

## ДОСВІД США У СФЕРІ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ ЗЛОЧИННОСТІ МИТНИМИ ОРГАНАМИ

**ЧЕРКАССЬКИЙ Руслан Анатолійович** - кандидат наук з державного управління

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

УДК 342.9

DOI 10.32782/EP.2021.4.30

*У статті, спираючись на аналіз наукових поглядів вчених, узагальнено досвід Сполучених Штатів Америки у сфері запобігання та протидії злочинності митними органами. Акцентовано увагу на тому, що у вказаній країні сформовано досить дієві та ефективні правові та організаційні механізми запобігання митній злочинності. Сформовано авторське бачення стосовно того, який саме досвід США у сфері протидії митній злочинності слід використати у вітчизняних реаліях.*

*Ключові слова:* злочинність, злочин, протидія, запобігання, митна злочинність, США, законодавство.

### Постановка проблеми

Специфіка функціонування органів державної влади, зокрема митної служби, в умовах економічної та політичної кризи в Україні зумовлює не лише необхідність, актуальність і важливість аналізу стану й прогнозування перспектив розвитку митної служби, а й опрацювання науково обґрунтованих комплексних програм і стратегій управління митною сферою із використанням передового зарубіжного досвіду функціонування та модернізації митної служби. Так, В.В. Ченцов цілком слушно наголошує, що останнім часом збільшується увага вітчизняних дослідників до закордонного досвіду організації й реформування митної служби. Однак при цьому, справедливо підкреслює автор, системного порівняльного аналізу функціонування митної служби, як суб'єкта запобігання та

протидії злочинності, в зарубіжних країнах не проводилось [1]. В контексті представленої проблематики, необхідно зауважити на відсутності єдиної моделі організації їх діяльності. Окремі експерти з митної справи наголошують, що не існує двох абсолютно схожих митних адміністрацій. Незважаючи на однотипність завдань та уніфікацію функцій митних органів, діяльність даних структур у кожній країні має свої особливості, що залежать від порядку державного управління, оскільки є складовою частиною державного механізму. Те, що становить основний вид діяльності для однієї митної служби, може бути поза зоною повноважень іншої. Варто зазначити, що структура митних служб в країнах-членах ЄС дещо відрізняється, проте їх головні завдання спрямовані на забезпечення дотримання митного законодавства та забезпечення економічної безпеки відповідної держави, що включає в себе боротьбу з порушеннями митних правил та контрабандою [2, с.155].

### 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. Хомутянський, В.В. Ченцов, І.В. Яромій та багато інших. Втім, незважаючи на чималу кількість наукових здо-

бутків, вчені фактично поза своєю увагою залишили питання зарубіжного досвіду у сфері запобігання та протидії злочинності саме митними органами. А особливо цікавим у даному контексті є досвід Сполучених Штатів Америки (далі – США), адже в цій країні діє одна із найефективніших систем протидії злочинам, зокрема митним.

#### **Мета і завдання дослідження**

Метою статті є узагальнити досвід США 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 США, норми якого спрямовані на регулювання питань, пов'язаних із запобіганням та протидією злочинності митними органами; розробити пропозиції щодо можливостей імплементації відповідного досвіду у вітчизняні реалії.

#### **Наукова новизна дослідження**

Наукова новизна статті полягає у тому, що робота є однією із перших спроб здійснити комплексний аналіз досвіду США у сфері запобігання та протидії злочинності митними органами, а також опрацювати можливості його використання в Україні.

#### **Виклад основного матеріалу**

Починаючи наукове дослідження варто відзначити, що у Сполучених Штатах Америки нормативно-правовому забезпеченню діяльності митних органів приділяється особлива увага. Зазначене не в останню чергу обумовлено, що між США та Мексикою кордон близько 2000 миль котрий страждає від контрабанди наркотиків та нелегальної імміграції. Більшість легких та важких наркотиків, вилучених у Сполучених Штатах, пройшли через Мексику, і більше половини всіх нелегальних іммігрантів у Сполучених Штатах були вихідцями з цієї країни. У 2018 фінансовому році прикордонні органи затримали близько 1,36 мільйонів іноземців, які намагалися незаконно перетнути півден-

но-західний кордон. Південно-західний кордон також є перевалочним пунктом для контрабанди з території Сполучених Штатів, включаючи викрадені автомобілі, товари, вкрадені з торгівлі між штатами, незаконна вогнепальна зброя та незаконна валюта (переважно доходи від незаконного обігу наркотиків). Таким чином, зовнішнє правозастосування є ключовим компонентом боротьби із цими злочинами, зокрема митними.

Варто також вказати, що протягом майже 125 років Митна служба США була первинним джерелом доходів для держави, вона сприяла національному розвитку та розвивала інфраструктуру, до якої входили території Луїзіани, Орегона, Флориди та Аляски; фінансувала поєднання національної дороги і трансконтинентальної залізниці, а також будівництво багатьох маяків у США; створення Військової та Морської академій тощо. Після Громадянської війни в США деякі штати почали вводити власні імміграційні закони, що спонукало Верховний суд США визнати імміграційні питання такими, що мають федеральну відповідальність. Закон про імміграцію 1891 р. заснував Управління імміграції та питань прийняття громадянства в межах міністерства фінансів США [3]. Це управління відповідало за надання дозволів, відмов та обробку інформації щодо всіх іммігрантів, які шукали можливості в'їзду в США, а також за впровадження національної імміграційної політики. «Імміграційні інспектори», як вони тоді називались, розташовувались у портах в'їзду США та збирали інформацію про пасажирів, що прибували. З кожного іммігранта стягувався «подушний податок» у розмірі 50 центів [3].

Служба митного та прикордонного контролю США (СВР) налічує понад 60000 співробітників та є однією з найбільших у світі правоохоронних організацій і відповідає за те, щоб не допускати терористів та їх зброю у США, а також сприяти законним міжнародним поїздкам та торгівлі. СВР США застосовує комплексний підхід до управління та контролю кордонів, об'єднуючи митницю, імміграційну служ-

бу, безпеку кордонів та захист сільського господарства в одну скоординовану діяльність. Тож, основними напрямками роботи вказаного вище відомства є наступні:

1. Боротьба з тероризмом, що передбачає виявлення та припинення терористичної загрози, а також захист населення та економіки Сполучених Штатів від будь-якого прояву терористичних дій.

2. Боротьба з транснаціональною злочинністю — виявлення, стримування та припинення транснаціональної організованої злочинності, яка загрожує інтересам національної та економічної безпеки США на кордоні та за її межами.

3. Охорона кордону. Даний напрям передбачає захист Батьківщини з повітря, суші та моря від незаконного проникнення, незаконної діяльності або інших загроз для підтримки національного суверенітету та забезпечення національної та економічної безпеки.

4. Сприяння законній торгівлі та захист доходів держави та населення. Створення умов для чесної, конкурентоспроможної та такої, що відповідає вимогам міжнародного та чинного законодавства, торгівлі, а також процвітання та економічної безпеки американського народу.

5. Сприяння законним поїздкам. Ця діяльність спрямована на покращення можливостей громадян країни до подорожей, а також захист населення країни від осіб, які прибувають до США.

У цілому, зазначає Т.М. Мозолюк, всю сферу діяльності Митної служби США можна розділити за такими основними напрямками: реалізація митного законодавства; виконання вимог законів про наркотичні засоби; виконання законів про контроль над експортом; виконання законодавства щодо боротьби з «відмиванням» грошей. Необхідно підкреслити, що основними у цій діяльності є завдання, пов'язані із дотриманням саме митного законодавства. Через це Митну службу США можна назвати основним відомством, яке здійснює розслідування порушень митного законодавства. Всеохоплююча комп'ютеризація митної діяльності під час обробки всього масиву інформації є ключовим елементом

попередження і виявлення митних правопорушень. Комп'ютерна техніка використовується співробітниками митної служби США для отримання практично будь-якої інформації, у тому числі і про пасажирів, включаючи питання про те, чи немає щодо них невиконаних ордерів (чи немає заборгованості), чи не притягувалися вони раніше до відповідальності за порушення митного або іншого законодавства й про те, як вони в'їжджали в країну або виїжджали з неї в минулому. У комп'ютерних базах даних аналогічна допоміжна інформація міститься й щодо вантажовідправників, імпортерів та експортерів вантажів. Подібна інформація використовується митними інспекторами для визначення доцільності проведення додаткових оглядів, опитувань або вивчення документації [4, с.78]. Зрештою, підкреслює авторка, основним способом виявлення порушень митного законодавства є перевірки документів і вантажів, що проводяться з використанням комп'ютерної техніки або консультаціями фахівця з імпорту. Поряд із цим є й інші способи викриття митних правопорушень: повідомлення службовців або конкурентів, відомості від платних інформаторів, які знайомі з незаконною діяльністю, або ж таємні операції, що проводяться Митною службою США стосовно якоїсь конкретної галузі діяльності. До вищезазначеного слід додати, що митна система США – це практично стовідсоткове електронне декларування за повного електронного опису товару (для порівняння, нині в ДФС із застосуванням принципу «єдиного вікна» оформлюється лише 30% митних декларацій). Саме завдяки автоматизації американську модель митної діяльності відносять до прогресивних [4, с.78].

Порушення митного законодавства у США може призвести до значних санкцій як по відношенню до фізичної особи, так будь-якої організації, причетної до правопорушення. Митні санкції варіюються залежно від особливостей порушення, але можуть містити адміністративні чи кримінальні стягнення. Тож, відповідними негативними стягненнями можуть бути [5]:

- штрафи які за своїм розміром можуть бути дуже суттєвими. Так, до прикладу, одне кримінальне правопорушення може призвести до штрафу у розмірі від кількох тисяч до мільйона доларів та більше;

- ув'язнення. За деякі митні порушення, особливо пов'язані із контрабандою, можливі тюремні терміни. Наприклад, за подання неправдивої декларації при в'їзді до країни особу може бути позбавлена волі на строк до двох років, а порушення деяких експортних обмежень може призвести до ув'язнення строком на 10 років за кожне правопорушення.

- випробувальний термін. Митні порушення можуть призвести до умовного покарання. Особа, засуджена до випробувального терміну, має відбувати покарання не менше 12 місяців, хоча, можливо, і набагато довше, протягом цього часу він або вона повинні дотримуватись різних правил, встановлених судом. Ці правила обмежують те, що може зробити людина на випробувальному терміні, наприклад, вимагати від неї з'явитися до співробітника служби пробації, питати у співробітника дозволу на переїзд чи виїзд із країни, уникати подальших проблем із законом та оплачувати всі штрафи та судові витрати.

Відмітимо, що сформована за останні тридцять років структура митної служби та її управління, кваліфікація митного персоналу всіх рівнів, система законів (близько 600), що визначають діяльність митниці, технології, процедури і рівень інформатизації митної діяльності до початку 90-х рр. у цілому забезпечували вирішення завдань, покладених на митну службу США. Однак проведений у першій половині 90-х рр. аналіз показав, що без серйозних реформ вона не буде якісно та ефективно виконувати свої основні завдання. До основних факторів, що зумовили такий висновок, можна віднести такі [6]:

1. Загальносвітові тенденції у сфері міжнародного бізнесу все наполегливіше вимагають упровадження в діяльність митниці кращого світового досвіду. Митна служба США зіштовхується з постій-

ним зростанням розмірів торгівлі й туризму [6].

2. Крім того, митна служба США виконує низку важливих функцій прикордонної служби. Наприкінці 90-х рр. XX ст. у митній службі США загострилася кадрова ситуація – близько 20 % митних чиновників вийшло на пенсію в 1998 р. Протягом наступних п'яти років вийшли на пенсію 40 % керівників у деяких відділах. У зв'язку з цим керівництво митної служби всіляко підтримує найсучасніші форми професійної підготовки з метою збільшення потенціалу кваліфікованих кадрів [6].

3. Як і в Україні, відбувається зниження темпів зростання асигнувань на розвиток митної служби, у той час як обсяг роботи щорічно збільшується на 5–10%.

4. Ускладнюються проблеми регулювання торгових відносин у зв'язку з глобалізацією ринку. Зростаючі обсяги світової торгівлі, підвищення значущості політичних, суспільних проблем, таких як захист навколишнього середовища, прав людини – усе це ускладнює і робить більш значущою діяльність митних служб у всьому світі. Постійно зростають масштаби загрози ввозу контрабандних наркотиків і міжнародної злочинності, пов'язаної з відмиванням «брудних» грошей, торговими махінаціями, порушенням прав інтелектуальної власності [6].

5. За оцінками служби з контролю за наркотичними речовинами, в економіці США щорічно «відмивається» близько 30 млрд наркодоларів (12 млрд – в усьому іншому світі). Кошти, зароблені на торгових махінаціях, порушеннях експортних норм, не піддаються обліку.

6. Ускладнюються проблеми профілактики, попередження і припинення торгових правопорушень. Потрібне впровадження нових підходів, критеріїв, налагодження співробітництва з державними органами, діловим співтовариством, громадськістю, міжнародними організаціями [6].

### **Висновки**

Таким чином, досвід США у сфері запобігання та протидії злочинності, зо-

крема митними органами, формувався під впливом певних історичних подій, а також особливих викликів соціального, економічного та політичного характеру. Все це значно вплинуло на специфіку діяльності державних інституцій у досліджуваному напрямку. Зокрема, з позитивних моментів, які можуть бути цікавими вітчизняному законодавцю в рамках вдосконалення діяльності митних органів щодо запобігання та протидії злочинності є: по-перше, високий рівень матеріально-технічного та фінансового забезпечення даних інституцій; по-друге, широке коло повноважень митних органів в контексті реалізації заходів, спрямованих на протидію злочинності; по-третє, особливий підхід до навчання працівників митниці, що в свою чергу дозволяє ефективно та якісно реалізовувати державну політику у відповідній сфері; по-четверте, наявність широких можливостей у митних органів щодо санкцій, які можуть бути застосовані до правопорушників.

#### Література

1. Ченцов В. В. Досвід модернізації митної служби США та можливості його імплементації в Україні / Публічне адміністрування: теорія та практика Електронний збірник наукових праць. Випуск 1 (

1) / 2009 // URL: <http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2009-01/ChentsovStat.pdf>

2. Хомулянський В. В. Адміністративно-правова протидія порушенням митних правил : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2021. 242 с.

3. Ченцов В. В., Таранова С. В. Управління митною справою в США : організаційні аспекти. Державне управління та місцеве самоврядування. Збірник наукових праць. Дніпропетровськ. ДРІДУ, 2009. № 3 (3). URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2009/2009-03\(3\)/09cvvsoa.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2009/2009-03(3)/09cvvsoa.pdf)

4. Мозолюк Т. М. Тенденції протидії митним правопорушенням у світовій практиці / Т. М. Мозолюк // Економіка та митно-правові відносини. 2019. Вип. 11-12. С. 74-81

5. Smuggling and Customs Violations / Created by FindLaw's team of legal writers and editors | Last updated February 20, 2019 URL: <https://www.findlaw.com/criminal/criminal-charges/smuggling-and-customs-violations.html>

6. Капітанець С. В. Запобігання та протидія митним правопорушенням: аналіз закордонного досвіду [Електронний ресурс] / С. В. Капітанець // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія : Економіка і менеджмент. 2017. Вип. 26(1). С. 55-58. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvmgu\\_eim\\_2017\\_26\(1\)\\_13](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvmgu_eim_2017_26(1)_13)

### **АНОТАЦІЯ**

Акцентовано увагу на тому, що у Сполучених Штатах Америки нормативно-правовому забезпеченню діяльності митних органів приділяється особлива увага. Зазначене, у першу чергу, обумовлено тим, що між США та Мексикою кордон близько 2000 миль котрий страждає від контрабанди наркотиків та нелегальної імміграції. Більшість легких та важких наркотиків, вилучених у Сполучених Штатах, пройшли через Мексику і більше половини всіх нелегальних іммігрантів у Сполучених Штатах були вихідцями з цієї країни. У 2018 фінансовому році прикордонні органи затримали близько 1,36 мільйонів іноземців, які намагалися незаконно перетнути південно-західний кордон. Південно-західний кордон також є перевалочним пунктом для контрабанди з території Сполучених Штатів, включаючи викрадені автомобілі, товари, викрадені з торгівлі між штатами, незаконна вогнепальна зброя та незаконна валюта (переважно доходи від незаконного обігу наркотиків). Таким чином, зовнішнє правозастосування є ключовим компонентом боротьби із цими злочинами, зокрема митними.

Узагальнено, що досвід США у сфері запобігання та протидії злочинності, зокрема митними органами, формувався під впливом ряду історичних подій, а також особливих викликів соціального, економічного та політичного характеру. Все це значно вплинуло на специфіку діяльності державних інституцій у досліджуваному напрямку. Зокрема, з позитивних моментів, які можуть бути цікавими вітчизняному законодавцю в рамках вдосконалення діяльності митних органів щодо запобігання та протидії злочинності є: по-перше, високий рівень матеріально-технічного та фінансового забезпечення даних інституцій; по-друге, широке коло повноважень митних органів в контексті реалізації заходів, спрямованих на протидію злочинності; по-третє, особливий підхід до навчання працівників митниці, що в свою чергу дозволяє ефективно та якісно реалізовувати державну політику у відповідній сфері; по-четверте, наявність широких можливостей у митних органів щодо санкцій, які можуть бути застосовані до правопорушників.

Ключові слова: злочинність, злочин, протидія, запобігання, митна злочинність, США, законодавство.

### **SUMMARY**

Emphasis is placed on the fact that in the United States of America, special attention is paid to the regulatory and legal support of the activities of customs authorities. This is primarily due to the fact that the border between the United States and Mexico is about 2,000 miles, which suffers from drug smuggling and illegal immigration. Most soft and heavy drugs seized in the United States passed through Mexico, and more than half of all illegal immigrants in the United States came from that country. In fiscal year 2018, border guards detained about 1.36 million foreigners trying to cross the southwestern border illegally. The Southwest Frontier is also a transit point for smuggling from the United States, including stolen cars, stolen goods from interstate trafficking, illicit firearms, and illicit currency (mostly drug proceeds). Thus, foreign law enforcement is a key component in combating these crimes, including customs.

It is summarized that the US experience in preventing and combating crime, including customs, has been shaped by a number of historical events, as well as special challenges of a social, economic and political nature. All this significantly affected the specifics of the activities of state institutions in the research area. In particular, among the positive points that may be of interest to the domestic legislator in improving the activities of customs authorities to prevent and combat crime are: first, the high level of logistical and financial support of these institutions; secondly, a wide range of powers of customs authorities in the context of the implementation of measures aimed at combating crime; thirdly, a special approach to the training of customs officers, which in turn allows you to effectively and efficiently implement public policy in this area; fourth, that customs authorities have ample opportunities for sanctions that may be applied to offenders.

Key words: crime, crime, counteraction, prevention, customs crime, USA, legislation.