

**М. Флейчук,**  
к.е.н., докторант НІСД,  
**В. Засадко,**  
науковий співробітник РФ НІСД у м. Львові

## **УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ БОРОТЬБИ З КОНТРАБАНДОЮ ТА ЗЛОВЖИВАННЯМИ У МИТНІЙ СФЕРІ**

### *Анотація*

*Здійснено аналіз проблем, пов'язаних із зловживаннями у митній сфері та контрабандою, визначено об'єктивні передумови недостатньо ефективного функціонування Державної митної служби України, подані практичні рекомендації щодо удосконалення системи боротьби з контрабандою.*

*Ключові слова: контрабанда, Державна митна служба України,, підакцизні товари.*

Протягом останніх років контрабандна діяльність в Україні набула значного розвитку та більш досконалих, організованих форм. Часто мають місце факти незаконного звільнення від митного оформлення, „перерваного” транзиту, переміщення товарів поза пунктами пропуску, недекларування та приховування предметів від митного контролю, шляхом подання документів, що містять неправдиві відомості щодо вартості товарів, кількості вантажу, країни його походження, відправника товару тощо.

Недостатньо ефективна діяльність Державної митної служби України в останні роки спричинила низку проблем, що негативно впливають на соціально-економічний розвиток нашої держави. Це обумовлює актуальність посилення уваги до вивчення особливостей здійснення митної політики в Україні, протидії тіньовій економіці загалом, та контрабандним потокам зокрема. Вагомий внесок у дослідження аналізованої проблематики здійснили провідні вітчизняні науковці Я.Базилук, З.Варналій, О.Власюк, Я.Жаліло, Ю.Лисенков, І.Лукінов, Д.Лук'яненко, А.Мокій, В.Новицький, А.Поручник. З врахуванням досліджень згаданих науковців доцільно конкретизувати механізми посилення боротьби з контрабандою та зловживаннями у митній сфері.

Таким чином, метою статті є здійснення аналізу існуючих проблем, пов'язаних із зловживаннями у митній сфері і зростанням контрабандних потоків, а також розробка практичних рекомендацій щодо їх вирішення.

Після розширення східного кордону ЄС у 2005 та 2007 рр. до кордонів з Україною загострилися проблеми, пов'язані з ефективністю діяльності митних пунктів пропуску (МПП), оскільки спостерігається значна відмінність між системою діяльності митних органів України та країн ЄС. Особливої актуальності набула протидія збільшенню обсягів контрабандних потоків у зв'язку з істотною різницею між рівнем цін на підакцизні товари в Україні та країнах-сусідах та суттєвим зростанням обсягів зовнішньоторговельного обороту у 2006 р. (на 11 884 млн. дол. США (17 %) відносно 2005 р.) [1].

Доказом загрозливих масштабів проблеми недостатньо ефективного функціонування митних органів України є такі негативні тенденції:

- автомобільні черги на митних пунктах пропуску сягають подекуди декількох кілометрів, крім того, простій одного автомобіля може тривати до декількох днів;

- частішають випадки невиконання суб'єктами господарювання зобов'язань перед контрагентами як в Україні, так і поза її межами внаслідок недостатньо ефективного функціонування ДМСУ;

- зросла середня сума хабарів окремим працівникам митниці внаслідок зростання ризику викриття їх неетичної поведінки через жорсткіший контроль зі сторони країн-учасниць ЄС;

- удосконалились схеми супроводження та сприяння перетину контрабандних товарів як зі сторони злочинних угруповань, так і за сприяння окремих працівників митниці та інших органів державної влади.

Зростання обсягів контрабанди за останні роки набуло загрозливих масштабів, про що свідчить істотна відмінність між показниками щодо обсягів зовнішньоекономічної діяльності суб'єктів господарювання України та країн-партнерів. Так, різниця між показниками Головного управління

статистики Польщі і Державного комітету статистики України щодо обсягів імпорту товарів з Польщі в Україну в 1999 р. становила 399,3 млн. дол. США, а в 2006 р. досягнула 1672,8 млн. дол. США (рис. 1). Отримані різниці скореговані на 10% згідно допустимих похибок у діяльності міжнародних статистичних організацій (можливі похибки з огляду на різницю між цінами CIF та FOB, людський фактор тощо).

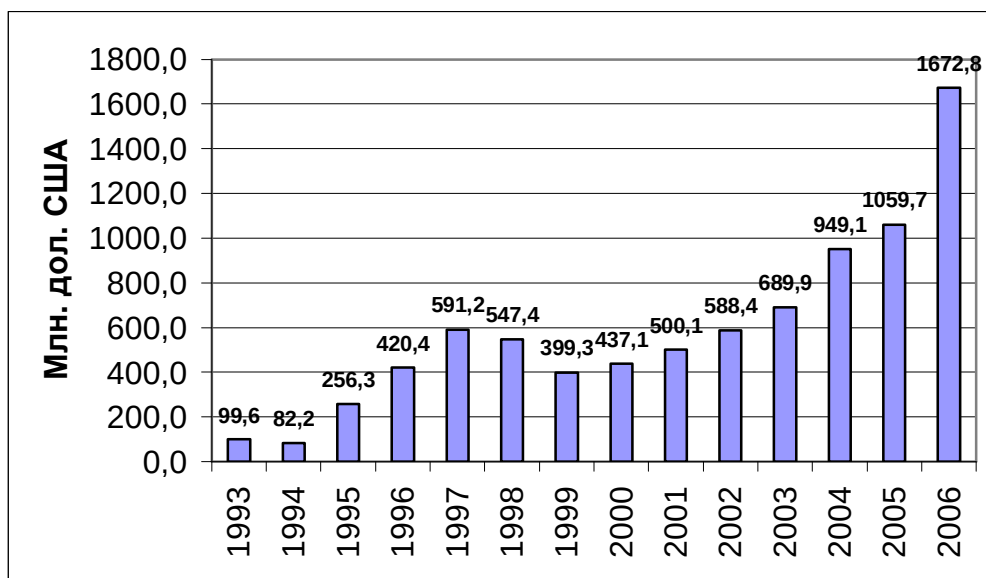


Рис.1. Різниця між показниками Головного управління статистики Польщі і Державного комітету статистики України щодо обсягів імпорту товарів з Польщі в Україну, 1993-2006 рр.

Побудовано за: [1; 2].

Крім суб'єктивних чинників, що утруднюють перетин кордону суб'єктами ЗЕД (корупція серед окремих працівників митниці, лобіювання інтересів певних комерційних структур тощо), існує низка об'єктивних передумов, усунення яких є необхідним для вдосконалення системи перетину кордону, зокрема недосконалість акцизної політики. Так, податки на тютюнові вироби в Росії та країнах ЄС значно вищі, ніж в Україні, що створює стимули для здійснення контрабандної діяльності цими товарами.

У сфері регулювання цін на підакцизні товари в Україні існує ціла низка невідповідностей нормам і директивам країн ЄС:

– частка податків у складі ціни підакцизних товарів надто низька,

зокрема для середньої пачки з фільтром частка акцизу і ПДВ в Україні складає 32% і є одним з найнижчих показників у світі у той час, як згідно з Директивою Європейської Комісії частка акцизу у роздрібній ціні сигарет має становити не менше 57%, а частка всіх податків (акцизу і ПДВ) – не менше 70% [3, с. 57];

- базою для адвалорного оподаткування в Україні визначено оборот, а в країнах ЄС – максимальна роздрібна ціна (в Україні максимальна роздрібна ціна використовується лише для визначення мінімальних вимог до сумарного акцизу, крім того, ця ціна береться не кінцева, а без ПДВ та акцизного збору);

- мінімальні вимоги до сумарного акцизу в Україні встановлено як відсоток (22% від максимальної роздрібної ціни без ПДВ та акцизного збору), в той час, як в ЄС – у „твердих” сумах, що дозволяє гарантувати певні „тверді” надходження до бюджету незалежно від ціни;

- в Україні не встановлюються мінімальні роздрібні ціни на сигарети, як у країнах ЄС;

- не застосовується концепція „Найпопулярнішої цінової групи сигарет” (для прикладу, у країнах ЄС у межах цієї концепції найжорсткіші вимоги щодо якості застосовуються власне до цієї групи);

- акцизні норми затверджуються Верховною Радою, а не урядом, як в ЄС.

Активізації контрабандної діяльності сприяє й недостатня ефективність тарифної політики. В Україні надмірно високі ставки ввізного мита, в середньому вони складають 27 % від митної вартості товарів. Для порівняння, середня світова ставка мита на імпортовані товари складає 2-5% їх митної вартості. Крім того, значна лібералізація ставок ввізного мита (в результаті чого передбачено нульову ставку ввізного мита на 30,9 % від усієї кількості товарних позицій, ставки на рівні від 0 до 5 % - на 30,3 %, та ставки на рівні від 5 до 10 % - на 20 %) не зняла проблем поширеної в Україні практики маніпуляцій з митною вартістю товарів [4]. З посиленням інтенсивності імпортованих потоків та високим завантаженням органів митного

контролю можливо очікувати збільшення зловживань саме в цій сфері.

Частим зловживанням у митній сфері сприяє неналежна облаштованість кордонів. Так, існує невідповідність проектної пропускну здатності міжнародних автомобільних пунктів пропуску (МАПП) фактичним показникам та їх перевантаженість. Наприклад, на МАПП „Смільниця” завантаженість пункту щодо перетину легкових автомобілів становить 560,8%, МАПП „Рава-Руська” – 218,1%, щодо вантажних автомобілів – 158%; МАПП „Ягодин” щодо легкових автомобілів – 102,6%, автобусів 111,1%, вантажних автомобілів 119,0%; МАПП „Устилуг” відповідні показники становлять – 116,6%, 733,3% та 0%. Натомість найменш завантаженим є найпотужніший на українсько-польському кордоні та найкраще облаштований – МАПП „Краковець” [4].

У переміщенні товарів через окремі пункти пропуску існують суб’єктивні обмеження. Кабінетом Міністрів України затверджено переліки МАПП, на яких може здійснюватись переміщення всіх без винятку товарів на українсько-польській ділянці державного кордону. До них внесено тільки два пункти пропуску – МАПП „Шегині” та МАПП „Ягодин”, проте облаштування цих пунктів пропуску не відповідає чинному законодавству України. Наприклад, на МАПП „Шегині” вантажна дільниця фактично не пристосована для проведення митного та інших видів контролю. Для оформлення вантажних транспортних засобів Західна Регіональна митниця орендує у ТЗОВ „Автотермінал-Шегині” – шість службових приміщень загальною площею 4352,9 м<sup>2</sup>, бокс поглибленого догляду, в’їзний та виїзний навіси. Всі види контролю, крім прикордонного, здійснюються на автотерміналі. Потужність автотерміналу складає всього 450-500 одиниць транспортних засобів на добу. Таким чином, внаслідок того, що на території аналізованого пункту пропуску відсутні належні умови для здійснення процедур митного контролю увесь вантажний транспорт проходить контрольні процедури на території автотерміналу, який належить комерційній структурі. Аналогічна ситуація, що суперечить розпорядженню

Кабінету Міністрів України від 07.06.2002 р. № 307, спостерігається і на МАПП „Ягодин”. Таким чином, можна припустити, що у даній ситуації лобіюються комерційні інтереси окремих суб’єктів господарювання, при цьому на інших пунктах пропуску існують відповідні чинному законодавству умови для здійснення митних процедур.

Негативним явищем у сфері митної політики є невідповідність пріоритетності фінансування та економічної ефективності окремих МПП. Показовим у цьому сенсі є порівняння українсько-польської та українсько-молдовської ділянок кордону. Середня завантаженість одного пункту пропуску з переміщення вантажів на кордоні з Республікою Польща (3525,3 тис. тон) у 2,6 рази більша, ніж на кордоні з Республікою Молдова (1335,7 тис. тон). Середні обсяги нарахувань мита, акцизних зборів та ПДВ при зовнішньоторговельних операціях з товарами за 2002 - I півріччя 2004 рр. (дані за 2005-2006 рр. відсутні) на один пункт пропуску на українсько-польській ділянці кордону (1306,6 тис. грн.) у 32,7 рази більші, ніж на українсько-молдовському кордоні (40 тис. грн.). Через один пункт пропуску кордон з Республікою Польща у 2004 р. перетинало в середньому, 770,4, а кордон з Молдовою – 174,6 тис. осіб [4]. Таким чином, незважаючи на те, що найбільш завантаженими та економічно ефективними є пункти пропуску саме на українсько-польській ділянці, у 2004 р. пріоритет в облаштуванні нових пунктів пропуску за постійною схемою надано українсько-молдовській ділянці державного кордону. Слід зауважити, що Комплексною програмою реконструкції та розвитку Державного кордону України передбачено відкриття нових пунктів пропуску (у тому числі і на українсько-польській ділянці кордону), але її реалізація розрахована аж до 2010 р., тому найближчим часом марно сподіватися на істотне покращання ситуації при перетині кордону на окремих ділянках.

Недостатнє окреслення пріоритетів щодо будівництва пунктів пропуску та неузгодженість обсягів робіт і часу будівництва із суміжними державами призводить до різної пропускнуєї спроможності МПП та

накопичення (виникнення черг) транспортних засобів перед пунктами пропуску. Непоодинокими є випадки, коли пункти пропуску для автомобільного сполучення на суміжних територіях уже побудовані або будуються, а на території України навпроти них таке будівництво не планується або перебуває на стадії розроблення проектно-кошторисної документації (така ситуація на кордоні з Російською Федерацією у пунктах „Новошахтинськ”, „Куйбишево”, „Троєбортне”, „Гуково”; на кордоні з Республікою Білорусь – „Дзержинськ”, „Підгалля”).

Процес інформаційного забезпечення суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності (ЗЕД) ускладнює недостатня ефективність інформаційно-роз'яснювальної роботи ДМСУ. Якщо порівняти, наприклад, веб-сторінку ДМСУ та відповідної служби Російської Федерації, можна побачити, що остання надає набагато більше прикладної інформації для користувачів, зокрема: митне законодавство у повному обсязі, у тому числі митний кодекс РФ російською та англійською мовами з науковими коментарями та роз'ясненнями до нього; оперативна зовнішньоторговельна статистика, документи щодо митного оформлення товарів з можливістю їх заповнення в електронному вигляді; зміни та доповнення щодо митних тарифів, питання, що стосуються захисту прав продуктів інтелектуальної праці тощо. Натомість веб-сторінка ДМСУ наповнена досить загальною та недостатньо структурованою інформацією і вимагає істотного доповнення та доопрацювання.

Невирішення проблем, пов'язаних з недостатньою ефективністю діяльності ДМСУ створює низку загроз і ризиків, а саме:

- 1) зростання рівня тіньового сектора економіки загалом, у тому числі зростання обсягів контрабандних потоків і, як наслідок, економічні збитки для бюджету (несплата мита та інших платежів, збитки від нелегітимного відшкодування ПДВ суб'єктам ЗЕД за фіктивний експорт і реекспорт товарів);

- 2) реалізація контрабандних товарів неналежної якості;

- 3) погіршення іміджу України як транзитної держави та утрудненість процесу інтеграції України у СОТ, ЄС та інші міжнародні організації;
- 4) погіршення кон'юнктури внутрішнього споживчого ринку;
- 5) зниження конкурентоспроможності вітчизняних виробників;
- 6) збільшення обсягів незаконного обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, зброї і, як наслідок, шкода здоров'ю та життю людей.

Варто зазначити, що існують окремі позитивні наслідки контрабанди, зокрема – тимчасова зайнятість та покращення матеріального стану мешканців депресивних прикордонних регіонів, проте ця позитивна характеристика носить короткостроковий характер і загрожує національній безпеці у довгостроковій перспективі.

Викликає стурбованість і недостатньо ефективне застосування державних заходів щодо боротьби з контрабандою та зловживаннями у митній сфері. Так, прийнята на початку 2005 р. Державна програма “Контрабанді – стоп!” з метою зменшення обсягів контрабандних перевезень через кордон України не принесла очікуваних результатів [5]:

- не виконано ч.2 п.1 Заходів щодо реалізації Програми – не узгоджено проект Закону України “Про внесення змін до Законів України "Про державну підтримку сільського господарства" та "Про операції з давальницькою сировиною у зовнішньоекономічних відносинах", яким було б передбачено здійснення операцій з давальницькою сировиною у зовнішньоекономічних відносинах стосовно товарів, що належать до 1-24 групи УКТЗЕД лише за умови вивезення готової продукції за межі митної території України;

- не виконано ч.3 п.1 Заходів – прийнято колегіальне рішення про недоцільність впровадження проекту Закону України «Про визначення умов і механізму заохочення громадян, які виявили та припинили факти контрабанди чи порушення митних правил або поінформували про них правоохоронні органи»;

- п.8 Заходів не виконано через відсутність бюджетного фінансування.



Виконання інших пунктів Програми було переважно формальним і характеризувалося низьким рівнем ефективності, що вказує на необхідність розробки та реалізації загальнонаціональної концепції вдосконалення функціонування Державної митної служби України.

З огляду на вищевказане, доцільно розробити Державну концепцію щодо запобігання контрабандним потокам та зловживанням на митниці, яка б передбачала вирішення наступних завдань:

### **1. Технологічно - інформаційний аспект:**

– запровадження Кабінетом Міністрів України принципів “електронного уряду”, які відповідають “Киотській конвенції”, що дозволить сформувати необхідні передумови для запровадження інформаційних технологій на якісно новому рівні, організувати електронний документообіг між державними інституціями виконавчої влади та суб'єктами господарювання при поданні митної документації, а також реалізувати використання механізму електронного цифрового підпису;

– вдосконалення веб-сторінки Державної митної служби України шляхом розширення її інформаційного наповнення, а саме: подання переліку процедур, необхідних для здійснення експортних\імпортних операцій; публікація усіх без винятку законів України, що стосуються діяльності ДМСУ та перетину кордону (включно з поправками та інформацією про скасування дії того чи іншого закону); публікація інших нормативних документів, що видаються ДМСУ та іншими інституціями; подання переліку усієї необхідної документації при перетині кордону у розрізі товарної номенклатури з доступом до відповідних бланків;

– розширення прав митних органів в частині доступу до інформації, що знаходиться в базах даних інших органів державної влади, зокрема, Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України тощо;

– створення Державною митною службою України єдиної системи використання попередньої інформації у відповідності до положень Рекомендацій щодо застосування інформаційних і комунікаційних

технологій Кіотської конвенції (26.06.1999 р.) з метою оперативного виявлення потенційно небезпечних вантажів та попередження наслідків ввозу недоброякісної, екологічно-, санітарно-, та іншої небезпечної продукції ще на початковій стадії руху.

## **2. Технічний аспект:**

- визначення Кабінетом Міністрів України чітких пріоритетів щодо подальшого облаштування державного кордону України;
- відкриття додаткових пунктів пропуску для розвантаження потоків з відповідним узгодженням із суміжними країнами;
- відкриття додаткових пунктів “пішохідного перетину кордону”;
- приведення інфраструктури митних постів до стандартів ЄС: створення більшої кількості автомобільних смуг, брокерських митних контор, встановлення на усіх пунктах пропуску ваг для зважування автомобілів, рентгеноінтроскопічних комплексів для контролю транспортних засобів, портативних рівнемірів для визначення рівня рідких вантажів крізь стінку закритих та люки відкритих резервуарів тощо.

## **3. Протидія корупції:**

- ініціювання Державною митною службою України створення спільних митних постів з метою протидії корупції;
- встановлення Державною митною службою України відеокамер постійного спостереження на усіх лініях перетину кордону та детальний аналіз відзнятих відеоматеріалів незалежними особами на предмет виявлення фактів зловживань у митній сфері;
- встановлення Верховною Радою України спільно з Державною митною службою України граничних термінів щодо перетину кордону громадянами та вантажами і передбачення відповідних адміністративних стягнень за їх порушення ;
- постійна присутність на митних пунктах пропуску незалежної особи, що має повноваження на місці розглядати скарги громадян щодо фактів створення умисних перешкод при перетині кордону;

– запровадження циклу тренінгів для працівників митної служби стосовно управління ризиками, імплементації «єдиного вікна» та інтегрованої системи управління кордоном;

– ініціювання добровільного декларування нерухомого майна та фінансових активів працівників митниці („самолюстрація”), громадський моніторинг майна чиновників усіх рівнів.

#### **4. Протидія контрабанді:**

– підвищення ставки акцизу на підакцизні товари до рівня, який існує в країнах ЄС;

– забезпечення урядом умов для ширшого застосування принципів постаудитконтролю у здійсненні митного контролю та поступового відходу від практики 100%-го фізичного огляду товарів при перетині кордону України;

– розробка Державною митною службою України методики вибіркової перевірки товаросупровідних та митних документів на основі концепції „червоного/жовтого/зеленого коридорів”, яка розподіляє документи згідно критеріїв ризику порушень законодавства.

#### **Список використаних джерел:**

- 1.Офіційний сайт Державного комітету статистики України / [www.ukrstat.gov.ua](http://www.ukrstat.gov.ua).
- 2.Офіційний сайт Головного управління статистики Польщі / [www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl).
- 3.Система оподаткування тютюнових виробів в Україні: шляхи наближення до вимог Європейського Союзу. – К.: Недержавний аналітичний центр «Інститут реформ». – 2006. – 70с.
- 4.Офіційний сайт Державної митної служби України / [www.customs.gov.ua](http://www.customs.gov.ua).
- 5.Інформація щодо стану виконання заходів, передбачених Державною програмою "Контрабанді - СТОП" 2005 - 2006 роки / <http://www.radazed.org.ua/uk/32/221/>

**М. Флейчук,**  
к.е.н., докторант НІСД,  
**В. Засадко,**  
науковий співробітник РФ НІСД у м. Львові

## **УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ БОРОТЬБИ З КОНТРАБАНДОЮ ТА ЗЛОВЖИВАННЯМИ У МИТНІЙ СФЕРІ**

### *Анотація*

*Здійснено аналіз проблем, пов'язаних із зловживаннями у митній сфері та контрабандою, визначено об'єктивні передумови недостатньо ефективного функціонування Державної митної служби України, подані практичні рекомендації щодо удосконалення системи боротьби з контрабандою.*

*Ключові слова: контрабанда, Державна митна служба України,, підакцизні товари.*

Протягом останніх років контрабандна діяльність в Україні набула значного розвитку та більш досконалих, організованих форм. Часто мають місце факти незаконного звільнення від митного оформлення, „перерваного” транзиту, переміщення товарів поза пунктами пропуску, недекларування та приховування предметів від митного контролю, шляхом подання документів, що містять неправдиві відомості щодо вартості товарів, кількості вантажу, країни його походження, відправника товару тощо.

Недостатньо ефективна діяльність Державної митної служби України в останні роки спричинила низку проблем, що негативно впливають на соціально-економічний розвиток нашої держави. Це обумовлює актуальність посилення уваги до вивчення особливостей здійснення митної політики в Україні, протидії тіньовій економіці загалом, та контрабандним потокам зокрема. Вагомий внесок у дослідження аналізованої проблематики здійснили провідні вітчизняні науковці Я.Базилук, З.Варналій, О.Власюк, Я.Жаліло, Ю.Лисенков, І.Лукінов, Д.Лук'яненко, А.Мокій, В.Новицький, А.Поручник. З врахуванням досліджень згаданих науковців доцільно конкретизувати механізми посилення боротьби з контрабандою та зловживаннями у митній сфері.

Таким чином, метою статті є здійснення аналізу існуючих проблем, пов'язаних із зловживаннями у митній сфері і зростанням контрабандних потоків, а також розробка практичних рекомендацій щодо їх вирішення.

Після розширення східного кордону ЄС у 2005 та 2007 рр. до кордонів з Україною загострилися проблеми, пов'язані з ефективністю діяльності митних пунктів пропуску (МПП), оскільки спостерігається значна відмінність між системою діяльності митних органів України та країн ЄС. Особливої актуальності набула протидія збільшенню обсягів контрабандних потоків у зв'язку з істотною різницею між рівнем цін на підакцизні товари в Україні та країнах-сусідах та суттєвим зростанням обсягів зовнішньоторговельного обороту у 2006 р. (на 11 884 млн. дол. США (17 %) відносно 2005 р.) [1].

Доказом загрозливих масштабів проблеми недостатньо ефективного функціонування митних органів України є такі негативні тенденції:

- автомобільні черги на митних пунктах пропуску сягають подекуди декількох кілометрів, крім того, простій одного автомобіля може тривати до декількох днів;

- частішають випадки невиконання суб'єктами господарювання зобов'язань перед контрагентами як в Україні, так і поза її межами внаслідок недостатньо ефективного функціонування ДМСУ;

- зросла середня сума хабарів окремим працівникам митниці внаслідок зростання ризику викриття їх неетичної поведінки через жорсткіший контроль зі сторони країн-учасниць ЄС;

- удосконалились схеми супроводження та сприяння перетину контрабандних товарів як зі сторони злочинних угруповань, так і за сприяння окремих працівників митниці та інших органів державної влади.

Зростання обсягів контрабанди за останні роки набуло загрозливих масштабів, про що свідчить істотна відмінність між показниками щодо обсягів зовнішньоекономічної діяльності суб'єктів господарювання України та країн-партнерів. Так, різниця між показниками Головного управління

статистики Польщі і Державного комітету статистики України щодо обсягів імпорту товарів з Польщі в Україну в 1999 р. становила 399,3 млн. дол. США, а в 2006 р. досягнула 1672,8 млн. дол. США (рис. 1). Отримані різниці скореговані на 10% згідно допустимих похибок у діяльності міжнародних статистичних організацій (можливі похибки з огляду на різницю між цінами CIF та FOB, людський фактор тощо).

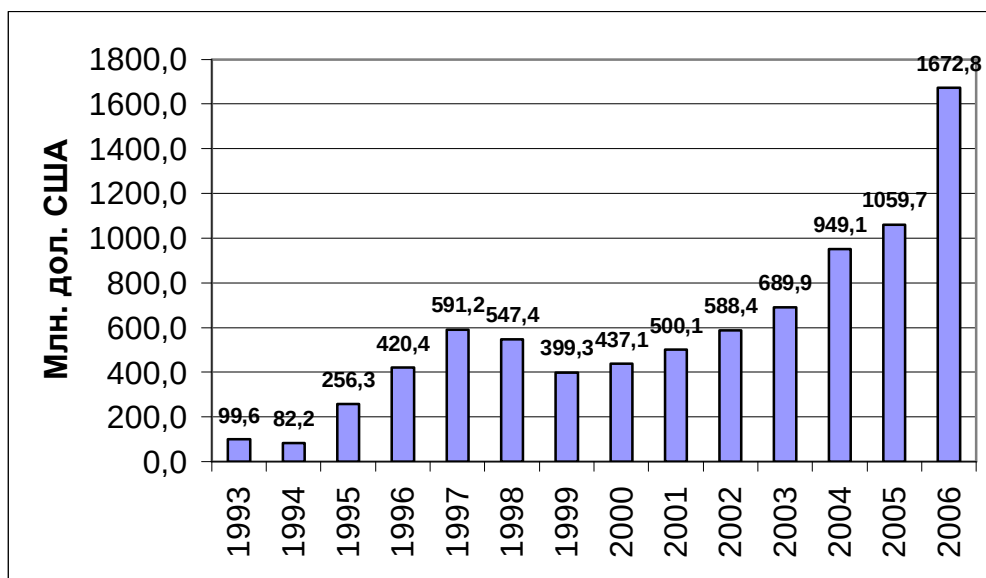


Рис.1. Різниця між показниками Головного управління статистики Польщі і Державного комітету статистики України щодо обсягів імпорту товарів з Польщі в Україну, 1993-2006 рр.

Побудовано за: [1; 2].

Крім суб'єктивних чинників, що утруднюють перетин кордону суб'єктами ЗЕД (корупція серед окремих працівників митниці, лобіювання інтересів певних комерційних структур тощо), існує низка об'єктивних передумов, усунення яких є необхідним для вдосконалення системи перетину кордону, зокрема недосконалість акцизної політики. Так, податки на тютюнові вироби в Росії та країнах ЄС значно вищі, ніж в Україні, що створює стимули для здійснення контрабандної діяльності цими товарами.

У сфері регулювання цін на підакцизні товари в Україні існує ціла низка невідповідностей нормам і директивам країн ЄС:

– частка податків у складі ціни підакцизних товарів надто низька,

зокрема для середньої пачки з фільтром частка акцизу і ПДВ в Україні складає 32% і є одним з найнижчих показників у світі у той час, як згідно з Директивою Європейської Комісії частка акцизу у роздрібній ціні сигарет має становити не менше 57%, а частка всіх податків (акцизу і ПДВ) – не менше 70% [3, с. 57];

– базою для адвалорного оподаткування в Україні визначено оборот, а в країнах ЄС – максимальна роздрібна ціна (в Україні максимальна роздрібна ціна використовується лише для визначення мінімальних вимог до сумарного акцизу, крім того, ця ціна береться не кінцева, а без ПДВ та акцизного збору);

– мінімальні вимоги до сумарного акцизу в Україні встановлено як відсоток (22% від максимальної роздрібної ціни без ПДВ та акцизного збору), в той час, як в ЄС – у „твердих” сумах, що дозволяє гарантувати певні „тверді” надходження до бюджету незалежно від ціни;

– в Україні не встановлюються мінімальні роздрібні ціни на сигарети, як у країнах ЄС;

– не застосовується концепція „Найпопулярнішої цінової групи сигарет” (для прикладу, у країнах ЄС у межах цієї концепції найжорсткіші вимоги щодо якості застосовуються власне до цієї групи);

– акцизні норми затверджуються Верховною Радою, а не урядом, як в ЄС.

Активізації контрабандної діяльності сприяє й недостатня ефективність тарифної політики. В Україні надмірно високі ставки ввізного мита, в середньому вони складають 27 % від митної вартості товарів. Для порівняння, середня світова ставка мита на імпортовані товари складає 2-5% їх митної вартості. Крім того, значна лібералізація ставок ввізного мита (в результаті чого передбачено нульову ставку ввізного мита на 30,9 % від усієї кількості товарних позицій, ставки на рівні від 0 до 5 % - на 30,3 %, та ставки на рівні від 5 до 10 % - на 20 %) не зняла проблем поширеної в Україні практики маніпуляцій з митною вартістю товарів [4]. З посиленням інтенсивності імпортованих потоків та високим завантаженням органів митного

контролю можливо очікувати збільшення зловживань саме в цій сфері.

Частим зловживанням у митній сфері сприяє неналежна облаштованість кордонів. Так, існує невідповідність проектної пропускної здатності міжнародних автомобільних пунктів пропуску (МАПП) фактичним показникам та їх перевантаженість. Наприклад, на МАПП „Смільниця” завантаженість пункту щодо перетину легкових автомобілів становить 560,8%, МАПП „Рава-Руська” – 218,1%, щодо вантажних автомобілів – 158%; МАПП „Ягодин” щодо легкових автомобілів – 102,6%, автобусів 111,1%, вантажних автомобілів 119,0%; МАПП „Устилуг” відповідні показники становлять – 116,6%, 733,3% та 0%. Натомість найменш завантаженим є найпотужніший на українсько-польському кордоні та найкраще облаштований – МАПП „Краковець” [4].

У переміщенні товарів через окремі пункти пропуску існують суб’єктивні обмеження. Кабінетом Міністрів України затверджено переліки МАПП, на яких може здійснюватись переміщення всіх без винятку товарів на українсько-польській ділянці державного кордону. До них внесено тільки два пункти пропуску – МАПП „Шегині” та МАПП „Ягодин”, проте облаштування цих пунктів пропуску не відповідає чинному законодавству України. Наприклад, на МАПП „Шегині” вантажна дільниця фактично не пристосована для проведення митного та інших видів контролю. Для оформлення вантажних транспортних засобів Західна Регіональна митниця орендує у ТЗОВ „Автотермінал-Шегині” – шість службових приміщень загальною площею 4352,9 м<sup>2</sup>, бокс поглибленого догляду, в’їзний та виїзний навіси. Всі види контролю, крім прикордонного, здійснюються на автотерміналі. Потужність автотерміналу складає всього 450-500 одиниць транспортних засобів на добу. Таким чином, внаслідок того, що на території аналізованого пункту пропуску відсутні належні умови для здійснення процедур митного контролю увесь вантажний транспорт проходить контрольні процедури на території автотерміналу, який належить комерційній структурі. Аналогічна ситуація, що суперечить розпорядженню



Кабінету Міністрів України від 07.06.2002 р. № 307, спостерігається і на МАПП „Ягодин”. Таким чином, можна припустити, що у даній ситуації лобіюються комерційні інтереси окремих суб’єктів господарювання, при цьому на інших пунктах пропуску існують відповідні чинному законодавству умови для здійснення митних процедур.

Негативним явищем у сфері митної політики є невідповідність пріоритетності фінансування та економічної ефективності окремих МПП. Показовим у цьому сенсі є порівняння українсько-польської та українсько-молдовської ділянок кордону. Середня завантаженість одного пункту пропуску з переміщення вантажів на кордоні з Республікою Польща (3525,3 тис. тон) у 2,6 рази більша, ніж на кордоні з Республікою Молдова (1335,7 тис. тон). Середні обсяги нарахувань мита, акцизних зборів та ПДВ при зовнішньоторговельних операціях з товарами за 2002 - I півріччя 2004 рр. (дані за 2005-2006 рр. відсутні) на один пункт пропуску на українсько-польській ділянці кордону (1306,6 тис. грн.) у 32,7 рази більші, ніж на українсько-молдовському кордоні (40 тис. грн.). Через один пункт пропуску кордон з Республікою Польща у 2004 р. перетинало в середньому, 770,4, а кордон з Молдовою – 174,6 тис. осіб [4]. Таким чином, незважаючи на те, що найбільш завантаженими та економічно ефективними є пункти пропуску саме на українсько-польській ділянці, у 2004 р. пріоритет в облаштуванні нових пунктів пропуску за постійною схемою надано українсько-молдовській ділянці державного кордону. Слід зауважити, що Комплексною програмою реконструкції та розвитку Державного кордону України передбачено відкриття нових пунктів пропуску (у тому числі і на українсько-польській ділянці кордону), але її реалізація розрахована аж до 2010 р., тому найближчим часом марно сподіватися на істотне покращання ситуації при перетині кордону на окремих ділянках.

Недостатнє окреслення пріоритетів щодо будівництва пунктів пропуску та неузгодженість обсягів робіт і часу будівництва із суміжними державами призводить до різної пропускнуєї спроможності МПП та

накопичення (виникнення черг) транспортних засобів перед пунктами пропуску. Непоодинокими є випадки, коли пункти пропуску для автомобільного сполучення на суміжних територіях уже побудовані або будуються, а на території України навпроти них таке будівництво не планується або перебуває на стадії розроблення проектно-кошторисної документації (така ситуація на кордоні з Російською Федерацією у пунктах „Новошахтинськ”, „Куйбишево”, „Троєбортне”, „Гуково”; на кордоні з Республікою Білорусь – „Дзержинськ”, „Підгалля”).

Процес інформаційного забезпечення суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності (ЗЕД) ускладнює недостатня ефективність інформаційно-роз'яснювальної роботи ДМСУ. Якщо порівняти, наприклад, веб-сторінку ДМСУ та відповідної служби Російської Федерації, можна побачити, що остання надає набагато більше прикладної інформації для користувачів, зокрема: митне законодавство у повному обсязі, у тому числі митний кодекс РФ російською та англійською мовами з науковими коментарями та роз'ясненнями до нього; оперативна зовнішньоторговельна статистика, документи щодо митного оформлення товарів з можливістю їх заповнення в електронному вигляді; зміни та доповнення щодо митних тарифів, питання, що стосуються захисту прав продуктів інтелектуальної праці тощо. Натомість веб-сторінка ДМСУ наповнена досить загальною та недостатньо структурованою інформацією і вимагає істотного доповнення та доопрацювання.

Невирішення проблем, пов'язаних з недостатньою ефективністю діяльності ДМСУ створює низку загроз і ризиків, а саме:

- 1) зростання рівня тіньового сектора економіки загалом, у тому числі зростання обсягів контрабандних потоків і, як наслідок, економічні збитки для бюджету (несплата мита та інших платежів, збитки від нелегітимного відшкодування ПДВ суб'єктам ЗЕД за фіктивний експорт і реекспорт товарів);

- 2) реалізація контрабандних товарів неналежної якості;

- 3) погіршення іміджу України як транзитної держави та утрудненість процесу інтеграції України у СОТ, ЄС та інші міжнародні організації;
- 4) погіршення кон'юнктури внутрішнього споживчого ринку;
- 5) зниження конкурентоспроможності вітчизняних виробників;
- 6) збільшення обсягів незаконного обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, зброї і, як наслідок, шкода здоров'ю та життю людей.

Варто зазначити, що існують окремі позитивні наслідки контрабанди, зокрема – тимчасова зайнятість та покращення матеріального стану мешканців депресивних прикордонних регіонів, проте ця позитивна характеристика носить короткостроковий характер і загрожує національній безпеці у довгостроковій перспективі.

Викликає стурбованість і недостатньо ефективне застосування державних заходів щодо боротьби з контрабандою та зловживаннями у митній сфері. Так, прийнята на початку 2005 р. Державна програма “Контрабанді – стоп!” з метою зменшення обсягів контрабандних перевезень через кордон України не принесла очікуваних результатів [5]:

- не виконано ч.2 п.1 Заходів щодо реалізації Програми – не узгоджено проект Закону України “Про внесення змін до Законів України "Про державну підтримку сільського господарства" та "Про операції з давальницькою сировиною у зовнішньоекономічних відносинах", яким було б передбачено здійснення операцій з давальницькою сировиною у зовнішньоекономічних відносинах стосовно товарів, що належать до 1-24 групи УКТЗЕД лише за умови вивезення готової продукції за межі митної території України;

- не виконано ч.3 п.1 Заходів – прийнято колегіальне рішення про недоцільність впровадження проекту Закону України «Про визначення умов і механізму заохочення громадян, які виявили та припинили факти контрабанди чи порушення митних правил або поінформували про них правоохоронні органи»;

- п.8 Заходів не виконано через відсутність бюджетного фінансування.

Виконання інших пунктів Програми було переважно формальним і характеризувалося низьким рівнем ефективності, що вказує на необхідність розробки та реалізації загальнонаціональної концепції вдосконалення функціонування Державної митної служби України.

З огляду на вищевказане, доцільно розробити Державну концепцію щодо запобігання контрабандним потокам та зловживанням на митниці, яка б передбачала вирішення наступних завдань:

### **1. Технологічно - інформаційний аспект:**

– запровадження Кабінетом Міністрів України принципів “електронного уряду”, які відповідають “Киотській конвенції”, що дозволить сформувати необхідні передумови для запровадження інформаційних технологій на якісно новому рівні, організувати електронний документообіг між державними інституціями виконавчої влади та суб'єктами господарювання при поданні митної документації, а також реалізувати використання механізму електронного цифрового підпису;

– вдосконалення веб-сторінки Державної митної служби України шляхом розширення її інформаційного наповнення, а саме: подання переліку процедур, необхідних для здійснення експортних\імпортних операцій; публікація усіх без винятку законів України, що стосуються діяльності ДМСУ та перетину кордону (включно з поправками та інформацією про скасування дії того чи іншого закону); публікація інших нормативних документів, що видаються ДМСУ та іншими інституціями; подання переліку усієї необхідної документації при перетині кордону у розрізі товарної номенклатури з доступом до відповідних бланків;

– розширення прав митних органів в частині доступу до інформації, що знаходиться в базах даних інших органів державної влади, зокрема, Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України тощо;

– створення Державною митною службою України єдиної системи використання попередньої інформації у відповідності до положень Рекомендацій щодо застосування інформаційних і комунікаційних

технологій Кіотської конвенції (26.06.1999 р.) з метою оперативного виявлення потенційно небезпечних вантажів та попередження наслідків ввозу недоброякісної, екологічно-, санітарно-, та іншої небезпечної продукції ще на початковій стадії руху.

## **2. Технічний аспект:**

- визначення Кабінетом Міністрів України чітких пріоритетів щодо подальшого облаштування державного кордону України;

- відкриття додаткових пунктів пропуску для розвантаження потоків з відповідним узгодженням із суміжними країнами;

- відкриття додаткових пунктів “пішохідного перетину кордону”;

- приведення інфраструктури митних постів до стандартів ЄС: створення більшої кількості автомобільних смуг, брокерських митних контор, встановлення на усіх пунктах пропуску ваг для зважування автомобілів, рентгеноінтроскопічних комплексів для контролю транспортних засобів, портативних рівнемірів для визначення рівня рідких вантажів крізь стінку закритих та люки відкритих резервуарів тощо.

## **3. Протидія корупції:**

- ініціювання Державною митною службою України створення спільних митних постів з метою протидії корупції;

- встановлення Державною митною службою України відеокамер постійного спостереження на усіх лініях перетину кордону та детальний аналіз відзнятих відеоматеріалів незалежними особами на предмет виявлення фактів зловживань у митній сфері;

- встановлення Верховною Радою України спільно з Державною митною службою України граничних термінів щодо перетину кордону громадянами та вантажами і передбачення відповідних адміністративних стягнень за їх порушення ;

- постійна присутність на митних пунктах пропуску незалежної особи, що має повноваження на місці розглядати скарги громадян щодо фактів створення умисних перешкод при перетині кордону;

– запровадження циклу тренінгів для працівників митної служби стосовно управління ризиками, імплементації «єдиного вікна» та інтегрованої системи управління кордоном;

– ініціювання добровільного декларування нерухомого майна та фінансових активів працівників митниці („самолюстрація”), громадський моніторинг майна чиновників усіх рівнів.

#### **4. Протидія контрабанді:**

– підвищення ставки акцизу на підакцизні товари до рівня, який існує в країнах ЄС;

– забезпечення урядом умов для ширшого застосування принципів постаудитконтролю у здійсненні митного контролю та поступового відходу від практики 100%-го фізичного огляду товарів при перетині кордону України;

– розробка Державною митною службою України методики вибіркової перевірки товаросупровідних та митних документів на основі концепції „червоного/жовтого/зеленого коридорів”, яка розподіляє документи згідно критеріїв ризику порушень законодавства.

#### **Список використаних джерел:**

1. Офіційний сайт Державного комітету статистики України / [www.ukrstat.gov.ua](http://www.ukrstat.gov.ua).
2. Офіційний сайт Головного управління статистики Польщі / [www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl).
3. Система оподаткування тютюнових виробів в Україні: шляхи наближення до вимог Європейського Союзу. – К.: Недержавний аналітичний центр «Інститут реформ». – 2006. – 70с.
4. Офіційний сайт Державної митної служби України / [www.customs.gov.ua](http://www.customs.gov.ua).
5. Інформація щодо стану виконання заходів, передбачених Державною програмою "Контрабанді - СТОП" 2005 - 2006 роки / <http://www.radazed.org.ua/uk/32/221/>