

Фанін О.В.

*Національний університет «Одеська юридична академія»,
аспірант кафедри морського та митного права*

АНАЛІЗ ПЕРЕДУМОВ КОРУПЦІЇ В МИТНИХ ОРГАНАХ

На боротьбу з корупцією щороку витрачаються значні суми коштів, розроблено багато механізмів покарання за корупцію, тощо. Проте, на нашу думку, необхідно боротися не з наслідками, а з причинами цього явища.

На підставі спостережень корупції в трьох митницях, які фігурують у дослідженні Hors (Hors, Irène. «Fighting corruption in customs administration: what can we learn from recent experiences?» OECD Development Centre, Working Paper No. 175 (Formerly Technical Paper No. 175), а саме Філіппінах, Болівії та Пакистані, використання простого підходу до аналізу корупції дозволяє розрізнити можливості для корупції та обґрунтування суб'єктів у зловживанні цією можливістю, логіку їх дій.

Можливо розрізнити два блоки передумов, що сприяють корупції в митних органах цих та більшості країн: недоліки в митних адміністраціях, що сприяють створенню можливостей для корупції, та характеристики навколишнього середовища, що сприяє розвитку зазначеної логіки дій.

До першого блоку передумов можливо віднести дискреційні повноваження, можливість працювати у мережі спільників, відсутність ефективного контролю.

В митних органах різних країн розповсюджені ситуації, коли складні бюрократичні процедури потребують особистої взаємодії між операторами та митними органами практично у всіх операціях: оформлення імпорту, експорту, дозволу на транзит та ін. Також, нерідким є надмірне розповсюдження суб'єктивного підходу в управлінні митними операціями, а саме відбір вантажів для контролю на дискреційній основі, без застосування об'єктивних критеріїв, контроль, заснований на фізичних перевірках, з невеликим використанням технічних засобів, відсутність ефективної інформаційної системи для забезпечення контролю операцій у віддалених постах. Все це створює велику кількість корупційних можливостей.

Численні дослідження показують, що від глибоко укоріненої корупції страждають системи управління людськими ресурсами. Коли призначення та просування по службі залежать від корупції, це значно сприяє формуванню та підтримці мережі спільників. Згідно зі згаданим дослідженням Hors у Пакистані, наприклад, призначення, переведення і просування по службі здійснювались не на основі заслуг. Призначення на посади, від яких залежали великі надходження від хабарництва, продавались з аукціону максимальній кількості претендентів, які, крім сплати за це великих коштів, зобов'язувалися забезпечити вищим посадовим особам регулярні платежі зі своїх подальших корумпованих заробітків.

Іншою характерною передумовою, яка залишає можливості для зловживань, є відсутність або неефективність управління. Якщо говорити про проведені дослідження у Пакистані та Болівії, то можна виявити загальні для всіх корумпованих митних адміністрацій проблеми. Так, наприклад, у Пакистані прийняті стандарти поведінки дер-

жавних службовців, відповідальність митних офіцерів за дії підлеглих осіб, передбачена відповідна правова основа для розгляду справ про корупцію, неправомірну поведінку і порушення службових обов'язків. Тим не менш, за відсутності бажання дотримуватися цих норм, всі ці внутрішні механізми дисципліни залишилися чисто декоративними.

Аналогічним чином в Болівії владі не вистачає волі для здійснення належного контролю і адекватних санкцій. Враховуючи потайний характер корупції, її в будь-якому випадку важко довести, але процес звинувачення у корупції був також обмежений законом, відповідно до якого корупція діяння повинні фіксуватися через формальні регулярні судові канали, а не через адміністративні процедури.

Одним з найбільш важливих аргументів, що викликає митну корупцію в країнах, що розвиваються, є низький рівень заробітної плати. У Пакистані, наприклад, зарплати прийняті без урахування інфляції і цін на основні життєві потреби. Зарплата співробітників нижчої ланки митних органів унеможлиблює підтримання ними рівня життя на рівні розумних стандартів. Співробітники, які мешкали лише на свою зарплату, не могли орендувати будинок або вивчити своїх дітей.

На більш високих рівнях в ієрархії митних органів, однак, цей аргумент не застосовується, оскільки заробітки в них більш ніж комфортні. Це ілюструє розвиток соціальних очікувань, пов'язаних з обійманням посад в митних адміністраціях. Серед старших офіцерів пакистанської митниці наприклад, стали нормою показне життя і екстравагантні витрати. Таке ставлення посадових осіб митних органів була обумовлена поведінкою оточуючих еліт, які звичайно потурали незаконній діяльності і показному багатству.

Корупція може вступити на політичну сцену по-різному. Наприклад, важливою особливістю проблем Болівії була боротьба за контроль над грошовими потоками, які йшли від митної адміністрації та її системи паралельних митниць.

Як тільки якась група отримувала доступ до митної адміністрації, вона ставила своїх людей на ключові посади. Згодом, частина ресурсів, одержаних від хабарів, надавалася владі, яка підтримала їх призначення, в обмін на цю підтримку. Групи, виключені з цього процесу, вживали заходів тиску і інтриг, поки вони не отримували частину переваг. Прийшовши до влади, у свою чергу, вони позбувалися минулих офіцерів і приводили на їх місце нових.

Високий рівень податків, що стягується митними адміністраціями, створює сильні стимули для шахрайства та корупції, особливо там, де контроль є неефективним, і де виникла загальна недовіра до держави.

В останні роки вплив корупції в митницях вийшов на перший план політичних дискусій з питань торгівлі. СОТ твердо вважає, що угоди щодо спрощення процедур торгівлі забезпечать значний імпульс світовій торгівлі. Прикладом може слугувати видання у 1999 році переглянутої Кіотської конвенції про спрощення митних процедур.

Незважаючи на різні раунди торговельних переговорів, багато країн мають високий рівень тарифних і нетарифних бар'єрів на товари, які надходять через митницю. Таким чином, вплив корупції в митних зборах на торгові потоки може залежати від ступеня нормативних бар'єрів, що існують в конкретній країні. В той час, як корупція перешкоджає торгівлі в умовах низьких тарифів, вона може стимулювати торгівлю в умовах високих тарифів.

З одного боку, корумповані митні чиновники вимагають хабара, щоб зробити те, що вони повинні робити, як, наприклад, за митне очищення товарів, а з іншого, вони можуть брати хабар, щоб зробити те, що вони не повинні робити, що дозволяє фірмам уникнути формальні торговельні бар'єри, такі як імпорتنі тарифи і квоти.

Корупція вимагає сплати додаткових платежів та перешкоджає торгівлі в більшості випадків. Однак, формуючи фіскальну та антикорупційну політику необхідно розуміти, що в умовах високих тарифів, де тарифи перевищують 25-30%, корупція буде майже неминуче виникати, оскільки в змозі фактично збільшити торговельні потоки між країнами, дозволяючи фірмам уникнути цих тарифних бар'єрів.

Таким чином, на нашу думку, урядам країн, які бажають мінімізувати передумови корупції в своїх митних адміністраціях, які в більшості випадків і є причинами цієї корупції, варто прийняти до уваги напрацьовані вченими висновки та виявлені взаємозв'язки.