

Є. Б. Павленко, інспектор сектора спецоперацій та фізичного захисту ВМВ СМВ та ОБз ПМЗ
Львівської митниці, ад'юнкт Львівського національного університету внутрішніх справ

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО ВПРОВАДЖЕННЯ РАМКОВИХ СТАНДАРТІВ БЕЗПЕКИ SAFE ТА ЇХ РОЛЬ У ПРОЦЕСАХ БОРОТЬБИ З КОНТРАБАНДОЮ

Стаття висвітлює деякі актуальні питання запровадження міжнародних Рамкових стандартів безпеки SAFE та їх роль у процесах боротьби з контрабандою. Автор також аналізує передумови виникнення, механізми та інструменти імплементації Рамкових стандартів.

The article covers some problems of the implementation of the international SAFE Framework of Standards and their role in the process of fight against smuggling. The author also analyzes the background of the occurrence, the mechanism and tools of the implementation of SAFE Framework of Standards.

Ключові слова. Імплементація Рамкових стандартів, організаційно-правові основи охорони ЗЕД, модернізація митних органів, універсальна модель митної служби.

Вступ. Україна стоїть сьогодні на шляху демократичних перетворень та технологічного розвитку, що стосуються всіх сфер життя суспільства і спричинені не тільки необхідністю оновити та змінити суспільство, вони є наслідком взаємовпливів і закономірних перетворень, що відбуваються у всьому світі. В умовах ринкової економіки одним з основних завдань зовнішньоекономічної політики Української Держави на сучасному етапі є всебічний розвиток і розширення зовнішньої торгівлі, зміцнення економічних зв'язків з іншими країнами, захист вітчизняного товаровиробника, впорядкування системи збирання митних платежів.

Сучасне суспільство потребує не лише нових умінь і знань від фахівців, що стоять на захисті державних інтересів, але й перебудови стратегічної діяльності з питань економічної безпеки, спрямованої на міжнародні норми. Створення та запровадження ефективних механізмів як безпеки держави в цілому, так і її окремих складових, наприклад процесів боротьби з контрабандою, – проблема сьогодення. Обравши шлях на кардинальні реформи, на входження до європейського та світового торговельно-економічного простору, поліпшення якості послуг, українська митниця потребує приведення всіх її компонентів до загальноприйнятих світових стандартів, що відповідатимуть кращим світовим зразкам, у тому числі в галузі митної справи. Виконання цього завдання багато в чому залежить і від належного правового регулювання діяльності суб'єктів господарювання в галузі зовнішньоекономічних зв'язків, удосконалення порядку переміщення товарів та інших предметів через митний кордон держави.

Останнім часом особливе занепокоєння викликає контрабанда – переміщення товарів через митний кордон України поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю, вчинюване у великих розмірах, а також незаконне переміщення історичних та культурних цінностей, отруйних, сильнотоксичних, радіоактивних або вибухових речовин, зброї та боєприпасів (крім гладкоствольної мисливської зброї та бойових припасів до неї), а також стратегічно важливих сировинних товарів, щодо яких законодавством встановлено відповідні правила вивезення за межі України.

© **Є. Б. Павленко, 2009**

Необхідність боротьби з контрабандою викликана також інтересами захисту внутрішнього ринку та вітчизняного товаровиробника, діяльність яких сприяє надходженням у загальнодержавний та місцеві бюджети.

В умовах зростання рівня злочинності значущість забезпечення захисту суверенітету і безпеки України, прав та свобод громадян залежить від того, наскільки чинне законодавство відповідає сучасним реаліям життя і відображає тенденції судової практики. Це стосується й законодавства, спрямованого на боротьбу з контрабандою. Слід зазначити, що актуальність проблем гармонізації законодавства різних галузей права, а також його поєднання на взаємовигідних умовах з нормативними установленнями інших держав визначається дедалі зростаючою участю України в зовнішньоекономічних зв'язках з іншими державами. Реформування законодавства України у сфері зовнішньоекономічної діяльності стає важливим засобом розвитку і зміцнення її економіки.

Загальним проблемам безпеки держави і питанням боротьби з контрабандою присвячено багато праць вітчизняних і закордонних науковців. Так, склад контрабанди розглядався в кандидатських дисертаціях Н. В. Качева, М. П. Дороніна, В. М. Колдаєва, В. В. Лук'янова, Б. І. Тишкевича, Ю. І. Сучкова. Важливий внесок у дослідження питань контрабанди зробили такі вчені: Л. В. Багрій-Шахматов, А. Ф. Бантишев, В. А. Владимиров, В. М. Володько, М. П. Карпушин, В. І. Курляндський, П. С. Матишевський, Ю. Б. Мельникова, С. І. Нікулін, Г. Б. Устинова.

Суттєву роль у виробленні авторської концепції кримінально-правової охорони від злочинних контрабандних посягань відіграли праці вчених А. І. Алексєєва, Х. Д. Алікперова, П. П. Андрушка, М. М.

Бабаєва, Т. А. Боголюбової, А. І. Долгової, В. С. Емінова, Е. М. Жевлакова, Б. В. Коробейникова, М. Б. Крупкіна, Н. Ф. Кузнецової, В. В. Лунєєва, Ю. І. Ляпунова, А. І. Наумова, В. В. Орехова, Е. Ф. Побігайло, А. Р. Ратинова, К. Ф. Скворцова, С. Л. Стрельцова, В. Я. Тація, Є. А. Фролова, В. Г. Храбскова та ін.

Незаперечним позитивним внеском у розробку питань боротьби з контрабандою, реалізації шляхів і засобів розв'язання проблеми безпеки держави є наукові праці С. А. Гадойбоєва, Д. Д. Давітадзе, Є. І. Макаренка, О. М. Омельюка, О. О. Житнія, В. І. Борисова, В. П. Коржа, О. Кравченка, В. Шевченка, О. Ларіної, П. Ліщишина, П. Козира та ін.

На міжнародному рівні увага зосереджується зараз, насамперед, на проблемах боротьби з тероризмом (Burke Ronald J. 2005) та безпеки ланцюгів постачання (Bubble group Ltd, 2004; Agron Earl, 2006; Bockel R., Hints J., 2006; Jones Nina, 2006; Gutierrez X., Hints J., Wieser P., Hameri A. P., 2007; Edmonson R. G., 2005, 2007).

Як уже зазначалося, ситуація, що виникла у зовнішньоекономічній сфері діяльності країни, пояснюється не лише соціально-економічною кризою і “прозорістю” державних кордонів України з країнами СНД, але й недостатньою роботою її митних та правоохоронних органів, недосконалою правовою базою боротьби з контрабандою. Тобто активізація зовнішньоекономічної діяльності та проведення правової реформи зумовлюють потребу вдосконалення нормативних основ боротьби з контрабандою.

Серед комплексу невідкладних заходів, необхідних для активізації боротьби з контрабандою, потрібно особливо виділити і проблему вдосконалення кримінально-правових заходів боротьби з цим злочином, і важливість розробки теоретичних та прикладних досліджень у цій галузі, що відповідають сьогоденню і потребам правозастосовної практики.

Незважаючи на велике соціально-економічне і політико-правове значення розробки комплексу проблем удосконалення організаційно-правових основ охорони зовнішньоекономічної діяльності держави від злочинних посягань, розгляду питання запровадження міжнародних Рамкових стандартів безпеки SAFE та їх ролі у процесах боротьби з контрабандою в українській кримінально-правовій науці ще не було приділено достатньо уваги.

Постановка завдання. Тому мета даної статті – висвітлити концептуальні підходи до запровадження міжнародних Рамкових стандартів безпеки SAFE та їх роль у процесах боротьби з контрабандою, проаналізувати передумови та необхідність їх виникнення в міжнародному контексті.

Результати дослідження. У червні 2005 р. Всесвітня митна організація (далі – ВМО) – єдина міжурядова організація, яка спеціалізується на митній справі – прийняла Рамкові стандарти безпеки та спрощення світової торгівлі (SAFE) [1]. Нині членами ВМО є 174 країни світу з 6 регіонів. А Рамкові стандарти – міжнародний інструмент, що містить 17 стандартів, в яких регламентується безпека, спрощення торгівлі, боротьба з корупцією та збирання податків. Виходячи з того, що роль митниці у XXI ст. потребує оновленого професійного підходу до управління та функціонування митних адміністрацій у всьому світі, Всесвітня митна організація започаткувала дві програми: COLUMBUS (WCO Columbus Programme) та PICARD (Partnership in Customs Research and Academic Development).

COLUMBUS (WCO Columbus Programme) – програма модернізації митних служб (capacity building programme), яка була започаткована для надання допомоги при роботі з Рамковими стандартами безпеки.

PICARD (Partnership in Customs Research and Academic Development) – програма партнерства в галузі митних досліджень та академічного розвитку, головним завданням якої є розробка та імплементація Стандартів професійного навчання/перепідготовки митників [2, 3].

З прийняттям Україною 23.06.2005 р. на 105/106 сесії Всесвітньої митної організації введених ВМО Рамкових стандартів безпеки і спрощення світової торгівлі та приєднанням України до протоколу про внесення змін до Міжнародної конвенції про спрощення та гармонізацію митних процедур (Закон України від 05.10.2006 р., який набрав чинності 01.11.2006 р.) [4], нашою державою підтримано курс на уніфікацію міжнародних Стандартів безпеки, модернізацію митних служб, зміцнення кадрового потенціалу.

Держмитслужба України підписала Декларацію про наміри щодо впровадження Рамкових стандартів ВМО на національному рівні й затвердила Концепцію модернізації діяльності митної служби України (Наказ Держмитслужби України від 17 жовтня 2006 р., № 895) [5], що дає можливість не лише використовувати міжнародні стандарти у розбудові національної митної системи, але й сприятиме кращій погодженості національних пріоритетів у митній сфері з міжнародними стандартами і дозволить ефективніше захищати національні інтереси України у сфері розвитку міжнародної торгівлі та економічної співпраці, перш за все шляхом використання механізмів ВМО для модернізації митних служб та імплементації стандартів.

Найголовнішим з механізмів модернізації, згідно з концепцією ВМО, є Регіональні центри зі зміцнення інституційних спроможностей митних адміністрацій (РЦІР), інакше Регіональні центри інституційного розвитку (модернізації) (їх 5 у світі), вони виступають координаційними механізмами впровадження міжнародних стандартів.

У митному контексті інституційні спроможності зазвичай розуміються як розвиток та досягнення певних умінь, компетентності, інструментів, процесів та ресурсів, необхідних для митних адміністрацій при виконанні їх функцій та досягненні поставлених цілей.

Зараз починається друга фаза нарощування потенціалу ВМО і митних служб, а саме фаза реалізації міжнародних стандартів. Вважається, що 2–3 роки триватиме процес розробки практичних інструментів для впровадження ідей, які будуть представлені у збірці документів ВМО з модернізації (WCO Capacity Building

Development Compendium). ВМО надасть своїм членам кращі практики та знання всіх митних служб 174 країн-членів ВМО, а також адресно їх експертну оцінку.

Важливо, що до пріоритетів ВМО, крім нарощування потенціалу митних служб, належать питання безпеки і сприяння розвитку торгівлі, насамперед безпеки ланцюгів постачання та боротьби з контрабандою, з фальсифікацією продукції та піратством. У червні 2004 р. на засіданні в Женеві ВМО закликала особливу увагу приділити питанням спрощення митних процедур і прийняття сучасних методів контролю, які базуються на оцінці ризиків. Тим самим ВМО наголосила, що питання, окреслені в Рамкових стандартах безпеки, потребують широкомасштабних змін. Була прийнята програма G8, яка стала одним з інструментів імплементації стандартів безпеки.

У червні 2008 р. Рада ВМО прийняла програмний документ “Митниця у 21-му столітті” C21 [6], який включає аналіз завдань ВМО та митних служб щодо захисту суспільства (рис. 1) [7].

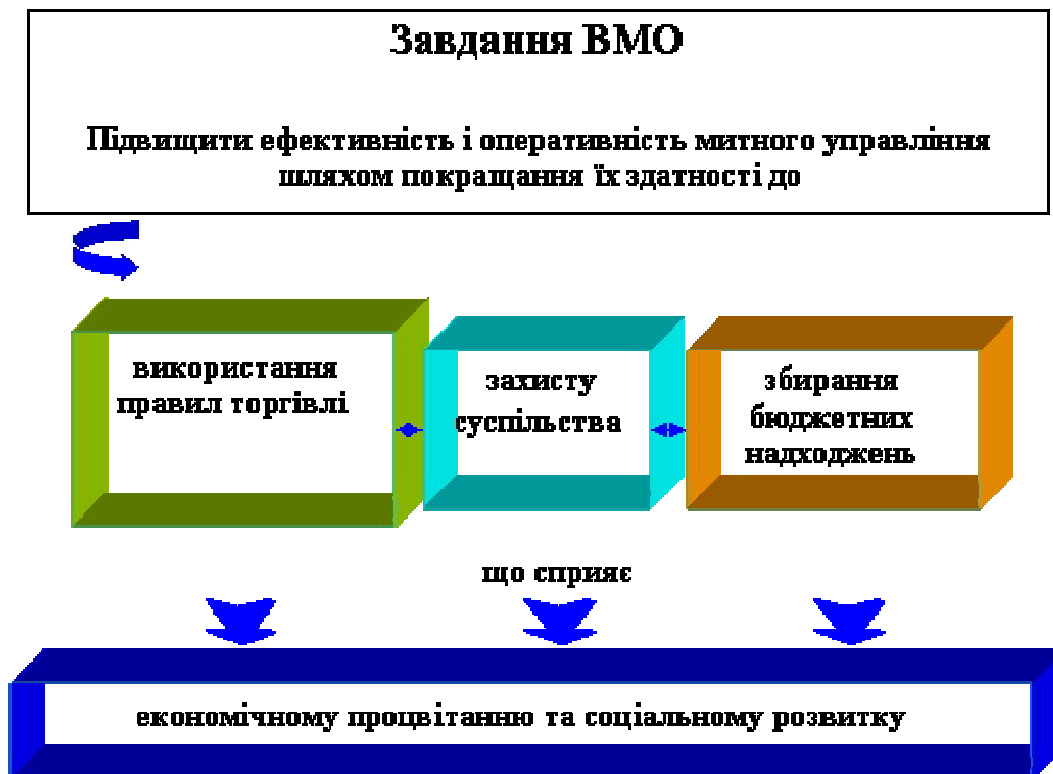


Рис. 1. Схема аналізу завдань ВМО та митних служб

Хоча не існує універсальної моделі для сучасних митних служб, але світова спільнота вважає, що всі заходи розвитку інституційних спроможностей на митницях повинні бути зосереджені на покращанні діяльності в галузі митної справи відповідно до кожного ключового принципу, визначеного в новій редакції Конвенції Кіото, і ключова роль у координації цих зусиль належить ВМО.

Зрозуміло, що завдяки консолідованим міжнародним зусиллям митні служби перебувають у постійному процесі еволюції, змінюються їх функції. Як на міжнародному, так і на національному рівнях на передній план виходять питання збирання податків, захисту економічних інтересів вітчизняного виробника, суспільства в цілому, економічного розвитку і безпеки держави. Для вирішення цих питань застосовуються уніфіковані концептуально, але національно адаптовані підходи, які реалізуються шляхом впровадження Рамкових стандартів безпеки як механізму імплементації (рис. 2) [7].



Рис. 2. Схема еволюції митниці

Висновки. Підсумовуючи сказане, слід зазначити, що світовий та європейський досвід у галузі митної справи, її окремих напрямків, наприклад боротьби з контрабандою, є важливим інструментом пошуку інформації, узагальнення досвіду та вироблення на цій основі національних інструментів і механізмів забезпечення безпеки держави. На сучасному етапі ключову роль у цьому процесі адаптації міжнародного досвіду відіграють Рамкові стандарти безпеки SAFE Всесвітньої митної організації.

Перспективою подальших розвідок у даному напрямку вважаємо як детальне дослідження існуючих міжнародних інструментів і механізмів імплементації Рамкових стандартів безпеки SAFE, так і подальшу їх розробку на національному рівні.

Література

1. WCO SAFE Framework of Standards. June 2005 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.wcoomd.org. – Заголовок з екрана.
2. WCO Columbus Programme [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.wcoomd.org. – Заголовок з екрана.
3. Partnership in Customs Research and Academic Development [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.wcoomd.org. – Заголовок з екрана.
4. Закон України “Про приєднання України до протоколу про внесення змін до Міжнародної конвенції про спрощення та гармонізацію митних процедур” від 05.10.2006 р., набрав чинності 01.11.2006 р.
5. Концепція модернізації діяльності митної служби України // Наказ Держмитслужби України від 17 жовтня 2006 р., № 895.
6. Customs in the 21st Century. World Customs Organization [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.wcoomd.org. – Заголовок з екрана.
7. Meille, Benedicte. **Customs in the 21st Century**. World Customs Organization. –Презентація. Грудень 2008. – Заголовок з екрана.