеки, науковці переконані, що саме брак чесності в митних адміністраціях може створювати перешкоди для торгівлі та інвестиційних можливостей, руйнувати довіру суспільства до уряду та піддавати небезпеці добробут усього населення [1, с. 237].

Країни Європи намагаються створити єдину спільну систему ціннісних орієнтацій та впровадити її в підготовку державних службовців. Здійснюється пошук єдиного підходу до розуміння понятійного апарату. У контексті інтеграції до європейського співтовариства згадують так звані «три Е» – economy, efficiency and effectiveness, тобто економіка, ефективність (дієвість) та результативність (продуктивність), до яких поступово додають ще одне «Е» – ethics, етику, відповідальність, відкритість і прозорість діяльності державних службовців. Отже, сучасні зміни в державній службі України однозначно вимагають також впровадження етичних стандартів діяльності.

У зв'язку із обранням Україною курсу на євроінтеграцію наша країна прийняла на себе цілком об'єктивні зобов'язання в цій сфері. В Угоді про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом і його державами-членами, з іншої, – до основних принципів для посилення відносин між Сторонами, поряд з верховенством права та належним урядуванням, віднесено боротьбу з корупцією. Крім того, серед проблем, у вирішенні яких співробітничать Сторони у боротьбі з кримінальною та незаконною організованою чи іншою діяльністю, названі не лише незаконне переправлення через державний кордон нелегальних мігрантів, торгівля людьми і вогнепальною зброєю та незаконний обіг наркотиків, контрабанда товарів і економічні злочини, а і корупція як у приватному, так і в державному секторі [2].

На нашу думку, прийняті зобов'язання потребують вдосконалення механізмів імплементації міжнародних стандартів у національне митне та антикорупційне законодавство.

Загальні проблеми професійної поведінки митників вивчались фахівцями різних спеціальностей (з кримінального права та кримінології, адміністративного права, державної служби, психології, педагогіки, соціології). Дослідження проблематики морально-етичної поведінки службовців митних органів у своїх працях проводили такі науковці, як Ю. П. Битяк, О. Ю. Бусол, А. Д. Войцешук, Л. М. Давиденко, Є. В. Додін, Ю. М. Дьомін, С. В. Ківалов, Т. В. Коржинська, Н. А. Липовська, О. С. Нагорічна, О. П. Потушинська, В. В. Прокопенко, С. С. Серьогін, О. В. Серих, Н. С. Тимченко і ряд інших фахівців. Незважаючи на достатню розробленість проблематики подолання корупції серед митних службовців, у сучасних умовах активної модернізації українських митних органів слід вивчати міжнародний досвід впровадження антикорупційних програм у діяльність митних органів.

Основною метою статті є аналіз міжнародних стандартів антикорупційних програм митних адміністрацій та практика їх реалізації в діяльності митниць зарубіжних країн.

Одним із важливих аспектів сучасної державної правової політики в умовах інтеграції України до європейського товариства є реформування та вдосконалення системи запобігання та протидії корупції з метою мінімізації її суспільно-політичних наслідків, оскільки високий рівень корупції зводить нанівець будь-які реформи в державному секторі.

Явище корупції багато разів ставало предметом досліджень, а з приводу його причин та наслідків точаться нескінченні дискусії. Одні науковці розглядають це широко відоме соціальне явище, що бере початок із зародження державності, з огляду на особистісні інтереси, як відображення суперечності між недостатністю ресурсів до задоволення власних потреб і прагнення деяких посадових осіб використати власне становище з метою більш повного задоволення особистих потреб та потреб найближчого оточення [3, с. 3]. Інші дотримуються думки, що корупцію слід розглядати не тільки як прояв негативної поведінки конкретного чиновника, а й як частину аморальності певного суспільства і держави, рівень якої, у свою чергу, визначається ступенем занепаду моралі та права [4, с. 73]. Справедливо вважають, що протидія корупції – справа всього суспільства, формування ставлення громадян до самої проблеми корупції, несприйняття її в будь-яких проявах [5, с. 226], та наполягають на обов'язку держави забезпечити добропорядність державних службовців та сприяти на законодавчому рівні формуванню культури несприйняття корупції [6, с. 99].

У будь-якому випадку справжня роль корупції полягає в тому, що вона призводить до деформації державних інститутів як іржа, роз'їдаючи основи суспільства та держави [7, с. 12–13].

І хоча боротьба з корупцією визнається в Україні однією з найактуальніших проблем, що істотно перешкоджає здійсненню соціально-економічних перетворень і підвищенню ефективності національної економіки, становить загрозу для державних інститутів та створює негативний імідж країни на міжнародній арені, реальні результати поки що не досягнуті.

Як саме явище корупції, так і проблеми боротьби з нею мають транснаціональний характер, що вимагає об'єднання зусиль не лише численних національних спеціалізованих організацій, а й глобальних міжнародних інституцій, що проводять відповідну роботу

у цій сфері. Крім Організації Об'єднаних Націй та Європейського Союзу, до таких організацій належать: Рада Європи, Всесвітня митна організація, Організація економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР), TransparencyInternational, Група країн проти корупції (GRECO), підрозділи Світового банку, Світової організації торгівлі та ряд регіональних об'єднань.

У результаті їх цілеспрямованої діяльності було підготовлено та уведено в міжнародну практику ряд нормативно-правових актів обов'язкового та рекомендованого характеру. До першої групи належать міжнародні договори та конвенції, другу групу складають резолюції, рекомендації, інструкції, декларації.

І хоча боротьба з корупцією в кожній країні ведеться через національні механізми кримінально-правового впливу, міжнародні інституції формують загальні стандарти протидії цьому явищу, надають рекомендації правового, економічного, організаційного характеру та сприяють реалізації міжнародної співпраці у цій сфері. Метою створення названих інституцій була необхідність упорядкувати вже існуючі та розробити нові індикатори для оцінки рівня корупції у країнах, ступеня впливу певних факторів, які сприяють корупційним проявам, а також участі у розробці комплексу рекомендацій для утворення ефективного механізму боротьби з цим злочином. Результатом узгоджених зусиль цих авторитетних організацій стало формування системи правових актів, спрямованих на організацію міжнародної взаємодії у боротьбі з корупцією, до більшості яких приєдналась Україна [8, с. 141].

Дослідження нормативно-правового регулювання морально-етичних засад виконання службових обов'язків посадовцями, які перебувають на державній службі, дозволяє виокремити основні міжнародні нормативно-правові акти з питань професійної діяльності службовців та віднести до них: Європейську конвенцію про видачу правопорушників 1957 р. та Додатковий протокол до неї 1978 року; Європейську конвенцію про взаємну допомогу у кримінальних справах 1959 р., Декларацію ООН про боротьбу з корупцією і хабарництвом у міжнародних комерційних операціях 1996 р., Цивільну конвенцію Ради Європи про боротьбу з корупцією 1999 р., Конвенцію ООН проти корупції (2003 р.); Кримінальну конвенцію про боротьбу з корупцією (ETS 173) 1999 р., Резолюцію 51/59 Генеральної Асамблеї ООН 1996 року, якою був ухвалений Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб, Резолюцію 34/169 Генеральної Асамблеї ООН 1979 року, якою був ухвалений Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку, Угоду про створення Групи держав по боротьбі з корупцією (GRECO) 1998 р., Статут Групи держав по боротьбі з корупцією (GRECO) 1998 р., Резолюцію № R (97) 24 Комітету міністрів Ради Європи «Про двадцять принципів боротьби з корупцією» 1997 р., Рекомендацію Кабінету Міністрів Ради Європи Європейським країнам «Про кодекси поведінки для державних службовців», якою схвалюється сприяння урядами всіх країн прийняттю національних кодексів поведінки, основні засади яких ґрунтуються на положеннях Модельного кодексу поведінки державних службовців країн Ради Європи. А Рекомендації Ради Організації економічного співробітництва і розвитку щодо покращення етики поведінки на державній службі (1998 р.) вимагають, що етичні норми для державної служби мають бути чіткими і зрозумілими.

Відповідно до положень Конвенції ООН проти корупції від 31 жовтня 2003 р. основною метою державної політики України у сфері боротьби з корупцією має стати створення дієвої системи запобігання й протидії такому негативному явищу, як корупція, виявлення

та подолання її соціальних передумов та наслідків, викриття таких протиправних діянь, обов'язкова відповідальність осіб, винних у їхньому вчиненні.

Взагалі корупція як суспільнонебезпечне діяння супроводжує людську цивілізацію від початку формування держави та виокремлення групи осіб, що наділені владними повноваженнями. Про її першопричини писав ще Шарль Монтеск'є: «...відомо вже з досвіду віків, що будь-яка людина, яка має владу, схильна зловживати нею, і вона йде в цьому напрямі, поки не досягне належної їй межі» [9, с. 289]. Таку межу ставить за мету вибудувати Антикорупційна стратегія Всесвітньої митної організації (ВМО), яка передбачає поряд із організаційними та технічними заходами, уведення та дотримання Кодексу честі працівника митниці, якісне та професійне управління кадрами, підвищення моральної та організаційної культури.

Питання чесності було поставлене на порядок денний ВМО ще наприкінці 1980-х років, а результатом стала розробка та прийняття програми чесності на митницях (Арушська декларація), специфічні положення якої мали на меті підвищення ефективності митних адміністрацій та зниження або запобігання корупції [1, с. 237]. Крім загальних стандартів належної поведінки державних службовців, вироблених міжнародною практикою, ВМО розробила принципи ефективного управління та службової етики в митних органах, сформулювала основні засади добросовісної поведінки службовців митних адміністрацій. Основна спрямованість документа – визнання надзвичайної важливості питань протидії корупції для всіх країн та всіх митних адміністрацій, негативного її впливу на можливості митниць виконувати свою місію та престиж держави. До загальних негативних наслідків корупції у митній сфері віднесено: зниження рівня національної безпеки та захисту суспільства; недоотримання або зменшення доходів державного бюджету і шахрайство; відплив і зменшення іноземних інвестицій; посилення тягаря витрат для суспільства; створення бар'єрів для міжнародної торгівлі й економічного зростання; зниження суспільної довіри до державних органів; зниження рівня довіри та співробітництва між митними органами та іншими державними установами; зниження рівня добровільного дотримання митного законодавства, а також низький рівень моралі й «честі мундира».

Члени Ради з митної співпраці закликали митні адміністрації почати реалізацію комплексного і довгострокового плану заходів щодо боротьби з корупцією, а уряди, ділові кола та членів міжнародного співтовариства – підтримати митницю в її боротьбі з корупцією.

Серед міжнародних організацій, з якими наша країна активно співробітничала в питаннях запобігання і протидії корупції, слід назвати Групу держава Ради Європи по боротьбі з корупцією (GRECO), яка була створена виходячи з розуміння того, що корупція являє собою величезну загрозу правовим нормам, а метою її діяльності є удосконалення компетентності її членів у боротьбі з корупцією для вжиття заходів через динамічний процес спільного оцінювання методів проведення та однакового впливу згідно з їх зобов'язаннями в цій сфері.

Україна приєдналась до Групи (GRECO) у січні 2006 року. За період, що минув з того часу, GRECO було проведено спільні перший, другий (у листопаді 2006 р.) і третій (у квітні 2011 р.) раунди оцінювання України, підготовлено відповідні звіти за результатами оцінювання, а також звіти про виконання рекомендацій. З 1 січня 2012 року триває поточний четвертий раунд оцінювання GRECO, у рамках якого увага зосереджується на однокрих пріоритетних питаннях стосовно всіх осіб/функцій, а саме: етичні принципи, кодекси поведінки та конфлікти інтересів; заборона або обмеження певних видів

діяльності; декларування майна, доходів, зобов'язань; застосування відповідних правил; рівень обізнаності.

У звіті, підготовленому в 2017 році цією інституцією, поряд з позитивною оцінкою розпочатих Україною реформ, які підтримуються міжнародною спільнотою, було відмічено високий рівень спротиву змінам з боку великої кількості представників усталеної системи. Міжнародні експерти переконані, що протидія корупції має стати одним з основних завдань українського суспільства, та пропонують розглядати представлений Звіт GRECO у більш широкому контексті як внесок до руху у бік сучасної ефективної демократії, де обрані представники та державні службовці заслуговують на довіру своїх громадян.

Необхідність формування такого підходу стосується усіх без винятку сфер державного управління, не оминаючи і діяльність митних органів. Саме тому нагальною потребою сьогодення стає розробка та практична реалізація ряду заходів, спрямованих на подолання негативних проявів корупції в митній сфері та підвищення моральних стандартів професійної діяльності посадових осіб митних органів. Досягнення результатів у протидії корупції є передумовою для демократичних перетворень у країні, зміцнення національної безпеки, зростання її економічного потенціалу та інвестиційної привабливості, формування в суспільстві довіри до влади, покращання добробуту громадян України.

У 2014 році одночасно з підписанням Угоди про асоціацію між Україною та ЄС наша держава взяла на себе зобов'язання у процесі модернізації митних органів та законодавства імплементувати Митні прототипи ЄС «CustomsBlueprints», в яких зазначається, що держави європейської політики сусідства працюють над зміцненням адміністративних та операційних спроможностей своїх митних адміністрацій, а також приводять свої процесуальні норми і процеси відповідно до стандартів ЄС [10]. Етична поведінка є одним із таких стандартів, стратегічними завданнями реалізації якого має стати: розвиток та реалізація етичних принципів для митної адміністрації, які передбачають обов'язкові стандарти професійної і особистої поведінки, що повною мірою схвалені, дотримуються та підтримуються керівництвом; розвиток і впровадження систем у сфері набору персоналу, навчання, внутрішнього контролю та комунікацій, що забезпечують виконання та визнання етичних принципів; розвиток та впровадження системи управління і організації, за допомогою якої забезпечується усунення чи зменшення можливостей для неправомірної поведінки і корупції, а також система внутрішніх санкцій для неправомірних дій співробітників. Завдяки обранню Україною курсу євроінтеграції наші громадяни отримали шанс на гідне життя без корупції, яку часто порівнюють із смертельною хворобою, що роз'їдає суспільство з середини.

Практика антикорупційних заходів митних адміністрацій європейських країн переконує, що досягнення таких амбітних цілей має забезпечуватись комплексним механізмом реалізації, який включає належне правове та матеріальне забезпечення, високий рівень професійної підготовки, ефективну та уніфіковану систему організації діяльності з акцентом на мінімізацію суб'єктивного впливу митного службовця та інші елементи.

Вітчизняні дослідники також вважають малоперспективним розроблення заходів, які мають на меті зменшення правопорушень та корупційних вчинків, в яких інспектор є їх об'єктом, та бачать ускладнення такої роботи через особистісний характер роботи інспекторів і віддаленість об'єктів контролю. Тому пропонується більше уваги приділяти не особистісним обмеженням інспектора, а проблемі владних повноважень, якими він наділений. Оскільки саме зведення останніх до суто необхідних дозволить виконати один

із принципів боротьби з корупцією: щоб знизити рівень корупції, треба зробити її справою невідомою та небезпечною [11, с. 427].

Пошук сучасних методів протидії корупції, у тому числі в середовищі митних службовців, має ґрунтуватись на міжнародних стандартах антикорупційної діяльності та вимагає узгодженого застосування профілактичних, попереджувальних і правових заходів, комплексною метою яких повинне стати неухильне дотримання норм законодавства, а також усунення причин, що створюють передумови для вчинення корупційних правопорушень.

У подальшому вважаємо доцільним на основі антикорупційної практики митних адміністрацій європейських країн виробити пропозиції щодо впровадження в діяльність вітчизняних митниць кращого досвіду протидії цьому явищу.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Бережнюк І. Г. Розвиток системи митного регулювання України в умовах розширення міжнародного співробітництва : дис. ... д-ра економ. наук / І. Г. Бережнюк. – Київ, 2010. – 449 с.
2. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/984_011
3. Сergyogin С. М. Державний службовець у відносинах між владою і суспільством: монографія // Сergyogin С. М. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2003. – 456 с.
4. Курінний Є. В. Окремі питання вдосконалення правового інструментарію запобігання корупції / Є. В. Курінний // Вісник Академії митної служби України. – 2014. – № 2. – С. 70–75. – (Серія «Право»).
5. Система органів виконавчої влади України: правові проблеми вдосконалення організації та діяльності : монографія / кол. авт. : О. Ф. Андрійко, В. П. Нагребельний, Л. Є. Кисіль та ін. ; за заг. ред. О. Ф. Андрійко. – Харків : Планета-Принт, 2013. – 384 с.
6. Розум О. М. Особливості протидії корупції в органах ДФС у контексті євроінтеграції / О. М. Розум, Н. Г. Шкуренко // Євроінтеграційні процеси в Україні: економічний та правовий аспект : зб. матеріалів наук.-практ. круглого столу (м. Ірпінь, 8 верес. 2015 р.). – Ірпінь: НДІ фінансового права, 2015. – С. 98–100.
7. Сухонос В. В. Правові заходи протидії корупції в Україні в сучасних умовах: науково-теоретичні аспекти : [монографія] // Сухонос В. В. – Суми : Університетська книга, 2015. – 74 с.
8. Попов Г. В. Міжнародно-правове регулювання взаємодії у сфері запобігання і протидії корупції / Г. В. Попов // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). – 2012. – Вип. 1. – С. 135–142.
9. Монтескьє Ш. Избранные сочинения // Ш. Монтескьє. – Москва, 1995. – 803 с.
10. Customs blueprints: pathwaystobetter Customs [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://ec.europa.eu/taxation_customs/eu-training/customs-blueprints-pathways-better-customs_en
11. Липовська Н. А. Управління інституціональним розвитком державної митної служби України : дис. ... д-ра наук з держ. упр. // Н. А. Липовська. – Київ, 2007. – 544 с.