

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ ЗЛОЧИННОСТІ МИТНИМИ ОРГАНАМИ ТА МОЖЛИВОСТІ ЙОГО ВИКОРИСТАННЯ В УКРАЇНІ

ЧЕРКАССЬКИЙ Руслан Анатолійович - кандидат наук з державного управління

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1206-7774>

УДК 342.9

DOI 10.32782/NP.2021.2.29

У статті, спираючись на аналіз наукових поглядів вчених, узагальнено досвід провідних країн Європи (на прикладі Великобританії, Франції та Німеччини) у сфері запобігання та протидії злочинності митними органами. Виділено як позитивні, так і негативні аспекти досвіду у сфері протидії злочинності вказаних країн. Сформовано авторське бачення стосовно того, який саме європейський досвід у сфері протидії митній злочинності слід використати у вітчизняних реаліях.

Ключові слова: злочинність, злочин, протидія, запобігання, митна злочинність, Великобританія, Франція, Німеччина, законодавство.

Постановка проблеми

Виклики, з якими зіштовхнулася сьогодні Українська держава, за своїм історичним походженням та природою є унікальними, адже жодна сучасна соціально спрямована та демократична європейська країна не зіштовхувалася з подібними проблемами ще з часів Другої Світової війни. Разом із тим, сьогодні Україна продовжує тримати рішучий та послідовний курс на інтеграцію до високорозвиненої спільноти, особливої актуальності набуває питання активного вивчення провідного зарубіжного досвіду щодо організації та функціонування основних державних та суспільних інститутів. Без сумніву це стосується і митної сфери, про співробітництво в якій йдеться у цілій низці міжнародних договорів України (як двосторонніх, так і багатосторонніх).

Стан дослідження

Окремі проблемні питання, пов'язані із вивченням зарубіжного досвіду у сфері запобігання та протидії злочинності у своїх наукових працях досліджували: Д.В. Бабіков, С.В. Капітанець, В.В. Костюк, Т.М. Мозолюк, О.І. Попівняк, С.В. Таранова, В.В. Хомулянський, В.В. Ченцов, І.В. Яромій та багато інших. Втім, незважаючи на чималу кількість наукових здобутків, вчені фактично поза своєю увагою залишили питання зарубіжного досвіду у сфері запобігання та протидії злочинності саме митними органами.

Мета і завдання дослідження

Метою статті є узагальнити досвід провідних європейських держав (на прикладі Великобританії, Франції та Німеччини) у сфері запобігання та протидії злочинності митними органами та запропонувати можливості його імплементації в Україні. Задля досягнення вказаної мети необхідно вирішити наступні завдання: здійснити аналіз митного законодавства Великобританії, Німеччини та Франції, норми якого спрямовані на регулювання питань, пов'язаних із запобіганням та протидією злочинності митними органами; розробити пропозиції щодо можливостей імплементації відповідного досвіду у вітчизняній реалії.

Наукова новизна дослідження

Наукова новизна статті полягає у тому, що робота є однією із перших спроб здійснити комплексний аналіз досвіду провідних

європейських держав у сфері запобігання та протидії злочинності митними органами, а також опрацювати можливості його використання в Україні.

Виклад основного матеріалу

Почати наукове дослідження, на нашу думку, найбільш доцільності з досвіду Великобританії. Її Величності служба доходів і митниць (Her Majesty's Revenue & Customs, далі HMRC) є органом державної влади «без міністерського портфеля», створена Актом парламенту в 2005 році як новий орган, що замінив Службу внутрішніх доходів і Митно-акцизну службу. Казначейство (Міністерство фінансів) спрямовує і розробляє стратегію податкової політики, HMRC відповідає за її реалізацію [1]. Серед основних завдань HMRC слід виділити: забезпечення надходження коштів до бюджету; сприяння законній міжнародній торгівлі, захист фіскальної, економічної, соціальної та фізичної безпеки Великої Британії; адміністрування податкової системи в найбільш простий, орієнтований на клієнта й ефективний спосіб; адміністрування соціальних виплат. У структурі HMRC серед 72 департаментів власне «митних» лише 25: 1) Митний департамент; 2) Департамент трансформації митниці [1].

Цікавим є той факт, що на відміну від США, де основним завданням Митно-прикордонної служби є захист громадян від зовнішніх та внутрішніх загроз, й фіскальна функція є вторинною, у Великій Британії, як і в Китаї, головною метою Державної служби податкових та митних зборів є саме наповнення бюджету, а за захист осіб у цій країні від зовнішніх загроз відповідає Національне агентство з питань злочинності. Поряд з ним, аналогічні функції до Митно-прикордонної служби США виконують Прикордонні війська Великобританії, а саме – здійснюють імміграційний та митний контроль, борються з контрабандою, збирають митні платежі. Але, на відміну від США, цей орган не є окремим міністерством, а входить до складу Міністерства внутрішніх справ, аналогічно як у Китайській народній республіці [2]. Таким чином, Великобританія основними загрозами для митної безпеки бачить саме як фінансові втрати бюджету, так й безпеку своїх підданих

від терористичної діяльності. Саме тому перед усіма органами, що забезпечують митну безпеку Великобританії, стоять завдання фіскально-безпекового напрямку [2].

У 2014 році HMRC прагнула стати більш ефективною організацією, яка орієнтована на цифрові технології. Окрім того, метою було скоротити операційні витрати на 235 млн фунтів стерлінгів на рік, зберігши при цьому ті ж результати щодо відповіді на телефонні дзвінки та обробку пошти. Організації частково заважали її розмір та географічні обмеження. З більш ніж 70000 співробітників у 170 офісах співпраця між командами зазвичай обмежувалася розташуванням офісу. Для вирішення цієї проблеми компанія Restore надала виділене середовище Digital Mailroom, передане на аутсорсинг, протягом чотирьох місяців. Унікальність цього рішення полягала у необхідності не тільки сканувати пошту, як традиційну цифрову поштову електронну скриньку, а й здійснювати велику маршрутизацію фізичної пошти, яка була повністю автоматизована за допомогою технології оптичного розпізнавання (OCR). При цьому вся оцифрована документація повинна була відповідати стандарту BS10008 та найсуворішим заходам безпеки у зв'язку з характером роботи, що виконується митницею. Цифрова поштова служба HMRC тепер обробляє понад 35 000 поштових відправлень на день у рамках SLA від 36 до 48 годин. Загалом він обробляє 5-6 млн відсканованих зображень на місяць. Партнерство призвело до 95% автоматичної класифікації типу документа, предмета та ідентифікатора клієнта. Це забезпечує «правильну маршрутизацію» пошти призначеному одержувачу HMRC без необхідності ручного втручання. Стратегічно цифрова поштова служба дозволила HMRC об'єднати п'ять великих регіональних поштових вузлів в один і покращила обслуговування клієнтів за рахунок значного покращення догляду за цінними документами з повною прозорістю та відстежуваністю. Тісно співпрацюючи понад шість років, Restore тепер є частиною поточної стратегії цифрової трансформації HMRC, підтримуючи урядовий орган у його зусиллях щодо подальшої оптимізації своєї роботи.

На особливу увагу заслуговує досвід Агентства прикордонного контролю Великої

Британії (UK Border Agency) з виявлення, попередження митних правопорушень та розроблення напрямів модернізації служби. Існування інституту проведення незалежних перевірок, що гарантує дієвість подальших модернізацій служби, є одним із показників успіху в боротьбі з митними правопорушеннями. Результати перевірок викладаються у вигляді звітів із зазначенням висновків у вигляді рекомендацій щодо подальших дій. Звіти є загальнодоступними і викладені на сайті www.independent.gov.uk. Розвідувальні дані є важливим засобом попередження і виявлення митних правопорушень у Великій Британії. Можливість застосування превентивних заходів, спрямованих на перешкодження реалізації незаконних дій, є головним елементом схеми боротьби з митними правопорушеннями [3].

Втім, на сьогодні слід констатувати, що систематичні помилки британських митників дозволили злочинним угрупованням лише за чотири роки обдурити Європейський союз на суму не менше 2 мільярдів фунтів стерлінгів плюс ще мільярди недоотриманого ПДВ, заявило бюро ЄС боротьби з шахрайством OLAF. Дане відомство відмітило, що збої митниці та акцизів коштували як мінімум 5,2 млрд євро (4,5 млрд фунтів стерлінгів) у вигляді несплачених мит та ПДВ. Втрати пов'язані з одягом та взуттям, що експортується в основному з Китаю. Представник HMRC заявив, що його експерти не визнають оцінки OLAF.

Наступна держава, якій ми приділимо увагу, - Німецька Республіка. У Німеччині з 1 січня 2016 року запроваджено нову модель митного управління, на чолі якої як вищий федеральний орган натеper – Генеральна митна дирекція (Generallzolldirektion). З метою забезпечення митної безпеки федеральне законодавство покладає на митні органи Німеччини досить широкі повноваження. Окрім стягування митних платежів і контролю за переміщенням товарів через кордон, до сфери повноважень митних органів зараховано як боротьбу з контрабандою наркотичних, тютюнових і лікєро-горілочаних виробів, зброї та боєприпасів, так і запобігання фінансуванню й припинення фінансування тероризму. Останнім часом особливо значення набуває боротьба з нелегальною трудовою діяльністю,

робота мобільних митних груп із виявлення цієї діяльності, а також виявлення фальсифікованих товарів під час спроби ввезення на територію Європейського Союзу [4, с.123].

Варто відзначити, що боротьба з контрабандою наркотиків, зброї, сигарет, тютюну та фармацевтичних препаратів, відмиванням грошей, злочинами в галузі зовнішньої торгівлі, порушеннями Закону про контроль за військовою зброєю, піратством брендів та продукції, шахрайством із субсидіями, ухиленням від сплати податків, а також фінансування тероризму, також є завданнями митниці, що не тільки може бути забезпечено у межах контролю. На додаток до митного контролю можуть проводитись великі кримінально-процесуальні розслідування, такі як арешти, допити, обшуки, вилучення та оцінка доказів, спостереження, моніторинг телекомунікацій, використання слідчих під прикриттям та багато іншого. Такі розслідування – часто також у рамках міжнародного співробітництва йдуть за успішними заходами контролю та патрульних співробітників митниці та поліції, але часто призводять до таких успішних перевірок та арештів лише наприкінці переважно великих розслідувань. Відкритий та таємний збір інформації у службі митних розслідувань відбувається не лише за допомогою оцінки перевірок та розслідувань [5].

Служба митних розслідувань Німеччини складається з Управління митної кримінальної поліції та восьми підлеглих митних слідчих органів. Вона займається злочинами від середньої тяжкості до організованої митної злочинності. Основна робота проводиться у органах митного огляду, наприклад, вони відстежують контрабанду цигарок та наркотиків. Як центральний апарат, Управління кримінальної митної поліції координує діяльність митних слідчих органів. Це також включає управління так званою «інформаційною системою митних розслідувань» (INZOLL). Електронна система, в якій митні органи зберігають дані про скоєні митні злочини. Управління митної кримінальної поліції починає власне розслідування лише тоді, коли йдеться про особливо тяжкі злочини, такі як поширення зброї масового знищення.

У разі проведення розслідувань служба митних розслідувань має у своєму розпоря-

дженні всі повноваження, які закріплені у Кримінально-процесуальному кодексі. Тому під час збирання даних можна проводити інтенсивні втручання. Наприклад: прослуховування телефонних розмов і квартир, спостереження, фото- та відеозйомка постраждалих, а також використання слідчих під прикриттям. Ці кошти можна використовувати за погодженням із прокуратурою за наявності первинної підозри у скоєнні особливо тяжкого злочину. Крім того, служба митних розслідувань також має широкі повноваження щодо обробки персональних даних у так званій сфері запобігання митній небезпеці. Це означає, що влада не тільки розслідує скоєні злочини, але й може вживати заходів завчасно до появи підозри у скоєнні злочину. Основою є закон про Митне управління кримінальної поліції та Митне слідче управління, коротше кажучи: Закон про митну слідчу службу (ZFdG).

У законодавстві Німеччини за вчинення простої контрабанди передбачається позбавлення волі строком до п'яти років. Згідно з Кримінальним кодексом Німеччини, контрабандою є ввезення і вивезення матеріалів, які використовуються для виготовлення службових посвідчень (папір, пластини, форми, кліше, бланки службових посвідчень тощо). Відповідно до ст. 275 Кримінального кодексу Німеччини, передбачено покарання у вигляді позбавлення волі строком на два роки або штраф [6; 7]. Так, §275 Кримінального кодексу Німеччини встановлено відповідальність за контрабандне ввезення і вивезення: 1) пластин, форм, поліграфічних наборів, кліше, негативів, матриць або подібних пристосувань, придатних за своїм родом для вчинення діяння; 2) паперу, подібного до паперу, призначеного для виготовлення службових посвідчень й особливим чином захищеного від підробки, або паперу, який можна переплутати зі справжнім; 3) бланків службових посвідчень. Санкція цієї кримінально-правової норми передбачає покарання у вигляді позбавлення волі на строк до 2 років або штраф [6; 7].

Не можемо не звернути увагу на досвід Французької Республіки. Функціональне навантаження митної служби Франції, цілком справедливо зазначає В.В. Ченцов, стандартне для цього органу влади, оскільки вони стягу-

ють: податки на нафту, продукти її переробки, крім чисто митних зборів ПДВ, специфічний податок на нафтопродукти, стягуваний під час вступу на внутрішній ринок країни; здійснює фіскальний контроль не тільки за імпортерами нафтопродуктів, а й за їх виробництвом, утилізацією. Особливо підкреслюється роль митниці в цьому питанні, оскільки це 10% всього бюджету і 1/2 всіх митних доходів; спеціальний морський акциз для захисту промислового виробництва місцевих поселень у портових департаментах; спеціальний податок на транспортні засоби – “податок з коліс”. Спочатку його стягувала головна дирекція з податків і зборів, а митні органи – тільки з іноземних транспортних засобів; податки на засоби повітряного транспорту; портові збори; спеціальний податок на предмети розкоші (вироби з дорогоцінних металів, предмети мистецтва, колекційні об'єкти, предмети старовини); збори, стягувані з національних товарів іншими органами: ПДВ; спеціальний податок на дерево, олії та масла тваринного походження; непрямий податок на споживання, що поширюється на так звані тропічні товари (чай, кава тощо). Крім перелічених, підкреслює В.В. Ченцов, слід назвати додаткові функції митниці, не пов'язані з переміщенням товарів і транспортних засобів через митний кордон. Деякі з них вже були названі вище: участь у регулюванні морських судів, вимірювання водотоннажності, зберігання морських іпотек, участь в операціях з порятунку на морі тощо [8; 9].

У зв'язку з тим, що Франція є особливо схильною до імпорту контрафактних товарів (тим самим і до правопорушень у сфері інтелектуальної власності), міністром економіки та фінансів країни було виділено основні заходи з розширення боротьби з контрафактною продукцією: розробка національного плану та митного адміністрування, а також посилення митної організації з боротьби з організованою злочинністю у сфері інтелектуальної власності; координація та співпраця щодо дій, спрямованих на правосвідомість громадськості, а також контроль за туристами та споживачами; вжиття заходів щодо більш точної оцінки збитків прокурорами; створення мережі експертів з надання допомоги щодо реалізації компаніями їх прав на захист інтелектуальної власності [10, с.32–34; 11.

Висновок

Завершуючи представлене наукове дослідження слід узагальнити, що на сьогоднішній день у світі сформувались досить дієві системи протидії та запобігання злочинам взагалі та митними органами зокрема. Разом із тим, досвід не всіх держав є позитивним. Так, до прикладу, прагнучи покращити власну систему забезпечення та протидії митній злочинності, дії керівництва Великобританії та самих митних органів Її Величності, призвели до зростання злочинності, зокрема митної, на території ряду країн ЄС.

Тож, проведений аналіз зарубіжного досвіду запобігання та протидії злочинності митними органами, дає можливість сформулювати наступні аспекти, які слід використати вітчизняному законодавцю у сучасних реаліях:

- по-перше, високий рівень матеріально-технічного та фінансового забезпечення митних органів, що дає можливість більш оперативно реагувати на існуючі виклики. Яскравим прикладом є Великобританія, де більшість правопорушень вдається виявити за допомогою саме спеціальних інформаційно-технічних засобів;
- по-друге, митні органи переважної більшості країн володіють широким коло повноважень в контексті здійснення оперативно-розшукової роботи. Так, в ході збирання інформації митні органи можуть проводити інтенсивні втручання в діяльність певного суб'єкта, наприклад: прослуховування телефонних розмов і квартир, спостереження, фото- та відеозйомка постраждалих, а також використання слідчих під прикриттям, тощо;
- по-третє, важливо відмітити високий рівень взаємодії та обміну інформації між країнами ЄС в рамках протидії митній злочинності;
- по-четверте, важливим аспектом протидії та запобігання митній злочинності є професійна підготовка кадрів митних органів. Окрім того, з позитивного боку слід відзначити високий рівень соціального та фінансового забезпечення працівників митниці;
- по-п'яте, на прикладі зарубіжних країн, в Україні доцільно посилювати адміністративну та кримінальну відповідальність за порушен-

ня митного законодавства. Зазначене, апріорі, стане важливим превентивним засобом попередження правопорушень у даній сфері.

Література

1. Український та зарубіжний досвід побудови митних органів: рекомендації для сучасної України / URL: http://www.ier.com.ua/files/Projects/Projects_2014/Trade_Facilitation_dialogue/Ukrainian_customs_service_Savarets_2017.pdf
2. Попівняк О.І. Міжнародний досвід забезпечення митної безпеки. Правова просвіта: електронне науково-фахове видання. 2018. № 2. URL: http://www.pravo.nayka.com.ua/pdf/2_2018/82.pdf
3. Ярмій І. В. Щодо можливості використання зарубіжного досвіду функціонування митних органів в Україні. Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції № 6. Том 4. 2017. С.382-385
4. Петрова І. Митна служба Німеччини в інтегрованій системі митних служб європейського союзу. Підприємництво, господарство і право. 2019. № 1. С. 121–126
5. Die Kriminalpolizei des Zolls / Gewerkschaft der Polizei. Bezirksgruppe Zoll - Bezirk Bundespolizei URL: https://www.gdp.de/gdp/gdpbupo.nsf/id/DG_13_BZGZoll_Zollfahndun
6. Кримінальний кодекс Федеративної Республіки Німеччини. URL : <http://law.edu.ru/norm/norm.asp?normID=1242733&subID=100102942,100102944,100103642,100104110>.
7. Бабіков Д.В. Зарубіжний досвід кримінально-правової протидії незаконному переміщенню предметів через митний кордон. Науковий журнал Право і суспільство. 2021. №1. С. 169-176
8. Berr C.J. Le droit douanier / C.J. Berr, H. Tremeau. P., 1988. 243 p.
9. Ченцов В. Особливості державного управління митною службою Франції. URL: http://pa.stateandregions.zp.ua/archive/2_2009/38.pdf
10. Бочарова Н. Державно-приватне партнерство у сфері захисту прав інтелектуальної власності: сучасний досвід. Інтелектуальна власність. 2011. № 10. С. 32–34

АНОТАЦІЯ

Акцентовано увагу на тому, що на сьогоднішній день у світі сформувались досить дієві системи протидії та запобігання митним злочинам взагалі та митними органами зокрема. Разом із тим відмічено, що досвід не всіх держав є позитивним. Так, до прикладу, прагнучи покращити власну систему забезпечення та протидії митній злочинності, дії керівництва Великобританії та самих митних органів Її Величності, призвели до зростання злочинності, зокрема митної, на території ряду країн ЄС.

Проведений аналіз зарубіжного досвіду запобігання та протидії злочинності митними органами, дав можливість сформулювати наступні моменти, які слід використати вітчизняному законодавцю: по-перше, високий рівень матеріально-технічного та фінансового забезпечення митних органів, що дає можливість більш оперативно реагувати на існуючі виклики. Яскравим прикладом є Великобританія, де більшість правопорушень вдається виявити за допомогою саме спеціальних інформаційно-технічних засобів; по-друге, митні органи переважної більшості країн володіють широким колом повноважень в контексті здійснення оперативно-розшукової роботи. Так, в ході збирання інформації митні органи можуть проводити інтенсивні втручання в діяльність певного суб'єкта, наприклад: прослуховування телефонних розмов і квартир, спостереження, фото- та відеозйомка постраждалих, а також використання слідчих під прикриттям, тощо; по-третє, відмічено високий рівень взаємодії та обміну інформації між країнами ЄС в рамках протидії митній злочинності; по-четверте, важливим аспектом протидії та запобігання митній злочинності є професійна підготовка кадрів митних органів. Окрім того, з позитивного боку відзначено високий рівень соціального та фінансового забезпечення працівників митниці; по-п'яте, на прикладі зарубіжних країн, в Україні доцільно посили адміністративну та кримінальну відповідальність за порушення митного законодавства. Зазначене, априорі, стане важливим превентивним засобом попередження правопорушень у даній сфері.

Ключові слова: злочинність, злочин, протидія, запобігання, митна злочинність, Великобританія, Франція, Німеччина, законодавство.

SUMMARY

Emphasis is placed on the fact that today the world has developed quite effective systems for combating and preventing customs crimes in general and customs authorities in particular. However, it was noted that the experience of not all countries is positive. For example, in an effort to improve its own system for ensuring and combating customs crime, the actions of the British leadership and Her Majesty's customs authorities have led to an increase in crime, including customs, in a number of EU countries.

The analysis of foreign experience in preventing and combating crime by customs authorities provided an opportunity to formulate the following points that should be used by domestic legislators: first, the high level of logistics and financial support of customs authorities, which allows more responsive to existing challenges. A striking example is the United Kingdom, where most offenses can be detected using special information and technical means; secondly, the customs authorities of the vast majority of countries have a wide range of powers in the context of operational and investigative work. Thus, during the collection of information, the customs authorities may carry out intensive interference in the activities of a particular entity, such as: eavesdropping on telephone conversations and apartments, surveillance, photography and video of victims, as well as the use of undercover investigators, etc.; thirdly, there is a high level of interaction and exchange of information between EU countries in the fight against customs crime; fourth, an important aspect of combating and preventing customs crime is the training of customs officials. In addition, on the positive side, a high level of social and financial security of customs officers was noted; fifthly, on the example of foreign countries, Ukraine has expediently increased administrative and criminal liability for violations of customs legislation. This, a priori, will be an important preventive measure to prevent offenses in this area.

Key words: crime, crime, counteraction, prevention, customs crime, Great Britain, France, Germany, legislation.

11. Костюк В. В. Досвід європейських країн щодо запобігання злочинності у сфері інтелектуальної власності. Вісник Міжнародного гуманітарного університету. 2019. Випуск 39. С. 115–117