



UKRAINIAN  
INSTITUTE  
FOR THE FUTURE

# КОНТРАБАНДА ТА ПРИКОРДОННІ ТЕРИТОРІЇ





## UKRAINIAN INSTITUTE FOR THE FUTURE

Український інститут майбутнього – це незалежний аналітичний центр, який:

- прогнозує зміни та моделює можливі сценарії розвитку подій в Україні;
- надає компетентну оцінку українським подіям;
- формулює конкретні рекомендації до дій;
- пропонує ефективні рішення;
- пропонує майданчик для дискусій на актуальні теми.

Є спільним проектом представників українського бізнесу, політики та громадського сектору.

Заснований влітку 2016 року.

---

*Видано в рамках проекту «Боротьба з контрабандою в Україні та прикордонних країнах шляхом моніторингу, досліджень, адвокації та зміни публічної політики» за підтримки Philip Morris International Impact. Погляди авторів не обов'язково збігаються з офіційною позицією PMI Impact.*

*Published in the frame of the project “Combating Smuggling in Ukraine and Bordering Countries through Monitoring, Research, Advocacy and Changing of Public Policy” supported by the PMI Impact. The views of the authors do not necessarily reflect the official position of the PMI Impact.*

# ЗМІСТ

- 03** ВСТУП
- 07** ЗАГАЛЬНІ ЦИФРИ ТА МЕТОДОЛОГІЯ
- 13** ВИДІЛЯЄМО ПРИКОРДОННІ ТЕРИТОРІЇ: ПРИЧИНИ, ПРОЯВИ, СХЕМИ
- 39** КОНТРАБАНДА. ЗЛОЧИН І ПОКАРАННЯ
- 47** ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

# U I





# ВСТУП

Перед вами третя доповідь Українського інституту майбутнього, присвячена вивченню контрабанди. Це частина великого дворічного проекту, в рамках якого ми поставили собі за мету вивчити економіку цього явища, його впливу на соціальну, політичну сферу життя українського суспільства та специфіку роботи схем переправлення товарів через кордон. На основі отриманих даних, аналізу ми розробляємо рекомендації, які пропонуємо владі, суспільству, місцевому самоврядуванню.

Як ви зрозуміли з назви, доповідь є спробою подивитися на контрабанду через призму інтересів населення прикордонних регіонів. І навпаки – оцінити вплив прикордонної торгівлі, контрабандних потоків на життя місцевих спільнот. Вже перші кроки наших досліджень дали підстави стверджувати, що це явище не тільки економічне, але багато в чому й соціальне. Ігнорування цього факту і спроба вирішити проблему шляхом посилення відповідальності, точкових замін виконавців навряд чи може принести користь. Найчастіше такі кроки викликають відповідну політичну реакцію суспільства. В якості найяскравішого прикладу можна навести рух євробляхерів. Явище, яке народилося як спосіб уникнути сплати митних платежів при імпорті автомобілів, породило цілу галузь економіки (звісно ж, тіньової), створило точки напруги в суспільстві і стало фактором, що впливає на політику. З одного боку, ми побачили реальну шкоду у вигляді недоотриманих податків від масового завезення іномарок, з іншого – по-новому поглянули на шлях розвитку вітчизняного автопрому і змогли поставити собі запитання: наскільки обрана політика стимулювала розвиток галузі?

На сьогодні аналогічна ситуація, але із застосуванням інших схем доставки товарів електроніки, частково побутової хімії, одягу і навіть продуктів харчування. При цьому населення, розуміючи загальну шкоду від контрабанди, часто готове віддавати таким товарам перевагу, оскільки вони приваблюють співвідношенням ціна/якість. Обсяги потоків товарів, які проходять без належного митного оформлення, зростають щороку.

На прикордонних територіях масштаб проблеми ще більш очевидний. За даними, наприклад, польської статистики, «туристи», які приїхали менш ніж на добу, за 2018 рік вивезли в Україну товарів на суму понад **1,1 мільярда доларів**. Українська статистика цей потік товарів просто «не помітила». Аналогічна ситуація з Угорщиною, Румунією, Словаччиною. Більшість таких товарів осідає в прикордонних областях. Країни-сусіди справедливо вважають наявність прикордонної торгівлі, потоків іноземців фактором, який сприяє регіональному розвитку. Держава створює умови для розвитку прикордонної торгівлі, стимулює виникнення нових бізнесів.

В Україні, на жаль, подібне планування є швидше винятком з правил, і майже ніколи плани не будуються на термін більше **3-5 років**. У той час, як у сусідів горизонт оцінки і розрахунків – не менше **5-10 років**.

Підхід нашого державного керівництва швидше зводиться до священної мантри про посилення контролю на кордоні, про нові штрафні санкції. Все це треба впроваджувати, але є ще одна сторона медалі. Наївно вважати, що величезна кількість людей намагається перевезти товар через кордон з нелюбові до української держави. Причини в іншому, зокрема і в спробах громадян отримати засоби для існування. Закрити кордон просто – пандемія COVID-19 це показала. **Не просто відповісти собі на запитання:**

- **яка кількість громадян** країни відчує це на собі?
- **чи є у людей альтернатива контрабанді?** У вигляді товарів на полицях магазинів, а також у вигляді робочих місць для тих, хто вчора возив нелегальний товар?
- **які позитивні і негативні результати** нової митної політики для цільових груп або цільових регіонів. Зокрема, завдяки чому люди живуть вздовж кордону?

Ця доповідь – перша спроба поглянути на проблему саме з цього боку: **що таке контрабанда для людей, які живуть уздовж кордону, і що таке контрабанда для їхніх територій, їхніх спільнот.**

**Зрозумівши це, легше буде зрозуміти, як зменшити обсяги контрабанди.**



КОНТРАБАНДА • КОНТРАБАНДА • КОНТРАБАНДА





# ЗАГАЛЬНІ ЦИФРИ ТА МЕТОДОЛОГІЯ

При обговоренні теми контрабанди необхідно визначитися з понятійною базою. У цій та інших доповідях Українського інституту майбутнього ми під «контрабандою» розуміємо широкий діапазон дій, який спрямований на ухилення від митного очищення товару, що перевозиться з метою подальшої реалізації.

Ключовий підхід в цьому випадку – реалізація товару, переміщеного через кордон з порушенням правил митного очищення (або без такого). Частина з таких алгоритмів дій описані в статті 201 Кримінального кодексу України «Контрабанда», частина розділу 68 Митного кодексу «Види порушень митних правил та відповідальність за такі правопорушення». Однак через недосконалість українського законодавства частина контрабандних схем не підпадає під дію цих кодексів. Наприклад, схема «Склад за кордоном», коли оплата приймається українськими продавцями на території України, товар завозиться (або пересилається поштою) під виглядом посилки, призначеної фізичній особі. Фактично це роздрібна торгівля, де робота оптового складу, відправка товару роздрібно-му покупцеві відбуваються за кордоном, а прийом грошових коштів всередині країни. Товар перетинає кордон без сплати мит, частина угод купівлі-продажу не оподатковується (проходить в тіні).

Описуючи економічний ефект від контрабанди ми намагаємося оцінити не тільки прямі фінансові втрати, а й також загальний економічний ефект від цього виду діяльності. Зокрема це:

- **супутні бізнеси**, наприклад, перевезення, складські послуги, реалізація. Обсяг ринку і можливий обсяг податків, які були б отримані за умови легальності такої діяльності;
- **кількість людей**, задіяних у підготовці до переміщення та реалізації контрабанди;
- **основні механізми переміщення товару** через митний кордон та його подальшої реалізації. Зацікавлені групи і безпосередні учасники, без яких існування подібних схем було б неможливе.

Для оцінки обсягів потенційної контрабанди ми використовуємо дані національних статистичних комітетів України та країн-партнерів, а так само дані митної статистики відповідних держав. Верифікація цих даних може вказати на можливі, але не завжди реально існуючі контрабандні потоки. Наявність істотної різниці – це всього лише сигнал, який змушує уважно поглянути на торгівлю окремими товарними групами. (Більш детально про методологію порівняння статистичних даних і чому вона не може служити в якості 100% доказів наявності контрабандних схем описано в нашій першій доповіді на тему контрабанди).

Ця доповідь присвячена темі контрабанди на прикордонних територіях. Тому із загальної оцінки обсягів потенційної контрабанди нас цікавить передусім торгівля з країнами-сусідами. Зразок обсягів ми оцінили в попередніх доповідях. Доповідь **«Контрабанда: сигарети»** дозволяє зрозуміти, що загальний обсяг ввізної та вивізної контрабанди тютюнових виробів в Україні становить не менше **1,3-1,5 млрд доларів на рік** (тільки акцизні втрати країн ЄС від «української» контрабанди склали в 2018 році **1 млрд євро**. З цієї суми близько **30%** припадає на контрабанду прикордонних територій. Решта йде з фабрик, що виготовляють контрафакт всередині країни, і переправляється через кордон великими партіями. Аналогічна ситуація з ринком бурштину, де лише частина потоків переправляється за участю місцевого населення, а решта йде в рамках великих схем відправки.

Але переважна більшість контрабанди прикордонних територій – звичайні промислові товари, продукти харчування, одяг, автотранспорт (досить згадати проблему євроблях). Щоб дати оцінку цьому сегменту, варто звернутися до даних, які ми вже публікували в нашій першій доповіді.

**Таблиця 1. Облік обсягів українського експорту та імпорту Укрстатом і державною статистикою країн-сусідів за 2018 рік**

	Білорусь	Угорщина	Польща	Росія	Румунія	Словаччина	Молдова
Експорт із України	98,7	57,6	279,9	1809,4	56,8	173,2	212,1
Імпорт в Україну	275,3	866,5	1614	1430,7	109,7	45	37,8
Разом	374	924,1	1893,9	3240,1	166,5	218,2	249,9

Сума таких розбіжностей по країнах-сусідах перевищує 7 мільярдів доларів або 190,7 мільярдів гривень за поточним курсом. Частково різниця в оцінках дійсно може бути списана на помилки підрахунків, різну методологію. Але якщо різниця досягає 44% (імпорт з Польщі), 50% (експорт в РФ) або 68% (імпорт з Угорщини), говорити про наявність допустимих помилок не доводиться. Особливо коли частина цифр, верифікується з інших джерел. Наприклад, імпорт в нашу країну, який «не бачить» українська митниця частково оцінений статистикою країн ЄС (зокрема Польщі) з повернення ПДВ за куплений громадянами товар. Так, за 2018 рік сума чеків, пред'явлених на «повернення» VAT перевищила 3 мільярди злотих. А оцінки польської туристичної статистики щодо покупок «українських туристів, які приїхали на один день» ще більші – 4,089 мільярда злотих. Так можна «знайти» 1,05 із 1,64 мільярдів «невидимого» імпорту з Польщі. По Угорщині таким чином верифікується близько 700 з 866 мільйонів «невидимого» імпорту.

Але оскільки нас цікавить загальний ефект контрабанди, досліджувати тільки обсяги переміщуваних партій товарів було б помилкою. Для оцінки залучення громадян до переміщення товарів через кордон ми використовували механізм моніторингу певних митних переходів, де вели підрахунок типів транспортних засобів і типів вантажів, що переміщуються через кордон у вибрані дні. Ці спостереження дозволили оцінити обсяги ринку, перевезень товарів мікроавтобусами (найчастіше нелегальних), залученість громадян у човниковий бізнес.

Додатковий механізм верифікації – глибинні інтерв'ю з представниками місцевого самоврядування, представниками бізнесу прикордонних територій, працівниками митних органів по обидва боки державного кордону. Загалом у першій хвилі було проведено понад 100 розгорнутих інтерв'ю.

Крім того, проведено соціологічне дослідження «Ставлення громадян до явища контрабанди, готовність купувати нелегально привезені товари, оцінка впливу прикордонної торгівлі та нелегальних поставок товарів на економіку їхнього регіону». Дослідження проводилися восени 2019 року по всій Україні з можливістю виділення даних з прикордонних областей, що дозволило побачити й оцінити рівень впливу контрабанди на процеси в суспільстві в різних регіонах.

Ці отримані раніше дані ми доповнили регіональною економічною статистикою, даними щодо зайнятості населення, трудової міграції та інвестиційної активності в прикордонних регіонах.

Для оцінки можливих механізмів реакції держави отримали дані про кількість порушених проваджень за статтями, пов'язаними з порушенням правил митного оформлення товарів, та судову статистику розгляду таких проваджень за останні півтора року.



198.583



Це дозволяє оцінити ефективність наявних заходів протидії та можливості вирішення проблеми методом посилення відповідальності за порушення законодавства.

Враховуючи великий обсяг інформації, її значна частина згрупована за таблицями. Джерела даних (якщо не вказані окремо) – офіційна статистика регіонального та національного рівня, наші розрахунки (частки ринку, частки в експорті тощо), а також дані, отримані в результаті аналізу відкритих баз даних (наприклад, судових рішень) і відповіді на запити, розіслані в державні органи.



03

ДЕРЖАВНА  
ПРИК-ГІДОННА  
СЛУЖБА

03

# ВИДІЛЯЄМО ПРИКОРДОННІ ТЕРИТОРІЇ:

## ПРИЧИНИ, ПРОЯВИ, СХЕМИ

Контрабанда і порушення правил митного оформлення – це передусім люди, які зрозуміли, як обійти закон, зробили це і отримали свій прибуток. Вважати, що все це відбувається з міркувань злого умислу або, наприклад, неприязні до влади, до держави, м'яко кажучи, наївно. Щоб зрозуміти причини збільшення числа обсягів контрабанди, потрібно зробити половину роботи зі створення ефективної схеми боротьби з цим явищем.

Частково це можна зробити на основі аналізу грубих інтерв'ю, які проводив Український інститут майбутнього восени 2019 року. Ми опитували представників місцевих органів влади ( місцевого самоврядування), митниці, місцевого бізнесу та по можливості учасників контрабандних схем по обидва боки кордону. Респондентам пропонувалося оцінити вплив контрабанди на їхній регіон, розвиток супутніх бізнесів. Звісно, варто оцінити участь мешканців регіону в контрабанді за шкалою від 1 до 5, де 1 – це «не знаю таких фактів», 5 – «Контрабанда – одне з основних джерел доходу мешканців нашої місцевості. Вона допомагає виживати». Забігаючи наперед, варто сказати, що жоден з понад 100 респондентів, зокрема, представник державних органів, силових структур не відповів «Не знаю таких».

Нижче в доповіді буде представлена таблиця відповідей працівників української митниці та місцевого самоврядування населених пунктів, розташованих не далі 50 км від державного кордону. Це, так би мовити, точка зору людей, які повинні боротися з контрабандою.

Забігаючи наперед, варто зазначити, що всі респонденти західної частини країни (Закарпатська, Львівська, Волинська області) відзначають катастрофічну ситуацію на ринку праці. Представник митниці охарактеризував її як контрольовану не тому, що є вакансії.



Тут краще дати цитату з інтерв'ю: «Відсутність працездатного населення збільшилась настільки, що практично в регіоні не залишилось безробітного працездатного населення. Крім тих, хто займається човниковим бізнесом». Майже аналогічну думку висловив один із чиновників: «Прикордонні райони орієнтовані виключно на трудову міграцію в країни Європи, човниковий бізнес та сферу державного бюджету».

Про відсутність робочих місць зазначають респонденти і в інших областях. Але вздовж західного кордону це звучить вже не як попередження, а як констатація проблеми колосальних розмірів.

**Чи так це насправді?**





## ■ Контрабанда – це робота?

Згідно з даними Державної служби статистики України щодо зайнятості населення, ситуація виглядає іншим чином. Це відображається в таблиці з даними Укрстату за 2019 рік.

**Таблиця 2.**

**Зайнятість населення в областях (у % від працездатного населення)**

Область	Кількість зайнятого населення віком від 15 до 17 років в % від кількості громадян цієї групи	Кількість зайнятого населення працездатного віку
Середній показник по Україні	92%	91%
Волинська	89%	89%
Закарпаття	91%	91%
Львівська	93%	93%
Одеська	94%	94%
Харківська	95%	95%

На перший погляд, ситуація безхмарна. Є велика кількість працездатного населення і воно «зайняте». Але, як то кажуть, диявол криється в деталях. **Визначення зайнятості у версії Державної служби статистики України звучить так:**

**ЗАЙНЯТІ** – це особи віком від 15 років і старші, зокрема ті, які:

- працювали впродовж обстежуваного тижня хоча б одну годину за наймом за винагороду в грошовому чи натуральному вираженні, індивідуально (самостійно), в окремих громадян або на власному (сімейному) підприємстві; працювали безкоштовно на підприємстві, у власній справі, що належить будь-кому з членів домогосподарства, або в особистому селянському господарстві з метою реалізації продукції, виробленої внаслідок цієї діяльності;
- були тимчасово відсутні на роботі, тобто формально мали робоче місце, власне підприємство (справу), але не працювали впродовж обстежуваного періоду з певних причин.

Тобто достатньо формально мати робоче місце або працювати безкоштовно, і це означає, що ти зайнятий. В такому разі є сенс звернутися до інших методів оцінки зайнятості населення. Зокрема, визначити кількість тих, хто працює легально, що можливо зробити за статистикою виплат ЄСВ.

**Таблиця 3. Ситуація на ринку праці в обраних областях**

Область	Кількість зайнятого населення в областях, тисяч мешканців (грудень 2020)	Кількість платників соціального внеску, тисяч мешканців (березень 2020)	% платників ЄСВ від зайнятого населення	Зменшення кількості платників ЄСВ в березні 2020 порівняно з березнем 2019
Волинська	382,1	207,1	54%	9,8%
Закарпаття	505,5	196,8	38,9%	0,9%
Львівська	1047	551,12	52,6%	7,5%
Одеська	1000,6	484,4	48,4%	5,1%
Харківська	1236,6	650,1	52,57%	6,2%

Як бачимо, навіть у розрізі областей кількість платників ЄСВ, тобто офіційно оформлених працівників (або ФОП), коливається від **38,9%** до **54%**. При цьому показник наявності легального робочого місця постійно знижується. Найбільші темпи скорочення кількості платників єдиного соціального внеску спостерігаються у Волинській та Львівській областях. Низькі темпи скорочення показників на Закарпатті говорять про те, що там ситуація досягла дна – залишилися переважно бюджетники і силовіки.

Підтвердженням цьому можуть служити дані про розподіл населення за сферами зайнятості. Частина даних зібрана в таблицю на основі статистичної доповіді Укрстату «**Регіони України 2019**».

**Таблиця 4. Специфіка зайнятості населення прикордонних регіонів**

Вид зайнятості	% від зайнятого населення					
	В Україні	Волинська область	Закарпаття	Львівська область	Одеська область	Харківська область
Сільське, лісове та рибне господарство	17,96%	20,02%	26,04%	18,36%	16,29%	13,69%
Промисловість	14,83%	13,45%	11,66%	14,64%	8,51%	18,44%
Будівництво	4,07	2,53	5,83	6,61	4,25	4,55
Оптова та роздрібна торгівля	22,34	23,31	17,18	19,17	23,88	24,44
Транспорт, склади, пошта, кур'єрська діяльність	6,08	5,5	4,74	5,88	10,71	5,66
Тимчасове розташування, харчування	1,73	1,56	2,83	2,29	2,46	1,6
Інформація та телекомунікації	1,71	0,75	0,6	1,69	1,51	2,03
Бюджет*	26,22	29,4	21,91	26,53	26,23	24,4

Варто відразу зазначити, що в цій таблиці йдеться про «зайнятих» громадян, а не про тих, хто працює офіційно.

В категорії «бюджет» ми об'єднали органи держуправління, адміністрування, а також медицину й освіту – сфери зайнятості зі значною (але не домінуючою) частиною недержавних компаній. На прикладі Закарпаття ми можемо спостерігати, що ця категорія (яка є платником ЄСВ) становить **21,9%**. Ще близько **1%** припадає на силовиків. Залишається близько **16%** офіційно працевлаштованих, до яких входять і підприємці, і працівники промисловості та інші легальні види діяльності.

Тому оцінка вибору вакансій «бюджет-силовик-контрабандист» недалеко від істини. Причому якщо заглибитися в статистику і зробити вибірку по прикордонних регіонах всередині області, ситуація виглядає ще гірше. Зокрема, державна установа «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долишнього НАН України» на регулярній основі робить глибинні зрізи ситуації в регіонах. Нижче буде продемонстрована вибірка нещодавньої роботи **«Економічна активність населення Львівської області: формальна та неформальна зайнятість»**. Колектив авторів цього інституту проаналізував ситуацію з робочою силою в окремих районах Львівської області. На прикордонних територіях дані виглядають таким чином.

**Таблиця 5.** Кількість громадян, які офіційно працюють в прикордонних районах Львівської області

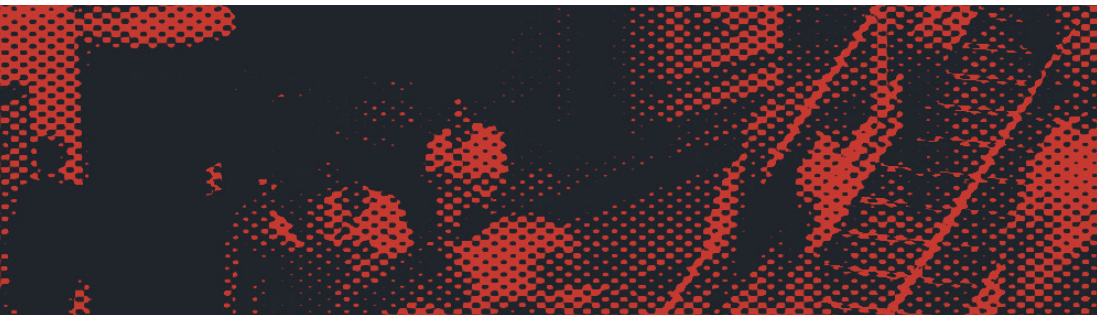
Район	Частка офіційно працюючих від загального числа економічно активного населення	Частка офіційно безробітних від загального числа економічно активного населення
Турківський район	18%	2%
Старосамбірський район	18%	2%
Самбірський район (без райцентру)	9%	1%
Мостицький район	34%	3%
Яворівський район	25%	1%
Жовківський район	26%	1%
Сокальський район	31%	1%
м. Червоноград	32%	1%

Як бачимо в таблиці, чим ближче до державно кордону, тим менша кількість людей працює офіційно. Наприклад, у Самбірському районі показник у **9%** означає дефіцит кадрів навіть в органах місцевого самоврядування.

Сокальський район і Червоноград, які є лідерами вугільної галузі Західного регіону країни, можуть похвалитися лише **31%** і **32%** офіційно працевлаштованих.

При цьому показники офіційного безробіття цілком логічні і пояснюються масштабами трудової міграції (механізми, загрози і параметри явища розглянуті в тематичній доповіді Інституту майбутнього), а також «зайнятістю» населення іншими видами діяльності. Зокрема, контрабандою.

Нижче наведена таблиця актуального стану ринку праці за типами суб'єктів господарювання станом на грудень 2019 року.





**Таблиця 6. Зайняті за типами суб'єктів господарювання**

Область	Підприємства		ФОП	
	Частка від кількості суб'єктів господарювання	Частка працівників від кількості офіційно працевлаштованих	Частка від кількості суб'єктів господарювання	Частка працівників від кількості офіційно працевлаштованих
Волинська	15,1	62,6	84,9	37,4
Закарпаття	12,5	52,6	87,5	47,4
Львівська	16,6	64,9	83,4	35,1
Одеська	18,8	62,9	81,2	37,1
Харківська	15,4	61,1	84,6	38,9

Отже, можна стверджувати, що криза на ринку праці може бути однією з причин відходу людей в контрабанду. Однак, якщо проаналізувати дані таблиці № 2 (відповіді на глибинні інтерв'ю) і № 5 (структура зайнятості за видами діяльності) помітні ще дві особливості:

- Відповіді респондентів і дані статистики із західних областей багато в чому схожі між собою як у відображенні кризи на ринку праці, так і в оцінках впливу контрабанди на місцеву економіку.
- Ситуація в Харківській та Одеській областях відрізняється, причому кожен із регіонів має свою специфіку.

Зазначені припущення справедливі і підтверджуються статистикою і соціологією, але детально регіональні особливості розглянемо нижче, в окремому підрозділі.





## ■ Деіндустріалізація в дзеркалі офіційного експорту

Ситуацію на ринку зайнятості посилює прискорений процес деіндустріалізації української економіки і, зокрема, прикордонних областей. Працівник вищезгаданого Інституту регіональних досліджень у статті «Структурні зміни в товарному експорті регіонів України» звертає увагу на вельми тривожні тенденції, які почали проявлятися ще в 2017 році.

**Таблиця 7. Порівняння технологічності товарного експорту обраних областей у 2012 та 2017 роках**

Область	Група IV «Готові харчові продукти»		Група VI. Продукція хімічної та пов'язаних з нею галузей промисловості		VII. Полімерні матеріали, пластмаси та вироби з них		XVI. Машини, обладнання та механізми; електротехнічне обладнання		IX. Деревина і вироби з деревини	
	2012	2017	2012	2017	2012	2017	2012	2017	2012	2017
Волинська	2,69	3,13	2,58	0,75	2,88	1,86	43,2	45,56	12,53	16,84
Закарпаття	2,96	3,56	2,52	2,05	0,49	0,51	71,1	59,24	0	8,3
Львівська	6,12	8,71	1,25	0,82	1,36	0,64	22,2	27,79	11,04	10,03
Одеська	9,97	6,25	35	3,62	0,69	0,5	5,69	4,68	0,31	1,1
Харківська	5,76	24,53	3,27	4,15	2,45	3,52	29,9	22,07	0,57	1,31

До 2019 року ситуація ще більше погіршилася. Так, частка категорії «Деревина та вироби з неї» в експорті Волинської області збільшилася в 2018 році до **19,1%**, а частка товарів 16-ї групи «Машини, обладнання та механізми; електротехнічне обладнання» сумарно зменшилася до **42,6%**. Аналогічні процеси відбуваються і у Львівській області, де частка 16-ї категорії знизилася до **26,1%**.

При цьому, якщо брати до уваги Закарпатську, Львівську та Волинську області, не можна обійти увагою появу відразу декількох експортно-орієнтованих підприємств. Передусім з виробництва автокомпонентів – кабельних скруток, елементів обшивки тощо. Це підтверджується статистикою зовнішньої торгівлі та відповідями респондентів наших глибинних інтерв'ю. Зокрема, відслідковувався позитивний ефект роботи таких підприємств, як-от «Кромберг і Шуберт», ГПЗ-підшипники (м. Луцьк), «Фуджікура», «Єврокар», «Джейбіл», «Ядзакі» та інші. Але паралельно спостерігається криза в роботі старих промислових лідерів регіонів. Падає як частка промислових підприємств у загальній кількості суб'єктів господарювання, так і кількість працівників на ще працюючих.

Специфіка змін економіки відображається і на географічній структурі експорту та імпорту з прикордонних областей. Нижче наведені дані щодо основних торгових партнерів регіонів за 2019 рік.

**Таблиця 8. ТОП-3 експортних напрямів для продукції обраних областей**

Область	Партнер 1	Партнер 2	Партнер 3
Волинська	Німеччина	Польща	Нідерланди
Закарпаття	Угорщина	Німеччина	Словаччина
Львівська	Польща	Німеччина	Чехія
Одеська	Туреччина	РФ	Іспанія
Харківська	РФ	Японія	Грузія

**Таблиця 9. ТОП-3 країн-постачальників товарів до вибраних областей (партнерів з імпорту)**

Область	Партнер 1	Партнер 2	Партнер 3
Волинська	Білорусь	Угорщина	РФ
Закарпаття	Китай	Німеччина	Угорщина
Львівська	Польща	Німеччина	Китай
Одеська	Китай	Туреччина	Індонезія
Харківська	Китай	РФ	Німеччина

Львівська та Харківська області відображають передбачувану статистику, коли сусідні держави є і основними торговельними партнерами регіону. Водночас у статистиці інших областей можна помітити, як мінімум, дивні особливості. Так, наприклад, в експорті з Одеської області Молдова знаходиться на п'ятому місці, а по імпорту на 10-му. З одного боку, це обумовлено фактором морських портів з перевалкою вантажів від географічно далеких держав, а також малими обсягами взаємної торгівлі. З іншого боку, є підстави говорити про можливу наявність контрабандних схем. Зокрема, дані статистики української та молдовської сторони не збігаються на **28% з експорту** і на **32% з імпорту**.

У Волинській області Польща зникла з ТОП-3 торгових партнерів, забезпечивши потік товарів всього лише на **151 мільйон доларів** за 2018 рік. Однак статистика польської сторони і розрив даних в **1,6 мільярда доларів** з урахуванням в Україні імпортом дозволяє припускати, що значна частина торгівлі між прикордонними регіонами лежить в тіні і по суті є контрабандою.

Дані офіційної статистики та припущення були б неповними без оцінки ситуації, отриманої нами в процесі глибинних інтерв'ю. Зіставивши відповіді українських митників, чиновників, бізнесменів і (що важливо) учасників контрабандних схем з даними, отриманими під час інтерв'ю по інший бік кордону, ми вивели ключові позиції тіншового експорту та імпорту. Це передусім товари, які перевозять громадяни або місцеві компанії.

Оцінка ключових товарних позицій контрабанди, яка здійснюється місцевими мешканцями.

**Таблиця 10. Ключові позиції тіншового експорту та імпорту товарів за обраними областями**

Область	Товарні позиції	
	Вивезення	Ввезення
Волинська	Цигарки, алкоголь, бурштин	Автомобілі, техніка, одяг (зокрема, секонд-хенд)
Закарпаття	Продукти харчування місцевого виробництва, соняшникова олія, паливо	Одяг, продукти харчування, техніка
Львівська	Сигарети, алкоголь, продукти, бурштин, паливо Напівлегально – деревина	Автомобілі, техніка, одяг, продукти
Одеська	Продукти, цигарки, алкоголь	Продукти, автомобілі, техніка, одяг
Харківська	Продукти, цигарки	Паливо, цигарки, хімія

Крім звичних контрабандних категорій – палива, тютюнової продукції та алкоголю, привертає увагу наявність в експортних позиціях продуктів харчування. Йдеться не про напівфабрикати офіційного експорту, а про готові продукти, частина з яких цілком конкурентноздатна в прикордонних територіях країн-сусідів. Ця тенденція знаходить своє відображення і в офіційній статистиці, яка фіксує зростання офіційного експорту по 4-й товарній групі «Готові харчові продукти». В офіційній торгівлі ця категорія зросла на 50 і більше відсотків практично в усіх областях, крім Одеської, де навпаки спостерігається зниження. Така ситуація в цьому регіоні логічна, враховуючи, що сухопутний кордон є з Придністров'ям (тут і далі розглядаємо цей регіон Молдови окремо лише з точки зору особливих умов для контрабанди) і Молдовою. Кордон Бессарабії по Дунаю є природною перешкодою для активного розвитку малої прикордонної торгівлі.

Особливо варто звернути увагу на приклад Харківської області. Поява великої кількості якісних продуктів харчування помножене на відсутність таких (або їхню дорожнечу) в сусідній Росії пригальмувала продуктивний експорт, який в основному забезпечується малим бізнесом і простими громадянами. Про це свідчить як офіційна статистика, так і глибинні інтерв'ю з чиновниками прикордонних регіонів Белгородської області Росії.

Другий напрям, який повинен викликати підвищену увагу органів контролю – зростання експорту деревини. З одного боку, маємо офіційні поставки, з іншого – досить велика кількість тінювих і сірих схем. Наприкінці 2019 року Український інститут майбутнього проводив моніторинг пунктів пропуску на кордонах. Проводився підрахунок кількості транспорту, його типу і при можливості типів вантажів як у напрямку виїзду з України, так і в'їзду. Наші спостерігачі у Волинській та Львівській областях особливо підкреслили значну частину тентованих фур, які насправді навантажені лісом. Респонденти під час глибинних інтерв'ю в зазначених регіонах, а також на території Польщі, відзначали значну частину тінювих поставок деревини саме вантажним автотранспортом.

**ZONA DE CONTROL  
VAMAL**



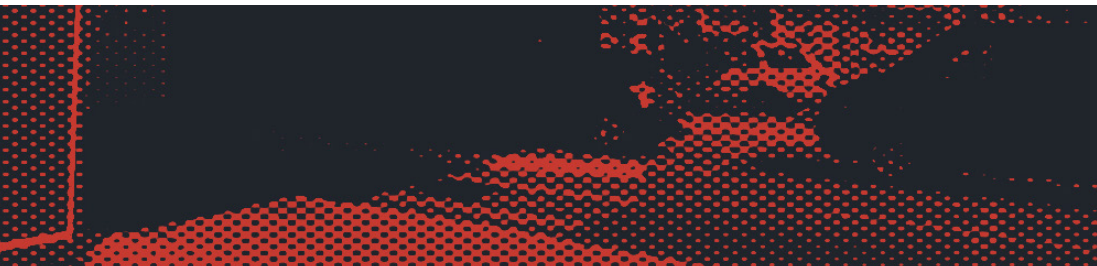
## Контрабанда прикордонних територій. Схема

У першій доповіді ми об'єднали основні схеми переміщення товарів з порушенням митних зборів в кілька груп і спробували визначити необхідні умови існування таких алгоритмів контрабанди.

Таблиця 11. Основні схеми контрабанди в Україні

Назва схеми	Легальність переміщення товару через кордон	Не обхідність корупційних зв'язків на прикордонному у переході	Не обхідність корупційних зв'язків на регіональній митниці	Не обхідність політичного прикриття	Широка залученість громадян прикордонної території	Можливість сприяння із суміжної сторони
Зеленка	Red	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Green
Порожняк	Red	Green	Yellow	Yellow	White	Yellow
Перерваний транзит	Green	White	White	Green	White	Yellow
Зручна географія	Yellow	White	Green	Green	White	Red
Довантаження на рейді	Yellow	Yellow	Green	Green	White	Red
Заниження обсягів	White	Green	Green	Yellow	Red	Yellow
Оформлення за іншою категорією	Red	Green	Yellow	Yellow	Red	Yellow
Супутній товар	White	Green	White	White	White	Yellow
Піджаки	Green	Green	White	White	Green	Red
Пошта	Green	White	White	Yellow	White	Red
Бізнес з-за кордону	Green	White	White	Yellow	Yellow	Red

Якщо підійти до цього списку з точки зору залученості мешканців прикордонної території, то частина схем особливо «Бізнес з-за кордону», «Пошта», «Перерваний транзит», «Зручна географія» можуть реалізовуватися і без участі громадян, які проживають недалеко від державного кордону.



З іншого боку, схеми «Піджаки», «Зеленка» неможливо уявити без залучення мешканців прикордоння. Схеми «Порожняк», «Супутній товар», «Заниження обсягу», «Оформлення по іншій категорії» так само поширені в регіонах, які нас цікавлять. **Коротко нагадаємо їхню суть:**

01

**«Зеленка».** Класичний, знайомий з історичної та художньої літератури спосіб переправлення товару, нелегально, в обхід митного контролю, використовуючи погану організацію контролю за кордоном або корупційні зв'язки. Крім традиційних «ходаків» сьогодні використовують автотранспорт (зокрема, автопоїзди – на східних ділянках кордону), підземні тунелі, літальні апарати, плавзасоби (на морі і річкових ділянках кордону). Таким механізмом, як правило, користуються для нелегального переправлення сигарет, алкоголю, бурштину в сусідні держави та імпорту, наприклад, палива з РФ.

02

**«Порожняк».** Навантажені автомобілі оформляють як порожні.

03

**«Заниження обсягів товару».** Використовується як для імпорту, так і для експорту. Суть схеми – сплата митних зборів, акцизів і податків за меншу кількість товару, ніж насправді перевозиться. Схема можлива не тільки завдяки корупційній складовій, але і як результат низького рівня технічного забезпечення митних постів.

04

**«Оформлення товару за іншою товарною категорією».** Схема полягає в тому, що при експорті або імпорті товар оформляється за категорією, з якої не стягуються (або стягуються в меншому розмірі) митні збори, акцизи. Так, наприклад, брендовий одяг може бути оформлений як ганчір'я, секонд-хенд. Товарний ліс – як дрова.

05

**«Супутній товар».** Одна з таких схем була в жовтні описана керівництвом ДФС: при легальному (!) імпорті старих автомобілів з країн ЄС, багажники транспортних засобів були заповнені додатковим товаром, одягом, взуттям, побутовою хімією. В якості своєрідних контейнерів можуть використовуватися будь-які габаритні товари всередині з порожниною або товари в габаритній упаковці.

**«Піджак».** Суть схеми полягає в роздробленні великих партій товарів, які можуть перевезти громадяни під виглядом товарів для власного користування. Ця схема – одна з основних для функціонування контрабанди і торгівлі в прикордонних регіонах. Однак нею користуються і досить великі компанії. Так, наприклад, згідно з результатами моніторингу автомобільних пунктів пропуску на західному кордоні країни, співвідношення сидельних автопоїздів (фур) і вантажних мікроавтобусів у Волинській області становило 3/2, у Львівській – 1/2, в Закарпатській – від 3/2 на словацькому кордоні, 3/1 – на угорському, до 8/1 – на румунській ділянці. При цьому пропорції зберігалися протягом усього періоду моніторингу, як у робочі дні, так і у вихідні. Частина мікроавтобусів здійснювала через кордон кілька рейсів на добу.

Таким чином, лише дві з 11 основних схем – неможливі без мешканців прикордонних районів України і ще 4 використовуються громадянами і місцевим бізнесом для переміщення товарів комерційного призначення (але можуть бути реалізовані і без залучення мешканців прикордонних територій).

Якщо оцінити використання зазначених схем з точки зору частки перевезеної таким чином контрабанди, то він не перевищить **50%**. З іншого боку, якщо оцінювати з точки зору кількості залучених до процесу громадян, то на ці схеми припадає понад **90%** людського ресурсу, задіяного в контрабанді.



## Людський ресурс контрабанди

Нижче наведена таблиця результатів глибинних інтерв'ю, які ми проводили в прикордонних регіонах України та суміжних країн. Для ілюстрації ситуації ми відібрали відповіді представників місцевого самоврядування та працівників митниці – тих людей, які повинні виявляти контрабанду.

Таблиця 12. Оцінка впливу контрабанди на життя місцевих громад

	Волинь		Закарпаття		Львів		Одеса		Харків	
	Ч.	Т.	Ч.	Т.	Ч.	Т.	Ч.	Т.	Ч.	Т.
Ринок праці										
Міграція										
Вплив кордону та прикордонної торгівлі	істотний	істотний	Історично важливий	частина культури	істотний	ключовий	істотний [порт]	помітний	істотний	
% товару, завезеного легально	80+	20-60	20-60%	50/50	20-60	20-60	80+	20-60	20-60	
Залученість до контрабанди	3-4%	6-7%	велика [відмова оцінити точно]	3-4%	3-4%	контрабанда - до 10% інша торгівля - більшість	мізерна	< 3%	< 3%	
Напрямок контрабанди: експорт-імпорт	20-80	30-70	20-80	30-70	20-80	20-80	20-80	30-70	30-70	
Бізнес на перевезеннях через кордон	є, помітний	є, помітний	є	є	є, важливий	є	легальний	є, нелегальний	є, нелегальний	
Контрабанда за шкалою	3	3	4	4	3	4	3	3	3	

### Умовні позначення:

● **Скорочення:**

«Ч.» – Чиновник – працівник місцевої адміністрації або самоврядування;

«Т.» – працівник митниці

- У розділі ринок праці та міграція, колірні коди означають: **червоний** – дуже складна ситуація, **жовтий** – місцями складна, але контрольована, **зелений** – контрольована або хороша.
- Діапазони частки легального товару в обсягах імпорту – пропонувався вибір з 4-х варіантів «0-20%», «20-60%», «60-80%», «80-100%».

В Одеській області відсутні відповіді чиновника, оскільки представники місцевої влади навідріз відмовлялися йти на контакт і розмовляти на тему контрабанди.

Привертає увагу загальна характеристика контрабанди як передусім імпорту товарів. З одного боку це підтверджується дефіцитом торгівлі товарами на рівні країни, з іншого – громадяни, які везуть товари на продаж, рідко називають свою діяльність контрабандою. Тим більше, що перевезення товарів через український кордон переважно легальне.

Друга особливість таблиці – оцінка частки легального й нелегального товару від загальних обсягів імпорту. Ця оцінка особливо важлива, оскільки її дали чиновники та працівники митниці. Тобто люди, в робочі обов'язки яких входить або відстежувати потоки імпорту-експорту, або безпосередньо стежити за дотриманням митного режиму. За винятком чиновника у Волинській області, практично всі респонденти оцінили частку ввезених на їхню територію вантажів (транзит і призначення в інші регіони просили не враховувати) легально цифрою не більше 60%. Це говорить про досить великі обсяги потенційної контрабанди.

Винятком стали так само працівники митниці в Одесі, але вони підкреслили, що той невеликий відсоток обумовлений специфікою морських портів. Велика частина вантажів йде в інші регіони і митний кордон в Одесі перетинає легально. Те ж саме з експортом зерна з області – він в основному легальний. Та невелика частина, яка оформляється на регіональній митниці, не є вагомою, враховуючи загальний вал вантажів.

Крім глибинних інтерв'ю в той же період ми проводили соціологічне дослідження «Ставлення громадян до явища контрабанди». Серед питань була присутня пропозиція дати оцінку частці контрабандних товарів у роздрібній торгівлі їхнього регіону. Дані, отримані від населення виглядають таким чином.

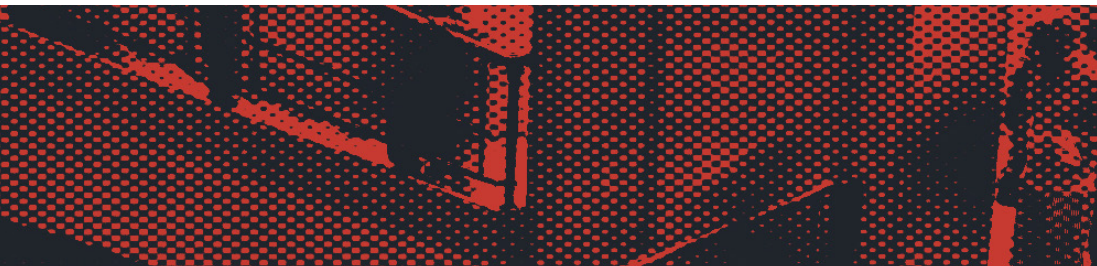
Таблиця 13. Оцінка громадянами частки контрабанди (нерозмитнених)

	Побутова хімія, одяг, взуття, косметика		Побутова техніка й електроніка		Продукти харчування	
	Україна	6 прикордонних областей	Україна	6 прикордонних областей	Україна	6 прикордонних областей
0-20%	5,7	2,9	5,4	3,3	23,1	10,9
21-40%	24,5	19,7	12,2	5,1	35,6	41,7
41-60%	33,1	35	20,9	23,6	20,3	22,5
61-80%	21,8	28,5	28,6	32,2	9,2	14,9
81-100%	4	5,5	23,2	28,3	2,3	2,2

6 західних прикордонних областей – це Вінницька, Волинська, Закарпатська, Львівська, Одеська та Чернівецька області.

Таблиця 14. Оцінка громадянами особистого використання контрабанди (нерозмитнених товарів)

	Побутова хімія, одяг, взуття, косметика		Побутова техніка й електроніка		Продукти харчування	
	Україна	6 прикордонних областей	Україна	6 прикордонних областей	Україна	6 прикордонних областей
0-20%	24,4	19,9	24,6	23,1	36,5	27,1
21-40%	21,8	22,4	18	17,3	18,5	24,2
41-60%	15,7	18,8	16,3	19,5	11,8	13
61-80%	5,1	3,2	7	4,3	2,7	2,9
81-100%	1,1	1,1	2,1	0,7	0,8	1,4



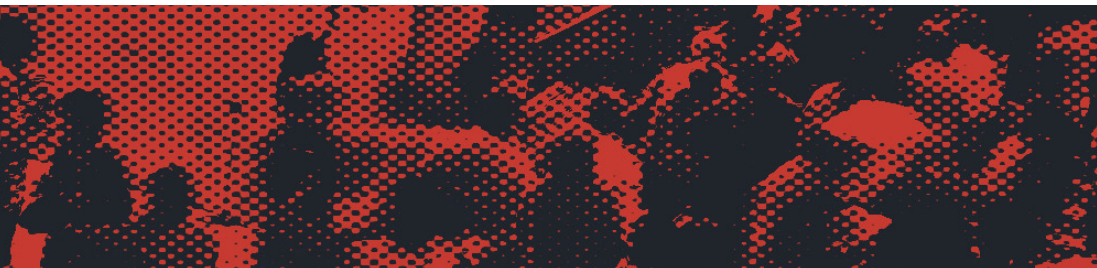
Перша таблиця, оціночна, повністю підтверджує припущення наших респондентів, отримані при проведенні інтерв'ю. Таблиця 14 з оцінкою використання контрабанди громадянами в особистих цілях більш цікава, оскільки люди не схильні визнавати свої вчинки, пов'язані з порушенням закону. Тим не менш, в прикордонних областях фіксується більш високий відсоток використання контрабанди по всіх зазначених товарних позиціях.

Ці дані дозволяють припустити, що контрабанда в прикордонних регіонах служить основою для цілого ланцюжка бізнесів. Адже для того, щоб забезпечити, наприклад, більше **20%** продуктів харчування на столах громадян або від **20** до **60%** побутових товарів, необхідна логістика, склади, оптова та роздрібна реалізація. Зрештою, це означає, що, як мінімум, **20-40%** працівників торгівлі повністю або частково отримують дохід, продаючи контрабанду.

Таким чином, крім прямого економічного збитку від недоотриманих митних зборів, держава має і проблему тіньової зайнятості, яку неможливо вивести в легальні рамки до тих пір, поки основою бізнесу є контрабанда – нелегальне за своєю суттю явище.

Для прикладу масштабів, можна навести дані нашого моніторингу на прикордонних переходах. Нагадаю, що в жовтні 2019 року спостерігачі від Інституту Майбутнього моніторили автомобільні, пішохідні, залізничні переходи, а також порти в декількох українських областях. Підраховували приблизний вантажопотік, його тип, тип транспорту, яким перевозилися товари, їхня кількість. Моніторинг проводився протягом випадково обраних 3 діб з умовою, що як мінімум 1 доба припадає на вихідний день.

Нижче подана таблиця з кількох обраних прикордонних переходів у Волинській, Львівській та Закарпатській областях.





**Таблиця 15. Рух транспорту за обраними прикордонними переходами (середні значення за добу)**

Область	Доманове (Білорусь)	Ягодин (Польща)	Закарпаття (Тиса)	Львів, Шегині
Вантажні мікроавтобуси (особисті)	23	180	50	94
Вантажно-пасажирські та пасажирські мікроавтобуси та автобуси	79	206	24	459
Вантажні автомобілі (фури)	77	323	134	65

Ці дані дозволяють оцінити механізми переміщення товарів. Так, наприклад, у Волинській області на кордоні з Білоруссю непропорційно велика кількість пасажирського транспорту, в основному це автобуси і мікроавтобуси на білоруських номерах з піком, що припадає на вихідні. Це громадяни сусідньої країни займаються прикордонною торгівлею, продаючи білоруську продукцію на ринках українських міст і купуючи українські товари або продукти для тих же цілей на території Білорусі.

Аналогічна ситуація у Львівській області на кордоні з Польщею. Але там присутня і значна частина транспорту, що перевозить українських працівників. Принаймні, з **459** автобусів (середнє значення) тільки **110-120** є пасажирськими багатомісними автобусами або пасажирськими мікроавтобусами. Решта – вантажно-пасажирські «намиста».

Мікроавтобуси в основному використовуються для реалізації схеми (велика партія дробиться перед кордоном на дрібніші і збирається знову до купи вже на складі неукраїнської території) або для самостійних покупок українських підприємців. Середня ціна поїздки за товарами (тільки в режимі водія до прикордонного торгового центру становить у Львівській області близько **60 доларів**, на Волині – **40-50** і в Одеській області (в напрямку Придністров'я) – **30 доларів**. На Закарпатті для реалізації схеми «Піджаки» переважно використовується пасажирський автотранспорт.

## Враховуючи, що:

- значна частина перевізників працює позмінно – не більше 4 днів на тиждень;
- зазначені переходи мають типовий для цієї ділянки кордону потік автомобілів;
- значна частина товарів перевозиться легковими автомобілями.

Можна приблизно оцінити, що перевезенням товару через кордон займаються не менше **4 тисяч осіб** у Львівській області, **2 тисяч** – на Волині, **1-1,5 тисяч осіб** на Закарпатті. І тут йдеться виключно про перевізників. При цьому, використовуючи схему «Піджаки» (оформлення товарів як особистих речей вагою до 50 кг), отримані цифри можна множити, як мінімум, на 7.

Таким чином тільки у Волинській, Львівській, Закарпатській областях України перевезенням контрабандних товарів через кордон займається не менше **50 тисяч** мешканців прикордонних областей. Це – близько **2,3%** від працездатного населення цих регіонів.

Якщо врахувати, що в складському обслуговуванні, оптовій торгівлі зайнято в **1,5-2 рази** більше людей, ніж безпосередньо в перевезеннях, а в роздрібній торгівлі в **4-5 разів** більше, загальна кількість працівників, пов'язаних з контрабандою, становить близько **120-130 тисяч осіб**. Це вже не менше, ніж **5-6%** від числа працездатного населення. З урахуванням сімей отримуємо, що тільки в трьох західних областях з продажем контрабанди так чи інакше мають зв'язок **250-300 тисяч мешканців**. Це досить велика кількість, щоб у разі прямого тиску на їхнє джерело доходу створити політичні проблеми для влади на місцях і в Києві. Тим більше, що одна контрабандна схема, яка зменшилася в розмірах, наочно продемонструвала, як це відбувається. Йдеться про рух євробляхерів. Система відходу від митного оформлення автомобілів, що зародилася в прикордонних регіонах й наявна там досі (немає проблем оформити виїзд транспортного засобу через короткий проміжок часу), поширилася по всій Україні і створила проблеми на рівні Кабміну, Президента й парламенту. Формально до цих громадян необхідно було застосовувати заходи репресивного характеру. В українських реаліях такий алгоритм дій міг призвести до масових протестів, політичної кризи та колапсу владної системи. У ситуації з євробляхами знайшли компроміс, який більш схожий на перемогу учасників контрабандних схем.

## ■ Регіони контрабанди: «таки є різниця»

Україна має кордони з шістьма державами, в кожній з яких є своя специфіка ринку, своя нормативна база. Прикордонними є 15 областей нашої країни, кожна з яких відрізняється за структурою економіки, зайнятості, розвитку інфраструктури. Вже ці факти дозволяють говорити про регіональні відмінності в прикордонній торгівлі і, звісно, в контрабанді прикордонних територій.

На відміну від торгівлі великими партіями, де, за великим рахунком, маршрут не має ключової різниці, контрабандні потоки в прикордонній смузі залежать від багатьох факторів і, за своєю специфікою асортименту, прив'язані до регіональної специфіки.

### Наприклад:

- Схема перевезення супутнім вантажем, коли додатковий товар розміщується в імпортованих б/в автомобілях. Неможливий на східному кордоні України тому, що там відсутній потік старих авто з Європи і США.
- Контрабанда сигарет з України, яка стала проблемою для наших сусідів на Заході, практично не проявляється в придунайських регіонах Румунії, де частка С&С продукції менше середнього показника у країні. У той час як на кордоні з Чернівецькою областю контрабанда і контрафакт займають від **50** до **70%** місцевого ринку. Тому що, крім конкуренції з Молдовою і Придністров'ям, є природна перешкода – річка. А контрабандний тютюн переправляється, переважно вантажним автотранспортом.
- Контрабанда палива, коли навіть в легковій автомобілі приварюють додаткові баки, спрямована на вивезення на кордоні з Польщею, і на ввезення на кордонах із Білоруссю і Росією.
- Кордон із зонами конфлікту, такими як Придністров'я або ОРДЛО, накладає свою специфіку як на асортимент товарів, так і на схеми їхнього переміщення.

В прикордонних областях України можна чітко виділити кілька регіонів за специфікою прикордонної торгівлі.

**01 Кордон з країнами ЄС**, де є багато спільних ознак, але і свої відмінності, як, наприклад, специфіка організації потоків на Волині (що має кордони як з Білоруссю, так і з Польщею) і Закарпатті з його трьома кордонами, етнічними меншинами і специфікою місцевої економіки.

**02 Одеська область**, що має кордон із Молдовою та Придністров'ям. Ще раз нагадаємо, що ми розглядаємо Придністров'я як невід'ємну частину Молдови, але з точки зору контрабанди це – окремий регіон зі своєю специфікою, портами і гігантським речовим ринком, продукція якого розвозиться по інших регіонах і державах.

**03 Харківська і частково Сумська області**, котрі межують з РФ та мають аналогічний Одеському центру торгівлі – ринок Барабашово в Харкові. Крім того, там відсутній відповідно облаштований кордон на значній частині ділянок. Тут популярні «паливна схема», сигарети, масовий експорт якісніших українських продуктів. І останніми роками – обмежений потік в'їзного туризму з РФ. До цього варто додати наявність ОРДЛО зі своєю специфікою контрабанди.

**04 Кордони з Білоруссю** – Чернігівська, Рівненська та Житомирська області, де є свої відмінності. Перевезенням товарів на суміжну територію в основному займаються білоруси, що обумовлено специфікою роботи прикордонної та митної служб в Республіці Білорусь і, як наслідок, додатковими ризиками. До цього регіону можна сміливо додати Хмельницьку область, що не має кордону, оскільки великий речовий ринок в Хмельницькому приваблює громадян сусідньої країни. З одного боку, це продаж товарів для вивезення (що повністю легально), з іншого, наприклад, – величезні потоки контрабандної тютюнової продукції з Білорусі.

Відповідно, розмірковуючи про боротьбу з контрабандою, варто враховувати й регіональні відмінності. Намагаючись побороти схеми контрабанди великих партій зі значним обсягом, але відносно малим числом учасників, можна сміливо йти шляхом універсальних механізмів, частина з яких працює всередині країни, а частина діє на кордоні. Якщо ж говорити про контрабанду прикордонних

територій, яка існує завдяки участі величезної кількості місцевих жителів і залежить від специфіки регіональних ринків, то далеко не всі універсальні механізми дієві й економічно виправдані.

**ПРОСТА ЛОГІКА:** навіщо думати про припинення ввезення палива в регіонах, які займаються його вивезенням. Нема чого розгортати інфраструктуру інформаторів, які допомагають оцінити ввезення побутової техніки або вивезення контрафактного тютюну в регіонах, що не мають таких товарних потоків. Немає сенсу намагатися відстежувати товарні потоки, що перевозяться громадянами, якщо на імпорт йде товар морськими контейнерами.

При наявності обмежених ресурсів держави необхідно думати про розстановку пріоритетів і точкових витрат на кожному етапі посилення контролю за кордоном.

І врешті вивчення регіонів. Якщо в певній схемі, певному потоці контрабанди залучена значна кількість громадян, необхідно аналізувати специфіку регіону, його економіку, ринок праці. Прості обмежувальні заходи, особливо при нестачі ресурсів, не дадуть жодних результатів, крім протестів громадян. Досвід політичних проблем з євробляхами є найяскравішим свідченням небезпеки адекватної реакції на кожному з етапів прояву проблеми.

**ПРОСТИЙ ПРИКЛАД:** спроба адміністративними заходами, заборонами зупинити схеми «Піджаки» у частині районів Львівської та Волинської областей нічого не дасть. Люди не мають інших варіантів заробітку і спроба забрати у них джерело доходу (нехай і незаконного) викличе опір. Більш того, коли чверть місцевого ринку заповнена контрабандою – це ще й робочі місця в легальних і напівлегальних бізнесах. Спробуйте себе поставити на місце керівника району з часткою платників ЄСВ **10%** від кількості зайнятого населення? Навіть якщо йому прийде телеграма від самого президента з грізними формулюваннями і вимогами, людина перш за все подумає про наслідки виконання вимог:

- Яка частка продуктів зникне з його обіднього столу, скільки товарів зникне з місцевої торгівлі;
- Яка кількість торгових точок закриється і, як наслідок, скільки ФОПів припинять свою діяльність. А це – податки, які є джерелом надходжень до місцевого бюджету.



- Скільки мешканців регіону втратять джерело заробітку і які наслідки будуть для регіону: починаючи від зменшення загальної купівельної спроможності населення, закінчуючи міграцією або зростанням протестних настроїв.
- Зрештою, він подумає про сусідів і знайомих, залучених в контрабандні схеми. Він їх знає. Вони теж знають, що він їх знає. Це специфіка місцевого життя.

Результатом подібних міркувань, найімовірніше, буде м'яке саботування грізних вказівок з Києва. Заміна чиновника не дасть зовсім нічого. Новий керівник так само отримає лист, так само сяде подумати над вищезазначеними пунктами і, найімовірніше, теж вибере шлях м'якого саботування.



04

ВИИТНОГО ЗОНА  
КОНТРОЛЮ

CUSTOMS  
CONTROL ZONE

ZONA DE CONTROL  
VAMAL

04

# КОНТРАБАНДА. ЗЛОЧИН І ПОКАРАННЯ

Перше питання, яке треба поставити, міркуючи про законодавчі обмеження й покарання за порушення норм закону – це сприйняття суспільства. Якщо громадяни вважають певні норми нормативних актів несправедливими, нелогічними або абсурдними, вони не будуть їх виконувати. Якщо почнуться покарання – буде відповідна реакція у вигляді протестів.

Результати соціологічного дослідження Українського інституту майбутнього дозволяють стверджувати, що в українському суспільстві досить здорове сприйняття контрабанди і ставлення до неї.

Зокрема, на прохання вказати, яке з діянь можна віднести до контрабанди, отримані наступні відповіді.

**Таблиця 16. Відповіді на запитання, чи є такі діяння контрабандою**

	% Україна	% 6 прикордонних областей
Приховане провезення товарів великими партіями через кордон	98,3	98,2
Приховане провезення товарів партіями будь-якого розміру	91,3	95,3
Переміщення товарів без сплати митних зборів	92,8	93,8
Сплата митних зборів за найменшою ставкою при експорті-імпорті	71,1	71
Сплата митних зборів із зазначенням менших об'ємів ввезеного або вивезеного товару	83,9	83,3
Ввезення товарів начебто для транзиту з подальшою реалізацією на території України	85,5	84,4
Приховане ввезення/вивезення товарів громадянами з метою власного споживання або продажу	62,2	64,9

Більш того, невелика, але наявна різниця у відповідях дозволяє стверджувати, що мешканці прикордонних областей краще розуміють суть порушення митних правил і більш жорсткі в оцінках, відносячи діяння, що підпадають під адміністративну відповідальність згідно з Митним кодексом до контрабанди.

У відповіді на запитання: чи шкідлива контрабанда для країни?, «так» сказали **85,2%** мешканців України (**84,7%** мешканців прикордонних областей). Основну шкоду вони бачать в:

- **несплаті податків і зборів (62,9% по Україні та 67% в прикордонних областях);**
- **контрабанді як джерелі корупції – 48,9% і 54,3% відповідно;**
- **кримінальному діянні, до якого залучаються громадяни – 38,6% та 45,5%;**
- **нечесній конкуренції, від якої страждає український легальний бізнес – 21,2% і 24,5%.**

Знову маємо більш жорстку реакцію жителів прикордоння.

Але коли йшлося про користь контрабанди, **34,7%** мешканців прикордонних областей заявили, що це можливість заробітку для простих громадян. Для порівняння, частка такої відповіді в середньому по країні – **27,6%**. Ще **9,7%** мешканців прикордонних регіонів вбачають в контрабанді можливість заробітку вітчизняному виробнику (маючи на увазі передусім контрабанду на експорт).

Говорячи про можливі виправдання контрабанди, ми поставили контрольне запитання з дещо зміненими формулюваннями як у титулі, так і у відповідях, розділивши окремо питання контрабанди при вивезенні та ввезенні товарів. Результати в таблиці нижче.

**Таблиця 17. Відповіді на запитання, чи є виправдання контрабанді з точки зору громадян**

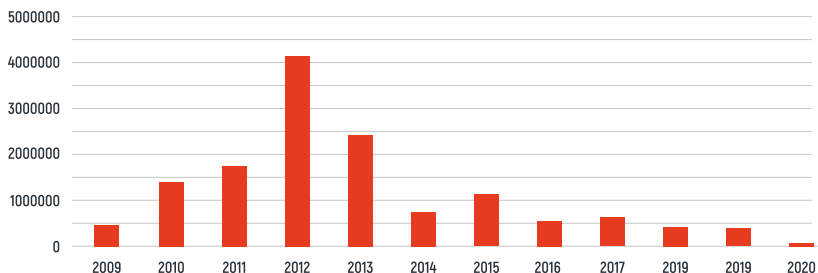
	Експорт (вивезення товарів)		Імпорт (ввезення товарів)	
	% Україна	6 прикордонних областей	% Україна	6 прикордонних областей
Це можливість заробітку для громадян, які не можуть знайти іншу роботу	15%	22%	14,9%	22%
Можливість заробити для місцевого населення	19,4%	30,7%	21%	30,1%

Отже, можна стверджувати, що більшість населення країни розуміє, що таке контрабанда, усвідомлює ризики цього явища. Але при цьому, враховуючи економічну ситуацію в країні, близько **25%** громадян можуть знайти виправдання участі людей в контрабандних схемах. У прикордонних районах ця цифра перевищує **35%**, причому **22%** вказує на відсутність альтернативного способу заробітку.

Друге запитання, яке треба поставити, наскільки дієві наявні заходи боротьби з контрабандою.

Для початку наведемо просту діаграму, зроблену експертом Українського Інституту Майбутнього **Данилом Моніним** на основі аналізу Сум реалізації конфіскованих товарів за рішеннями митних органів. Тобто товарів, які переміщувалися через митний кордон країни з порушенням встановлених правил.

**Таблиця 18. Кошти від реалізації конфіскованого майна за матеріалами митних органів, USD**





Графік говорить сам за себе – як тільки на рівні Кабінету Міністрів починали говорити про боротьбу з контрабандою, результат виходив прямо протилежним – суми реалізації конфіскованого майна падали. Так сталося після приходу Кабінету Міністрів Гройсмана, така сама динаміка відслідковувалася під час Кабміну Гончарука і поки що все вказує на аналогічну динаміку в Кабміні Шмигала.

Далі варто навести статистику з порушених справ за порушення митного режиму і винесених рішень суду. Дані зібрані за період з 1.01.2019 року по 1.05.2020 року.

**Таблиця 19. Справи, порушені за порушення митного законодавства**

Стаття Митного кодексу України	Кількість справ, відкритих за фактом порушення	Кількість судових рішень	Кількість оскаржених судових рішень	Схеми, які підпадають під цю статтю
<b>471</b> «Порушення порядку проходження митного контролю в зонах (коридорах) спрощеного митного контролю»		333		Піджаки
<b>472</b> «Недекларування товарів, транспортних засобів комерційного призначення»		247	12	Євробляхи, Піджаки. За певних умов - поштові схеми.
<b>473</b> «Пересилання через митний кордон України в міжнародних поштових та експрес-відправленнях товарів, заборонених для такого пересилання»		40	11	98,3
<b>482</b> «Переміщення або дії, спрямовані на переміщення товарів, транспортних засобів комерційного призначення через митний кордон України поза митним контролем»	83 передано в суд - 93*	100	6	
<b>483</b> «Переміщення або дії, спрямовані на переміщення товарів через митний кордон України з приховуванням від митного контролю»	3372 передано в суд 3288	374	22	Піджаки, Порожняк, Супутній товар

Стаття Митного кодексу України	Кількість справ, відкритих за фактом порушення	Кількість судових рішень	Кількість оскаржених судових рішень	Схеми, які підпадають під цю статтю
484		27	14	
«Зберігання, перевезення чи придбання товарів, транспортних засобів комерційного призначення, ввезених на митну територію України поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю»				
485		109	139	
«Дії, спрямовані на неправомірне звільнення від сплати митних платежів чи зменшення їхнього розміру, а також інші протиправні дії, спрямовані на ухилення від сплати митних платежів»				
				Оформлення за іншою категорією, Заниження обсягів, Супутній товар, Зручна географія Порожняк

*\* Враховуючи період розслідування порушень митних правил, можлива ситуація при якій кількість переданих до суду проваджень перевищує кількість знову заведених завдяки початку розгляду в судах порушень, вчинених до початку відповідного періоду.*

**4 тисячі порушених справ** (в основному адміністративних) на всю Україну за 16 місяців, при тому, що в державі 81 пункт пропуску, не враховуючи кордону з РФ – це в середньому 3 справи в місяць на один пункт пропуску. Це може свідчити або про надзвичайно малі масштаби контрабанди, або про надзвичайно слабку роботу митних органів.

Така кількість справ важко корелюється з обсягами контрабанди в **7-8 мільярдів доларів** тільки з країнами-сусідами.

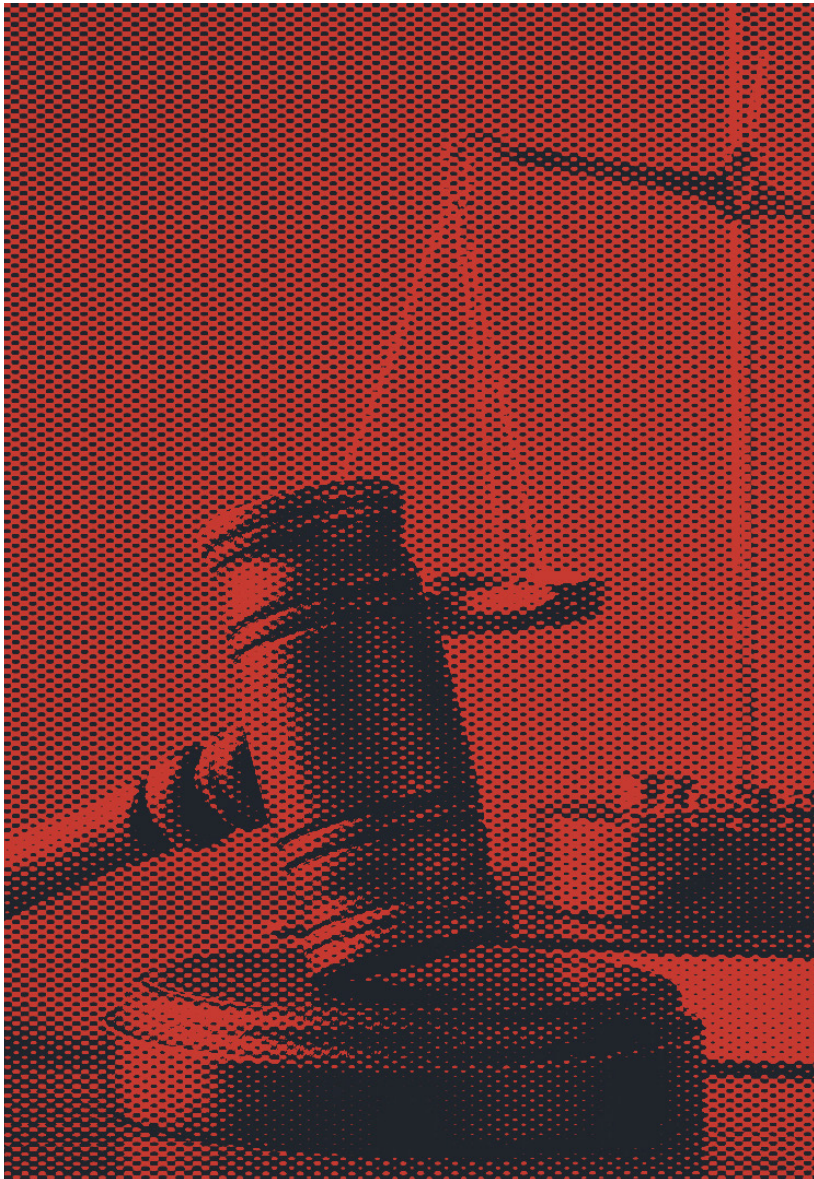
Крім того, застосування частини статей з урахуванням судової практики приносить більше шкоди, ніж користі. Візьмемо, наприклад, статтю 470 Митного кодексу, що регулює відповідальність за недоставку товару митному органу до зазначеного терміну, як і втрата товару, має санкції до **5 тисяч** неоподаткованих мінімумів громадян (або у разі з автомобілем, його конфіскацію). Однак навіть ця стаття фактично не працює в українських реаліях.

Наприклад, за період з **1.01.2019 по 1.05.2020 року** судами винесено **148 рішень**, що стосуються передусім операцій з транспортними засобами (боротьба проти євроблях). За цей самий час успішно опротестовані і скасовані **156 таких рішень**. Очевидна ситуація, коли закладена в закон норма не тільки не припиняє практику правопорушень, а й несе додаткові витрати державі (вартість судового процесу).

У такий спосіб законодавство і правозастосовна практика створюють усі умови для подальшого розвитку схеми перерваного транзиту. Дуже вигідно «втратити товар» вартістю кілька сотень тисяч доларів і заплатити штраф до 2,5 тисяч. А потім, оскарживши рішення і повернути собі ці гроші. Держава в результаті залишається без митних зборів, без штрафних грошей і з витратами на проведення слідства й утримання суду.

Ще одна геніальна стаття – стаття 469 МКУ «Видача без дозволу митного органу або втрата товарів, митне оформлення яких не закінчено» – штраф у розмірі 1 тис. неоподатковуваних мінімумів. Тобто 17 тисяч гривень за те, що хтось прийшов і забрав нерозмитнений товар. Треба зазначити, що в рамках боротьби з євробляхами ця стаття доповнена частиною четвертою – передача транспортного засобу, ввезеного на митну територію, третій особі. Там штраф удвічі більший.

Вийшла досить дивна логіка: штрафи для громадян за автотранспортний засіб, що оцінюється загалом не менше 10 тисяч доларів, більші, ніж можливі штрафи для юридичних осіб за зникнення товару, що не пройшов митне очищення.





UJ



OF

# ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

Перш ніж описувати пропозиції щодо зменшення потоків контрабанди в прикордонних регіонах України, варто ще раз виписати ключові висновки з попередніх розділів.

**01 СХЕМИ І РЕАКЦІЯ.** Контрабанда й торгівля з порушенням митних правил проводиться за допомогою реалізації декількох ключових схем. Частина з них – під час перетину кордону є легальним переміщенням товару, частина (в основному контрабанда великими партіями) – слідує через прикордонні території транзитом, частина – легальна за формою, оскільки використовує прогалини українського законодавства. І лише половина контрабандних схем певним чином залучає населення прикордонних регіонів. Такі алгоритми, якщо оцінювати їх із точки зору товаропотоку, далеко не наймасштабніші. Але вони безпосередньо залучають або впливають на велику кількість людей, впливають на економіку регіонів.

Отже, при плануванні політики боротьби з контрабандою неможливо знайти універсальний алгоритм дій. Необхідно підбирати механізми, що впливають на конкретні схеми.

**02 ЗАКОНИ І ЛОГІКА.** Наявна система боротьби з контрабандою. Митна статистика, статистика судових рішень та аналіз нормативних актів демонструють неефективність українського законодавства щодо боротьби з контрабандою. Відсутність повного визначення поняття «контрабанда» дозволяє досить вузько трактувати рішення центральних органів влади (Кабміну, ВР, Президента). Частина статей Митного кодексу неефективні – витрати на їхню реалізацію перевищують можливу вигоду державі. Частина положень безпосередньо сприяє розвитку контрабандних схем.

**03 СПРИЙНЯТТЯ НАСЕЛЕННЯМ.** Населення України досить адекватно оцінює потенційну шкоду від контрабанди. Громадяни згодні з необхідністю різкого зменшення її масштабів, вони згодні з необхідністю посилення відповідальності. Але одночасно з цим українці бачать, що участь у деяких контрабандних схемах є чи не єдиною можливістю заробити кошти на існування мешканцям низки регіонів.



Цілком логічно, що політика посилення відповідальності без запуску компенсаторних механізмів викличе відповідну негативну реакцію. Досвід кризи євроблях показав, що така реакція може перерости в масштаб загальнонаціональних протестів. На тлі нестійкої ситуації, пов'язаної з пандемією COVID-19 і початком кризи у світовій економіці, додаткові політичні подразники можуть істотно послабити становище владних інститутів.

04

**РЕГІОНАЛЬНА СПЕЦИФІКА.** В Україні існує кілька регіонів із загальними рисами контрабанди: схожими товарними групами, схемами, залученістю громадян. У частині регіонів контрабанда є єдиним (крім бюджетної сфери) засобом заробітку. Реакція держави, політика центральної влади повинна, як мінімум, враховувати регіональну специфіку і носити комплексний характер. Простими репресивними заходами неможливо вирішити проблему, яка стала частиною місцевої економіки, соціальних відносин і навіть політики. Пропонуючи посилення відповідальності, необхідно думати про компенсування. Хоча б про створення нових робочих місць.

05

**ФАКТОР КОРОНАВІРУСУ.** Введення карантину, обмеження руху людей і товарів через кордон суттєво вплинуло (у бік зменшення) на частину контрабандних схем. Зокрема на ті, які розраховані на малі партії товарів для реалізації в торгових точках прикордонних регіонів. Закриття деяких пунктів пропуску на кордоні призвело до зміни маршрутів переміщення контрабанди великими партіями.

З іншого боку, для ввезення частини вже оплачених партій товарів (ввезення яких планувалося в режимі контрабанди) були використані легальні методи митного очищення. Тобто товар ввозився/вивозився офіційно, зі сплатою належних митних платежів. Українська митниця в оперативній статистиці відзначила цей факт.

Ситуація із зупинкою прикордонної торгівлі та спадом економіки є унікальною для вивчення явища контрабанди – кількість товарів, що переміщуються через кордон знижується. Кількість товарів, що переміщуються малими партіями (прикордонний рух громадян) знизилася, як мінімум, вдєсятеро. Таким чином, вивчаючи статистику

періодів карантину, аналізуючи зміни маршрутів пересування товарів, цін на потенційно контрабандні товари можна більш точно виділити сегмент контрабандних товарів у торгівлі як загалом на території України, так і в окремих регіонах.

06

**ДОСВІД СУСІДІВ.** Не вся контрабанда (особливо експортні потоки) є порушенням митного законодавства обох держав. Найчастіше товари, куплені з метою подальшого продажу, залишають країну походження повністю легально. Більш того, прикордонна торгівля – один із основних факторів розвитку територій уздовж державного кордону. Сусідні країни, зокрема Польща, Угорщина, аналізують ситуацію і розробляють політику регіонального розвитку з урахуванням фактору кордону. Зокрема, стимулюється створення торгових центрів, що пропонують товари, затребувані по інший бік державного кордону. Створюється система стимулювання експорту малими партіями (повернення ПДВ по чеку, інфраструктура стоянок, торгових точок тощо). Товар продається і вивозиться легально, і це вже справа покупця, як перевозити його через кордон: в межах встановлених обмежень або використовуючи схеми «Піджаки» і приховування при перетині кордону в країну призначення.

Цей же досвід певною мірою присутній і в Україні – ринок в Хмельницькому, прикордонна торгівля в Чернігові або ринки 7-й кілометр і Барабашово в Харкові. Однак в українських реаліях відсутнє комплексне бачення напряму розвитку таких майданчиків, стимулювання іноземних підприємців до покупок там. Досвід Закарпаття, де починає розвиватися прикордонний експорт продуктів харчування в сусідні країни показує перспективи подібного підходу.

**Контрабанда – зло.** Прикордонна торгівля дає ресурси регіонам. А це означає, що державна політика повинна бути спрямована на розвиток прикордонної торгівлі і стимулювати виведення контрабандних потоків з тіні.

# ПРАКТИЧНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ

## Визначення пріоритетів і вибір послідовності дій держави

Загальний підхід, як правило, призводить до спроб створити картинку на місцях. Боротьба зводиться до спроби припинити схеми з відносно невеликим обсягом, але великою кількістю задіяних учасників. Так легше для виконавців і яскравіше для ЗМІ – можна показати зупинену легкову машину, відзвітувати про кількість протоколів. Але в умовах, коли контрабанда є безальтернативним джерелом існування (не великого доходу, а саме існування) для частини громадян, такий підхід малоефективний і може викликати масові протести. Логічніше сконцентруватися на схемах, які мають меншу кількість учасників, але великі обсяги. Реалізація великих схем вимагає корупційного прикриття на рівні, як мінімум, обласної влади (деколи навіть заступника міністра). Тому ефективна боротьба з такими проявами, з одного боку, покаже серйозність намірів держави, з іншого, дасть необхідну політичну підтримку з боку громадян для реалізації наступних етапів.

Першочергові, на наш погляд, завдання, можна сформулювати у вигляді наступної таблиці.

### Суть проблеми

**Розмите поняття контрабанди в українському законодавстві.**

Сьогодні це, згідно зі статтею 201 КК України, – приховане перевезення окремих груп товарів.

### Суть рішення

Розширення поняття контрабанди і поділ її на дві групи

**а)** збереження визначення контрабанди як прихованого перевезення боєприпасів, піддакційних товарів, отруйних та інших речовин;

**б)** додавання визначення контрабанди як переміщення з ухиленням від належного оформлення товарів, транспортних засобів комерційного призначення.

Тобто в якості ознаки контрабанди як кримінального діяння необхідно зробити комерційну складову.

Таким чином ухилення від митного оформлення товарів, що перевозяться для особистого користування, піддадимо під адміністративну відповідальність, для комерційного – під кримінальну.

### Що робити?

Зміна статті 201 Кримінального кодексу України.

При цьому передбачити в новій редакції посилення відповідальності у випадках:

1. Повторного переміщення контрабанди протягом визначеного календарного строку.
2. Переміщення товарів у великих і особливо великих розмірах (з прив'язкою оцінки обсягів до кількості неоподатковуваних мінімумів. Наприклад, «під переміщенням у великому розмірі у цій статті слід розуміти переміщення товарів вартість яких у \_\_\_\_\_ і більше разів перевищує....»



## Суть проблеми

### Непрацюючі статті Митного кодексу України

## Суть рішення

1. Провести аналіз судових рішень за статтями 471-485 Митного кодексу України за такими параметрами:

- Кількість відкритих справ (протоколів);
- Кількість справ, переданих до судів;
- Кількість обвинувальних рішень (і сума штрафних санкцій);
- Кількість опротестованих (успішно) рішень і сума опротестованих штрафних санкцій.

2. Якщо сума опротестованих (скасованих) штрафів перевищує 80% від кількості переданих до суду справ – стаття не працює і не вигідна державі

3. Якщо сума виконаних рішень (протоколи, судові рішення) не перевищує 20% від загальної кількості відкритих справ – стаття не працює і не вигідна державі.

4. Вже сьогодні можна зробити висновок, що стаття 470 Митного кодексу України не працює. Більш того, її формулювання з відносно невеликим штрафом за втрату (недоставку) товару стимулює схему «Перерваний транзит». Вона повинна бути змінена в бік посилення відповідальності і, можливо, накладення санкцій (арешт) на засоби перевезення товару.

## Що робити?

Змінити вибрані статті Митного кодексу України, передбачивши:

1. При першому порушенні статей 483 та 471 Митного кодексу України з істотним посиленням відповідальності, при повторному порушенні протягом визначеного календарного строку.

2. Посилення відповідальності за статтями 485 і 470 Митного кодексу України.

3. Змінити статтю 470 Митного кодексу України, передбачивши:

**а)** Посилення відповідальності за недоставку товару, крім випадків коли перевізник став жертвою злочину. Доказом останнього може бути відкрита кримінальна справа. У разі неправдивого повідомлення про злочин перевізник сам може бути притягнутий до кримінальної відповідальності.

**б)** Арешт засобу перевезення товару (затримання в рамках розслідування кримінальної справи) передбачити в якості обов'язкового заходу при розслідуванні справ за цією статтею.

# 2

## Відповідь на запитання про цілі: державі потрібні гроші або факт покарання?

Значна частина контрабанди товарів ввозиться для продажу на прикордонних територіях, оскільки це можливість заробітку для місцевих мешканців. На продажу контрабанди значною мірою тримається місцева торгівля та місцевий бізнес автоперевезень.

В умовах економічної кризи сумнівно, що держава в рамках, наприклад, 2020 року зможе створити хоча б 100 тисяч робочих місць у прикордонних районах. З іншого боку, припинення контрабанди, закриття кордону, позбавляє засобів для існування вдвічі більшу кількість населення.

У зв'язку з цим логічно спробувати легалізувати потоки товарів і перетворити контрабанду в легальний бізнес. Такий формат можна реалізувати, наприклад, за допомогою створення нової категорії ФОП-підприємців, які можуть ввозити певну кількість товару для подальшої реалізації на територію країни зі сплатою менших ставок митних зборів. Податкове навантаження на цю групу відповідно повинно бути більше, ніж на інші групи ФОП. Одночасно з цим посилюються норми перевезення (і огляду) для інших категорій перевізників.

Таким чином держава, з одного боку, реально посилює контроль на кордоні, з іншого, пропонує людям альтернативу і виводить з тіні потоки товарів. Отримуємо тимчасовий компенсаторний механізм завдяки введенню в легальні рамки частини торговців, що реалізують сьогодні контрабанду.

Така схема зберігає і супутні бізнеси-перевезення, оптові склади, роздрібну реалізацію. Але коли сам товар стає легальним, створюються передумови для легалізації доходів і за цими напрямками.

Варто подумати над вивченням досвіду сусідів і стимулюванням створення торгових майданчиків для продажу товарів на експорт. Ринки, торгові точки, виникнення нових бізнесів, наприклад, кафе, закусочні, невеликі склади тощо.

Переосмислення існування великих ринків, як-от у Хмельницькому, Барабашово в Харкові, 7-й кілометр в Одесі, створення стимулів для їхньої зосередженості на іноземному покупцеві (як і створення інфраструктури, починаючи від реклами можливостей, закінчуючи дорогами і транспортом) для доставки покупця на такі майданчики.

Першочергові, на наш погляд, завдання, можна сформулювати у вигляді наступної таблиці.

## Суть проблеми

**Завезення великих партій товару, використовуючи схему «Піджаки», а також безпосередньо громадянами з прикордонних територій.**

Неможливість вирішення проблеми заборонами, оскільки:

- а)** така контрабанда займає від 25 до 80% в роздрібному товарообігу окремих груп товарів (на прикордонних територіях);
- б)** відсутність у громадян альтернативних способів зайнятості – немає альтернативи перевезенню контрабанди;
- г)** широке залучення громадян, створення логістичних торгових та інших ланцюжків.

## Суть рішення

Замість репресивного підходу використовувати стимулюючий для виведення діяльності з тіні.

**Створити умови легалізації торгівлі** (та переміщення товарів), належного від митного оформлення (за пільговою процедурою) та легального продажу.

Таким чином, навіть маючи пільговий режим розмитнення товарів, країна все одно отримує гроші від імпорту, що завозиться сьогодні «піджаками».

**Другий аспект** – виведення з тіні логістики, торгівлі.

Замість проблеми і криміналізації заробітку громадян, країна отримує податкові надходження.

**Основна ідея** – створення 4-ї групи ФОП, яка при належному контролі за обсягами отримує право завозити товари певних категорій на митну територію країни за пільговими ставками.

Якщо Президент України, уряд і парламент виконуватимуть передвиборчу програму 2019 року, то протягом 4-6 років у країні можна очікувати зменшення податкового навантаження. Таким чином до кінця цього періоду економічна вигода від існування 4-ї групи ФОП може зникнути (оскільки поліпшуватимуться умови для інших суб'єктів господарювання). Тоді її можна буде ліквідувати через непотрібність. Але до цього часу, протягом тих же 4-6 років країна отримуватиме податкові та митні платежі, значна частина зайнятих в прикордонних регіонах вийде з тіні.

## Що робити?

**Введення окремого КВЕД** (групи КВЕД), яке дозволяє ФОПам ввозити за пільговими митними ставками товари для продажу громадянам України (тілки товари, кінцевим споживачем яких є фізична особа, без складної техніки та електроніки).

**Створення 4-ї групи ФОП** з підвищеними (порівняно з іншими групами) податковими ставками, наприклад, 15%.

**Передбачити механізм контролю** за кількістю ввезених за пільговою системою товарів. При виявленні неврахованих надлишків – конфіскація такого товару і накладення на підприємця штрафу в розмірі сумарної вартості «надлишків». Вартість визначається за заявленою самим підприємцем вартістю при митному оформленні легальної частини товару (тієї частини, яка була врахована при ввезенні).

## Необхідні комплексні зміни в наступних нормативних актах:

Класифікаторами видів економічної діяльності виступає Податковий кодекс України, Митний кодекс України, Постанова Кабінету Міністрів із визначенням груп товарів, що підпадають під режим 4-ї групи ФОП.





## Інформація та оперативність



Інформація про значну частину товарів, ввезених в прикордонні регіони з метою продажу, є в структурованому вигляді. Це статистика митних накладних з повернення ПДВ для інстанції. Наприклад, в Польщі кожна накладна містить паспортні дані, перелік товарів, їхню ціну. Однак суміжна сторона не завжди готова ділитися такою інформацією, вважаючи, що будь-які адміністративні заходи, прийняті українською стороною, можуть зменшити обсяги продажів товарів у майбутньому. З іншого боку є досвід коли повернення ПДВ за такими накладними організувалося через банки країн-партнерів. Відповідно першим кроком може стати робота з переведення системи компенсації в банки України. У разі реалізації ідеї з додатковою групою ФОП (ввезення товарів за пільговими ставками) ця схема не несе загрози втрати товарообігу бізнесом на суміжній стороні, а навпаки, спрощує систему, ліквідуючи черги на повернення ПДВ на прикордонних пунктах пропуску.

Другий напрям – пропозиція обміну інформацією, яка цікавить суміжну сторону. Наприклад, оперативна інформація про потенційних контрабандистів, що перевозять тютюнові вироби, алкоголь.

### Суть проблеми

Українці, купуючи товар для подальшого перепродажу на суміжній території, подають декларації на відшкодування ПДВ (на всі товари за таблицею).

**Відшкодування** – іменне. Тобто в режимі реального часу є дані про товарні партії.

Але на українському кордоні партія товару «розподілена» між «піджаками».

Дані із суміжної сторони не завжди надаються відповідними органами (точніше найчастіше не надаються).

### Суть рішення

**1. Обмін потрібної нам інформації** на інформацію, в якій зацікавлені наші партнери.

Однією зі складових обміну може бути Сфера контрабанди тютюновими виробами в прикордонних регіонах Польщі, Словаччини, Угорщини та Румунії – проблема для місцевої влади.

Таким чином, посилюючи контроль за вивезенням тютюнових виробів громадянами, запропонувати суміжній стороні обмін даними. Україна надаватиме оперативну інформацію про вивезення потенційної контрабанди, суміжна сторона – статистику VAT.

**2. Вихід на оперативний обмін митною інформацією** із суміжними країнами в режимі реального часу.

### Що робити?

**1. Підписання міждержавних угод** із суміжними країнами про обмін інформацією – завдання МЗС.

**2. Внесення змін** (ухвалення нової редакції) до постанови Кабміну України № 463 від 21.05.2012 «Про затвердження Порядку інформаційного обміну між митними та іншими державними органами за допомогою електронних засобів передачі інформації».



# 4

## Інтерес митника

Суть ідеї – отримання працівником митниці (точніше зміною, в якій він працював) відсотка від реалізації конфіскованої контрабанди. Наприклад, якщо зміна затримує товар, факт контрабанди доводиться судом, відбувається реалізація, то працівники, які забезпечили першу ланку (виявлення і затримання), отримують певний відсоток. Наприклад, 5-10% від суми реалізації. Те ж саме можна передбачити за штрафними санкціями. Це створює стимули для виконання своїх обов'язків. А наявність в цьому ланцюжку суду створює запобіжник від зловживання службовим становищем.

Ключова проблема в цьому випадку – досить великий проміжок часу між фактом затримання і реалізацією продукції (рішенням суду по сплаті штрафу). Алгоритм може запрацювати і бути ефективним тільки тоді, коли гарантії виплат зберігаються навіть після звільнення працівника з митної служби. Більш того, такий підхід створює додаткові стимули в боротьбі з контрабандою великих обсягів. Простий приклад: вибір затримати партію товару на 30-40 мільйонів гривень і ризикувати неприємностями по службі, організованими учасниками схеми, або закрити очі. За умови гарантованої премії в 3-4 мільйони багато хто зробить правильний вибір.

# 5

## Загальний висновок – наявність логіки рішень і комплексний підхід

Але ключова рекомендація залишається незмінною. Перш ніж робити кроки, що впливають на життя в окремих регіонах, бажано вивчити ці території, спробувати зрозуміти причини проблем. Далі – комплексні заходи, які виходять за рамки відповідальності окремих служб. Якщо контрабанда вплетена в економіку, зачіпає інтереси людей, впливає на політику, то й боротьба з нею повинна бути ширшою, ніж просто зміна керівництва ДФС або формулювання кількох нових статей Кримінального кодексу України.







UKRAINIAN  
INSTITUTE  
FOR THE FUTURE

**Ukrainian Institute for the Future**

6, Pamvy Beryndy Lane, Kyiv

 [uifuture.org](http://uifuture.org)