



**Андрій Тимошенко,**  
Голова Наглядової Ради громадського  
об'єднання «ДОВГІ ЛІТА»

УДК 34.01

## ***Забезпечення системи економічної безпеки України в процесі реалізації державних програм розвитку митної справи***

Національна безпека держави (далі – НБД) залежить від її економічного, фінансового, правового потенціалу. У значній мірі НБД визначається також станом зовнішньоекономічної діяльності країни, її платоспроможністю, дієздатністю банківської та податково-митної систем. Державна політика у сфері зміцнення системи економічної безпеки в процесі діяльності митних органів одразу ж після створення Державного митного комітету України та визначення його пріоритетних завдань (грудень 1991 р.), була спрямована на створення та подальший розвиток національної митної служби, як одної з невід'ємних ознак суверенітету держави, її політичної та економічної незалежності. І вже на першому етапі реалізації цієї політики, завдяки динамічній і відповідальній діяльності першопрохідців вітчизняної митниці, вдалось забезпечити митний контроль по всьому периметру державного кордону України, побудувати десятки нових пунктів пропуску на основних автомагістралях, залізничному і морському транспорті, в аеропортах.

І все ж, на думку автора, пріоритети та реальна спрямованість державної митної політики потребують системного корегування і вдосконалення, зокрема, у частині оптимізації митних практик і процедур, всебічного вдосконалення митної інфраструктури та цілеспрямованої боротьби з контрабандою й митними правопорушеннями. Вагому роль у виконанні цих завдань, поза сумнівом, належить комплексному державному плануванню розбудови і зміцнення митних органів в інтересах подальшого посилення НБД й захисту національних інтересів України.

З метою визначення впливу таких планів на практичну діяльність митної служби та взагалі доцільності їх опрацювання на довгостроковий період, спробуємо окреслити та проаналізувати результати всіх чотирьох загальнодержавних програм розвитку митної служби.

*Комплексна програма (далі – КП) розбудови державного кордону України 1993 року.*

Затверджена Президентом України Л. Кравчуком 16 грудня 1993 року.

Програма охоплювала всі проблемні аспекти розбудови митних органів і Прикордонних військ. У зв'язку з відбиттям у Програмі окремих завдань і положень щодо формування та озброєння Прикордонних військ її було засекречено і до 2005 року вона навіть не згадувалася в ЗМІ.

Основні завдання КП з митних питань були визначені так:

1. Участь у підтриманні встановленого режиму законності, правопорядку на кордоні; здійснення митного контролю, забезпечення встановленого порядку в'їзду в Україну, а також виїзду з неї.

2. Розвиток мережі пунктів пропуску через державний кордон і відповідної сервісної інфраструктури; перехід до здійснення процедур митного та інших видів контролю за загальноприйнятими у світовій практиці нормами і стандартами.

3. Розбудова митної системи України, вдосконалення її організаційної структури та матеріально-технічного забезпечення; розвиток соціальної сфери митних органів.

4. Координація діяльності митної служби та прикордонних військ, правоохоронних органів, інших відомчих структур у справі забезпечення розбудови державного кордону, розмежування їх функцій, протидія нелегальній міграції, контрабанді та іншим формам протиправної діяльності на кордоні.

5. З метою вдосконалення митного законодавства Держмиткому доручалося підготувати проект Закону стосовно внесення змін і доповнень до Митного кодексу України – 1991 року та Закону «Про митну справу в Українській РСР». Проектами згаданих законів, як планувалося у КП, мали вноситися зміни до структури митних органів (створювалися територіальні митні управління та інші митні установи); встановлювалися пільги щодо проходження митного контролю при переміщенні через державний кордон громадян України, які постійно проживають у населених пунктах біля кордону з Росією, Білоруссю та Молдовою.

Програма позбавляла митну службу таких важливих й прийнятих в усьому світі функціональних обов'язків як участь у формуванні митної політики, контроль за зовнішньоекономічними операціями і навіть переговорний процес із суміжними державами і міжнародними організаціями з питань розбудови державного кордону (ці функції закріплювалися за МЗС) або відносила до компетенції Мінтрансу увесь комплекс питань, пов'язаних з реконструкцією і будівництвом пунктів пропуску через кордон для залізничного, водного та авіаційного транспорту.

КП приймалася, головним чином, з політичних мотивів. Адже минуло лише два роки, як Україна обрала статус незалежної держави, а її кордони на Півночі, Сході і Південному заході все ще не були достатньо усталені та не забезпечені в митному відношенні. Більш того, масова контрабанда, яка носила не лише транскордонний, а й транснаціональний характер і поступово опанувала український ринок, практично зривала всі заходи державної влади з нормалізації економічної ситуації в країні й підривала курс її керівництва на перехід до нових форм господарювання. Прикордонні війська (ПВ) теж не контролювали повністю всі рубежі держави.

Колосальні кошти планувалося витратити на соціальні потреби працівників митного відомства. Програмою, зокрема, передбачалося побудувати для митників 163 тисячі кв. метрів житла (орієнтовано 3,2 – 3,5 тисяч квартир).

Реальність реалізації Комплексної програми та величезні масштаби витрат на її виконання одразу після прийняття КП сприймалися частиною експертів і працівників Держмиткому як вельми проблематичні. Адже соціально-економічна та політична ситуація в країні на той час була критичною.

Однак, не зважаючи на об'єктивні труднощі, Держмитком, Держкомітет у справах охорони дер-

жавного кордону, митниці та прикордонні війська докладали значних зусиль до реалізації визначених КП завдань. З метою практичного виконання Програми, у складі Кабінету Міністрів України була організована Координаційна Рада з питань розбудови державного кордону. До її складу увійшли міністри, голови державних комітетів, начальники територіальних митних управлінь і прикордонних округів.

Економічна ситуація та безробіття змусили керівництво держави поступово згорнути передбачені КП заходи. В другій половині дев'яностих років фінансування Комплексної програми було зупинено.

Комплексна програма розбудови державного кордону, яку так завзято рекламували чиновники з найвищих державних інституцій, і яка насправді була потрібна державі, перш за все, в інтересах економічної безпеки, зазнала краху.

*Програма дій, спрямованих на підтримання режиму державного кордону України, розвиток прикордонних військ і митних органів, на період до 2005 року (далі – Програма дій – ПД-2000).*

Затверджена Президентом України 16 листопада 2000 р. Розрахована на 5 років (2000-2004 р.р.). Головним і найбільш витратним положенням ПД-2000 стала розбудова пунктів пропуску через кордон. Планувалося, зокрема, вдвічі збільшити кількість ПП на державному рубежі з Польщею, Росією та Білоруссю і водночас модернізувати та підвищити інтенсивність руху через кордон на ділянках державних рубежів з Польщею, країнами СНД, а також із Румунією та Словаччиною.

Такий підхід пояснювався кількома суттєвими факторами.

По-перше, - на автомобільних прикордонних пунктах пропуску у зв'язку з їх незначною кількістю і обмеженою пропускною спроможністю постійно утворювалися великі черги, котрі часом сягали до п'яти – десяти км. Такий стан порушував

нормальну роботу підприємств і організацій у прикордонні, завдавав шкоди довкіллю, сприяв поширенню контрабанди і митному шахрайству.

По-друге, - обстановка на пунктах пропуску перешкоджала належному виконанню Україною своїх функцій як транзитної держави. Між тим, ефективне використання республікою таких можливостей на фоні перевантаження європейських транспортних вузлів, створювало реальні передумови для інтеграції України в міжнародну транспортну систему. У зв'язку з цим митна служба втрачала солідні кошти, котрі мали надходити у казну за транзитні перевезення на маршрутах Західна Європа – країни СНД та Скандинавія (Балтія) – країни Близького Сходу, Закавказзя, Центральної Азії.

Зростання транзитних перевезень, поширення ринкових стосунків, цінові різноманітності різноманітність, відмінності умов фінансових і торгових обсягів поруч з кризовими явищами в економіці в кінці 90-х років – на початку 2000-х сприяли нелегальному переміщенню контрабандних товарів, валюти, цінностей як на територію України, так і за її межі.

Цим та іншим протиправним тенденціям криміналітету правоохоронні підрозділи митної служби протиставляли професійні знання, всебічно вивірену технологію митного контролю. Принципове значення мала та обставина, що боротьба з контрабандою та ПМП здійснювалася у взаємодії з правоохоронними органами та прикордонними військами і в загальному річці боротьби з організованою злочинністю. Про результати цих заходів на Міжнародній науково-практичній конференції «Боротьба з контрабандою: проблеми та шляхи їх вирішення» (червень 1998 р.) доповів Голова Держмитслужби України Ю.П.Соловков: «Проте, що збільшується кількість виявлених правопорушень митного законодавства свідчать такі дані: в 1993 році було заведено 20371 справу про ПМП, у 1994 – 27053 справи, у 1995 –

33841, у 1996 – 42450, у 1997 – 52165 справ на суму 195 млн. грн. Того ж, 1997 року митними органами було заведено 939 кримінальних справ про контрабанду на загальну суму 47 млн. грн. [4, с. 35].

Така ж тенденція мала місце й у перші роки нашого сторіччя. В процесі виконання ПД-2000 вдалося посилити оперативно-правові позиції у сфері подолання контрабанди, актуалізувати взаємодію митних органів з колегами-прикордонниками і працівниками СБ України та МВС України. У 2000-2001 р.р. щодня, у середньому, складалося 170 протоколів про ПМП та порушувалися 1-2 кримінальні справи про контрабанду. Важливий аспект: вартість кожної з цих справ, у порівнянні з 1999 роком, зросла, у середньому, в 2,5 рази. А порівняно з 1997-1998 роками, відповідно, у 7,5 раз (справи про ПМП) і 3,5 рази (справи про КБ). [5, с. 426].

#### *Контрабанді – Стоп*

26 березня 2005 року Кабінетом Міністрів України затверджено загальнодержавну програму «Контрабанді – Стоп» (ПКС). У Програмі відзначалося, що сучасна контрабанда характеризується збільшенням масштабів і зростанням обсягів, високим ступенем організованості, технічного забезпечення, регіональними і міжнародними зв'язками. Виходячи з цього, визначалося, що боротьба з контрабандою і ПМП є одним з найважливіших напрямків роботи Державної митної служби і Прикордонних військ України.

ПКС передбачалося протягом двох років (2005 – 2006 р.р.) здійснити комплекс організаційних, оперативних і технічних заходів з активізації боротьби з контрабандою та ПМП. Реалізація Програми була покладена на Державну службу з охорони державного кордону України, Державну митну службу України, а також на місцеві державні адміністрації. Як і попередніми програмами, вдосконалення митних органів (1993-го та 2000-го років) ПКС планувався подальший розвиток прикордонної та

митної інфраструктури, облаштування пунктів пропуску і забезпечення митних органів сучасними технічними засобами контролю.

Не вистачило грошей на придбання та введення в дію систем спостереження та електронного зчитування номерних знаків транспортних засобів на міжнародних ПП, а також на закупівлю вкрай необхідних електронних ваг і рентгенівських установок для сканування автомашин. Не вдалося започаткувати перехід на використання електронних пломб для митного контролю за транзитними вантажами, що переміщуються через територію України. І хоча на впровадження електроніки для цих операцій було потрібно 18 млн. грн., які нібито вдалося зекономити, бюджет, за підрахунками експертів-економістів, щороку втрачав майже удвічі більше коштів за рахунок т.зв. «утоплення» товарної маси, тобто її незаконної реалізації на території держави. Починаючи з другої половини 2006-го року бюджетні асигнування на виконання програми «Контрабанді – Стоп» в митну службу не надходили. Новому дітищу Кабінету Міністрів України судилася та ж доля, яку свого часу досягнули її попередники – програмні документи з розвитку митної справи 1993-го та 2000-го років.

#### *Облаштування та реконструкція державного кордону 2007-2015 р.р.*

У 2007 році Кабінет Міністрів України прийняв ще одну Державну цільову програму «Облаштування та реконструкція державного кордону 2007-2015 р.р.» (ДЦП – 2007), розраховану на 9 років. Вона, по суті справи, була продовженням попередньої ПКС. Метою цієї глобальної програми було визначено:

- облаштування державного кордону та його технічне оснащення відповідно до європейських стандартів;
- створення сприятливих умов для розвитку транскордонного співробітництва та використання транзитного потенціалу України.

Постановою Уряду від 13 червня 2007 року № 831, якою Програма бу-

ла затверджена, передбачалось, що вона впроваджуватиметься у життя на рахунок коштів Держбюджету, місцевих бюджетів і міжнародної допомоги. Усього для реалізації програми потрібно було 318,1 млн. грн. Зокрема, було запрограмовано побудувати і реконструювати 97 пунктів пропуску через кордон; оснастити всі діючі ПП сучасним інженерно-технічним обладнанням і засобами митного контролю та ін. Проте, як і попередні програми, фінансування останньої здійснювалося за «залишковим принципом» і у зв'язку з труднощами бюджетного асигнування ДЦП – 2007 так само зазнала невдачі. Завершуючи дослідження державних програм реконструкції та розвитку митної системи України, автор статті приходить до наступних висновків.

Перше. Загальнодержавні програми розвитку та модернізації (реконструкції, оновлення, вдосконалення) митних органів, розраховані на достатньо довгий період, не виправдали себе. Причинами їх провалів вважаємо такі:

- неможливість реально та неупереджено передбачити стан та коливання світової та національної економік, фінансів, ВВП, зовнішньоекономічних зв'язків, курси світових і вітчизняних валют, а звідси – й характер митно-тарифного регулювання, напрямки та інтенсивність транзитних перевезень, міждержавних економічних зв'язків, цінові показники товарів, а у контексті вище сказаного – складність визначення тенденцій та спрямованості контрабандних та інших протиправних операцій;

- загальновідомим є вплив владних і політичних трансформацій, суб'єктивних факторів на формування керівних кадрів, бюджетну політику, міждержавні стосунки. Оскільки реально завбачити будь-які політичні колізії дуже важко, довгострокові державні програми, у тому числі у сфері економіки, міждержавних відносин, податкової та митної справ практично втрачають сенс.

Друге. Постає цілком слушне запитання: чи потрібне, взагалі, довгострокове планування в митних органах, а коли потрібне, то яким саме воно має бути? Спробуємо відповісти на це принципове питання.

- загальнодержавні програми розвитку митної справи, як вважаємо, потрібні, але термін їх впровадження у життя, на думку автора, не повинен перевищувати два роки.

- такі програми мають носити реальний, зважений і цілком здійснений характер і укладатися не «взагалі» по всій державі, а окремо по кожному з напрямків розвитку (реконструкції реформування) митної справи: вдосконалення нормативно-правової бази, митно-тарифне регулювання, структура, кадри, інформаційно-аналітичне забезпечення, митна безпека, протидія контрабанді та ПМП, міжнародні зв'язки та ін., а також конкретно по кожній митниці.

- всі норми й положення програм повинні бути максимально конкретизовані, з чітким визначенням термінів виконання, безпосередніх виконавців і контролюючих служб (підрозділів) Держмитслужби, Міндоходів, Мінфіну.

#### Список використаних джерел

1. Про внесення змін і доповнень до деяких законодавчих актів з митних питань: Закон від 28 січня 1994 року - № 3892-12//ВВР України, - 1994 р. – № 20.
2. Типове Положення про регіональну митницю Державної митної служби від 28 січня 1997 р.
3. Деркач Л. Українська митниця: вчора, сьогодні, завтра / Л. Деркач. – Київ, вид. «Книга», - 2000.

4. *Боротьба з контрабандою: проблеми та шляхи їх вирішення* / Том 10. – Київ, - вид. НДІ «Проблеми людини», - 1999.

5. *Дурдинець В.* – голова Координаційного комітету по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю при Президентів України. Виступ на конференції 04.06.1998 р. – *Боротьба з контрабандою: проблеми та шляхи їх вирішення* / Том 10. – Київ, - вид. НДІ «Проблеми людини». – 1999.

**Тимошенко А. В. Забезпечення системи економічної безпеки України в процесі реалізації державних програм розвитку митної справи**

Стаття присвячена дослідженню загальнодержавних програм розвитку митної служби України, зокрема у сфері боротьби з контрабандою у контексті забезпечення національних інтересів та економічної безпеки держави. Під цим кутом зору аналізуються чотири програмних документа, затверджених Президентом України (1993, 2000 р.р.) та Прем'єр-міністром України (2005, 2007 р.р.). Стратегія розвитку митної служби України на 2010-2015 роки, затверджена колегією Державної митної служби України 23 грудня 2009 року, розглядається в окремій публікації автора.

**Ключові слова:** митні органи, державне планування, програми розвитку митної служби, економічна безпека, контрабанда, митні правопорушення.

**Тимошенко А. В. Обеспечение системы безопасности Украины в процессе реализации государственных программ развития таможенного дела**

Статья посвящена исследованию общегосударственных программ развития таможенной службы Украины, в частности в сфере борьбы с контрабандой в контексте обеспечения национальных интересов и экономической безопасности государства. Под этим углом зрения анализируются четыре программных документа, утвержденных Президентом Украины (1993, 2000 г.г.) и Премьер-министром Украины (2005, 2007 г.г.). Стратегия развития таможенной службы Украины на 2010-2015 годы, утвержденная коллегией Государственной таможенной службы Украины 23 декабря 2009, рассматривается в отдельной публикации автора.

**Ключевые слова:** таможенные органы, государственное планирование, программы развития таможенной службы, экономическая безопасность, контрабанда, таможенные правонарушения.

**Timoshenko A. Ensuring economic security of Ukraine in the implementation of state programs of customs**

The article investigates national programs of Customs Service of Ukraine, in particular in the fight against trafficking in the context of national and economic security. From this perspective, analyzes the four programmatic document, approved by the President of Ukraine (1993, 2000 years) and Prime Minister of Ukraine (2005, 2007). Strategy Customs Service of Ukraine for 2010-2015, approved by the Board of the State Customs Service of Ukraine December 23, 2009, is considered in a separate publication of the author.

**Key words:** customs authorities, state planning, development programs customs, economic security, smuggling and customs violations.