

## РОЗДІЛ 11

# МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

УДК 341.312

DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2021-5/72>

### МІЖНАРОДНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ БОРОТЬБИ З КОРУПЦІЄЮ В МИТНИХ ОРГАНАХ: ДОСВІД СІНГАПУРУ

### INTERNATIONAL AND LEGAL ASPECTS OF THE FIGHT AGAINST CORRUPTION IN CUSTOMS AUTHORITIES: THE EXPERIENCE OF SINGAPORE

Денисенко С.І., к.ю.н., доцент,  
старший викладач кафедри міжнародного,  
європейського та цивільно-правових дисциплін  
*Навчально-науковий інститут права  
Сумського державного університету*

Льченко О.В., к.ю.н., доцент,  
доцент кафедри кримінально-правових дисциплін та судочинства  
*Навчально-науковий інститут права  
Сумського державного університету*

У статті проаналізовано міжнародне законодавство у сфері боротьби з корупцією в митних органах. Приділено увагу розгляду типових видів корупції, що виникають у митних органах, визначено їх чинники, негативні наслідки та стратегії протидії. Визначено, що ефективна протидія корупції в митних органах здійснюється на трьох основних рівнях: універсальному – співробітництво держав у межах міжнародних організацій; регіональному – співробітництво у межах економічних інтеграційних об'єднань та міжнародних організацій певного географічного регіону, а також на національному рівні. Встановлено, що базові принципи професійної етики та боротьби з корупцією у митній сфері регламентовано Декларацією про сумлінність митних службовців, відомою як Арушська декларація 1993 р.

Визначено, що Україна досить активно і широко залучена до процесу протидії корупції в митних органах, підписано низку важливих міжнародних угод у цій сфері. Досвід ефективної протидії корупції в Сінгапурі як успішній державі Південно-східної Азії може стати корисним для України. Наводяться ефективні елементи стратегії боротьби з корупцією в Сінгапурі, а саме: впроваджено досконале антикорупційне законодавство, сформовано єдиний спеціальний орган із боротьби з корупцією, здійснюється особливий нагляд за тими видами діяльності, де владні повноваження можуть бути використані для вилучення особою вигоди; спрощено проведення митних процедур, збільшена заробітна плата всім державним службовцям, у тому числі і митникам, здійснюється якісне та неупереджене судочинство за корупційними справами. Необхідно зазначити, що вся антикорупційна стратегія в Сінгапурі є дуже продуманою, системною та послідовною.

Ретельне вивчення досвіду Сінгапуру у боротьбі з корупцією та впровадження заходів, які найкращим чином підходять для України, дає можливість стверджувати, що у стимулюванні антикорупційної поведінки посадових осіб митних органів провідне місце повинно бути відведено переконанню, підкріпленому системою заохочувальних і стимулюючих заходів.

**Ключові слова:** корупція, митні органи, антикорупційне законодавство, міжнародні антикорупційні угоди, антикорупційна стратегія.

The article analyzes international legislation in the field of combating corruption in customs authorities. Attention is paid to the consideration of typical types of corruption in customs authorities. Their factors, negative consequences, and strategies of counteraction are determined. It has been determined that effective anti-corruption activities in customs authorities are carried out at three main levels: universal – cooperation of states within the framework of international organizations; regional level – cooperation within the framework of economic integration associations and international organizations of a specific geographic region and national level. It has been established that the basic principles of professional ethics and the fight against corruption in the customs sphere are regulated by the Declaration of Integrity of Customs Officials, known as the 1993 Arusha Declaration.

It was determined that Ukraine is quite actively and widely involved in combating corruption in the customs authorities. Several important international agreements in this area have been signed. The experience of effectively combating corruption in Singapore, as a successful state in Southeast Asia, can be useful for Ukraine. The effective elements of the anti-corruption strategy in Singapore are described. They are as follows: the perfect anti-corruption legislation has been introduced, a single special anti-corruption body has been formed, special supervision is exercised over those activities where power can be used for personal gain; simplified customs procedures, increased wages for all civil servants, including customs officers, high-quality and impartial court proceedings in corruption cases. It should be noted that the entire anti-corruption strategy in Singapore is very well thought out, systematic and consistent.

A thorough study of Singapore's experience in the fight against corruption and the implementation of measures that are best suited for Ukraine makes it possible to argue that persuasion, supported by a system of incentives, should take the leading place in stimulating the anti-corruption behavior of customs officials.

**Key words:** corruption, customs authorities, anti-corruption legislation, international anti-corruption agreements, anti-corruption strategy.

Корупція є однією із ключових проблем сучасного суспільства, походження цього явища криється в слабкості людської природи – жадібності та бажанні швидкого збагачення. Ці негативні явища мають значний вплив на всі сфери людської діяльності, не залишається осторонь і митна діяльність.

Митні органи відіграють ключову роль у будь-якій міжнародній торговій операції і нерідко є першим вікном, через яке світ дивиться на країну. У багатьох державах, що розвиваються, митні збори становлять значну частку

державних доходів. За даними Всесвітньої митної організації (далі – ВМО), в багатьох державах митні органи приносять понад 50% всіх державних надходжень, і затримка в обробці імпорту або експорту товару можуть призвести до значних втрат, збільшити витрати ведення бізнесу, негативно вплинути на конкурентоспроможність національних фірм та іноземні інвестиції. Тому поширення корупції підірває легітимність митної адміністрації і серйозно обмежує її здатність вирішувати державні завдання [1, с. 67]

Треба зазначити, що митна діяльність найбільш урадлива корупцією, це можна пояснити тим, що співробітники митних органів під час виконання своїх функціональних обов'язків є єдиними носіями влади та відповідальності. Крім того, посадові особи митних органів у процесі своєї діяльності постійно зустрічаються з деякими представниками бізнесу, які мають бажання вплинути на рішення, які приймаються митницею. Низька заробітна плата посадових осіб митних органів також є сильним мотивом отримання неправомірної вигоди під час виконання своїх обов'язків.

Айрін Хорс із Центру розвитку Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) виділяє три види корупції, типові для середовища, в якому працює митне відомство. До таких видів відноситься: *рутинна корупція*, коли приватні оператори платять хабарі, щоби прискорити проведення звичайних митних процедур; *злісна корупція*, коли декларант або брокер просить митників закрити очі на деякі незаконні дії з метою зменшення бази оподаткування або фінансових зобов'язань; *злочинна корупція*, коли представники кримінальних кіл платять хабарі за абсолютно незаконну, але прибуткову операцію типу перевезення наркотиків або порушення схем просування експорту [1, с. 67].

Корупційна поведінка може спостерігатися в широкому діапазоні – від індивідуальних випадків до систематичної практики. Більшість фахівців вказують на те, що корупція на митниці часто приймає форму добре організованої мережі, учасники якої зобов'язані ділитися доходами від незаконної діяльності з колегами і начальниками. Ця форма зберігає та захищає таку структуру від зовнішнього втручання і розвалу, що робить її ліквідацію вкрай складною.

На нашу думку, найбільш вдалу та зручну схему аналізу корупції запропонував Р. Кліттаард, який вважав, що із найбільшою ймовірністю це явище має місце тоді, коли посадові особи або групи осіб мають монополю владу над клієнтами, мають владу над проходженням товарів і наданням послуг, а також коли рівень підзвітності низький. Згідно з цією схемою, ймовірність корупції визначається за такою формулою:  $K = M + D - P$ , де:  $K$  – Корупція,  $M$  – Монополізм,  $D$  – свобода дій,  $P$  – Підзвітність. [1, с. 70] Ця формула особливо актуальна для митної справи, де через адміністративний монополізм відомство часто є єдиним органом, який відповідає за певні управлінські рішення.

Серед загальних чинників корупції у національних митних органах можна назвати такі, як: низький рівень заробітної плати працівників митниць; недостатній професіоналізм співробітників митних органів; нежакісний рівень контролю та відповідальності в митних органах; особливості менталітету; недостатні заходи дисциплінарного впливу; слабка комп'ютеризація роботи митних органів тощо [2, с. 138].

Узагальнено негативні наслідки корупції у митній сфері [3]:

- зниження рівня національної безпеки та захисту суспільства;
- недоотримання або зменшення доходів державного бюджету і шахрайство;
- вплив 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;
- низький рівень моралі й «честі мундира».

Виходячи з вищевикладеного, треба зазначити, що ефективна протидія цьому негативному явищу здійснюється на трьох основних рівнях: універсальному – спів-

робітництво держав у межах міжнародних організацій; регіональному – співробітництво у межах економічних інтеграційних об'єднань та міжнародних організацій певного географічного регіону, а також на національному рівні.

Так, на універсальному рівні важливий внесок щодо міжнародно-правового регулювання питань у сфері боротьби з корупцією було здійснено Генеральною Асамблеєю ООН, яка 15 грудня 1975 року прийняла резолюцію 3514 (XXX) [4]. Цей документ закликає уряди всіх держав світу вжити на національному рівні всіх необхідних заходів щодо запобігання та протидії корупції, які вважаються доцільними, включаючи законодавчі.

Завдання, які визначені зазначеною вище резолюцією, було уточнено та деталізовано в різних міжнародних документах, прийнятих у межах ООН, а саме: Резолюції Генеральної Асамблеї ООН «Боротьба з корупцією» від 12 грудня 1996 р. (A/RES/51/59); Декларації ООН «Про боротьбу з корупцією та хабарництвом у міжнародних комерційних операціях» (1996 р.); Керуючих принципах для ефективного виконання Кодексу поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку (1989 р.); Міжнародному кодексі поведінки державних посадових осіб (1996 р.). Одним із найважливіших міжнародних договорів у сфері боротьби з корупцією, який було укладено у межах ООН, треба вважати Конвенцію ООН проти корупції, прийняту на 58 сесії Генеральної Асамблеї ООН у жовтні 2003 р. [5]. Цей документ визначав основні засади антикорупційної політики держав-учасниць цього міжнародного договору, також були встановлені певні вектори розвитку національного законодавства у цій сфері.

Базовим міжнародним документом у сфері боротьби з корупцією в митних органах є прийнята Радою митного співробітництва у 1993 р. (у 2003 р. переглянута) Декларація про сумлінність митних службовців, відома як Арушська декларація 1993 р. Цей міжнародний документ не носить обов'язкового характеру, однак містить базові принципи професійної етики та боротьби з корупцією у митній сфері. Слід відзначити, що ця декларація тільки визначає всеосяжні концептуальні рамки, реальне втілення в життя кожного елемента лежить на самих митних відомствах.

Арушська декларація складається з десяти основних принципів, що підлягають застосуванню національними митними органами під час розроблення національного законодавства щодо забезпечення боротьби з корупцією на митниці. До них належать [6]:

1. «Лідерство і підтримка» – в розумінні цієї декларації проголошений принцип покладе відповідальність за запобігання корупції на керівництво митного органу.
2. «Законодавство» – принцип уніфікації законодавства та митних процедур з метою усунення непотрібних формальностей і дублювання та узгодження їх із принципами оновленої Кіотської конвенції.
3. «Прозорість» – пропагує високий ступінь упевненості й передбачуваності відносин із митницею інших учасників митних процедур, розроблення на високому рівні правил або стандартів обслуговування клієнтів.
4. «Автоматизація», метою якої є комп'ютеризація митних функцій задля усунення можливостей для корупції, підвищення рівня моніторингу та перегляду адміністративних рішень, прийнятих на розсуд працівників митних органів.
5. «Реформа і модернізація» – принцип, який пропагує, що ініціативи щодо реформ і модернізації повинні бути комплексними і стосуватися всіх аспектів діяльності митниць. Вихідним пунктом для таких ініціатив слугує оновлена Кіотська конвенція.
6. «Перевірка і розслідування» – цей принцип має допомогти забезпечити розумний баланс між позитивною стратегією заохочення високого рівня законсервованості й репресивною стратегією виявлення випадків корупції.

7. «Кодекс поведінки» – цей принцип рекомендує створення комплексного кодексу поведінки, що встановлює практичні й однозначні правила поведінки митного персоналу.

8. «Управління кадрами» – зазначений принцип передбачає такі заходи: адекватний рівень заробітної плати; найм і підтримку персоналу, який дотримується або прагне дотримуватися принципів чесної поведінки; навчання та підвищення кваліфікації митного персоналу після найму і впродовж усієї кар'єри, сприяння підтриманню на високому рівні етичних і професійних стандартів тощо.

9. «Моралі та організаційної культури» має заохочувати співробітників митниць до прийняття ними на себе відповідної відповідальності за боротьбу з корупцією на своєму рівні.

10. «Відносин із клієнтами» – цей принцип декларує відкриті, прозорі й продуктивні стосунки з клієнтами митниці.

Зазначені вище базові принципи спрямовані на те, щоби зменшити монополізм влади та одночасно зміцнити реальну відповідальність за прийняті рішення. Треба звернути увагу також на те, що зазначені принципи безпосередньо пов'язані з формулою Р. Клітгаарда.

На регіональному рівні держави також активно співпрацюють у сфері боротьби з корупцією в межах міжнародних регіональних організацій та економічних інтеграційних об'єднань, наприклад таких, як Європейський Союз (ЄС), Рада Європи, Асоціація держав Південно-Східної Азії (АСЕАН) та ін.

Важливий внесок у міжнародно-правовому регулюванні питань боротьби з корупцією здійснює Рада Європи, яка є розробником сучасних антикорупційних стандартів та спеціалізованого контрольного органу за дотриманням антикорупційних стандартів у державах-членах Ради Європи – Групи держав проти корупції (GRECO). Європейські стандарти у сфері протидії корупції містяться у таких міжнародних документах, як: Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією (1999 р.), Цивільна конвенція Ради Європи про боротьбу з корупцією (1999 р.), Двадцять принципів боротьби з корупцією (1997 р.), Модельний кодекс поведінки для державних службовців (2000 р.), Єдині правила протидії корупції при фінансуванні політичних партій та виборчих кампаній (2003 р.) [7].

Треба також зазначити, що Україна досить активно і широко залучена до цього процесу і підписала низку важливих міжнародних антикорупційних угод. Зокрема, Конвенцію ООН проти корупції, Цивільну конвенцію про боротьбу з корупцією, Кримінальну конвенцію про боротьбу з корупцією, Додатковий протокол до Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією. У зв'язку з набуттям для України чинності Цивільної конвенції Ради Європи про боротьбу з корупцією з 1 січня 2006 року Україна стала сороковим членом GRECO. Також Україна є учасницею міжурядових міжнародних організацій, таких як: ООН ВМО, СОТ, що у свою чергу стало основним стимулом для приєднання її до базових міжнародних договорів у цій сфері.

Ефективна боротьба з корупцією в Україні вимагає вивчення та використання досвіду інших держав у цій сфері. Досвід протидії корупції в інших державах може стати корисним для нашої держави. Звернемо увагу на досвід успішних країн Південно-Східної Азії, а саме Сінгапуру.

Ця країна вже довгі роки є одним із лідерів у світовому рейтингу з результативності протидії корупції. Аналітики відзначають, що основними складовими частинами подібного успіху стали постійні зусилля керівництва держави з підбору та виховання чесних, невідкупних, ефективних політичних лідерів та державних службовців.

Під час здобуття незалежності Сінгапур страждав від високої корупції. Лі Куан Ю – перший прем'єр-міністр Республіки Сінгапур (1959–1990), один із творців сінгапурського «економічного дива», так характеризував

становище: «Корупція є однією з рис азіатського способу життя». Боротьба з корупцією почалася «шляхом спрощення процедур прийняття рішень і видалення будь-якої двозначності в законах в результаті видання ясних і простих правил, аж до скасування дозволів і ліцензування». Були різко підняті зарплати суддям, поліцейським, відповідальним держслужбовцям. Була жорстко придушена мафія (тріади), створений незалежний орган для боротьби з корупцією у вищих ешелонах влади. Розслідування було ініційовано навіть проти міністрів, близьких родичів і соратників Лі Куан Ю [8].

В основу комплексної та системної стратегії боротьби з корупцією в Сінгапурі покладено вирішення двох взаємопов'язаних блоків завдань. Перший орієнтований на усунення умов для здійснення корупційних дій. Він включає розроблення і вдосконалення антикорупційного законодавства; формування спеціальних органів по боротьбі з корупцією; особливий нагляд за тими видами діяльності, де владні повноваження можуть бути використані для вилучення особистої вигоди; контроль за проходженням бюджетних коштів; скорочення, спрощення і прозорість більшості адміністративних процедур. Треба зазначити, що митниця Сінгапуру є однією з найшвидших і найефективніших у світі. Згідно з дослідженнями, країна отримала одні з найвищих оцінок за показниками зручності розташування морських портів і аеропортів, швидкості митного оформлення (менше 1 дня при експорті та 1 день при імпорті) та частці фізичних оглядів вантажів (всього лише 1%). Треба також зазначити, що зниження митних бар'єрів і спрощення формальностей – це один із найголовніших чинників залучення іноземних інвесторів в країну [9]. Другий блок антикорупційної стратегії пов'язаний з ліквідацією спонукальних мотивів для здійснення корупційних дій. Його головним змістом стали формулювання і твердження на практиці принципів «Чесного і невідкупного уряду», поширення їх на всю державну службу [10].

Свої особливості в Сінгапурі має судочинство за корупційними справами. Значно підвищена незалежність судової системи, укріплені персональний склад і піднята зарплата суддів, забезпечений їх привілейований статус. Законом встановлена, по суті, презумпція винності службовця будь-якого державного відомства або державної громадської організації. Будь-яка винагорода, отримана чиновником від іншої особи, буде вважатися хабарем, поки не буде доведено протилежне. Тягар доведення своєї невинності лягає на самого службовця. Ліквідовано анонімність свідків і забезпечено захист особи інформатора, який заявляє про корупційні злочини. Треба також зазначити, що особи, викриті в дачі неправдивих свідчень, переслідуються судом та караються тюремним ув'язненням і значним штрафом. Засуджені у корупційних справах чиновники позбавляються всякого права повернення на державну службу. Для боротьби з хабарами і відкатами в приватному секторі будь-яка особа, що пропонує, дає або бере хабар за придбання товару у конкретного постачальника, може бути оштрафована або засуджена на певний термін, або і те й інше разом із обов'язковою виплатою штрафу, еквівалентного сумі хабара. Підлягають суду і покаранню в тому ж обсязі посередники, що пропонують або беруть хабар від імені іншої людини [11].

Виходячи з викладеного вище, треба зазначити, що протидія корупції в національних митних органах здійснюється на трьох основних рівнях: універсальному, регіональному та національному. Україна бере досить активну участь у цьому процесі, підписано низку важливих міжнародних антикорупційних угод. Вона також є учасницею міжурядових міжнародних організацій, таких як: ООН ВМО, СОТ, що стало основним стимулом для приєднання її до базових міжнародних договорів у цій сфері.

В Україні більшість заходів боротьби з корупцією, про які зазначено вище, присутні. Було створено систему

антикорупційних органів, таких як: Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК), Спеціалізована антикорупційна прокуратура (САП), Національне антикорупційне бюро України (НАБУ), Вищий антикорупційний суд України, Державне бюро розслідувань (ДБР). Крім того, створені деякі непрямі інструменти боротьби з корупцією, наприклад такі, як: система електронних закупівель ProZorro, портал відкритих даних державної влади та місцеві портали відкритих даних на рівні областей та міст. Розроблено антикорупційне законодавство. Україна також вжила певних заходів, спрямованих на приведення національного митного законодавства у відповідність до міжнародних стандартів спрощення та гармонізації митних процедур у міжнародній торгівлі.

Однак, незважаючи на значні заходи протидії корупції в митних органах, їх ефективність нині в Україні недостатня. Щорічно державний бюджет України недоотримує мільйони гривень податків та зборів через корупцію на митниці. Все частіше Служба безпеки України фіксує збільшення кількості корупційних проваджень, що стосуються працівників митних органів.

Треба звернути увагу на те, що антикорупційна стратегія в Сінгапурі має високу ефективність у зв'язку з тим, що вона базується на таких засадах, як: сильна політична воля вищого керівництва Сінгапуру у боротьбі з корупцією, у протидії корупції в державі задіяні не лише антикорупційні органи, але й громадянське суспільство. Інформація про антикорупційну діяльність в Сінгапурі є відкритою, прозорою та доступною. Державні службовці є підзвітними та підконтрольними єдиному незалежному антикорупційному органу – Бюро з розслідування корупції, що здійснює контроль за чистотою діяльності державних службовців незалежно від їх рангу. Суттєво збільшена заробітна плата всім державним службовцям, у тому числі і митникам. Висока ефективність у протидії корупції в Сінгапурі базується також на якісному та неупередженому судочинстві за корупційними справами. Необхідно відзначити, що вся антикорупційна стратегія в Сінгапурі відрізнялася продуманістю, системністю та послідовністю дій.

Отже, наведена вище антикорупційна стратегія Сінгапуру може стати дієвим підґрунтям для успішної боротьби з корупцією у митних органах України.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Хосе Б. Сокола. Руководство по модернизации таможенной службы / Под ред. Люка де Вульфа; пер. с англ. Издательство «Весь Мир», 2007. 328 с.
2. Corruption at the Customs: combating corruption at the customs administration / Boris Begović [et al.]. Belgrade : Center for Liberal Democratic Studies (Belgrade, Goragraf), 2002. 166 p.
3. Декларація РМС про сумлінність митних службовців, 1993. URL: <http://www.wcoomd.org/en/about-us/legal-instruments/declarations.aspx>. (дата звернення: 08.05.2021).
4. Генеральна ассамблея ООН – тридцята сесія. URL: <https://undocs.org/ru/A/RES/3514%28XXX%29> (дата звернення: 08.05.2021).
5. Конвенція ООН проти корупції. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_c16#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16#Text) (дата звернення: 10.05.2021).
6. Декларація РМС про сумлінність митних службовців, 1993. URL: <http://www.wcoomd.org/en/about-us/legal-instruments/declarations.aspx> (дата звернення: 10.05.2021).
7. Участь України в міжнародному співробітництві у сфері запобігання та протидії корупції. URL: [https://minjust.gov.ua/m/str\\_35749](https://minjust.gov.ua/m/str_35749) (дата звернення: 10.05.2021).
8. В чем секрет азиатского экономического чуда. URL: <https://www.kcci.kharkov.ua/ru/articles/singapur.html> (дата звернення: 10.05.2021).
9. Почему таможеню Сингапура считают лучшей в мире? URL: <http://провед.рф/article/40836-pochemu-tamozhnyu-singapura-schitayut-samoy-luchshey-v-mire.html> (дата звернення: 10.05.2021).
10. Опыт Сингапура в борьбе с коррупцией. URL: [http://www.gugenplan.spb.ru/UserFiles/BUKLET\\_singapore\\_22.06.2018.pdf](http://www.gugenplan.spb.ru/UserFiles/BUKLET_singapore_22.06.2018.pdf) (дата звернення: 11.05.2021).
11. Борьба с коррупцией в Сингапуре: слагаемые успеха. URL: <https://www.nbrb.by/bv/articles/8938.pdf> (дата звернення: 11.05.2021).