

**Святослав ГЕРЧАКІВСЬКИЙ**

кандидат економічних наук,  
доцент кафедри податків і фіскальної політики,  
Тернопільський національний економічний університет

**Євген ТЕСЛЕНКО**

студент,  
Тернопільський національний економічний університет

## ПРАГМАТИЗМ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В СИСТЕМІ МИТНИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ

*Досліджено теоретичні аспекти поняття «корупція». Оцінено стан корупції в митних органах та встановлено причини її виникнення. Здійснено аналіз нового антикорупційного законодавства України.*

**Ключові слова:** корупція, індекс сприйняття корупції, неофіційні відносини.

Питання впровадження принципів відкритості та прозорості в діяльність фіскальних органів в Україні тісно пов'язані з відповідними трансформаціями владних інституцій, реформуванням системи органів державного управління, що задовільняла б демократичні цінності, стратегічні орієнтири розвитку держави. Корупція в митних органах підриває економічну безпеку країни, її авторитет, зовнішньоекономічний потенціал України. Вона створює умови для розвитку неофіційних відносин між бізнесом і митницею, що впливає на кінцеві результати її діяльності (адміністрування платежів до бюджету, спрощення митних процедур, боротьба з контрабандою, запобігання порушенням митних правил тощо).

Проблематика запобігання та протидії корупції була та є предметом досліджень багатьох вітчизняних науковців, зокрема, Л. Багрія-Шахматова, С. Ківалова, М. Косюти [1], В. Лунєєва, М. Мельника [2], О. Прохоренка [3], О. Савчука [4], С. Стеценка, Ю. Шемшученка та інших вчених. Однак фрагментарними та недостатньо вивченими залишаються проблемні аспекти корупції в системі митних органів України, зокрема вивчення їх специфіки, причин та особливостей. Зважаючи на це, постановка питання саме в такому ракурсі потребує додаткового опрацювання, що і стало метою нашої статті.

Причини виникнення корупції та поширення її в системах фіскальних органів різних держав надто різноманітні, а тому і спроби виробити універсальні адміністративно-правові засоби з її попередження і протидії є мало реальними. Розглянемо теоретико-еволюційні особливості природи цього явища. Відомо, що «корупція» у дослівному перекладі з латинської – «розкладання тіла», процес загнивання, гниття, що доволі образно відображає природу цього явища. Вона існувала в суспільстві з моменту виникнення держави, а отже і утворення державного апарату управління суспільством. За висловом Н.Макіавеллі, – це використання публічних можливостей у приватних інтересах. Шарль Монтеск'є писав: «...відомо вже з досвіду віків, що будь-яка людина, яка володіє владою,

відображення навіть у релігійних догматах. Так у Старому Заповіті Мойсей виступає проти прийняття подарунків, тому що вони «засліплюють очі» та призводять до несправедливості. В Корані зафіксована спеціальна заборона платити хабарі, несправедливим мусульмани вважають і їх прийняття. Будда проголошував, що «...несправедливі чиновники – це злодії, які крадуть щастя народу. Вони обдурюють і правителя, і народ, таким чином стаючи причиною всіх бід нації» [5, с. 55].

Погляди вітчизняних науковців дещо різняться. Так Л. Багрій-Шахматов розглядає корупцію як особливий вид організованої злочинності; В. Лунєєв – як різновид економічної злочинності; М. Мельник – як самостійний вид злочинності. Така різноманітність трактувань пояснюється тим, що корупційні злочини при об'єднанні в окрему групу злочинів можуть бути складовими інших груп злочинів, що утворюються за формальними чи неформальними ознаками [2, с. 47].

Досліджувати корупцію надзвичайно важко, оскільки вона, як і інші види тіньової діяльності, не відбита в офіційних статистичних звітах. Визначальними тут можуть стати соціологічні опитування та експертні оцінки міжнародних організацій. Для отримання порівняльних даних про ступінь розвитку корупції найчастіше використовують індекс сприйняття корупції (Corruption Perceptions Index – CPI), який розраховують експерти міжнародної неурядової некомерційної організації з вивчення та боротьби з корупцією Transparency International (TI). У процесі узагальнення досліджень кожна країна отримує оцінку за 10-бальною шкалою, де 10 балів означають відсутність корупції, а 0 балів – найвищий її ступінь. У 2007 році за індексом CPI, Україна мала 2,7 з 10 балів, у 2009 році цей індекс становив 2,2, Україна посіла 146-те місце, а в 2011 році – 2,4 і 134-те місце серед 180 країн світу [7].

Крім індексу CPI, для аналізу корупційного середовища використовують також індекс Bribe Payers Index, що демонструє схильність підприємців давати хабані. банометр світової корупції (Global Corruption

рейтингом прогресу зайняла передостаннє – 100 місце з індексом «-123» [8].

Що стосується суб'єктів корупції то тут важливими є соціологічні дослідження, які проводять всередині держави. Так у «Концепції наукового супроводу державної політики України у сфері протидії корупції» зазначено, що на думку громадян найбільш корумпованими є саме ті суб'єкти, які наділені компетенцією протидіяти цьому явищу. За «корумпованістю» ВРУ – 54,2%, уряд – 44,9%, ДАІ – 57,5%, міліція – 54,2%, медичні заклади – 54,4%, суди – 49%, прокуратура – 42,9%, митна і податкова служба – 40,3% [9].

Зазначимо водночас, що згідно із показниками

Агенції США з міжнародного розвитку (USAID) [10] найбільш корумпованою в митних органах є діяльність у сфері митного контролю та оформлення, яка містить різні етапи проведення митних процедур. Зокрема найбільше застережень викликає етап перевірки документів, а також етап контролю тарифів і митної вартості товарів.

Узагальнюючи дані дослідження імпортерів України, слід зазначити, що середній розмір неофіційних платежів у митних органах з 2007 року почав зменшуватися на кожному етапі митних процедур. Найбільший розмір неофіційного платежу імпортери сплачували під час фізичного огляду вантажу (табл. 1).

Таблиця 1. Динаміка середнього розміру неофіційного платежу у сфері здійсненні митних процедур в 2007-2011 рр., грн.\*

№ з/п	Митна процедура	2007 рік	2009 рік	2011 рік
1	Перетин кордону	33 515	191	1 300
2	Перевірка відповідності встановлених цін на товари, визначення митної вартості	71 629	3 198	2 598
3	Перевірка документів при розмитненні/підготовці товарів до експорту/імпорту	12 888	2 108	2 054
4	Огляд вантажу	23 105	164 102	187 164
5	Оплата офіційних митних платежів	860	625	430

\*Складено автором на основі показників USAID [11]

Із наведених даних можна спостерігати доволі строкату динаміку неофіційних платежів щодо окремих митних процедур: по одних спостерігалось зростання, по інших – зменшення сум. Звернемо увагу також, що в 2007, 2009 та 2011 роках під час митного оформлення товарів найбільш корумпованими виявилися митні інспектори, брокери та керівники відділів тарифів і митної вартості.

Для з'ясування обставин вчинення корупційних та службових правопорушень у митних органах у III кварталі 2011 року здійснено 81 службове розслідування та 248 перевірок. За результатами проведеної роботи до дисциплінарної відповідальності згідно з Законом України «Про дисциплінарний статут митної служби України» притягнуто 219 працівників митної служби, у тому числі оголошено догани 69 посадовим особам, оголошено зауважень – 76,

попереджено про неповну службову відповідність 21 працівника, звільнено з митних органів – 53 особи. Було складено 9 протоколів про адміністративні корупційні правопорушення, встановлені Законом України «Про засади запобігання та протидії корупції», з них за матеріалами митних органів – 4. З метою попередження вчинення корупційних та інших службових правопорушень проведено 239 індивідуальних профілактичних заходів з особовим складом [12]. Розподіл протоколів у розрізі митниць та їх підстави систематизовано у табл. 2.

Проведений аналіз дає змогу визначити основні причини корупції, які не лише дозволяють поширюватись неофіційним відносинам між бізнесом та працівниками митних органів, але і чинять перешкоди розвитку сприятливого бізнес-середовища в Україні, а саме:

Таблиця 2. Результативність складання протоколів з приводу корупційних правопорушень у системі митних органів України\* [12]

№ з/п	Підстави складання протоколів	Кількість протоколів	Митниці/митні пости
1	п.1-2, ч.1, ст. 14 ЗУ № 3206-17 (виникнення конфлікту інтересів)	3	Ягодняська
2	п.4, ст. 6 ЗУ № 3206-17 (надання переваг фізичним або юридичним особам у зв'язку з підготовкою проектів, виданням нормативно-правових актів та прийняттям рішень)	2	Львівська, Київська обласна
3	п.1, ст. 6 ЗУ № 3206-17 (сприяння фізичним або юридичним особам у здійсненні ними господарської діяльності, одержанні субсидій, субвенцій, дотацій, кредитів, пільг, укладенні контрактів)	1	Хмельницька
4	ч.1 ст.172-2 КУпАП (порушення встановлених обмежень щодо використання службових повноважень та пов'язаних з цим можливостей з одержанням за це неправомірної вигоди)	2	Кримська, Чопська
5	ч.2 ст. 172-2 КУпАП (порушення встановлених обмежень щодо використання службових повноважень та пов'язаних з цим можливостей з одержанням за це неправомірної вигоди у розмірі, що перевищує сто неоподатковуваних мінімумів доходів громадян)	1	Харківська обласна

\* дані за III квартал 2011 року

1) відсутність єдиної стратегії розвитку малого та середнього бізнесу, низький рівень управління в митних органах, що створює такі умови, за яких єдиний можливий шлях наповнення бюджету – це встановлення якомога вищих платежів для суб'єктів ЗЕД при проходженні митних процедур. Це змушує останніх вдаватися до неофіційних відносин з метою зниження вартості товару чи корегування інших характеристик товару (вага, об'єм, код товару тощо);

2) лобізм при спрощенні проходження митних процедур та у зменшенні фінансових навантажень для великих промислових груп, для «обраних» компаній. При цьому відбувається ускладнення умов для компаній, які не мають «прикриття» з боку представників місцевих та центральних органів влади, єдиний вихід відмовитися від своєї діяльності – сплачувати неофіційні платежі з метою заниження митної вартості товару;

3) складна процедура оскарження дій працівників митних органів. У випадку, коли митниця не підтверджує фактурну вартість товару і зобов'язує суб'єктів ЗЕД оформити товар за значно вищою митною вартістю, останній має право оскаржувати встановлену митницею митну вартість товару, але процедура митного контролю не буде завершена, доки підприємство не отримає рішення на свої запити. У такій ситуації підприємці змушені вдаватися до неофіційних відносин, адже вартість простою вантажу на території митниці обійдеться компаніям набагато дорожче;

4) низький рівень бізнес-культури, що став очевидним за відсутності усталеної бізнес-практики та дотримання бізнес-правил «fair play» (правил чесної гри). У результаті виникають неофіційні відносини в митній сфері.

Таким чином, у сучасних умовах корупція в митних органах становить загрозу економічній безпеці держави. Вона негативно впливає на розвиток зовнішньоекономічної діяльності та транзитний потенціал, створює несприятливі умови для прискорення пасажиропотоку через митний кордон України, дає підстави для розвитку контрабанди та порушень митних правил. У таких умовах митні органи не можуть повноцінно здійснювати покладені на них функції та завдання.

На сьогодні визначальним у протидії корупції в Україні загалом та в системі митних органів став новий Закон України «Про засади запобігання та протидії корупції», що набрав чинності 1 липня 2011 року. Законом змінено загальнодержавний підхід до розуміння базової дефініції. Так корупція – це використання особою наданих їй службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей [6]. Таке формулювання дає підстави для висновку, що корупційні дії можуть бути скоєні не тільки посадовими особами, які уповноважені державою на виконання функцій, а й про охоплення протидією корупції тих сфер суспільних відносин, які раніше були поза увагою держави.

Серед заходів, спрямованих на запобігання та протидію корупції, хотілося б виокремити наступні: 1)

суміщення та сумісництво (новий Закон вже не містить обмеження щодо суміщення державними службовцями своєї роботи з іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю); 2) дозволяється отримання дарунка, вартість якого не перевищує 50% мінімальної зарплати, встановленої на день прийняття дарунка (пожертви), одноразово, а сукупна вартість таких дарунків (пожертв), отриманих з одного джерела протягом року, – однієї мінімальної заробітної плати, встановленої на 1 січня поточного року; 3) обмеження щодо безпосереднього підпорядкування у зв'язку з виконанням повноважень близьким особам; 4) фінансовий контроль за доходами та витратами посадовців, у тому числі митних органів, що реалізовуватиметься шляхом обов'язкового щорічного подання до 1 квітня не тільки відомостей про майно, доходи, зобов'язання фінансового характеру, а й про здійснені витрати.

Закон також зосереджує увагу на інших заходах, спрямованих на запобігання і протидію корупції, зокрема обмеження щодо використання службового становища; обмеження щодо осіб, які звільнилися, у тому числі з митних органів (якщо їхня діяльність була пов'язана з державною таємницею); здійсненні спеціальних перевірок щодо осіб, які претендують на зайняття посад в митних органах України; кодексах поведінки посадовців; забороні на одержання послуг і майна митним органами від фізичних та юридичних осіб на безоплатній основі.

Таким чином, можна стверджувати, що головними завданнями, що стоять перед Україною у процесі боротьби з цим суспільним лихом, залишається попередження корупції, мобілізація широкої суспільної підтримки для здійснення антикорупційних заходів, формування дієвої законодавчої бази з питань запобігання корупції у митних органах, формування професійної етики посадових осіб митних органів та встановлення жорсткішої відповідальності за протиправні корупційні діяння.

## Список літератури

1. Косюта М. Щодо проблеми створення дієвої системи запобігання корупції в Україні / М. Косюта // Вісник національної академії прокуратури України. – 2008. – №2. – С.44-48.
2. Мельник М. І. Корупція: сутність, поняття, заходи протидії: [монографія] / М. І. Мельник. – К.: Атіка, 2001. – 304 с.
3. Прохоренко О. Я. Корупція по-українськи (сутність, стан, проблеми) / О. Я. Прохоренко: [монографія]. – К.: Національна академія державного управління при Президенті України, 2005. – 168 с.
4. Савчук О. П. Корупція: багатоаспектність явища: навчальний посібник / О. П. Савчук, В. Л. Бабич, В. А. Бабич. – Ірпінь: НУ ДПС України, 2009. – 68 с.
5. Омельченко С. Корупція з точки зору різних культур світу // Підприємство, господарство і право. – 2000. – №3. – С.55.
6. Про засади запобігання та протидії корупції [Електронний ресурс]: закон України: [прийнято 7 квітня 2011 року № 3206-17]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>
7. Ukraine Needs an Economic Freedom "Reset" By James Roberts and Andriy Tsintsiruk September 14, 2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.heritage.org>
8. Україна зайняла передостаннє місце в «Рейтингу прозречу» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.unian.net>
9. Загальнонаціональні опитування громадської думки Київського міжнародного інституту соціології за 2007-2008 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>
10. <http://www.usaid.gov/> – Official Website United States Agency

---

*for International Development.*

11. *Стан корупції в Україні. Звіт за результатами соціологічних опитувань, 2011 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://gsearch.info.usaid.gov>.*
12. *Протидія службовим правопорушенням працівників ДМСУ у III кварталі 2011 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mdoffice.com.ua>.*

### **РЕЗЮМЕ**

***Герцаківський Святослав, Тесленко Евгений***  
**Прагматизм протиподєїствія корупції в системі таможенних органів України**

Исследованы теоретические аспекты понятия «коррупция». Оценено состояние коррупции в таможенных органах и установлены причины ее возникновения. Осуществлен анализ нового антикоррупционного законодательства Украины.

### **RESUME**

***Herchakivs'kyi Svyatoslav, Teslenko Eugen***  
**Pragmatism of countering corruption in customs authorities of Ukraine**

The theoretical aspects of the concept "corruption" are considered. The state of corruption in customs bodies is estimated and its reasons are determined. The analysis of new anti-corruption legislation of Ukraine has been carried out.

*Стаття надійшла до редакції 01.11.2011 р.*