

# ВІСНИК ЦЕНТРУ

## Центр пропонує стратегію боротьби з нелегальним імпортом та обігом сигарет

*Протягом останніх двох років в Україні суттєво збільшився обсяг нелегального імпорту та обігу сигарет. За таких обставин суспільство зазнає великих втрат, оскільки скорочуються бюджетні надходження і знижується віддача від інвестицій у національну тютюнову галузь. Масштаби незаконних операцій з тютюновими виробами вимагають розробки державної стратегії, яка уможливить усунення цього явища. Міжнародний центр перспективних досліджень на замовлення Коаліції захисту прав інтелектуальної власності здійснив дослідження "Причини і наслідки нелегального імпорту та обігу тютюнових виробів в Україні". Минулого тижня результати цього дослідження було оприлюднено*

### Проблема та її причини

**Значення тютюнової галузі для економіки України.** Частка тютюнової продукції у валовому випуску товарів та послуг в Україні становить близько 1%. Тим часом сума відрахувань підприємств галузі становить 3% доходів Зведеного бюджету, а прямі іноземні інвестиції в цей сектор економіки сягають 5% їх загального обсягу. Завдяки залученню іноземних інвестицій вдалося здійснити модернізацію галузі і налагодити випуск сигарет за сучасними технологіями. Проте через великі масштаби нелегальної пропозиції сигарет підприємства тільки частково використовують свої виробничі потужності, а в такому разі суттєво знижується інвестиційна привабливість галузі.

**Нелегальна пропозиція сигарет становить понад чверть споживання.** За оцінкою авторів дослідження, в 1999 році обсяг нелегальної пропозиції тютюнових виробів в Україні становив 18,6 млрд. од., або 27% від загального споживання. Майже вся нелегальна пропозиція сигарет формується за рахунок нелегального імпорту. В структурі нелегальної пропозиції домінують дешеві сигарети без фільтру (приблизно 94% загального обсягу).

### Нелегальний імпорт та обіг сигарет спричинює великі суспільні втрати.

Українське суспільство зазнає величезних втрат від незаконного ввезення та обігу тютюнових виробів. Національні

виробники сигарет одержують менші прибутки і не можуть сподіватися на швидку віддачу від інвестицій. Споживачі ризикують через вищу ймовірність шкоди для здоров'я та відсутність гарантій якості. Загалом, громадяни отримують меншу кількість громадських послуг, зазнають втрат через неефективність державної політики у сфері охорони здоров'я та внаслідок криміналізації суспільства. У вигравші залишається невеликий прошарок суспільства, залучений до процесу нелегального ввезення та обігу тютюнових виробів.

**Незаконні операції із сигаретами стимулює різниця в акцизах, а уможливорює наявність умов.** У комплексі причин нелегального обігу тютюнових виробів в Україні автори дослідження виділяють стимули й умови. Чинники першої групи дають поштовх до нелегального ввезення та обігу тютюнових виробів, а також до залучення нових учасників цих процесів. Головним стимулом до такої діяльності є можливість отримувати прибутки за рахунок різниці в акцизах. Чинники другої групи — умови — дозволяють реалізувати цю можливість. Такі умови виникають внаслідок неефективності чинних механізмів виявлення та покарання за нелегальне ввезення та обіг тютюнових виробів. Через брак механізму знищення конфіскованих сигарет існує потенційна загроза відновлення легального продажу продукції, небезпечної для здоров'я громадян.

### Варіанти політики

Державну політику щодо подолання проблеми незаконного імпорту та обігу тютюнових виробів можна зосередити або на усуненні стимулів (наприклад, знизити ставки акцизного збору на сигарети без фільтру), або на усуненні умов для здійснення незаконних операцій. Ці варіанти належить розглядати з точки зору сумарного суспільного ефекту. Автори дослідження пропонують зосередити зусилля на усуненні умов для нелегального ввезення та обігу тютюнових виробів. Такі заходи матимуть тривалі позитивні наслідки, оскільки не лише дадуть змогу зменшити нинішній обсяг нелегального імпорту та обігу, а й застерігатимуть від незаконних операцій у майбутньому і сприятимуть розв'язанню інших суспільних проблем.

### Варіант 1. Усунення стимулів: зниження акцизів

Зниження ставки акцизного збору на сигарети без фільтру, хоча й дасть змогу на певний час припинити нелегальний імпорт, призведе до зменшення бюджетних надходжень і матиме негативні суспільні наслідки, вважають експерти Центру. Згідно розрахунків авторів дослідження, в разі зниження українського акцизу на сигарети без фільтру до рівня аналогічного збору в Росії, бюджетні надходження від продажу сигарет без фільтру (враховуючи акцизний збір, ПДВ та 5-відсотковий збір на пенсійне страхування) зменшилися б із 438 млн. грн. до 332 млн. грн., або приблизно на 25%. Зокрема, доходи бюджету від акцизного збору на сигарети без фільтру в 1999 році скоротилися б з фактичних 230 млн. грн. приблизно до 45 млн. грн. Зниження акцизів суперечитиме завданню гармонізації українського та європейського законодавства. Зміни в оподаткуванні порушать стабільність податкової політики, оскільки не узгоджуються із стратегічним напрямком її

розвитку і створюють прецедент для її залежності від рішень російської влади.

## *Варіант 2. Усунення умов для нелегальних операцій*

Нелегальний імпорт і обіг тютюнових виробів в Україні існує через незахищеність кордону, низьку ефективність роботи правоохоронних органів, слабку дієвість механізмів покарання, надмірне регулювання легальної торгівлі сигаретами. Усунення цих умов дасть змогу на тривалий час зменшити масштаби проблеми. Що більше, в такому разі вдасться частково подолати й інші суспільні проблеми, такі як контрабанда зброї, наркотиків та алкогольних напоїв, нелегальна міграція і незаконне ввезення інших товарів.

## Рекомендації

План дій щодо усунення нелегального імпорту та обігу тютюнових виробів, на думку авторів дослідження, має складатися з чотирьох частин.

**1. Підвищення ефективності роботи правоохоронних органів.** За умови підвищення ефективності роботи правоохоронних органів зростатиме ймовірність виявлення і покарання осіб, причетних до нелегального ввезення та обігу тютюнових виробів. Ми пропонуємо зосередити зусилля на викритті угруповань, які організують таку діяльність. Отже насамперед належить підвищити ефективність роботи Державної митної служби та Державної податкової адміністрації.

Державній митній службі потрібно надати нові повноваження, а саме: право на оперативно-розшукову діяльність та право на здійснення митного контролю в межах контрольованих прикордонних районів, а не лише в перепускних пунктах через кордон. В структурі податкової міліції потрібно створити спеціальний структурний підрозділ, який провадив би боротьбу з незаконним обігом алкогольних напоїв та тютюнових виробів.

Надання більших повноважень має відбуватися одночасно із заходами щодо попередження корупції в правоохоронних органах. Ефективними методами попередження корупції є вироблення чітких інструкцій щодо дій службовця кожної ланки, а також забезпечення такої кадрової політики, за якої відбувається неупереджений конкурсний відбір кадрів на заміщення вакантних посад і постійна ротация.

## **2. Спрощення умов легальної торгівлі тютюновими виробами.**

Дослідники сподіваються, що після впровадження Закону "Про ліцензування певних видів господарської діяльності" від 1 червня 2000 року умови легальної торгівлі тютюновими виробами буде спрощено.

За умови впровадження Закону про ліцензування та встановлення плати за ліцензію на рівні вартості її адміністрування, ризику та витрати в нелегальній торгівлі перевищуватимуть витрати на легальне провадження діяльності. Тому дедалі більше підприємців віддаватимуть перевагу праці в легальному бізнесі. Такі бізнесмени створюватимуть робочі місця і найматимуть осіб, які були змушені заробляти на життя нелегальною роздрібною торгівлею.

Розширення легальної торгівлі сприятиме кращому контролю за обігом тютюнових виробів з боку органів ліцензування та органів податкової служби. Оптові та роздрібні торговці рідше виявлятимуть бажання продавати нелегально ввезений товар, оскільки не захочуть втратити ліцензію і побоюватимуться покарання з боку органів податкової служби. Що більше, легальні торговці стануть помітною силою, яка буде зацікавлена в усуненні незаконного обігу й активно допомагатиме в цій справі правоохоронним органам.

## **3. Вдосконалення механізмів покарання за нелегальне ввезення та обіг тютюнових виробів.**

Для осіб, причетних до нелегального імпорту та обігу тютюнових виробів, посилення покарання обернеться зменшенням прибутків і збільшенням ризиків та витрат на приховування свого бізнесу. Посилити покарання можна такими способами:

- оптимізувати величину штрафів. Штраф за нелегальні операції з тютюновими виробами має бути досить високим. Сума штрафу мусить відчутно позначитися на правопорушникові, зокрема, позбавляти його обігових коштів для подальшого провадження незаконної діяльності. З іншого боку, величина штрафу має бути реальною, тобто такою, яку дійсно можна сплатити;

- прискорити провадження справ про конфіскацію нелегальних тютюнових виробів. Якщо створити спеціалізовані адміністративні суди, що розглядатимуть тільки адміністративні справи, термін розгляду справ про незаконний імпорт та обіг тютюнових виробів

скорочуватиметься, а отже, підвищиться ефективність покарання;

- обов'язково знищувати конфісковані тютюнові вироби. Світовий досвід свідчить, що ліквідація конфіскованих товарів підвищує ефективність боротьби з їх нелегальним обігом. Фінансувати процес знищення конфіскованих тютюнових виробів можна двома способами — за рахунок порушника і за рахунок надходжень від штрафів. Перший спосіб посилюватиме міру покарання. Якщо порушник не матиме потрібних коштів, знищення може відбуватися за рахунок надходжень від штрафів;
- формувати негативне ставлення громадськості до нелегального імпорту та обігу тютюнових виробів.

**4. Посилення захисту кордону.** З огляду на політику європейської інтеграції, потребу в гарантуванні безпеки та охороні здоров'я громадян, а також у захисті українських підприємств від недобросовісної конкуренції, Україні належить зміцнити кордони з Росією, Молдовою та Білоруссю. Зважаючи на складність, це завдання вимагатиме тривалого часу.

Аби вже тепер збільшити захищеність українського кордону і створити умови для виявлення нелегального імпорту тютюнових виробів, автори дослідження пропонують здійснити такі заходи:

- зосередити підрозділи митної служби та Прикордонних військ на кордонах з Росією і Молдовою, одночасно скоротивши ті ресурси, які нині держава спрямовує на охорону західного кордону;

- відкоригувати графік руху поїздів, що перетинають кордон. Аби посилити дієвість митного огляду, належить збільшити час, відведений для контролю поїздів, насамперед електричних. Такі кардинальні зміни можливі за умови досягнення домовленості між керівництвом "Укрзалізниці" та Державної митної служби;

- покращити обмін інформацією та взаємодію між Держмитслужбою України і митницями сусідніх держав. ■

*За додатковою інформацією просимо звертатися до Гліба Вишлінського (hlib@icps.kiev.ua, тел. 463-6337) або Тетяни Ситник (tsytnyk@icps.kiev.ua, тел. 463-5966).*

*Якщо Ви бажаєте отримати повну версію дослідження, просимо подати запит з інформацією про себе на адресу: marketing@icps.kiev.ua.*

"Вісник Центру" є щотижневою публікацією Міжнародного центру перспективних досліджень, що розповсюджується електронною поштою. Якщо Ви хочете бути внесеними до списку розсилання бюлетню, надішліть інформацію про себе на адресу: marketing@icps.kiev.ua. Редактор "Вісника Центру" Олександр Царенок (pr@icps.kiev.ua) Передрук матеріалів дозволено з відома Центру.

Міжнародний центр перспективних досліджень — незалежна неприбуткова дослідницька організація, що має на меті інтелектуальну підтримку процесу прийняття політичних рішень в Україні.

Адреса: 04070, Україна, м. Київ, вул. Волоська, 8/5  
Телефон: (38044) 462 4937/38/58. Факс: (38044) 463 59 70  
Сторінка у Всесвітній павутині: <http://www.icps.kiev.ua/>