

## **Серія: ПОДАТКОВА ТА МИТНА СПРАВА В УКРАЇНІ»**

*Серію «Митна справа в Україні» засновано в 2001 р.  
Її продовженням є серія «Податкова та митна справа  
в Україні», яку започатковано в 2015 р.*

### ***Редакційна колегія:***

*Пашко П. В., д.е.н. (голова)*

*Бережнюк І. Г., д.е.н.*

*Деркач Л. В., к.ю.н.*

*Крисоватий А. І., д.е.н.*

*Мазаракі А. А., д.е.н.*

*Ченцов В. В., д.н.держ.упр., д.іст.н.*

У СЕРІЇ «МИТНА СПРАВА В УКРАЇНІ» ВИЙШЛИ ДРУКОМ:

2002

«Основи митної справи»

«Митний контроль та митне оформлення»

2003

«Таможенное оформление морских грузов»

«Основы таможенного дела в Украине»

«Митний контроль на автомобільному транспорті»

2004

«Митний контроль на залізничному транспорті»

«Митне оформлення автотранспортних засобів»

«Основи митної справи в Україні»

«Митний кодекс України та нормативно-правові акти, що регулюють його застосування»

«Митний контроль на повітряному транспорті»

«Митне регулювання зовнішньоекономічної діяльності в Україні»

«Коментар до Митного кодексу України»

2005

«Порядок заповнення вантажної митної декларації»

2006

«Основи мистецтвознавчої експертизи та вартісної оцінки культурних цінностей»

«Історія митної справи в Україні»

«Митне регулювання зовнішньоекономічної діяльності в Україні»

2008

«Основи митної справи в Україні»

2009

«Таможенный контроль: на пути к международным стандартам»

«Таможенный контроль в морских пунктах пропуска»

«Митне оформлення енергоносіїв»

«Митна безпека»

«Міжнародні перевезення товарів автомобільним транспортом: теорія і практика»

«Підготовка та підвищення кваліфікації митних брокерів і декларантів: збірник нормативних документів і відомчих роз'яснень»

2010

«Святий Матфей. Митар. Апостол. Євангеліст»

«Історія митної діяльності: Україна в європейському контексті»

2011

«Митні інформаційні технології»

«Особливості митної класифікації товарів»

«Інфраструктура відкритих ключів: технології, архітектура, побудова та впровадження» «Розподілені бази даних»

2012

«Інформаційно-аналітичне забезпечення діяльності митних органів»

«Митний кодекс України» / Коментар до ст. 6»

«Митна політика та митна безпека: концептуальне визначення та шляхи забезпечення»

«Архітектура комп'ютера»

«Комп'ютерна схематехніка»

2013

«Актуальні питання теорії та практики митної справи»

«Історія митної діяльності»

«Механізми державного управління митною справою»

«Формування системи митного аудиту»

2014

«Митна енциклопедія, т. 1»

«Митна енциклопедія, т. 2»

«Митна енциклопедія, т. 3»

У СЕРІЇ «ПОДАТКОВА ТА МИТНА СПРАВА В УКРАЇНІ»  
ВИЙШЛИ ДРУКОМ:

2015

- «Митне регулювання України: національні та міжнародні аспекти»
    - «Українська митниця: вчора, сьогодні, завтра»
  - «Митна політика держави та її реалізація митними органами»
    - «Механізми державного управління митною справою»
    - «Історія митної діяльності»
    - «Митне право України»
  - «Реформування податкової системи України: сучасні виклики та орієнтири»
    - «Митна справа»
    - «Міжнародні економічні відносини: у 2-х частинах»
  - «Адміністративно-правове сприяння соціально-економічному розвитку в Україні: теоретико-методологічні засади»
    - «Бухгалтерський облік в умовах застосування інформаційних технологій: історія та практика»
  - «Розслідування злочинів, пов'язаних із неналежним виконанням професійних обов'язків медичними працівниками: сучасний стан, проблеми та напрями удосконалення»
  - «Формування управлінської компетентності майбутніх економістів у процесі професійної підготовки: теорія і практика»
    - «Let Develor English skills»
    - «Кримінальний процес України»
    - «Європейська інтеграція»
  - «Протидія розслідуванню кримінальних правопорушень у сфері оподаткування: теорія та практика»
    - «Інформатика та обчислювальна техніка: практикум»
- 2016
- «Регулятивний потенціал фінансового ринку в умовах глобальних викликів»
  - «Правовий статус фіскальних органів України та держав-членів Європейського Союзу»
  - «Психологічні основи у професійній підготовці фахівців ПМ»
    - «Математика для економістів. Вища математика. Частина I. Лінійна алгебра. Аналітична геометрія»
  - «Сучасні інформаційні системи і технології: управління знаннями»
    - «Економічна кібернетика: введення в спеціальність»

- «Інформаційні системи та технології у фінансових установах»
  - «Фінансове забезпечення інноваційного розвитку»
  - «Практикум з інформаційних систем в економіці»
  - «Практикум з WEB-програмування»
- «Малий та середній бізнес у взаємовідносинах із податковими органами:
  - соціологічна інтерпретація»
  - «Моделювання систем захисту інформації»
- «Формування бюджетної стратегії України: теорія, методологія, практика»
  - «Актуальні питання розвитку банківської системи України»
- «Система державного фінансового контролю: формування та розвиток в Україні»
  - «Соціалізація студентської молоді у процесі професійної підготовки»
  - «Розвиток бухгалтерського обліку в умовах інтеграційних процесів»
    - «Правове забезпечення фінансової безпеки України»
    - «Grammar for Students of Economics (для економістів)»
    - «English Grammar for law Students (для юристів)»
    - «Алгоритмізація та програмування»
- «Основи психології та конфліктології для фахової підготовки економістів»
  - «Проблеми соціологічного, психологічного та педагогічного забезпечення податкових відносин в Україні»
- «Математика для економістів. Функція багатьох змінних. Ряди»
  - 2016
    - «Інформаційні системи і технології»
    - «Інформаційні системи і технології на підприємстві»
  - «Теорія ймовірностей та математична статистика: практикум»
    - «Економічні перспективи підприємництва України»
    - «Актуальні проблеми теорії держави і права»
  - 2017
    - «Теорія держави і права»
  - «Реформування податкової та митної систем України»
    - «Історія митної діяльності»
  - «Механізм державного управління митною справою»
    - «Митна політика держави та її реалізація»
    - «Митне право України»
    - «Стан та перспективи розвитку бухгалтерського обліку та оподаткування в Україні»
    - «Державні цільові фонди»
    - «Аналітично-контрольні аспекти регулювання фінансово-господарської діяльності суб'єктів економіки»

«Міжнародне фінансове право»

«Концептуалізація інституту уповноважених економічних операторів:  
проблеми забезпечення безпеки та спрощення міжнародної торгівлі»

«Тактика розслідування фінзлочинів, вчинених із використанням  
зареєстрованих у зоні пільгового оподаткування компаній»

«Інститут митної вартості імпортованих товарів в Україні:  
актуальні питання та вектори розвитку»

«Державна фіскальна служба України: управління кадровим  
потенціалом  
в умовах інституційних змін»

«Фінансовий ринок України: розбудова інфраструктурної  
компоненти»

«Податкова політика України: теоретико-правовий аспект»  
«Митна статистика України»

«Запобігання митним правопорушенням: охорона і захист прав  
інтелектуальної власності на митному кордоні України»

«Інформаційні системи і технології в податковій справі»  
«Митна справа України»

«Україна – територія можливостей для розвитку підприємництва»  
«Актуальні проблеми приватного права»

«Антикризове управління фінансовими корпораціями»  
«Оподаткування електронної комерції в Україні»

«Протидія агресивному податковому плануванню:  
світовий досвід та виклики для України»

2018

«Податкова діяльність держави в умовах становлення  
інформаційної постіндустріальної економіки»

«Зовнішня торгівля України. Митна статистика (1991–2016 роки)»  
«Митналогістика»

«Інноватика на фінансових ринках»

«Особливості документування махінацій

у сфері державних фінансів, при вчиненні яких використовуються  
зареєстровані на територіях з пільговим оподаткуванням компанії»

«Міжнародне співробітництво держав  
у сфері захисту національних меншин»

«Адміністрування податків і платежів»

«Регулювання фінансових ринків в умовах глобалізації»

«Управління митними ризиками: теорія та практика»

«Митна вартість транспортних засобів:  
теоретико-методологічні засади  
контролю в Україні та міжнародна практика»

«Фінансовий ринок»  
«Підприємництво в умовах формування нової економічної  
і технологічної нормальності суспільства»  
«Актуальні проблеми удосконалення системи протидії  
митним правопорушенням»  
«Оподаткування зовнішньоекономічної діяльності»  
«Фіскальна політика: теоретичні та практичні аспекти юридичної  
практики»

2019

«Електронний аудит – сучасна форма електронного контролю»  
«Розвиток постмитного аудиту в Україні»  
«Податок на доходи фізичних осіб та єдиний соціальний внесок:  
новації реформ та їх наслідки»  
«Підприємницька діяльність»  
«Основи оподаткування»  
«Інформаційно-аналітичні технології в оподаткуванні»  
«Основи зовнішньоекономічної діяльності»  
«Модернізація податкової і митної політики  
в інституціональному забезпеченні розвитку економіки України»  
«Актуальні питання запобігання і протидії незаконному обігу  
тютюнових виробів»





**Університет державної фіскальної служби України**  
**Науково-дослідний інститут фіскальної політики**  
*Науково-дослідний центр митної справи*

СЕРІЯ «ПОДАТКОВА ТА МИТНА СПРАВА В УКРАЇНІ»  
Серію «Митна справа в Україні» засновано в 2001 р.  
Її продовженням є серія «Податкова та митна справа  
в Україні», яку започатковано в 2015 р.

**АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ  
ЗАПОБІГАННЯ І ПРОТИДІЇ  
НЕЗАКОННОМУ ОБІГУ  
ТЮТЮНОВИХ ВИРОБІВ**

*За загальною редакцією канд. юрид. наук, доц. В.О. Хоми*

*Монографія*

Хмельницький  
2019

УДК 336.225:663.97(477)

ББК 65.9(4Укр)261.4

А-43

*Рекомендовано до друку Вченою радою УДФСУ  
(протокол № 5 від 30 травня 2019 р.)*

**Авторський колектив:**

*к. пед. н., доц. Капітанець С.В.; к. екон. н., старш. наук. співроб. Коротун В.І.;  
к. держ. упр. Молдован Е.С.; к. юрид. н., доц. Хома В.О.*

**Рецензенти:**

*Кужелєв М.О., д-р екон. наук, проф., директор ННІ фінансів, банківської справи  
Університету ДФС України;*

*Бережнюк І.Г., д-р екон. наук, доц., начальник Хмельницької митниці ДФС;*

*Ляцук Р.М., д-р юрид. наук, начальник кафедри теорії та історії держави і  
права та приватно-правових дисциплін НАДПСУ ім. Богдана Хмельницького.*

**Консультанти:**

*Максименко О.Д., заступник начальника управління – начальник відділу опера-  
тивного реагування та протидії контрабанді наркотиків і зброї управління опера-  
тивного реагування Департаменту організації протидії митним правопорушен-  
ням та міжнародної взаємодії ДФС;*

*Сівірін О.М., заступник директора Департаменту – начальник управління  
митних розслідувань та міжнародної взаємодії Департаменту організації проти-  
дії митним правопорушенням та міжнародної взаємодії ДФС.*

**А-43 Актуальні проблеми запобігання і протидії незаконному обігу тютюнових виробів:** Монографія / за заг. ред. В.О. Хоми – Хмельницький : Науково-дослідний центр митної справи Науково-дослідного інституту фіскальної політики Університету державної фіскальної служби України, 2019. – 238с.

ISBN 978-966-346-853-2 (серія)

ISBN 978-617-7600-41-0

Монографія присвячена питанням запобігання та протидії незаконному обігу тютюнових виробів, конкретизує напрями удосконалення досліджуваної площини та містить практичні рекомендації щодо їх реалізації, розкриває науково-теоретичні та практичні підходи до запобігання та протидії незаконному обігу тютюнових виробів в Україні.

Матеріали, включені до монографії, можуть бути корисними як для працівників митних підрозділів України, діяльність яких спрямована на запобігання та протидію митним правопорушенням, зокрема тим, предметом котрих є тютюнові вироби, інших посадових осіб апарату територіальних органів, що діють у податковій та митній сферах, так і для науковців, викладачів, аспірантів, студентів навчальних закладів.

УДК 336.225:663.97(477)

ББК 65.9(4Укр)261.4

ISBN 978-966-346-853-2 (серія)

ISBN 978-617-7600-62-5

© Науково-дослідний центр митної справи, 2019

© Капітанець С.В., Коротун В.І, Молдован Е.С.,

Хома В.О., 2019

# ЗМІСТ

ВСТУП .....	13
-------------	----

## РОЗДІЛ 1.

<b>ТЕОРЕТИЧНІ ТА ІСТОРИЧНІ АСПЕКТИ ПРОТИДІЇ НЕЗАКОННОМУ ПЕРЕМІЩЕННЮ ЧЕРЕЗ МИТНИЙ КОРДОН ТЮТЮНОВИХ ВИРОБІВ .....</b>	<b>15</b>
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------

1.1 Історичні засади формування системи протидії незаконному переміщенню тютюнових виробів та сировини через митний кордон ( <i>Молдован Е.С.</i> ) .....	15
1.2 Міжнародний та зарубіжний досвід функціонування системи запобігання та протидії порушенням митних правил у сфері обігу тютюнових виробів ( <i>Капітанець С.В., Коротун В.І.</i> ) .....	38
1.3 Правове та організаційне забезпечення протидії незаконному переміщенню через митний кордон України тютюнових виробів та сировини ( <i>Хома В.О.</i> ). .....	93

## РОЗДІЛ 2.

<b>ШЛЯХИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ТА ОРГАНІЗАЦІЙНОГО МЕХАНІЗМУ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ НЕЗАКОННОМУ ПЕРЕМІЩЕННЮ ЧЕРЕЗ МИТНИЙ КОРДОН УКРАЇНИ ТЮТЮНОВИХ ВИРОБІВ .....</b>	<b>130</b>
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------

2.1 Основні напрями покращення функціонування системи запобігання та протидії незаконному переміщенню через митний кордон України тютюнових виробів ( <i>Молдован Е.С.</i> ) .....	130
2.2 Удосконалення національного нормативно-правового регулювання у митній сфері з протидії незаконному переміщенню тютюнових виробів та сировини через митний кордон України та його адаптація до міжнародних стандартів ( <i>Хома В.О.</i> ) .....	152

2.3 Заходи організаційного забезпечення щодо удосконалення механізму запобігання та протидії незаконному переміщенню через митний кордон України тютюнових виробів ( <i>Капітанець С.В.</i> ) .....	187
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

<b>ПЕРЕЛІК ДЖЕРЕЛ ПОСИЛАННЯ .....</b>	<b>209</b>
---------------------------------------	------------

<b>ДОДАТКИ .....</b>	<b>225</b>
----------------------	------------

Додаток А Відповідальність за переміщення тютюнових виробів через митний кордон з порушенням митного законодавства у деяких країнах світу ( <i>Капітанець С.В.</i> ) ..	225
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

Додаток Б Проект закону України «Про внесення змін до Митного кодексу України» ( <i>Хома В.О.</i> ) .....	228
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

Додаток В Порівняльна таблиця проектів Законів України щодо контрабанди товарів та визначення предметів контрабанди шляхом внесення змін до Кримінального кодексу України ( <i>Хома В.О.</i> ) .....	229
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

Додаток Г Проект закону України «Про внесення змін до Кримінального кодексу України» ( <i>Хома В.О.</i> ) .....	235
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

Додаток Д Проект закону України «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України» ( <i>Хома В.О.</i> ) .....	236
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

Додаток Е Проект закону України «Про внесення змін до Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» ( <i>Хома В.О.</i> ) .....	237
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

## ВСТУП

Серед нагальних проблемних питань, які сьогодні доводиться вирішувати митницям ДФС, особливе місце займає запобігання та протидія переміщенню через митний кордон України тютюнових виробів. Лише протягом 2016 р. органами доходів і зборів України, зокрема, митницями ДФС, було виявлено та вилучено із незаконного обігу підакцизні товари, серед котрих – тютюнові вироби вартістю 155,8 млн грн. Такий стан речей свідчить про значні обсяги правопорушень, включно із митними правопорушеннями, предметом котрих є тютюнові вироби, внаслідок чого державний бюджет суттєво недоотримує належні надходження. Крім того, порушення митних правил, пов'язані із незаконним переміщенням через митний кордон тютюнових виробів, негативно впливають на міжнародний імідж України, підривають засади добросусідського співіснування із державами – безпосередніми сусідами та перешкоджає побудові рівнопартнерських відносин із європейською спільнотою.

Проблемам запобігання та протидії незаконному обігу та переміщенню тютюнових виробів через митний кордон України присвятили свої праці ряд вітчизняних науковців, зокрема, Баранов С.О., Борідько О.А., Голіна В.В., Додін Є.В., Дорофєєва Л.М., Журавель В.А., Константа О.В., Липинський В.В., Мудров А.А., Павленко Є.Б., Прокопенко В.В., Романенко І.М., Серих О.В. та інші.

Не залишилась досліджувана проблема й поза увагою світової спільноти, оскільки незаконний обіг та переміщення тютюнових виробів через митний кордон є масштабним, глобальним явищем, негативні наслідки якого – суттєві економічні втрати та завдання шкоди суспільному здоров'ю – мають транснаціональний, міжнародний характер. Саме тому на її вирішення спрямовується ряд міжнародних нормативно-правових актів, таких як Міжнародна конвенція про взаємну адміністративну допомогу у відверненні, розслідуванні та припиненні порушень митного законодавства (Конвенція Найробі), Рамкові стандарти безпеки та полегшення всесвітньої торгівлі (ВМО), Міжнародний Протокол про ліквідацію незаконної торгівлі тютюновими виробами тощо.

Актуальність дослідження обумовлюється тим, що проблема незаконного обігу тютюнових виробів, включно із порушеннями митних правил, предметом котрих є вищезазначені вироби, на-

гально потребує оперативного та адекватного вирішення. Одним зі шляхів такого вирішення є розробка нових та удосконалення чинних механізмів запобігання та протидії незаконному переміщенню через митний кордон України тютюнових виробів.

З огляду на щойно зазначене, колективом авторів було підготовлено монографічне дослідження, у якому охоплено не лише наукові засади запобігання та протидії незаконному обігу тютюнових виробів, але й запропоновано ряд практичних шляхів і рекомендацій щодо вирішення проблем у цій площині.

Структурно монографія складається із двох розділів, кожен із яких – монолітна (у сенсі висвітлених у ньому питань) частина.

У першому розділі “Теоретичні та історичні аспекти протидії незаконному переміщенню через митний кордон тютюнових виробів” розкрито історичні засади формування системи протидії незаконному переміщенню тютюнових виробів та сировини через митний кордон України; вивчено міжнародний та зарубіжний досвід функціонування даної системи; проаналізовано правове та організаційне забезпечення протидії незаконному обігу, включно із незаконним переміщенням через митний кордон, тютюнових виробів.

Розділ 2 “Шляхи підвищення ефективності нормативно-правового та організаційного механізму запобігання та протидії незаконному переміщенню через митний кордон України тютюнових виробів” присвячено питанням формулювання основних напрямів покращення функціонування системи запобігання та протидії незаконному переміщенню через митний кордон України тютюнових виробів; удосконалення національного нормативно-правового регулювання у митній сфері з протидії незаконному переміщенню тютюнових виробів та сировини через митний кордон України та його адаптації до міжнародних стандартів; а також розробці заходів організаційного забезпечення щодо удосконалення механізму запобігання та протидії незаконному переміщенню через митний кордон України тютюнових виробів.

Деталізують, візуалізують і змістовно доповнюють викладений у окремих частинах монографії матеріал додатки.

Автори монографії висловлюють щиру вдячність усім, хто сприяв у підготовці та публікації даної праці.

# **1. ТЕОРЕТИЧНІ ТА ІСТОРИЧНІ АСПЕКТИ ПРОТИДІЇ НЕЗАКОННОМУ ПЕРЕМІЩЕННЮ ЧЕРЕЗ МИТНИЙ КОРДОН ТЮТЮНОВИХ ВИРОБІВ**

## **1.1 Історичні засади формування системи протидії незаконному переміщенню тютюнових виробів та сировини через митний кордон**

Розвиток сучасної української держави відбувається у вкрай складних обставинах. Зовнішня військова агресія та часткова інтервенція Росії, поглиблення перманентної економічної кризи, руйнація національного генофонду, поширення зневіри громадян у подальший державний поступ та породження політичного і правового абсентеїзму в суспільстві, деформація морально-етичних цінностей тощо створюють реальні передумови для виникнення та подальшої ескалації соціальної напруги, що рано чи пізно може перерости у соціальний вибух.

На цьому тлі роль специфічних каталізаторів потенційного соціального вибуху виконують дрібніші, «спеціалізовані» – притаманні певній сфері суспільно-державної діяльності – проблеми та проблемні питання. До таких каталізаторів, на нашу думку, можна віднести й проблему контрабанди. Дане припущення видається нам цілком логічним із врахуванням позицій окремих вітчизняних науковців щодо характеристики стану контрабанди в Україні. Зокрема, Бусол О.Ю., Ложкін В.Ю. зазначають, що контрабанда в Україні сьогодні – це широкомасштабне явище, наслідки котрого вразили всі сфери економічної діяльності держави, а також наголошують, що основними ідентифікаційними ознаками цього явища є: 1) його належність до організованої злочинності у сфері економіки; 2) трансформація форм вчинення контрабанди із простих у більш витончені, організовані та гнучкі; 3) корупційна взаємопов'язаність із посадовими особами органів державної влади та органів місцевого самоврядування [1].

Найбільш яскравим «ілюстративним матеріалом» до викладаєних вище міркувань можна вважати тютюнові вироби як предмет контрабанди. Саме при їх незаконному переміщенні через митний кордон України правопорушники демонструють неабияку кмітливість та винахідливість: сигарети приховуються як у товарах, вивантаження яких ускладнено (торф у мішках, печиво в ящиках, меблі тощо), так і в конструктивних порожнинах спеціально виготовлених сховищ, доступ до яких стає можливим після вивантаження товару та демонтажу сховищ [1].

Про реальні обсяги тютюнових виробів, що незаконно переміщуються через митний кордон України, можна лише робити припущення, проаналізувавши окремі статистичні дані. Так, наприклад, лише протягом 2017 р. ДФС України було проведено кілька спецоперацій, спрямованих на виявлення каналів незаконного переміщення сировини, матеріалів та обладнання, що використовуються для незаконного виробництва тютюнових виробів, найбільш значимими серед котрих були «Pegasus» та «ORBIS». У межах лише однієї операції «Pegasus» митницями ДФС було вилучено 1 млн шт. цигарок та 122,5 кг тютюну для кальянів, а за результатами операції «ORBIS» – попереджено 37 випадків незаконного переміщення через митний кордон України тютюнових виробів у кількості 494,4 тис. шт. цигарок на суму 465 тис. грн та вилучено 41 кг вартістю понад 31 тис. грн. [2].

Той стан речей, за котрого тютюнові вироби є одним із найбільш поширених предметів контрабанди в сучасній Україні, спричинений факторами різного характеру. Перш за все, йдеться про вплив економічних факторів, зокрема, оподаткування – найбільше зростання надходжень акцизного податку в розрізі видів підакцизних товарів у 2017 р., порівняно із 2016 р. відбулося саме по тютюнових виробках (7,5 млрд грн) за рахунок збільшення з 01.01.2017 р. на 40% ставок акцизних податків; соціально-економічних – до прикладу, масове безробіття на прикордонних територіях; політичних – відсутність повноцінної політичної волі у нашій державі щодо запобігання та протидії контрабанді як явищу в цілому і контрабанді тютюнових виробів зокрема, тощо [2].



## **РОЗДІЛ 1. Теоретичні та історичні аспекти протидії незаконному переміщенню через митний кордон тютюнових виробів**

---

Проте, на нашу думку, перерахований вище перелік факторів, що спричиняють поширення феномену контрабанди тютюнових виробів, не є вичерпним. Даний висновок видається нам справедливим за умови, що таке комплексне (у сенсі економічне, соціальне, політичне, юридичне і навіть, певною мірою, ментальне) явище не могло виникнути під впливом лише відносно незначної кількості факторів – воно мусило мати більш ґрунтовні, глибші за змістом та значимістю передумови, такі, скажімо, як *історичні*.

У світлі ретроспективного огляду необхідно зазначити, що пасльонова культура тютюну (лат. – *Nicotiana*) застосовувалась «за призначенням» із древніх часів: в одній із гробниць єгипетських фараонів, що датується II тисячоліттям до н. е., було знайдено глиняний кальян та інші курильні приладдя. Проте, світ, і, зокрема, європейська його частина, широко пізнали тютюн лише наприкінці XV ст., коли Христофор Колумб, шукаючи короткий шлях до Індії, відкрив Америку, у Центральній та Південній частині котрої у природних умовах і сьогодні зростає біля 60 видів тютюну. Насіння декотрих із цих видів тютюну привіз до Іспанії та став вирощувати як декоративну рослину місіонер другої експедиції Колумба, чернець Роман Пане. За кілька років тютюн стає частиною екосистем Португалії, згодом – Франції, а за півстоліття – країн Східної та Середньої Азії. Тютюну знаходять широкий спектр застосування: його жують, нюхають, використовують як заспокійливе та лікарський засіб від головних болів і кашлю [3].

Окрему увагу, на нашу думку, потрібно зосередити на тому, як з'явився тютюн, а разом із ним субкультура тютюнопаління, на території сучасної України. Цікавими у цьому сенсі видаються дві версії<sup>1</sup>: *класична*, згідно із котрою звичай палити люльки був «запозичений» козаками у турків (на користь цієї версії свідчить етимологія слова «тютюн» (тур. – *tutun*)) [4], та *неокласична*, що пов'язує появу та поширення тютюну й звички паління в Україні із іменем Лавріна Богуна. Він був козацьким хірургом та цируликом, який у свій час (1607 р.) супроводжував Джона Сміта – англійського колоніста північноамериканських територій – у його колоністській

---

<sup>1</sup> Автори вважають за доцільне умовно назвати ці версії «класичною» та «неокласичною» відповідно до хронології їх появи у досліджуваних джерелах.

афері. Вважається, що саме Лаврін Богун привіз гетьману Сагайдачному, який «проміняв жінку на тютюн і люльку», першу папушу американського тютюну [5]. Важко сказати, котра із зазначених версій є більш правдоподібною, оскільки хронологічна компаративістика<sup>1</sup>, застосована нами у контексті даного дослідження, лише дає можливість зрозуміти, що початок культивування тютюну в Україні, котрий прийнято датувати початком XVII ст., співпадає як із козацько-турецькими війнами, так і з періодом перебування на Американському континенті й повернення із нього Лавріна Богуна.

Як би там не було, але дуже швидко тютюнопаління стало доволі поширеною шкідливою звичкою серед багатьох народів. Надмірне споживання тютюну часто призводило до важких отруень його споживачів, що спонукало як духовну, так і світську владу різних країн розпочати масштабну кампанію проти тютюну та тютюнопаління: у Туреччині тих, хто палив, саджали на кіл, в Італії – відлучали від церкви й живцем замурували у стіни, у Росії щонайменше карали шістдесятма ударами кийків по п'ятах, і щонайбільше – карали на смерть («да в прошлом во сто четыредесять втором году, по указу блаженныя памяти великаго государя царя и великаго князя Михаила Феодоровича всея Руси на Москве и в городех о табаке заказ учинен крепкой под смертною казнью, чтобы нигде русские люди и иноземцы всякия табаку у себя не держали и не пили, и табаком не торговали. А кто русские люди и иноземцы табак учнут держати, или табаком учнут торговати и тех людей продавцов и купцов велено имати и присылати в Новую четверть, и за то темлюдем чинити наказание большое бес пощады, под смертною казнью, и дворы их и животы имая, продавати, а денги имати в государеву казну» [6]), а торговцям тютюном розпорювали ніздрі й різали носи [7]. Отже, із вище викладеного можна зробити висновок, що тютюнопаління (а в окремих випадках – і торгівля тютюном), щонайменше у названих країнах, – у ретроспективному розрізі – вважалися кримінальним злочином і тягли за собою відповідальність у вигляді тілесних по-

---

<sup>1</sup> Під хронологічною компаративістикою пропонуємо розуміти різновид методу історичного аналізу, сутність котрого полягає у співставленні та порівнянні подій, що відбуваються упродовж одного умовно визначеного історичного періоду, із метою виявлення кореляційного зв'язку між цими подіями та формування максимально можливого об'єктивного висновку щодо причин, умов та наслідків аналізованих подій.

## **РОЗДІЛ 1. Теоретичні та історичні аспекти протидії незаконному переміщенню через митний кордон тютюнових виробів**

---

карань або смертної кари. Екстраполюючи описаний стан речей на сучасність, можна припустити, що, намагаючись уникнути покарання, ті, хто палили тютюн, застосовували його якимось іншим чином чи торгували ним, перемістились у «тінь» – тютюн став напівлегальним товаром, фактично контрабандою, котра незаконними шляхами потрапляла на внутрішні ринки держав, через що до казни не надходили належні платежі. Мабуть, саме на цьому етапі у держави виникла необхідність застосовувати економічні важелі впливу на процеси проникнення і циркулювання тютюну на ринку, у тому числі – інструменти митного регулювання.

Ці припущення видаються доволі логічними, якщо взяти до уваги той факт, що, хоча система митного регулювання почала формуватися ще у часи виникнення перших державних утворень, але механізми запобігання та протидії контрабанді в цілому виникли значно пізніше, а протидії й запобігання контрабанді тютюну – і поготів. До прикладу, на території сучасної України перші відомості про стягнення мита на шляху «із варягів у греки» на користь князівської скарбниці датуються IX ст. Рафельштетський митний статут 906 р. містить згадку про торгівлю руських купців зі стягуванням мита на Дунаї, Договори Київської Русі з Візантією 911 р. – про митні застави та митні тарифи. Орієнтовно у цей же час у середовищі князівських тиунів формується окремий професійний прошарок митників [8]. У період існування Галицько-Волинської держави функціонували митниці у Володимирі, Бресті та Луцьку і митні застави по Дністру та Дунаю [8]. Грамотою князя Івана Ростиславовича Берладника (1134 р.) здійснювалось нормативно-правове регулювання митної системи. Зокрема, встановлювалися пільги для болгарських купців – ті із них, які привозили в Малий Галич товари «на ізклад», звільнялись від сплати мита [9]. Під час перебування українських земель у складі Польсько-Литовського князівства засади функціонування митної системи закріплювалися у Статуті Великого князівства Литовського 1529 р. У цьому нормативно-правовому акті того часу йшлося про те, ніхто не має права установлювати жодних мит, крім тих, котрі встановлені здавна Великими Князями. У разі порушення цієї заборони передбачалося покарання у вигляді втрати майна порушником на користь Великого Князя [10].

Проте, як бачимо із проаналізованих вище історичних нормативно-правових актів, у всі названі вище періоди розвитку української держави система митного регулювання не містила такого елемента, як запобігання та протидія контрабанді. Дозволимо собі висловити міркування, що тогочасні зовнішньо-торгівельні відносини взагалі не передбачали, що товар, котрий ввозиться із закордону може бути поза законом. Саме тому не виникало жодної об'єктивної необхідності у закріпленні нормативно-правових положень щодо боротьби із тим явищем, котре у сучасному лексиконі відоме як контрабанда.

Норми щодо запобігання та протидії контрабанді у системі митного регулювання з'являються вже аж у козацьку добу. І хоча митна система Війська Запорізького склалася у процесі його становлення як військово-політичного, а за великим рахунком – державного, формування (була створена мережа митних постів на кордонах із Річчю Посполитою, Кримським ханатом, пізніше – Гетьманщиною), організаційно-управлінський інструментарій запобігання і протидії контрабанді сформувався аж у XVII ст. В апараті управління на Січі виникла окрема група посадовців, на яких покладалися митний догляд, стягування митних зборів та протидія контрабандному провозу товарів. До неї входили: військовий кантаржей, який слідкував за мірами ваги, збирав податки з товарів, які ввозилися на територію Вольностей Війська Запорозького низового; військові шафарі та їх помічники – підшафарії – стежили за порядком ввезення товарів, збирали мито з приїжджих купців, писарі і підписарі вели відповідну документацію. Для припинення порушень митних правил при шафарях знаходилися козацькі підрозділи. Шляхи перекривали митні комори, а мобільні загони наздоганяли контрабандні валки і конфісковували товари. Боротьбою з контрабандою займалися митники-шафарі. Поряд зі стягненням грошей за провіз товарів через мости, греблі, на визначених кордонах Вольностей Війська Запорозького низового, вони виявляли приховані вантажі, застосовували проти порушників митних правил штрафи і конфіскації вантажів разом із транспортом, вели спеціальні зошити «записання упійманих» [8].

Саме у цей період, а конкретніше – у другій половині XVII ст., *тютюн стає закріпленим на нормативно-правовому рівні предме-*

## **РОЗДІЛ 1. Теоретичні та історичні аспекти протидії незаконному переміщенню через митний кордон тютюнових виробів**

---

*том контрабанди.* Так, у Глухівських статтях 1669 р., підписаних гетьманом Дем'яном Многогрішним, закріплено статтю 24, у котрій йдеться про заборону незаконного (таємного) провезення вина і тютюну із Малоросії в Московську державу та торгівлі ними. Така заборона не поширювалася на торгівлю у «порубіжних» (прикордонних) містах. За порушення даної статті уперше правопорушники висилалися із міст Московської держави, за повторне – позбавлялись краму та майна на користь великого государя без відшкодування [11]. Із метою боротьби із незаконним циркулюванням вказаних вище товарів та контрабанди в цілому створювався охотницький тисячний полк із реєстрових козаків, очолюваний полковником «з малоросійських міст» (ст. 23) [11].

Така митна політика залишалася актуальною щонайменше наступних двадцять років, про що свідчить Указ Царів і Великих Князів Іоанна та Петра Олексійовичів «О невзымании торговой пошлины с торговых людей, проезжающих с товарами через Брянск, Трубчевск, Севск, Путивль и Корачев, и о неприводе из Малороссийских городов вина и табаку» від 26 травня 1683 р. Цим Указом встановлювалася заборона на ввіз вина та тютюну із міста Черкас на територію Московського царства. Якщо ж порушники цієї заборони були такі спіймані, то, після допиту на предмет обсягів привезеної та проданої винної та тютюнової продукції, наявності проїжджих листів, вони висилалися із російських міст, а вилучений у них товар направлявся у Приказні та З'їжджі Изби й зберігався там [12].

Певний час заходи, спрямовані на боротьбу з контрабандою, були ефективними. Але вже у першому десятилітті XVIII ст. відбувається стрімке розширення контрабандної активності. Це явище було спричинене об'єктивними соціально-економічними передумовами, серед котрих, перш за все, треба наголосити на утворенні великих земельних феодальних володінь та масованого наступу на землі та права козацтва на Лівобережжі. Проявами щойно вказаних процесів були зобов'язання козаків виконувати значний обсяг робіт безоплатно на користь феодалів, заборона на торгівлю певними видами товарів, насильне переведення їх в посполитий стан тощо. Внаслідок цього значна частина козаків зубожіла і не мала можливості відбувати козацьку (військову) службу власним коштом. Це

спричиняло масовий вихід (виписування) козаків із козацького стану і спонукало тих із них, хто залишився без засобів до існування, займатися, попри інші види діяльності, незаконними промислами та заробітчанством, у тому числі й контрабандою. Такі колишні козаки об'єднувалися у групи «торгових людей» по 100–300 осіб, і через важкодоступні місця намагалися обходити козацькі митні пости, аби не сплачувати мито.

Крім того, за умов територіальної розчленованості українських земель виникла митна анархія: сформувалася мережа приватних митниць, що діяли поряд із державними. На десятикілометровому відтинку шляху із Дрогобича до Ярослава мито збиралося 174 рази. Під Києвом на дистанції в 600 метрів побудували 4 містки, на кожному з яких брали мито – «мостовщину», що лише стимулювало потік контрабанди [8].

Оскільки митні платежі, починаючи із другої пол. XVII ст. склали найбільшу частку надходжень до державного бюджету (до 40–45 %), а контрабанда суттєво скорочувала цю статтю доходів, то необхідність застосування інструментарію боротьби з контрабандою ставала нагальною. Поряд із тим, політика протекціонізму, що провадилася протягом XVII–XVIII ст., стимулювала боротьбу з контрабандою як один із інструментів митної діяльності. Сприяла ефективній боротьбі з контрабандою також і вмотивованість тогочасних митників (дозорців, індукторів і військових екзакторів) – вони отримували 50 % вилученої контрабанди, решта надходила до «скарбу військового». Станом на 1714 р. на кордоні між Росією та Гетьманщиною з'являються елементи провадження дізнання по фактах порушення митних правил. Ефективним засобом протидії контрабанді став інститут конфіденційних інформаторів, які могли розраховувати на половину вилученої контрабанди в разі успішної операції з її затримання [8].

У XVIII ст. на території України, що перебувала під владою Російської Імперії, контрабанді протидіяло біля 40 митних закладів (застав), від яких виносилися численні форпости, що виконували функції митних постів. На цих заставах контрабанда не лише виявлялася і конфіскувалася у стаціонарному порядку, але й у мобільному: було сформовано штат кінних об'їждчиків, які прикривали

## **РОЗДІЛ 1. Теоретичні та історичні аспекти протидії незаконному переміщенню через митний кордон тютюнових виробів**

---

ділянки митного кордону між заставами і форпостами. Ці загони кінних об'їждчиків отримали назву *Корчемної варти*<sup>1</sup>. Її діяльність спрямовувалася насамперед на виконання Найвищого указу про монополію держави на виробництво і продаж спиртних напоїв та інших підакцизних товарів як усередині країни, так і на кордоні і в прикордонних районах.

В організаційно-управлінському аспекті Корчемна варта за увесь період свого існування (1730-1918 рр.) неодноразово змінювала порядок свого підпорядкування та структуру. Проте, у контексті нашого дослідження увагу привертає той факт, що протягом 1861-1871 рр. штатною одиницею Корчемної варти була Корчемна варта щодо справляння акцизу з тютюну. На кінець XIX ст. чисельність цього підрозділу становила 968 осіб, а на її утримання витрачалося більше 400 тис. руб. на рік [13].

Корчемна варта підпорядковувалася керуючому акцизними зборами й у своїй діяльності взаємодіяла із поліцією, митною вартою і прикордонною вартою. Радіус дії загонів Корчемної варти від місця їх дислокації на митному кордоні складав до 50 верст. Затримані Корчемною вартою контрабандні товари, як правило, оцінювали і продавали з аукціону за місцем конфіскації. Чини Корчемної варти носили особливий формений одяг, на якому кріпився знак із написом «Корчемная стража», мали на озброєнні шашку артилерійського зразка, револьвер системи «наган» і трилінійну гвинтівку драгунського зразка, котрі вони мали право застосовувати у разі нападу на загін [14].

В цілому, необхідно наголосити, що саме на межі XIX-XX ст. на тих територіях України, що перебували у складі Російської Імперії, фактично сформувалася нормативно-правова база запобігання та протидії контрабанді. Відповідно до викликів і потреб, окреслених соціально-економічними реаліями тогочасся, змінювалося та удосконалювалося розуміння поняття «контрабанда», його змісту, кола суб'єктів відповідальності, зміщувалася площина відповідальності за контрабанду. Такі еволюційні метаморфози наведено у таблиці 1.1.

---

<sup>1</sup> Корчемство у царській Росії – таємне виробництво і торгівля горілкою та іншими предметами, що становили монополію казни або підлягали акцизному оподаткуванню.

**Розвиток кримінального та адміністративного правового  
регулювання запобігання та протидії контрабанді у Російській  
Імперії на межі XIX-XX ст.**

№ з/п	Назва та рік прийняття нормативно-правового акту	Сутність положень щодо контрабанди
1	2	3
1	Таможенный устав, 1819	Під контрабандою розумілось не тільки перевезення чи перенесення товару через кордон, а й неподання власником вантажу відомостей про товар на митницю, приховування цих відомостей у товаросупровідних та фінансових документах.
2	Уложение о наказаниях уголовных и исправительных, 1871	Встановлювалася відповідальність для «основателей и начальников шаек или сообществ для противозаконного провоза подлежащих питейному сбору или акцизу питей, для провоза контрабанды и вообще для производства запрещенной торговли ...», тобто, контрабанда із площини адміністративної відповідальності переміщувалася у площину кримінальної.
3	Уложение о наказаниях уголовных и исправительных, 1885	Містило Главу сьому «О нарушении уставовъ таможенныхъ», статті котрої мали бланкетний характер, і відсилали до Таможенного устава, де у ст.ст. 805-821 вказувалися усі «взыскания и наказания за тайный провозъ товаров». Тобто, контрабанда перестала бути кримінальним злочином і стала предметом регулювання митного законодавства.
4	Таможенный устав по европейской и азиатской торговле, 1892	Контрабандою вважалися товари, що провозилися або проносилися поза митницями, а також товари, що таємно переміщувалися через митний кордон, тобто такі, що переміщувалися через митниці, але не вказувалися у вантажних документах і не оголошувалися. Іноземні товари, заборонені до ввезення, конфісковувалися, а з їх власника стягувалася плата у розмірі подвійної вартості товару, і «...никто, ни подданный Империи и Царства Польского, ни иностранец, оправдаться не может». Із метою запобігання контрабанді, а не лише боротьби із нею, було запроваджено інститут доносу і відповідних дій чинів митної служби у разі доносу.



## **РОЗДІЛ 1. Теоретичні та історичні аспекти протидії незаконному переміщенню через митний кордон тютюнових виробів**

### *Продовження таблиці 1.1*

		<p>Донос мав бути зроблений у письмовому вигляді за встановленою законодавчо формою (усний – лише у разі неграмотності донощика), забезпечений матеріально (50 польських золотих) або поручительством двох знаних та поважних у тій місцевості людей. Донощики винагороджувалися.</p> <p>Встановлювалася винагорода для тих, хто був причетний до виявлення та затримання контрабанди (20% від вартості виявленої контрабанди).</p>
5	Уголовне Уложення, 1903	Містило Главу 12 «О нарушении, постановленной организующих общественное спокойствие», у котрій зазначалося покарання за «участіе в шайке составившейся... для водворения контрабанди» – перебування у виправному домі на строк не більше трьох років.
6	Таможенный устав, 1904	Контрабандними товарами визнавалися заборонені та підакцизні товари, що провозилися чи проносилися незаконними шляхами і способами за кордон і з-за кордону. За незаконне перевезення товарів застосовувалася особлива пеня.
7	«Положення про контрабанду», 1907	До контрабанди віднесено ввезення чи вивезення тільки заборонених та обкладених митом товарів. При чому щодо експортних товарів контрабанда визнавалася такою, що вже вчинена не тільки при фактичному переміщенні товарів, а й за умови замаху на вивезення. За експортну контрабанду в той час, коли вивіз уже буде вчинено, затримання контрабандиста на іноземній території уже було неможливим.
8	Таможенный устав, 1910	Контрабанда визначалася як: 1) ввезення з-за кордону в обхід митних установ чи через них, але з приховуванням від митного контролю, товарів: а) іноземного походження, заборонених до ввозу, дозволених до ввозу, обкладених митом чи транзитних непідмитних товарів; б) вітчизняного походження, дозволених до вивозу за кордон з поверненням митних зборів, сплачених за використані для їх виготовлення матеріали, чи дозволених до вивозу з поверненням акцизних та інших зборів; 2) вивіз за кордон чи посягання на вивіз повз митні установи чи через такі, але з приховуванням від митного контролю, вітчизняних товарів, заборонених до вивозу чи дозволених до вивозу, але з обкладанням митом; 3) внесення до внутрішнього ринку товарів, що надійшли до митниць: а) заборонених до ввезення товарів, допущених до зворотного вивозу за кордон, але не вивезених за кордони Імперії; б) заборонених чи дозволених до ввезення з оплатою мита, але отриманих за кордоном незаконно.

*Кінець таблиці 1.1*

		Із метою запобігання таємному провозу товарів по сухопутному і морському кордону Російської Імперії було створено Окремий Корпус Прикордонної варті. На окремих ділянках митного кордону (Архангельська губернія) повноваження Окремого Корпусу Прикордонної Варті покладалися на поліцію, на інших (наприклад, Томська губернія) – на митну варту.
--	--	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

*Джерело: складено авторами на основі [15] – [18]*

Отже, як видно із табл. 1.1, адміністративне та кримінальне законодавство Царської Росії кінця XIX – початку XX ст.ст. визначало контрабанду в різних іпостасях – від звичного її розуміння як незаконного переміщення через митний кордон товарів та неподання власником вантажу відомостей про товар чинам Митної служби до заборони вивозу чи ввозу іноземних товарів; періодично зміщувало контрабанду із адміністративної площини, трактуючи її як виключно митне правопорушення, у кримінальну (контрабанда кваліфікувалася як вид організованої злочинності) й навпаки; варіювало склад злочину (наприклад, якщо йшлося про експортну контрабанду, то до складу злочину включався й замах на даний злочин). Проте, у контексті нашого дослідження необхідно наголосити, що у більшості проаналізованих у табл. 1.1 нормативно-правових актів серед предметів контрабанди окремо не фігурує тютюн та тютюнові вироби – у кращому разі він «за замовчуванням» входить до групи підакцизних товарів. Виняток становить лише «Таможенный устав по европейской и азиатской торговле» 1892 р., де йшлося про те, що тютюн, як той, що призначався для паління, так і той, що використовувався для нюхання, а також сигари іноземного походження як оподатковувані та підакцизні товари можна було переміщувати через митний кордон лише через митниці другого і третього класів [17].

І хоча нормативно-правове забезпечення запобігання та протидії контрабанді на теренах України, котрі на межі XIX-XX ст. входили до складу Російської Імперії, було доволі прогресивним та потужним, а превентивно-каральні заходи – різноплановими, обсяги контрабанди продовжували залишатися чималими. Так, до прикладу, станом на 1913 р. вартість усієї затриманої в Російській імперії

## **РОЗДІЛ 1. Теоретичні та історичні аспекти протидії незаконному переміщенню через митний кордон тютюнових виробів**

---

контрабанди дорівнювала 729338 руб, а її середньорічні показники на західних кордонах становили до I світової війни 350 тис. руб [19].

У цей же історичний період на територіях сучасної України, які перебували під владою Польщі, а з кінця XVIII ст. – під владою Австрії, відбувається монополізація державою галузі вирощування, переробки тютюну та торгівлі ним. За порушення правил тютюнової монополії встановлювалися великі штрафи (16 злотих ринських від австрійського фунта конфіскованого тютюну (0,56 кг)) або каторга строком до чотирьох років. Як порушення правил тютюнової монополії кваліфікувалося навіть вирощування тютюну селянами у незначних кількостях для власних потреб. Так, наприклад за нелегальну «плантацію» тютюну, на котрій вирощували 351 рослину, треба було сплатити штраф у розмірі 315 злотих або відбутися арешт протягом п'ятнадцяти днів [20].

Оскільки тютюн, в силу природнокліматичних умов та структури ґрунту, був звичною частиною сільськогосподарської екосистеми більшої частини сучасних українських територій, що на той час входили до складу Австрійської Імперії, а торгівля ним виступала одним із основних джерел доходів галицького селянина, то монополізація галузі й жорсткі стягнення, встановлені державою за порушення правил монополії, призвели, по-перше, до зубожіння сільського населення, й, по-друге, виступили основним фактором зростання обсягів контрабанди тютюну.

Контрабандою тютюну переважно займалося населення прикордонних сіл, звідки він розповсюджувався по всій провінції. На бакун (контрабандний тютюн) ходили «на Угорщину» люди зі всіх прикордонних сіл – чоловіки, хлопці і навіть жінки, об'єднавшись у групи від трьох до тридцяти осіб. Ці групи контрабандистів («пачкарів»), перейшовши через кордон до найближчих угорських сіл, купували тютюн в євреїв, селян або перекупників. Інколи «пачкарі» йшли на тютюнові плантації. Ціна в плантаторів була значно нижчою, ніж в перекупників, але часу на те, щоб дістатися до місцевості, де вирощували тютюн, затрачалося набагато більше [20]. Після перетину кордону та повернення додому перед контрабандистами стояла проблема зберігання тютюну: під час перевірок ревізори, інститут яких був запроваджений урядом із метою затримання контрабандистів і

боротьби із ними, обшукували хати. Якщо в господаря знаходили бакун, то за файку такого тютюну карали штрафом від одного до трьох сороковців, за папушу і скрутень – до десяти злотих.

У випадку неспроможності сплати штрафу за контрабанду тютюну порушників жорстоко карали, або змушували відпрацьовувати на громадських роботах в фортецях; могли також віддати до війська чи в прикордонники [20].

Спійманий на контрабанді селянин відповідав не лише за свої порушення, а часто й за ті, яких не скоював. Шляхом застосування морального й фізичного насилля із контрабандиста вибивалось «добровільне» зізнання щодо таких обсягів контрабандного тютюну – як незаконно переправленого через кордон, так і спожитого, – за котрі селянин, як правило, не міг сплатити штрафу. При вилученні контрабандного тютюну ніколи не визначалася його вага – оцінка здійснювалася «на око».

Попри жорсткі, а подекуди й жорстокі, заходи протидії контрабанді тютюну західноукраїнські селяни продовжували займатися бакунарством. Значні ризики виправдовувалися потенційним доходом від торгівлі контрабандним тютюном: закупівельна ціна папуші тютюну в Угорщині становила 35-40 крейцерів, а на Австрійській території її продавали на 10 крейцерів дорожче [20]. Такий стан речей був перманентним аж до 1886 р., коли в Угорщині були запроваджені більш суворі заходи по обліку плантацій тютюну. Плантаторів зобов'язали здавати весь тютюн з поля на склади, а закупівельні ціни на тютюн були підняті рішенням Уряду. Займатися бакунарством селянам стало не вигідно. Однак, на зміну цьому виду контрабандної діяльності прийшов інший – контрабанда готових тютюнових виробів, котрою займались переважно мешканці прикордонних населених пунктів.

У цьому вигляді контрабандна діяльність, предметом котрої були тютюнові вироби, на українських територіях, підпорядкованих Австро-Угорській імперії, проіснувала аж до кінця 30-х років ХХ ст. Про це свідчать численні протоколи затримання контрабандистів та вилучення контрабанди, рапорти інспекторів пограничної сторожі та інші звітні документи. Із метою протидії контрабанді тютюнових виробів було впроваджено інститут інформаторів.

## **РОЗДІЛ 1. Теоретичні та історичні аспекти протидії незаконному переміщенню через митний кордон тютюнових виробів**

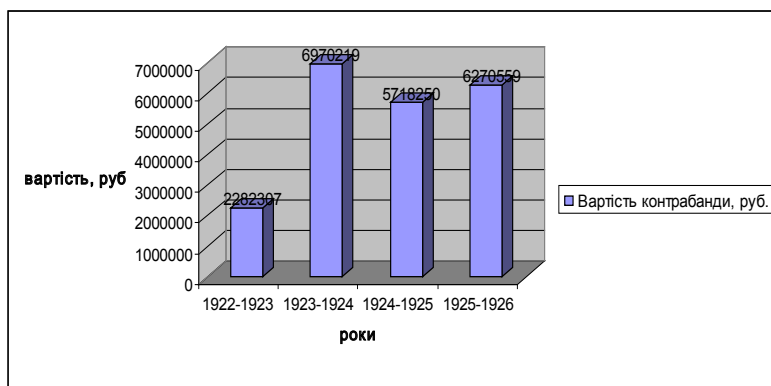
---

Кожному з ревізорів виділялася місячна квота коштів (від 35 до 50 злотих) на оплату послуг завербованих агентів. Матеріальна винагорода була відмінною мотивацією для зuboжілого населення, тому кількість фактів виявлення контрабанди тютюнових виробів суттєво зросла. Весь конфіскований немонопольний тютюн і вироби поділялися на окремі категорії і відправлялися до державних фабрик або урядів закупівлі. Крім того, після 1918 р., тобто після розпаду Австро-Угорської імперії, у населених пунктах, що знаходились на прикордонній території із новоутвореною Чехословаччиною, зважаючи на скарги місцевого населення, польським урядом було знижено ціни на тютюн-сирівець та тютюнові вироби. У результаті обсяги контрабанди тютюнових виробів у цих прикордонних районах помітно скоротилися [20].

Початок ХХ ст. на тих територіальних одиницях України, котрі були підпорядковані Росії, ознаменувався трагічними соціально-політичними подіями – І Світова війна, революція, прихід до влади більшовиків, протистояння політичних сил проукраїнського та пробільшовицького спрямування призводили до масштабного кровопролиття та фактичного безвладдя. На цьому тлі поглибилися комплексні кризові явища та проблеми, серед котрих, зважаючи на предмет нашого дослідження, треба наголосити на контрабанді в цілому. Поряд із загальними причинами, що провокували кризові явища, контрабанду зумовлювали також проведення нової економічної політики (НЕП), впровадження державної монополії на зовнішню торгівлю, зростання вартості промислової продукції за рахунок підвищення податків та акцизів, неналагодженість легального обігу товарів у прикордонних зонах тощо. Зрештою, вплив названих причин призвів до так званого «контрабандного вибуху» у першій половині 20-х років ХХ ст. (рисунок 1.1).

Як видно із рисунка 1.1, протягом проаналізованих п'яти років (крім 1922-1923 рр.) вартісні показники контрабанди, вилученої на митних кордонах СРСР, складала близько 6 млн руб. При цьому кількісні показники контрабанди, що становили у 1922-1923 рр. 3240781 шт. різних вилучених митниками товарів, поступово скорочувалися: якщо у 1923-1924 рр. було затримано на митних кордонах СРСР 53624 шт. контрабандних товарів, то у 1925-1926 рр.

лише 40990 шт. [21]. Такий стан речей – різке скорочення кількісного показника контрабанди із одночасним зростанням вартісного після 1923 р. – можна пояснити зміною номенклатури контрабанди: на зміну дрібно-промисловим і споживчим товарам, що становили предмет контрабанди на початку 20-х рр. ХХ ст., прийшли цінні метали, дорогоцінне каміння, валюта та мануфактурні вироби.



**Рисунок 1.1 – Вартість контрабанди, затриманої на митних кордонах СРСР протягом 1922-1926 рр.**

*Джерело: складено авторами на основі [21] – [22]*

Серед усього цього розмаїття контрабандних товарів невеликий відсоток від їх загальної кількості – 0,2-04% – припадав на тютюн [21], котрий, в основному, був предметом експортної контрабанди. Такий «статус» тютюну як контрабандного товару визначався, у першу чергу, відповідним попитом зовнішнього ринку та наявністю тієї чи іншої сировини в прикордонних областях [22].

Із метою запобігання і протидії контрабанді молодого Радянською державою вживався ряд заходів: було видано ряд нормативно-правових актів (Декрет о борьбе с контрабандой 1921 р., Постановление СНК РСФСР «О борьбе с контрабандой», Таможенный устав СССР 1925 г. та ін.), впроваджено інститут преміювання осіб, які ведуть боротьбу з контрабандою (ім відраховувалось 20% майна, конфіскованого при затриманні контрабандистів), а з часом (у

## **РОЗДІЛ 1. Теоретичні та історичні аспекти протидії незаконному переміщенню через митний кордон тютюнових виробів**

---

1924 р.) трансформовано його (70% затриманої контрабанди направлялось на винагороду осіб, які мали відношення до затримання контрабандистів, а 30% – у спецфонд для прикордонників). Вважається, що завдяки цим заходам до кінця 30-х років ХХ ст. вдалося суттєво скоротити обсяги контрабанди, що переміщувалася через радянський кордон [21].

Наступний сплеск контрабандної активності на території СРСР, у тому числі на території УСРР, припав на першу половину 40-х років ХХ ст. Друга Світова війна призвела до розрухи, бідності, шаленого економічного спаду. Переорієнтація виробництва на задоволення мілітарних цілей спричинила гостру нестачу товарів першої необхідності та споживчих товарів. Саме це стало основною передумовою зміщення вектору контрабанди, притаманного періоду 20-30-х рр. ХХ ст. (нагадаємо, що пріоритетним предметом контрабанди у той час були дорогоцінні метали, валюта, дорогоцінне каміння), у площину споживчих товарів і товарів першої необхідності. Серед цих споживчих товарів чи не перше місце займав тютюн та тютюнові вироби [21]. Як правило, ввезення контрабандного тютюну, як й інших товарів із тогочасної контрабандної номенклатури (шовк, креміль для запальничок, швейні голки, фотоапарати, радіоприймачі тощо), здійснювалося іноземними моряками союзних конвоїв. Поряд із тим, мало місце вивезення тютюну та тютюнових виробів як предметів контрабанди із території СРСР. Так, наприклад у ніч із 26 на 27 січня 1945 р. при огляді теплушки потягу, що йшов із СРСР до Румунії, були виявлені 3000 контрабандних сигарет [23, с. 234].

Можна також наголосити на таких особливостях контрабандної діяльності періоду Великої Вітчизняної війни: 1) незаконне переміщення товарів через митний кордон здійснювалося із застосуванням хитромудрих способів приховування товарів (наприклад, товари перевозилися в упаковках, запечатаних гербовими сургучевими печатками); 2) у схеми незаконного переміщення товарів через митні кордони СРСР доволі часто були залучені посадові особи органів державної влади, у тому числі – й митних органів (зазначеними особами виготовлялися документи на товар, у котрих зазначалося, що товар має секретний характер, що не давало можливості здійснити митний огляд такого товару). В обох випадках така контрабанда

визнавалася *кваліфікованою*. Кваліфікованою контрабандою, відповідно до Митного кодексу СРСР, затвердженого постановою ЦВК та РНК СРСР 19 грудня 1928 р., також вважалася участь в організації, що спеціально займається контрабандою; здійснення контрабанди озброєними особами; контрабанда, здійснена більше двох раз протягом трьох років; зберігання, перевезення, пересилання завідомо контрабандних товарів у вигляді промислу; контрабанда вибухових речовин, зброї, військового спорядження (ст. 166) [24].

За кваліфіковану контрабанду передбачалась кримінальна відповідальність (наприклад, позбавлення волі до двох років за підробку службових документів (ст. 120 Кримінального кодексу РРФСР від 1926 р.)) [25], тоді як проста контрабанда (переміщення через митний кордон товарів поза митними установами; збут на сторону вантажів без належного дозволу, або із наявністю такого, але без сплати належних митних платежів; систематичний продаж без належного дозволу товарів, ввезених із-за кордону пасажирами без сплати мита, або зі сплатою, але безліцензійно; зберігання в межах п'ятидесятикілометрової прикордонної смуги різних іноземних вантажів, якщо зберігачами або власниками вантажу не було доведено їх законне походження тощо (ст. 164)) каралась штрафом, конфіскацією виявлених предметів контрабанди або адміністративною висилкою (ст. ст. 167-170) [24].

Отже, із врахуванням викладеного вище, можемо констатувати, що за контрабандну діяльність, предметом котрої був тютюн та тютюнові вироби, у період Другої світової, а крізь призму нашого дослідження – Великої Вітчизняної війни, можна було нести як адміністративну, так і кримінальну відповідальність. Кваліфікація відповідальності залежала від того, яким способом було незаконно переміщено тютюн та тютюнові вироби через митний кордон, тобто, від того, мала місце проста чи кваліфікована контрабанда тютюну.

Після закінчення Другої світової війни відбулося глобальне переосмислення загальнолюдських пріоритетів: на перший план виходять антропоцентричні та гуманістичні цінності. На цьому тлі відбуваються й певні зміни у суспільній ментальності СРСР: стає очевидним, що продовжувати жити за сталінським «розстрільним» законодавством більше неможливо. Тому відбулось певне



## **РОЗДІЛ 1. Теоретичні та історичні аспекти протидії незаконному переміщенню через митний кордон тютюнових виробів**

---

«переформатування» загального концептуального підходу до нормативно-правового забезпечення практично усіх сфер суспільно-правових відносин, у тому числі – митної сфери. Законодавчі зміни торкнулися й боротьби з контрабандою на митному кордоні.

05 травня 1964 р. було прийнято новий Митний кодекс СРСР. На відміну від Митного кодексу 1928 р., цей кодифікований законодавчий акт містив також норму, згідно із якою контрабандним діянням вважався *замах на контрабанду* (п. є ст. 100) [26], тобто, здійснення різного роду підготовчих дій до: 1) незаконного переміщення через державний кордон СРСР вантажів; 2) зберігання, продажу та купівлі незаконно переміщених вантажів на території СРСР; 3) зберігання іноземних вантажів у кількості, що суттєво переважає норму для власного споживання, якщо тримачами або власниками цього вантажу не доведено законність отримання даних вантажів; 4) незаконного ввезення, вивезення, пересилання і переказу із-за кордону і за кордон валюти СРСР, валютних цінностей, платіжних документів у рублях, ювелірних та побутових виробів із дорогоцінного каміння та лому таких виробів (ст. 100) [26].

Отже, хоча вище проаналізовані норми Митного кодексу СРСР не містять прямих вказівок щодо тютюну як предмету контрабанди, можна зробити логічне припущення, що тютюн і тютюнові вироби могли кваліфікуватися як контрабанда у перших двох із чотирьох зазначених у попередньому абзаці випадках.

У цьому контексті за контрабанду тютюну можна було нести як адміністративну відповідальність, так і кримінальну. Адміністративна відповідальність полягала у стягненні штрафів у розмірі 50 та 100 руб. із громадян і посадових осіб відповідно (ст. 101) [26]. До кримінальної відповідальності за контрабанду тютюну та тютюнових виробів притягувалися особи, які незаконно переміщували даний предмет контрабанди через державний кордон СРСР, приховуючи його у спеціальних тайниках або використовуючи підроблені або із недостовірною інформацією митні документи. Підставою для притягнення до кримінальної відповідальності за контрабанду тютюну та тютюнових виробів також могли слугувати особливо великі розміри вантажу (загальна вартість предметів якого становила п'ятсот і більше офіційно встановлених мінімальних розмірів заро-

бітної плати (ст. 70 Кримінального кодексу УРСР) [27]), що незаконно переміщувалися через державний кордон СРСР; здійснення контрабандної діяльності групою осіб, утвореною саме із метою зайняття контрабандою; використання службового становища (ст. 102) [26].

Кримінальна відповідальність за контрабанду полягала у позбавленні волі на строк від трьох до п'яти років з конфіскацією предметів контрабанди та майна, якщо контрабанда вчинялася вперше. Ті ж самі дії, вчинені повторно, або за попереднім зговором групою осіб, або особою, раніше судимою за контрабанду, каралися позбавленням волі на строк від п'яти до десяти років з конфіскацією предметів контрабанди та майна (ст. 70) [27]. Необхідно також наголосити, що відповідно до Митного Кодексу СРСР від 05 травня 1964 р. усі виявлені предмети контрабанди, а також засоби їх перевезення через державний кордон СРСР або засоби їх приховування підлягали конфіскації, незалежно від часу їх виявлення. У разі неможливості конфіскації предметів контрабанди із осіб, що вчинили контрабанду, стягувалася приблизна вартість цих предметів (ст. 103) [26].

Зазначені вище норми Кримінального кодексу СРСР залишалися чинними, як власне і увесь даний кодифікований законодавчий акт (із відповідними змінами), аж упритул до початку 2000-х років ХХ ст., і застосовувалися для урегулювання правопорушень та злочинів у митній сфері, предметом котрих у 70-ті рр. минулого століття була контрабанда переважно забороненої літератури, що негативно відображувала правлячий режим, а також релігійні видання та продукція порнографічного характеру; у 80-х рр. – ордени, медалі, отримані у період Першої та Другої світових війн, наркотичні засоби [28].

Отже, як бачимо із вище викладеного, у другій половині ХХ ст. серед найбільш поширених предметів контрабанди тютюн та тютюнові вироби не фігурують. Хоча, дозволимо собі зробити припущення, що тютюн і тютюнові вироби як високоліквідні товари і у той період залишалися доволі вигідним предметом порушення митних правил.

На початку 90-х років, що характеризувалися масштабними геополітичними змінами, зокрема, розпадом Радянського Союзу й

## **РОЗДІЛ 1. Теоретичні та історичні аспекти протидії незаконному переміщенню через митний кордон тютюнових виробів**

---

утворенням, серед інших суверенних держав, незалежної Української держави, тютюн та тютюнові вироби, зокрема цигарки, знову займають одне із найбільш пріоритетних місць у «рейтингу» предметів контрабанди та порушень митних правил. За оцінками спеціалістів, контрабанда цигарок протягом 1990-1995 рр. зросла у всьому світі на 73%. Факторами цього чергового «вибуху» контрабанди тютюну та тютюнових виробів називають вже згадувані вище геополітичні зміни, зростання споживчого попиту на міжнародні марки цигарок на ринках країн, що розвиваються [29].

Поза цими загальносвітовими трендами не залишилась і Україна. Дане твердження видається нам цілком справедливим, якщо взяти до уваги масив емпіричних даних щодо контрабанди тютюну та тютюнових виробів на початку 90-х рр. минулого століття. Найбільш показовою у цьому сенсі є Закарпатська область, де упродовж аналізованого нами періоду панувало масове безробіття, а ті мешканці даного регіону, які все ж були забезпечені робочими місцями, отримували середню заробітну плату на рівні 5-8 дол США. За таких умов люди не лише були вимушені шукати будь-якого заробітку, що, перш за все, і спонукало їх до заняття контрабандою, але й поступово виношували у своїй свідомості незадоволення державою й, відповідно, органами державної влади та їх діяльністю. На цьому тлі поступово сформувалось специфічне колективне ментальне сприйняття контрабанди не як суспільного зла чи злочину, а як особливого способу народного «месництва» державі за вбоге життя. Контрабанду позиціонували як шлях обману чиновників-злочудю і допомоги простим людям у заощадженні, бо ж контрабандні товари були дешевшими за вітчизняні.

Наприкінці 90-х років минулого століття контрабандні потоки через Закарпатську область перестають бути виключно імпортними. У зв'язку зі стрімким падінням фінансової «стелі» обмеження вартості товару, що переміщують через митний кордон України, на одну особу, а також у зв'язку із коливаннями курсу національної валюти, що спочатку спричинило вирівнювання вітчизняних і закордонних цін, а згодом – до дешевизни українських товарів у порівнянні із європейськими, більш вигідним видом незаконної (контрабандної) діяльності стає вивезення товару із України

у Європу. Тобто, контрабанда, що циркулює через митний кордон України, котрий припадає на Закарпатську область, стає переважно експортною.

Предметом такої контрабанди стають здебільшого товари, котрі можна переміщувати через кордон у кількостях, що не переважають норми, встановленої для особистого споживання. Перші позиції серед охарактеризованих товарів належать тютюновим виробам. Тютюнові вироби переміщувалися через кордон так званими «піджаками» – особами, які купували дві пачки сигарет в Україні й перетинали упродовж дня кордон кілька разів, отримуючи вигоду від кожного такого перетину в сумі близько 2-3 дол США. Особливо вигравали від застосування таких схем власники легкових транспортних засобів – вони могли перевезти за один раз через кордон десять пачок цигарок (по дві на п'ятьох пасажирів) [30].

Таким чином, можемо зазначити, що на межі XX-XXI ст. митні правопорушення, предметом котрих є тютюн, обумовлювалися, як і в інші історичні періоди, перш за все соціально-економічними умовами розвитку держави. При цьому необхідно наголосити на трансформації колективної ментальної складової, тобто, на зміні суспільного ставлення до незаконних діянь, пов'язаних із переміщенням тютюну та тютюнових виробів через митний кордон України: контрабанду сприймають як протиправні дії, але при цьому не усвідомлюють її як суспільне зло, а якраз навпаки, позиціонують як спосіб помсти недолугій державі та її посадовим особам.

Узагальнюючи усе вище викладене, підсумуємо, що здійснений нами історико-правовий аналіз засвідчив, що, на відміну від інших європейських держав, у котрі тютюн потрапив у XV ст., в Україні він став відомим лише на початку XVII ст. При цьому нормативно закріпленим предметом митних правопорушень тютюн стає аж у козацьку добу, зокрема у 1669 р., коли були підписані Глухівські Статті. До «процвітання» контрабанди тютюну на українських землях, як тих, що перебували у складі Російської імперії, так і тих, що знаходилися під владою Австро-Угорської імперії, у XVIII-XX ст. призвела недолуга та жорстка державна політика, внаслідок котрої тотально зубожілі селяни та інші окремі соціальні класи вимушені були шукати нехай і незаконного, але способу виживання.

## **РОЗДІЛ 1. Теоретичні та історичні аспекти протидії незаконному переміщенню через митний кордон тютюнових виробів**

---

У свою чергу, обидві імперії, намагаючись провадити боротьбу із контрабандою в цілому та із контрабандою тютюну зокрема, застосували подібні державно-управлінські інструменти: створювали спеціальні структури в межах митних служб, упроваджували інститут оплачуваних таємних інформаторів, мотивували митників за відмінну службу тощо. Попри певний ефект від вжитих заходів, повністю нейтралізувати контрабандну діяльність, предметом котрої виступав тютюн та тютюнові вироби, не вдалось ані у Російській імперії, ані в Австро-Угорській. Проте, в останній на початок ХХ ст. у представників влади сформувалося розуміння, що усунути проблему контрабанди можна лише шляхом зміни цінової політики щодо тютюну та тютюнових виробів щонайменше на прикордонних територіях, тоді як українські землі під владою Російської імперії продовжували існувати у жорстких соціально-економічних умовах, суттєво ускладнених політичними змінами та потрясіннями початку ХХ ст., що фактично унеможливлювало якісну зміну стану контрабандної діяльності.

У перші роки існування СРСР серед усього розмаїття контрабандних товарів на тютюн припадав невеликий відсоток – 0,2-0,4%, що обумовлювалося, у першу чергу, відповідним попитом зовнішнього ринку та наявністю тієї чи іншої сировини в прикордонних областях. За контрабандну діяльність, предметом котрої був тютюн та тютюнові вироби, у період Другої світової війни передбачалася як адміністративна, так і кримінальна відповідальність. Кваліфікація відповідальності залежала від того, яким способом було незаконно переміщено тютюн та тютюнові вироби через митний кордон, тобто, від того, мала місце проста чи кваліфікована контрабанда тютюну.

У повоєнний період тютюн як предмет контрабанди втрачає певною мірою актуальність, оскільки на перший план виходить так звана політична контрабанда. Поряд із тим, удосконалюється нормативно-правове регулювання запобігання і протидії контрабанді шляхом прийняття принципово нового Митного кодексу СРСР, внесення змін до кримінального законодавства, розширення складів злочинів, пов'язаних із контрабандою тощо.

Активізується діяльність, спрямована на незаконне переміщення тютюнових виробів через митний кордон України, вже аж на по-

чатку 90-х рр. XX ст. Передумовами такого стану речей виступають геополітичні та соціально-економічні трансформації, внаслідок яких громадяни нашої держави, а особливо мешканці її прикордонних територій, вимушені шукати засобів до існування. Особливістю контрабандної діяльності цього періоду виступає специфічне колективне ментальне сприйняття цього протиправного діяння не як суспільного зла, а як «месництва» недолугій державі.

## **1.2 Міжнародний та зарубіжний досвід функціонування системи запобігання та протидії порушенням митних правил у сфері обігу тютюнових виробів**

Незаконний обіг тютюнових виробів сьогодні вважається одним із найбільш серйозних ризиків у сфері безпеки митного кордону. Наслідком такого обігу є втрати державних бюджетів у млн дол. Крім того, тютюнові вироби – це найбільш поширений предмет порушення митних правил та контрабанди у світі, а тому майже у кожній країні співіснують легальний та нелегальний ринок тютюнових виробів. Дані ринки визначають загальну пропозицію на товари тютюнової індустрії. Також слід нагадати, що незаконний обіг тютюнових виробів відбувається за участі злочинних організацій, базується на недоліках контролю за міжнародним обігом цих виробів та складних схемах розподілу сигарет, завезених у незаконний спосіб до країн призначення. Прибутки від продажу незаконно переміщених через митний кордон тютюнових виробів дуже великі. При цьому кошти, що заробляються на тютюнових виробках, переміщених із порушенням митних правил через митний кордон з метою подальшої їх реалізації, недоотримують державні бюджети.

Саме тому проблема незаконного переміщення тютюнових виробів та сировини – загальносуспільна, так як вона є комплексом

## **РОЗДІЛ 1. Теоретичні та історичні аспекти протидії незаконному переміщенню через митний кордон тютюнових виробів**

---

системно пов'язаних між собою факторів, сукупний негативний вплив котрих відчувається у багатьох сферах суспільного життя. Мова йде не лише про шкоду здоров'ю людини від тютюнових виробів, особливо виготовлених з неякісної сировини, а й про економічну шкоду «здоров'ю держави»: оскільки кошти, що заробляються на незаконному переміщенні тютюнових виробів через митний кордон з метою подальшої їх реалізації, недоотримує державний бюджет. Все це також сприяє криміналізації суспільства внаслідок розвитку незаконних мереж розповсюдження тютюнової продукції; може стати джерелом фінансування організованої злочинності та терористичних організацій; становить загрозу для національної безпеки будь-якої держави.

Світовий обсяг незаконного переміщення тютюнових виробів через митний кордон досяг досить високого рівня. За даними, опублікованими компанією Euromonitor International, кожна десята випалена в світі сигарета – нелегальна, а обсяг незаконної реалізації тютюнових виробів сягає близько 600 млрд сигарет на рік, тобто відповідний річний обсяг недоотриманих податкових надходжень становить від 40 до 50 млрд дол США [31]. У контексті даного підрозділу одразу зауважимо, що поряд зі словосполученням «незаконне переміщення тютюнових виробів через митний кордон» будемо вживати термін «контрабанда тютюнових виробів», позаяк у світовій практиці з досліджуваної проблеми переважно використовується саме такий термін. Так у пункті «d» статті 1 Міжнародної конвенції про взаємну адміністративну допомогу у відверненні, розслідуванні та припиненні порушень митного законодавства від 09.06.1977 р. міститься поняття «контрабанда», котре трактується через поняття «митне шахрайство». Тобто, контрабанда визнається як будь-яке незаконне переміщення через митний кордон товарів (будь-якого майна, транспортних засобів чи інших предметів), вчинене будь-яким способом, за допомогою якого особа вводить митні органи в оману [32]. Доречно також зауважити, що, хоча сучасні процеси світової інтеграції пропонують людству безпрецедентні можливості, на жаль, ці можливості активно використовуються не лише для суспільного блага, – ціла низка антисоціальних явищ, зокрема таке як контрабанда, стає «проблемою без кордонів». Контра-

банда – злочин транснаціональний та аполітичний. Контрабанді притаманні витончені форми приховування, ретельна підготовка, знищення слідів злочину, різноманітні форми шахрайства, фальсифікація документів, підкуп свідків та посадових осіб, хабарництво та вчинення насильницьких дій. Дії злочинних угруповань, які ведуть кримінальний бізнес через організацію контрабандного переміщення великих партій товарів, стають дедалі активнішими та досконалішими. Для груп, що займаються контрабандою, характерний високий рівень організованості, ретельна підготовка, гнучка система зміни форм та методів злочинної діяльності. Відомо, що контрабандна діяльність фактично взята під контроль організованими злочинними угрупованнями, котрі мають тісні міжнародні та міжрегіональні зв'язки [33].

Запобігання та протидія незаконному обігу тютюнових виробів є важливою складовою частиною забезпечення безпеки світового співтовариства. Такий обіг може відбуватись як між територіальними юрисдикціями, так і в середині кожної держави. У рамках нашого дослідження, враховуючи його специфіку, значну увагу буде приділено вивченню питання незаконного переміщення тютюнових виробів через митний кордон. Також будемо використовувати словосполучення «контрабандні тютюнові вироби» у значенні тютюнових виробів (підроблених або непідроблених), що незаконно переміщені з території однієї держави на територію іншої без сплати податків або з порушенням заборони на ввезення або вивезення тютюнових виробів. Крім цього, частина нашої наукової розвідки буде стосуватись незаконної торгівлі тютюновими виробами як важливої складової нелегального обігу, котра є величезною глобальною проблемою та тісно пов'язана з іншою вищезгаданою складовою такого обігу – незаконним переміщенням тютюнової продукції через митний кордон.

Деякі науковці наполягають на необхідності встановлення причин та умов порушення митних правил. Характерним є те, що умови, які сприяють вчиненню порушень митних правил – це сукупність явищ соціальної дійсності, які самі по собі не можуть спричинити порушення митних правил, але служать певними обставинами, що сприяють їх виникненню та існуванню. Необхідно звернути увагу



## **РОЗДІЛ 1. Теоретичні та історичні аспекти протидії незаконному переміщенню через митний кордон тютюнових виробів**

---

на те, що обставинами, котрі впливають на вчинення правопорушень у митній сфері є: 1) безкарність за певні проступки; 2) недосконалість нормативно-правової бази у сфері регулювання імпорту і боротьби з контрабандою; 3) неефективність профілактичних заходів; 4) корупційні прояви у митних органах, органах охорони державного кордону, інших правоохоронних і контролюючих органах тощо [34, С. 10]. Аналіз причин порушень митних правил дає можливість виробити і запропонувати рекомендації з підвищення ефективності профілактичної роботи, у котрих буде окреслено перспективи подальшої діяльності митних органів. Досить важливо розкрити ті механізми протиправної поведінки, що призвели до вчинення порушення митних правил у кожному конкретному випадку. Митні органи повинні усувати причини та умови, що сприяють вчиненню порушень митних правил, закономірностей їх поширення [34, С. 14-15].

Саме тому для глибшого дослідження проблеми, на нашу думку, варто назвати деякі основні фактори, що сприяють розвитку переміщення тютюнових виробів із порушенням митного законодавства. До таких факторів можна віднести: незбалансовану фіскальну політику; диспаритет цін, обумовлений різним рівнем оподаткування в різних державах; протекціоністські заходи; корупцію; неефективну роботу правоохоронних органів; недостатньо суворий державний контроль у вільних економічних зонах; недостатньо гнучке і жорстке законодавство і систему санкцій за його порушення; розширення збутової мережі поширення нелегальної продукції; толерантне ставлення суспільства до нелегальної торгівлі тютюновими виробами. Крім того, тютюнові вироби, як товар, що легко транспортується, характеризуються дуже привабливим співвідношенням ваги і вартості, оподатковується високими податками і користується величезним попитом. Із цієї причини тютюнові вироби залишаються одним із найбільш поширених об'єктів нелегального переміщення через митний кордон та нелегальної торгівлі у світі. Зокрема, деякі мешканці Східної Європи заробляють на невеликих партіях контрабандних сигарет більше, ніж на своїй основній роботі – 100-150 дол США в тиждень. Злочинні угруповання, котрі ввозять на територію ЄС цілі контейнери нелегальних сигарет, заробляють кілька млн дол США з однієї партії.

Задля скорочення масштабів незаконного обігу тютюнових виробів багато країн приймають законодавчі акти, спрямовані на боротьбу з нелегальною торгівлею таких виробів. Однак, правоохоронні органи часто не можуть забезпечити належне виконання такого законодавства. Це обумовлено декількома факторами, зміст котрих розкриємо нижче.

**1) Державний контроль.**

Ефективний контроль за вантажами, що переміщуються через митний кордон, вимагає значних ресурсів і участі як місцевих, так і міжнародних правоохоронних органів. Для ефективного контролю необхідні, перш за все, кваліфіковані фахівці, які займаються запобіганням правопорушень, їх аналізом, розвідувальною діяльністю, виявленням правопорушень і проведенням розслідувань, а також спеціальні інформаційні системи, призначені для збору й аналізу інформації, оцінки ризиків, розподілу ресурсів і забезпечення зворотного зв'язку з учасниками заходів, що проводяться.

Крім того, важливим аспектом ефективного прикордонного та митного контролю є взаємодія і взаємодопомога відповідних органів і служб. Зрештою, мобільні групи фахівців повинні бути забезпечені транспортними засобами, переносними пристроями для перевірки вантажів (у тому числі сканерами) та іншим найсучаснішим обладнанням.

Через географічні особливості багатьох країн ефективність державного контролю на кордоні знижується. Проте у більшості випадків для незаконного переміщення цигарок використовуються легальні пункти пропуску через державний кордон, що розташовані в таких місцях як порти, мости, міжнародні траси, аеропорти і вільні економічні зони. Малоефективний контроль за перетином кордону в цих пунктах, посилений корупцією різного рівня, дозволяє контрабандистам безкарно провозити великі партії товарів. Ситуація може також ускладнюватися політичною нестабільністю в країні або регіоні.

**2) Транзитні вантажі і перевалка вантажів.**

Часто перевалка відбувається в зв'язку з необхідністю зміни виду транспорту при мультимодальних перевезеннях, наприклад, з морського на автомобільний. Чимала частина перевалок в між-

## **РОЗДІЛ 1. Теоретичні та історичні аспекти протидії незаконному переміщенню через митний кордон тютюнових виробів**

---

народних перевезеннях здійснюється в спеціально відведених митними органами для цих цілей місцях, завдяки чому, вантажі не підлягають огляду і не обкладаються митом.

У багатьох країнах світу правоохоронні органи не наділені досить широкими повноваженнями, необхідними для ефективної боротьби з нелегальною торгівлею тютюновими виробами, оскільки вона вважається відносно небезпечним для суспільства правопорушенням. Саме тому нелегальна торгівля сигаретами настільки приваблива для кримінальних синдикатів: незаконне переміщення тютюнових виробів через митний кордон приносить більший прибуток при мінімальному ризику, ніж за торгівлю наркотиками, торгівлю людьми або за контрабанду зброї, оскільки за незаконну реалізацію сигарет передбачені набагато м'якші покарання.

Ще однією з причин поширення контрабанди тютюнових виробів є толерантне ставлення суспільства до нелегальної торгівлі тютюновими виробами. Розвиток нелегальної торгівлі багато в чому обумовлений споживчим попитом. У більшості випадків споживачі знають про те, що купують контрабандну або контрафактну продукцію, проте, бажаючи зекономити, свідомо вибирають нелегальні товари. У той же час прості громадяни часто не мають уявлення про наслідки нелегальної торгівлі і вважають її «злочином без жертв».

Всі держави можна розділити на кілька груп: держави, що є переважно виробниками нелегальної продукції (призначеної як для експорту, так і для реалізації на внутрішньому ринку); держави-транзитери і держави призначення, тобто ті, де споживаються нелегальні тютюнові вироби. При цьому одну і ту ж країну нерідко можна віднести відразу до більш, ніж однієї групи. Новими тенденціями на ринку нелегальних тютюнових виробів стали різке зростання ринку сигарет, що виробляються спеціально для цілей незаконного перевезення через митний кордон; активне використання інтернет-продажів для їх збуту дрібними партіями по всьому світу.

Всесвітня митна організація щорічно публікує звіт Customs and Tobacco Report («Звіт про роботу митних служб на ринку тютюнових виробів»), в якому аналізуються відомості про обсяги конфіскованої продукції, що надаються країнами-учасницями організації. Основними виробниками продукції, вилученої митними службами,

виявилися країни Азії (21% від сукупного обсягу вилучень в світі); друге місце посіли Об'єднані Арабські Емірати (9%). Слід зазначити, що ОАЕ відомі не тільки як країна-виробник нелегальної тютюнової продукції, а й як країна-транзитер або перевалочний пункт для вантажів, що вивозяться з Азії.

Найбільшими виробниками нелегальних сигарет в Азії вважаються Китай, Північна Корея, Філіппіни і В'єтнам. Основне джерело контрабандної продукції Близького Сходу – Єгипет, а для Східної і Південної Африки – Зімбабве. Велика кількість нелегальної тютюнової продукції виробляється в Парагваї (в основному для вивозу до Бразилії) [35] – [36].

Китайський ринок тютюнових виробів – найбільший у світі. Дослідники оцінюють сукупний обсяг споживання сигарет в Китаї приблизно в 2 трлн штук на рік, що становить приблизно третину від загальносвітового обсягу споживання. При цьому частка світових брендів на ринку Китаю мізерно мала. Китай також є найбільшим в світі виробником контрафактних тютюнових виробів. За оцінками фахівців, в Китаї щорічно виробляється близько 190 млрд підроблених сигарет. Основна частина контрафактних тютюнових виробів – це підробки тих брендів, що продаються на внутрішньому ринку Китаю. При цьому близько 15-20% контрафактної продукції експортується в інші регіони світу, в основному в Європу і Північну Америку. Виробництво більшої частини китайських контрафактних сигарет зосереджено в південних провінціях Фуцзянь і Гуандун. Звідти контрафактна продукція розвозиться китайськими містами, а якщо контрафактні сигарети призначені для експорту, то їх відправляють у великі порти – Сямень, Шеньчжень, Гуанчжоу і Шанхай.

Панама, Греція, ОАЕ і Росія часто виступають в ролі країн-транзитерів нелегальної продукції (тютюнової у тому числі), проте слід враховувати, що транзитні маршрути постійно змінюються. Якщо в будь-якій країні-транзитері посилюється контроль, злочинці швидко перелаштовуються на інший маршрут. Нові маршрути починають використовуватися в міру того, як держави інвестують в поліпшення автодорожньої та залізничної інфраструктури, а також у розвиток внутрішнього ринку.

## **РОЗДІЛ 1. Теоретичні та історичні аспекти протидії незаконному переміщенню через митний кордон тютюнових виробів**

---

Дедалі більшою проблемою, з якою стикається більшість країн світу, стає поширення «нелегальних білих» сигарет або як їх ще називають – «дешеві білі». Це тютюнові вироби, що, як правило, виробляються на законних підставах в одній юрисдикції, а потім незаконно реалізуються в інших країнах. Прикрим є той факт, що незаконний обіг «дешевих білих» сигарет знаходиться в руках добре структурованих, багатонаціональних організованих злочинних угруповань. Такі тютюнові вироби виготовляються у промислових масштабах на великих виробничих об'єктах, пов'язаних зі складними логістичними та розподільними каналами.

Наплив у країни ЄС «дешевих білих» сигарет на даний час досить великий. Зокрема постачання відбувається з ОАЕ, Білорусі і країн Далекого Сходу. За останні два роки переважна більшість сигарет, що були виявлені та вилученні з незаконного обігу, – «дешеві білі». Так у 2017 р. за результатами спецоперації, що проводилась Європейським управлінням із боротьби із шахрайством (Office Européen de Lutte Anti-fraude, OLAF) спільно з українськими представниками правоохоронної сфери та іншими інституціями, було перехоплено на зовнішньому кордоні ЄС більш ніж 2,5 млн відправлених з Росії «дешевих білих» сигарет. Цікавим фактом нещодавно стало й те, що у країнах ЄС неодноразово зафіксована поява контрафактних «дешевих білих» сигарет [37]. Крім країн ЄС, до переліку держав, де проблема «дешевих білих» сигарет постає особливо гостро, можна включити, наприклад, Канаду, В'єтнам, Малайзію, Туреччину, ПАР, Мексику, Бразилію, Аргентину, Польщу, Італію та Грецію. Тобто, «дешеві білі» тютюнові вироби продаються в усіх куточках світу – в країнах як з низьким, так і з високим рівнем доходів населення. При цьому країни призначення, на території яких здійснюється збут нелегальної продукції, характеризуються кількома загальними рисами: високі ставки податків на тютюнові вироби, нормативно-правові акти у галузі контролю за ринком тютюнової продукції, наприклад, заборона на ароматизатори; брак уваги до проблеми незаконної торгівлі з боку правоохоронних органів, обумовлений наявністю інших, більш пріоритетних завдань або загальним недоліком ресурсів; недосконалий правовий режим; толерантне ставлення до нелегальної продукції.

Лідерами за обсягами споживання нелегальних сигарет є прибалтійські країни – Латвія (31%), Литва (27%) і Естонія (20%). За статистикою, кожна третя сигарета, що викурюється на території Латвії – контрабандна або контрафактна. У лідерську десятку також входять Ірландія, Фінляндія, Великобританія, Франція, Болгарія, Греція і Польща. За рік споживання нелегальних сигарет найбільше зросло в таких країнах, як Великобританія (6,4%), Греція (3,3%) і Італія (3,2%). Найуспішнішою країною серед вищевказаних у питаннях протидії обігу нелегальних сигарет можна визнати Болгарію – упродовж року поширення контрабанди сигарет у країні знизилось на 4,7%. До 2016 р. головними постачальниками нелегальної тютюнової продукції в ЄС були Білорусь (10,1%) і Україна (6,9%) [38]. Проте вже у 2016 р. Україна вийшла на перше місце серед країн, що постачають контрабандні сигарети в країни ЄС. Українські сигарети були виявлені не тільки в сусідніх Польщі, Словаччині, Угорщині та Румунії, але також в Австрії, Болгарії, Чехії, Естонії, Латвії, Литві, Франції, Німеччині, Греції, Великій Британії, Нідерландах, Норвегії, Фінляндії, Швеції, Люксембурзі та Мальті. Контрабанда українських сигарет в Італію в 2016 р. сягнула 1 млрд сигарет. Важливо наголосити, що усі ці сигарети не контрафакт, а легально вироблені в Україні сигарети, котрі були продані контрабандистам та переправлені в ЄС. Міжнародна митна організація (WCO) неодноразово визначала Україну серед країн, котрі є найбільшими джерелами контрабанди сигарет у світі [39] – [40]. При цьому Білорусь залишається головним постачальником нелегальних сигарет в Росію. На тютюновому ринку білоруський потік переорієнтовувався із заходу на схід. Зараз вартість нелегальних сигарет з Білорусі в два рази менша недорогих марок російського виробництва. Зокрема у 2016 р. частка нелегальної тютюнової продукції у Росії зросла в чотири рази. Основний її постачальник – Білорусь. Лише на марки Гродненської тютюнової фабрики приходиться 26% усього нелегального тютюнового ринку в Росії [41].

Як вже згадувалось, проблема незаконного переміщення тютюнових виробів через митний кордон носить міжнародний характер. А отже її вирішення вимагає наявності дієвої системи запобігання та протидії порушенням митних правил у сфері обігу тютюнових

## **РОЗДІЛ 1. Теоретичні та історичні аспекти протидії незаконному переміщенню через митний кордон тютюнових виробів**

---

виробів як на державному, так і міжнародному рівні. Основними складовими такої системи є: міжнародні та міждержавні конвенції, угоди тощо; міжвідомча, міждержавна, міжнародна співпраця (взаємодія), що регулюється положеннями згаданих нормативно-правових актів різного масштабу та рівня дії.

Співпраця митних органів на світовому рівні побудована на їх безпосередній взаємодії (інформаційний обмін, правова допомога, співпраця при проведенні розслідувань правопорушень і переслідуванні за правопорушення, що мають величезне значення для боротьби з транскордонною незаконною торгівлею тютюновими виробами тощо), про що йдеться в основних міжнародних документах, котрі регламентують цю діяльність. Поряд із нормативно-правовими актами міжнародного характеру, що становлять основу правового регулювання співробітництва в сфері боротьби з митними правопорушеннями, важливе значення відіграють міжнародні договори з митних питань, адже їх положення безпосередньо впроваджуються у законодавство та практику країн.

Правову основу міжнародного співробітництва в питаннях протидії намаганням обійти встановлений порядок переміщення товарів, у тому числі тютюнових виробів, та предметів через митний кордон становлять декілька міжнародних конвенцій. До того ж приєднання до міжнародних конвенцій – це один із обов'язкових критеріїв членства в ЄС. Слід також наголосити, що практично всі заходи, передбачені міжнародними конвенціями, так чи інакше спрямовані на спрощення митних процедур. Саме повне законодавче забезпечення, прозорість і простота процедур митного оформлення та контролю здатні запобігати порушенням митного законодавства, а отже бути одним зі способів профілактики відповідних адміністративних проступків. Кожна з міжнародних конвенцій у галузі митної справи охоплює певний напрям митного співробітництва. Договірна форма закріплення міжнародних митних відносин обумовлює стабільність міжнародного правопорядку.

Так реалізація Віденської конвенції про право міжнародних договорів 1969 р., що вступила в силу у 1980 р., отримала своє практичне значення в міжнародних договорах, укладених державами в галузі митної справи [42].



Міжнародна конвенція про спрощення та гармонізацію митних процедур від 18 травня 1973 р. (Киотська конвенція) відзначає, що одним із основних принципів досягнення її мети має стати співробітництво з іншими національними органами влади, митними службами інших держав та торговими співтовариствами в усіх випадках, коли це можливо. У згаданому документі акцентовано увагу на необхідності протидії усім видам протиправної поведінки при переміщенні товарів через кордон, і насамперед, таким, що не містять складу кримінального злочину. Саме у цій Конвенції (Додаток Н) міститься визначення поняття «митні правопорушення», під якими розуміється будь-яке порушення або спроба порушення митного законодавства [43]. Киотська конвенція не визначає в цьому спеціальному додатку основ взаємодії митних органів держав-учасників у правоохоронній сфері. Проте в даному додатку містяться стандартні правила, орієнтовані на які, держави повинні одноманітно регламентувати на національному рівні питання, пов'язані з митними правопорушеннями.

На нашу думку, серед багатосторонніх міжнародно-правових договорів, спрямованих на боротьбу з контрабандою та іншими небезпечними митними правопорушеннями, окремо слід виділити Конвенцію про взаємне адміністративне сприяння в запобіганні, розслідуванні та припиненні митних правопорушень, укладену в Найробі в 1977 р. Особливістю Конвенції є те, що у ній закликається до підтримання особистих та безпосередніх зв'язків між підрозділами, відповідальними за відвернення, розслідування та припинення порушень митного законодавства з метою виконання основних цілей цієї Конвенції, а митні адміністрації Договірних сторін мають забезпечити таку можливість [32]. Конвенція Найробі у повній мірі спрямована на розвиток співробітництва між митними адміністраціями в напрямі протидії порушенням митного законодавства. Саме у ній міститься визначення «взаємної адміністративної допомоги» – низки заходів, що здійснюються однією митною службою за дорученням іншої митної служби або спільно з нею з метою належного застосування митного законодавства, а також для попередження, розслідування або припинення порушень митного законодавства. Крім основного тексту, до складу Конвенції входять 11 Додатків, ко-



## **РОЗДІЛ 1. Теоретичні та історичні аспекти протидії незаконному переміщенню через митний кордон тютюнових виробів**

---

жен з яких вважається окремою Конвенцією. Вказана особливість впливає на умови приєднання до цього міжнародного договору: обов'язковим є приєднання не лише до самої Конвенції Найробі, а й прийняття хоча б одного з 11 Додатків. Наприклад, Додаток I «Допомога, що надається митною адміністрацією з власної ініціативи» передбачає, що митна адміністрація Договірної Сторони з власної ініціативи повідомляє митній адміністрації зацікавленої Договірної Сторони будь-яку важливу інформацію, отриману нею в процесі повсякденної роботи, яка дає достатні підстави передбачати, що суттєве порушення митного законодавства буде здійснене на території іншої Договірної Сторони. Конвенція є базовим документом для запровадження та реалізації багатостороннього співробітництва всіх країн, але не обмежує їх можливості щодо регулювання регіональними або двосторонніми угодами окремих та спеціальних питань такої взаємодії. З метою просування основних цілей цієї Конвенції Рада та митні адміністрації Договірних Сторін вживають заходів щодо підтримання прямих особистих контактів між підрозділами, відповідальними за запобігання, розслідування та припинення порушень митного законодавства. На даний час учасниками Конвенції є 51 держава.

Значення згаданих вище міжнародних Конвенцій для міжнародного співробітництва в сфері боротьби з митними правопорушеннями, пов'язаними з незаконним обігом тютюнових виробів, є безспірним. Але треба зазначити, що кожен з цих міжнародних договорів має свою сферу регулювання: Конвенція Найробі акцентує свою увагу на необхідності пошуку спільного розуміння поняття «контрабанда» та основних шляхів протидії цьому явищу; Конвенція Кіото – відзначала необхідність боротьби з усім масивом митних правопорушень, тому головним чином в неї зверталася увага на протидію митним правопорушенням, котрі не підлягають кримінальній юрисдикції [44].

Важливим документом, що врегульовує співробітництво в сфері боротьби з митними правопорушеннями, виступає Міжнародна Конвенція про адміністративну допомогу у сфері митних відносин від 27.06.2003 р. (Йоганнесбурзька Конвенція) [45]. Аналізуючи зміст цієї Конвенції можна дійти такого висновку – основною ме-

тою її учасників є забезпечення безпеки міжнародної системи постачання товарів, включаючи сигарети, шляхом профілактики, розслідування та припинення митних правопорушень. Тобто, знову ж таки, запобігання та протидія порушень у митній сфері є пріоритетним завданням країн, що уклали цю Конвенцію або ж приєдналися до неї пізніше. Стаття 2 Йоганнесбурзької Конвенції встановлює, що співпраця, здійснювана в рамках цієї Конвенції договірною стороною, повинна відповідати її законодавчим й адміністративним нормам і виконуватись у межах компетенції митної адміністрації договірної сторони та її наявних ресурсів, а об'єм повноважень, до яких апелює Конвенція, передбачає можливість здійснення оперативного-розшукових заходів. Відповідно до Йоганнесбурзької Конвенції, правоохоронні органи її держав-учасниць зобов'язані надавати допомогу в запобіганні, розслідуванні та припиненні митних правопорушень. Із цією метою держава зобов'язана встановити в межах національної системи контактні пункти, відповідальні за міждержавну співпрацю. Запит про допомогу подається за їх посередництвом. Між тим така співпраця не має суперечити іншим міжнародним зобов'язанням окремих держав.

Окрім міжнародних конвенцій у контексті досліджуваної проблеми доречно згадати й про конвенції між державами-членами, що відносяться до окремої категорії актів вторинного законодавства ЄС. Так, наприклад, в межах ЄС діє Конвенція про взаємну допомогу та співробітництво між митними адміністраціями (Naples II) 1997 р., яка регулює конкретні форми співробітництва, включаючи транскордонну діяльність щодо попередження, розслідування та покарання правопорушень у митній сфері, зокрема надання взаємної допомоги та співробітництва під час кримінальних розслідувань [46]. Митні адміністрації надають одна одній взаємну допомогу з метою відвернення, розслідування та припинення порушень митного законодавства. Для здійснення зазначеного співробітництва держави-члени мають призначити зі своїх митних органів центральний (координаційний) підрозділ, відповідальний за отримання всіх звернень про надання взаємної допомоги та координацію допомоги. Також держави-члени можуть укладати договори щодо обміну офіцерами зв'язку на обмежений чи необмежений період

## **РОЗДІЛ 1. Теоретичні та історичні аспекти протидії незаконному переміщенню через митний кордон тютюнових виробів**

---

часу та на взаємно погоджених умовах. Офіцери зв'язку сприяють співпраці між митними адміністраціями держав-членів шляхом: прискорення обміну інформацією між юрисдикціями; надання допомоги у розслідуваннях (стосується держави, котру вони представляють); підтримки при зверненнях про допомогу; консультування і сприяння приймаючій державі у підготовці та здійсненні транскордонних операцій під час виконання інших завдань, покладених на них відповідно до укладеного між державами-членами договору. Спеціальною формою співробітництва митних органів держав-членів є, відповідно до Конвенції 1997 р., співпраця щодо отримання та надання правової допомоги для правильного вирішення кримінальних справ. Дана Конвенція встановлює досить детальну регламентацію надання сторонами адміністративної допомоги з метою превенції та припинення порушень митних правил, і, окрім того, дозволяє сторонам зберігати певну автономність, наприклад, при виборі відповідальних за таку співпрацю національних органів. Між тим національні митні органи, виконуючи прийняті державою зобов'язання, повинні дотримуватися у першу чергу положень національного митного права.

Крім міжнародних Конвенцій ще одним важливим документом є Рамкова конвенція Всесвітньої організації охорони здоров'я із боротьби проти тютюну (РКБТ ВООЗ). Вона була розроблена у відповідь на глобалізацію проблеми тютюнової епідемії. Прийняття РКБТ ВООЗ стало новим етапом боротьби з розповсюдженням та вживанням тютюнових виробів на міжнародному рівні. Однак ефективна протидія базується, насамперед, на внутрішньодержавному механізмі імплементації, скоординованому застосуванні національного законодавства, спрямованого на боротьбу з тютюном, у кожній державі-учасниці РКБТ ВООЗ, враховуючи як її національні особливості правової системи, так і звичаї та традиції [47]. РКБТ ВООЗ прийнята 56 сесією Всесвітньої асамблеї охорони здоров'я 21 травня 2003 р. Конвенція характеризується відносно нетривалим періодом, за який вона була прийнята більшістю держав світу. З 16 червня 2003 р. РКБТ ВООЗ була відкрита для підписання. Відповідно до статті 36 РКБТ ВООЗ Конвенція набула чинності 27 лютого 2005 р. З того часу вона стала одним з найбільш визнаних договорів

в історії ООН, що налічує 180 Сторін. РКБТ ВООЗ продовжує бути відкритою для держав-членів ВООЗ та держав, які не є членами ВООЗ, але котрі є членами ООН, а також для регіональних організацій економічної інтеграції.

Зазначена Конвенція складається з преамбули, 38 статей (розподілені по 11 частинах) та 2 додатків. Основні положення РКБТ ВООЗ, що регламентують скорочення попиту на тютюн, містяться в статтях 6-14 і включають цінові, фіскальні заходи та заходи нефіскального характеру. До останніх належать заходи щодо захисту від впливу тютюнового диму; відстеження вмісту тютюнових виробів; вимоги до упаковки і маркування тютюнових виробів; просвітництво, передача інформації, підготовка та інформування населення; обмеження щодо реклами, стимулювання продажу й спонсорства тютюну; заходи щодо скорочення попиту, зменшення тютюнової залежності й припинення вживання тютюну. Основні положення РКБТ ВООЗ, що регламентують скорочення пропозиції тютюну, містяться у статтях 15-17. До них відносяться обмеження, що стосуються: незаконної торгівлі тютюновими виробами; продажу тютюнових виробів неповнолітнім і неповнолітніми; підтримки альтернативних видів економічної життєздатної діяльності. Положення, що регламентують загальні питання відповідальності (цивільно-правової та кримінально-правової), містяться у статті 19 РКБТ ВООЗ. Положення про наукове та технічне співробітництво та обмін інформацією викладені у статтях 20-22 РКБТ ВООЗ. Для сприяння виконанню положень РКБТ ВООЗ створені різні правові інструменти (Протоколи та Керівні принципи) у яких містяться конкретні вказівки щодо виконання різних статей. Рішенням Конференції Сторін (КС) FCTC/COP2(12) був створений Міжурядовий орган для переговорів з розробки Протоколу про незаконну торгівлю тютюновими виробами, який базуватиметься на положеннях статті 15 РКБТ ВООЗ і буде доповнювати їх. Конференція Сторін створила кілька робочих груп з повноваженнями щодо розробки керівних принципів і рекомендацій для здійснення різних положень Конвенції.

У 2008 р. ВООЗ запровадила Комплекс заходів для боротьби проти тютюну з назвою MPOWER з метою подальшої протидії тю-

## **РОЗДІЛ 1. Теоретичні та історичні аспекти протидії незаконному переміщенню через митний кордон тютюнових виробів**

---

тютюнопалінню, скороченню попиту на тютюнові вироби і сприяння державам у реалізації РКБТ ВООЗ. Такий комплекс включає моніторинг тютюнопаління та заходи щодо: профілактики; захисту людей від уживання тютюну; надання допомоги з метою припинення вживання тютюну; попередження про небезпеки, пов'язані з тютюном; забезпечення дотримання заборон на рекламу, стимулювання продажу і спонсорство тютюну; підвищення податків на тютюнові вироби [47].

Цією ж Конвенцією на міжнародному рівні було визнано важливість налагодження співпраці між державами та компетентними міжнародними організаціями з метою поступового створення й підтримки глобальної системи для регулярного збирання й поширення інформації про виробництво тютюну та виготовлення тютюнових виробів, а також про діяльність тютюнової промисловості, що стосується статей цієї Конвенції чи впливає на національну протидію негативному впливу на суспільство тютюну (частина четверта статті 20). Відповідно до пункту b частини першої статті 4 Протоколу про ліквідацію незаконної торгівлі тютюновими, який було прийнято 12 листопада 2012 р. до Рамкової конвенції із боротьби проти тютюну, кожна із сторін-учасниць зобов'язується приймати будь-які необхідні заходи відповідно до свого національного законодавства щодо підвищення ефективності роботи своїх компетентних органів і служб, в тому числі митних органів та поліції, відповідальних за попередження, протидію, виявлення, розслідування, судове переслідування та ліквідацію всіх форм незаконної торгівлі тютюновими виробами. У цьому контексті, логічно видається необхідність подальшого удосконалення положень нормативно-правових актів у сфері боротьби з незаконним обігом підакцизних товарів (тютюнових виробів), що відповідає міжнародним стандартам.

Учасниками РКБТ ВООЗ 10 січня 2013 р. був відкритий для підписання Протокол про ліквідацію незаконної торгівлі тютюновими виробами, спрямований на скорочення споживання тютюнових виробів через боротьбу з контрабандою сигарет. На засіданні договір підписали 12 країн, що представляють усі шість регіонів ВООЗ. Протокол був прийнятий на конференції Всесвітньої організації

охорони здоров'я, що проходила в Сеулі (Республіка Корея) 12 листопада 2012 р., після чотирьох років інтенсивних переговорів [48].

Крім того, контроль над тютюновими виробами повинен стати основним інструментом для досягнення глобальної мети, узгодженої Всесвітньою асамблеєю охорони здоров'я в 2013 р., для того, щоб до 2025 р. на 25% скоротити передчасну смертність від неінфекційних захворювань. І якщо вживання тютюну раніше фіксувалось переважно серед чоловіків, то тепер – розрив у відсоткових показниках поширеності тютюнопаління між чоловіками та жінками дуже малий (<5%) у таких країнах, як Данія, Ірландія, Нідерланди, Норвегія, Швеція та Великобританія. Зокрема у доповіді ВООЗ щодо глобальної тютюнової епідемії 2015 р. йдеться про те, що 19% жінок у віці від 15 років і більше в Європейському регіоні ВООЗ палять. Це високий середній показник у порівнянні з показниками серед жінок у країнах Африки, Америки, Південно-Східної Азії, Регіонів Східного Середземномор'я та Західної частини Тихого океану (2-3%) (таблиця 1.2).

*Таблиця 1.2*

**Рівень тютюнопаління у світі серед дорослого населення**

Регіон	Чоловіки	Жінки	Обидві статі
Європа	38%	19%	28%
Західна частина Тихого океану	48%	3%	26%
Східне Середземномор'я	37%	3%	20%
Америка	22%	13%	17%
Південно-Східна Азія	32%	2%	13%
Африка	25%	2%	13%
Загалом	36%	7%	21%
Україна (станом на 2017 р.)	35,9%	7%	21,45%

*Джерело: складено авторами на основі [49] – [50]*

Слід зазначити, що Протокол передбачає контроль за ланцюгом поставок тютюнових виробів завдяки прийняттю низки заходів. Він містить вимогу створити глобальний режим відстеження протягом п'яти років з моменту вступу в силу Протоколу. Інші положення, спрямовані на забезпечення контролю за ланцюгом поставок, включають вимоги щодо ліцензування та облікової документації, а також

## **РОЗДІЛ 1. Теоретичні та історичні аспекти протидії незаконному переміщенню через митний кордон тютюнових виробів**

---

регулювання продажів через Інтернет, безмитної торгівлі та міжнародного транзиту. Крім того, беручи до уваги Протокол і Директиву 2014/40/ЄС «Про наближення законів, правил та адміністративних положень держав-членів, що стосуються виробництва, презентації та продажу тютюну та супутніх товарів» (Tobacco Products Directive, TPD) [51], в ЄС було удосконалено законодавчу базу для боротьби з незаконною торгівлею тютюновими виробами. Зокрема, з 20 травня 2019 р. Директива про тютюнові вироби (TPD) представить нову систему ЄС для виявлення та відстеження сигарет, призначених для ринку ЄС. Ключовим елементом такої системи є унікальна ідентифікаційна марка, що допоможе визначити походження та місце відправлення тютюнових виробів для незаконної торгівлі. Це дозволить контролювати рух тютюнових виробів та їх правовий статус, а також включати обмін інформацією з міжнародними партнерами через Глобальний координаційний центр з обміну інформацією в Секретаріаті ВООЗ РКБТ. Така система виявлення та відстеження значно покращить контроль над ланцюгами постачань та посилить існуючі заходи, що застосовуються до переміщення тютюнової продукції всередині ЄС (EMCS – для переміщення товарів у межах ЄС чи New Customs Transit System (NCTS) – для країн, що не є членами ЄС) [52]. Успішна реалізація на європейському терені проекту з впровадження вищезгаданої системи засвідчить появу першої регіональної системи моніторингу та відстеження тютюнової продукції. Подальші дії будуть пов'язані з підготовкою проекту глобально-режиму моніторингу та відстеження.

Для вирішення проблеми незаконного обігу Протокол охоплює питання правопорушень, містить положення про відповідальність і платежі при накладенні арешту, а також про знищення конфіскованої продукції. Інші вимоги націлені на стимулювання міжнародного співробітництва, в тому числі заходів для співпраці в області обміну інформацією, технічного співробітництва та правозастосування, правової та адміністративної взаємодопомоги і екстрадиції.

Зобов'язання в рамках Протоколу стосуються тютюну, тютюнових виробів та виробничого обладнання (тобто обладнання для виробництва тютюнових виробів). Цей документ також встановлює процедури розслідування усіх форм незаконної торгівлі, контра-



банди та незаконного виробництва, є унікальним правовим інструментом для протидії ї, в кінцевому підсумку, ліквідації міжнародної злочинної діяльності. Протокол відкритий для ратифікації, прийняття, затвердження або приєднання державами, а також для офіційного схвалення або приєднання регіональних організацій економічної інтеграції, котрі є сторонами РКБТ ВООЗ (Стаття 44).

Нагадаємо, щоб Протокол РКБТ набув чинності, його повинні ратифікувати 40 країн. Станом на січень 2018 р. Протокол РКБТ вже ратифікували низка європейських країн, у тому числі Австрія, Німеччина, Франція, Іспанія, Португалія, Латвія, Литва, Кіпр та інші. З ратифікацією Протоколу Бельгією, Данією, Фінляндією, Грецією, Ірландією, Нідерландами, Великою Британією, Словенією та Швецією буде досягнуте потрібне число держав для того, щоб Протокол запрацював. Серед можливих причин відтягування ратифікації: міжсекторальна природа Протоколу, що веде до уповільнення процесу ратифікації; нестача фінансових ресурсів для просування протоколу; неясність щодо джерел і видів технічної допомоги; брак інформативності щодо технічних аспектів Протоколу. Слід врахувати й те, що зростання незаконної торгівлі залишається тривожним явищем на глобальному рівні і стабільним джерелом фінансування інших незаконних видів діяльності, що несуть загрозу суспільству, стабільності державного управління та верховенству права. А тому, крім ратифікації Протоколу Європейський Союз має посилити свою співпрацю з головними країнами походження незаконних сигарет – у першу чергу з такими, як Китай, Росія, Об'єднані Арабські Емірати, Україна, Білорусь та Молдова.

Протокол про ліквідацію незаконної торгівлі тютюновими виробами є глобальною відповіддю з боку світової спільноти. За попередніми прогнозами, якщо більшість країн, котрі є сторонами Рамкової конвенції Всесвітньої організації охорони здоров'я із боротьби проти тютюну, ратифікують Протокол, то це дозволить скоротити масштаби незаконного переміщення сигарет через митний кордон більш, ніж на 60%. Реалізація Протоколу вимагатиме тісної співпраці між підписантами і міжнародними організаціями, що мають досвід у відповідних сферах (в тому числі в митній сфері та у сфері боротьби з міжнародною злочинністю), а також на наці-



## **РОЗДІЛ 1. Теоретичні та історичні аспекти протидії незаконному переміщенню через митний кордон тютюнових виробів**

---

ональному рівні серед різних відомств виконавчої влади. Така міжсекторальна і міжнародна співпраця матиме вирішальне значення для успішного досягнення мети Протоколу.

У протидії та запобіганні незаконному обігу тютюнових виробів необхідним елементом є тісна співпраця між митними відомствами, оскільки вони відіграють важливу роль в імпорті та експорті продукції. Найбільш концентрованим вираженням сутності міжнародного митного співробітництва виступає діяльність Всесвітньої митної організації (World Customs Organization, WCO), що є єдиною міжурядовою організацією зі штаб-квартирою в Брюсселі (Бельгія), зосередженою виключно на питаннях митної справи. На сьогодні до Всесвітньої митної організації входять 180 держав, які охоплюють митними процедурами приблизно 98 % світової торгівлі, в тому числі й Україна [53].

З метою здійснення заходів щодо боротьби з незаконною торгівлею тютюновими виробами були використані три угоди СОТ, а саме Генеральна угода з тарифів і торгівлі (ГАТТ), Угода про технічні бар'єри в торгівлі (Угода ТБТ) і Угода про торговельні аспекти прав інтелектуальної власності (Угода ТРІПС) [54] – [56].

Всесвітня митна організація через свої центральні установи, регіональні відділення зі збору оперативної інформації та зв'язку із національними контактними центрами задіяна в широкому спектрі заходів щодо обміну інформацією, боротьби з комерційною фальсифікацією, підробками, незаконного переміщення підакцизних товарів (зокрема, тютюну), електронної злочинності, контрабанди зброї, ядерних матеріалів, токсичних відходів і зброї масового знищення [53]. Митна діяльність спрямована на захист суспільства та боротьбу з міжнародною організованою злочинністю, яка базується на принципах управління ризиками. Одним з основних видів діяльності Всесвітньої митної організації є надання допомоги державам-членам у реалізації національних систем оцінки ризику, роботі зі збору оперативної інформації та підготовці кадрів [57]. Серед завдань є також підготовка аналітичних доповідей, направлених на вдосконалення боротьби з контрабандою різних товарів, включаючи тютюнові вироби. Крім того, в умовах світової глобалізації діяльність Всесвітньої митної організації спрямована на надання країнам-членам допомоги

у підвищенні ефективності здійснення процедур митного оформлення, організації роботи митних органів. Її сконцентровано у сфері розробки міжнародних договорів з питань митної справи, зокрема класифікації товарів, митної вартості, правил походження товарів, безпеки ланцюга постачання товарів, спрощення процедур міжнародної торгівлі, боротьби з порушеннями митних правил та незаконним переміщенням контрафактної продукції тощо.

Взаємна допомога приймає форму різноманітних повсякденних заходів міжнародного співробітництва (у тому числі розширеної правоохоронної діяльності та технічного сприяння в співпраці), які не обов'язково належать до сфери розслідувань у кримінальних справах та судочинства. Обмін інформацією та надання допомоги в інших формах з метою належного застосування митних законів і профілактики митних порушень, боротьби з ними та їх розслідування зазвичай називають «взаємна адміністративна допомога». Ця допомога відрізняється від «взаємної правової допомоги», яка надається, наприклад, у тих випадках, коли необхідна інформація для використання в кримінальному судочинстві як доказ.

Подібно до моделі Всесвітньої митної організації, у 2005 р. уряди держав-членів Асоціації регіонального співробітництва Південної Азії (South Asian Association for Regional Cooperation, SAARC) уклали Угоду SAARC про взаємну адміністративну допомогу з митних питань. Відповідно до її положень митні відомства держав-членів надають один одному адміністративну допомогу за вимогою або за власною ініціативою, передаючи інформацію та оперативні відомості з метою належного застосування митного права, попередження та розслідування митних правопорушень і боротьби з ними.

Інтерпол (International Criminal Police Organization, ICPO) – міжнародна організація кримінальної поліції, яка здійснює координацію зусиль окремих країн і проведення єдиної політики в галузі боротьби з організованою злочинністю, в тому числі нелегальним обігом алкогольних напоїв та тютюнових виробів. Серед основних завдань організації можна відзначити наступні:

– боротьба з незаконною торгівлею через навчання, оперативну підтримку, обмін інформацією та проведення інформаційних кампаній;

## **РОЗДІЛ 1. Теоретичні та історичні аспекти протидії незаконному переміщенню через митний кордон тютюнових виробів**

---

– виявлення та ліквідація транснаціональної організованої злочинності, яка пов'язана з незаконною торгівлею алкогольними напоями і тютюновими виробами;

– розвиток аналітичного інструментарію з метою боротьби з незаконним обігом алкогольних напоїв і тютюнових виробів через програму Інтерполу «Торгівля незаконними та контрафактними товарами» (Trafficking in Illicit Goods and Counterfeiting);

– висвітлення через глобальну кампанію «Відвернути злочин» (Turn Back Crime) небезпеки організованої злочинності та її впливу на повсякденне життя людини через різні види незаконної торгівлі;

– формування рекомендацій для керівництва країн ЄС та правоохоронних органів щодо ефективного впровадження ключових міжнародних інструментів та правових актів в сфері боротьби з незаконною торгівлею тютюновими виробами, як приклад – «Боротьба з незаконною торгівлею тютюновими виробами: довідник для політиків» (Countering Illicit Trade in Tobacco Products: A guide for Policy-Makers) [58].

Питанням протидії нелегальному обігу підакцизних товарів, тютюнових виробів у тому числі, значна увага приділяється Міжнародною групою з протидії відмиванню брудних грошей (Financial Action Task Force on Money Laundering, FATF). Так даною організацією вживаються заходи, спрямовані на розробку дієвих стратегій боротьби з відмиванням грошей, в тому числі, пов'язаного з незаконною торгівлею тютюновими виробами.

Стратегія діяльності FATF передбачає застережні заходи, які дозволяють запобігти легалізації (відмиванню) доходів, отриманих злочинним шляхом, а також нівелювати їх вплив на легальну економічну діяльність.

До найважливіших функцій FATF належать:

– розроблення рекомендацій у сфері боротьби з легалізацією (відмиванням) доходів, отриманих злочинним шляхом;

– контроль за перебігом реалізації заходів щодо боротьби із відмиванням грошей у державах-членах;

– вивчення тенденцій і методів легалізації (відмивання) доходів, формування доповідей стосовно цих методів і розроблення необхідних контрзаходів;

– сприяння прийняттю й реалізації запропонованих FATF заходів із боротьби з відмиванням грошей у глобальному масштабі.

На регіональному рівні найбільших успіхів вдалось досягти в Європі. Активна міжнародна співпраця в цій сфері на європейському рівні розпочалася в середині 1950-х років. Головними осередками такої співпраці були і залишаються Рада Європи та Європейський Союз. У межах Ради Європи було розроблено низку конвенцій, спрямованих на запровадження загальноєвропейських механізмів співпраці у сфері боротьби з відмиванням грошей [59].

Документи FATF, особливо 40 Рекомендацій [60], є переліком організаційно-правових заходів щодо створення в кожній країні ефективного режиму протидії легалізації доходів, комплексність і універсальність яких виражається в:

– максимально широкому охопленні питань, пов'язаних з організацією протидії відмиванню грошей і фінансуванню тероризму на національному та міжнародному рівнях;

– тісному взаємозв'язку з міжнародними конвенціями, резолюціями Ради Безпеки ООН, актами спеціалізованих міжнародних організацій, присвяченими питанням відмиванню злочинних доходів та фінансування тероризму;

– наданні країнам можливості проявляти певну гнучкість при реалізації 40 рекомендацій FATF з урахуванням національної специфіки та особливостей правової системи.

Рекомендації FATF не дублюють відповідні положення інших міжнародних актів, а при необхідності, доповнюють їх, зводять в єдину систему організаційних принципів і правових норм, відіграючи при цьому важливу роль в процесі кодифікації норм і правил у сфері протидії відмиванню злочинних доходів і фінансування тероризму. Відповідно до Резолюції Ради Безпеки ООН № 1617 (2005), 40 Рекомендацій FATF є обов'язковими міжнародними стандартами для виконання державами-членами ООН [61].

Перша редакція 40 Рекомендацій FATF була розроблена в 1990 р. як ініціатива щодо захисту фінансових систем від осіб, які відмивають кошти, виручені від продажу наркотиків. У 1996 р. Рекомендації були переглянуті вперше з урахуванням нових тенденцій та способів відмивання грошей і розширення сфери їх застосування.

## **РОЗДІЛ 1. Теоретичні та історичні аспекти протидії незаконному переміщенню через митний кордон тютюнових виробів**

---

Рекомендації FATF були переглянуті вдруге в 2003 р., разом зі Спеціальними Рекомендаціями були визнані більш ніж 180 країнами і є міжнародним стандартом з протидії відмиванню грошей та фінансуванню тероризму. Після завершення третього раунду взаємних оцінок своїх членів FATF у 2012 р. у тісній співпраці з регіональними групами і організаціями-спостерігачами, включаючи Міжнародний валютний фонд, Світовий Банк і ООН, переглянула і оновила Рекомендації. Зміни враховують нові загрози, прояснюють і підсилюють багато з існуючих зобов'язань.

Одним з основних інструментів реалізації рекомендацій FATF на національному рівні є Підрозділи фінансової розвідки (ПФР), що відповідають за збір і аналіз фінансової інформації в межах кожної конкретної країни з метою виявлення потоків фінансових коштів, отриманих незаконним шляхом. Боротьба зі злочинами, пов'язаними з відмиванням грошей і фінансуванням тероризму, є необхідною умовою забезпечення цілісності фінансових систем, але для успіху цієї діяльності традиційні методи правоохоронних органів повинні підкріплюватися участю самої фінансової системи, в тому числі впровадженням принципів «знай свого клієнта» і направленням в ПФР відомостей про підозрілі операції.

FATF і регіональні групи спільно утворюють єдину міжнародну систему (мережу) з розповсюдження і впровадження міжнародних стандартів боротьби з відмиванням грошей і фінансуванням тероризму, а також з контролю за їх виконанням на національному рівні. В даний час функціонують 9 регіональних груп за типом FATF:

Азіатсько-Тихоокеанська група по боротьбі з відмиванням грошей (Asia/Pacific Group on Money Laundering, APG);

Група по боротьбі з відмиванням грошей в Східній і Південній Африці (The Eastern and South African Anti Money Laundering Group, ESAAMLG);

Група розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей в Південній Америці (The Financial Action Task Force of Latin America, GAFILAT);

Євразійська група з протидії легалізації злочинних доходів і фінансуванню тероризму (Eurasian group on combating money laundering and financing of terrorism, EAG);

Група розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей на Близькому Сході і в Північній Африці (Middle East & North Africa Financial Action Task Force, MENAFATF);

Комітет експертів Ради Європи з оцінки заходів боротьби з відмиванням грошей (Committee of Experts on the Evaluation of Anti-Money Laundering Measures and the Financing of Terrorism, MONEYVAL);

Карибська група з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (Caribbean Financial Action Task Force, CFATF);

Міжурядова група по боротьбі з відмиванням грошей в Західній Африці (Inter-Governmental Action Group against Money Laundering in West Africa, GIABA);

Група по боротьбі з відмиванням грошей в Центральній Африці (Groupe d'Action Contre le Blanchiment d'Argent en Afrique Centrale, GABAC).

Основне завдання регіональних груп – побудова систем протидії відмиванню грошей і фінансуванню тероризму, в тому числі в частині злочинів пов'язаних з незаконною діяльністю в тютюновій галузі у відповідних регіонах. Так, регіональні групи за типом FATF проводять оцінки систем протидії відмиванню грошей держав-членів і виробляють рекомендації щодо їх вдосконалення. Вони також займаються дослідженням типологій – найбільш поширених схем, які використовуються для легалізації доходів, отриманих злочинним шляхом. За підсумками типологічних досліджень кращі практики поширюються серед приватного сектора, наглядових і регулюючих органів, правоохоронних структур та науково-експертного співтовариства.

Як відомо, безпека та боротьба з організованою злочинністю належать до пріоритетних питань Європейського Союзу. Останнім часом незаконні операції з тютюном визнані однією з найбільших загроз свободі та безпеці громадян країн ЄС, організація боротьби з якою вимагає уніфікації норм кримінального права та посилення співробітництва між правоохоронними, судовими, митними та іншими компетентними органами держав ЄС. Співпраця у цій сфері є не тільки перспективним напрямком щодо забезпечення безпеки на загальноєвропейському просторі, а й надзвичайно корисна для

## **РОЗДІЛ 1. Теоретичні та історичні аспекти протидії незаконному переміщенню через митний кордон тютюнових виробів**

---

країн – не членів ЄС. Позитивний результат такої співпраці можуть забезпечити європейські інституції та міжнаціональні органи.

В рамках юрисдикції ЄС схожу до Інтерполу діяльність здійснює Європол (European Police Office, Europol) – установа правопорядку Європейського Союзу, котра збирає інформацію щодо кримінальних злочинів. Створення Європолу передбачене в Договорі про ЄС. Європол підтримує країни-члени ЄС у боротьбі з тероризмом, кіберзлочинністю, іншими серйозними і організованими формами злочину. Так само Європол співпрацює з багатьма партнерами не з країн-членів ЄС та міжнародними організаціями. До пріоритетних сфер дослідження Європолу належать злочини проти особи, фінансові та кіберзлочини. Європол допомагає державам-членам в обміні інформацією; здійснює оперативний аналіз заходів, що проводять держави-члени; готує стратегічні звіти та проводить дослідження злочинності; виконує експертизу і надає технічну підтримку в рамках розслідувань і операцій всередині ЄС; сприяє гармонізації процедур розслідування у державах-членах [62]. Європол також здійснює оперативний аналіз та підтримку дій держав-членів ЄС, готуючи стратегічні й моніторингові звіти на підставі інформації й розвідувальних даних, зібраних Європолом або отриманих з інших джерел; надає технічну підтримку для проведення розслідування справ, що знаходяться у провадженні відповідних органів держав-членів ЄС, до компетенції яких відноситься боротьба зі злочинністю, під наглядом і відповідальністю зацікавлених держав-членів ЄС. Так у квітні 2005 р. розпочато реалізацію проекту «Smoke» зі створення аналітичної картотеки за участю митних та правоохоронних підрозділів 26 європейських країн та США [63]. Мета проекту – створення централізованої служби, яка буде акумулювати інформацію, отриману в ході проведених правоохоронних та фіскальних заходів; оперативно опрацьовувати і аналізувати такі дані з метою їх поширення у вигляді аналітичних доповідей з описом кримінальних мереж, що займаються контрабандою, фальсифікацією і незаконним виготовленням тютюнових виробів у країнах ЄС; виявляти ключові фігури серед учасників кримінальних мереж і розкривати в кожному випадку методи їх діяльності з тим, щоб у кінцевому підсумку позбавляти їх незаконних доходів [64]. Відповідно до останньої, опублікованої у 2017 р. Європолом, оцінки



міжвідомчої експертної групи SOCTA (Serious and Organised Crime Threat Assessment) понад 5000 організованих злочинних угруповань перебувають під наглядом у ЄС. Вони характеризуються орієнтацією на швидкий прибуток, багатонаціональністю, мобільністю, високою гнучкістю, полікримінальністю, транскордонною діяльністю та координацією дій через Інтернет. Тенденцію до гнучкості та інтернаціоналізації продемонструвала кримінальна мережа, що становила шлях від Великобританії, Німеччини та Нідерландів до Пакистану, у якій було змінено ключовий бізнес з торгівлі наркотиками на контрабанду тютюнових виробів. До того ж за останніми даними SOCTA – із 40 млн вилучених контрафактних товарів вартістю 642 млн євро сигарети склали їх найбільшу частку (27%). На думку професора Арндта Сінна (Університет Оснабрюк), що займається дослідженням вищеприписаної проблеми: «Хоча факт про величезні масштаби збитку від контрабанди тютюнових виробів доведено, існує значний дефіцит обізнаності про цей злочин та інформації про кримінальне переслідування за його вчинення». У зв'язку з цим А. Сінн пропонує перелік першочергових заходів, а саме:

- підвищення обізнаності про небезпеку контрабанди тютюнових виробів;
- поліпшення механізму стримування (адміністративна відповідальність за покупку або володіння контрафактною продукцією може мати профілактичний ефект);
- протидія системі «низького ризику високого прибутку» (завдяки високій рентабельності це приваблива сфера для організованих злочинних угруповань);
- залучення додаткових кадрових та технічних ресурсів (правоохоронні органи повинні бути краще навчені та забезпечені сучасним обладнанням для розширення контролю наприклад за віртуальними ринками збуту. Віртуальні ринки практично не досліджуються, хоча добре відомо, що торговельні майданчики масово розширюються від офлайн до онлайн ринку);
- посилення міждержавного та міжвідомчого співробітництва та обміну інформацією;
- поліпшення державно-приватного партнерства;
- нормативно-правова гармонізація.



## **РОЗДІЛ 1. Теоретичні та історичні аспекти протидії незаконному переміщенню через митний кордон тютюнових виробів**

---

Вагомим елементом протидії нелегальному обігу тютюнових виробів є формування відповідних міжнаціональних органів. На даний час завдання щодо посилення боротьби з корупцією, шахрайством та іншою незаконною діяльністю, що впливає на фінансові інтереси ЄС, вирішує OLAF, яке створено у 1999 р. Організаційно OLAF функціонує як Генеральний Директорат Єврокомісії. Представники усіх країн ЄС складають штат співробітників, з яких 70% виконують завдання, пов'язані із операційною діяльністю (більшість співробітників має досвід роботи на посадах суддів, співробітників митниць, офіцерів карної поліції, податкових інспекторів, фінансових контролерів, аудиторів чи спеціалістів в сфері розвідки). У Європейському Союзі взаємодія з митними органами усього світу відбувається на постійній основі через OLAF. Як вже зазначалося, OLAF є єдиним органом ЄС, уповноваженим на проведення незалежних розслідувань з питань шахрайства та корупції, які впливають на доходну та видаткову частини бюджетів. Основними напрямками роботи OLAF є співробітництво з національними правоохоронними органами та митними службами як всередині, так і поза межами ЄС, з метою запобігання, виявлення та розслідування фактів незаконного ввозу товарів з метою ухилення від сплати податків та порушень, пов'язаних із заборонами та обмеженнями. Зокрема, OLAF впроваджує та реалізує стратегію боротьби з незаконною торгівлею тютюновими виробами, а також координує транснаціональні операції по боротьбі з контрабандою. В обов'язки даного адміністративно-слідчого органу ЄС входять: підтримка співпраці Єврокомісії з державами-членами в боротьбі з шахрайством; участь в розробці загальноєвропейського законодавства щодо боротьби з фінансовими злочинами; проведення розслідувань злочинів скоєних всередині самого OLAF (адміністративні), співробітниками інститутів, спеціалізованих установ ЄС (внутрішні) і громадянами держав-членів (зовнішні) проти фінансових інтересів ЄС [65]. Більш детально повноваження OLAF конкретизуються в регламентах, що, зокрема зобов'язують інститути та спеціалізовані органи ЄС надавати інформацію про виявлені факти корупції та шахрайства [66]. Переглянутий Регламент № 883/2013 від 11 вересня 2013 р. про розслідування, здійснені OLAF, і скасування Регла-

менту ЄС № 1073/1999 і Постанови Ради № 1074/1999 ґрунтується на досвіді, накопиченому з моменту його створення. Він кодифікує минулу практику і підсилює ефективність дослідницької діяльності OLAF [67]. З 2012 р. функції OLAF з розробки політики і розслідування чітко розділені. За рекомендацією Всесвітньої митної організації про надання взаємної адміністративної допомоги OLAF обмінюється певною інформацією з митними службами за допомогою інформаційної системи по боротьбі з шахрайством AFIS IT (Anti-fraud Information System) та підтримує інші ініціативи держав-членів в цій галузі, такі як спільні митні операції. Відповідно окремі країни мають власних координаторів заходів щодо протидії податковим злочинам або митних аташе для узгодження дій у правоохоронній сфері. Ці посадові особи взаємодіють з місцевими податковими органами, забезпечують обмін інформацією і здійснюють координацію зусиль по боротьбі з виробництвом і транспортуванням нелегальних товарів, призначених для ввезення на територію національних ринків. Всесвітня митна організація і OLAF мають в своєму розпорядженні власні мережі зв'язку і координаторів, які працюють у всіх стратегічно значимих регіонах світу. Для прикладу, діяльність OLAF в цьому напрямі підтримується офіцерами зв'язку в Україні, Китаї та ОАЕ, котрі є важливими країнами-джерелами і країнами-транзитерами нелегального тютюну [68]. Митні служби окремих країн, зокрема Великої Британії та США, теж мають подібні мережі координаторів, які співпрацюють із місцевими податковими органами і правоохоронними структурами, а також із виробниками тютюнових виробів, та робота яких спрямована на виявлення нелегальної діяльності. OLAF безпосередньо працює з країнами ЄС через Дорадчий комітет із координації дій щодо запобігання шахрайству (Advisory Committee for the Coordination of Fraud Prevention, COCOLAF). COCOLAF контролює ряд інших груп, які займаються конкретними питаннями.

Боротьба з незаконною торгівлею тютюном є пріоритетом як для OLAF, так і для Європолу. Обидві інституції, наразі, активізують свою двосторонню співпрацю. Це включає взаємний доступ до даних і технічних мереж, щоб установи могли доповнювати один одного і використовувати свої переваги. Також ведуться обговорен-

## **РОЗДІЛ 1. Теоретичні та історичні аспекти протидії незаконному переміщенню через митний кордон тютюнових виробів**

---

ня щодо зміцнення Європейської агенції зі співробітництва у сфері кримінального судочинства (Євроюст), завдання якого полягають у: підтримці і координації дій національних органів, відповідальних за проведення розслідувань і кримінальне переслідування злочинів, що стосуються двох і більше держав-членів ЄС, на підставі інформації національних правоохоронних органів і Європолу; ініціації розслідувань за фактами нанесення шкоди фінансовим інтересам ЄС; координації розслідувань по даній категорії кримінальних справ; посиленні співпраці судових органів. У зв'язку з вищевикладеним можна припустити, що однією з нагальних потреб у боротьбі з контрабандою та запобіганні ухиленню від сплати акцизів є забезпечення належного контролю за обігом тютюнових виробів.

Із метою сприяння, координації і розвитку управління європейськими кордонами в ЄС з 2005 р. успішно функціонує Європейське агентство з охорони зовнішніх кордонів країн-членів ЄС (Frontieres exterieures, FRONTEX). Це агентство є відповідальним за координацію діяльності національних прикордонних служб та забезпечує надійність зовнішніх кордонів ЄС. Крім того, в 2013 р. ЄС створив нову Європейську систему прикордонного нагляду (European Border Surveillance System, EUROSUR) [69]. EUROSUR – це загальноєвропейська система спостереження за зовнішніми кордонами ЄС, покликана розширити можливості FRONTEX за допомогою супутників, гелікоптерів та безпілотних літальних апаратів та спрямована на запобігання транскордонній злочинності.

У рамках ЄС функціонує й ряд інших спеціалізованих установ, діяльність яких спрямована на допомогу правоохоронним національним та європейським органам в боротьбі зі злочинністю, у тому числі, пов'язану з нелегальним обігом тютюну, підтриманні правопорядку на території ЄС. Коротко зупинимось на деяких з подібних установ.

Постійний комітет з оперативного співробітництва в сфері внутрішньої безпеки (Standing Committee on Internal Security, COSI), створений відповідно до Рішення Європейської Ради від 25 лютого 2010 р., сприяє ефективній співпраці та координації діяльності в сферах митного і правоохоронного співробітництва, а також захисту зовнішніх кордонів і співпраці судових органів у кримінальних

справах. Цей комітет відіграє важливу роль у випадках терористичних атак або природних катастроф, що несуть загрозу внутрішній безпеці ЄС, оскільки забезпечує злагодженість дій Європолу, Євроюсту та FRONTEX [70].

Метою діяльності Південно-східного європейського правоохоронного центру (Southeast European law enforcement center, SELEC), в рамках співробітництва щодо боротьби з незаконним обігом тютюнових виробів є надання підтримки державам-членам та посилення координації у сфері запобігання та протидії з організованих злочинності з елементами транскордонної діяльності. SELEC був створений в результаті трансформації у 2009 р. Південно-східно-європейського центру боротьби з транскордонною злочинністю (Southeast European Center for Combating Trans-border Crime, SECI) на підставі підписання Конвенції SELEC [71], яка набрала чинності 7 жовтня 2011 р. Конвенцію SELEC підписали 12 держав-учасниць: Албанія, Боснія і Герцеговина, Болгарія, Хорватія, Македонія, Греція, Угорщина, Молдова, Чорногорія, Румунія, Сербія та Туреччина. Цей документ забезпечує міжнародну правову особливість Центру та сприяє зміцненню співпраці з основними міжнародними правоохоронними організаціями.

Завданнями SELEC є:

- координування операцій, підтримка слідчих дій та превентивних заходів;
- забезпечення обміну інформацією та її оперативна передача;
- збір, звірка, аналіз та розповсюдження інформації, отриманої в результаті оперативно-розшукової діяльності;
- оперативний аналіз та оцінка загроз транскордонної злочинності;
- захист персональних даних (інформації).

Конвенція SELEC надає більш широку правову основу для посилення регіонального співробітництва у проведенні розслідувань та судових розглядів, а також створення передумов, які б значно збільшили юридичні повноваження зазначеного Центру. SELEC створює та розвиває механізми, засновані на співпраці між державами-членами у правоохоронній сфері, які вони зможуть продовжувати використовувати з метою надання взаємної допомоги та

## **РОЗДІЛ 1. Теоретичні та історичні аспекти протидії незаконному переміщенню через митний кордон тютюнових виробів**

---

підтримки у запобіганні, виявленні та застосуванні правових механізмів протидії транскордонній злочинності. Центр до того ж надає допомогу державам-членам з метою приведення їх законодавства у відповідність до стандартів і вимог ЄС; підтримує зусилля держав-членів, спрямовані на поліпшення співпраці між організаціями, що провадять правоохоронну діяльність; забезпечує швидкий та безперервний обмін інформацією між державами-членами щодо розслідувань кримінальних злочинів, в тому числі пов'язаних з ухиленням від сплати податків; здійснює стратегічний аналіз і оцінку загроз, пов'язаних із реалізацією своїх статутних завдань [72].

Прикладом ефективного міжнародного співробітництва може служити Робоча група з тютюнових виробів, котра створена Місією Європейського Союзу з прикордонної допомоги Молдові та Україні (European Union Border Assistance Mission to Moldova and Ukraine, EUBAM) у 2010 р. як платформа, що об'єднує зусилля національних та міжнародних структур в боротьбі з контрабандою сигарет з Молдови і України до Європейського Союзу. Необхідно відмітити, що контрабанда тютюнових виробів – основна загроза в зоні відповідальності Місії, особливо в центральному сегменті молдавсько-українського кордону. Так, лише за період з грудня 2015 р. до листопада 2016 р. на кордоні було затримано більше 45,7 млн сигарет. Місія брала участь у операції, результатом якої стало затримання 66 млн сигарет у проливі Босфор на судні, шлях якого пролягав між портами Фамагуста та Скадовськ. Під егідою EUBAM спільно з Державною прикордонною службою України, Митною службою Республіки Молдова та Королівською податковою та митною службою Великобританії у квітні 2017 р. було проведено спецоперацію «ORBIS», спрямовану на виявлення та припинення каналів незаконного переміщення тютюнових виробів. За її результатами попереджено 37 випадків незаконного переміщення через митний кордон України тютюнових виробів у кількості 494 440 шт. цигарок на суму 465 тис. грн та вилучено 41 кг тютюну вартістю понад 31 тис. грн.

Нагадаємо, що EUBAM розпочала свою роботу у 2005 р. Метою Місії стало просування таких норм і практик охорони кордону, митної справи і торгівлі, які б відповідали стандартам ЄС і забезпечували задоволення потреб країн-партнерів. Це консультативна техніч-

на Місія зі штаб-квартирою в Одесі (Україна) і шістьма польовими офісами в зоні відповідальності [73]. Правовою основою EUBAM є Меморандум про Взаєморозуміння, підписаний наприкінці 2005 р. Європейською Комісією та Урядами Республіки Молдова та України, а керівним органом Місії є Консультативна Рада, яка збирається двічі на рік. Мандат Місії продовжувався вже п'ять разів (у 2007, 2009, 2011, 2015 та 2016 рр.), при цьому чинний нині мандат завершується 30 листопада 2020 р. Засідання спеціальної групи EUBAM щодо тютюнових виробів сприяє розвитку транскордонної співпраці щодо боротьби з контрабандою тютюнових виробів.

Зважаючи на те, що незаконна торгівля тютюновими виробами та їх переміщення через митний кордон з порушенням митного законодавства є досить поширеними явищами, в окремих країнах напрацьований певний досвід організації протидії згаданим складовим незаконного обігу тютюнової продукції.

До прикладу, проблема контрабанди сигарет в Ірландії загострилася в останні роки. Пов'язано це з податковою політикою держави, яка призвела до того, що середня пачка сигарет в країні коштує близько 10,42 євро – це найвища ціна у Європі. Цікаво, що чим далі від Ірландії на схід, тим нижче ціни на сигарети: наприклад, у сусідній Великобританії середня вартість пачки становить майже 9 євро, у Франції – біля 7 євро, в Німеччині – 5,5 євро, у країнах Прибалтики – 2,8-3,3 євро [74]. З огляду на існуючу проблему в Ірландії, крім адміністративної передбачена й кримінальна відповідальність за контрабанду сигарет – позбавлення волі від 1 до 5 років (залежно від вартості партії контрабандних сигарет).

Своєрідний спосіб боротьби з псевдоекспортом і псевдотранзитом вигадали у Канаді. Там експортер зобов'язаний залишити заставу, що повертається тільки тоді, коли податкові органи відповідної країни підтвердять факт сплати податків за транспортовану партію сигарет в країні призначення [75].

Вочевидь досить поширеною причиною незаконного обігу тютюнової продукції є підвищення акцизу. Разом із тим, у світовій практиці є приклади, коли зростання цін на тютюнові вироби пов'язане не з підвищенням податків, а з макроекономічними змінами. Так в Азербайджані відразу після девальвації маната через

## **РОЗДІЛ 1. Теоретичні та історичні аспекти протидії незаконному переміщенню через митний кордон тютюнових виробів**

---

падіння вартості нафти в грудні 2015 р. ціни на тютюнові вироби в країні різко підскочили в 2 і більше разів. Незабаром в роздрібну мережу Баку стала масово надходити контрабандна продукція, в результаті чого продавці замість дешевих і неякісних сигарет за ту ж ціну пропонували більш якісні сигарети російського, грузинського і навіть іранського виробництва. Майже щодня митники і прикордонники повідомляли про перешкоджання ввезенню в країну чергової великої партії контрабандних сигарет. До речі, такі сигарети досі можна без особливих зусиль придбати в більшості кіосків в Баку. Таким чином, монополісти, відмовляючись знизити ціну на свою продукцію, втратили практично всіх своїх покупців, які відмовилися від дорогих сигарет на користь більш дешевих або контрабандних. Втрата клієнтів і відповідно значної частини доходу різко змінила позицію найбільших постачальників і виробників, у результаті чого найбільший виробник тютюнових виробів в Азербайджані European Tobacco Vaku оголосив про різке зниження цін на свою продукцію. Незабаром діюча в Азербайджані Британська компанія «Imperial Tobacco» знизила ціни на марку сигарет West. Роздрібна ціна цих сигарет становила 2,7 маната, а тепер її пропонують купити за 1,3 маната. Сьогодні уряд Азербайджану намагається шляхом переходу на безготівковий розрахунок домогтися прозорості у цій сфері і тим самим забезпечити надходження податків до державної скарбниці.

Одним із заходів боротьби з незаконним переміщенням через митний кордон тютюнових виробів є їх відстеження, що означає визначення попереднього, теперішнього та реєстрацію майбутнього місцезнаходження усіх видів тютюнових пакувань (наприклад, пакетів, картонних упаковок і піддонів) у ланцюжку поставок до моменту сплати зборів або виконання інших зобов'язань. Система виявлення та відстеження тютюнових виробів вже реалізована у Туреччині та Кенії. У Гонконгу використання комп'ютерних програм для відстеження пересування сигарет і співробітництво з іншими країнами сприяло значному падінню рівня контрабанди сигарет. Бразилія, наприклад, ще у 2007 р. впровадила систему контролю і моніторингу, включаючи використання цифрової системи нанесення позначки про сплату податку, що забезпечує ідентифікацію кожної окремої



упаковки. Цифрова позначка передбачає використання невидимого чорнила і включає унікальний прихований код із зазначенням даних для кожної упаковки. Ці коди містять дані про виріб для кожної упаковки сигарет, що завантажуються на сервер управління даними під контролем Міністерства фінансів. Бразильська система контролю і моніторингу була оновлена в 2011 р. Відповідно до законодавства, кожна пачка сигарет, що випускається в Бразилії на експорт, повинна мати унікальний ідентифікаційний код, котрий наноситься на виробничій лінії, для визначення походження виробів та контролю за їх переміщенням. Режим маркування сигарет, застосований до товарів, що експортуються, передбачає використання видимого двовимірного матричного коду на пакетах і картонних упаковках (замість невидимого коду, що наноситься на побутові вироби). В кінці цифрового коду додаються букви BR, що вказують на те, що сигарети виготовлені в Бразилії. Використовуючи посилання в Інтернеті, посадові особи правоохоронних органів отримують доступ до інформації (такої, як дата і місце виготовлення та країна призначення) для відстеження упаковки шляхом введення її цифрового коду. Витрати на систему відстеження в Бразилії оцінюються в розмірі 0,016 дол США на упаковку, а в Кенії на рівні 0,023 дол США на упаковку. Згідно із законодавством в обох країнах витрати покриватиме тютюнова промисловість. У Бразилії виробники оплачують тільки техобслуговування після установки і введення системи в експлуатацію. Виробники мають право на віднімання 0,016 дол США із суми сплачуваного ними федерального податку. Витрати на техобслуговування системи складають менше 1% роздрібною ціни сигарет. Якщо уряд планує взяти на себе ці витрати, їх можна знизити завдяки використанню рішень, які можуть запропонувати різні постачальники.

Відстеження і простеження тютюнових виробів є цілком реальним. Проте цей процес вимагає застосування міжнародних визначених стандартів, наприклад, для розпізнавання і реєстрації даних і обміну даними. Необхідно рекомендувати обладнання для зчитування та реєстрації даних, прийнятне для використання в міжнародному контексті, наприклад, для смартфонів.

Організація співпраці національних інституцій є досить ефективним заходом на шляху ліквідації незаконної торгівлі тютюно-



## **РОЗДІЛ 1. Теоретичні та історичні аспекти протидії незаконному переміщенню через митний кордон тютюнових виробів**

---

вими виробами. Згадуваний раніше у тексті найбільший у світі китайський ринок тютюнових виробів тісно пов'язаний із контрафактними сигаретами, виробництво і реалізацію котрих, а також експорт і контрабандне вивезення за межі країни контролюють добре організовані злочинні синдикати, що володіють міжнародною мережею спільників для контрабандного ввезення нелегальної продукції на територію країн призначення або транзитних регіонів. Із цієї причини Державне управління тютюнової монополії Китаю вжило деяких зусиль щодо налагодження тісної співпраці з Міністерством громадської безпеки (Ministry of Public Security) і Головним митним управлінням Китаю (General Administration of Customs China), в результаті чого Державне управління тютюнової монополії і поліція Китаю щороку проводять безліч рейдів: кількість арештів обчислюється тисячами, а обсяг вилучених контрафактних сигарет – мільярдами. На міжнародному рівні Головне митне управління Китаю, взаємодіючи з митними органами всього світу, сприяє європейським і північноамериканським митним службам в їх боротьбі з перевізниками контрафактних сигарет. У серпні 2010 р. ЄС і Головне митне управління Китаю провели в Шанхаї спільну конференцію, однією з основних тем якої стало співробітництво в сфері боротьби з нелегальними потоками китайських контрафактних сигарет. Крім цього, у Китаї практикується співпраця державних органів з представниками тютюнової промисловості, зокрема шляхом укладення угод. Державне управління тютюнової монополії Китаю вже понад 15 років тісно співпрацює з великими міжнародними тютюновими компаніями – British American Tobacco (BAT), Imperial Tobacco Limited (ITL), Japan Tobacco International (JTI) та Philip Morris International (PMI). Основою такої співпраці, що триває вже більше десяти років, є обмін інформацією і результатами розслідувань. Інформаційна взаємодія дозволяє Державному управлінню тютюнової монополії виявляти і карати виробників контрафактної продукції, а виробникам сигарет – вживати дієвих заходів щодо захисту своїх торгових марок за межами Китаю [76].

У цьому контексті доречно згадати про угоду між компанією Philip Morris International, Європейським Економічним Співтовариством та десятьма членами ЄС, укладену в липні 2004 р. (термін

дії – 12 років), у якій визначено суворі покарання у разі невідповідності нормативам. Дана угода стала результатом судового процесу проти компанії РМІ, обвинуваченої в незаконній торгівлі тютюном на території ЄС. Головна особливість цієї угоди полягає у тому, що компанію РМІ очікуватиме серйозне покарання, якщо вона не буде вживати заходів щодо попередження контрабанди своїх сигарет. Philip Morris International погодилася платити у випадку конфіскації її продукції: при конфіскації сигарет РМІ в десяти країнах ЄС компанія погодилась сплатити усі необхідні податки; при конфіскації понад 90 млн сигарет РМІ на території десяти країн ЄС компанія зобов'язалась сплатити усі податки в п'ятикратному розмірі [77].

Уряд Великої Британії ще у березні 2000 р. оголосив про проведення низки заходів щодо зменшення масштабів контрабанди, зокрема шляхом введення вимоги мати обов'язкову відмітку про сплату мита, а також збільшення кількості митників. Але ніякого покарання за невідповідність нормативам не запроваджено. Згодом у рамках проекту Tackling Tobacco Smuggling Together у Великобританії було розроблено комплексний міжвідомчий підхід до вирішення проблеми незаконного обігу тютюнових виробів за участю Міністерства охорони здоров'я і місцевих органів влади. Але, як відомо, для успішної реалізації будь-якого проекту необхідна перш за все сильна політична воля і прагнення охопити всі аспекти багатогранної проблеми. А це передбачає виділення достатніх фінансових ресурсів, постановку конкретних цілей і надання регулярних звітів про хід справ, щоб оцінити досягнуті успіхи (або звернути увагу на їх відсутність). У Великобританії вищезгадані детермінанти були враховані, а тому завдяки міжвідомчому підходу досягнуто скорочення частки нелегального ринку тютюнових виробів. Унаслідок цього щорічні надходження до державного бюджету від сплати ПДВ і акцизу збільшилися приблизно на 1 млрд фунтів стерлінгів. При річних витратах в обсязі менше 100 млн фунтів стерлінгів це відповідає рентабельності інвестицій на рівні 10 до 1. Разом із тим зауважимо, що коли Служба прикордонного контролю Великобританії (UK Border Force) влітку 2012 р. перевела своїх співробітників, котрі займалися митним оглядом, на ділянку імміграційного контролю, – досягти цільових показників з конфіскації нелегальних си-

## **РОЗДІЛ 1. Теоретичні та історичні аспекти протидії незаконному переміщенню через митний кордон тютюнових виробів**

---

гарет не вдалося. У підсумку, як показало дослідження Project Star, проведене компанією KPMG у 2012 р., споживання нелегальних тютюнових виробів у Великобританії істотно збільшилось. Це, знову ж таки, свідчить про важливість постійної підтримки достатнього рівня ресурсів для виявлення і припинення контрабанди тютюнових виробів. Крім того, Великобританія посилила законодавство і штрафні санкції за низкою напрямів і першою в світі розробила дійсно всебічну міжвідомчу стратегію по боротьбі з незаконною торгівлею тютюновими виробами, орієнтовану на скорочення не тільки пропозиції, але й попиту. Британський досвід показав, що правоохоронна діяльність не повинна обмежуватись лише зусиллями національних митних або поліцейських відомств. У деяких країнах до цієї роботи залучаються місцеві органи влади і структури, що займаються контролем якості продуктів харчування на рівні роздрібних підприємств. А тому наявність комплексної стратегії правоохоронної діяльності відіграє велику роль у боротьбі з незаконним обігом тютюнових виробів.

Державний митний комітет Республіки Білорусь головню зосереджує свою діяльність на питаннях виявлення фактів незаконного транспортування сигарет із використанням залізничного транспорту. Також вже майже припинено так звану «мурашину» контрабанду, якою займаються, як правило, жителі прикордонних районів. Цей вид незаконної діяльності досяг у певний період часу значного розмаху, що стало поштовхом для введення обмежень на вивезення за кордон тютюнової продукції. Особлива увага звертається на навчання співробітників навичкам розпізнавання контрабанди і контрафакту, вдосконаленню матеріально-технічної бази підрозділів, що багато в чому стало можливим завдяки допомозі компанії JTI. Для проведення спецоперацій були виділені транспортні засоби підвищеної прохідності, створюються висококомобільні кінологічні групи. Крім того, п'ять пунктів пропуску були обладнані мобільними рентген-установками, і ця робота постійно триває [78]. Майже на усіх пунктах пропуску встановлені спеціальні сканери, що дозволяють виявити цигарки навіть не оглядаючи авто за мінімальний проміжок часу. Саме тому Державний митний комітет Республіки Білорусь одним із пріоритетних напрямків ро-

боти з протидії контрабанді сигарет визначив розвиток партнерських відносин з виробниками тютюнових виробів, адже тенденція активізації незаконного обігу тютюнових виробів хвилює не тільки митні органи, а й виробників тютюнової продукції. Виходячи із взаємної зацікавленості в розширенні співпраці, на даний час Комітетом підписані меморандуми про взаєморозуміння з трьома із чотирьох найбільших виробників тютюнових виробів [79].

У Латвії проблема протидії контрабанді тютюнових виробів залишається досить актуальною. Згідно з інформацією офіційних осіб Управління митної поліції Служби державних доходів (СДД), у 2015 р. у порівнянні з 2013 р. загальна кількість сигарет, вилучених усіма правоохоронними органами, зросла в 1,9 рази. Кількість сигарет, вилучених структурними одиницями СДД у цей період часу, зросла в 2,5 рази. Всього за 2015 р. правоохоронні органи почали 296 кримінальних процесів про незаконний обіг сигарет, що на 58% більше аналогічного показника 2013 р. У 2016 р. прийнято План заходів щодо поліпшення ситуації на східному кордоні Латвійської Республіки та в прикордонні. Згідно із планом, посилено роботу правоохоронних органів у боротьбі з нелегальним обігом акцизних товарів в Латвії. Також продовжена робота над «Міжвідомчою угодою про співпрацю в питаннях безпеки державного кордону». На підставі підписаного 6 жовтня 2015 р. договору про співпрацю між СДД та Національною асоціацією виробників тютюнових виробів (НАВТВ), у 2016 р. в Латвії використана запропонована НАВТВ система маркування і цифрового відстеження сигарет.

У разі погіршення ситуації в країні зі станом злочинності вельми ефективним способом протидії є реалізація заходів щодо створення спеціалізованих контролюючих та правоохоронних структур. Так, згідно з наявною інформацією, Литва є як транзитною територією для контрафактних сигарет, так і їх активним споживачем. З метою припинення контрабандного ввезення тютюнової продукції в Литві функціонує урядова комісія вищого рівня з питань економічного та фінансового контролю і координації взаємодії між правоохоронними органами. Основні обов'язки в боротьбі з незаконною торгівлею покладені на Митний департамент Міністерства фінансів. Литовський уряд під наглядом Бюджетно-фінансового коміте-

## **РОЗДІЛ 1. Теоретичні та історичні аспекти протидії незаконному переміщенню через митний кордон тютюнових виробів**

---

ту парламенту прийняв план щодо посилення заходів по боротьбі з контрабандою та незаконним обігом підакцизних товарів. Оцінювати ефективність зазначених заходів запропоновано, перш за все, виходячи з показників збирання податків і виконання бюджету. Доречно нагадати, що ще у 2011 р. Департамент поліції, Митний департамент і Служба охорони державного кордону Литви підписали меморандум про взаєморозуміння, що регламентує питання співпраці цих структур в області боротьби з незаконною торгівлею тютюновими виробами. Відповідно до документа створено сім постійних робочих груп для координації дій зазначених відомств в регіонах, що межують з країнами, які не входять до складу Євросоюзу. Розпочато практику проведення офіційних щоквартальних нарад між представниками державних органів і законослухняними учасниками ринку. Крім того, для боротьби з незаконною торгівлею виділено додатковий штат співробітників. Введена нова система заохочень із загальним бюджетом в розмірі 850 тис. євро, покликана мотивувати співробітників правоохоронних органів у напрямі досягнення максимальних результатів. Вживаються заходи по боротьбі з корупцією: ротація кадрів в Митному департаменті і Службі охорони державного кордону (понад 300 співробітників переведені на інші посади); формування груп швидкого реагування з числа співробітників Митного департаменту і Служби охорони державного кордону для повторного огляду товарів; постійний нагляд за діяльністю державних службовців із боку Служби спеціальних розслідувань – правоохоронної структури, що підпорядковується безпосередньо Президенту Литви. Також створено спільну слідчу групу з числа співробітників Кримінальної служби Митного департаменту, оперативного відділу Служби охорони державного кордону, Служби розслідування фінансових злочинів, Бюро кримінальної поліції та Департаменту державної безпеки для припинення діяльності виявлених організованих злочинних угруповань. Унаслідок вжитих заходів порушено низку кримінальних справ проти співробітників Митного департаменту і Служби охорони державного кордону та ліквідовано два міжнародних злочинних угруповання, що займалися контрабандою тютюнових виробів на території Литви. Таким чином, безсумнівно, найбільш швидко реалізованим способом проти-

дії контрабанді є силова протидія правоохоронних органів, зокрема оперативне реагування на зміну кримінального становища в країні з використанням внутрішніх ресурсів.

У результаті приєднання в 2004 р. Польщі до ЄС були «стерті» митні кордони цієї держави з Німеччиною, Чехією, Словаччиною та Литвою. Розпочалося ввезення товарів без необхідності здійснення митного огляду між країнами Євросоюзу, а також значно зросла потреба зміцнення кордонів із Росією, Білоруссю і Україною, як з зовнішнім кордоном ЄС. А тому, Польській Митній Службі довелося перенаправляти на Схід великі сили і засоби на обслуговування зовнішнього кордону Євросоюзу. Наслідком вступу Польщі в ЄС стали також зміни в сфері компетенції Митної Служби. Зрештою, організаційна структура Митної Служби була пристосована до реалізації завдань в новій політичній та економічній реальності шляхом зменшення числа митних відділень, а також за допомогою кадрового зміцнення кордонів з Росією, Білоруссю і Україною. Створено спеціальні мобільні групи службовців для швидкого і чіткого виконання завдань Митної Служби на території всієї країни. Посадові особи, які несуть службу в цих групах, були забезпечені сучасним обладнанням для ефективного виконання завдань. На східних прикордонних переходах встановлені спеціальні технічні засоби митного контролю, що сканують автомобілі, потяги і багаж, а також встановлені детектори «контрабанди». Службові собаки навчені, передовсім, знаходити тютюнові вироби. В результаті вжитих заходів ситуація щодо незаконного переміщення тютюнових виробів на польських кордонах значно поліпшилась [80]. До того ж, суттєвому зменшенню контрабанди тютюнових виробів із-за східного кордону Польщі у 2016-2017 рр. сприяло ущільнення державного кордону і суворі політика контролю на КПП. Протягом трьох кварталів 2017 р. конфісковано нелегальний товар, передусім на східному кордоні, на загальну суму 292 млн злотих (понад 69 млн євро). Далі переважає контрабанда тютюнових виробів, проте цигарок зі Сходу стало набагато менше. У 2016 р. лише на кордоні з Білоруссю їх нелегальне ввезення скоротилося аж на 70 відсотків (з 13 млн злотих, тобто 3 млн євро, до нецілих 4 млн злотих, тобто майже 1 млн євро). А на кордоні з Україною, звідки ще недавно цигаркова

## **РОЗДІЛ 1. Теоретичні та історичні аспекти протидії незаконному переміщенню через митний кордон тютюнових виробів**

---

контрабанда йшла широким потоком, вона зменшилася на третину. За перших три квартали 2016 р. з цього напрямку ввезено товарів на суму 19 млн злотих (4,52 млн євро), а в аналогічний період цього року – на 13 млн злотих (3 млн євро). На всіх відрізках польського кордону тютюнову контрабанду зменшено в середньому на 20%. Як пояснюють прикордонники, в цьому допомогло використання дронів і тепловізійних камер, що дозволяють стежити за контрабандистами вночі [81]. Подібно до Польщі ситуація з посилення охорони східних кордонів повторюється й у Словаччині, а саме шляхом зміцнення технічного оснащення, підготовки персоналу та залучення службових собак. Особливо це стало актуальним в останні кілька років, коли Словаччина ввійшла у першу десятку країн – торгових партнерів України і товарообіг між країнами суттєво зріс. Поміж тим активізувався й незаконний обіг товарів. За даними ДФС протягом 2018 р. на українсько-словацькій ділянці кордону попереджено 1,1 тис. порушень, пов'язаних із незаконним переміщенням товарів, вартістю 8,4 млн грн. При цьому з незаконного обігу вилучено тютюнові вироби у загальній кількості понад 3,4 млн шт., що більше ніж за увесь 2017 р. (3 млн шт.).

У сусідній Угорщині, крім іншого, функціонують мобільні групи з протидії порушенням митного та податкового законодавства, а також з виявлення та припинення фінансових порушень. Мобільні групи діють на території країни з 2011 р. Вони сформовані з 300 посадових осіб Національної податкової та митної адміністрації (NTCA), 120 з яких є оперативними співробітниками. На чергуванні постійно знаходяться 12 мобільних груп для оперативного реагування на можливі порушення. Вказані підрозділи забезпечені високотехнологічним обладнанням, транспортними засобами, зброєю, програмно-інформаційними комплексами та засобами зв'язку, що дозволяє ефективно виконувати обов'язки щодо захисту національних інтересів Угорщини.

Складніше становище зони ЄС на східному кордоні Румунії. Українсько-румунська ділянка кордону є найбільш активною з точки зору правопорушень. На ній скоєно 22% усіх митних правопорушень Румунії. За статистичними даними румунської сторони у загальній масі незаконно переміщених до Румунії тютюнових ви-



робів частка тих, що прямують з України складає 25%. До того ж, контрабанда сигарет – це великий бізнес у Румунії. І вплив нелегальної торгівлі збільшується через бідність тих районів, де вона в основному відбувається – навколо кордонів з Україною та Молдовою. Для людей, які живуть поруч із східними кордонами країни, контрабанда сигарет стала способом життя. Переміщення пакета з тютюновими виробами кількома кілометрами через кордон може в чотири рази збільшити їх вартість. У регіоні з найвищим рівнем безробіття та бідності у всьому ЄС, не дивно, що незаконний тютюновий бізнес бурхливо розвивається. Перевезення десятків кілограмів нелегального тютюну через гірський кордон – це нелегке завдання. Співробітники прикордонної поліції повідомляють, що кур'єри або «мули», як їх ще називають, можуть переносити до 50 кілограмів тютюнових виробів кожен протягом 6-годинного гірського переходу в умовах складної місцевості та повної темряви. «Контрабандисти розраховують на те, що за умови складності ландшафту поліцейські менше патрулюють цю територію, дозволяючи контрабандистам дістатися до пункту призначення», – заявив один із співробітників поліції, які охороняють кордон з Україною. Щодо румунсько-молдовської частини кордону, то тут ситуація дещо відмінна. Контрабанда сигарет із Республіки Молдова вимагає іншого набору навичок. Винахідливість, а не фізична витривалість допомагає контрабандистам забезпечити надійність незаконного переміщення через кордон тютюнових виробів. Митна поліція визначила різні способи приховування контрабандних товарів. Нелегальні сигарети були виявлені прихованими в газових балонах, частинах кузова автомобілів, контейнерах для м'яких засобів, порожніх деревних стовбурах і навіть у банках із солінням. При цьому, ризикуючи, кур'єр отримує лише 3-4% прибутку, а от «Kingpins» отримують левову частку – близько 80% грошей, що надходять із чорного ринку тютюну, йдуть прямо їм у кишені. Лише з початку 2017 р. румунські правоохоронці затримали 75 млн незаконних тютюнових виробів, вартість яких становила близько 10 млн євро, а також затримали близько 400 контрабандистів за даними, зібраними [www.stopcontrabanda.ro](http://www.stopcontrabanda.ro) (веб-сайт, орієнтований на моніторинг блогерів контрабандних сигарет). За повідомленням цього ж джерела, після



## **РОЗДІЛ 1. Теоретичні та історичні аспекти протидії незаконному переміщенню через митний кордон тютюнових виробів**

---

того прикордонна поліція у липні поточного року затримала велику партію нелегальних сигарет українського походження (22 577 пачок на суму 265 000 лей), з 26 липня 2018 р. Прикордонний поліцейський округ Сучава розпочав заходи щодо боротьби з контрабандою сигарет.

Незважаючи на зусилля органів влади в боротьбі з незаконною торгівлею сигаретами та участь тютюнових компаній у спостереженні за ситуацією, Румунія залишається притулком для контрабандистів, які нелегально постачають сигарети у Європейський Союз. А це, згідно з недавнім дослідженням, призводить до щорічної втрати бюджету в 670 млн євро [82]. Разом з тим Румунія комплексно, системно та різнобічно підходить до вирішення проблеми протидії митним правопорушенням, де вагоме місце займає аналіз масиву статистичних даних, зібраних за багаторічний період. Так само відзначимо надзвичайну важливість у протидії незаконному переміщенню тютюнових виробів постійної міжвідомчої співпраці. В Румунії це досягається за рахунок: обміну оперативними даними та інформацією, проведення спільних заходів, участь у спільних програмах навчання, спільної експлуатації програм щодо аналізу ризиків і т.д. У країні також продовжується активна розбудова технічної складової митного контролю. Ще у 2015 р. румунська компанія MB Telecom розробила спеціально для літаків будь-яких розмірів пересувний сканер з рентгенівськими променями Roboscan 2M Aegia, встановлений на вантажівку та здатний виявити зброю, бомбу і предмети контрабанди, заховані в літаку. Сканер був протестований у східній Європі і дозволив виявити 76 тис. захованих пачок сигарет. Подібний автомобіль-сканер (Backscatter Van), встановлений наприкінці 2017 р. в брюссельському міжнародному аеропорту «Завентем», призначений насамперед для виявлення контрабанди наркотиків і сигарет у літаках тих рейсів, котрі в базі даних митниці належать до напрямків ризику.

Ураховуючи міжнародний характер контрабанди тютюнових виробів, припиненню їх незаконного обігу сприятиме координація зусиль на регіональному та субрегіональному рівнях. Прикладом роботи у цьому напрямі може стати досвід Південно-Африканської Республіки (ПАР), що найбільш активно і плідно на африкансько-

му континенті протистоїть даному виду злочинності. Це пов'язано з тим, що ПАР – основний ринок збуту контрабандних сигарет, вироблених в сусідніх і деяких інших країнах. При цьому найбільшим виробником «нелегальних білих» сигарет, що ввозяться в ПАР, вважається Зімбабве. У цій країні діє шість тютюнових фабрик, що виробляють сигарети більш ніж 20 брендів. Більшість цих фабрик розташовані у експортній зоні, де держава надає підприємствам ряд привілеїв з метою стимулювання притоку іноземної валюти. Кожне з підприємств має відправляти не менше 80% готової продукції на експорт. Проте переміщення готової продукції і рух валютних надходжень ніяк не контролюються, оскільки нема політичної волі уряду Зімбабве, необхідної для ефективного вирішення проблеми незаконної торгівлі в країні. Загалом, за оцінками експертів, в Зімбабве щорічно виробляється більше 4 млрд сигарет, призначених для експорту. Основна частина готової продукції надходить в ПАР. Корупція на кордонах досягла високого рівня. Зокрема, щоб перевезти нелегальний вантаж на територію іншої країни, злочинці пропонують чиновникам хабарі в розмірі 50 тис. дол США з одного контейнера. При цьому правоохоронні органи Зімбабве рідко роблять будь-які по-справжньому ефективні дії, спрямовані на боротьбу з незаконною торгівлею. Для вирішення цієї проблеми державні органи ПАР почали активно співпрацювати з Асоціацією підприємств тютюнової промисловості ПАР (Tobacco Industry of South Africa, TISA). В рамках співпраці щомісяця проводяться оглядові наради Південноафриканських служб доходів (South Africa Revenue Services, SARS), зацікавлених у взаємодії з податковими органами, зустрічі зі спеціально призначеним представником з питань тютюнової галузі Дирекції з особливо небезпечних злочинів (Directorate of Priority Crimes, DPC), Поліцейської служби ПАР (South Africa Police Service SAPS). Організуються також презентації та семінари-наради за участю представників Південноафриканського митного союзу (South African Customs Union, SACU), Національного казначейства ПАР та інших зацікавлених сторін, що посідають важливе місце на національному та регіональному рівні [68].

Хорошим й дотепер актуальним прикладом координації зусиль на регіональному та субрегіональному рівнях стала Операція «На-

## **РОЗДІЛ 1. Теоретичні та історичні аспекти протидії незаконному переміщенню через митний кордон тютюнових виробів**

---

дія» ПП-16, проведена в ЄС ще у 2009 р. На підставі офіційного запиту, що надійшов з Німеччини в Європейське бюро по боротьбі з шахрайством, було розпочате розслідування (так звана Операція «Надія» ПП-16). Предметом розслідування стали підозрілі поставки тютюну з Бразилії через Литву, Польщу і Україну у Вірменію. Як з'ясувалося, в дійсності цей тютюн ніколи не доходив до пункту призначення, а осідав в інших місцях і використовувався для виробництва нелегальних сигарет. В ході розслідування у лютому 2011 р. проведено спеціальну операцію на великій нелегальній фабриці у Польщі. Крім того, в Литві було затримано шість контейнерів із тютюном. З тютюну, конфіскованого під час оперативно-слідчих заходів, злочинці могли зробити 120 млн сигарет, а збитки платників податків ЄС склали б 24 млн євро. Фабрику закрили ще на етапі випробувань, але якби вона почала випускати і поширювати сигарети, то Євросоюз в цілому і країни-члени ЄС зокрема несли б фінансові збитки в розмірі близько 6 млн євро у тиждень. За підсумками вивчення документів, що стосувалися попередніх поставок, з'ясувалося, що на нелегальному «імпорті» тютюну злочинне угруповання заробило понад 55 млн євро у вигляді несплачених зборів. Основні організатори злочинної діяльності заарештовані в Німеччині та Литві.

Дієвим способом протидії незаконному обігу тютюнових виробів можна також вважати удосконалення системи контролю за виробництвом сигарет всередині країни. Це сприятиме не лише зменшенню нелегального переміщення через митний кордон тютюнової продукції, а й дозволить знизити рівень незаконної торгівлі тютюном, в т.ч. контрабандного походження. Для прикладу розглянемо досвід Парагваю, де існує проблема протидії контрабанді тютюнових виробів і «нелегальних білих» сигарет, виготовлених на терені цієї країни. Дану продукцію незаконно вивозять в усі країни Латинської Америки. Як і в Китаї, в незаконному обігу тютюнових виробів беруть участь великі злочинні угруповання, а одним з найбільш поширених правопорушень є ухилення від сплати місцевих податків. За оцінками фахівців, 44% бразильських роздрібних точок, що працюють на законних підставах, торгують нелегальною продукцією парагвайського виробництва – ця цифра дає наочне уявлення

про загрозливі масштаби проблеми. На сьогоднішній день в Парагваї налічується близько 30 тютюнових фабрик, в тому числі 12 діючих. Сукупна виробнича потужність цих підприємств становить близько 100 млрд сигарет. Тож Уряд Парагваю працює над вдосконаленням системи контролю за виробництвом сигарет всередині країни. З цією метою введена електронна реєстрація промислових підприємств і ліцензування тютюнових компаній, а також за підтримки Міжнародного валютного фонду ведеться розробка цифрової системи верифікації і електронних рахунків. Завдяки співпраці галузевих компаній і влади прикордонних регіонів правоохоронним органам Парагваю вдалося досягти певних успіхів в боротьбі з незаконною торгівлею тютюновими виробами. У той же час цих заходів однозначно недостатньо, тому що помітного зниження обсягів контрабандної продукції, що надходить з Парагваю на ринки сусідніх країн, наприклад Бразилії, не сталося.

Окремої уваги вимагає корупція як неодмінна складова злочинних схем незаконного обігу сигарет. Прикладом нетерпимого ставлення до фактів корупції, пов'язаних з контрабандою тютюнових виробів, є Австралійська митна і прикордонна служба, котра у 2012 р. з метою зниження ймовірності серйозних посадових правопорушень та корупції була суттєво реформована. У період реформи особливу увагу приділено таким аспектам, як забезпечення професійної сумлінності працівників і забезпечення внутрішньої безпеки. Для цього кардинально реорганізовано діяльність відповідних основних функціональних підрозділів. В результаті, згідно з доповіддю Австралійської комісії з нагляду за дотриманням законності в правоохоронних органах (Australian Commission for Law Enforcement Integrity, ACLEI), на початку 2013 р. було заарештовано чотири співробітники Австралійської митної і прикордонної служби, які працювали в міжнародному аеропорту Сіднея. Один із заарештованих визнав свою провину за пред'явленими йому звинуваченнями, і у квітні 2013 р. Окружний суд штату Новий Південний Уельс засудив його до семи років тюремного ув'язнення без права умовно-дострокового звільнення раніше, ніж через чотири роки. Іншим заарештованим були пред'явлені звинувачення у скоєнні корупційних злочинів, включаючи зловживання службовим становищем, спробу дачі хабара державному службовцю

## **РОЗДІЛ 1. Теоретичні та історичні аспекти протидії незаконному переміщенню через митний кордон тютюнових виробів**

---

Австралійського Союзу і отримання хабара, а також вступ у злочинну змову. Крім того, був заарештований співробітник Міністерства сільського, рибного і лісового господарства Австралії (Department of Agriculture, Fisheries and Forestry, DAFF), якому пред'явили звинувачення в зловживанні службовим становищем, протиправне розголошення службової інформації, отриманні корупційних вигод і чиненні тиску на державного службовця Австралійського Союзу. До арешту цей співробітник входив до складу відділу DAFF з нагляду за дотриманням прикордонного режиму (Border Compliance Division, BCD) і працював в міжнародному аеропорту Сіднея. Всього в рамках даної операції було заарештовано ще 15 осіб, яких згодом засудили за різні злочини, включаючи вступ у злочинну змову, підкуп державного службовця Австралійського Союзу і участь в отриманні злочинних доходів.

Багато держав, навіть маючи спільні кордони, не вступають між собою в політичні і економічні союзи. При цьому вирішення глобальних проблем, а саме такою є контрабанда тютюнових виробів, настійно вимагає спільного пошуку рішень. У таких випадках корисно та необхідно вживати відповідні заходи і налагоджувати взаємодію в окремих областях задля вирішення конкретної проблеми. Про це свідчить досвід Туреччини. Після того, як у країні в 2010 р. відбулося істотне підвищення податків на сигарети і підняття ціни на алкогольну продукцію, ці товари почали провозитися в Туреччину нелегально. В результаті цього ринок контрабандної продукції значно зріс. Якщо у 2009 р. поліції вдалося виявити 448 092 пачки сигарет, провезених в країну без відповідного дозволу, то в 2010 р. таких пачок вже було 959 486. Число контрабандистів при цьому значно не збільшилося. У 2009 р. за звинуваченням в незаконному продажі алкогольної і тютюнової продукції були затримані 597 осіб, у 2010 р. – 616. Штрафи, сплачені шахраями в казну держави, склали 4,625 млн турецьких лір в 2009 р. і 4053 млн лір в 2010 р. Сьогодні пачка сигарет у Туреччині коштує приблизно 3 дол США, тоді як в сусідніх Сирії, Іраку, Ірані та Вірменії ціни коливаються від 1 дол США до 1,2 дол США за пачку. Це дозволяє контрабандистам заробляти близько 1,2 млрд дол США в рік. У зв'язку з цим, урядом країни було прийняте рішення про координацію дій Міністерства закордонних справ Туреччини

у рамках співпраці з сусідами по регіону в боротьбі з контрабандою тютюнових виробів. Раніше підписані угоди, укладені міністерствами і службами безпеки різних держав регіону, були неефективні і не здатні запобігти незаконним поставкам в Туреччину тютюнових виробів. Проте, пізніше все ж відбулись певні позитивні зрушення, а саме – згідно із заявою Міністерства торгівлі і митниці Туреччини – у серпні 2015 р. була припинена найбільша в історії контрабанда з Грузії до Туреччини. П'ять вантажівок перевозили 3,5 млн пачок сигарет вартістю 22 млн турецьких лір (7,9 млн дол). Повідомлялось, що операція готувалася протягом трьох місяців і була проведена співробітниками Служби митного контролю та боротьби з контрабандою за участю розвідки. У ході операції затримано 15 осіб, в тому числі п'ять співробітників митниці.

У боротьбі з контрабандою та порушенням митних правил в деяких державах активно використовуються різноманітні громадські організації. Так, у Швеції незалежним моніторингом за рівнем злочинності в тих чи інших сферах суспільного життя займається створена ще у 1994 р. громадська організація «Демократичний аудит», яка об'єднує в собі провідних шведських політологів, економістів та науковців. Поряд із моніторингом стану розвитку демократичних свобод у шведському суспільстві, ця організація займається й вивченням специфічних питань, зокрема, пов'язаних із протидією контрабанді та порушенням митних правил, у тому числі, у сфері нелегального обігу тютюнових виробів.

Узагальнюючи стан речей щодо незаконного обігу тютюнових виробів та системи протидії такому обігу на основі аналізу міжнародного та зарубіжного досвіду, можна стверджувати, що, незважаючи на вимогу Угоди про асоціацію з гармонізації акцизних ставок на тютюнові вироби, до тепер існують суттєві розбіжності у вартості цього підакцизного товару (рисунки 1.2 і 1.3; таблиця 1.3).

І не лише диспаритет цін, а й корупція, відносно легкий спосіб швидкого заробітку, безробіття, відсутність кримінальної відповідальності створюють передумови для спроб незаконного переміщення тютюнових виробів через митний кордон з метою їх подальшої реалізації. Обсяги незаконно вивезеної та реалізованої тютюнової продукції у Європі наочно відображені у таблиці 1.4.

**РОЗДІЛ 1. Теоретичні та історичні аспекти протидії незаконному переміщенню через митний кордон тютюнових виробів**



Рис. 1.2 – Середня ціна пачки сигарет у 2016 р.

Джерело: [83]

Таблиця 1.3

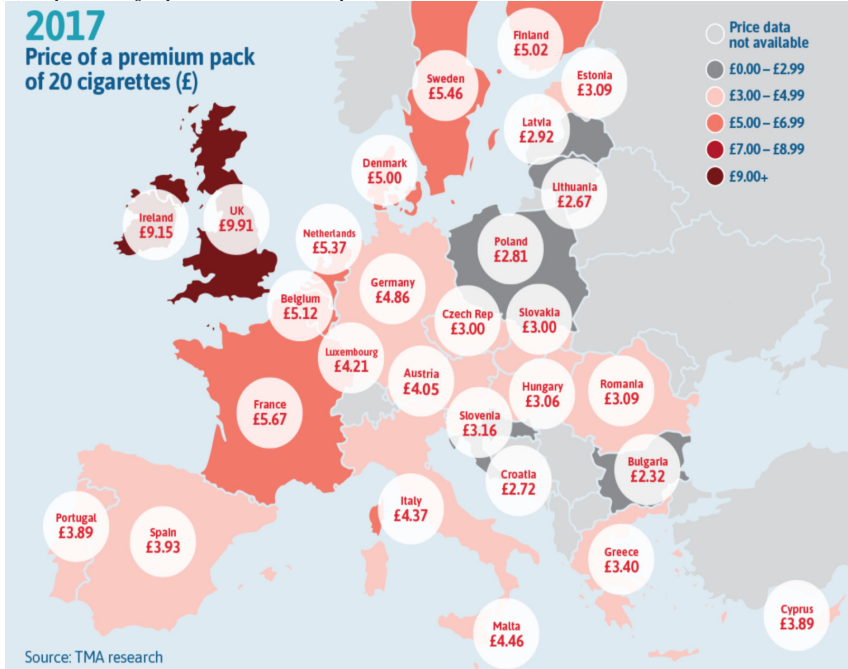
Середня ціна пачки сигарет у 2017 р.

Країна	Ціна (євро)	Країна	Ціна (євро)	Країна	Ціна (євро)	Країна	Ціна (євро)
Австрія	4,58	Ірландія	10,42	Норвегія	12,12	Угорщина	3,55
Албанія	1,60	Іспанія	4,44	Польща	3,17	Україна	0,52
Білорусія	0,60	Італія	4,76	Португалія	4,13	Фінляндія	5,68
Бельгія	5,73	Латвія	2,89	Росія	1,04	Франція	6,76
Болгарія	2,52	Литва	2,77	Румунія	3,26	Хорватія	3,05
Боснія і Герцеговина	2,12	Естонія	3,24	Сербія	1,80	Чорногорія	2,88
Великобританія	8,86	Молдова	0,66	Словаччина	3,06	Чехія	3,11
Греція	3,75	Нідерланди	6,05	Словенія	3,51	Швейцарія	7,27
Данія	5,41	Німеччина	5,47	Турція	2,23	Швеція	5,89



## Актуальні проблеми запобігання і протидії незаконному обігу тютюнових виробів

Джерело: сформовано авторами на основі [84]



**Рис. 1.3 – Вартість 1 пачки сигарет  
преміум-брендів у Європі в 2017 р.  
(у фунтах стерлінгів)**

Джерело: [85]

Таблиця 1.4

### Головні європейські споживачі нелегально завезених і реалізованих тютюнових брендів

Країна	Країни, в яких вироблена нелегальна продукція, в млрд штук	
Польща	1. Білорусь	2,68
	2. Україна	1,34
	3. Без маркування конкретної країни	1,46
Литва	1. Білорусь	0,53
	2. З маркуванням duty-free	0,05
	3. Без маркування конкретної країни	0,05



**РОЗДІЛ 1. Теоретичні та історичні аспекти протидії незаконному переміщенню через митний кордон тютюнових виробів**

*Продовження табл. 1.4*

Латвія	1. Білорусь	0,47
	2. Росія	0,12
Угорщина	1. Без маркування конкретної країни	0,22
	2. Білорусь	0,14
	3. Україна	0,08
Чехія	1. З маркуванням duty-free	0,13
	2. Білорусь	0,09
	3. Україна	0,08
Естонія	1. Росія	0,12
	2. Білорусь	0,09
Німеччина	1. Чехія	5,24
	2. Польща	4,79
	3. З маркуванням duty-free	1,81
	4. Білорусь	0,72
Італія	1. Без маркування конкретної країни	-
	2. З маркуванням duty-free	-
	3. Підробки	-
	4. Білорусь	0,59
Словаччина	1. Без маркування конкретної країни	0,07
	2. Україна	0,06
	3. Чехія	0,04
	4. Білорусь	0,02
Норвегія	1. З маркуванням duty-free	0,41
	2. Швеція	0,37
	3. Литва	0,13
	4. Польща	0,09
	5. Білорусь	0,09
Швеція	1. З маркуванням duty-free	0,24
	2. Без маркування конкретної країни	0,13
	3. Польща	0,09
	4. Данія	0,06
	5. Білорусь	0,03

Великобританія	1. З маркуванням duty-free	1,99
	2. Польща	1,38
	3. Пакистан	1,06
	4. Іспанія	0,91
	5. Румунія	0,71
	6. Білорусь	0,61

*Джерело: [86]*

Окрім причин, що зумовлюють незаконний обіг тютюнових виробів, важливим залишається питання відповідальності (адміністративна або кримінальна), зокрема за переміщення тютюнових виробів через митний кордон з порушенням митного законодавства. Адже саме відповідальність є безпосереднім наслідком скоєння правопорушення та єдино можливим механізмом забезпечення законності й правопорядку у сфері митного контролю. Зрозуміло, кожна держава має власне бачення з цього питання, що відображено в обранні різних видів юридичної відповідальності за порушення митних правил та контрабанди, предметом яких є тютюнові вироби, і така відповідальність залежить від ознак кожного конкретного вчиненого діяння і їх відповідності складу того чи іншого правопорушення (табл. А.1 Додатка А). При цьому, вважаємо за потрібне додати, що у разі зростання кількості правопорушень і злочинів найбільш простим способом протидії може стати посилення діючого законодавства, наприклад введення кримінальної відповідальності за контрабанду тютюнових виробів. Найчастіше це обґрунтована необхідність, оскільки адміністративними заходами не створити ефективної перепони на шляху потужних потоків нелегального тютюну [87]. Крім того, аналіз світового та європейського досвіду дозволяє констатувати, що, хоча й не в усіх країнах наразі передбачено кримінальну відповідальність за контрабанду тютюнових виробів як підакцизних товарів, переважна більшість країн-членів ЄС відносить такі дії до небезпечних злочинів та передбачає у якості покарання не лише суттєві штрафи, а й великі терміни ув'язнення.

## **РОЗДІЛ 1. Теоретичні та історичні аспекти протидії незаконному переміщенню через митний кордон тютюнових виробів**

---

У підсумку зазначимо, що проведене дослідження світових практик у сфері протидії та запобігання незаконному обігу тютюнових виробів дозволяє констатувати різноманітність застосовуваних підходів, що викликано як історичними обставинами формування та реалізації митної політики, так і є наслідком наявних інтеграційних процесів. Кожна держава у власний спосіб в залежності від історичних, культурних, географічних особливостей, економічних передумов вибудовує свій шлях у вирішенні цієї проблеми. Особлива увага приділяється превентивним заходам протидії незаконного обігу тютюнових виробів, оскільки такий підхід дозволяє системі працювати на випередження. Наявність комплексної стратегії правоохоронної діяльності також відіграє велику роль у боротьбі з незаконним обігом тютюнових виробів. На основі джерел із окремих країн ЄС, доповідей міжнародних агенцій та неурядових організацій, галузевих документів, експертних досліджень можна виділити найпоширеніші підходи до боротьби з незаконним обігом тютюнових виробів, особливо в частині протидії контрабанді та незаконній торгівлі таких виробів. До них віднесено ліцензування, маркування, національний облік, відстеження та простеження, примусове виконання, податок на експорт, податкову гармонізацію, угоди з промисловістю, просвітницьку діяльність та ін. Проте, зауважимо, що збільшення ціни на сигарети не гарантує однозначного зменшення обсягів їх нелегального переміщення через митний кордон, більш того, може призвести до переорієнтації каналів постачання контрабандних тютюнових виробів із зовнішніх ринків на внутрішній.

Ключовими заходами нормативно-правового та організаційного механізму протидії нелегальному обігу тютюнових виробів є такі: правові, зокрема, кримінальна відповідальність за це діяння, та податкові заходи; система маркування тютюнових виробів; міжвідомче співробітництво національних установ; співпраця державних органів із представниками тютюнової промисловості; координація зусиль на регіональному та субрегіональному рівнях; удосконалення системи контролю за виробництвом сигарет всередині країни через електронну реєстрацію промислових підприємств і ліцензуванням тютюнових компаній; ефективна діяльність правоохоронних органів, наділених повноваженнями для здійснення опера-

тивно-розшукових заходів; міжнародне співробітництво та обмін інформацією. За результатами узагальнення міжнародного досвіду організаційного забезпечення контролю за обігом тютюнових виробів, з'ясовано, що основними органами, котрі реалізують заходи щодо протидії нелегальному обігу підакцизних товарів є податкові та митні органи, уповноважені правоохоронні органи (поліція, федеральні агентства і т. д.), підрозділи фінансової розвідки та спеціальні уповноважені органи.

Враховуючи складність, багаторівневість та актуальність проблеми незаконного обігу тютюнових виробів, особливо в частині нелегального переміщення цього підакцизного товару через митний кордон, уряди країн світу повинні й надалі вживати заходів, котрі б забезпечували участь і ефективну координацію дій усіх відповідних державних органів, таких як митні служби, поліція, міністерства фінансів, охорони здоров'я тощо. Це необхідно для координації спільної роботи в даному напрямку. Крім того, для вирішення проблеми незаконного обігу тютюнових виробів слід передбачити забезпечення відповідних органів необхідними ресурсами в достатньому обсязі і налагодження тісної співпраці цих структур з іншими зацікавленими сторонами як на міжнародному, так і національному рівнях. Обмін інформацією з державними органами інших країн та міжнародними правоохоронними організаціями повинен стати нормою. При цьому законодавство повинно спиратися на збалансовану політику, котра в якості стримуючого фактора передбачала б суворі покарання за незаконне переміщення та торгівлю тютюновими виробами, а також забезпечувала б їх виконання в рамках ефективної судової системи.

З огляду на вищевикладене, на нашу думку, запозичення кращого зарубіжного досвіду щодо боротьби з незаконним обігом тютюнових виробів може бути ефективним в результаті поліпшення правового регулювання та організаційного забезпечення цієї сфери. Але, погоджуючись із надзвичайною важливістю вивчення іноземного досвіду, слід одразу відмовитись від його автоматичного перенесення в українські реалії. Адже, враховуючи вітчизняні традиції, менталітет, ступінь наукової розробленості проблеми, високий рівень корупції, економічні умови, у яких перебуває наша кра-

## **РОЗДІЛ 1. Теоретичні та історичні аспекти протидії незаконному переміщенню через митний кордон тютюнових виробів**

---

їна, на сучасному етапі жодна із зарубіжних практик не може бути патернальною для наслідування. А отже – для України необхідним є пошук власного шляху боротьби з незаконним обігом тютюнових виробів, зокрема через удосконалення нормативно-правової та організаційної складової механізму запобігання та протидії незаконному переміщенню через митний кордон України тютюнової продукції та, відповідно, розробку дієвих заходів.

### **1.3 Правове та організаційне забезпечення протидії незаконному переміщенню через митний кордон України тютюнових виробів та сировини**

Соціально організоване суспільство функціонує та розвивається лише на засадах чітко усвідомлених сформульованих правил-норм, котрі покликані відображати стан розвитку суспільних відносин, враховувати закономірності такого розвитку. Палітра загальносвітових процесів свідчить про розмежування соціальних спільнот, що знаходить своє відображення в існуванні незалежних державних утворень, функціонуванні економічних систем, спрямованих на задоволення потреб громадян тієї чи іншої держави. Поряд із тим, такі сучасні спільноти – держави та економіки окремих країн – є лише умовно незалежними, оскільки перебувають у доволі тісному взаємозв'язку та взаємозалежності. З огляду на це, такі правила-норми потребують обов'язкового формалізованого захисту, котрий є запорукою запобігання соціальному хаосу, правовому безладу, занепаду економіки та наслідкам цих процесів – падінню рівня життя та зубожінню населення. Відповідно до такої логіки викладу, можна припустити, що однією із найвагоміших сфер, у котрій правила-норми потребують якнайефективнішого формалізованого захисту, є сфера зовнішньоекономічних відносин. При цьому, осо-

близькістю формалізованого захисту в зазначеній сфері є те, що такий захист має здійснюватися на засадах дотримання балансу між двома найвагомими складовими успішної міждержавної взаємодії – безпеки торгівлі та її свободи. Рівень дотримання свободи торгівлі та забезпечення її безпеки багато у чому залежить від стану митних правовідносин – різновиду суспільних відносин, що пов'язані із переміщенням через митний кордон товарів, транспортних засобів, предметів, послуг тощо. Дієвість цих відносин, окрім інших чинників, також прямо обумовлюється ефективністю системи охорони та захисту встановлених законодавчо митних правил, як частини безпекової складової економічної взаємодії держав. Забезпечення економічної, державної та національної безпеки здійснюється, поряд із іншими заходами, шляхом реалізації заходів протидії порушенням митним правил. Такі порушення за своїм характером та вагомістю завдання шкоди можуть бути або злочинами, тобто діями, що мають високий рівень суспільної небезпеки, або адміністративними правопорушеннями, які мають нижчий, ніж злочини, рівень суспільної небезпеки, проте завдають певну шкоду суспільству, економіці, чи чинній системі державного управління. З огляду на це, порушення митних правил, не залежно від того, є вони злочинами чи адміністративними правопорушеннями, потребують адекватної реакції з боку повноважних органів, що є частиною механізму держави.

Отже, національний механізм забезпечення запобігання та протидії незаконному переміщенню через митний кордон України контрабанди та інших товарів, що не кваліфікуються як контрабандні, зокрема тютюнових виробів та сировини, є надзвичайно вагомою складовою механізму держави. Такий механізм має функціонувати, вдосконалюватись, трансформуватись відповідно до сучасних викликів та потреб суспільства на основі виважених, науково обґрунтованих рішень. До того ж, сучасні українські реалії характеризуються перманентно складними умовами становлення та розвитку молоді держави, економічною кризою, агресивними діями сусідньої держави та перебуванням у фактичному стані війни з Російською Федерацією, що потребує зосередження значної кількості суспільних та державних сил на веденні бойових дій на сході країни.

## **РОЗДІЛ 1. Теоретичні та історичні аспекти протидії незаконному переміщенню через митний кордон тютюнових виробів**

---

Задля розробки обґрунтованих пропозицій щодо удосконалення правового та організаційного забезпечення протидії такому резонансному виду порушення митних правил, як незаконне переміщення через митний кордон України тютюнових виробів та сировини, необхідно проаналізувати сучасний стан системи забезпечення митної безпеки в Україні, тенденції її розвитку та процеси, що відбуваються у цій сфері. Із цією метою, на нашу думку, доцільно у генезисі розвитку та становлення сучасної вітчизняної організаційно-правової системи протидії та запобігання митним правопорушенням виділити кілька етапів, взявши за основу такої періодизації роки прийняття трьох митних кодексів України: 1991 р., 2002 р. та 2012 р. І, хоча різні дослідники митної справи в Україні пропонують інші підходи до її періодизації (наприклад, Крисоватий А.І. розділяє сучасну історію митних органів на шість етапів, взявши за критерій такої періодизації заходи митно-тарифного регулювання [88, с. 54]), дозволимо собі, жодним чином не применшуючи внеску колег-науковців у розвій митної науки, запропонувати у якості основного критерію виокремлення етапів становлення та розвитку системи протидії та запобігання митним правопорушенням саме правову та організаційну складові вказаної системи.

Детально охарактеризуємо явища та процеси, що мали місце на кожному із етапів становлення й розвитку системи протидії та запобігання митним правопорушенням, відповідно до запропонованої нами вище хронології прийняття трьох митних кодексів України.

Точкою відліку першого етапу становлення й розвитку системи протидії та запобігання митним правопорушенням можна вважати 16 липня 1990 р., коли повноважний орган влади Української РСР проголосив Декларацію про державний суверенітет України, де у IV розділі, поряд із іншими життєво важливими для незалежності держави чинниками економічного характеру, такими як створення банкової, цінової, фінансової, податкової систем, формування державного бюджету та запровадження власної грошової одиниці, проголошувалось створення митної системи. Водночас, Закон УРСР «Про економічну самостійність Української РСР» від 3 серпня цього ж року, що має більш конкретне правове регулятивне значення, у ст. 12 прямо визначив право, можливість, та необхідність

для забезпечення економічної незалежності України самостійного створення власної митної системи, організаційно не підпорядкованої московському союзному центру управління. На виконання цього законодавчого положення 23 серпня 1990 р. Рада міністрів УРСР приймає постанову «Про створення Управління державного митного контролю при Раді міністрів УРСР», котрий 24 травня 1991 р. постановою Кабінету Міністрів РСР реорганізовано у Державний комітет митного контролю України. У той бурхливий нормотворчий період ще існував, хоча вже дещо формально, певний управлінський дуалізм, виражений у функціонуванні старої організаційної та управлінської системи СРСР та формуванні нового національного українського незалежного державного механізму. Така подвійність зберігалась до початку 1992 р., до моменту ліквідації Митного комітету СРСР. Відповідно, в Україні виникала потреба постійно підтверджувати свій курс на незалежність як політичну, так і економічну, у т.ч. у митній сфері. Тому ще один Закон УРСР «Про зовнішньоекономічну діяльність» від 16 квітня 1991 р., також наголошував на самостійному визначенні митної політики Верховною Радою України. А у червні 1991 р., у відповідь на прийняття Митного кодексу ще існуючого СРСР, Верховна Рада приймає закон «Про митну справу в Українській РСР», у якому зазначалось, що УРСР самостійно створює свою митну систему і здійснює митну справу як складову власної зовнішньополітичної та зовнішньоекономічної діяльності. Також визначалось, що Верховна рада та Кабінет Міністрів саме Української РСР (а не Союзу Радянських Соціалістичних Республік) здійснює загальне керівництво митною справою. А здійснення безпосереднього керівництва покладалось на Державний комітет митного контролю Української РСР, який створюється КМ УРСР. Логічним результатом такого самостійного курсу стало утворення нової держави України через прийняття Верховною Радою УРСР 24 серпня 1991 р. Акту Про проголошення незалежності України. Вже 11 грудня цього ж року Президент України (як новоутворений повноважний суб'єкт державного керівництва) видав Указ про утворення ряду центральних органів державної влади та управління, серед котрих було утворено й Державний митний комітет України (далі – ДМКУ). Основним завданням цього Комітету



## **РОЗДІЛ 1. Теоретичні та історичні аспекти протидії незаконному переміщенню через митний кордон тютюнових виробів**

---

було визначено забезпечення економічної безпеки України, дотримання законодавства про митну справу, здійснення митного контролю та митного оформлення.

Проте, незалежність від СРСР новоутворених вітчизняних організаційних структур не могла бути реалізована без власної розвиненої законодавчої бази. Тому найважливішою подією у митній сфері того періоду стало прийняття Митного Кодексу України 12 грудня 1991 р. (далі – МКУ) [89]. Кодекс одразу визначив межі сфер регулювання митною справою, яке мали здійснювати виключно найвищі органи державної влади та управління України – Верховна рада України, Кабінет Міністрів України та спеціально уповноважений орган державного управління в галузі митної справи – Державний митний комітет України. Останній разом із митницями України складав систему органів управління митною справою в Україні.

Цей кодекс серед головних завдань Держмиткому та митниць визначених ст.9 МКУ (ред. 1991 р.) поряд із захистом економічних інтересів України, контролю за дотриманням законодавства України про митну справу визначив завдання щодо боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил [89]. Принагідно потрібно наголосити на певній теоретико-правовій помилковості, що закладалась у митному законодавстві щодо поняття правопорушень, оскільки, з точки зору теорії права, правопорушення поділяються на злочини та адміністративні правопорушення. І контрабанда як злочин, і будь-яке із 17 визначених цим кодексом у Розділі VIII діянь (наприклад, Причалування до судна, що знаходиться під митним контролем) є порушеннями митних правил. Тому вважаємо, що більш доцільно до порушень митних правил адміністративного характеру було застосовувати термін «митне правопорушення», розуміючи під ним підвид адміністративного правопорушення. Тому у першій редакції вітчизняного митного кодексу достатньо було б сформулювати завдання щодо «боротьби з контрабандою та іншими порушеннями митних правил».

Тут доречно провести паралель із порушеннями Правил безпеки дорожнього руху, за які, залежно від наслідків, наступає або кримінальна відповідальність, або адміністративна. Так, наприклад, стаття 286 ККУ визначає як злочин діяння описані у цій статті, зокрема, таке порушення правил безпеки дорожнього руху або екс-

плуатації транспорту особою, яка керує транспортним засобом, що спричинило потерпілому середньої тяжкості тілесне ушкодження [90]. Якщо ж у результаті порушення правил безпеки дорожнього руху були завдані лише легкі тілесні ушкодження, то такі дії можуть кваліфікуватись як адміністративне правопорушення, передбачене ст.ст. 121-127 Кодексу України про адміністративні правопорушення [91]. У контексті нашого дослідження також доцільно звернути увагу на те, що процесуальна кваліфікація діяння щодо порушення митних правил та віднесення їх до злочину чи митного (адміністративного) правопорушення раніше також залежала від розміру заподіяної шкоди, зокрема шкоди, що спричиняється правам чи суспільним відносинам, котрі знаходяться під охороною закону. Вважаємо, що такий підхід щодо визначення змісту поняття контрабанди доцільно назвати широким. Подібний підхід діяв до 2011 р. і щодо визначення шкоди, що спричинялась контрабандою товарів, в т.ч. тютюнових виробів. Проте, в атмосфері декриміналізації зазначений підхід було нівельовано, внаслідок чого шкода економічного характеру, навіть якщо вона була явною загрозою економічній безпеці країни, при кваліфікації такого злочинного діяння як контрабанда вже до уваги не бралась. Натомість, щодо визначення контрабанди законодавець застосував вузький підхід, встановивши, що контрабандою визнається незаконне переміщення через митний кордон лише обмеженого переліку товарів.

При порівнянні двох охарактеризованих вище підходів стає очевидним, що перша редакція Митного кодексу України чітко була спрямована на захист економічної безпеки країни із застосуванням такого вагомого важеля, як кримінальна відповідальність за небезпечні діяння у митній сфері. Митний кодекс у першій редакції також містив важливі положення щодо боротьби з контрабандою, що вказувало на усвідомлення законодавцем високого рівня небезпеки для економіки країни, котру становить контрабанда різних товарів, в т.ч. тютюнових виробів.

Зокрема, такі важливі положення містилися у двох розділах Митного Кодексу України від 12 грудня 1991 р.: Розділі VII «Контрабанда» (Глава 1. «Контрабанда», Глава 2. «Контрольовані поставки наркотичних засобів, психотропних речовин», Глава 3. «Дізнання у справах про контрабанду»); Розділі VIII «Порушення митних пра-

## **РОЗДІЛ 1. Теоретичні та історичні аспекти протидії незаконному переміщенню через митний кордон тютюнових виробів**

---

вил. Провадження у справах про порушення митних правил» (Глава 1. «Порушення митних правил та відповідальність за такі порушення», Глава 2. «Провадження у справах про порушення митних правил», Глава 3. «Виконання постанов митного органу України про накладення адміністративного стягнення»).

Саме цей МКУ у ст. 100 визначав поняття контрабанди як «переміщення товарів, валюти, цінностей та інших предметів через митний кордон України поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю, вчинене у великих розмірах, або групою осіб, які організувалися для заняття контрабандою, або з використанням для цього будь-яких форм підприємницької діяльності, а так само таке ж незаконне переміщення наркотичних засобів, сильнодіючих, отруйних, радіоактивних, вибухових речовин, зброї та боєприпасів...» і встановлював, що такі діяння є кримінально карними.

Цим визначенням послуговувались майже десять наступних років. У редакції Митного кодексу України 2001 р. воно зазнало певних трансформацій, у результаті чого контрабандою стало вважатися «переміщення через митний кордон України поза митним контролем цінностей та інших предметів у великих розмірах, а так само таке ж незаконне переміщення культурних цінностей, отруйних, сильнодіючих, радіоактивних, вибухових речовин, зброї та бойових припасів (крім гладкоствольної мисливської зброї та бойових припасів до неї), наркотичних засобів, психотропних речовин або прекурсорів ... і карається відповідно до закону».

Таке визначення контрабанди, хоча й містило багато запозичень зі старого радянського законодавства, проте корелювалось із міжнародним визначенням цього діяння, закріпленим у Конвенції, прийнятій у Найробі 9 червня 1977 р. [32].

Особливістю МКУ у редакції 2001 р. також є те, що можливість ефективно протидії контрабанді товарів забезпечувалась не лише визначенням такого діяння як злочину для всіх видів товарів, а й встановленим ст.102 цього Кодексу статусом органів дізнання у справах про контрабанду для митних органів. Такий статус надавав можливість застосовувати широкий спектр оперативних-розшукових заходів, прийомів, методів та засобів. Коло повноважень забезпечу-

вало можливість особам, які виявили ознаки злочину, одразу, «по гарячих слідах», фіксувати докази, проводити невідкладні розшукові та слідчі дії, що суттєво збільшувало вірогідність розкриття злочину та притягнення злочинця до відповідальності. Із декриміналізацією товарної контрабанди та зняття з митних органів статусу органів дізнання така можливість зникла, а реалії сьогодення свідчать про суттєве погіршення криміногенної обстановки на митному кордоні України.

Для підвищення дієвих спроможностей митних органів у боротьбі з контрабандою ст. 101 МКУ (2001 р.) дозволяла митному органу здійснювати контрольовані поставки наркотичних засобів, психотропних речовин з метою припинення міжнародного незаконного обігу наркотичних засобів та психотропних речовин і виявлення осіб, які беруть участь у такому обігу. Митні органи України в кожному окремому випадку за домовленістю з митними та іншими відповідними органами іноземних держав або на основі міжнародних договорів України мали можливість використовувати метод «контрольованої поставки», та допускати під своїм контролем ввезення в Україну, вивезення з України або транзит через її територію наркотичних засобів та психотропних речовин, включених у незаконний обіг. Рішення про використання методу «контрольованої поставки» приймалися Державним митним комітетом України. У разі прийняття рішення про використання методу «контрольованої поставки» кримінальна справа щодо особи, яка здійснює незаконний обіг наркотичних засобів та психотропних речовин, не порушувалась, а про прийняте рішення Державний митний комітет України негайно повідомляв органи прокуратури.

Отже, можемо констатувати, що у період дії першої (1991 р.) редакції Митного кодексу України на митні органи України не лише покладалось завдання щодо боротьби з контрабандою та іншими порушеннями митних правил, але й вони наділялись відповідними доволі потужними правовими, процесуальними та оперативно-розшуковими повноваженнями для виконання такого завдання.

Значний об'єм регулятивних положень щодо визначення складу митних правопорушень та порядку провадження у справах про ці правопорушення містив Розділ VIII «Порушення митних правил. Провадження у справах про порушення митних правил».

## **РОЗДІЛ 1. Теоретичні та історичні аспекти протидії незаконному переміщенню через митний кордон тютюнових виробів**

---

Хоча визначення поняття порушення митних правил кодекс у тій редакції не подав, Главою 1 «Порушення митних правил та відповідальність за такі порушення» безпосередньо порушеннями митних правил було визнано сімнадцять протиправних діянь: 1) незупинення транспортного засобу (ст. 104); 2) відправлення транспортного засобу без дозволу (ст. 105); 3) причалювання до судна, що знаходиться під митним контролем (ст. 106); 4) перешкодження доступу службової особи митного органу України до предметів, що знаходяться під митним контролем (ст. 107); 5) неподання митному органу України документів, необхідних для здійснення митного контролю (ст. 108); 6) недовідання в митний орган України предметів та документів (ст. 109); 7) пошкодження або втрата митного забезпечення (ст. 110); 8) вантажні та інші операції, що проводяться без дозволу митного органу України (ст. 111); 9) видача предметів без дозволу митного органу України або їх втрата (ст. 112); 10) порушення зобов'язання про зворотне вивезення чи зворотне ввезення (ст. 113); 11) порушення зобов'язання про транзит (ст. 114); 12) переміщення предметів через митний кордон України з приховуванням від митного контролю (ст. 115); 13) переміщення предметів через митний кордон України поза митним контролем (ст. 116); 14) зберігання, перевезення чи придбання предметів, ввезених на митну територію України поза митним контролем або з приховуванням від такого контролю (ст. 117); 15) недекларування предметів чи декларування їх не своїм найменуванням (ст. 118); 16) використання предметів, щодо яких надано пільги по обкладенню митом, в інших цілях без дозволу митних органів України (ст. 119); 17) дії, що спричинили недобори митних платежів (ст. 120).

Кодекс містив розгалужену процесуальну частину, у котрій було визначено повноваження посадових осіб митних органів України щодо провадження у справах про митні правопорушення та наділено їх правовими можливостями здійснювати весь комплекс дій на всіх стадіях провадження — від розслідування та розгляду справи до прийняття рішення.

Кодекс у ст. 135 визначив органи та службових осіб, уповноважених розглядати справу про порушення митних правил, – митні органи України. Також Кодекс встановив, що справи про порушення митних правил розглядаються:

- від імені Державного митного комітету України – уповноваженою службовою особою цього Комітету;

- від імені митниць України – начальниками митниць чи їх заступниками.

Повертаючись від правового до організаційного сегментів забезпечення діяльності митних органів та їх протидії митним правопорушенням, звернемо увагу, що у доволі стислі строки було утворено, як слушно зауважує Дорофеева Л.М., дворівневу систему безпосереднього управління митною справою. Перший рівень становив Державний митний комітет України, а другий рівень – митниці України [33, с. 319]. Поряд із тим, загальний, хоча не менш вагомий, управлінський вплив здійснював Кабінет Міністрів України, Президент України та Верховна рада України. Так за короткий строк було проведено масштабну організаційну кампанію по створенню системи нормативно-правових актів, що регулювали митну справу в незалежній Українській державі, та систему митних органів України, що реалізовували це законодавство, контролювали його та застосовували за необхідності притягнення правопорушників до відповідальності. Створення розгалуженої системи митниць, особливо на раніше неконтрольованих ділянках новоствореного кордону з Росією (2295 км), з Білоруссю (1084 км) та Молдовою (1222 км), а також обтяжених через збільшення пасажирських, транспортних та товарних потоків митниць на ділянках старого західного кордону з Румунією (614 км), Польщею (542 км), Угорщиною (137 км), Словаччиною (98 км) призвели до суттєвого навантаження на дворівневу організаційно-управлінську систему «Держмитком-митниці».

Такий стан обумовив прийняття управлінського рішення про зміну структури безпосереднього управління у митній сфері. Дворівневу систему управління було реформатовано у трирівневу шляхом утворення територіальних митних управлінь. Як зазначають дослідники, якщо на початок 1994 р. функціонувало 65 митниць то після реструктуризації управлінської системи було розгорнуто діяльність 8 територіальних митних управлінь, 69 митниць та 245 митних постів. Ці зміни були затверджені Законом України від 28 січня 1994 р. «Про внесення змін та допо-

## **РОЗДІЛ 1. Теоретичні та історичні аспекти протидії незаконному переміщенню через митний кордон тютюнових виробів**

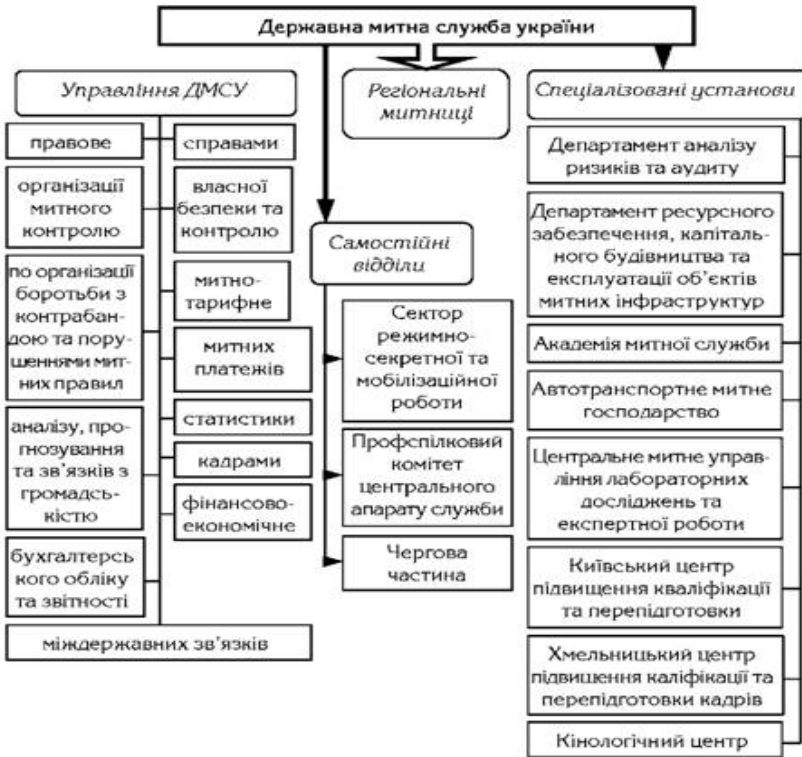
---

внень до деяких законодавчих актів України з митних питань». Також було розширено повноваження Президента України щодо права створення спеціально уповноваженого органу управління в галузі митної справи (тобто центрального органу виконавчої влади) та затверджено Положення про цей орган. Уже в 1996 р. Указом Президента України було утворено Державну митну службу України (далі – ДМС України) та затверджено Положення про цю службу. Серед семи основних завдань ДМС України визначено також і боротьбу з контрабандою та здійснення заходів щодо запобігання порушенню митних правил. Надзвичайно цікавим фактом є той, що Указ прямо наголошував на активізації боротьби з контрабандою, зокрема серед предметів контрабанди особливий акцент було зроблено на контрабанді підакцизних та високоліквідних товарів, що свідчить про усвідомлення тогочасним державно-управлінським апаратом рівня небезпеки для економіки країни, котру становить незаконне переміщення зазначених вище товарів. До таких товарів, зокрема, належать сигарети та інші тютюнові вироби. Указ не просто закликав до активізації протидії, але й зобов'язував створити відповідні органи, які будуть здійснювати таку протидію. У п. 4 цього Указу Держмитслужбі для боротьби з контрабандою, особливо з контрабандою наркотиків, підакцизних і високоліквідних товарів, зброї, вибухівки, культурних та історичних цінностей, здійснення митного контролю за енергоносіями, іншими товарами і транспортними засобами під час їх переміщення митною територією України пропонувалось утворити Центральну енергетичну митницю, а у зонах діяльності регіональних митниць – відділення по боротьбі з контрабандою і порушеннями митного законодавства, підпорядкувавши їх безпосередньо Держмитслужбі. Також Держмитслужбу зобов'язали здійснювати координацію заходів щодо боротьби з контрабандою наркотиків із Державним комітетом у справах охорони державного кордону України, Міністерством внутрішніх справ України і Службою безпеки України.

Автори підручника Митна справа Дубініна А.А., Сорокіна С.В., Зельніченко О.І. наводять таку сформовану на той час структуру Державної митної служби України (рисунок 1.4).



## Актуальні проблеми запобігання і протидії незаконному обігу тютюнових виробів



**Рисунок 1.4 Структура Державної митної служби  
усередині 90-х років XX ст.**

*Джерело: [92, с. 32].*

Серед управлінь центрального апарату ДМС України вагоме місце було відведено управлінню по організації боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил. У подальшому організаційно-управлінська структура ДМС України перебувала в активному пошуку оптимальної структури і зазнавала постійних змін. Ця перманентна трансформація полягала у почерговому встановленні трирівневої вертикалі управління «Центральний апарат – Регіональні митниці – Митниці», у котрій простежувалися певні особливості підпорядкування окремих митниць безпосередньо Центральному апарату, пізніше – дворівневої системи управління



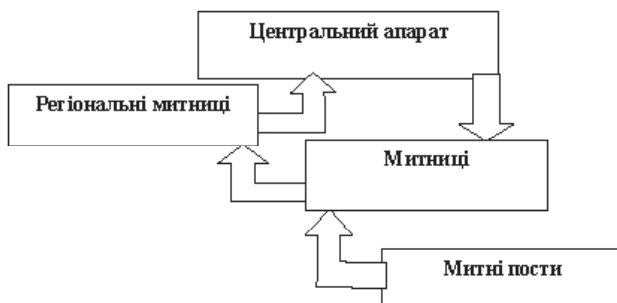
## **РОЗДІЛ 1. Теоретичні та історичні аспекти протидії незаконному переміщенню через митний кордон тютюнових виробів**

типу «Центральний апарат – Митниці», хоча, із врахуванням значної кількості митних постів як структурних елементів митниці, де-факто йшлося про багаторівневу структуру управління митною справою [88, с. 101-105].

Відома дослідниця та практик у сфері митної справи Дорофеева Л.М. зазначає, що у кінці 90 років ХХ століття адміністративна реформа ДМС України полягала у переході від територіального підходу управління місцевими підрозділами до регіонального підходу. Було утворено 10 регіональних митниць, кількість митниць скорочено з 69 до 55, а кількість митних постів – з 268 до 199 (рисунок 1.5).

Автори підручника Митна справа А.А. Дубініна, С.В. Сорокіна та О.І. Зельніченко наводять наступну структуру митниці, що функціонувала на кінець 90-х років минулого століття (рисунок 1.6).

Як видно із рисунка 1.6, у структурі митниці був доволі потужний ієрархічний правоохоронний блок, очолюваний начальником митниці, якому безпосередньо підпорядковувався заступник начальника митниці, який, у свою чергу, здійснював безпосереднє керівництво усіма структурними підрозділами правоохоронного блоку, а також мав у своєму підпорядкуванні відділ (сектор) митної варті. Також правоохоронне забезпечення покладалось на відділ (сектор) технічних засобів митного контролю, митну лабораторію (за наявності) та чергову частину, що здійснювала вчасне реагування на правопорушення. Вагомий внесок у оперативне та ефективне зосередження зусиль на запобіганні та протидії проявам порушень митних правил міг забезпечити від-



**Рисунок 1.5 – Схема митної системи України внаслідок адміністративної реформи у кінці 90-х років ХХ ст.**

*Джерело: [33, с. 323]*

діл статистики, контролю й аналізу. Закриту інформацію можна було отримувати та відправляти завдяки Секретно-мобілізаційній частині, а особисту охорону співробітників митниці та проведення контрзаходів забезпечував сектор інспекції та власної безпеки.

Охарактеризована типова структура була притаманна і митному посту, до штату котрого входили інспектори з боротьби щодо порушення митних правил, інспектори з огляду, група митної охорони, загін охорони митного кордону.

Таким чином, перший період функціонування системи митних органів характеризувався наявністю чітко вираженої правоохоронної складової як у законодавчих та інших нормативно-правових актах, так й у формуванні організаційної структури. Поряд із тим, контрабанда товарів, у т.ч. тютюнових виробів, набула значного розмаху. Щоб запобігти цьому необхідно було об'єднати зусилля цілої низки державних органів. Як відповідь на такі виклики з боку контрабандистів Кабінет Міністрів України видає постанову від 26 жовтня 2000 р. № 1608 «Про затвердження Програми протидії контрабанді та реалізації на внутрішньому ринку незаконно ввезених товарів на 2000-2001 роки» [93].

Обґрунтовуючи актуальність проблеми контрабанди товарів у постанові, Уряд визнавав, що чинні негативні процеси завдають значної шкоди економіці країни та набувають організованих форм, не зважаючи на комплекс організаційно-практичних заходів, здійснених центральними органами виконавчої влади (насамперед правоохоронними і контролюючими) з метою посилення боротьби з контрабандою. До основних причин активізації контрабандної діяльності в Україні Кабмін відносив недосконалість законодавства з питань протидії контрабанді та реалізації на внутрішньому ринку незаконно ввезених товарів і відсутність дієвої системи контролю за реалізацією на внутрішньому ринку незаконно ввезених товарів.

Програма була націлена на виявлення причин збільшення обсягу контрабанди та реалізації на внутрішньому ринку незаконно ввезених товарів, низької ефективності боротьби з цими явищами; посилення контролю з боку центральних органів виконавчої влади за додержанням вимог законодавства, що регулює зовнішньоеконо-

## **РОЗДІЛ 1. Теоретичні та історичні аспекти протидії незаконному переміщенню через митний кордон тютюнових виробів**

мічну діяльність, здійсненням заходів щодо запобігання незаконному переміщенню через митний кордон товарів та їх реалізації на внутрішньому ринку; удосконалення форм і методів протидії організованим злочинним угрупованням, пов'язаним з контрабандою; поліпшення взаємодії підрозділів правоохоронних органів України між собою та відповідними органами суміжних держав.



**Рисунок 1.6**  
Типова структура митниці

### **Рисунок 1.6 – Типова структура митниці**

Джерело: [92, с. 34]

Основними завданнями Програми було визначення заходів, необхідних для створення дієвого механізму боротьби з контрабандою, та умов, які унеможливають реалізацію на внутрішньому ринку незаконно ввезених товарів, у тому числі шляхом активізації дій державних органів для припинення контрабанди; об'єднання заходів організаційного, оперативного-розшукового, правового та інформаційного характеру з метою створення системи надійного захисту від контрабандного переміщення товарів через митний кордон та запобігання їх реалізації на внутрішньо-

му ринку; активізація роботи, пов'язаної з виявленням та викриттям злочинних угруповань, окремих осіб, які займаються контрабандною діяльністю або сприяють її провадженню. Серед нагальних заходів правового забезпечення програми була розробка нової редакції МКУ.

Поряд із тим, пропонувалось сприяти прискоренню розроблення та прийняття проекту закону України про внесення змін до чинного на той час ККУ щодо часткової декриміналізації статті 70 «Контрабанда» (хоча це й не було зроблено до 2011 р.). Тобто, розгорнувши широку програму заходів по протидії контрабанді, Уряд вирішив саме у цей період виплекати той найпотужніший засіб протидії цьому явищу, котрий застосовувався фактично всіма європейськими та іншими розвинутими країнами.

Зауважимо, що особливу увагу у Програмі було приділено розробці проекту протидії незаконному імпорту тютюнових виробів. Із цією метою в ході реалізації Програми передбачалось розробити Правила оптової торгівлі алкогольними напоями та тютюновими виробами, котрі б містили вимогу перекрити канали надходження в роздрібну мережу та на ринки незаконно ввезених (виготовлених) на територію України товарів. Також передбачалось внесення змін до Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» щодо визначення повноважень митних органів із питань боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил.

Вартим уваги дослідників з огляду на потребу формування сучасної протидії незаконному переміщенню тютюнових виробів через митний кордон було завдання Програми щодо організації роз'яснювальної роботи про негативні наслідки контрабанди для національної економіки та суспільства в цілому, установлення відповідальності за цей вид злочину.

У цей період, зокрема у 2000 р., Президент України видає доручення щодо ліквідації каналів нелегального ввезення та реалізації на внутрішньому ринку тютюнових виробів. На виконання цього доручення правоохоронним блоком системи митних органів та іншими центральними органами виконавчої влади було прийнято спільне рішення про проведення заходів, що отримали назву «Операція «Тютюн». Значна проблема із контрабандою тютюнових виробів обумовила проведення системи спільних заходів за участі

## **РОЗДІЛ 1. Теоретичні та історичні аспекти протидії незаконному переміщенню через митний кордон тютюнових виробів**

---

сил та засобів ДМС України, Служби безпеки України, Державної податкової адміністрації, Державного комітету у справах охорони державного кордону, Міністерства внутрішніх справ України та Державного комітету стандартизації, метрології та сертифікації. Аналізуючи зміст заходів, включених до Плану проведення спільної операції «Тютюн», логічно припустити, що ще у 2000 р.:

- на загальнодержавному рівні було визнано наявність та значення проблеми імпоротної контрабанди тютюнових виробів;

- визнано, що цю проблему можливо подолати лише спільними зусиллями правоохоронної системи держави та інших органів при наявності розуміння суспільством складності проблеми;

- були задіяні значні ресурси правоохоронної системи шляхом взаємодії та координації дій для подолання організованої контрабанди тютюну;

- визнано, що таку спільну діяльність необхідно здійснювати постійно;

- констатовано, що контрабанда тютюну здійснюється організованими злочинними угрупованнями по налагоджених стійких каналах;

- визнано, що злочинці застосовують різні способи для доставки та реалізації тютюнових виробів таких як:

- недоставляння вантажу на внутрішню митницю призначення;

- недоставляння вантажу у режимі транзиту до митниці виїзду з України;

- створення та забезпечення функціонування місць накопичення й продажу контрабандних тютюнових виробів у прикордонних районах та на всій території України;

- створення підпільних цехів, складських приміщень, де виготовляють та зберігають фальсифіковані тютюнові вироби;

- використання у контрабандних схемах суб'єктів підприємницької діяльності, що імпортують, зберігають і реалізують тютюнові вироби, у т.ч. не обліковані, та контрабандну продукцію, та суб'єктів підприємницької діяльності, що реалізують таку продукцію на ринках та у роздрібній мережі;

- залучення широкої мережі фізичних осіб для реалізації контрабандної продукції «з рук»;

Нажаль, необхідно констатувати, що проблема подолана не була. І сьогоднішні контрабандисти застосовують ті ж самі шляхи і схеми, що й раніше, а контрабанда тютюну та сировини в Україну та з України продовжує завдавати значної шкоди вітчизняній економіці, що, у свою чергу, псує імідж України на міжнародній арені, де визнають нашу країну одним із основних постачальників контрабандних сигарет у Європу. Необхідно визнати, що урядова Програма протидії контрабанді та реалізації на внутрішньому ринку незаконно ввезених товарів на 2000 - 2001 рр. не досягла бажаних результатів.

Наступним етапом розвитку правоохоронної складової митних органів доцільно вважати період прийняття Верховною Радою України другої редакції Митного кодексу України 1 липня 2002 р. [94], хоча, в силу певних обставин, він був введений у дію лише у 2004 р. Ця редакція кодексу відображала стратегічний курс України на запровадження світових стандартів у вітчизняну митну справу, в т.ч. і стандартів щодо боротьби з контрабандою та митними правопорушеннями. Обраний курс, також відображався у приєднанні України (11 липня 2000 р.) до Міжнародної конвенції про взаємну адміністративну допомогу у відверненні, розслідуванні та припиненні порушень митного законодавства від 09 червня 1977 р. (Конвенція Найробі). Ця конвенція містить значну кількість стандартів щодо протидії контрабанді та митним правопорушенням, і могла би у період підготовки нової редакції МКУ спонукати до розвитку правоохоронної складової діяльності ДМС України, а також підвищення рівня боротьби з контрабандою і митними правопорушеннями.

Чинна на той час редакція МКУ містила Розділ VII «Контрабанда», однойменні Главу 1 цього розділу та ст. 100, що визначала зміст такого злочинного діяння як контрабанда, не встановлюючи покарання за нього. Контрабандою визнавалось переміщення через митний кордон України поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю будь-яких товарів, а також інших предметів, що були приховані. На завершення у визначення було «вживлено» узагальнюючий вислів про те, що контрабанда карається відповідно до закону. Тобто, формулювання МКУ не вступали у протиріччя із ККУ і не дублювали його роль. Також цей розділ містив Главу 2

## **РОЗДІЛ 1. Теоретичні та історичні аспекти протидії незаконному переміщенню через митний кордон тютюнових виробів**

---

«Контрольовані поставки наркотичних засобів, психотропних речовин» із однойменною ст. 101.

Так, як саме МКУ є основним кодифікованим актом для визначення статусу та відповідних повноважень митних органів України, то логічною перевагою цього акту було визначення ним статусу митних органів як органів дізнання. Стисла, але вагома Глава 3 цього розділу містила ст. 102 «Дізнання у справах про контрабанду», котра не двозначно вказувала, що митні органи України є органами дізнання у справах про контрабанду. А також визначала, що дізнання у справах про контрабанду ведеться митними органами України відповідно до законодавства України.

Частина цієї редакції щодо порушення митних правил співпадала з відповідними положеннями попередньої редакції МКУ та визначала порушенням митних правил 17 протиправних діянь, регламентуючи також порядок провадження у справах про порушення митних правил.

Щодо організаційної складової, то у цій редакції Кодексу визначалось, що до системи митних органів, яка становить Митну службу України, входить спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади в галузі митної справи, якому підпорядковані регіональні митниці, митниці та спеціалізовані митні установи. Упродовж наступних років дії цієї редакції Кодексу продовжувались пошук оптимальної структури служби, що призвело до того, що уже у 2005 р. ієрархія підпорядкованості зазнає змін, і митниці виводяться із підпорядкування регіональних митниць та підпорядковуються безпосередньо центральному апарату ДМС України. У 2006 р. відповідно до наказу ДМС України № 785 від 15 вересня 2006 р. створюється п'ять регіональних митниць (Західна, Східна, Південна, Кримська та Центральна регіональна), продовжують функціонувати Київська, Енергетична та Інформаційна митниці, котрі теж мають статус регіональних і котрим підпорядковуються 39 митниць. У той же час, уже наступного року знову відбулось фактичне повернення до дворівневої системи управління «Центральний апарат ДМС України – митниці».

Важливу складову організаційно-правового механізму управління митною справою, а відтак – сферою протидії контрабанді, у

т.ч. тютюну, та іншим митним правопорушенням, становило Положення про Державну митну службу України, затверджене постановою Кабінету міністрів України від 18 липня 2007 р. № 940. У Положенні визначався статус ДМС України як спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів [95]. Серед дванадцяти основних завдань ДМС України, визначених цим Положенням, є такі, що відносять питання протидії злочинам та митним правопорушенням до безпосередньої зони відповідальності цієї служби. А саме: забезпечення захисту економічних інтересів України; організація та проведення у межах своїх повноважень боротьби з контрабандою і порушеннями митних правил.

Для виконання основних завдань ДМС України наділялась рядом повноважень, що входили до елементів механізму протидії контрабанді тютюнових виробів та їх незаконного переміщення. Окремі із цих повноважень становлять особливий інтерес для нашого дослідження. Зокрема, йдеться про повноваження щодо вжиття разом з іншими органами виконавчої влади заходів щодо недопущення переміщення через митний кордон України товарів, що не відповідають вимогам якості та безпеки (а отже – підроблених тютюнових виробів), а також контрафактних товарів (до котрих теж належать підроблені або виготовлені у інший незаконний спосіб тютюнові вироби); а також повноваження щодо запобігання та припинення контрабанди та порушень митних правил. Для ефективного здійснення такої діяльності органи ДМС України наділялись правом провадити дізнання у кримінальних справах про контрабанду, здійснювати провадження в адміністративних справах про порушення митних правил та контролювати проведення такої роботи регіональними митницями й митницями. Відповідно, і Кримінально-процесуальний кодекс України у редакціях, чинних у той період [96], ст.101 визначав митні органи як органи дізнання у справах про контрабанду. Також, відповідно до ст. 103, на митні органи як органи дізнання покладалась повноваження щодо вжиття необхідних оперативно-розшукових заходів із метою виявлення ознак злочину, зокрема контрабанди, та осіб, які його вчинили. Отже, бачимо, що



## **РОЗДІЛ 1. Теоретичні та історичні аспекти протидії незаконному переміщенню через митний кордон тютюнових виробів**

---

у той період митні органи були наділені всім комплексом повноважень щодо боротьби з митними правопорушеннями злочинного чи адміністративного характеру. Комплексність забезпечувалась узгодженістю кодексів як законодавчих актів та постанов Уряду як підзаконних актів. Нормативно боротьба з контрабандою, у т.ч. тютюнових виробів, та порушеннями митних правил опиралась на МКУ, Кримінальний кодекс України, Кримінально-процесуальний кодекс України та постанови Кабінету Міністрів України.

Поряд із процесом пошуку найбільш дієвої системи управління митною справою у цей період активно розвивається інформаційно-технологічна складова діяльності митниць щодо контролю за переміщенням товарів та транспортних засобів через митний кордон України. Створюється та вводиться в експлуатацію Автоматизована система митного оформлення (АСМО) «Інспектор» як складова Єдиної автоматизованої інформаційної системи ДМС (ЄАІС). Розробляються та вводяться в експлуатацію програмно-інформаційні комплекси такі як «Інспектор 2006» та підтримується його функціонування. Також розроблено та включено до системи значну кількість програмно-інформаційних комплексів, серед котрих ті, що безпосередньо відображають та оброблюють інформацію про порушення митних правил. В ЄАІС сформовано розділ «Боротьба з контрабандою», що містить ПІК «Аналітична та статистична обробка інформації про порушення суб'єктами ЗЕД чинного законодавства», введений у дослідну експлуатацію з 14 травня 2001 р. наказом Держмитслужби від 28 березня 2001 р. № 217. У наступні роки ця складова ДМС України потужно розвивається: у 2008 р. Уряд схвалює Концепцію створення багатофункціональної комплексної системи «Електронна митниця» [97].

Проте, попри значні зусилля контрабанда товарів залишається суттєвою загрозою для національної безпеки України. З огляду на характер цієї загрози Президент України та Уряд України започатковують низку програм спрямованих на подолання контрабанди. У 2005 р. було прийнято програму уряду «Контрабанда Стоп» [98]. Цікавою особливістю цієї державної програми було те, що в ході її реалізації формувалися спільні мобільні групи. Проте, діяльність цих груп не мала належної координації, вони самі обирали об'єкти,

на котрих здійснювали перевірку. Така вибірковість знизила ефективність діяльності спільних мобільних груп. Подекуди вона вносила дезорганізацію в процес митного оформлення товарів, і все це у сукупності призвело до наростання невдоволення серед бізнес-структур. Проте, ця Програма, особливо на початковій стадії реалізації, отримала вагомий позитивний резонансний відгук у суспільстві щодо можливостей подолання контрабанди та корупції у митних органах. І хоча реалізація Програми не забезпечила досягнення очікуваних результатів, без її упровадження та виконання, припускаємо, що ситуація з контрабандою в Україні сьогодні була би ще складнішою.

Невдовзі, у 2008 р. уже Президент України використовує свої повноваження щодо активізації боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил і своїм Указом від 4 березня 2008 р. № 195/2008 вводить у дію Програму боротьби з контрабандою та порушенням митних правил на 2008-2009 роки [99].

Аналітична преамбула Указу Президента засвідчує, що, не зважаючи на комплекс заходів, здійснених органами державної влади, контрабанда залишається одним із головних дестабілізуючих чинників внутрішнього ринку України, негативно впливає на розвиток національної економіки, її стратегічних галузей. Зауважимо, що цей висновок був зроблений тоді, коли застосовувалась кримінальна відповідальність за товарну контрабанду, в т.ч. тютюну, а митні органи мали повноваження здійснювати оперативно-розшукові заходи для розкриття злочинної діяльності як окремих осіб, так і організованих злочинних угруповань. До основних чинників, що призводять до поширення контрабанди, Президент України відніс:

- недостатнє співробітництво правоохоронних та контролюючих органів України з відповідними органами суміжних з Україною держав щодо обміну інформацією про боротьбу з переміщенням товарів поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю;

- сприяння посадових осіб органів державної влади, зокрема правоохоронних та контролюючих, юридичним чи фізичним особам у переміщенні через митний кордон України поза митним

## **РОЗДІЛ 1. Теоретичні та історичні аспекти протидії незаконному переміщенню через митний кордон тютюнових виробів**

---

контролем або з приховуванням від митного контролю товарів, транспортних засобів, історичних та культурних цінностей тощо;

- недосконалість нормативно-правового регулювання імпорту товарів та відсутність дієвого контролю за реалізацією імпортованих товарів на внутрішньому ринку;

- недосконале, суперечливе регулювання діяльності щодо боротьби з контрабандою та порушенням митних правил;

- наявність значної різниці між цінами на окремі групи товарів на світовому та внутрішньому ринках;

- безробіття серед мешканців прикордонних районів.

Проте, для подолання таких загрозливих факторів Президент України у даному Указі перш за все запропонував здійснити декриміналізацію правопорушень у сфері митної справи із одночасним посиленням адміністративної відповідальності шляхом встановлення адекватних штрафних санкцій за порушення митних правил, що невдовзі і було здійснено. Ця ініціатива видавалась як запозичення досвіду іноземних держав. Тобто, ставилось завдання декриміналізувати контрабанду і тим самим вивести з-під контролю та впливу правоохоронної системи держави злочинців, які тисячами тон, кубометрів, штук незаконно ввозили та вивозили з України, метал, зерно, нафтопродукти, вугілля, алкоголь, тютюнові вироби та десятки інших найменувань товарів, а для обґрунтування доцільності такої дії – знайти підстави у законодавстві інших країн. Доречно зауважити, що, хоча у ряді розвинутих країн зі стабільною потужною економікою робиться нахил до економічних стимулів протидії контрабанді, враховуючи високий рівень законнослухняності суб'єктів господарювання та усіх громадян, все ж серед важелів впливу присутня кримінальна відповідальність за контрабанду товарів, в т.ч. підакцизних, включаючи тютюнові вироби. Серед країн, де існує кримінальна відповідальність за контрабанду сигарет, є багато європейських країн, зокрема, Австрія, Велика Британія, Ірландія, Німеччина, Італія, Литва, Латвія, Польща, Словаччина, Румунія, Угорщина, Іспанія, Фінляндія.

І хоча офіційні особи заявляли про сподівання через гуманізацію відповідальності за правопорушення у сфері господарської діяльності досягнути кращих результатів запобігання вчиненню про-

типравних дій громадянами та суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності, час довів, що їх сподівання виявились безпідставними [100].

Проте, ряд незаангажованих науковців висловлювали іншу думку. Так відомий вчений Погорецький М.А. вказує на те, що «механічне» запозичення зарубіжного досвіду без урахування вітчизняних традицій, корумпованості вітчизняних правоохоронних і судових органів, менталітету, економічних умов, рівня злочинності, а також стану наукової розробленості правової реформи в Україні може призвести до дисбалансу у заходах щодо забезпечення необхідного рівня дотримання прав людини, або ж до зниження ефективності боротьби зі злочинністю [101].

Отож, декриміналізаційний підхід до протидії контрабанді, що почав превалювати в очікуваннях правоохоронної системи спонукав до суттєвого зниження правоохоронної складової державного механізму боротьби з контрабандою. Органи дізнання, попереднього слідства та перенавантажені справами суди знизили показники застосування заходів кримінальної відповідальності до контрабандистів. Не надто доступна інформація про показники боротьби з контрабандою у ці роки свідчила, що у 2009 р. було порушено справ на 445 млн грн, а стягнуто до бюджету лише 1,5 млн грн. У 2010 р. ситуація виглядала ще гіршою – при порушенні кримінальних справ за порушення митних правил на загальну суму 695 млн грн державі було перераховано лише 1,4 млн грн. А у 2011 р. до бюджету взагалі не було перераховано ні копійки при тому, що кримінальних справ за товарну контрабанду було порушено на 298,6 млн грн. За таких обставин справді напрошувався висновок про нульовий економічний ефект результатів кримінальної відповідальності за вчинення «товарної» контрабанди [102].

Наприкінці 2008 р. до протидії контрабанді долучається Рада національної безпеки і оборони України (далі – РНБО), котра у своєму рішенні за результатами виконання Програми боротьби з контрабандою та порушенням митних правил на 2008-2009 роки відзначала незадовільну координацію діяльності органів виконавчої влади в галузі митної справи. Вказувалось на відсутність системного підходу у розв'язанні проблем боротьби із порушеннями митного за-

## **РОЗДІЛ 1. Теоретичні та історичні аспекти протидії незаконному переміщенню через митний кордон тютюнових виробів**

---

конодавства, неефективність заходів із протидії корупції, наявність прогалин у законодавчому регулюванні митної справи. На думку членів РНБО, саме ці чинники не дозволяли кардинально змінити на краще ситуацію у цій сфері. У рішенні також наголошувалось, що такий стан створює загрози національній безпеці України. Винним у таких прогалинах визнали Кабінет Міністрів України, визнавши незадовільною його діяльність у сфері боротьби з контрабандою та порушенням митних правил. У той же час пропонувалось Президенту України виправити ситуацію шляхом застосування повноважень законодавчої ініціативи щодо: по-перше – декриміналізації товарної контрабанди; по-друге – надання митним органам повноважень у сфері оперативно-розшукової діяльності (далі – ОРД) та досудового слідства у справах про контрабанду [103]. Ситуація виглядала щонайменше абсурдно.

Можливо саме тому упродовж наступних років науковці, практики, кримінологи та соціологи констатують наявність в Україні тих же чинників, що визначають високий, небезпечний рівень товарної контрабанди та становлять суттєву загрозу національним інтересам України, її економіці країни, законслухняним господарським суб'єктам та окремим громадян.

У той же час, у зв'язку зі зростанням корупційних проявів у владі, у правоохоронних та митних органах зокрема, у суспільстві усе міцніше укорінюється думка про необхідність декриміналізації економічних злочинів. Найймовірніше, що суб'єкти зовнішньоекономічної діяльності таким чином намагались позбутись тиску та втручання у їх діяльність з боку правоохоронних органів із застосуванням повноважень ОРД та залякуванням кримінальною відповідальністю. Маятник реалізації міжнародного принципу зовнішньоекономічних відносин щодо балансу безпеки та свободи торгівлі суттєво змістився у сторону свободи.

Напередодні прийняття третього (за період незалежності України) Митного кодексу у 2012 р., котрий, відповідно до запропонованої нами періодизації, започаткував третій етап розвитку правоохоронної складової митних органів, було прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо

гуманізації відповідальності за правопорушення у сфері господарської діяльності» [104].

Отже, саме у цей період така вагома складова боротьби з одним із найнебезпечніших для економіки країни явищем – із контрабандою різних товарів (у т.ч. тютюнових виробів), як кримінальна відповідальність, була нівельована (декриміналізована). Це спричинило вилучення із системи заходів протидії злочинним діям організованих, часто транснаціональних, злочинних угруповань не тільки можливість засудження злочинців, але й можливість застосування комплексу оперативно-розшукових заходів, внесення відомостей про такі дії до універсальних інформаційних баз даних щодо злочинів та їх суб'єктів. Це, у свою чергу, звузило можливість співпрацювати із правоохоронними органами інших держав, відповідати на їх запити, так як інформація про злочини та про адміністративні правопорушення мала різний порядок фіксації та збереження. Також декриміналізація товарної контрабанди у подальшому призвела до поступового звуження оперативно-розшукових повноважень митних органів та повноважень щодо здійснення дізнання.

Проте, ми вважаємо, що саме кримінальна відповідальність за контрабанду різних товарів (у т.ч. тютюну) є ключем до системи заходів протидії контрабанді цих товарів, що відкриває систему заходів ефективної протидії за допомогою оперативно-розшукових повноважень митних органів. Отже, наявність кримінальної відповідальності, визначеної у ККУ, наявність повноважень органу попереднього слідства, визначених у КПУ, в поєднанні з повноваженнями на здійснення ОРД є домінантною тріадою ефективних заходів протидії товарній контрабанді, у т.ч. контрабанді тютюнових виробів і сировини. Без цієї тріади, на наше переконання, система запобігання та протидії митним правопорушенням та контрабанді є нежиттєздатною та не функціональною. Саме тому подальша декриміналізація товарної контрабанди, боротьба із котрою у всі часи й у всіх державах була визначальною для функціонування митних органів, призвела до суттєвого звуження повноважень останніх внаслідок перманентної їх «оптимізації», що у 2012 р. призвело до розформування ДМС України та поглинання її податковою служ-

## **РОЗДІЛ 1. Теоретичні та історичні аспекти протидії незаконному переміщенню через митний кордон тютюнових виробів**

---

бою у формі новоутвореного Міністерства доходів і зборів України [33, с. 341].

Третій, завершальний, відповідно до запропонованої нами періодизації, етап розвитку, а точніше, як переконуємося з огляду на усе вище викладене, трансформації правоохоронної складової митних органів України розпочався із прийняттям нової редакції МКУ, що був підписаний Президентом України В. Януковичем 13 березня 2012 р. та введений в дію з 1 червня цього ж року [105].

Не вдаючись до глибокого юридичного аналізу змісту цієї редакції Кодексу, зауважимо кілька особливих моментів, що прямо чи опосередковано стосуються правоохоронної складової митних органів. Необхідність зміни положень старого МКУ на новий були пов'язанні, перш за все, із впровадженням міжнародних стандартів митної діяльності в українську сферу відносин. Зокрема, дослідники вказують, що нова редакція Кодексу відкривала можливості для формування дієвої системи економічної безпеки, удосконалення взаємодії митних органів і суб'єктів ЗЕД, запровадження системи аналізу та управління ризиками з метою визначення подальших форм та обсягів митного контролю. Щодо сфери порушень митних правил, то було розмежовано відповідальність між декларантом (який є власником товару, що переміщувався) та уповноваженою ним особою (митним брокером). Декларант звільнявся від відповідальності за ненавмисні помилки. При вирішенні справ про порушення митних правил вперше було введено процедуру медіації, що дозволяла припинити провадження у справі шляхом компромісу через укладання у письмовій формі мирової угоди із взаємними зобов'язаннями сторін.

Поряд з тим, положення Кодексу, що стосуються правоохоронної складової повноважень митних органів України, відображали лише адміністративно-правову форму їх діяльності, оскільки жодної іншої діяльності здійснювати вони не мали права. Хоча у кодексі є розділ, що має назву пов'язану з протидією контрабанді, а саме Розділ XVII «Запобігання та протидія контрабанді», та відповідна глава 66 «Заходи щодо запобігання та протидії контрабанді», роз'яснення змісту цих заходів у ст. 456 «Контрольовані поставки наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів» демон-

струє, що митні органи мають право лише використовувати метод контрольованої поставки зазначених наркотичних засобів, речовин і прекурсорів разом з іншими державними органами, що мають право здійснювати оперативно-розшукову діяльність. Така діяльність митних органів має виключно адміністративний зміст та форму. Крім того, вона носить допоміжний характер, хоча саме посадові особи митних органів виявляють ознаки цього злочинного діяння, затримують осіб, що причетні до контрабанди, мають фактичну можливість задокументувати обставини злочину, вилучити докази, провести невідкладні слідчі дії.

Проте, на практиці посадові особи у разі виявлення ознак порушення митних правил, якщо у них є обґрунтовані підозри вважати, що таке порушення надалі може кваліфікуватись як контрабанда, тобто злочин, повідомляють про це слідчого (у більшості випадків Служби безпеки України), до підслідності якого належить подальше проведення слідчих дій.

Але щодо адміністративно-правової форми діяльності митних органів, то у редакції третього МКУ вона отримала широкий розвиток. Кодекс містить достатньо якісно, з правотворчої точки зору, сформований блок положень щодо здійснення провадження у справах про митні правопорушення. І хоча до цієї частини Кодексу можна висловити ряд застережень, що вже знаходять своє відображення у законодавчих доповненнях та уточненнях окремих статей, все ж це не зменшує загального високого рівня Розділу XVIII «Порушення митних правил та відповідальність за них» та Розділу XIX «Провадження у справах про порушення митних правил» [105].

Результати аналізу положень чинної редакції МКУ щодо незаконного переміщення через митний кордон України тютюнових виробів засвідчують наявність адміністративної відповідальності за таке незаконне переміщення тютюнових виробів як товару. Запроваджуючи таку відповідальність через закріплення у МКУ ряду статей, законодавець у той же час не передбачив якогось особливого виокремлення відповідальності за незаконне переміщення через митний кордон України цигарок. Тому адміністративна відповідальність за незаконне переміщення цього товару настає так само, як за незаконне переміщення будь-якого іншого товару, нап-



## **РОЗДІЛ 1. Теоретичні та історичні аспекти протидії незаконному переміщенню через митний кордон тютюнових виробів**

---

приклад мила, взуття, продовольчих товарів тощо. Зокрема, у ст. 482 встановлюється адміністративна відповідальність за переміщення або дії, спрямовані на переміщення товарів, транспортних засобів комерційного призначення через митний кордон України поза митним контролем; у ст. 483 – за переміщення або дії, спрямовані на переміщення товарів через митний кордон України з приховуванням від митного контролю. Враховуючи різні чинники, зокрема, особливу значимість для економіки країн, підтримки конкурентоздатності товаровиробників, права суб'єктів інтелектуальної власності тощо, законодавець окремо у ст. 476 МКУ передбачив відповідальність за порушення права інтелектуальної власності шляхом переміщення товарів через митний кордон України з порушенням прав інтелектуальної власності. Так як незаконне використання торгової марки, та інші порушення права інтелектуальної власності мають місце і щодо тютюнових товаровиробників, правовласників торгових марок, рецептів вмісту цигарок, оформлення пачок тощо, то згадану ст. 476 МКУ теж можна віднести до законодавчих засобів боротьби з незаконним переміщенням цигарок.

Також цікавою щодо аналізу наявних видів відповідальності за незаконне переміщення через митний кордон України тютюнових виробів є ст. 484 МКУ, що встановлює відповідальність осіб за зберігання, перевезення, придбання чи використання товарів, (маємо на увазі і тютюнові вироби), ввезених на митну територію України поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю. Тобто, відповідальність настає за подальші після незаконного переміщення через митний кордон цих товарів дії. Певним чином до законодавчих засобів боротьби з незаконним переміщенням цигарок можна віднести ст. 473 МКУ, що передбачає конфіскацію товарів, пересилання котрих через митний кордон України в міжнародних експрес-відправленнях заборонено до такого пересилання законодавством України або актами Всесвітнього поштового союзу. Проте стаття нічого не говорить про відповідальність осіб, які здійснили або намагались здійснити таке пересилання. Тією чи іншою мірою інші статті глави 68 Митного кодексу України «Види порушень митних правил та відповідальність за такі правопорушення», залежно від змісту об'єктивної сторони правопорушення, також

можуть стосуватись незаконного переміщення цигарок через митний кордон.

Але ще раз зауважимо, що ні у статтях ККУ, що встановлюють кримінальну відповідальність за контрабанду, ні у статтях МКУ, що встановлюють адміністративну відповідальність, на даний час не передбачено визначення ступеня вини відповідно до кількісних розмірів незаконно переміщених товарів. Хоча певна прив'язка міри адміністративної відповідальності існує, так як у ст.ст. 482, 483 МКУ вказано, що неправомірна дія тягне за собою накладення штрафу в розмірі 100 відсотків вартості товарів – безпосередніх предметів порушення митних правил із конфіскацією цих товарів.

Щодо організаційної складової забезпечення протидії незаконному переміщенню тютюнових виробів (поряд з іншими товарами) через митний кордон України, то первина редакція третього МКУ містила Розділ XX «Митна служба України». Кодекс визначав структуру та організацію діяльності Митної служби України. На неї покладалось безпосереднє здійснення державної митної справи, невід'ємною складовою котрої є запобігання та протидія контрабанді, боротьба з порушеннями митних правил. У Кодексі визначалось, що Митна служба України є складовою частиною системи органів виконавчої влади України і складається з митних органів, зокрема з центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері державної митної справи, інших митних органів, таких як митниці та митні пости, а також митних організацій, спеціалізованих навчальних закладів та науково-дослідної установи митної служби України. Тобто, бачимо повноцінний комплекс органів, що мали можливість цілеспрямовано вирішувати питання контролю за переміщенням через митний кордон України товарів, транспортних засобів комерційного призначення, а також здійснювати заходи із запобігання та припинення визначених правопорушень, зокрема незаконного переміщення через митний кордон України тютюнових виробів.

Серед дев'ятнадцяти визначених для Митної служби завдань знаходимо ті, що пов'язані з правоохоронними повноваженнями:

1) забезпечення правильного застосування, неухильного дотримання та запобігання невиконанню вимог законодавства України з питань державної митної справи;

## **РОЗДІЛ 1. Теоретичні та історичні аспекти протидії незаконному переміщенню через митний кордон тютюнових виробів**

---

8) здійснення контролю за дотриманням правил переміщення валютних цінностей через митний кордон України;

9) сприяння захисту прав інтелектуальної власності, вжиття заходів щодо запобігання переміщенню через митний кордон України товарів з порушеннями охоронюваних законом прав інтелектуальної власності;

10) запобігання та протидія контрабанді, боротьба з порушеннями митних правил на всій митній території України.

Серед інших завдань більш дотичними до правоохоронної сфери є завдання щодо здійснення аналізу та управління ризиками з метою визначення форм та обсягів митного контролю та здійснення кінологічного забезпечення діяльності митної служби України.

Проте, уже невдовзі після вступу в дію третьої редакції МКУ комплексній структурі органів, що здійснювали державну митну справу було завдано нищівного удару. Так Указом Президента України від 24 грудня 2012 р. № 726 «Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади» було здійснено об'єднання податкової та митної системи органів. Аналізуючи такий стан речей, дослідники схиляються до думки, що подібна трансформація систем швидше нагадувала поглинання митної системи податковою. Так серед 24 департаментів новоутвореного Міністерства доходів і зборів лише 4 мали митне спрямування. А на територіальному рівні податкову справу здійснювали 28 головних управлінь (обласний рівень) Міндоходів, 333 податкових інспекції, тоді як митну справу забезпечували 27 митниць, що безпосередньо, в обхід Департаменту митної справи Міндоходів, підпорядковувались профільному міністру [33, с. 340-341].

У 2013 р. Міндоходів ліквідував підрозділи боротьби з контрабандою та митними правопорушеннями у складі митниць. Натомість, для виконання тих же завдань, до структури митниць були введені підрозділи податкової міліції. Проте, вони підпорядковувались Головному оперативному управлінню Міндоходів, тобто діяльність з протидії контрабанді та порушення митних правил зосередилась у підрозділі, що не знаходився в ієрархічному підпорядкуванні керівництву митниці. Колапс діяльності митниць за багатьма напрямками стримували лише окремі посадові особи, які

майже напівлегально продовжували забезпечувати виконання митницями своїх функцій [33, с.341-342].

Надія на виправлення становища зажеврїла із прийняттям 1 березня 2014 р. постанови Кабінету Міністрів України «Про ліквідацію Міністерства доходів і зборів та припинення незавершених заходів щодо реорганізації Державної податкової служби та Державної митної служби», де заявлялось про відновлення діяльності цих системних органів управління. Проте, 21 травня 2014 р. Уряд приймає рішення про утворення нового органу державної виконавчої влади у сфері податків та мита – Державну фіскальну службу України. Уряд затвердив Положення про цю службу, що за змістом майже не відрізнялось від положення про Міністерство доходів і зборів.

Науковці, які здійснюють дослідження щодо правового регулювання митної справи в Україні, одноставні у своїх висновках щодо негативного впливу безсистемних реорганізацій митної системи України в останні роки. Так Іванов О.В. звертає увагу на відсутність концепції оптимізації та стратегічного плану публічного адміністрування у вказаній сфері [106, с. 107]. Комзюк В.Т. звертає увагу на те, що у суміжних з Україною та провідних країнах світу розвиваються системи митних органів, котрі, в першу чергу, забезпечують безпеку суспільства й держави та їх національні інтереси [107]. Коломоець О.В. вважає нелогічним включення митних органів до складу органів доходів і зборів, та пропонує відновити автономію митних органів в системі державного механізму. Науковець зазначає, що за сучасних умов фінансово-економічної нестабільності нехтування проблемами подальшої розбудови митної системи України може призвести до остаточного перетворення нашої держави на сировинний придаток та ринок збуту товарів низької якості [108, с. 89-93].

Отже, на даний час частина організаційної структури Державної фіскальної служби України, що безпосередньо забезпечує реалізацію функцій у сфері державної митної справи складається з:

- Департаменту організації митного контролю;
- Департаменту адміністрування митних платежів та митно-тарифного регулювання;

## **РОЗДІЛ 1. Теоретичні та історичні аспекти протидії незаконному переміщенню через митний кордон тютюнових виробів**

---

- Департаменту організації протидії митним правопорушенням та міжнародної взаємодії;

- Департаменту таргетингу та управління митними ризиками.

Наявність у переліку структурних підрозділів центрального апарату ДФС Департаменту організації протидії митним правопорушенням та міжнародної взаємодії визначається частиною державних завдань та функцій всієї служби, викладених у Положенні про ДФС. Відповідно до призначення вказаного департаменту, що й обумовило його створення, на нього покладено завдання щодо:

запобігання та протидії контрабанді, боротьби з порушеннями митних правил на всій митній території України;

здійснення міжнародного співробітництва, забезпечення виконання зобов'язань, узятих за міжнародними договорами України, з питань, що належать до її компетенції, у тому числі, шляхом надання взаємної адміністративної допомоги у запобіганні, виявленні та розслідуванні порушень законодавства з питань державної митної справи, на підставі міжнародних угод.

З метою виконання визначених завдань департамент здійснює ряд основних функцій шляхом проведення:

- заходів із запобігання та протидії контрабанді, боротьби з порушеннями митних правил на митній території України;

- здійснення аналітично-пошукової роботи, спрямованої на виявлення способів і механізмів переміщення товарів і транспортних засобів комерційного призначення через митний кордон України з порушенням законодавства України з питань державної митної справи, а також попередження таких порушень;

- організації, проведення та участі у проведенні спеціальних заходів та операцій із запобігання, виявлення та припинення незаконного переміщення товарів, транспортних засобів комерційного призначення, культурних цінностей, зброї та боєприпасів, отруйних, сильнодіючих, радіоактивних або вибухових речовин, спеціальних засобів негласного отримання інформації, наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів та прекурсорів, фальсифікованих лікарських засобів та інших предметів правопорушень;

- координації та контролю дій митниць ДФС, спрямованих на запобігання, виявлення та припинення незаконного переміщення

товарів, транспортних засобів комерційного призначення, культурних цінностей, зброї та боеприпасів, отруйних, сильнодіючих, радіоактивних або вибухових речовин, спеціальних засобів негласного отримання інформації, наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів та прекурсорів, фальсифікованих лікарських засобів та інших предметів правопорушень;

- здійснення провадження у справах про порушення митних правил у випадках, передбачених законом;

- вирішення питання реалізації компромісу відповідно до Митного кодексу України;

- взаємодії та здійснення обміну інформацією з державними органами іноземних держав згідно з міжнародними договорами України.

Також на департамент організації протидії митним правопорушенням та міжнародної взаємодії покладено функції підготовки пропозицій щодо удосконалення нормативно-правових актів міністерств, розробки проектів наказів Мінфіну щодо затвердження порядків, інструкцій, положень, форм розрахунків, звітів, декларацій, інших документів з питань, що належать до компетенції ДФС, та проектів наказів ДФС з питань боротьби з митними правопорушеннями. Для виконання поставлених завдань департамент в межах законодавства та своєї компетенції може здійснювати інші функції та процедури.

Найбільш дотичними до сфери запобігання правопорушень є Департамент таргетингу та управління митними ризиками, оскільки на нього покладено функції щодо здійснення у межах компетенції аналізу інформації про вчинені порушення законодавства України з питань державної митної справи, аналізу причин та умов, що призводять до виникнення ризику порушення митних правил та здійснення таргетингу, тобто націлювання дій відповідних підрозділів ДФС на запобігання та виявлення митних правопорушень.

Також свою частину повноважень щодо запобігання та протидії митним правопорушенням, зокрема тим, що пов'язані з незаконним переміщенням тютюнових виробів, реалізовує Головне оперативне управління (далі – ГОУ), серед основних завдань і функцій якого є запобігання кримінальним та іншим правопорушенням у

## **РОЗДІЛ 1. Теоретичні та історичні аспекти протидії незаконному переміщенню через митний кордон тютюнових виробів**

---

митній сфері, а також здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення їх розкриття та припинення. Проте, здебільшого посадові особи ГОУ здійснюють кримінальне переслідування у сфері оподаткування та бюджетній сфері. Також ГОУ ДФС здійснює розшук осіб, які переховуються від слідства та суду за кримінальні та інші правопорушення у згаданих сферах. Як бачимо, ГОУ наділене повноваженнями щодо розкриття злочинів, проте можливості посадових осіб управління щодо протидії незаконному переміщенню тютюну через митний кордон України доволі обмежені, так як Кримінальний процесуальний кодекс України не надає їм права щодо кримінального провадження у справах про контрабанду, та й власне такого злочину, як незаконне переміщення тютюнових виробів у кримінальному законодавстві України не визначено.

Отже, підсумовуючи усе вище викладене, приходимо до висновку, що національний механізм забезпечення протидії незаконному переміщенню через митний кордон України контрабанди та інших товарів, зокрема тютюнових виробів та сировини, є надзвичайно вагомим складовим механізмом держави та потребує до себе особливої уваги. Такий механізм має функціонувати, вдосконалюватись, трансформуватись відповідно до сучасних викликів та потреб суспільства на основі виважених, науково обґрунтованих рішень. Формування цього механізму у новітній період розбудови незалежної української держави доцільно розглядати як поетапний процес, періодизація котрого пов'язана з прийняттям Митних кодексів України та, відповідно до цього критерію, складається з трьох етапів:

І етап – з 1991 р. до 2002 р. (12.12.1991 р. прийняття Митного кодексу України / 01.01.1992 р. набрання чинності) – етап формування вітчизняної незалежної митної системи. У межах цього етапу у МКУ визначено контрабанду у широкому розумінні щодо всіх товарів, у т.ч. тютюнових виробів. На митні органи України не лише покладалось завдання щодо боротьби з контрабандою будь яких товарів (зокрема, тютюнових виробів), предметів та іншими порушеннями митних правил, але й вони наділялись відповідними потужними правовими процесуальними повноваженнями щодо здійснення дізнання та оперативно-розшукової діяльності.

II етап – з 2002 р. до 2012 р. ( 12.12.2002 р. прийняття Митного кодексу України / 01.01.2004 р. набрання чинності) – етап становлення вітчизняної митної системи та пошук оптимальної структури управління системою митних органів та оптимальної структури самих митних органів. У цій редакції МКУ визначалося, що є контрабандою, кваліфікація цього діяння пов'язувалася із кількістю незаконно переміщених товарів, а також інших визначених предметів. Також у кодексі визначалося, що митні органи України є органами дізнання у справах про контрабанду. Поряд із тим, ефективність заходів протидії контрабанді товарів різко падає. На тлі розвитку економічної кризи у грудні 2011 р. Президент України схвалює декриміналізацію економічних злочинів.

III етап – з 2012 р. до нашого часу (13.03.2012 р. прийняття Митного кодексу України / 01.06.2012р. набрання чинності) – етап активного впровадження міжнародних стандартів митної діяльності в українські реалії, подальшої розбудови вітчизняної митної системи та її злиття з податковою системою, трансформації митних органів у органи доходів і зборів. Контрабандою на цьому етапі визнається незаконне переміщення через митний кордон України лише вузько обмеженого переліку товарів, визначених у ст. 205 МКУ. Ліквідовано Державну митну службу України. Органи доходів і зборів щодо реалізації державної митної справи не мають повноважень органів дізнання та не здійснюють оперативно-розшукову діяльність щодо контрабанди. Повноваження щодо протидії митним правопорушенням, зокрема щодо незаконного переміщення тютюнових виробів організованими злочинними угрупованнями, носять адміністративний характер. За незаконне переміщення через митний кордон України будь-якої кількості тютюнових виробів правопорушник притягується лише до адміністративної відповідальності.

Отже, упродовж новітнього періоду формування становлення та розбудови митної системи України нормативно-правовий та організаційний механізм запобігання та протидії незаконному переміщенню через митний кордон України тютюнових виробів, як складова державного комплексного механізму реалізації митної справи, зазнав певних трансформацій, що загалом призвели до зуження правоохоронного сегменту у цьому механізмі шляхом пере-



## **РОЗДІЛ 1. Теоретичні та історичні аспекти протидії незаконному переміщенню через митний кордон тютюнових виробів**

---

ходу від застосування кримінальних, кримінально-процесуальних, дізнання та оперативно-розшукових повноважень до застосування лише адміністративно-правових заходів. З огляду на вагомість потенційних та реальних загроз для суспільства, економіки та держави, що завдаються незаконним переміщенням через митний кордон тютюнових виробів, цю проблему необхідно вирішувати шляхом переосмислення поглядів та підходів до відновлення правового та організаційного потенціалу митної системи України відповідно до наявних небезпек.

## **2. ШЛЯХИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ТА ОРГАНІЗАЦІЙНОГО МЕХАНІЗМУ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ НЕЗАКОННОМУ ПЕРЕМІЩЕННЮ ЧЕРЕЗ МИТНИЙ КОРДОН УКРАЇНИ ТЮТЮНОВИХ ВИРОБІВ**

### **2.1 Основні напрями покращення функціонування системи запобігання та протидії незаконному переміщенню через митний кордон України тютюнових виробів**

Однією із найбільш нагальних проблем українського сьогодення є виникнення загроз національній безпеці та завдання суттєвих збитків національній економіці шляхом систематичного вчинення митних правопорушень, у тому числі – незаконного переміщення тютюну і тютюнових виробів через митний кордон України. Про гостроту зазначеної проблеми, особливо впродовж останніх років, свідчать статистичні дані ДФС, згідно із котрими можна простежити тенденцію до щорічного стійкого зростання вартості вилучених митницями ДФС тютюну та тютюнових виробів при їх відносно незмінному обсязі. Так, у 2016 р. митницями ДФС вилучено 38,7 млн штук сигарет загальною вартістю 18,46 млн грн, у 2017 р. – 34 млн штук загальною вартістю 23,6 млн грн, а протягом першого кварталу 2018 р. – 18 млн штук загальною вартістю 25,1 млн грн.

Поряд із аналізом числової звітної інформації щодо незаконного переміщення тютюну та тютюнових виробів, що дає змогу сформулювати уявлення про потенційні збитки, котрі завдаються вітчизняній економіці та державному бюджету, й припустити масштаби соціальних негативних наслідків від насичення українського ринку тютюну та тютюнових виробів товарами не ідентифікованого або непевного походження, аналіз якісної сторони досліджуваних процесів створює передумови для формулювання переліку типових характеристик незаконного переміщення тютюну та тютюнових виробів через митний

## **РОЗДІЛ 2. Шляхи підвищення ефективності нормативно-правового та організаційного механізму запобігання та протидії незаконному...**

кордон України. Так, здійснений нами аналіз найбільш резонансних випадків незаконного переміщення тютюну та тютюнових виробів через митний кордон України дав змогу виділити такі типові характеристики цього негативного феномену: 1) переміщення тютюну та тютюнових виробів через митний кордон України є тривекторним, тобто, імпортом, експортом та транзитним; 2) незаконне переміщення тютюну і тютюнових виробів через митний кордон України відбувається шляхом приховування у доволі нехарактерних інших товарах і сховках, наприклад, у замороженому м'ясі та субпродуктах; 3) дане митне правопорушення вчиняється із залученням посередників-власників складських приміщень, у тому числі, поштових (наприклад, оператора поштових перевезень «SAT»). Крім того, як раніше уже згадувалось у підрозділі 1.2 даного дослідження Україна, згідно зі звітом Project SUN компанії KRMG за 2016 р., стала найбільшим постачальником нелегальних сигарет до ЄС, а обсяг незаконних поставок оцінений у 5,8 млрд штук. У 2017 р. цей показник не зазнав суттєвих змін. Підсилює негативний відтінок стану справ, пов'язаних із незаконним обігом тютюнових виробів, нещодавно помічена тенденція до зростання незаконного ввезення в Україну сигарет. Це спричинено підвищенням з 1 січня 2018 р. акцизного податку на тютюнові вироби. Природним є припущення, що чергове підвищення акцизу на сигарети може повернути нашу державу до 2012-2014 рр., коли тінювий обіг тютюнової продукції сягав 8,5%.

Зважаючи на вищевикладене, можна переконливо стверджувати про невідкладну потребу покращення функціонування наявної системи запобігання та протидії незаконному переміщенню через митний кордон України тютюнових виробів, що забезпечуватиме захист і реалізацію економічних інтересів, як сукупності об'єктивних економічних потреб нашої держави. Для цього логічним видається першочергове віднаходження джерел (причин) актуалізації проблеми незаконного переміщення тютюнових виробів через митний кордон України. Вважаємо, що до основних та характерних для української дійсності причин порушень митних правил у сфері незаконного обігу тютюнових виробів можна віднести:

*економічні* (ухилення від сплати митних платежів, ухилення від застосування заходів нетарифного регулювання, безпідставне від-

шкодування податків, отримання незаконних переваг у комерційній діяльності із метою отримання фінансової вигоди та переваг у торгівлі, зняття тиску з боку конкурентів [109, с. 219]; високий рівень безробіття, неоднаковий податковий прес на суб'єктів господарювання; наявність значної різниці між світовими та внутрішніми цінами на окремі групи товарів [34, с. 11-12], переважно низький рівень доходів і бідність населення, яке проживає на прикордонних територіях; недостатній рівень інвестиційної привабливості прикордонних територій, нерозвиненість їх фінансової, ринкової, побутової інфраструктури [110, с. 58-59]);

*соціальні* (високий рівень корумпованості чиновників, представників правоохоронної системи та суспільства загалом; високий рівень трудової міграції на прикордонних територіях [110, с. 57], неналежний рівень соціального забезпечення, розвитку соціальних послуг, допомоги малозабезпеченим, розвитку сфери охорони здоров'я, доступності та якості освіти, доступу громадян до культурних цінностей тощо [111, с. 98]);

*правові* (правовий нігілізм влади і населення держави; низький рівень загальної і правової культури громадян; незахищеність фізичних, а також юридичних осіб – суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності від незаконних утисків, зловживань, здирств з боку працівників митних органів усіх рівнів [34, с. 11-12]);

*географічні* (географічне розташування України, проходження через її територію головних магістральних шляхів, що з'єднують Схід і Захід [110, с. 57]);

*міжнародні* (транснаціональний характер розвитку криміногенних структур [110, с. 59]);

*ідеологічні* (низький рівень правосвідомості та правової культури у суспільстві, зокрема, посадових осіб держави і суб'єктів ЗЕД, неналежний стан забезпечення ідеологічного плюралізму у державі, дієвості та превалювання принципу «верховенства права» над принципом «політичної доцільності», забезпечення рівності всіх перед законом, невідворотності відповідальності за правопорушення, організації правового виховання, рівня інформованості населення, забезпечення свободи слова [111, с. 98]).

## **РОЗДІЛ 2. Шляхи підвищення ефективності нормативно-правового та організаційного механізму запобігання та протидії незаконному...**

---

Отже, систематизація причин незаконного переміщення тютюнових виробів через митний кордон дала змогу з'ясувати, що ці причини можуть мати *загальний* характер та залежати від стану й протікання різних процесів у суспільстві. До таких причин загального характеру належать, наприклад, життєвий рівень населення, рівень безробіття, криміналізації економіки країни, нестабільність соціального становища особи [112]. Всі ці фактори взаємопов'язані між собою та пов'язано впливають на ідеологічно-правовий рівень соціуму: низький рівень правової культури, правовий нігілізм, деформації в ціннісній орієнтації особи в умовах розвитку ринкових відносин, терпимість до корупції та інших правопорушень; суперечності нормативно-правових актів, прогалини в законодавстві, відсутність послідовності, логічності, низька юридична якість законодавства. У свою чергу вказані пов'язані фактори також впливають на зниження ефективності діяльності правоохоронних органів, щодо протидії злочинності, корумпованість правоохоронної системи.

Проте, надзвичайно важливо звернути увагу на причини, що, поряд із загальними, мають *специфічний*, безпосередній характер впливу на рівень розповсюдження та зростання масштабів порушень, пов'язаних із незаконним переміщенням тютюнових виробів через митний кордон. До таких причин, на нашу думку, належать причини, пов'язані із властивостями товару (надвисока прибутковість реалізації українських тютюнових виробів у країнах ЄС, висока ліквідність товару, можливість незаконного переміщення у різний спосіб), кримінологічні, нормативно-правові.

Класифікація причин незаконного переміщення тютюнових виробів через митний кордон України за ознакою характеру їх впливу наведена нами у таблиці 2.1.

Зважаючи на широку амплітуду перерахованих вище причин, що обумовлюють значні обсяги незаконно переміщених через митний кордон України тютюнових виробів, логічно припустити, що вирішення цієї проблеми не може лежати виключно в одній площині – скажімо, лише у економічній чи лише правовій. Припускаємо, що вирішення проблемного питання порушення митних правил, предметом котрих є тютюнові вироби, потребує дій суб'єктів, котрі уповноважені на вирішення досліджуваної проблеми, у всіх можливих

## Актуальні проблеми запобігання і протидії незаконному обігу тютюнових виробів

напрямах – економічному, соціальному, правовому, ідеологічному, міжнародних відносин тощо. Поза впливом цих суб'єктів, зазначимо принагідно, залишатиметься хіба що площина географічних причин, оскільки географічне положення України є об'єктивним феноменом.

*Таблиця 2.1*

### Класифікація причин незаконного переміщення тютюнових виробів через митний кордон України за ознакою характеру їх впливу

Причини розповсюдження незаконного переміщення тютюнових виробів через митний кордон	
Загальні	Специфічні
<p style="text-align: center;"><b>суспільні, соціально-економічні</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• прояви суспільної кризи;</li> <li>• низький життєвий рівень населення;</li> <li>• високий рівень безробіття, особливо серед мешканців прикордонних районів;</li> <li>• хиткість соціального становища особи;</li> <li>• криміналізація економіки</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>пов'язані з властивостями товару</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• надвисока прибутковість реалізації українських тютюнових виробів у країнах ЄС висока ліквідність товару;</li> <li>• можливість незаконного переміщення у різний спосіб: дрібними партіями, вантажівками, літальними апаратами, морським, річковим, залізничним транспортом тощо.</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b>ідеологічно-правові</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• низький рівень правової культури, правовий нігілізм,</li> <li>• деформації в ціннісній орієнтації особи в умовах розвитку ринкових відносин;</li> <li>• терпимість до корупції та інших правопорушень;</li> <li>• суперечності нормативно-правових актів, прогалини в законодавстві, відсутність послідовності, логічності,</li> <li>• низька юридична якість законодавства</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>кримінологічні</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• участь міжнародних та вітчизняних організованих злочинних угруповань;</li> <li>• високий рівень латентності цього виду правопорушення</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b>правоохоронні</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• низька ефективність діяльності правоохоронних органів, щодо протидії злочинності,</li> <li>• корумпованість правоохоронної системи;</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>недосконалість нормативно-правового регулювання протидії цьому виду правопорушень</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• негативний вплив декриміналізації контрабанди щодо цього виду,</li> <li>• низька ефективність застосування заходів адміністративної відповідальності,</li> <li>• відсутність у посадових осіб митниці достатніх повноважень та інших заходів та засобів для адекватної протидії цьому правопорушенню</li> </ul>

*Джерело: розроблено авторами*

## **РОЗДІЛ 2. Шляхи підвищення ефективності нормативно-правового та організаційного механізму запобігання та протидії незаконному...**

---

З огляду на такі міркування та із врахуванням згаданих тригерів проблеми, котра є предметом даного дослідження, існує об'єктивна необхідність застосування комплексного підходу до її вирішення, а відтак – до удосконалення системи запобігання та протидії незаконному переміщенню тютюнових виробів через митний кордон України. Це забезпечить осмислення проблеми не з формальної, технічної, процедурної сторони, а з боку змістовного, якісного, ідеологічного. Комплексний підхід забезпечить розгляд різних аспектів існування проблеми у їх взаємозв'язку та сприятиме правильності визначення основних напрямів поліпшення функціонування системи запобігання та протидії незаконному переміщенню через митний кордон України тютюнових виробів з метою ефективного використання наявного потенціалу.

На необхідності застосування комплексного підходу до вирішення проблеми удосконалення системи запобігання та протидії митним правопорушенням, предметом котрих є тютюнові вироби, наголошує і В.О. Хома, слушно зазначаючи, що потреба у використанні комплексного підходу у досліджуваній сфері обумовлюється впливом чинників різного характеру на поточний стан функціонування системи запобігання та протидії митним правопорушенням [111].

Таким чином, комплексний підхід повинен стати основоположним принципом у вирішенні проблеми удосконалення системи запобігання та протидії митним правопорушенням, предметом котрих є незаконне переміщення тютюнових виробів через митний кордон України. У цьому контексті видається цілком логічною потреба аналізу наукового дискурсу щодо можливих напрямків удосконалення системи запобігання та протидії незаконному переміщенню тютюнових виробів через митний кордон нашої держави, оскільки детальна підготовка уже існуючих сьогодні науково обґрунтованих пропозицій, спрямованих на вирішення досліджуваної проблеми дасть змогу сформулювати та розвинути концептуальне бачення елементів комплексу процесів і заходів, що мають бути спрямовані на удосконалення системи запобігання та протидії незаконному переміщенню тютюнових виробів через митний кордон.

Здійснений нами огляд наукових джерел, у котрих тих чи іншим чином як предмет дослідження фігурують митні правопору-

шення, пов'язані із незаконним переміщенням тютюнових виробів через митний кордон України, забезпечив можливість формування переліку найбільш актуальних в умовах сьогодення напрямів удосконалення системи запобігання та протидії незаконному переміщенню тютюнових виробів через митний кордон нашої держави. До таких напрямів, за результатами аналізу вітчизняної наукової дискусії, належать:

- *трансформація економічних заходів у сфері запобігання та протидії незаконному переміщенню тютюнових виробів через митний кордон;*

- *удосконалення нормативно-правового забезпечення, котрим регулюється митна сфера;*

- *структурно-організаційні зміни у сфері реалізації державної фіскальної політики;*

- *удосконалення функціонального навантаження митниць ДФС;*

- *покращення та розвиток співпраці митних органів із іншими органами державної влади, уповноваженими на сприяння запобігання та протидії митним правопорушенням.*

Розкриємо та деталізуємо сутність і зміст цих заходів.

Необхідність застосування трансформації економічних заходів у сфері запобігання та протидії незаконному переміщенню тютюнових виробів через митний кордон України як напрямку удосконалення системи запобігання та протидії митним правопорушенням, предметом котрих є тютюнові вироби, обумовлюється, перш за все тим, що економічні причини вчинення митних правопорушень є одними із домінуючих. Відтак, застосування більш адекватних, ніж чинні сьогодні, економічних заходів запобігання та протидії митним правопорушенням, зокрема тим, предметом котрих є тютюнові вироби, є на часі. Крім того, як зазначають Дьяченко О.В., Вишинська Т.Л., Литвин С.М., «боротьба з митними правопорушеннями ... може бути ефективною та результативною тільки у разі, якщо вона ведеться заходами також економічного характеру» [109, с. 226-227]. Ці ж дослідники, розвиваючи попередню сентенцію, наголошують, що основним заходом економічного характеру у боротьбі з тими митними правопорушеннями, на котрих ми акцентуємо увагу у нашому дослідженні, є оптимізація оподаткування імпорту това-



## **РОЗДІЛ 2. Шляхи підвищення ефективності нормативно-правового та організаційного механізму запобігання та протидії незаконному...**

рів та створення належних податкових умов для розвитку вітчизняного виробника [109, с. 226-227].

Принципово погоджуючись із такою позицією, ми не можемо не зауважити, що трансформація економічних заходів щодо запобігання та протидії незаконному переміщенню тютюнових виробів через митний кордон України, повинна стосуватися не лише суб'єктів ЗЕД, але й пересічних громадян, перш за все, мешканців прикордонних територій, а також посадових осіб ДФС, які уповноваженні на виконання функцій держави у митній сфері. Йдеться про те, що мешканці прикордонних територій, як уже неодноразово зазначалося, здебільшого вдаються до порушення митних правил, нелегально переміщуючи тютюнові вироби через митний кордон України, із об'єктивних причин – масового безробіття, зубожіння та відсутності засобів до існування. Саме на усунення цих економічних, а за великим рахунком соціально-економічних, причин має бути спрямована державна економічна політика. Створення достатньої кількості робочих місць, на котрих би громадяни могли у законний спосіб заробляти гідну платню, видається нам, у разі би скоротило обсяги незаконного переміщення тютюнових виробів (як й інших предметів митних правопорушень) через митний кордон України.

Належне економічне забезпечення посадових осіб ДФС, уповноважених на виконання функцій держави у митній сфері (йдеться про гідну заробітну плату та застосування додаткових мотиваційно-стимулювальних економічних інструментів), знизило би корупційні ризики у роботі митників, а відтак – суттєво скоротило би факти втягнення останніх у схеми незаконного переміщення тютюнових виробів через митний кордон України. Щоправда, у цьому сенсі доцільніше говорити про застосування удосконалених соціально-економічних заходів, оскільки вони створюють більше гарантій для запобігання втягненню митників у корупційні схеми та схеми незаконного переміщення через митний кордон України предметів порушень митних правил, зокрема, тютюнових виробів. Мовиться про те, що належне, гідне економічне забезпечення здатне лише тимчасово відігравати роль запобіжника для посадових осіб ДФС у процесах сприяння порушення митних правил, позаяк,

із часом спрацьовує економічний закон породження більших потреб більшими можливостями. Разом із застосуванням економічних інструментів має відбуватися активне використання заходів соціального забезпечення, як то впровадження соціальних гарантій для працівника та його родини, перетворення служби в органах ДФС на престижний та статусний вид трудової діяльності тощо. Лише за таких умов посадові особи органів ДФС матимуть більше внутрішніх, ментальних та моральних запобіжників щодо участі в схемах незаконного переміщення через митний кордон предметів митних правопорушень.

Необхідно погодитися, що зміна будь-яких процесів суспільно-державного життя неможлива без адекватного супроводу нормативно-правовим забезпеченням. Саме тому удосконалення нормативно-правового забезпечення, котрим регулюють митну сферу в цілому та сферу запобігання та протидії митним правопорушенням, предметом котрих є тютюнові вироби, фігурує у вітчизняному науковому дискурсі як один із найбільш пріоритетних напрямків удосконалення системи запобігання та протидії незаконному переміщенню тютюнових виробів через митний кордон України. При цьому, у межах цього напрямку можна виокремити два субнапрямки: 1) удосконалення вітчизняного законодавства шляхом внесення відповідних змін та доповнень у нього та 2) удосконалення вітчизняного законодавства шляхом його адаптації до міжнародного нормативно-правового забезпечення та законодавства ЄС.

Дослідники, які сконцентрували свою увагу на пошуку оптимальних шляхів удосконалення митного законодавства у частині ефективного запобігання та протидії митним правопорушенням у межах першого субнапрямку, фокусуються на кількох найбільш гострих моментах, котрі, на нашу думку, є найбільш актуальними у контексті даного дослідження. Перш за все, йдеться про необхідність чіткого розмежування нормативних визначень понять «податкове правопорушення» та «порушення митних правил» [113]. Направду, даний момент є актуальним сьогодні, оскільки, як демонструє практика, податкова складова ДФС майже повністю поглинула та нівелювала митну складову, внаслідок чого виникли певні неузгодженості як у практиці діяльності митних інституцій, так і

## **РОЗДІЛ 2. Шляхи підвищення ефективності нормативно-правового та організаційного механізму запобігання та протидії незаконному...**

в теоретико-методичному забезпеченні цієї діяльності. Під кутом нормативно-правового забезпечення ця проблема набуває таких проявів, як визначення нормативно-правового акту, відповідно до якого особу має бути притягнуто до відповідальності за порушення митних або податкових правил. Так, в МКУ, а саме в пункті першому ст. 458 зазначається, що оскільки порушення митних правил є адміністративним правопорушенням, то у випадку, якщо при провадженні в справах про порушення митних правил, виникають питання, що не врегульовані МКУ, слід керуватися нормами КУпАП. Відповідно до пункту другого ст. 458 МКУ адміністративна відповідальність за правопорушення настає, якщо ці порушення за своїм характером не тягнуть за собою відповідно до чинного законодавства кримінальної відповідальності.

Визначаючи перспективи розв'язання проблем протидії правопорушенням податкових та митних правил, варто сфокусувати увагу на необхідності узгодження термінології нормативно-правових актів, що регулюють таку діяльність, відповідно до теоретично визначеного уніфікованого підходу. Також на порядок денний вже давно винесене питання удосконалення законодавства про адміністративну відповідальність за правопорушення у податковій та митній сферах, та його узгодження із положеннями Податкового Кодексу України, Митного Кодексу України з метою чіткого розмежування підстав та порядку притягнення особи до фінансової та адміністративної відповідальності [113].

Дедалі частіше дослідники, здійснюючи пошук шляхів удосконалення системи запобігання та протидії митним правопорушенням, говорять про доцільність удосконалення законодавства у частині здійснення профілактичних заходів щодо незаконного переміщення через митний кордон України тютюнових виробів. Так Шмігельська Н.О. у своєму дисертаційному дослідженні «Адміністративно-правове регулювання профілактики правопорушень у сфері економіки» зазначає, що для вдосконалення нормативно-правового регулювання адміністративно-правових заходів профілактики правопорушень необхідно розробити та прийняти єдиний нормативний акт, який регулював би усю профілактичну діяльність в країні – Закон України «Про профілактику правопорушень в

Україні». Цей закон мав би врегулювати завдання і основні принципи профілактичної діяльності, права і обов'язки всіх суб'єктів профілактики правопорушень, основні її рівні і сфери, юридично значимі форми, адміністративно-правові заходи та засоби профілактики правопорушень та інші питання [114, с. 155-156].

Чи не найбільш гострим сьогодні, з огляду на масштаби тривекторних переміщень (імпорт, експорт, транзит) нелегальних тютюнових виробів через митний кордон України та фактичною неспроможністю органів ДФС у митній сфері повноцінно впоратися із таким станом речей через брак повноважень, є питання повернення митницям оперативного-розшукового повноважень у межах правоохоронної діяльності, що вже детально обґрунтовувалось у попередньому розділі. У контексті удосконалення нормативно-правового забезпечення запобігання та протидії митним правопорушенням, предметом котрих є тютюнові вироби, наша думка підкріплюється думками інших науковців, а саме – вирішення цієї проблеми вбачається у внесенні до МКУ окремої норми у такій редакції: «Оперативно-розшукова діяльність здійснюється з метою виявлення осіб, які готують, вчиняють або вчинили протиправне діяння, відповідальність за яке передбачена Кримінальним кодексом України, а також за запитами компетентних органів іноземних держав відповідно до міжнародних договорів України з митних питань» [115, с. 128]. Згідно із позицією цього ж дослідника, відповідні зміни мають бути також внесені й до ст. 5 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність».

Вчені, чії дослідження розкривають сутність можливих шляхів поліпшення національного законодавства у межах другого субнапрямку напрямку удосконалення вітчизняного нормативно-правового забезпечення сфери запобігання та протидії митним правопорушенням, предметом котрих є тютюнові вироби, наголошують, що адаптація законодавства України до законодавства ЄС дасть змогу: 1) підвищити ефективність національної митної політики у сфері забезпечення невідкладного реагування на зовнішні загрози; 2) протидіяти можливим негативним наслідкам таких загроз; 3) забезпечити економічні інтереси держави; 4) максимально використати в національній системі регулювання міжнародні правила і вигоди [116, с. 220].

## **РОЗДІЛ 2. Шляхи підвищення ефективності нормативно-правового та організаційного механізму запобігання та протидії незаконному...**

---

Деталізуючи викладені вище аргументи, вважаємо слушною позицію Новицької Н.В., котра акумулювала погляди на проблему багатьох фахівців митної справи щодо необхідності ратифікації Україною Протоколу про ліквідацію незаконної торгівлі тютюновими виробами. Для запобігання незаконній торгівлі Протокол має на меті забезпечити розробку та впровадження контролю всього ланцюжка постачання тютюнових виробів шляхом створення глобального режиму відстеження та простеження. Для боротьби з незаконною торгівлею Протокол також встановлює правила щодо правопорушень, відповідальності, затримання та розпорядження конфіскованими виробами. Інші вимоги, спрямовані на посилення міжнародного співробітництва, заходи щодо обміну інформацією, технічного та правоохоронного співробітництва, взаємної правової, адміністративної допомоги та екстрадиції.

Тому для України надзвичайно актуальним є питання ратифікації Протоколу як міжнародного інструмента боротьби з контрабандою тютюнових виробів, що дозволить виконати вимоги ст. 352 Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, відповідно до якої Сторони повинні розвивати співробітництво і гармонізувати політику протидії та боротьби з шахрайством і контрабандою підакцизних товарів, відповідно до РКБТ ВООЗ. Тим більше, такий крок буде демонстрацією політичної волі щодо боротьби із нелегальним обігом тютюнових виробів як в Україні, так і контрабандою в країні ЄС, підтримкою національної безпеки [117, с. 44-46].

Отже, поліпшення нормативно-правового забезпечення як напрямком удосконалення системи запобігання та протидії незаконному переміщенню тютюнових виробів через митний кордон України передбачає два уже названих субнапрямки. Необхідно зазначити, що їх розмежування є доволі умовним, оскільки внутрішньодержавні процеси по удосконаленню національного нормативно-правового забезпечення в сучасних умовах глобалізації не можуть не враховувати міжнародних тенденцій та стандартів, тим більше, що офіційним курсом подальшої державної розбудови Україна обрала євроінтеграційний напрям. Так само не може йтися про адаптацію вітчизняного законодавства до нормативно-правового забезпечення ЄС без ретельного аналізу національних реалій та інтересів, адже будь-який

міжнародний нормативно-правовий акт, як правило, завжди містить положення про те, що норми, викладені у ньому, жодним чином не можуть йти у розріз із національними інтересами держав-учасниць.

Наступним напрямком удосконалення системи запобігання та протидії незаконному переміщенню тютюнових виробів через митний кордон України, на котрому зосереджують свою увагу не лише науковці, але й – у світлі поточних політичних та державно-управлінських процесів – юристи-практики, є структурно-організаційні зміни у сфері реалізації державної фінансової політики. Необхідність та важливість здійснення таких змін обумовлюється тим, що наразі формування структури ДФС відбувається за принципом меншовартості митної складової. Це є свідченням ігнорування інших, ніж наповнення Державного бюджету, завдань [118], зокрема, правоохоронної функції.

Така розстановка пріоритетів на практиці призвела до структурного поглинання митної складової діяльності ДФС податковою, про що уже зазначалося вище. Такий стан речей обумовив виникнення цілого ряду негативних наслідків у митній сфері, зокрема, у площині запобігання та протидії митним правопорушенням, предметом котрих є тютюнові вироби. До таких негативних наслідків можна віднести:

- стійкі тенденції до зростання корупційних ризиків у митній сфері, спричинені домінантним значенням людського фактору у процесах митного контролю та митного оформлення, оскільки автоматизація та інформатизація цих процесів не відбувалася у межах позитивної динаміки;

- необґрунтоване віднесення до розряду другорядних ключових та класичних функцій митних органів, з відповідним недостатнім та обмеженим організаційним та кадровим забезпеченням за залишковим принципом: функції контролю застосування заходів нетарифного регулювання, функції організації та контролю здійснення транзитних перевезень, функції здійснення експортного контролю, функції захисту прав інтелектуальної власності та інше;

- відсутність належного рівня аналітичної роботи, значне зниження ефективності протидії митним правопорушенням та про явам контрабанди, в тому числі – взаємодії на міжнародному рівні;

## **РОЗДІЛ 2. Шляхи підвищення ефективності нормативно-правового та організаційного механізму запобігання та протидії незаконному...**

– втрата позитивної динаміки налагодження обміну інформацією як на міжнародному рівні з митними органами інших країн та міжнародними, так і на національному рівні з перевізниками та іншими органами та установами, діяльність яких безпосередньо пов'язана із здійсненням операцій з товарами, що перебувають під митним контролем;

– втрата позитивної динаміки розвитку міжнародних зв'язків та контактів в сфері митної справи та міжнародного митного співробітництва;

– повна втрата динаміки та ініціативності в сфері вдосконалення нормативно-правового забезпечення митної справи;

– кадрова нестабільність і відчуття безкарності й тимчасовості перебування на посаді та виконання посадових обов'язків та функцій;

– відсутність системного підходу до використання технічних засобів митного контролю як одного із дієвих інструментів мінімізації впливу людського фактору на результати митного контролю;

– штучне розділення процедур та повноважень в рамках виконання однієї ключової для митних органів функції між різними підрозділами як на центральному, так і на регіональному рівнях (між митницями та головними управліннями), що призводило до суттєвого зниження ефективності, результативності, організаційного рівня та контрольованості (наприклад: контроль митної вартості, справляння митних платежів, і так далі);

– відсутність належної уваги до здійснення матеріально-технічного забезпечення діяльності митних органів з урахування специфіки виконання функцій в пунктах пропуску на державному кордоні [118].

Із метою усунення цих негативних наслідків необхідно змістити чинні пріоритети державної фіскальної політики із превалювання податкової складової на забезпечення рівності та балансу між податковою та митною складовими. Досягти такого зміщення пріоритетів на користь митної складової можна лише одними шляхом – створенням Національної митної служби України, органу виконавчої влади, який забезпечуватиме захист митних інтересів та митну безпеку України, регулювання зовнішньої торгівлі, захист внутрішнього ринку, розвиток економіки України та її інтеграції

до світової економіки, наповнення державного бюджету, протидію митним правопорушенням [118].

Такий підхід забезпечить можливість реновації та активізації правоохоронної функції митниці, що, у свою чергу, приведе до розширення їх повноважень та практичних можливостей у площині запобігання та протидії незаконному переміщенню тютюнових виробів через митний кордон України.

Проте, структурно-організаційні зміни – це тривалий процес, що потребує значних витрат часу та матеріально-технічних, фінансових людських тощо ресурсів. Тому такий шлях удосконалення системи запобігання та протидії незаконному переміщенню тютюнових виробів через митний кордон України може розглядатися лише як перспективний. У той же час проблема порушення митних правил, предметом котрих є тютюнові вироби, з огляду на наведену вище характеристику її масштабів та збитків, завданих державі, потребує нагального вирішення. З огляду на це, альтернативним попередньому напрямком удосконалення системи запобігання та протидії незаконному переміщенню тютюнових виробів через митний кордон України може вважатися удосконалення функціонального навантаження митниць.

У межах цього напрямку, перш за все, необхідно наголосити на очевидній практичній потребі у переорієнтації діяльності митниць із фіскальної функції як основної на правоохоронну. Окремі міркування із цього приводу ми вже сформулювали раніше у нашому дослідженні, однак вважаємо за доречне розвинути й деталізувати їх. У цьому сенсі ми підтримуємо позицію О.В. Комарова щодо того, що фіскальна складова у діяльності митниць має бути логічним наслідком правоохоронної, а не головною метою діяльності митних органів, що визначає пріоритети митної політики держави [119, с. 65]. Лише така розстановка пріоритетів забезпечить безконфліктність та збалансованість завдань і функцій митних органів.

Імплементация превалювання правоохоронної функції над фіскальною створить передумови для повернення митницям повноважень зі здійснення оперативно-розшукової діяльності. Такі повноваження сьогодні, як ніколи, є на часі, оскільки:

– і фізичні, і юридичні особи під час переміщення товарів через митний кордон України можуть вчинити дії, що містять ознаки



## **РОЗДІЛ 2. Шляхи підвищення ефективності нормативно-правового та організаційного механізму запобігання та протидії незаконному...**

кримінально караних діянь. Тому в органів ДФС є потреба в оперативно-розшуковій інформації стосовно фізичних і юридичних осіб. За діяльністю юридичної особи завжди стоїть конкретна фізична особа, яку необхідно встановити, коли є підстави вважати, що у її діях є ознаки правопорушення;

- органам ДФС необхідна оперативно-розшукова інформація як стосовно кримінальних (контрабанда тощо), так і адміністративних (митних) правопорушень. Це пояснюється тим, що у рамках справи про порушення митних правил можуть бути виявлені кримінальні правопорушення, вчинені конкретною особою;

- митниці ДФС мають потужний, фактично не задіяний, розвідувально-аналітичний потенціал, пов'язаний із функціонуванням автоматизованої системи аналізу й управління ризиками [115 с. 128-129];

- існує певний масив імперативного досвіду щодо ефективного й успішного виконання оперативно-розшукової функції митними органами зарубіжних країн. Як правило, одним із основних правоохоронних органів, що займаються протидією незаконному переміщенню через митний кордон тютюну та нелегальній торгівлі ним у країнах ЄС є митні органи. Більшість митних органів можуть проводити розслідування будь-яких митних правопорушень, пов'язаних із незаконною торгівлею тютюновими виробами [120, с. 323].

Доволі актуальною у контексті удосконалення функціонального навантаження митниць сьогодні виглядає потреба у формуванні інформативної, оперативної, транспарентної, вчасної аналітики, що об'єктивно відображала би процеси запобігання та протидії митним правопорушенням, зокрема, незаконному переміщенню через митний кордон тютюнових виробів, а також динаміку цих процесів та кореляційні зв'язки між ними. Забезпечити такий аналітичний масив можна лише за допомогою митної статистики, котра сьогодні, на жаль, існує лише формально. У зв'язку із оптимізацією кадрового складу митниць та апарату ДФС статистичний облік та аналітична робота у митній сфері відійшла на заднє тло. Проте, якщо взяти до уваги, що митна статистика як наука містить три підрозділи, одним із котрих є статистика митних правопорушень, то можна припустити, що митна статистика може стати потужним

інструментом запобігання та протидії незаконному переміщенню тютюнових виробів через митний кордон України. За допомогою цього інструменту можна не лише об'єктивно та неупереджено оцінити реальний стан речей щодо кількості виявлених таких митних правопорушень, але й спрогнозувати тренди їх розвитку, визначити причинно-наслідкові зв'язки між незаконним переміщенням тютюнових виробів через митний кордон України та чинниками різного характеру.

Однак, сьогодні, якщо два перші види митної статистики є закріпленими в національному законодавстві (у Митному кодексі України та низці підзаконних нормативно-правових актів), то статистика митних правопорушень взагалі в ньому не згадується. Це є дещо дивним через той факт, що за даними саме цієї підгалузі митної статистики можна отримати найбільш повну уяву про стан злочинності та криміналізації при перетині митного кордону, скласти кримінологічну картину вчинення правопорушень та злочинів та, як наслідок, виробити певні пропозиції щодо боротьби з ними та їх попередження. Основною метою ведення спеціальної митної статистики митних правопорушень є забезпечення керівництва митного органу та вищих митних органів даними про стан правоохоронної діяльності для прийняття рішень з удосконалення її організаційно-правових засад [121, с. 15-16].

Останнім у вище наведеному переліку, але не останнім за значимістю, напрямок удосконалення системи запобігання та протидії незаконному переміщенню через митний кордон України є покращення та розвиток взаємодії митних органів із іншими органами державної влади, уповноваженими на сприяння запобіганню та протидії митним правопорушенням. Цей напрямок, як і нормативно-правовий напрямок удосконалення системи запобігання та протидії митним правопорушенням, предметом котрих є тютюнові вироби, можна розділити на два субнапрямки: 1) удосконалення міжвідомчої взаємодії митних органів в межах України; 2) удосконалення взаємодії вітчизняних митних інституцій із митними органами зарубіжних країн.

Один із можливих варіантів моделі реалізації першого субнапрямку знаходимо у науковому доробку Хлебнікової І.І., яка на при-

## **РОЗДІЛ 2. Шляхи підвищення ефективності нормативно-правового та організаційного механізму запобігання та протидії незаконному...**

кладі Литви доводить можливість, ефективність та доцільність налагодження внутрішньо державної міжвідомчої взаємодії у митній сфері. «...в Литві, – пише дослідниця, – з метою припинення контрабандного ввезення тютюнової продукції функціонує урядова комісія вищого рівня з питань економічного і фінансового контролю і координації взаємодії між правоохоронними органами. Водночас основні обов'язки із боротьби з незаконною торгівлею покладені на Митний департамент Міністерства фінансів» [120, с. 323-324]. У 2011 р. Департамент поліції, Митний департамент і Служба охорони державного кордону Литви підписали меморандум про взаєморозуміння, що регламентує питання співпраці цих структур у сфері боротьби з незаконною торгівлею тютюновими виробами. Відповідно до документа створено сім постійних робочих груп для координації дій зазначених відомств в регіонах, що межують з країнами, які не входять до складу Євросоюзу. Також в межах реалізації заходів з протидії контрабанді тютюнових виробів створено спільну слідчу групу з числа співробітників Кримінальної служби Митного департаменту, оперативного відділу Служби охорони державного кордону, Служби розслідування фінансових злочинів, Бюро кримінальної поліції та Департаменту державної безпеки для припинення діяльності виявлених організованих злочинних угруповань.

Отже, не лише приклад Литви, а й дослідження зарубіжного досвіду з даного питання, викладене у підрозділі 1.2 розділу 1 цієї роботи, демонструє можливі сценарії налагодження взаємодії між різними органами з метою запобігання та протидії митним правопорушенням, предметом котрих є тютюнові вироби, та засвідчує власне практичну можливість такої співпраці. Однак, слід зауважити, що така взаємодія вибудовується за умови усвідомлення її суб'єктами спільної мети – подолання такого негативного явища, як незаконне переміщення тютюнових виробів через митний кордон, що призводить до виникнення ряду негативних соціально-економічних наслідків, а отже – становить певну суспільну небезпеку. Крім того вважаємо, що передумовою, наприклад, міжвідомчої взаємодії має стати тверда політична воля. Сьогодні в Україні, на жаль, спостерігаються суттєві ментальні відмінності у сприйнятті посадовими особами правоохоронних та митних органів перспектив між-

відомчої співпраці. Між органами державної влади існує нездорова конкуренція, прагнення захопити лідируючі позиції у тій чи іншій сфері переважають здоровий глузд та відчуття доцільності спільних дій. До того ж у нашій державі відсутня політична воля щодо вирішення проблеми незаконного переміщення тютюнових виробів через митний кордон. Тому взаємодія між митними органами та іншими правоохоронними органами, хоча і є потенційно потужним напрямком удосконалення системи запобігання та протидії митним правопорушенням, на практиці продовжує залишатися лише декларативним інструментом у вирішенні проблеми незаконного переміщення тютюнових виробів через митний кордон України.

Другий субнапрямок – удосконалення взаємодії вітчизняних митних інституцій із митними органами зарубіжних країн – у наукових студіюваннях представляється як один із надзвичайно важливих складових щодо ефективної ліквідації каналів незаконного переміщення тютюнових виробів [122, с. 63]. Особливий наголос робиться на необхідності взаємодії із митними та правоохоронними органами Республік Білорусь, Молдова та Польща. Однак, зважаючи на поточний стан речей, що характеризується вражаючими обсягами незаконно переміщених тютюнових виробів через митний українсько-румунський кордон, необхідно вести мову ще й про активізацію міжнародної українсько-румунської співпраці митних органів.

З огляду на проаналізоване, необхідно наголосити, що ефективне запобігання та протидія незаконному переміщенню тютюну та тютюнових виробів через митний кордон України залежить, серед іншого, і від якісного стратегічного бачення вирішення поточної ситуації. Сприймаючи викладений вище тезис заледве не як аксіому, український законодавець розробив і затвердив Стратегію у сфері протидії незаконному виробництву та обігу тютюнових виробів на період до 2021 р. (далі – Стратегія) [123]. Сам факт затвердження Стратегії можна розцінювати як офіційне визнання Кабінетом Міністрів незаконного обігу тютюнових виробів як національної проблеми, що призводить не лише до втрат бюджету, але й до виникнення і загострення соціальних ризиків, ризиків криміналізації суспільства, створює умови для розвитку тіньової економіки,

## **РОЗДІЛ 2. Шляхи підвищення ефективності нормативно-правового та організаційного механізму запобігання та протидії незаконному...**

зростання корупції тощо [124]. Метою цієї Стратегії є покращення здоров'я та добробуту населення шляхом зменшення обсягів незаконного виробництва та обігу тютюнових виробів в Україні, їх незаконного переміщення через митний кордон України. На досягнення цієї мети визначені напрями реалізації Стратегії, її фінансове забезпечення, організаційні заходи із забезпечення реалізації Стратегії, очікувані результати й контрольні показники реалізації Стратегії. Тобто, структурно й функціонально Стратегія є повноцінним нормативно-правовим підзаконним актом, реалізація котрого суттєво би акселерувала процес подальшого генезису системи запобігання і протидії незаконному переміщенню тютюну та тютюнових виробів через митний кордон України. При цьому, ДФС визначено національним координатором з протидії незаконному виробництву та обігу тютюнових виробів в Україні.

Основними напрямками реалізації Стратегії є:

- законодавче регулювання у сфері протидії нелегальному виробництву та обігу тютюнових виробів;
- контроль за надходженням тютюнової продукції, сировини та виробничих матеріалів в режимі імпорту, експорту та транзиту до/з/через територію України;
- протидія нелегальному виробництву тютюнових виробів на території України;
- організаційні заходи для протидії незаконному виробництву та обігу тютюнових виробів в Україні.

Відповідно до зазначених вище напрямів можна виокремити ключові завдання Стратегії, що безпосередньо пов'язані з предметом нашого дослідження. До них віднесемо:

- запровадження кримінальної відповідальності за незаконне переміщення тютюнових виробів через митний кордон України;
- посилення контролю за переміщенням тютюнової продукції у пунктах пропуску через державний кордон;
- запровадження системи відслідковування (відстеження та простеження) переміщення тютюнових виробів;
- активізація співпраці центральних органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій з європейськими та міжнародними організаціями, до компетенції яких належить питання протидії не-

законному обігу тютюнових виробів (насамперед ВООЗ, ВМО, OLAF, Europol та SELEC), уповноваженими органами іноземних держав;

– посилення співробітництва з митними та прикордонними органами іноземних держав у сфері боротьби з незаконним переміщенням тютюнових виробів через митний кордон України;

– ініціювання, проведення та участь у цільових національних і міжнародних операціях, спрямованих на протидію нелегальному обігу тютюнових виробів.

Проте, із практичної точки зору найголовнішим, наразі, залишається безпосередня реалізація Стратегії шляхом затвердження на відповідних рівнях Плану заходів із її виконання. Такий План повинен містити цілі, завдання, визначені у Стратегії, заходи, спрямовані на реалізацію визначених завдань, строки та індикатори виконання, а також відповідальних виконавців. Ці елементи необхідні для деталізації основних стратегічних напрямів зменшення обсягів незаконного виробництва та обігу тютюнових виробів в Україні, включаючи мінімізацію нелегального переміщення тютюнової продукції, як складової згаданого обігу. Саме тому, у розрізі наших наукових розвідок вбачаємо за необхідне у Плані реалізації Стратегії та інших, дотичних до предмета даного дослідження, нормативно-правових актів передбачити два першочергові аспекти покращення функціонування системи запобігання та протидії незаконному переміщенню через митний кордон України тютюнових виробів:

– удосконалення нормативно-правового регулювання у сфері запобігання та протидії незаконному переміщенню тютюнових виробів через митний кордон України;

– здійснення заходів організаційного забезпечення щодо підвищення ефективності запобігання незаконному переміщенню тютюнових виробів через митний кордон України.

Варто додати, що зазначені аспекти корелюються з цілями «Стратегічних ініціатив розвитку ДФС до 2020 року», зокрема такими: «Розбудова правоохоронної функції у митному напрямку», «Розвиток митної інфраструктури, як запорука ефективного та безпечного кордону» та «Інтегроване управління кордоном».

На наше переконання, покращення функціонування і сталість розвитку системи запобігання та протидії порушенням митних

## **РОЗДІЛ 2. Шляхи підвищення ефективності нормативно-правового та організаційного механізму запобігання та протидії незаконному...**

---

правил у сфері незаконного переміщення через митний кордон тютюнових виробів за вищеперахованими напрямками, передусім, забезпечать нормативно-правовий та організаційний механізми, як «динамічні» її підсистеми, що визначають послідовність дій, засоби і способи активізації системи. Загалом слово «механізм» може інтерпретуватись як «знаряддя», призначене для забезпечення реалізації певного виду діяльності чи його окремого напрямку або процесу. Враховуючи зазначене, *механізм системи запобігання та протидії незаконному переміщенню тютюнових товарів через митний кордон України* визначаємо як відповідним чином упорядковану сукупність елементів і системоутворюючих компонентів, об'єднаних внутрішніми та зовнішніми організаційно-правовими зв'язками, що у своїй єдності забезпечують процес реалізації компетентними суб'єктами Стратегії у сфері протидії незаконному виробництву та обігу тютюнових виробів, пов'язаний із забезпеченням прийняття ефективних управлінських рішень, спрямованих на адекватне ступеню небезпек регулювання ситуації в галузі державної митної справи. Задля повноти та цілісності дослідження системи запобігання та протидії незаконному переміщенню тютюнових товарів через митний кордон України, обґрунтування об'єктивності практичних пропозицій, сформульованих у тексті наступних підрозділів даної роботи, є потреба у розкритті сутності нормативно-правового та організаційного механізмів. За нашим авторським тлумаченням: *нормативно-правовий механізм* – комплекс взаємопов'язаних юридичних засобів (дій та інструментів), що об'єктивовані на нормативному рівні; *організаційний механізм* – сукупність певних взаємопов'язаних заходів, реалізація яких дозволяє створити належні умови для забезпечення ефективного функціонування будь-якої системи. Слід також зауважити, що нормативно-правовий та організаційний механізми не є статичними за змістом. Обов'язковою умовою ефективності механізмів має стати адекватна їх трансформація відповідно до змін у ситуації щодо незаконного обігу тютюнових виробів, тобто важливим є дотримання принципу когерентності. Це дозволить уникнути ситуацій, коли незначущі, локальні за своїм характером негативні впливи призведуть до глобальних за масштабами та енергетичною силою наслідків, включаючи деструкцію системи запобі-

гання і протидії переміщенню тютюнових виробів через митний кордон України з порушенням митного законодавства. Так само складові нормативно-правового та організаційного механізмів повинні відповідати основним напрямам реалізації Стратегії у сфері протидії незаконному виробництву та обігу тютюнових виробів на період до 2021 р. для перетворення останньої із виключно декларативного документа на дієвий інструмент боротьби з нелегальним тютюном. Це б створило не лише передумови для розгортання діапазону діяльності органів ДФС у досліджуваній сфері, а й чітко би окреслило основні напрями подальшого руху української держави щодо підвищення ефективності системи запобігання і протидії незаконному переміщенню тютюнових виробів через митний кордон України.

## **2.2. Удосконалення національного нормативно-правового регулювання у митній сфері з протидії незаконному переміщенню тютюнових виробів та сировини через митний кордон України та його адаптація до міжнародних стандартів**

Аналіз стану досліджуваної у даній роботі проблеми, проведений у розділі 1, вказує на те, що незаконний обіг тютюнових виробів має широке розповсюдження у всьому світі та в Україні, в першу чергу, завдяки можливості їх незаконного переміщення через митні кордони. Крім того, міжнародний та транскордонний характер такого переміщення обумовлює виникнення значних загроз митній безпеці країн та міждержавних утворень. Із метою протидії цим загрозам на національному рівні необхідно застосовувати, перш за все, комплекс заходів та засобів, серед котрих важливе місце нале-



## **РОЗДІЛ 2. Шляхи підвищення ефективності нормативно-правового та організаційного механізму запобігання та протидії незаконному...**

жить засобам нормативно-правового регулювання, зокрема, законодавчим засобам.

Для визначення шляхів удосконалення системи національного нормативно-правового регулювання у митній сфері з протидії незаконному переміщенню тютюнових виробів та сировини через митний кордон України, а також її ефективного функціонування у майбутньому, на думку беззаперечних авторитетів у галузі права, необхідно подолати причини вказаного делікту. Частина з них вже згадувалась у попередньому підрозділі 2.1. Проте, є такі, що суттєво загальмовують вирішення проблеми – це недоліки в правотворчості і правозастосуванні: суперечності нормативно-правових актів, прогалини в законодавстві, відсутність послідовності, логічності, низька юридична якість законодавчих актів – все це служить підставою для правового нігілізму. У свою чергу, низька ефективність діяльності правоохоронних органів щодо розкриття злочинності, корумпованість створюють умови для можливості обійти закон, породжують нестабільність правомірної поведінки суб'єктів-членів суспільства [125, с. 417-427]. Враховуючи значний вплив якісного, внутрішньо збалансованого законодавства на стан правової культури та правової свідомості пересічних громадян, суб'єктів ЗЕД, а також посадових осіб правоохоронних органів, в т.ч. органів доходів і зборів, вважаємо за необхідне звернути увагу на використання термінології у законодавчих актах, зокрема тієї, що стосується законодавчого визначення порушення митних правил. Для цього нам необхідно з'ясувати кілька питань.

По-перше, ще на початку формування національного митного законодавства до нього були внесені термінологічні помилки, які до певної міри суперечили змісту понять визначених у теорії права. Адже представники вітчизняної правової науки у будь-якій галузі права притримуються однакової думки щодо категорії правопорушення, класифікації його ознак, видів, складу тощо. Так усі правопорушення поділяються на злочини та проступки. Досить чітке та насичене основними ознаками визначення правопорушення подає корифей вітчизняної теорії права Скакун О.Ф. Вона визначає правопорушення як суспільно небезпечне або шкідливо неправомірне

(протиправне) винне діяння (дія або бездіяльність) деліктоздатної особи, яке спричиняє юридичну відповідальність [125, с. 420].

По-друге, переважна більшість науковців погоджуються із тим, що основною відмінною ознакою між злочином і проступком є суспільна небезпечність злочину та суспільна шкідливість проступку. Тобто, маємо говорити про ступінь або істотність заподіяної шкоди суспільним відносинам, фізичним чи юридичними особам, державі та суспільству. Аналізуючи зміст поняття «злочин», поданого у ст. 11 ККУ [90], через призму змісту категорії суспільної небезпечності, бачимо, що ця ознака виводиться через такі критерії, як малозначність, істотність та значущість шкоди, яка завдається діянням, так як у ч. 2 цієї статті вказано, що діяння не є злочином і не становить суспільної небезпеки, якщо воно через малозначність не заподіяло і не могло заподіяти істотної шкоди фізичній чи юридичній особі, суспільству або державі. Категорії малозначності, істотності та значущості шкоди є категоріями, пов'язаними із виміром (розміром/об'ємом) завданої шкоди. Отже, діяння є злочином за умови, що воно є суспільно небезпечним через значну (не малозначну), істотну за розміром/об'ємом шкоду, що ним завдається. А проступок, зокрема адміністративний, завдає менш значну, менш істотну шкоду об'єкту. Тому, також вважаємо, що віднесення конкретного діяння як правопорушення до злочину чи проступку залежить, в першу чергу, від наслідків (за розміром/об'ємом) діяння, що наступили чи мали наступити, при замаху на злочин чи проступок. Цей висновок нам знадобиться трохи пізніше для обґрунтування посилення відповідальності за незаконне переміщення тютюнових виробів через митний кордон України.

По-третє, за видами проступки поділяють відповідно до правової галузевої приналежності на: конституційні правопорушення, адміністративні правопорушення, цивільно-правові правопорушення, дисциплінарні правопорушення, процесуальні правопорушення [126, с. 487-496].

Враховуючи вищевикладене, думаємо, що у чинному МКУ законодавці закріпили певну помилку, зазначивши у ст. 458 «Порушення митних правил», що порушення митних правил є адміністративним правопорушенням, що являє собою протиправні, винні (умисні або з

## **РОЗДІЛ 2. Шляхи підвищення ефективності нормативно-правового та організаційного механізму запобігання та протидії незаконному...**

необережності) дії чи бездіяльність, що посягають на встановлений цим Кодексом та іншими актами законодавства України порядок переміщення товарів, транспортних засобів комерційного призначення через митний кордон України, пред'явлення їх органам доходів і зборів для проведення митного контролю та митного оформлення, а також здійснення операцій з товарами, що перебувають під митним контролем або контроль за якими покладено на органи доходів і зборів цим Кодексом чи іншими законами України, і за які цим Кодексом передбачена адміністративна відповідальність. Зі змісту цього визначення виходить, що порушення митних правил може бути лише адміністративним правопорушенням. Але це суперечить положенням теорії права та об'єктивній реальності існування злочинного порушення митних правил у вигляді контрабанди, тобто переміщення через митний кордон України поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю визначених предметів, про що згадувалось вище. Доречно зауважити, що у прийнятих Верховною Радою України змінах до ККУ шляхом внесення ст. 201-1 «Переміщення через митний кордон України поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю лісоматеріалів або пиломатеріалів цінних та рідкісних порід дерев, лісоматеріалів необроблених, а також інших лісоматеріалів, заборонених до вивозу за межі митної території України», бачимо, що до такого злочинного діяння не застосована узагальнююча назва «контрабанда». Та й сама контрабанда тих чи інших предметів є нічим іншим, як злочинним порушенням митних правил, за котре настає кримінальна відповідальність. Це ще раз підтверджує наявність адміністративного та кримінального порушення митних правил. Тому, вважаємо, що для виправлення такої термінологічної, змістовної помилки потрібно щонайменше із тексту ст. 458 МКУ «Порушення митних правил» після слів «Порушення митних правил є...» вилучити термін (слово) «адміністративним». Таке редагування дефініції розставить все на свої місця і, відповідно, поняття «порушення митних правил» логічно та правильно буде застосовуватися і до злочинного порушення, і до адміністративного. За аналогією назви «адміністративне правопорушення митних правил» відповідне правопорушення доцільно назвати «митне (адміністративне) правопорушення». Так,

наприклад, існує адміністративне порушення Правил дорожнього руху, за котре настає адміністративна відповідальність (ст. 121 КУпАП). Також існує злочинне, кримінальне порушення правил та безпеки дорожнього руху (стаття 286 ККУ), що тягне за собою кримінальну відповідальність. Зокрема, злочином вважається таке діяння, як порушення правил безпеки дорожнього руху або експлуатації транспорту особою, яка керує транспортним засобом, що спричинило завдання потерпілому тілесних ушкоджень середньої тяжкості. Тому вважаємо, що порушення митних правил – це протиправне, винне діяння, що посягає на встановлений МКУ та іншими актами законодавства України порядок переміщення товарів, транспортних засобів комерційного призначення через митний кордон України, за котре законодавством України передбачена адміністративна чи кримінальна відповідальність. Відповідно кримінальна відповідальність встановлюється лише ККУ, а адміністративна – МКУ. Необхідно наголосити, що у першій редакції МКУ від 12 грудня 1991 р. [89] було затверджено поняття контрабанди, хоча й визначення поняття порушення митних правил Кодекс у тій редакції не подав. Це де-факто підтверджує позицію, згідно з котрею порушення митних правил можуть містити ознаки злочину чи ознаки адміністративного правопорушення.

Враховуючи те, що чинний МКУ, є джерелом права та основним правовим регулятором всієї сфери митних відносин, що містить, серед інших, й положення про захист таких відносин засобами адміністративного та кримінального права, необхідно затвердити наступну редакцію ч.1 ст. 458 МКУ «Порушення митних правил»: «Порушення митних правил – це протиправні, винні (умисні або з необережності) дії чи бездіяльність, що посягають на встановлений цим Кодексом та іншими актами законодавства України порядок переміщення товарів, транспортних засобів комерційного призначення через митний кордон України, і за яку законодавством України передбачена юридична відповідальність» (Додаток Б).

Також припускаємо, що більш доцільно до порушень митних правил адміністративного характеру застосовувати видовий термін «митне правопорушення» як підвид адміністративного правопорушення або назвати його «адміністративним порушенням митних

## **РОЗДІЛ 2. Шляхи підвищення ефективності нормативно-правового та організаційного механізму запобігання та протидії незаконному...**

правил», тим самим відмежувавши його від «кримінального порушення митних правил». З огляду на цей висновок пропонуємо, окрім вище поданої редакції ст. 458 МКУ щодо визначення поняття порушення митних правил, розширити ст. 459 «Відповідальність за порушення митних правил», додавши у п. 1 після першого речення наступне формулювання: «Кримінальна відповідальність за порушення митних правил встановлюється Кримінальним Кодексом України». Ми пропонуємо більш виважену, на наш погляд, конструкцію цих змістовно пов'язаних між собою статей, котрі матимуть наступну редакцію:

«Стаття 458. Порушення митних правил

1. Порушення митних правил являє собою протиправні, винні (умисні або з необережності) дії чи бездіяльність, що посягають на встановлений цим Кодексом та іншими актами законодавства України порядок переміщення товарів, транспортних засобів комерційного призначення через митний кордон України, і за яку законодавством України передбачена юридична відповідальність.

Стаття 459. Відповідальність за порушення митних правил

1. Адміністративна відповідальність за порушення митних правил встановлюється цим Кодексом. Кримінальна відповідальність за порушення митних правил встановлюється Кримінальним Кодексом України.

2. Адміністративна відповідальність за правопорушення, передбачені цим Кодексом, настає у разі, якщо ці правопорушення не тягнуть за собою кримінальну відповідальність.

3. Суб'єктами адміністративної відповідальності за порушення митних правил можуть бути громадяни, які на момент вчинення такого правопорушення досягли 16-річного віку, а при вчиненні порушень митних правил підприємствами – посадові особи цих підприємств» (Додаток Б).

У подальших статтях МКУ мова йде саме про адміністративні порушення митних правил (або митні правопорушення), тому доцільно, починаючи зі ст. 460, у всіх відповідних місцях та із належним відмінюванням до слів «порушення митних правил» додати галузевий детермінувальний термін-прикметник «адміністративне».

Зокрема, назва ст. 460 буде записана у такій редакції: «Стаття 460. Особливості відповідальності за деякі види адміністративних порушень митних правил». І хоча такі доповнення до положень МКУ мають, на перший погляд, здебільшого технічний характер, вони підвищують якість цього вагомого кодифікованого акту усувають закладені помилкові протиріччя.

Для подальшого пошуку ефективних шляхів вирішення проблеми незаконного переміщення через митний кордон тютюнових виробів перейдемо до дослідження фактичних даних щодо стану проблеми. Згідно із останніми оприлюдненими даними, митницями ДФС за 8 місяців 2018 р. виявлено та вилучено понад 30,6 млн штук цигарок загальною вартістю 28,15 млн грн. У 621 (біля 81%) випадку порушники намагались вивезти 21,9 млн штук цигарок, а у 146 випадках понад 8,6 млн штук цигарок намагались ввезти в Україну. Із цього масиву «контрабанди» лєвова частка – 14,6 млн штук цигарок – призначалась для країн ЄС, зокрема Румунії та Польщі. За цими фактами незаконного переміщення тютюнових виробів розпочато 766 проваджень у справах про порушення митних правил [127]. За успішного їх завершення порушники будуть притягнуті до адміністративної відповідальності, що, на відміну від кримінальної відповідальності, має значно нижчий рівень впливу на правопорушника, та, на жаль, не зменшує рівня шкоди, завданої економіці, державі, суспільству загалом. У той же час, окремі спостерігачі (зокрема, компанія КРМГ) заявляють про значно більші потоки незаконно переправлених до Європи сигарет з України. Так, за їх даними, лише у 2016 р. до країн ЄС з України було незаконно ввезено 5,6 млрд штук сигарет, походження яких встановлено. Хоча у 2017 р. ця цифра знизилась майже на 0,8 млрд штук (4,8 млрд штук), Україна все ж продовжує займати перше місце в антирейтингу країн-постачальниць контрабандних цигарок до ЄС, що призводить до понад 1 млрд євро бюджетних втрат ЄС [128]. Додатково до цієї кількості у 2017 р. до ЄС незаконно ввезено ще 8,3 млрд штук цигарок, країна походження яких не встановлена, й у цьому масиві теж може бути значна частка цигарок, що незаконно перетнули український митний кордон. Вбачається надвисокий рівень латентності цього виду правопорушення. Отож, за підрахунками на митному кордоні Украї-

## **РОЗДІЛ 2. Шляхи підвищення ефективності нормативно-правового та організаційного механізму запобігання та протидії незаконному...**

ни виявляється лише 0,46% від ідентифікованих за українським походженням цигарок. Такий низький відсоток виявлення цього виду правопорушень свідчить не лише про низьку ефективність діяльності митниць, органів Державної прикордонної служби України щодо протидії у цьому сегменті правопорушень, але й про низьку ефективність впливу законодавства та всієї правової системи України на даний сегмент правопорушень. «Контрабанду» цигарок визнають одним із найприбутковіших і одним із найменш «караних» видів нелегальної діяльності. Такий низький рівень протистояння «контрабанді» цигарок до ЄС відчутно негативно впливає на міжнародний імідж України, особливо серед країн-членів ЄС. Також і на внутрішньому ринку тіньова торгівля цигарками становить понад 3% від загального обсягу. Із них, за заявами вітчизняних виробників продукції, понад 2,9% становить частка контрабандних цигарок в Україну [124]. Поряд із тим, останнім часом відмічається збільшення незаконного ввезення сигарет також з Молдови, Білорусі та РФ. В основному це пояснюється більш низькою ставкою акцизного податку, ніж в Україні.

Необхідно констатувати: якщо для інших видів товарів декриміналізація контрабанди привела до позитивних результатів та створила більш вільні умови для суб'єктів ЗЕД, то надвисока прибутковість реалізації українських тютюнових виробів у країнах ЄС призвела до зростання прихованого переміщення цього виду товарів. Спеціалісти наголошують, що після декриміналізації товарної контрабанди, починаючи з 2012 р., одразу намітилось зростання прихованого переміщення саме сигарет у країни ЄС [129]. На невтішну тенденцію зростання обсягів контрабандного переміщення на всіх ділянках кордону України саме тютюнових товарів одразу після декриміналізації контрабанди товарів вказують як науковці, так і співробітники Державної прикордонної служби України. Також зазначається, що у вказаний вище період контрабанда підакцизних товарів перейшла зі статусу епізодичної у статус промислової, що передбачає залучення корумпованих посадових осіб органів державної влади. Прикордонники роблять висновок про збільшення чисельності та активності незаконних угруповань, а також окремих осіб, які спеціалізуються на незаконному переміщенні цигарок через



митний кордон, на тлі одночасного зниження рівня протидії цим діянням унаслідок заборони здійснення оперативно-розшукових заходів [130, с. 410]. Дані ДФС щодо виявлених правопорушень також свідчать про зростання незаконного переміщення тютюнових виробів. При цьому вартість вилучених тютюнових виробів (23,7 млн грн) більш, ніж удвічі більша за сукупну вартість (10,97 млн грн) усіх інших вилучених товарів сільськогосподарської та продовольчої групи: фрукти / овочі 5,4 млн грн (6,4 млн грн у 2016 р.), алкогольні напої 1,7 млн грн (2,5 млн грн – у 2016 р.), молочна продукція 0,87 млн грн (1,8 млн грн – у 2016 р.), злакові та вироби з них 4 млн грн (11,2 млн грн – у 2016 р.). При тому, якщо вартість інших незаконно переміщених товарів у 2017 р., порівняно з 2016 р., знизилась, то вартість вилучених тютюнових виробів значно зросла – із 18,5 млн грн до 23,7 млн грн. Із врахуванням надзвичайно високого рівня латентності цього порушення логічно та доцільно розглядати його як реальну безпосередню загрозу економічній безпеці країни, а відтак – і як загрозу, що має високий рівень суспільної небезпеки. Протиправне ж діяння, що становить високий рівень суспільної небезпеки, є злочином за сутністю та змістом.

Натомість результати аналізу чинного законодавства щодо незаконного переміщення через митний кордон України тютюнових виробів засвідчують наявність лише адміністративної відповідальності за таке незаконне переміщення тютюнових виробів як товару. І хоча існує й кримінальна відповідальність за окремі порушення митних правил, цей вид відповідальності може бути застосований лише до обмеженого переліку предметів, що перераховані та визначені як предмет контрабанди у ст. ст. 201 та у ст. 305 ККУ [131]. Зокрема, це культурні цінності, отруйні, сильнотоксичні, вибухові речовини, радіоактивні матеріали, зброя або боєприпаси (крім гладкоствольної мисливської зброї або бойових припасів до неї), частини вогнепальної нарізної зброї, спеціальні технічні засоби негласного отримання інформації (ст. 201 ККУ), а також наркотичні засоби, психотропні речовини, їх аналоги чи прекурсори або фальсифіковані лікарські засоби (ст. 305 ККУ). Також найближчим часом кримінальна відповідальність, відповідно до прийнятого Верховною Радою України закону, буде наступати за переміщення через



## **РОЗДІЛ 2. Шляхи підвищення ефективності нормативно-правового та організаційного механізму запобігання та протидії незаконному...**

митний кордон України поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю лісоматеріалів або пиломатеріалів цінних та рідкісних порід дерев, а також лісоматеріалів необроблених. Як бачимо, тютюнових виробів у цьому переліку предметів немає. А тому, незалежно від обсягів завданої шкоди незаконним переміщенням через митний кордон України цигарок чи створюваних таким переміщенням загроз національним інтересам України та країн-партнерів, що є членами ЄС, настає лише адміністративна відповідальність, положення про котру закріплені у ряді статей МКУ [105]. Проте, ще раз наголошуємо, що законодавець не виокремив особливого виду відповідальності за незаконне переміщення через митний кордон України цигарок чи інших тютюнових виробів, хоча масштаби цієї проблеми в Україні не менш значні, ніж, скажімо, порушення прав інтелектуальної власності, на регулювання котрої спрямована спеціальна ст. 476 «Переміщення товарів через митний кордон України з порушенням прав інтелектуальної власності» МКУ. Відповідальність за таке особливо загрозливе діяння, як переміщення або дії, спрямовані на переміщення, товарів, транспортних засобів комерційного призначення через митний кордон України поза митним контролем, настає на загальних умовах відповідно до ст. 482, аналогічно до механізму настання відповідальності за незаконне переміщення будь-яких інших, що становлять меншу загрозу у разі їх прихованого переміщення, товарів, таких як товари групи широкого вжитку. Або ж покарання до порушників може бути застосоване за санкцією ст. 483 «Переміщення або дії, спрямовані на переміщення товарів через митний кордон України з приховуванням від митного контролю» та деяких інших статей.

Певним чином й інші статті Глави 68 МКУ «Види порушень митних правил та відповідальність за такі правопорушення», залежно від змісту об'єктивної сторони правопорушення, можуть стосуватись незаконного переміщення цигарок через митний кордон. Покарання за вказаними статтями настає згідно із санкціями цих статей, як правило, шляхом накладення штрафу в розмірі 100 відсотків вартості товарів – безпосередніх предметів порушення митних правил із їх конфіскацією, тобто, сто відсотків вартості цигарок або інших тютюнових виробів. Ступінь дієвості зазначеної

міри покарання можна оцінювати за трьома критеріями: 1) виховний та профілактичний вплив на порушника; 2) каральний вплив; 3) економічний вплив ( у разі порушення економічного характеру). Ці критерії ідентичні функціям покарання, оскільки визнано, що будь-яке покарання, визначене адміністративним чи кримінальним законодавством, виконує ряд функцій, включаючи виховну, спрямовану на виправлення поведінки порушника. Таке концептуальне бачення покарання превалювало у радянський період. Це знайшло своє відображення у визначенні мети адміністративної відповідальності у КУпАП, що був прийнятий у 1984 р. Зокрема, його ст. 23 «Мета адміністративного стягнення» визначає, що адміністративне стягнення є мірою відповідальності, і застосовується із метою виховання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, в дусі додержання законів України, поваги до правил співжиття, а також запобігання вчиненню нових правопорушень як самим правопорушником, так й іншими особами. Але, більш вагомий та відчутний для правопорушника (в т.ч. – злочинця) вплив має покарання, здійснене за допомогою реалізації каральної функції, особливо шляхом завдання порушнику особистих фізичних утисків, таких як обмеження волі, тобто обмеження у свободі пересування, реалізації права на вільний вибір місця проживання, ізоляції покараної особи від суспільства шляхом поміщення та утримання такої особи в місцях позбавлення волі. Каральна функція продовжує діяти в житті порушника і після відбуття ним строку покарання як стримувальний щодо неправомірної поведінки фактор у вигляді наявності судимості, повторності, як кваліфікуючої ознаки потенційного злочинного діяння у майбутньому, заборони займати посади та набувати повноважень у органах влади тощо. Хоча, весь комплекс елементів ефективного стримувального фактору каральна функція має лише за умови застосування кримінальної відповідальності до порушника.

Шляхом реалізації економічної функції покарання здійснюється певний вплив на порушників, мотивами та цілю яких є незаконне збагачення. Такий вплив полягає у застосуванні до покараних певних утисків фінансового та матеріального характеру, що обумовлює

## **РОЗДІЛ 2. Шляхи підвищення ефективності нормативно-правового та організаційного механізму запобігання та протидії незаконному...**

погіршення їх фінансового та матеріального становища шляхом накладення обов'язку сплати штрафу та конфіскації товарів.

Логічно постає питання, чи спрацьовує виховна функція, чи притягнення до адміністративної відповідальності осіб, що незаконно переміщують цигарки, забезпечує позитивний ефект впливу на їх поведінку та майбутню законнослухняність? Який реальний виховний ефект має застосування заходів адміністративної відповідальності до цих осіб? З огляду на статистику правопорушень, – мінімальний. Незаконним переміщенням через митний кордон України цигарок займаються цілі селища, особи різного соціального статусу. Порушниками можуть бути і селяни з прикордонних населених пунктів, і особи із числа дипломатичного корпусу України чи інших країн, і посадові особи правоохоронних органів, а також ті, хто об'єднались у організовані злочинні угруповання.

Вважаємо також за необхідне розглянути аспекти економічного впливу адміністративних санкцій МКУ на порушників. У цьому контексті зазначимо, що при вартості пачки сигарет в Україні біля 27-30 грн і більш, як 5 євро у країнах Євросоюзу (а у Великій Британії – більше 10 євро), правопорушник, який витратить в Україні за законно вироблені сигарети 1000 грн і незаконно перемістить їх через митний кордон, отримує власну фінансову вигоду у розмірі від 500% до 1000%. Штраф у розмірі 100% від вартості сигарет та конфіскація недорогого старого автомобіля не призводить до відчутних фінансових втрат правопорушника, а отже не здійснює відчутного впливу на нього.

Звичайно, економічна функція юридичної відповідальності, що виражається у конфіскації товарів, предметів незаконного переміщення через митний кордон, має бути активована як при застосуванні адміністративної, так і при застосуванні кримінальної відповідальності. Але, на нашу думку, для більш ефективної боротьби із незаконним переміщенням тютюнових виробів через митний кордон, економічну функцію краще застосовувати у комплексі із кримінальним покаранням.

Наведені вище розрахунки можуть свідчити також про те, що каральна функція адміністративної відповідальності за незаконне переміщення через митний кордон сигарет теж не має особливо відчутного впливу на порушників. Дане припущення спонукає до

подальших міркувань щодо застосування більш жорстокої міри відповідальності, такої, як кримінальна. Звичайно, лише посиленням санкцій злочинну діяльність не зупинити, але й без криміналізації відповідальності за незаконне переміщення тютюнових виробів через митний кордон України не варто розраховувати на ефективність інших методів протидії цьому виду правопорушень.

Здійснюючи подальший аналіз юридичної відповідальності за незаконне переміщення тютюнових виробів через митний кордон, ще раз зауважимо, що ні у статтях ККУ, що встановлюють кримінальну відповідальність за контрабанду, ні у статтях МКУ, що встановлюють адміністративну відповідальність, на даний час не передбачено такої кваліфікуючої ознаки у диспозиції статей, що впливає на зміст санкції, як визначення ступеня вини відповідно до кількісних розмірів незаконно переміщених товарів. Тобто, незалежно від того, яка кількість товарів буде незаконно переміщуватись через митний кордон України, і, відповідно, незалежно від того, яка шкода чи навіть небезпека буде спричинена таким переміщенням суспільним відносинам, відповідальність буде наступати лише за предметною ознакою. Крім того, якщо через митний кордон незаконно будуть переміщуватися предмети, визначені у ст. 201 та у ст. 305 ККУ, то наставатиме кримінальна відповідальність, якщо інші предмети – адміністративна. Отже, незалежно від складу правопорушення, кількості незаконно переміщених через митний кордон України цигарок, ступеню суспільної небезпеки, розміру завданої ним шкоди, відповідно до чинного законодавства України настає лише адміністративна відповідальність. Варто зауважити, що певна прив'язка міри адміністративної відповідальності до окремих характеристик предмету правопорушення все ж існує: у ст.ст. 482, 483 МКУ вказано, що неправомірною дією тягне за собою накладення штрафу в розмірі 100 відсотків вартості товарів – безпосередніх предметів порушення митних правил з конфіскацією цих товарів.

У розрізі проблеми ефективного використання законодавчих засобів протидії незаконному переміщенню через митний кордон України тютюнових виробів, вважаємо за доцільне запропонувати введення кримінальної відповідальності за умисне вчинення такого порушення митних правил. Дана пропозиція – не лише логічний

## **РОЗДІЛ 2. Шляхи підвищення ефективності нормативно-правового та організаційного механізму запобігання та протидії незаконному...**

результат наведених вище наукових пошукань й аналізу емпіричних даних, але й акумуляція позицій ряду вітчизняних дослідників, які скептично оцінюють декриміналізацію всієї так званої «товарної контрабанди» і «контрабанди» тютюнових виробів зокрема. Такі науковці-«скептики» звертають увагу на те, що рівень корупції, неналежного матеріального, технічного забезпечення державних наглядових та контролюючих органів, недосконала система оподаткування тощо стали нездоланною перешкодою для отримання очікуваного економічного ефекту від декриміналізації товарної контрабанди [132].

Також, аргументуючи свою позицію щодо необхідності криміналізації відповідальності за незаконне переміщення тютюнових виробів через митний кордон України, вкотре наголосимо, що однією із найвагоміших ознак цього протиправного діяння є його суспільна небезпечність, тобто, заподіяння істотної шкоди суспільству та державі: незаконне переміщення сигарет через митний кордон здійснюється у обсягах, що обчислюються мільярдами штук, що, відповідно, спричиняє мільярдні збитки для бюджету та економіки України та інших країн (особливо ЄС), перед якими Україна має міжнародні зобов'язання.

Міжнародні інституції висловлюють значне занепокоєння щодо ситуації, що склалась навколо нелегального переміщення тютюнових виробів. Зокрема, у EUBAM вважають за необхідне посилити в Україні відповідальність за контрабанду сигарет у великих обсягах, за незаконне виготовлення та обіг тютюнових виробів, забезпечити прозору процедуру знищення конфіскованих сигарет, покращити моніторинг і контроль торгівлі тютюновими виробами через Інтернет, обмежити переміщення сигарет з використанням кур'єрських і поштових служб [133].

Також значна частка тютюнових виробів є контрафактною, підробленою продукцією, що, з огляду на шкідливість тютюнопаління, у разі примножує шкоду, котра завдається здоров'ю людини, а, з огляду на мільярдні обсяги розповсюдження, – становить загрозу здоров'ю нації. Тому при введені кримінальної відповідальності необхідно буде врахувати умисність діяння та кількість (обсяги) цигарок, що незаконно переміщувались через митний кордон. Та-

кож визнано, що «контрабанду» сигарет здійснюють і вітчизняні злочинні угруповання, і міжнародні злочинні угруповання, які, поряд з цигарками, здійснюють торгівлю наркотиками, зброєю, засобами терористичної діяльності, мають зв'язки з корумпованими державними чиновниками. Очевидно, що боротися з такими угрупованнями засобами адміністративної відповідальності є вкрай неадекватною мірою. Тому у законодавстві необхідно визначити кваліфікуючі ознаки досліджуваного злочинного діяння, зокрема такі як: вчинення організованою групою осіб; вчинення із використанням службового становища причетних до контрабанди посадових осіб митниці чи інших правоохоронних органів.

Потрібно зазначити, що кримінальна відповідальність за контрабанду сигарет існує у багатьох країнах світу і, зокрема, у європейських країнах – Австрії, Великій Британії, Ірландії, Німеччині, Італії, Литві, Латвії, Польщі, Словаччині, Румунії, Угорщині, Іспанії, Фінляндії.

Додатковим аргументом на користь криміналізації незаконного переміщення через митний кордон України тютюнових виробів є також і прийнята Урядом України у 2017 р. Стратегія у сфері протидії незаконному виробництву та обігу тютюнових виробів на період до 2021 року, котра передбачає введення кримінальної відповідальності за незаконне переміщення тютюнових виробів через митний кордон України [123].

Крім того, на користь посилення відповідальності за незаконне переміщення тютюнових виробів через митний кордон України свідчить необхідність обов'язкової реалізації принципів юридичної відповідальності. Адже неадекватність заходів протидії вказаному діянню ставить під загрозу порушення основоположного принципу юридичної відповідальності – невідворотності відповідальності. Реалізація цього принципу означає неминучість настання відповідальності правопорушника; оперативність застосування заходів відповідальності за вчинені правопорушення; професіоналізм і добросовісність діяльності правоохоронних органів; ефективності заходів, застосовуваних до правопорушників [125, с. 434]. У разі його нівелювання вся система відповідальності зазнає краху.

Принагідно нагадаємо, що віднесення конкретного правопорушення до категорії злочинів чи проступків залежить, перш за

## **РОЗДІЛ 2. Шляхи підвищення ефективності нормативно-правового та організаційного механізму запобігання та протидії незаконному...**

все, від наслідків (за розміром / обсягом) діяння, що наступили чи мали наступити, при замаху на злочин чи проступок. А тому вважаємо, що незаконне переміщення тютюнових виробів через митний кордон України, вчинене у значних і більш великих розмірах, з урахуванням можливості подрібнення однієї партії товару на менші частини, є суспільно небезпечним діянням через значну (не мало-значну), істотну за розміром / обсягом шкоду, що ним завдається. З огляду на це, незаконне переміщення тютюнових виробів через митний кордон України, фактично (де-факто) маючи ознаки злочину, має бути визнаним таким юридично (де-юре). Якщо ж особа вчинила чи намагалась вчинити незаконне переміщення незначної кількості тютюнових виробів, то це можна вважати проступком, зокрема адміністративним митним правопорушенням, що завдає менш значну, менш істотну шкоду суспільним відносинам, економіці, суспільству загалом.

Отже, незаконне переміщення через митний кордон України тютюнових виробів – це масштабне, різко негативне явище, що завдає значної, істотної шкоди економікам країн, несе загрози здоров'ю націй, пов'язане з діяльністю організованих злочинних угруповань, містить значну корупційну складову. А тому для адекватної протидії цьому явищу необхідно застосовувати усі можливі заходи та засоби, особливо законодавчі, котрі пов'язані як із посиленням адміністративної, так і з введенням кримінальної відповідальності за такі умисні діяння.

Наразі існує декілька законопроектів з цього питання, зареєстрованих у Верховній Раді України. Проте, кожен із них містить певні юридичні неузгодженості. Такий стан речей обумовлює об'єктивну потребу у більш глибокому науковому та юридичному обґрунтованні змін та тексту законопроекту, який би найбільш відповідав суспільним очікуванням у вирішенні цієї проблеми. Законодавцями активно приймаються та напрацьовуються проекти законів України, спрямованих на боротьбу із контрабандою. Зокрема, у 2017 р. ВРУ прийнято чергові зміни до ст. 201, що визначає контрабанду та встановлює санкції за даний злочин. У результаті змін до переліку груп товарів, незаконне переміщення котрих є злочином, було додано такий предмет злочину, як частини вогне-



пальної нарізної зброї. У червні 2018 р. шляхом доповнення ККУ ст. 201-1 контрабандою визнали переміщення через митний кордон України поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю лісоматеріалів або пиломатеріалів цінних та рідкісних порід дерев, а також лісоматеріалів необроблених. На даний час даний законопроект разом з іншими проектами «заветовано» Президентом України із мотивів, не пов'язаних із визнанням вказаного діяння злочином.

Крім того, існує ще кілька законопроектів, окремі з яких були на розгляді комітетів ВРУ та внесенні до порядку денного пленарних засідань. У кількох із них пропонують внести зміни до чинної ст. 201 ККУ; в окремих пропонують доповнити ККУ окремою статтею. У деяких законопроектах виокремлюють контрабанду тютюнових виробів із контрабанди товарів, у інших – ні. Так, ще у 2015 р. від групи народних депутатів на чолі з Парубієм А.В. був внесений та зареєстрований за № 2840 проект Закону України «Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо криміналізації контрабанди підакцизних і контрафактних товарів (продукції) у великих розмірах» [134]. Цей проект зокрема передбачає, що частину першу статті 201 ККУ після слів «...з приховуванням від митного контролю» необхідно доповнити словами «...підакцизних і контрафактних товарів (продукції) у великих розмірах».

Оскільки виникає необхідність роз'яснення терміну «великі розміри» для цілей цієї статті, то автори пропонують доповнити ст. 201 ККУ приміткою такого змісту: «Контрабанда підакцизних і контрафактних товарів (продукції) вважається вчиненою у великих розмірах, якщо їх вартість у двісті п'ятдесят і більше разів перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян».

Із Пояснювальної записки до законопроекту вбачається, що кримінальні санкції найперше спрямовувались на суб'єктів, пов'язаних із незаконним виготовленням та переміщенням через митний кордон України великих обсягів підакцизних і контрафактних товарів (продукції): тютюнових, алкогольних виробів та паливно-мастильних матеріалів та інше.

У своєму висновку до законопроекту Головне науково-експертне управління ВРУ (як підрозділ ВРУ, що найбільш фахово надає



## **РОЗДІЛ 2. Шляхи підвищення ефективності нормативно-правового та організаційного механізму запобігання та протидії незаконному...**

висновки до законопроектів), а також Комітет ВРУ з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності визнали слушною пропозицію проекту щодо включення до предмету злочину, відповідальність за вчинення котрого передбачена ст. 201 ККУ «підакцизних і контрафактних товарів (продукції)» (ч. 1 ст. 201 ККУ в редакції проекту).

Поряд із тим, експерти ВРУ звертають увагу на невизначеність поняття контрафактні товари та пропонують замінити його на термін «фальсифікована продукція», що вжитий у п. 27 ч. 1 ст. 1 Закону України від 12.05.1991 № 1023-ХІІ «Про захист прав споживачів», та визнати її предметом злочину, передбаченого ст. 201 ККУ, замість «контрафактної продукції». Загалом експерти пропонують повернути законопроект на доопрацювання та паралельно у комплексі заходів протидії удосконалити зміст ст. 482 та 483 МКУ щодо встановлення розмірів штрафних санкцій.

Незважаючи на певні вади законопроекту №2840, важливо відзначити думку авторів-законодавців, які, окрім іншого, вважають, що відсутність кримінальної відповідальності за вказані дії, не дає змоги ефективно впливати на криміногенну ситуацію в сфері боротьби з контрабандою, а також надавати відповідну допомогу партнерським спецслужбам і правоохоронним органам іноземних держав щодо ліквідації злочинних груп та каналів незаконного переміщення через митний кордон України товарів підакцизної групи.

До цього часу проект не був внесений до розгляду на пленарному засіданні ВРУ і перебуває у стані очікування розгляду.

Ще один законопроект, зареєстрований за № 3254 17 травня 2016 р., вносить група народних депутатів на чолі з Пацканом В.В. [135]. Цей законопроект передбачає внесення змін до ККУ щодо криміналізації, тобто визнанням контрабандою, саме алкогольних напоїв та тютюнових виробів. Доволі розлогий за текстом законопроект передбачав доповнити ст. 201 частиною другою такого змісту: «Контрабанда, тобто переміщення через митний кордон України поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю алкогольних напоїв, тютюнових виробів, вчинене у значних розмірах, – карається позбавленням волі на строк від трьох до семи років з конфіскацією предметів контрабанди, а також това-

рів, транспортних засобів із спеціально виготовленими сховищами (тайниками), що використовувалися для переміщення через митний кордон України поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю предметів контрабанди». Отже бачимо, що автори вводять поняття значних розмірів контрабанди алкогольних напоїв та тютюнових виробів як важливу кваліфікуючу ознаку, що визначає діяння злочином та розмежує його з адміністративним порушенням митних правил. До того ж, народні депутати пропонували доповнити ст. 201 ККУ частиною третьою такого змісту: «Контрабанда, тобто переміщення через митний кордон України поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю алкогольних напоїв, тютюнових виробів, вчинене у великих розмірах, – карається позбавленням волі на строк від п'яти до десяти років з конфіскацією предметів контрабанди та з конфіскацією майна, а також з конфіскацією товарів, транспортних засобів із спеціально виготовленими сховищами (тайниками), що використовувалися для переміщення через митний кордон України поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю предметів контрабанди». Для додаткової кваліфікації злочинного діяння пропонувалось доповнити ст. 201 ще частиною четвертою такого змісту: «Контрабанда, тобто переміщення через митний кордон України поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю алкогольних напоїв, тютюнових виробів, вчинене у особливо великих розмірах, – карається позбавленням волі на строк від восьми до дванадцяти років з конфіскацією предметів контрабанди та з конфіскацією майна, а також з конфіскацією товарів, транспортних засобів із спеціально виготовленими сховищами (тайниками), що використовувалися для переміщення через митний кордон України поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю предметів контрабанди».

Також автори проекту не обійшли увагою і таку кваліфікуючу ознаку злочину, як вчинення діяння за попередньою змовою групою осіб. Акцентування уваги на зазначеній кваліфікуючій ознаці, на нашу думку, обумовлюється, перш за все, необхідністю протидії діяльності організованих злочинних угруповань. Автори законопроекту слушно зауважують, що більш жорсткі санкції мають

## **РОЗДІЛ 2. Шляхи підвищення ефективності нормативно-правового та організаційного механізму запобігання та протидії незаконному...**

застосовуватись до рецидивних проявів суб'єктів злочину. Надзвичайно доречною є пропозиція застосувати підвищений рівень санкцій до службових осіб, які для скоєння цього злочину використовували своє службове становище, оскільки виявлені факти свідчать про наявні зв'язки між злочинними угрупованнями та посадовими особами, у т.ч. правоохоронних органів, які використовують владні повноваження зі злочинною метою. Отже, за цією редакцією ч. 2 ст. 201 ККУ мала стати частиною п'ятою та бути викладеною у такій редакції: «Діяння, передбачені частинами першою, другою, третьою або четвертою цієї статті, вчинені за попередньою змовою групою осіб або особою, раніше судимою за злочин, передбачений цією статтею, або службовою особою з використанням службового становища, карається позбавленням волі на строк від п'яти до п'ятнадцяти років з конфіскацією предметів контрабанди та з конфіскацією майна, а також з конфіскацією товарів, транспортних засобів із спеціально виготовленими сховищами (тайниками), що використовувалися для переміщення через митний кордон України поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю предметів контрабанди».

За аналогією із напрацьованою практикою доповнень інших статей ККУ законопроект передбачає «примітку» у якій роз'яснюється, що під значним розміром слід розуміти вартість переміщених через митний кордон України поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю алкогольних напоїв, тютюнових виробів, що у сто разів і більше перевищує рівень неоподаткованого мінімуму доходів громадян; під великим розміром слід розуміти вартість переміщених через митний кордон України поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю алкогольних напоїв, тютюнових виробів, що у тисячу разів і більше перевищує рівень неоподаткованого мінімуму доходів громадян; під особливо великим розміром слід розуміти вартість переміщених через митний кордон України поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю алкогольних напоїв, тютюнових виробів, що у п'ять тисяч разів і більше перевищує рівень неоподаткованого мінімуму доходів громадян.

Головне науково-експертне управління ВРУ визнало слушною пропозицію в редакції проекту щодо включення до предмету злочину «алкогольних напоїв та тютюнових виробів», відповідальність за вчинення якого передбачена ст. 201 ККУ. Поряд із тим, експерти звернули увагу на ряд неузгодженостей щодо використання окремих термінів. Зокрема, у формулюваннях санкцій щодо конфіскації у проекті використовуються терміни «предмети контрабанди» та «товари», що, скоріш за все, є дублюванням. Звичайно щодо свого комерційного призначення «алкогольні напої та тютюнові вироби» є товаром, але в даному випадку вони є предметом злочину, оскільки такими вважаються будь-які речі матеріального світу, з певними ознаками та властивостями, з котрими закон про кримінальну відповідальність пов'язує наявність у діяч особи ознак конкретного складу злочину, у даному випадку – контрабанди алкогольних напоїв та тютюнових виробів.

Поряд із тим вважаємо, що автори слушно пропонують у санкції частини п'ятої цієї статі застосувати як додатковий вид покарання «конфіскацію майна», маючи на увазі не майно як товар, що незаконно переміщується, а майно, що належить злочинцю (у т.ч. службовій особі), перебуває у його власності – квартири, автомобілі, інше рухоме та нерухоме майно, грошові кошти, цінні папери тощо. А тому вимога експертів Головного науково-експертного управління ВРУ щодо редагування цього терміну є недоречною. Висловивши ще ряд зауважень, експерти ВРУ подали висновок про можливість прийняття даного законопроекту за основу після розгляду у першому читанні.

Подібний позитивний висновок виніс Комітет Верховної Ради України з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності, котрий рекомендував ВРУ за результатами розгляду на пленарному засіданні в першому читанні зазначений законопроект прийняти за основу.

Проте і цей законопроект не отримав достатньої підтримки народних депутатів під час голосування. 17 травня 2016 р. після розгляду законопроекту за скороченою процедурою законопроект набрав лише 215 голосів із 228 мінімально потрібних, прийнятий не був, проте 228 голосами був направлений на повторне перше чи-

## **РОЗДІЛ 2. Шляхи підвищення ефективності нормативно-правового та організаційного механізму запобігання та протидії незаконному...**

тання. Але упродовж двох років повторного першого читання так і не відбулося.

Майже у той самий час, а саме у березні 2016 р., у ВРУ був зареєстрований за № 4327 Проект Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності за правопорушення у сфері виробництва та обігу тютюнових виробів», внесений до розгляду ВРУ групою народних депутатів на чолі з Козаченком Л.П. Даний законопроект вигідно відрізняється від інших комплексним підходом до удосконалення пов'язаних положень законів. Зокрема, проект передбачає внесення змін до ККУ стосовно введення кримінальної відповідальності; до КПКУ – стосовно підслідності; КУпАП – щодо строків накладення адміністративного стягнення. Автори законопроекту вирішили піти шляхом доповнення ККУ додатковою ст. 201<sup>1</sup>, застосувавши наступну її назву: «Переміщення через митний кордон України поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю підакцизних товарів». У диспозиції статі мова йде про переміщення через митний кордон України поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю підакцизних товарів у великих розмірах. Це одразу ж викликало нарікання експертів, оскільки законопроект за назвою мав стосуватись саме посилення відповідальності за правопорушення у сфері виробництва та обігу тютюнових виробів, а не всього переліку підакцизних товарів. Група авторів зазначеного законопроекту пропонувала ввести кримінальну відповідальність у ч. 1 ст. за переміщення через митний кордон України поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю підакцизних товарів у великих розмірах. А у ч. 2 ст. із застосуванням переліку додаткових кваліфікуючих ознак вводилась кримінальна відповідальність за переміщення цих товарів в особливо великих розмірах, або за попередньою змовою групою осіб, або особою, раніше судимою за злочин, передбачений цією статтею, або службовою особою з використанням службового становища. Поряд із тим, санкції за ці дії становлять 5-10 років позбавлення волі, тобто верхня межа покарання є нижчою, ніж у законопроекті Кабміну (5-12 років позбавлення волі).

У «Примітці» до статті пояснювалось, що під великим розміром підакцизних товарів слід розуміти їх вартість, яка у п'ятсот і більше разів перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян; під особливо великим розміром підакцизних товарів – їх вартість, котра у тисячу і більше разів перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян.

Окрім різних груп народних депутатів до вирішення законодавчим шляхом проблеми масового незаконного переміщення сигарет та інших товарів долучився також і КМУ, подавши до ВРУ законопроект, зареєстрований за № 8543. У цьому проекті пропонується визнати контрабандою переміщення будь-яких товарів. За відправну точку для кваліфікації переміщення товарів як злочину пропонується взяти значні і більше розміри такої контрабанди товарів. Також комплексно пропонується визначити підслідність шляхом внесення змін до КПКУ. Урядовий проект має доволі просту конструкцію оновленої редакції ч.1 ст. 201 ККУ – пропонується додати до чинного тексту після слів «... з приховуванням від митного контролю» слова «товарів у значних розмірах» без змін наступного тексту. У частині другій проект передбачає встановити додаткові до уже визначених законодавчо кваліфікуючі ознаки – повторність та контрабанду товарів у великих розмірах. Крім того, урядовці до існуючої конструкції статті додали частину 3 із переліком кваліфікуючих ознак контрабанди. У цій частині встановлено кримінальну відповідальність за дії, передбачені частинами першою або другою цієї статті, вчинені організованою групою або за контрабанду товарів в особливо великих розмірах.

Вносячи зміни до КПКУ щодо підслідності, автори урядового проекту наразилися на ряд критичних зауважень, оскільки із переліку органів, що здійснюють досудове розслідування у справах про контрабанду, було вилучено слідчі органи безпеки, а їх повноваження пропонувалося передати слідчим органам Національної поліції або слідчим органам, що здійснюють контроль за дотриманням податкового законодавства, котрі розпочали досудове розслідування. На наше переконання, вилучення із підслідності слідчих органів безпеки контрабанди отруйних, сильнодіючих, вибухових речовин, радіоактивних матеріалів, зброї або боєприпасів (крім гладкоствольної мисливської зброї або бойових припасів до неї), частин

## **РОЗДІЛ 2. Шляхи підвищення ефективності нормативно-правового та організаційного механізму запобігання та протидії незаконному...**

вогнепальної нарізної зброї, а також спеціальних технічних засобів негласного отримання інформації, є недоцільним, оскільки ці предмети можуть бути використані з метою здійснення терористичних актів, організації незаконних військових формувань, підготовки масових заворушень, незаконного захоплення влади тощо та становлять загрозу державній безпеці України.

Таким чином, у підсумку маємо наступні бачення суб'єктів законодавчої ініціативи щодо криміналізації незаконного переміщення тютюнових виробів, підакцизних товарів та інших товарів через митний кордон України (таблиця В.1 Додатка В):

- законопроекти № 2840 (авт. Парубій А.В.), № 3254 (авт. Пацкан В.В.), № 4327 (авт. Козаченко Л.П.) пропонують криміналізувати незаконне переміщення тютюнових виробів, підакцизних товарів через митний кордон України, назвавши їх «контрабандою». У законопроектів №3254 (авт. В.В. Пацкан) підакцизні товари зводяться до алкогольних напоїв та тютюнових виробів, а у законопроекті № 2840 (авт. Парубій А.В.) також пропонується визнати контрабандою контрафактні товари (продукцію).

В усіх щойно охарактеризованих законопроектах встановлюються кваліфікуючі розміри контрабанди, що виражається у кількості разів і ступені їх порівняння із рівнем неоподаткованого мінімуму доходів громадян:

- значні розміри – № 3254 (авт. Пацкан В.В.) у 100 разів і більше перевищує рівень неоподаткованого мінімуму доходів громадян; № 8543 (КМУ) – у 500 разів і більше перевищує рівень неоподаткованого мінімуму доходів громадян;

- великі розміри – № 2840 (авт. Парубій А.В.) – у 250 разів і більше перевищує рівень неоподаткованого мінімуму доходів громадян; № 4327 (авт. Козаченко Л.П.) – у 500 разів і більше перевищує рівень неоподаткованого мінімуму доходів громадян; № 3254 (авт. Пацкан В.В.) – у 1000 разів і більше перевищує рівень неоподаткованого мінімуму доходів громадян; № 8543 (КМУ) – у 2000 разів і більше перевищує рівень неоподаткованого мінімуму доходів громадян;

- особливо великі розміри: № 8543 (КМУ) та № 3254 (авт. Пацкан В.В.) – у 5000 разів і більше перевищує рівень неоподатковува-

ного мінімуму доходів громадян; № 4327 (авт. Козаченко Л.П.) – у 1000 разів і більше перевищує рівень неоподаткованого мінімуму доходів громадян.

Також встановлюються інші кваліфікуючі ознаки контрабанди:

- № 8543 (авт. КМУ) у ч.2 (використана чинна редакція) – повторність; попередня змова групи осіб; вчинення особою, раніше судимою за злочин, передбачений цією статтею, або службовою особою з використанням службового становища, у ч 3. – вчинення організованою групою;

- № 2840 (авт. Парубій А.В.) у ч.2 (використана чинна редакція) – попередня змова групи осіб; вчинення особою, раніше судимою за злочин, передбачений цією статтею, або службовою особою з використанням службового становища;

- № 3254 (авт. Пацкан В.В.) у ч. 5 та № 4327 (авт. Козаченко Л.П.) у ч. 2 – попередня змова групи осіб; вчинення особою, раніше судимою за злочин, передбачений цією статтею, або службовою особою з використанням службового становища.

Щодо санкцій, то у законопроектах пропонується різна міра покарання при наявності одних і тих самих або схожих кваліфікуючих ознаках діяння.

Перший рівень міри кримінального покарання за просту контрабанду:

- № 2840 (авт. Парубій А.В.) № 8543 (авт. КМУ) (за чинною редакцією) – карається позбавленням волі на строк від трьох до семи років з конфіскацією предметів контрабанди;

- № 3254 (авт. Пацкан В.В.) – карається позбавленням волі на строк від трьох до семи років з конфіскацією предметів контрабанди, а також товарів, транспортних засобів із спеціально виготовленими сховищами (тайниками), що використовувалися для переміщення через митний кордон України поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю предметів контрабанди;

- № 4327 (авт. Козаченко Л.П.) – карається позбавленням волі на строк від двох до п'яти років з конфіскацією підакцизних товарів.

Другий рівень міри кримінального покарання за кваліфіковану контрабанду:



## **РОЗДІЛ 2. Шляхи підвищення ефективності нормативно-правового та організаційного механізму запобігання та протидії незаконному...**

- № 3254 (авт. Пацкан В.В.) – карається позбавленням волі на строк від п’яти до десяти років із конфіскацією предметів контрабанди та із конфіскацією майна, а також із конфіскацією товарів, транспортних засобів із спеціально виготовленими сховищами (тайниками), що використовувалися для переміщення через митний кордон України поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю предметів контрабанди;

- № 4327 (авт. Козаченко Л.П.) – карається позбавленням волі на строк від п’яти до десяти років з конфіскацією підакцизних товарів;

- № 8543 (авт. КМУ) (використана чинна редакція) – карається позбавленням волі на строк від п’яти до дванадцяти років з конфіскацією майна.

Третій рівень міри покарання за кваліфіковану контрабанду:

- № 3254 (авт. Пацкан В.В.) – карається позбавленням волі на строк від восьми до дванадцяти років із конфіскацією предметів контрабанди та із конфіскацією майна, а також із конфіскацією товарів, транспортних засобів із спеціально виготовленими сховищами (тайниками), що використовувалися для переміщення через митний кордон України поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю предметів контрабанди;

- № 8543 (авт. КМУ) – карається позбавленням волі на строк від восьми до п’ятнадцяти років з конфіскацією майна.

Четвертий рівень міри покарання за кваліфіковану контрабанду:

- № 3254 (авт. Пацкан В.В.) – карається позбавленням волі на строк від п’яти до п’ятнадцяти років із конфіскацією предметів контрабанди та із конфіскацією майна, а також із конфіскацією товарів, транспортних засобів із спеціально виготовленими сховищами (тайниками), що використовувалися для переміщення через митний кордон України поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю предметів контрабанди.

Цей аналіз дає змогу побачити основні тенденції щодо законотворчої практики у сфері криміналізації незаконного переміщення окремих видів товарів та визнання такого діяння злочином (контрабандою), а також надання дієвості такому важливому елементу ме-

ханізму протидії незаконному переміщенню через митний кордон тютюнових виробів.

Також потрібно зауважити, що необхідну підтримку у ВРУ отримав та був прийнятий законопроект «Про внесення змін до деяких законів України щодо збереження українських лісів та запобігання незаконному вивезенню необроблених лісоматеріалів». Зокрема, цим законопроектом вводиться кримінальна відповідальність за переміщення через митний кордон України поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю лісоматеріалів або пиломатеріалів цінних та рідкісних порід дерев, а також лісоматеріалів необроблених.

Враховавши особливості, переваги та недоліки цих законопроектів, пропонуємо визнати злочином незаконне переміщення тютюнових виробів через митний кордон України у обсягах, що переважають визначені розміри, із внесенням відповідних змін до ККУ. Вважаємо, що незаконне переміщення тютюнових виробів через митний кордон України відрізняється від такого переміщення інших товарів (в т.ч. інших підакцизних товарів) рядом вагомих особливостей:

- це масштабне загальносвітове, різко негативне явище;
- завдає значної, істотної шкоди економікам країн;
- несе загрози здоров'ю нації;
- пов'язане з діяльністю організованих злочинних угруповань, та служить джерелом фінансування іншої, зокрема терористичної діяльності;
- містить значну корупційну складову;
- тютюнові вироби як предмет протиправних дій мають індивідуальні характеристики:
- висока прибутковість від реалізації;
- висока ліквідність;
- відносна легкість в транспортуванні та приховуванні, що породжує десятки способів прихованого переміщення.

Також наголошуємо на необхідності при удосконаленні законодавчого забезпечення сфери запобігання та протидії порушенням митних правил, предметом котрих є тютюнові вироби, взяти до уваги попередню практику законотворчого процесу, узгодження зако-

## **РОЗДІЛ 2. Шляхи підвищення ефективності нормативно-правового та організаційного механізму запобігання та протидії незаконному...**

нопроектів зі станом суспільної думки, відношення до змін закону бізнес-спільноти, органів влади, у т.ч. правоохоронних органів та народних депутатів. Вірогідність можливості визнання злочином незаконного переміщення саме тютюнових виробів та позитивне голосування у сесійній залі ВРУ прямо пропорційно залежить від усвідомлення усіма названими вище суб'єктами розв'язання досліджуваної проблеми. Не останню роль у процесі криміналізації незаконного переміщення тютюнових виробів через митний кордон відіграє згода виробників тютюнової продукції України, які висловлюються за криміналізацію цього діяння. Криміналізація ж переміщення інших товарів, на нашу думку, зустріне спротив й у суспільстві в цілому, і серед депутатів ВРУ зокрема, із причин побоювання відновлення негативного тиску на бізнес або з інших причин. При цьому, за потреби, послідовне визнання злочином (контрабандою) незаконного переміщення алкогольних виробів, паливно-мастильних матеріалів, бурштину тощо можна буде ініціювати окремо так, як це було зроблено із лісоматеріалами або пиломатеріалами цінних та рідкісних порід дерев, а також лісоматеріалами необробленими. Враховуючи всі ці фактори у своїй сукупності та, найперше, визнаючи значний рівень суспільної небезпеки переміщення через митний кордон України поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю тютюнових виробів, вважаємо за необхідне визнати це діяння злочином в Україні, із внесенням відповідних положень до ККУ. Зокрема, пропонуємо доповнити ККУ ст. 201<sup>2</sup> (з урахуванням раніше прийнятого законопроекту, який ввів до ККУ статтю 201<sup>1</sup>) наступного змісту з приміткою:

«Стаття 201<sup>2</sup>. Переміщення через митний кордон України поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю тютюнових виробів

1. Переміщення через митний кордон України поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю тютюнових виробів у значних розмірах карається позбавленням волі на строк від трьох до семи років.

2. Дії, передбачені частиною першою цієї статті, вчинені повторно або за попередньою змовою групою осіб, або особою, раніше судимого за злочин, передбачений цією статтею, або службовою

особою з використанням службового становища, або переміщення через митний кордон України поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю тютюнових виробів у великих розмірах – караються позбавленням волі на строк від п'яти до двадцяти років з конфіскацією майна.

3. Дії, передбачені частинами першою або другою цієї статті, вчинені організованою групою або переміщення через митний кордон України поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю тютюнових виробів в особливо великих розмірах – караються позбавленням волі на строк від восьми до п'ятнадцяти років з конфіскацією майна.

Примітка. Переміщення через митний кордон України поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю тютюнових виробів вважається вчиненою у значних розмірах, якщо їх вартість у п'ятсот і більше разів перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян, у великих розмірах – якщо їх вартість у дві тисячі і більше разів перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян, в особливо великих розмірах – якщо їх вартість у п'ять тисяч і більше разів перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян» (Додаток Г).

Також, у КПКУ необхідно визначити підслідність. Вважаємо, що цей злочин може належати до підслідності слідчих органів, що здійснюють контроль за додержанням податкового законодавства, за спорідненості кваліфікаційних знань, умінь, навичок, а в окремих випадках у разі виявлення пов'язаних злочинів, передбачених ст. 201 КК України, – слідчими Служби безпеки України.

Тому пропонуємо абзац перший частини третьої статті 216 Кримінального процесуального кодексу України (Відомості Верховної Ради України, 2013 р., №№ 9-13, ст. 88) перед цифрами «204, 205, 205<sup>-1</sup>, 212, 212<sup>-1</sup>, 216, 218<sup>-1</sup>, 219» доповнити цифрами «201<sup>2</sup>».

Цей абзац у запропонованій нами редакції буде мати наступний зміст: «Слідчі органів, що здійснюють контроль за додержанням податкового законодавства, здійснюють досудове розслідування злочинів, передбачених статтями 201<sup>2</sup> 204, 205, 205<sup>-1</sup>, 212, 212<sup>-1</sup>, 216, 218<sup>-1</sup>, 219 Кримінального кодексу України». Відповідні зміни необхідно також

## **РОЗДІЛ 2. Шляхи підвищення ефективності нормативно-правового та організаційного механізму запобігання та протидії незаконному...**

внести до абзацу першого ч. 2 ст. 216 КПКУ щодо повноважень слідчих СБУ (Додаток Д).

Поряд із тим, необхідно зауважити, що елементи механізму протидії вказаного виду порушень митних правил зможуть більш ефективно вирішувати проблему, коли будуть застосовуватись у комплексі з іншими елементами цього ж механізму. Зокрема, встановлення та застосування кримінальної відповідальності за визначене діяння досягне мети у разі, якщо відповідні органи держави будуть мати повноваження щодо застосування заходів кримінальної відповідальності. У цьому аспекті також необхідно говорити про наділення спеціально сформованих підрозділів у структурі митниць та центрального апарату ДФС повноваженнями на здійснення оперативно-розшукової діяльності при наявності достатньої інформації про злочини, що готуються, або осіб, які готують вчинення злочину, зокрема контрабанди тютюнових виробів (у разі визначення такого діяння у ККУ). Міжнародна практика та минулий вітчизняний досвід доводить ефективність розслідування злочинів «за гарячими слідами», тобто у найближчі строки після виявлення ознак злочину та у найбільш близькому безпосередньому контакті з обставинами злочинного діяння. Це дає змогу найбільш якісно не тільки виявити, а й, що надзвичайно важливо для притягнення злочинців до відповідальності, задокументувати у процесуальному порядку усі виявлені ознаки, докази та інші деталі злочину, а при можливості – затримати осіб, причетних до злочину. Оскільки таку можливість мають, перш за все, посадові особи митниць ДФС, то саме їм і потрібно законодавчо надати відповідні повноваження на здійснення оперативно-розшукових заходів та виконання доручень слідства, ввівши для цього відповідні посади та призначивши для цього спеціально визначених осіб. Наявність таких повноважень у посадових осіб митниць ДФС не тільки дасть можливість ефективно розкривати злочини у сфері митної справи, а й більш ефективно співпрацювати з митними та спорідненими правоохоронними органами іноземних держав, які, як ми уже неодноразово зауважували вище, мають такі повноваження. Про необхідність надання таких повноважень висловлювались на багатьох управлінських рівнях та у науково-практичних колах. Зокрема, результати досліджень

щодо активного використання заходів та засобів оперативно-розшукової діяльності митними адміністраціями країн ЄС у своїх дослідженнях наводить Бережнюк І.Г. [136, с. 8-9]. Про те, що лише українські митники не мають таких повноважень серед усіх митників ЄС та країн СНД слушно зауважує Ченцов В.В. [137, с. 119]. Приймаченко Д.В. відзначає, що відсутність оперативно-розшукових повноважень, що характерні для органів іноземних країн, котрі реалізують повноваження у митній сфері, є основним недоліком правового статусу митних органів України та основною невідповідністю їх діяльності міжнародним стандартам [138, с. 15]. Вітчизняні дослідники однозначно позитивно оцінюють досвід діяльності оперативно-розшукових підрозділів митних органів інших держав [139, с. 9]. Також науковці-правники і практики Державної прикордонної служби України, зокрема Кухар В.В., висловлюють однозначну позицію, вказуючи на неможливість боротьби з контрабандою (особливо тютюнових виробів) на кордонах України без застосування оперативно-розшукових заходів. Поряд із ними науковці та практики ДФС Бережнюк І.Г., Дорофеева Л.М. та інші вказують, що саме посадові особи митниць ДФС об'єктивно та законодавчо призначені для боротьби з контрабандою, а тому мають бути наділені оперативно-розшуковими повноваженнями щодо розкриття контрабанди [140, с. 128].

На даний час у чинному Законі України «Про оперативно-розшукову діяльність» у ст. 5 вказано, що цей вид діяльності серед інших суб'єктів здійснюють оперативні підрозділи «органів доходів і зборів – оперативні підрозділи податкової міліції та підрозділи, які ведуть боротьбу з контрабандою» [141]. На нашу думку, дане формулювання своє розмитістю не відповідає об'єктивним реаліям існування вказаних підрозділів, так як увесь митний блок органів доходів та зборів веде боротьбу з контрабандою відповідно до формулювань МКУ та положень про органи та підрозділи. Саме на цю розмитість формулювання, котре нереалізовано в реальності, вказують науковці та практики.

Наголосимо, що посадові особи митниць ДФС об'єктивно та законодавчо призначені для боротьби з контрабандою, і тому повинні мати увесь арсенал заходів протидії найбільш загрозливим

## **РОЗДІЛ 2. Шляхи підвищення ефективності нормативно-правового та організаційного механізму запобігання та протидії незаконному...**

та розповсюдженим її проявам, котрими, поряд із предметами контрабанди, встановленими у ст.ст. 201, 305 ККУ, є «контрабанда» (по суті) тютюнових виробів. Ігнорування об'єктивних закономірностей призводить до однозначного краху сфери, у якій їх ігнорують. Практика доводить, що розкриття таких злочинів та фіксація їх ознак, із застосуванням лише адміністративних повноважень та методів діяльності є справою мало ефективною, малоймовірною, а скоріш за все – неможливою.

Тому, для приведення вітчизняного законодавства у частині повноважень митних органів у відповідність до стану законодавства зарубіжних країн (особливо ЄС), із врахуванням міжнародного досвіду, вимог міжнародних актів до урядів, щодо здійснення адекватних загрозам у митній сфері законодавчі та організаційні заходи, вважаємо за необхідне внести зміни до Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» та надати відповідні повноваження підрозділам митниць ДФС та спеціалізованим підрозділам центрального апарату управління центрального органу виконавчої влади, який серед інших повноважень, реалізує державну політику у сфері державної митної справи. Після такого законодавчого визначення повноважень для відповідних підрозділів, що протидіють протиправній діяльності на митному кордоні України необхідно провести реорганізацію структури підрозділів митниць ДФС та, відповідно, Департаменту організації протидії митним правопорушенням та міжнародної взаємодії, як департаменту, що призначений виконувати завдання щодо запобігання та протидії контрабанді, боротьби з порушеннями митних правил на всій митній території України; а також здійснення міжнародного співробітництва, забезпечення виконання зобов'язань, узятих за міжнародними договорами Україною, з питань, що належать до її компетенції, у тому числі, шляхом надання взаємної адміністративної допомоги у запобіганні, виявленні та розслідуванні порушень законодавства з питань державної митної справи, на підставі міжнародних угод.

Основним результатом реорганізації має бути створення оперативно-розшукового підрозділу митниць ДФС та оперативно-розшукового підрозділу Департаменту організації протидії митним правопорушенням та міжнародної взаємодії із формуванням від-

повідної штатної структури цих підрозділів із подальшим заміщенням посад особами відповідної кваліфікації. Цих осіб необхідно наділити відповідними повноваженнями на здійснення оперативно-розшукової діяльності та надати їм відповідне матеріально-технічне забезпечення. Наголошуємо на застосуванні у назві вказаних підрозділів саме словосполучення «оперативно-розшуковий» для уникнення розмитості праворозуміння повноважень таких підрозділів у відповідності до визначених у Законі України «Про оперативно-розшукову діяльність» та відповідного місця цих підрозділів, найперше у структурі митниці, а також у відповідному департаменті центрального апарату ДФС.

Тому, пропонуємо у Законі України «Про оперативно-розшукову діяльність» щодо переліку оперативних підрозділів що здійснюють оперативно-розшукову діяльність у ст. 5 «Підрозділи, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність» в частині, що сформульована як «органів доходів і зборів – оперативними підрозділами податкової міліції та оперативними підрозділами, які ведуть боротьбу з контрабандою» слова «та оперативними підрозділами, які ведуть боротьбу з контрабандою» замінити словами «оперативно-розшуковими підрозділами митниць ДФС та оперативно-розшукового підрозділу, що безпосередньо здійснює заходи із запобігання та протидії контрабанді на митній території України центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову і митну політику». Отож оновлена редакція цієї частини ст. 5 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» буде мати такий зміст тексту:

«органів доходів і зборів – оперативними підрозділами податкової міліції, оперативно-розшуковими підрозділами митниць ДФС та оперативно-розшукового підрозділу, що безпосередньо здійснює заходи із запобігання та протидії контрабанді на митній території України центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову і митну політику;» (Додаток Е).

Такі повноваження виводять митні підрозділи на новий рівень міжвідомчої та міжнародної співпраці, оскільки вказаним Законом регламентований такий вид співпраці у ст. 5<sup>1</sup>, як міжнародне співро-



## **РОЗДІЛ 2. Шляхи підвищення ефективності нормативно-правового та організаційного механізму запобігання та протидії незаконному...**

бітництво у сфері оперативно-розшукової діяльності». Положення цієї статті легітимізують, дозволяють та визначають співробітництво у сфері оперативно-розшукової діяльності між міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади, державними органами, до складу яких входять оперативні підрозділи, визначені у цьому законі, та правоохоронними і спеціальними службами інших держав, які мають у своєму складі відповідні підрозділи, а також з міжнародними правоохоронними організаціями. Таке співробітництво здійснюється відповідно до законодавства України, міжнародних договорів України, а також установчих актів та правил міжнародних правоохоронних організацій, членом яких є Україна.

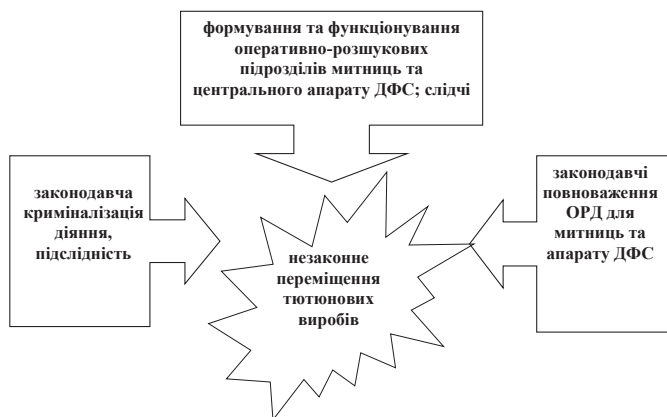
Наступним законодавчим кроком має стати внесення відповідних змін до МКУ. У Розділі XVII «Запобігання та протидія контрабанді» Главу 66 «Заходи щодо запобігання та протидії контрабанді» пропонуємо доповнити статтею 457<sup>1</sup> «Здійснення заходів оперативно-розшукової діяльності» та викласти її у такій редакції:

«Оперативно-розшукові підрозділи митниць ДФС та оперативно-розшуковий підрозділ, що безпосередньо здійснює заходи із запобігання та протидії контрабанді на митній території України, центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову і митну політику, здійснюють оперативно-розшукову діяльність у межах своїх повноважень у відповідності до Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність»» (Додаток Б).

Отже, дослідивши шляхи удосконалення національного нормативно-правового регулювання у митній сфері з протидії незаконному переміщенню тютюнових виробів та сировини через митний кордон України та його адаптації до міжнародних стандартів, проаналізувавши дослідження та висновки науковців і практиків у цій сфері, інформаційні та інші дані показників рівня розповсюдження фактів незаконного переміщення тютюнових виробів через митний кордон в Україну та з України, особливо в країні ЄС, а також повноваження, структуру та показники діяльності органів ДФС щодо запобігання незаконного переміщення тютюнових виробів через митний кордон України, ми дійшли до висновку, що для ефективного подолання означеної у дослідженні проблеми необхідно криміналізувати незаконне переміщення тютюнових виробів через митний кордон України та наділити відпо-

відні підрозділи ДФС повноваженнями на здійснення оперативно-розшукової діяльності, сформувавши такі підрозділи у органах, що безпосередньо здійснюють протидію контрабанді на митному кордоні та митній території України. Також, у такий спосіб законодавство України буде приведено до європейських стандартів у цій сфері.

Таким чином, шляхом внесення відповідних змін до законодавства, а також організаційно-структурних змін у організаційну та штатну структуру митниці та центрального апарату ДФС буде сформована тріада елементів державного механізму протидії незаконному переміщенню тютюнових виробів та сировини через митний кордон України (рисунок 2.1).



**Рисунок 2.1 – Основна тріада елементів державного механізму протидії незаконному переміщенню тютюнових виробів та сировини через митний кордон України**

*Джерело: розроблено авторами*

Як видно із рисунку 2.1, проблема незаконного переміщення тютюнових виробів через митний кордон України може бути подолана за умови активізації таких основоположних елементів державного механізму протидії досліджуваному явищу, як кримінальна відповідальність за незаконне переміщення тютюнових виробів та визначення підслідності; надання повноважень на здійснення ОРД для запобігання, виявлення та розкриття злочину оперативно-розшуко-

## **РОЗДІЛ 2. Шляхи підвищення ефективності нормативно-правового та організаційного механізму запобігання та протидії незаконному...**

вим підрозділам митниць та центрального апарату ДФС; формування і функціонування оперативно-розшукових підрозділів митниць та центрального апарату ДФС, посадові особи якого уповноваженні здійснювати ОРД для запобігання, виявлення та розкриття злочину.

Додатковими заходами забезпечення ефективності діяльності державного механізму запобігання та протидії незаконному переміщенню через митний кордон України має стати приведення термінології галузевого митного законодавства у відповідність до визначень теорії права та здійснення розмежування поняття порушення митних правил на злочини й адміністративні порушення митних правил.

### **2.3 Заходи організаційного забезпечення щодо удосконалення механізму запобігання та протидії незаконному переміщенню через митний кордон України тютюнових виробів**

Протидія митним правопорушенням, пов'язаним із незаконним переміщенням тютюнових виробів через митний кордон, як свідчить раніше проведений нами аналіз, є важливим завданням для митних адміністрацій більшості країн світу. Зазвичай, митні адміністрації кожної країни спроможні самостійно виконувати поставлені перед ними урядами своїх держав завдання з вирішення визначеної вище проблеми, оскільки мають для цього нормативно визначені повноваження та ефективну організаційну структуру, а у своєму розпорядженні – достатні організаційні ресурси (технічні, інформаційні та кадрові). Проектуючи ситуацію на українські реалії та враховуючи конгруентність митних інституцій, що, безперечно, сприяє їх конвергенції, цілком справедливо стверджувати, що стан забезпечення окремих аспектів діяльності ДФС впливає на ефективність функціонування фіскальної служби як державного органу та якість виконання нею завдань та функцій, зокрема, пов'язаних із запобіганням та протидією порушенням митного законодавства в частині незаконного переміщення тютюнових výro-

бів через митний кордон України. Першочергово це стосується тих основних функцій, котрими передбачено:

- реалізацію заходів із запобігання та протидії порушенням митних правил на всій митній території України, а саме шляхом проведення аналітично-пошукової роботи, спрямованої на виявлення способів і механізмів переміщення товарів (у т.ч. тютюнових виробів) через митний кордон України з порушенням законодавства України з питань державної митної справи, а також попередження таких порушень; організації, проведення та участь у проведенні спеціальних заходів та операцій із запобігання, виявлення та припинення незаконного переміщення товарів (у т.ч. тютюнових виробів); координації та контролю дій митниць ДФС, спрямованих на запобігання, виявлення та припинення незаконного переміщення товарів (у т.ч. тютюнових виробів);

- здійснення у випадках, передбачених законом, провадження у справах про порушення митних правил;

- взаємодію та обмін інформацією з державними органами іноземних держав згідно з міжнародними договорами України.

Із перерахованого випливає, що на ДФС покладається певний обсяг обов'язків щодо запобігання та протидії порушенням митного законодавства, включаючи боротьбу з незаконним переміщенням тютюнових виробів через митний кордон України. Позитивних консеквенцій у вирішенні фіскальною службою зазначеної проблеми можна очікувати при наявності належного організаційного забезпечення, що є необхідним базисом для функціонування організаційного механізму з метою підвищення ефективності системи запобігання незаконному переміщенню тютюнових виробів через митний кордон України.

Нагадаємо, що слово «організаційний» є похідним від слова «організація», сутність котрого енциклопедичними довідковими джерелами тлумачиться досить широко: 1) як властивість будь-якого матеріального об'єкта, що виявляється в упорядкованості структури, внутрішньої будови; 2) як сукупність пов'язаних складових частин (елементів) відповідного об'єкта, а також зв'язків (взаємодій) між ними та іншими об'єктами, в результаті чого утворюється певне організаційне середовище; 3) як суб'єктивне явище,

## **РОЗДІЛ 2. Шляхи підвищення ефективності нормативно-правового та організаційного механізму запобігання та протидії незаконному...**

притаманне всім керованим соціальним об'єктам; 4) як одна з універсальних функцій соціального (зокрема державного) управління [142]. Щодо поняття «забезпечення», то шляхом узагальнення відомих та найбільш уживаних визначень, можна виокремити спільні риси, що характеризують цей термін. По-перше, це сукупність заходів різного спрямування, по-друге – створення умов для здійснення тієї чи іншої діяльності. Виходячи з наведених визначень та проектуючи досліджуване поняття на діяльність органів фіскальної служби, вважаємо, що сутність організаційного забезпечення полягає в комплексній реалізації ДФС певних заходів, результати якої спрямовані на створення відповідних умов для якісного виконання завдань ДФС як органу виконавчої влади.

Головною ознакою діяльності, пов'язаною із запобіганням порушенням митного законодавства, у тому числі боротьбою з незаконним переміщенням тютюнових виробів через митний кордон України, є мета – нейтралізація дії детермінантів таких порушень. Зміст цієї діяльності полягає у використанні різноманітних способів та методів впливу на детермінанти митних правопорушень, як спеціально уповноваженими суб'єктами (органами ДФС), так і суб'єктами загальної соціальної дії, у чій функції безпосередньо не входить запобігання порушенням митного законодавства, однак їх діяльність певною мірою спрямована на нейтралізацію впливів неправомірних факторів. Комплекс дій щодо запобігання (попередження) митним правопорушенням в сфері незаконного обігу тютюнової продукції включає в себе різні види діяльності, що диференціюються за: рівнем дії (загальносоціальні, спеціальні, індивідуальні), масштабом (загальнодержавні, регіональні, стосовно до групи осіб, індивідуальні), змістом (політичні, економічні, соціальні, культурно-виховні, організаційно-управлінські, технічні та правові та т.п.), механізмом впливу (заходи стимулювання, заходи покарання, заходи відновлення та заходи захисту (безпеки)), а також за суб'єктом, об'єктом та галуззю законодавства, що регламентує заходи попередження. Таким чином, зазначене теж слід ураховувати при розробці переліку та формуванні змісту заходів організаційного забезпечення задля дієвості системи запобігання незаконному переміщенню тютюнових виробів через митний кордон України.

Розуміючи та усвідомлюючи наявні недоліки, проблеми та особливості протидії незаконному переміщенню тютюнових виробів через митний кордон, зважаючи на пріоритетні напрями підвищення дієздатності митної політики держави у цій сфері, про які йшлося у тексті попередніх підрозділів, а також у відповідність завданням, визначеним Стратегією у сфері протидії незаконному виробництву та обігу тютюнових виробів на період до 2021 року, на нашу думку, з метою кращого розуміння змістового навантаження та дотримуючись принципу логічності доцільно сформулювати групи заходів організаційного забезпечення та розподілити їх за такими блоками: *інформаційно-аналітичний, контролю та превенції, взаємодії*. Далі у тексті детальніше зупинимось на кожному з вказаних вище блоків, обґрунтуємо їх та запропонуємо заходи, що можуть ввійти до кожного з них.

*Інформаційно-аналітичний блок.* Одним з найважливіших напрямів підвищення ефективності протидії митним правопорушенням в частині незаконного переміщення тютюнових виробів через митний кордон України є удосконалення існуючої інформаційно-аналітичної діяльності та організація її взаємодії з інформаційними системами інших, як державних, так і закордонних міністерств, відомств та інституцій правоохоронного і економічного блоків. Безперечним є той факт, що організація аналітичної роботи у ДФС сприяє об'єктивній і своєчасній оцінці діяльності фіскальної служби, виявленню проблем і оперативному пошуку шляхів їх рішення. Адже інформаційно-аналітичне забезпечення – це готовність спеціально організованих і призначених для конкретних цілей сил і засобів виконувати поставлені завдання шляхом систематизації, збору та аналітичної інтерпретації інформації. Важливим при цьому є використання системного підходу, тобто проведення аналізу в певній послідовності, постійного підвищення його ефективності і оперативності. У рамках цього ж підходу актуальним завданням є удосконалення методики аналітичної роботи при дослідженні питань, пов'язаних з незаконним обігом тютюнової продукції. Основний спосіб його вирішення полягає у використанні наукових методів аналізу соціальних процесів та у спеціальних розробках прикладних прийомів виконання конкретних аналітичних завдань

## **РОЗДІЛ 2. Шляхи підвищення ефективності нормативно-правового та організаційного механізму запобігання та протидії незаконному...**

з акцентом на дослідження незаконного переміщення саме тютюнових виробів. Системний підхід також передбачає розгляд досліджуваного явища в динаміці. При проведенні аналітичної роботи особливо важливим є вивчення якісних характеристик досліджуваного явища протягом декількох років.

Система інформаційно-аналітичного забезпечення підрозділяється на наступні напрями роботи: 1) інформаційний; 2) аналітичний; 3) технічний. Під інформаційною роботою підрозділів ДФС розуміється єдність процесів збору, обробки, зберігання і розподілу наявної у розпорядженні органів ДФС інформації. Завданням інформаційної роботи є своєчасне, повне і зручне для використання забезпечення керівного і оперативного складу системи органів фіскальної служби усією наявною інформацією, незалежно від того ким, коли і яким чином вона була отримана і де постійно зберігається. Аналітична робота – це практичні дослідження, здійснювані в інтересах підвищення ефективності діяльності фіскальної служби, метою яких є пізнання сутності, причин і тенденцій розвитку подій, розгляд та аналіз оперативної ситуації, що складається навколо незаконного переміщення тютюнових виробів через митний кордон України, а також оцінювання планованих і проведених оперативних заходів. Технічна робота є комплексом процедур зі створення, удосконалення наявних і розробки нових інформаційних систем. Також технічний напрям передбачає виконання комплексу заходів, спрямованих на забезпечення безпеки і захисту інформації від несанкціонованого доступу. Основними принципами інформаційно-аналітичного забезпечення є: цілеспрямованість і цільова ефективність; наступальність; безперервність і своєчасність; об'єктивність і науковість; всебічність. Обов'язковим елементом для проведення аналізу процесів і отримання кінцевих результатів є інформація. Специфіка митної сфери така, що інформація, передусім, представлена об'ємними базами даних за різними напрямами митної діяльності. Вагомими джерелами інформації є державна статистична звітність. У числі джерел інформації варто також відзначити соціальну літературу, нормативні акти, матеріали засідань колегії (оперативних нарад), плани роботи ДФС та її органів, акти інспекторських перевірок та інші аналітичні й довідкові матеріали. Дже-

релами цінної інформації є: вивчення громадської думки про роботу митниць ДФС шляхом опитування населення та суб'єктів ЗЕД; аналіз листів, скарг, заяв населення, відповідних матеріалів преси, радіо, телебачення тощо [143]. При цьому головним показником цінності інформації, незалежно від джерела походження, залишається її повнота та достовірність, оскільки хибна та неповна інформація лягає в основу прийняття невірних рішень.

Для збирання відомостей важливі формалізовані носії інформації, що забезпечують її поточне накопичення за надходженням, періодичне узагальнення за календарними періодами, систематизацію та приведення до вигляду, прийняттого для аналізу. Бажано, щоб носії інформації давали змогу швидко та безпомилково узагальнювати зібрані відомості в будь-який момент на запит суб'єкта управління. Форми накопичення і систематизації інформації можуть бути найрізноманітнішими. Насамперед, це електронні бази даних, що дозволяють швидко обробляти і передавати необхідну інформацію суб'єктові управління. Це забезпечується постійним оновленням і удосконаленням комп'ютерної техніки та програмного забезпечення у фіскальній службі.

Аналіз інформації повинен мати певну послідовність дій, яка складає алгоритм її дослідження. До складу основних елементів аналізу входять такі кроки: вивчення динаміки зафіксованих митних правопорушень щодо незаконного переміщення тютюнових виробів через митний кордон України за декілька часових періодів; дослідження їх змісту, виокремлення особливостей та змін; виявлення факторів і причин їх здійснення, а також оцінювання змін. З метою проведення ефективного аналізу необхідним є розроблення моделі організації аналітичної роботи, в якій виділяється три стадії аналізу: планування, основна (стадія дослідження) та підсумкова. Організацію аналітичної роботи потрібно структурувати за етапами, кожен з яких передбачає постановку завдань, котрі необхідно виконати під час проведення аналізу, визначає джерела інформації та узагальнює результати, отримані на кожному етапі. У зв'язку з цим, на першому етапі необхідно визначити мету і постановку завдань аналізу. Другий етап передбачає визначення засобів і способів проведення аналізу та призначення відповідальних осіб. Третій етап полягає у збиранні інформації, оцінюванні її ймовірності та



## **РОЗДІЛ 2. Шляхи підвищення ефективності нормативно-правового та організаційного механізму запобігання та протидії незаконному...**

відборі даних. Четвертий етап – це безпосередній аналіз інформації про незаконне переміщення тютюнових виробів через митний кордон України, що дає можливість виявити найбільш часті ділянки кордону, де здійснюється правопорушення, способи цих порушень та використовувані при цьому засоби, а також спрогнозувати їх можливі видозміни. На п'ятому етапі проводиться аналіз детермінант, що впливають на появу досліджуваного правопорушення. Шостий етап передбачає розроблення заходів, що сприяють підвищенню ефективності системи протидії незаконному переміщенню тютюнових виробів через митний кордон України.

З огляду на вищеописане, вважаємо, що удосконаленню запобігання та протидії незаконному переміщенню тютюнових виробів через митний кордон України сприятиме проведення деяких першочергових заходів інформаційно-аналітичного блоку. До них варто віднести заходи, зазначені у таблиці 2.2.

*Таблиця 2.2*

### **Заходи інформаційно-аналітичного блоку**

<b>№ з/п</b>	<b>Заходи</b>
1.	Обробка інформації офіційної статистики та наявної у базах даних ДФС шляхом аналізу та з використанням сучасних наукових методів, спеціальних прийомів для виконання конкретних аналітичних завдань, спрямованих на дослідження проблеми незаконного переміщення через митний кордон саме тютюнових виробів
2.	Класифікація та узагальнення досліджуваної інформації щодо фактів незаконного переміщення тютюнових виробів та сировини з урахуванням особливих, актуальних маркерів (наприклад, переміщення підозрілих товарів та нелогічність переміщення певних товарів за вказаним маршрутом; специфічні схованки та тайники; габаритні транспортні засоби (вагони, ваговози, довгоміри) тощо)
3.	Деталізація інформації, що надходить з різних джерел, для ДФС про факти затримання цигарок (дата виявлення, місце затримання, анкетні дані особи правопорушника, відправник та одержувач вантажу, маршрут слідування, характеристики цигарок, спосіб та місце приховування, марка та реєстраційний номер транспортного засобу)
4.	Постійне внесення змін та доповнень до профілів ризиків за результатами безперервного аналізу оновленої інформації щодо незаконного переміщення через митний кордон тютюнових виробів
5.	Використання звітів SOCTA для оперативної та аналітичної роботи
6.	Отримання та використання оперативної інформації від OLAF, Europol та SELEC, а також інформації з інших джерел, що є достовірною та важливою у запобіганні незаконного переміщення через митний кордон тютюнових виробів (наприклад, інформація від інститутів громадянського суспільства, представників мережі інформаторів тощо)

*Джерело: розроблено авторами*

*Блок контролю та превенції.* Коли мова йде про заходи контролю щодо запобігання незаконному переміщенню через митний кордон України тютюнових виробів, то, очевидно, що такі заходи стосуються загалом митного контролю. Їх реалізація здійснюється митними органами в межах своєї компетенції з метою забезпечення дотриманням норм МКУ, законів та інших нормативно-правових актів із питань митної справи та міжнародних договорів України [144]. В інтерпретації оновленої Кіотської конвенції митний контроль (Customs control) – це заходи, що використовують митниці для гарантування виконання митного законодавства. У МКУ митному контролю присвячено статті 318-363 Розділу XI «Митний контроль» [105]. Митний контроль – це встановлені дії митних органів щодо товарів та транспортних засобів, які переміщуються через митний кордон, а також осіб, причетних до такого переміщення, для гарантування реалізації митних правил. Контроль має три значення: функція, процес та засіб управлінської діяльності ДФС, і його важливість годі піддавати сумніву. У контексті нашого дослідження це одна із основних складових діяльності системи управління фіскальної служби як контролюючого органу виконавчої влади, що здійснюється на основі спостереження за функціонуванням системи протидії та запобігання незаконного переміщення через митний кордон України тютюнових виробів з метою забезпечення її ефективності.

Як відомо, діяльність митниць ДФС з протидії порушенням митних правил є практично реалізацією їх захисної функції – пріоритетної, за словами фахівців митної справи, поряд з іншими фундаментальними функціями митної політики, як, наприклад, регуляторною та фіскальною. Цілком логічно було б віднести ДФС до правоохоронних органів, оскільки контроль за виконанням законів, що регулюють порядок переміщення транспортних засобів, товарів та інших предметів чи речовин через митний кордон України, провадження у справах про порушення митних правил, у тому числі участь у розгляді таких справ у судах, дає підстави для цього. Відсутність статусу правоохоронного органу та права на розвідувальну діяльність, котрі, як свідчить міжнародний досвід, є загальноприйнятими в організації митної діяльності, а також невідповід-

## **РОЗДІЛ 2. Шляхи підвищення ефективності нормативно-правового та організаційного механізму запобігання та протидії незаконному...**

ність вимогам, зафіксованим у Рамкових стандартах ВМО, роблять неможливим, насамперед, обмін розвідувальними даними й даними профілювання ризиків з митними органами зарубіжних країн. Багаторічне обговорення питання про надання права митницям ДФС здійснювати оперативно-розшукову діяльність та, відповідно, створення такої одиниці, як «оперативний підрозділ» нічим не завершилось. У складі управлінь протидії митним правопорушенням функціонує кілька відділів або секторів, до повноважень жодного з яких не віднесено здійснення оперативних заходів або негласних слідчих дій [140]. Але, зважаючи на серйозність та масштабність проблеми щодо незаконного переміщення через митний кордон України тютюнових виробів, вважаємо – надання законодавством права митницям ДФС здійснювати оперативно-розшукову діяльність є вимогою сьогодення. Це не лише вплине на результативність взаємодії з митними та правоохоронними органами інших держав в питаннях боротьби з незаконним обігом тютюнових виробів, а й надасть додаткові можливості цілеспрямовано протистояти криміналітету, пов'язаному з нелегальним тютюновим бізнесом, і тим самим посилить контроль за досліджуваним деліктом.

Доречно у даному контексті також зауважити, що від засобів, методів та способів контролю, їх технічної та технологічної новизни, а також професійності фахівців системи органів ДФС та їх резистентності у негативному ставленні до корупції багато в чому залежатиме й дієвість системи протидії та запобігання незаконному переміщенню через митний кордон України тютюнових виробів. Так, до прикладу, достеменно відомо, що тютюнові вироби провозять через кордон усілякими вигадливими способами. Сигарети перевозять на легкових і вантажних автомобілях, на рейсових автобусах у спеціально обладнаних схованках або ховають серед легально імпортованих товарів, у пасажирських потягах, де пачками сигарет, за даними адміністрації Держприкордонслужби України, заповнюють всі можливі порожнечі в конструкції вагона – від відсіків під сидіннями до рундуків для вугілля. Основна частина тютюнових виробів йде в Європу через так звану зеленку, тобто поза пунктами пропуску – по лісах, полях, горах і річках. Товар заздалегідь накопичують у прикордонних районах, після чого ночами групами по

10-60 осіб проносять через кордон до першої асфальтованої дороги. Тут його забирають подільники правопорушників і на автомобілях везуть вглиб Європи. Причому, це не всі елементи ланцюжка – під час переходу через кордон діє ще одна група, іноді до 30 осіб, яка спостерігає за діями прикордонників і митників. У разі небезпеки вони (правопорушники) легко можуть позбутися вантажу та утекти. Враховуючи усі відомі особливості вчинення досліджуваного митного правопорушення та зарубіжний досвід протидії йому, схилиємось до думки, що ефективним у запобіганні незаконному переміщенню через митний кордон України тютюнових виробів є використання технічних засобів митного контролю, зокрема стаціонарних та пересувних сканерів. За допомогою такої техніки митники можуть швидко і результативно перевіряти великогабаритний транспорт. Широкі можливості мають найновіші зразки обладнання від таких світових лідерів товарів з безпеки, як L3 (США) та Rapiscan (Німеччина); гама-сканер з використанням технології «Roboscan» спроможний пропускати понад 200 фур за годину і виявляти пачки сигарет, бурштин, наркотики без відкриття багажних відсіків; автомобіль-сканер Backscatter Van, призначений насамперед для виявлення контрабанди наркотиків та сигарет, може сканувати різні види транспорту, включаючи літаки. Не варто забувати й про прилади нічного бачення, тепловізори, найсучасніші установки відеоспостереження та службових собак. Останнім у запобіганні нелегальному переміщенню тютюнової продукції відводиться окрема роль. До сьогодні у сусідніх з Україною державах одним з кращих «антитютюнових засобів» вважають тренованих службових собак, котрі демонструють навички слухняності, високу здатність виявлення тютюнових виробів у багажі, легкових транспортних засобах, складських приміщеннях. Європейська практика також показує, що для більш ефективної протидії незаконному переміщенню тютюнових виробів необхідна злагоджена робота скануючих систем та кінологічних команд.

Крім іншого, упереджувати переміщення сигарет через митний кордон з порушенням митного законодавства може використання цифрових технологій. Так, запровадження європейської моделі контролю за пересуванням сигарет – системи відстеження та про-

## **РОЗДІЛ 2. Шляхи підвищення ефективності нормативно-правового та організаційного механізму запобігання та протидії незаконному...**

стеження (track and trace) значно покращить контроль за ланцюгами постачань та посилить існуючі заходи, що застосовуються до переміщення тютюнової продукції. Така модель дозволить значно полегшити митникам та прикордонникам боротьбу з нелегальними сигаретами. Адже виробники сканують та автоматично вносять до системи відстеження данні про всі блоки та пачки сигарет. Таким чином, за допомогою смартфона можна відстежити весь рух пачки сигарет від виробника до рітейлу. А ДФС, маючи у своєму розпорядженні систему простеження і дані від виробника про відстеження його легально виробленої продукції, буде спроможна знизити ризики щодо незаконного переміщення тютюнових виробів через митний кордон. Саме такий рівень простеження та контролю за обігом сигарет дозволить отримати повну картину на ринку та ідентифікувати «чорні точки», в яких сигарети переходять до нелегальних каналів постачання.

З контролем тісно пов'язана і, так само не менш важлива, превенція митних правопорушень та її напрями, зокрема соціального, економічного, спеціального та індивідуального характеру, що здійснюються суб'єктами профілактики з метою виявлення, нейтралізації та усунення причин і умов вчинення протиправних дій, попередження і припинення правопорушень цими суб'єктами. Наразі, в Україні превенція не є ефективною та, на відміну від багатьох зарубіжних країн, в основному зводиться до формального проголошення такого виду роботи. Більшість громадян усвідомлюють, що митні делікти є небажаними явищами. Проте, головна проблема полягає в тому, що наші співвітчизники не навчилися поважати закони, як наприклад, у Швейцарії чи Німеччині. Через відсутність деліктної чутливості вони досить часто займають пасивну позицію щодо порушень митного законодавства. Теорія проведення попереджувальної та роз'яснювальної роботи відносно негативних наслідків незаконного переміщення тютюнових виробів через митний кордон України відрізняється від реалій сьогодення і потребує негайного впровадження дієвих профілактичних заходів. Як відомо, кошти, витрачені на превенцію правопорушень у сфері митної справи в декілька разів будуть меншими, аніж витрати, пов'язані із заходами щодо усунення наслідків протиправних діянь. При цьо-

## Актуальні проблеми запобігання і протидії незаконному обігу тютюнових виробів

му превенція досліджуваного нами делікта має вибудовуватись на принципах: законності, гуманізму, гласності, демократизму, науковості, диференційованого підходу, плановості та прогнозування, взаємодії та координації зусиль суб'єктів превенції правопорушення, громадського засудження протиправної поведінки, переважання методів переконання.

Саме тому, до блоку контролю та превенції вважаємо за необхідне віднести заходи, виписані у таблиці 2.3.

Таблиця 2.3

### Заходи блоку контролю та превенції

№ з/п	Заходи
1.	Надання законодавством права митницям ДФС здійснювати оперативно-розшукову діяльність
2.	Посилення технічного оснащення митних пунктів пропусків (модернізація технічних систем митного контролю, зокрема встановлення стаціонарних сканерів)
3.	Посилення роботи кінологічних команд шляхом постійного навчання
4.	Визначення переліку посадкових осіб на різних рівнях системи органів ДФС (номер телефону, скринька електронної пошти), котрі ведуть напрям щодо митних правопорушень, пов'язаних з незаконним обігом тютюнових виробів
5.	Запровадження системи відстеження та простеження руху (переміщення) тютюнових виробів по ланцюгу поставок шляхом розробки власного (ДФС) або використання існуючих в ЄС програмно-інформаційних комплексів для простеження цього руху
6.	Здійснення спільними мобільними групами перевірок (огляди, переогляди) транспортних засобів з вантажами, у тому числі під митним контролем, котрі переміщуються територією України, особливо в прикордонних районах, щодо наявності відповідних товаросупровідних документів та марок акцизного збору
7.	Проведення профілактичних дій інформаційного характеру з населенням (особливо прикордонних територій) щодо проблеми незаконного переміщення тютюнових виробів через митний кордон України
8.	Інформування громадськості про результати проведених заходів з протидії незаконному переміщенню тютюнових виробів через митний кордон України

*Джерело: розроблено авторами*

*Блок взаємодії.* Сучасний стан ситуації навколо питань порушення митного законодавства, саме у питаннях незаконного переміщення через митний кордон тютюнових виробів, характеризується високим ступенем організованості, технічною осначеністю та

## **РОЗДІЛ 2. Шляхи підвищення ефективності нормативно-правового та організаційного механізму запобігання та протидії незаконному...**

міжнародними зв'язками. Крім того, порушення митних правил і методи їх здійснення постійно видозмінюються, що, в свою чергу, вимагає гнучкості і оперативності реагування зі сторони митниць ДФС. Тому боротьба із ними не може бути ефективною без тісного міжнародного співробітництва, взаємодії та координації роботи ДФС з іншими органами та інституціями, у тому числі й правоохоронними. Так, на думку Д.В. Приймаченка, реалізація завдань, покладених на органи доходів і зборів, неможлива без співпраці та взаємодії з цілим рядом державних інституцій, а питання організації інформування у процесі здійснення митних процедур та підвищення його ефективності належить до пріоритетних [145].

Для більшого розуміння важливості виокремлення блоку взаємодії, вважаємо за потрібне коротко зупинитись на тлумаченні сутності поняття «взаємодія» та розгляді її рівнів. Отож, термін «взаємодія», наразі, в юридичній науці тлумачиться у широкому та вузькому значенні. У широкому розумінні взаємодія – це стан зв'язків між суб'єктами, що характеризується їх безперервною дією і взаємовпливом один на одного. Взаємодія у вузькому розумінні – це спільна або узгоджена у просторі та часі діяльність двох і більшого числа суб'єктів з досягнення однієї мети або декількох загальних цілей. Це визначення відображає домінуючий в юридичній літературі підхід до розкриття суті взаємодії (як співпраці) державних органів [146].

Нагадаємо, що про взаємодію ДФС з правоохоронними та контролюючими органами йдеться у діючому МКУ [105]. Причому така взаємодія відбувається на двох рівнях: національному та міжнародному. Першому рівневі взаємодії присвячено Главу 77 «Взаємовідносини органів доходів і зборів з іншими органами державної влади, органами місцевого самоврядування, суб'єктами підприємницької діяльності» МКУ. Так у ст. 558 «Взаємодія органів доходів і зборів з правоохоронними органами» передбачено, що органи доходів і зборів при виконанні покладених на них завдань взаємодіють з правоохоронними органами у порядку, встановленому законодавством. Правоохоронні органи повідомляють органи доходів і зборів про виявлені ними порушення митних правил або контрабанду. Правоохоронні органи зобов'язані письмово повідом-

ляти органи фіскальної служби про наявність оперативної інформації щодо можливих випадків переміщення товарів, включаючи тютюнову продукцію, з порушенням норм законодавства України.

Доречним буде відмітити точку зору Л.І. Аркуші, яка виокремлює такі види взаємодії між контролюючими та правоохоронними органами: внутрішньосистемну (в системі одного органу) та міжсистемну (між різними органами) [147]. Внутрішньосистемною взаємодією у досліджуваному аспекті є взаємопов'язана діяльність у системі органів ДФС, а міжсистемною – взаємодія між органами ДФС та правоохоронними і контролюючими органами. Але необхідно враховувати, що у деяких випадках співпраці, обидва види взаємодії можуть органічно поєднуватися в одну загальносистемну – взаємодію. До такого виду взаємодії можна віднести нормотворчу діяльність з підготовки та прийняття спільних наказів та інструкцій, тощо. Доречним є й виокремлення рівнів взаємодії органів ДФС з правоохоронними, контролюючими органами та місцевими державними адміністраціями, органами місцевого самоврядування: 1) державний; 2) обласний; 3) районний. Така взаємодія передбачена ст.ст 560-561 МКУ і, у розрізі названих рівнів, є винятково важливою в ситуації, коли питання протидії та запобігання незаконному переміщенню через митний кордон України тютюнових виробів має чіткі територіальні ознаки та набуває для окремих прикордонних та решти областей особливої гостроти. У цьому ж контексті, особливо, коли йдеться саме про взаємодію системи органів ДФС та правоохоронних органів, її можна розділити на такі етапи: 1) спільний аналіз даних; 2) спільне планування заходів на різних етапах розкриття правопорушення; 3) взаємний обмін інформацією під час розслідування; 4) створення слідчо-оперативних груп для розкриття правопорушення по гарячих слідах.

Також про взаємодію згадується і у ст. 319 «Взаємодія органів доходів і зборів з іншими уповноваженими органами під час переміщення товарів через митний кордон України» МКУ зазначається, що товари, які переміщуються через митний кордон України, крім митного контролю, можуть підлягати державному санітарно-епідеміологічному, ветеринарно-санітарному, фітосанітарному, екологічному та радіологічному контролю [105]. У пунктах про-



## **РОЗДІЛ 2. Шляхи підвищення ефективності нормативно-правового та організаційного механізму запобігання та протидії незаконному...**

пуску через державний кордон України зазначені види державного контролю (крім радіологічного) здійснюються органами доходів і зборів у формі попереднього документального контролю на підставі інформації, отриманої від державних органів, уповноважених на здійснення цих видів контролю, з використанням засобів інформаційних технологій. Органи доходів і зборів взаємодіють із цими контролюючими державними органами, координують роботу зі здійснення контролю у пунктах пропуску через державний кордон і в зонах митного контролю на митній території України у порядку, встановленому МКУ та іншими законами. Виходячи із цього, органи фіскальної служби та інші контролюючі органи при виконанні спільних завдань щодо протидії незаконному обігу тютюнової продукції, функціонують у рамках комплексної діяльності їх підрозділів у безпосередньому та опосередкованому взаємозв'язку і взаємодоповнюваності, тобто у взаємодії. Отже, робимо висновок, що взаємодія системи органів ДФС – це їх функціональне співробітництво, спільна діяльність та (або) інформаційний обмін з іншими державними органами з різних напрямів митної діяльності з метою ефективного виконання покладених на них завдань та функцій.

Таким чином, внутрішньосистемною взаємодією у досліджуваному аспекті є взаємопов'язана діяльність у системі ДФС, а міжсистемною – взаємодія між органами ДФС та правоохоронними і контролюючими органами. Але необхідно враховувати, що в деяких випадках співпраці, обидва види взаємодії можуть органічно поєднуватися в одну загальносистемну взаємодію. До такого виду взаємодії можна віднести нормотворчу діяльність з підготовки та прийняття спільних наказів та інструкцій.

Виняткової значущості в питаннях боротьби з незаконним переміщенням тютюнової продукції через кордон України набуває на національному рівні міжвідомча взаємодія ДФС з Держприкордонслужбою України. Сьогодні така співпраця відпрацьована між відомствами у напрямі протидії незаконному переміщенню наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів, прекурсорів, зброї, боєприпасів та вибухових речовин через державний кордон України. Постійно відбувається обмін інформацією на міжвідомчому рівні через віртуальний контактний аналітичний центр. Служби

здійснюють обмін статистичною та аналітичною інформацією про кількість виявлених під час незаконного переміщення через державний кордон наркотичних засобів та психотропних речовин та іншою інформацією, якщо це становитиме спільний інтерес сторін. На нашу думку, подібний обмін інформацією щодо незаконного обігу тютюнової продукції так само може відбуватись через вказаний вище центр, адже, як згадувалось раніше, порушники досить часто використовують для незаконного переміщення наркотичних засобів, зброї, а також сигарет одні й ті ж ланцюги поставок. Ще одним партнером міжвідомчої взаємодії на національному рівні для ДФС з вирішення означеної проблеми є МОЗ України. Сьогодні, окрім згаданих вже статей МКУ, основним документом, що визначає таку взаємодію у вказаному напрямі є Стратегія у сфері протидії незаконному виробництву та обігу тютюнових виробів на період до 2021 року, схвалена розпорядженням КМУ від 23.08.2017 р. №570-р. [122].

У боротьбі з незаконним обігом тютюнових виробів, окрім співпраці з державними органами та інституціями, не останнє місце займає й взаємодія ДФС з виробниками тютюнових виробів. Про взаємодію із суб'єктами господарювання йдеться у ст. 562 МКУ, де чітко визначено, що «органи доходів і зборів встановлюють та підтримують офіційні відносини консультативного характеру з суб'єктами господарювання [105]. Ці відносини включають в себе укладення меморандумів про взаєморозуміння з метою розвитку співробітництва, забезпечення участі зазначених осіб у вдосконаленні митного контролю та оптимізації методів роботи органів доходів і зборів». Саме тому цього року підписано меморандум про таку взаємодію між ДФС та Українською асоціацією тютюнових виробів «Укртютюн» [148]. Меморандумом визначені дії, спрямовані на протидію незаконній торгівлі і незаконному переміщенню тютюнових виробів та обладнання, а також вирішення інших питань, спрямованих на захист прав, свобод та законних інтересів фізичних осіб, суб'єктів господарювання, інтересів держави. Документом, серед іншого, передбачено взаємодію ДФС та Української асоціації виробників тютюнових виробів «Укртютюн» у питаннях: запровадження посиленних механізмів контролю за нелегальним обігом тютюнових виробів в Україні; розробки та впровадження заходів, спрямованих на посилення контро-

## **РОЗДІЛ 2. Шляхи підвищення ефективності нормативно-правового та організаційного механізму запобігання та протидії незаконному...**

лю за запобіганням незаконному переміщенню тютюнових виробів за межі митної території України. Безумовно, конструктивний діалог між ДФС та виробниками тютюнових виробів шляхом створення спільної робочої групи з вирішення нагальних питань та проведення регулярних зустрічей сприятиме вирішенню досліджуваної проблеми. Проте слід пам'ятати, що у такій взаємодії слід передбачити обмін лише певною інформацією (Українська асоціація виробників тютюнових виробів «Укртютюн» не може мати доступ до конфіденційної інформації ДФС, призначеної для внутрішнього службового користування або/та обміну з правоохоронними і контролюючими органами). Крім цього, подібна взаємодія повністю виключає можливість використання коштів виробників тютюнових виробів з метою поліпшення матеріально-технічного забезпечення системи органів ДФС, навіть якщо це частково стосується удосконалення системи запобігання незаконному переміщенню тютюнових виробів через митний кордон. Про це теж неодноразово застерігали у своїх виступах під час робочих зустрічей представники ВООЗ.

Невід'ємним в умовах сьогодення є залучення до обговорення та спільного вирішення питань, що належать до компетенції ДФС, непов'язаних з тютюновою промисловістю представників інститутів громадянського суспільства. Як свідчить досвід країн з високим рівнем соціально-економічного розвитку, взаємодія фіскальної служби з громадськими організаціями, діяльність котрих прямо або опосередковано має стосунок до боротьби з незаконним обігом сигарет, може суттєво зменшити низку репутаційних ризиків для України, допоможе у вирішенні проблем щодо незаконного обігу тютюнових виробів. Адже, інститути громадянського суспільства є соціальним механізмом, який відповідає людським і соціальним потребам та забезпечує вирішення життєво важливих суспільних проблем, сприяє покращенню життя людей, захисту інтересів різних соціальних груп; комунікативним механізмом, який надає людям можливість спілкуватися з однодумцями та проявляти себе; інтегративним механізмом, який об'єднує людей за їхніми інтересами, змінюючи і підтримуючи цю громаду, яка стає незамінним елементом при прийнятті публічно-правових рішень; ідеологічним механізмом, який сприяє підвищенню якості публічного управління завдяки забезпеченню прозорості

та стабільності демократичних перетворень, зростанню довіри громадянськості до державних органів тощо. Саме тому, переконані, позитивна конвергенція інститутів громадянського суспільства та ДФС, приведе до досягнення оптимального для українського суспільства результату у протидії такому ганебному явищу, як незаконний обіг тютюнових виробів, включаючи переміщення сигарет через митний кордон України з порушенням митного законодавства.

Другий рівень взаємодії – міжнародний – регламентовано у ст. 567 МКУ, якою передбачається, що взаємодія органів доходів і зборів України з митними та іншими уповноваженими органами іноземних держав, а також з міжнародними організаціями з питань боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил здійснюється у порядку, передбаченому міжнародними договорами України, укладеними відповідно до закону [105]. Про взаємодію шляхом проведення спільних заходів, спрямованих на запобігання, виявлення і припинення контрабанди та порушень митних правил теж йдеться у п.3, ст. 565 МКУ. Нагадаємо, що за роки незалежності Україною було укладено більше ніж 200 міжнародних двосторонніх і багатосторонніх угод, серед яких 6 конвенцій, 15 меморандумів, 84 протоколи та близько 100 угод із питань співробітництва з різних питань протидії контрабанді та вчиненню порушень митних правил, у т.ч. незаконного переміщення через митний кордон тютюнових виробів [146]. Наразі міжнародне митне співробітництво є одним із ключових факторів, що впливає на міжнародну торгівлю товарами та розвиток міжнародного транспорту. Необхідно зазначити, що аналіз назв та змісту міжнародних угод, якими визначається процес взаємодії, свідчить, що цей термін використовується переважно для позначення відносин стосовно процедур митного оформлення транзитних вантажів і багажу, зіставлення даних митної статистики, контролю митної вартості товарів тощо. А для найменування міждержавних відносин стосовно питань, пов'язаних із протидією порушенню митних правил, здебільшого використовуються терміни «адміністративна допомога», «адміністративна взаємодопомога», «взаємна адміністративна допомога», «взаємодопомога» [149]. Близькими за змістовним навантаженням до терміна «взаємодія» є терміни «співпраця», «співробітництво», «координація». Це не є випадковим, адже взаємодія

## **РОЗДІЛ 2. Шляхи підвищення ефективності нормативно-правового та організаційного механізму запобігання та протидії незаконному...**

відбувається у межах здійснення адміністративної діяльності у сфері державної митної справи, під якою Д.П. Кальянов розуміє підзаконну, цілеспрямовану, державно-владну, нормотворчу та виконавчорозпорядчу, професійну, засвідчувально-пошукову та публічну діяльність суб'єктів реалізації державної митної справи [150].

Підвищення рівня ефективності боротьби з незаконним обігом тютюнових виробів, їх виробництвом, а також незаконним переміщенням через митний кордон України та транзитом її територією можливо досягти шляхом: 1) використання існуючих інструментів та механізмів співробітництва між правоохоронними органами України та інших держав, агентствами та інституціями ЄС, іншими міжнародними організаціями на стратегічному та оперативному рівні; 2) активізації співробітництва між митними та правоохоронними органами в боротьбі з незаконним обігом тютюнової продукції, зокрема, у рамках регіонального або тематичного співробітництва. Незаконний обіг тютюнових виробів сьогодні вважається одним з найбільш серйозних ризиків безпеки на кордоні, приносячи втрати в мільярд дол США державному бюджету України, а також країн-членів ЄС. Саме тому, для вирішення проблеми важливою є активізація взаємодії з митними адміністраціями сусідніх країн: Білорусі, Грузії, Литви, Угорщини, Польщі, Румунії, Словаччини, Молдови та України; міжнародними організаціями: Місії EUBAM, OLAF, Europol, SELEC тощо. Адже, особливої уваги потребують останнім часом питання маршрутів нелегального переміщення тютюнових виробів, переміщення підозрілих партій тютюнової продукції, матеріалів і устаткування для її виробництва, а також виявлення осіб, котрі є організаторами цих правопорушень. Варто відзначити у даному контексті значимість міжнародної взаємодії ДФС з митними службами держав-учасниць ГУАМ – міжнародною регіональною організацією, яка об'єднує чотири держави Грузію, Україну, Азербайджанську Республіку та Республіку Молдова. Така взаємодія відбувається як на двосторонньому, так і на багатосторонньому рівнях та розвивається у напрямі створення зони вільної торгівлі ГУАМ. З метою захисту українських кордонів від нелегального переміщення товарів, у тому числі сигарет, з 2005 р., як консультативний та технічний орган, офіційно розпочала свою діяльність в Україні та Молдові Місія EUBAM. У рамках співп-

раці Місії EUBAM з прикордонними та митними службами України та Молдови проводяться спільні операції, спрямовані на протидію порушенням митного законодавства, до яких неодноразово залучалися й інші міжнародні партнери (Інтерпол, Європол, Фронтекс, ВМО), а також профільні відомства держав-членів ЄЄ (зокрема Австрії, Великої Британії, Німеччини, Польщі, Румунії).

Отже, взаємодія є однією із пріоритетних складових організаційного забезпечення удосконалення механізму запобігання та протидії незаконному переміщенню через митний кордон України тютюнових виробів. Невипадково у раніше згаданій Стратегії у сфері протидії незаконному виробництву та обігу тютюнових виробів на період до 2021 року передбачено, що ефективності розвитку співробітництва і гармонізації політики з Європейським Союзом щодо протидії та боротьби з незаконним переміщенням тютюнових виробів, боротьби з незаконним обігом тютюнових виробів можливо досягти шляхом: активізації відповідно до Рамкової конвенції ВООЗ із боротьби проти тютюну співпраці центральних органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій з європейськими та міжнародними організаціями, до компетенції яких належить питання протидії незаконному виробництву та обігу тютюнових виробів (насамперед ВООЗ, Всесвітня митна організація, OLAF, Europol та SELEC), уповноваженими органами іноземних держав; посилення співробітництва з митними та прикордонними органами іноземних держав у сфері боротьби з незаконним переміщенням тютюнових виробів через митний кордон України; ініціювання, проведення та участь у цільових національних і міжнародних операціях, спрямованих на протидію нелегальному обігу тютюнових виробів.

Отже, взаємодія є однією із пріоритетних складових організаційного забезпечення удосконалення механізму запобігання та протидії незаконному переміщенню через митний кордон України тютюнових виробів. А тому до блоку взаємодії, на наш погляд, слід включити перелік заходів, вказаних у таблиці 2.4.

**РОЗДІЛ 2. Шляхи підвищення ефективності нормативно-правового та організаційного механізму запобігання та протидії незаконному...**

*Таблиця 2.4*

**Заходи блоку взаємодії**

№ з/п	Заходи
1.	Проведення спільних нарад та робочих зустрічей представників територіальних органів ДФС (митниць та головних управлінь) для поліпшення координації дій, а також представників ДФС та інших державних органів, зокрема правоохоронних, включаючи Держприкордонслужбу
2.	Проведення зустрічей для обміну думками між представниками різних державних органів, включаючи ДФС, та неурядових організацій, наукових установ, громадськості з питань протидії незаконному обігу тютюнових виробів
3.	Залучення представників галузевих асоціацій та імпортерів тютюнових виробів до обговорення пропозицій, внесених суб'єктами законодавчої ініціативи
4.	Використання новітніх інструментів та механізмів співробітництва, включаючи посилення інформаційного обміну, між митницями ДФС та митними органами іноземних держав, агентствами та інституціями ЄС, іншими міжнародними організаціями на стратегічному та оперативному рівні
5.	Розширення міжнародної співпраці, зокрема у питаннях здійснення спільного митного контролю на митному кордоні України разом з митними органами суміжних держав
6.	Проведення спільних зустрічей та нарад для активізації регіонального або тематичного співробітництва між митницями ДФС та митними і правоохоронними органами суміжних держав у боротьбі з незаконним переміщенням тютюнових виробів через митний кордон України
7.	Розроблення та проведення спеціальних операцій спрямованих на протидію незаконному переміщенню через митний кордон України тютюнових виробів за участі митних та прикордонних органів іноземних держав із залученням міжнародних організацій OLAF, Europol, SELEC та інших
8.	Залучення спільних слідчих груп (JITs), а також міжнародних організацій OLAF та Europol до боротьби із організованими злочинними угрупуваннями причетними до незаконного обігу тютюнових виробів

*Джерело: розроблено авторами*

З проведеного дослідження можна зробити висновки, що виявленню, затриманню та вилученню тютюну та тютюнових виробів, котрі правопорушники намагаються незаконно перемістити через митний кордон України, на наш погляд, сприятиме повсякденна, кропітка робота ДФС та систематична реалізація заходів організаційного забезпечення, що належать до взаємопов'язаних блоків: інформаційно-аналітичного, контролю та превенції, взаємодії. Такі заходи спрямовані не лише на удосконалення організаційного механізму системи запобігання та протидії незаконному переміщенню тютюнових виробів через митний кордон України, а й на підвищення міжнародного іміджу України шляхом зміцнення потенціалу України у протидії транснаціональній злочинності та участі нашої країни у спільних зусиллях світової спільноти у цій сфері.



## ПЕРЕЛІК ДЖЕРЕЛ ПОСИЛАННЯ

1. Бусол О.Ю., Ложкін В.Ю. Стан боротьби з контрабандою та порушенням митних правил в Україні. URL: [http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbuv/cgiirbis\\_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE\\_FILE\\_DOWNLOAD=1&Image\\_file\\_name=PDF/boz\\_2008\\_18\\_5.pdf](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/boz_2008_18_5.pdf) (дата звернення: 23.02.2018).
2. Звіт Державної фіскальної служби України за 2017 р. URL: <http://sfs.gov.ua/data/files/223549.PDF> (дата звернення: 25.02.2018).
3. Історія тютюну та паління. URL: <http://mestectvo.com/zvnovost/432-istitutun.html> (дата звернення: 26.02.2018).
4. Козак і люлька: що і як курили козаки. URL: [http://na-skryzhalyah.blogspot.com/2016/11/blog-post\\_23.html](http://na-skryzhalyah.blogspot.com/2016/11/blog-post_23.html) (дата звернення: 14.03.2018).
5. Як козаки тютюн почали курити. URL: <http://www.spas.rivne.ua/biblioteka/tyutyun-kuryty-rochaly> (дата звернення: 13.03.2018).
6. Соборное уложение 1649 года. Глава XXV. Указ о корчмах. URL: [www.mgy.ru/history\\_library/sobor\\_1649](http://www.mgy.ru/history_library/sobor_1649) (дата звернення: 12.03.2018).
7. Історія тютюну та паління. URL: <http://mestectvo.com/zvnovost/432-istitutun.html> (дата звернення: 15.03.2018).
8. Веденеев Д.В. Митна служба України: *Енциклопедія історії України* / редкол.: В. А. Смолій (голова) та ін. НАН України. Інститут історії України. К.: В-во «Наукова думка», 2009. Т. 6. 79 с. [http://resource.history.org.ua/cgi-bin/eiu/history.exe?&I21DBN=EIU&P21DBN=EIU&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=eiu\\_all&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=TRN=&S21COLORTERMS=0&S21STR=Mytna\\_sluzhba\\_Ukrainy](http://resource.history.org.ua/cgi-bin/eiu/history.exe?&I21DBN=EIU&P21DBN=EIU&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=eiu_all&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=TRN=&S21COLORTERMS=0&S21STR=Mytna_sluzhba_Ukrainy) (дата звернення: 23.02.2018).
9. Бойко І. Джерела права Галицько-Волинської держави. URL: <http://radnuk.info/home/24582-----1199--1349---.html> (дата звернення: 10.03.2018).
10. Перший (Старий) Статут Великого князівства Литовського 1529. URL: <https://constituanta.blogspot.com/2012/11/1529.html> (дата звернення: 03.03.2018).

11. Глухівські статті, дані від великого государя, всеросійського царя, Запорозькому війську і всьому народові малоросійському при постановленні Дем'яна Ігнатовича Многогрішного, гетьмана, Літа 7177 2, лютого 12 дня від Різдва Христового 1669 року. URL: <http://litopys.org.ua/suspil/sus121.htm> (дата звернення: 05.03.2018).
12. Оневзымании торговой пошлины с торговых людей, проезжающих с товарами через Брянск, Трубчевск, Севск, Путивль и Корачев, и о неприводе из Малороссийских городов вина и табаку: Указ Государей Царей и Великих Князей Иоанна и Петра Алексеевичей от 26 мая 1683 г. URL: <http://www.borisrodionov.ru/upload/archive/%D0%A2%D0%B0%D0%B1%D0%B0%D0%BA.pdf> (дата звернення: 09.03.2018).
13. Жданова Т.А. История таможенного дела и таможенной политики России: Рабочий учебник. М. 2012. URL: <http://professor.gosnou.ru/sites/default/files/osnmaterial/%D1%87%D0%B0%D1%81%D1%82%D1%8C1.doc> (дата звернення: 10.03.2018).
14. REIBERT info. URL: <https://reibert.info/threads/carskij-zheton-korchemnaja-strazha-22-v-a-u-prosba-pomoch-s-opredeleniem-seny-i-rasprostranennosti.814844/> (дата звернення: 07.03.2018).
15. Максимов О.В. Правове регулювання протидії контрабанді: історія питання. URL: <http://radnuk.info/statti/559-mutne/15127-2011-01-21-07-45-20.html> (дата звернення: 17.03.2018).
16. Пиляева В. История таможенного дела и таможенной политики России. URL: <https://law.wikireading.ru/5108> (дата звернення: 16.03.2018).
17. Таможенный устав по европейской и азиатской торговле 1892 г. URL: <http://bzbook.ru/Istoriya-tamozhennogo-dela-i-tamozhennoj-politiki-Rossii.62.html#a62>. Tamozhennyj-ustav-po-evropejskoj-i-aziatskoj-torgovle-1892-g. (дата звернення: 18.03.2018).
18. Свод законов Российской Империи. Том шестой. Устав таможенный, 1910, С.-П. 111 с. URL: <http://www.3zvalve.ru/ustav/1910/13.html> (дата звернення: 19.03.2018).

## Перелік джерел посилання

---

19. Морозов О.В. Історія боротьби з контрабандою в Українських губерніях (остання чверть XVIII – початок XX ст.). Грані. 2011. №3(77). С. 12-16.
20. Тимець І.В. Контрабанда тютюну у Галичині у XIX-XX ст. та передумови її виникнення. *Музейний вісник*. 2014. №14. С. 192-200.
21. Кисловский Ю.Г. История таможенного дела и таможенной политики России. / Под общей ред. А.Е. Жерихова. 3-е изд., доп. М.: РУСИНА-ПРЕСС, 2004. 592 с.
22. Письменна О.П., Сотніченко І.В., Томчук О.В. Організаційно-правові засади боротьби з контрабандою на сучасному етапі. Збірник наукових праць ВНАУ. Серія: Економічні науки. 2012, №2(64), С. 100-107.
23. Чучко М.К., Грябан В.В. Історія митної справи на Буковині (XIII-початок XXI ст.). Чернівці: Золоті литаври, 2009. 272 с.
24. Таможенный кодекс СССР: Утвержденный постановлением ЦИК и СНК СССР 19 декабря 1928 г. URL: <http://istmat.info/node/22794ю> (дата звернення: 15.03.2018).
25. Уголовный Кодекс РСФСР. URL: [https://ru.wikisource.org/wiki/%D0%A3%D0%B3%D0%BE%D0%BB%D0%BE%D0%B2%D0%BD%D1%8B%D0%B9\\_%D0%9A%D0%BE%D0%B4%D0%B5%D0%BA%D1%81\\_%D0%A0%D0%A1%D0%A4%D0%A1%D0%A0\\_%D1%80%D0%B5%D0%B4%D0%B0%D0%BA%D1%86%D0%B8%D0%B8\\_1926/%D0%A0%D0%B5%D0%B4%D0%B0%D0%BA%D1%86%D0%B8%D1%8F\\_11.01.1956#Глава\\_третья\\_Должностные\\_\(служебные\)\\_преступления](https://ru.wikisource.org/wiki/%D0%A3%D0%B3%D0%BE%D0%BB%D0%BE%D0%B2%D0%BD%D1%8B%D0%B9_%D0%9A%D0%BE%D0%B4%D0%B5%D0%BA%D1%81_%D0%A0%D0%A1%D0%A4%D0%A1%D0%A0_%D1%80%D0%B5%D0%B4%D0%B0%D0%BA%D1%86%D0%B8%D0%B8_1926/%D0%A0%D0%B5%D0%B4%D0%B0%D0%BA%D1%86%D0%B8%D1%8F_11.01.1956#Глава_третья_Должностные_(служебные)_преступления) (дата звернення: 07.03.2018).
26. Таможенный кодекс Союза ССР от 5 мая 1964 г. URL: <http://www.economics.kiev.ua/download/ZakonySSSR/data03/tex15690.htm> (дата звернення: 21.03.2018).
27. Кримінальний кодекс України від 28.12.1960 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2001-05/page4> (дата звернення: 25.03.2018).
28. Боротьба з контрабандою. URL: [https://revolution.allbest.ru/custom/00609042\\_0.html](https://revolution.allbest.ru/custom/00609042_0.html) (дата звернення: 27.03.2018).

29. Басель Али Диб Контрабанда в Украине и её влияние на безопасность страны. URL: [http://dspace.onu.edu.ua:8080/bitstream/handle/123456789/3019/2005\\_08.119-122%2B.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://dspace.onu.edu.ua:8080/bitstream/handle/123456789/3019/2005_08.119-122%2B.pdf?sequence=1&isAllowed=y) (дата звернення: 26.03.2018).
30. Попович О. Водозази і дельтаплани: історія закарпатської контрабанди. URL: [https://www.bbc.com/ukrainian/business/2015/07/150715\\_transcarpathia\\_smuggling\\_chronology\\_sd](https://www.bbc.com/ukrainian/business/2015/07/150715_transcarpathia_smuggling_chronology_sd) (дата звернення: 26.03.2018).
31. Euromonitor International. URL: <http://www.euromonitor.com/analytics> (дата звернення: 24.03.2018).
32. Міжнародна конвенція про взаємну адміністративну допомогу у відверненні, розслідуванні та припинення порушень митного законодавства від 09.06.1977 р. URL: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_926](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_926) (дата звернення: 22.03.2018).
33. Дорофеева Л.М. Реформування митних органів України в умовах євроінтеграції: монографія. Ужгород: Видавничий дім «Гельветика», 2017. С. 444.
34. Серих О.В. Деліктоздатність порушених митних правил: автореф. дис. ... к.ю.н. 12.00.07/ Одеська юридична академія. Одеса, 2007. 20 с.
35. Аллен Э. Незаконная торговля табачными изделиями и методы борьбы с ней. Международный налоговый и инвестиционный центр, 2014. 49 с.
36. Незаконная торговля табаком. Доклад Группы разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ). 2015. 107 с.
37. The illicit tobacco trade – what do we know? Nick Ilett Acting Director-General, OLAF. URL: [https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/files/nicholas\\_ilett\\_-\\_the\\_illicit\\_tobacco\\_trade\\_-\\_what\\_do\\_we\\_know.pdf](https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/files/nicholas_ilett_-_the_illicit_tobacco_trade_-_what_do_we_know.pdf) (дата звернення: 28.03.2018).
38. Новостная лента delo.ua. URL: <http://delo.ua/business/evropu-nakryvaet-volna-nelegalnoj-tabachnoj-produkcii-206145/delo.ua> (дата звернення: 29.03.2018).
39. Контрабанда сигарет із України в ЄС зростає в 10 разів. URL: <http://tobaccocontrol.org.ua/news/ukrayina-stala-naibil->

## Перелік джерел посилання

---

- shim-kontrabandistom-sighariet-u-ies#\_ftn1 (дата звернення: 30.03.2018).
40. Illicit Trade Report, 2015. URL: [https://illicittrade.com/reports/downloads/OMD\\_ITR\\_Complete\\_LR\\_2016\\_12\\_04.pdf](https://illicittrade.com/reports/downloads/OMD_ITR_Complete_LR_2016_12_04.pdf) (дата звернення: 30.03.2018).
  41. Украина подвинула Беларусь с первого места по поставкам нелегальных сигарет в Европу. URL: [https://antikor.com.ua/articles/179935-ukraina\\_podvinula\\_belarusj\\_s\\_pervogo\\_mesta\\_po\\_postavkam\\_nelegalnyh\\_sigaret\\_v\\_evropu](https://antikor.com.ua/articles/179935-ukraina_podvinula_belarusj_s_pervogo_mesta_po_postavkam_nelegalnyh_sigaret_v_evropu) (дата звернення: 03.04.2018).
  42. Віденська конвенція про право міжнародних договорів. URL: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_118](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_118) (дата звернення: 05.04.2018).
  43. Міжнародна конвенція про спрощення і гармонізацію митних процедур (укр/рос). URL: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995\\_643](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_643) (дата звернення: 12.04.2018).
  44. Додін Є.В. Міжнародне співробітництво у боротьбі з контрабандою та митними правопорушеннями. *Митна справа*. 2011. № 5 (77). С. 3-26.
  45. Міжнародна конвенція про адміністративну взаємодопомогу у сфері митних відносин. URL: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/976\\_011](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/976_011) (дата звернення: 12.04.2018).
  46. Council Act 98/C 24/01 of 18 December 1997 drawing up, on the basis of Article K3 of the Treaty on European Union, the Convention on mutual assistance and cooperation between customs administrations. *Official Journal of the European Communities*. 23.01.1998. P. 24.
  47. Хендель Н.В. Рамкова конвенція ВООЗ щодо боротьби проти поширення тютюну. URL: [http://ukrainepravo.com/international\\_law/public\\_international\\_law/ramkova-konventsiya-vooz-shchodo-borotby-proty-poshyrennya-tyutyunu](http://ukrainepravo.com/international_law/public_international_law/ramkova-konventsiya-vooz-shchodo-borotby-proty-poshyrennya-tyutyunu) (дата звернення: 04.04.2018).
  48. О Протоколе о ликвидации незаконной торговли табачными изделиями. URL: <http://www.who.int/fctc/protocol/about/ru/> (дата звернення: 11.04.2018).

49. WHO report on the global tobacco epidemic, 2015: Raising taxes on tobacco. URL: [https://www.who.int/tobacco/global\\_report/2015/en/](https://www.who.int/tobacco/global_report/2015/en/) (дата звернення: 10.04.2018).
50. МОЗ: За сім років поширеність куріння в Україні зменшилась на 20%. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/250248795> (дата звернення: 13.04.2018).
51. Tobacco Products Directive 2014/40/EU. 2014, April. URL: [https://ec.europa.eu/health/tobacco/products/revision\\_en](https://ec.europa.eu/health/tobacco/products/revision_en) (дата звернення: 13.04.2018).
52. Протидія нелегальному обігу алкогольних напоїв та тютюнових виробів: досвід країн ЄС та ОЕСР / за заг. ред. В. І. Коротуна. К. : Алерта, 2017. 66 с.
53. Колодій І.М. Вплив глобалізації на розвиток співпраці держав в рамках Всесвітньої митної організації. *Форум права*. 2016. № 3. С.147-153.
54. General Agreement on Tariffs and Trade 1994. URL: [https://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/06-gatt\\_e.htm](https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/06-gatt_e.htm) (дата звернення: 14.04.2018).
55. Technical barriers to trade. URL: [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/tbt\\_e/tbt\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/tbt_e/tbt_e.htm) (дата звернення: 15.04.2018).
56. Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights. URL: [https://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/27-trips\\_01\\_e.htm](https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/27-trips_01_e.htm) (дата звернення: 16.04.2018).
57. Специальная межучрежденческая целевая группа по борьбе против табака. URL: [http://repository.un.org/bitstream/handle/11176/260547/E\\_2006\\_62-RU.pdf?sequence=5&isAllowed=y](http://repository.un.org/bitstream/handle/11176/260547/E_2006_62-RU.pdf?sequence=5&isAllowed=y) (дата звернення: 17.04.2018).
58. The global illicit trade in tobacco: a threat to national security. URL: <https://2009-2017.state.gov/documents/organization/250513.pdf> (дата звернення: 18.04.2018).
59. Валютне регулювання та контроль : навч. посіб. / О.В. Боришкевич та ін. К.: КНЕУ, 2008. 400 с. URL: <http://posibniki.com.ua/catalog-valyutne-regulyvannya-ta-kontrol> (дата звернення: 11.04.2018).

## **Перелік джерел посилання**

---

60. 40 рекомендаций FATF для национальных законодательств. URL: <http://www.lexmans.com/40-rekomendatsii-fatf-dlya-natsionalnykh-zakonodatelstv> (дата звернення: 19.04.2018).
61. Резолюция Рады Безпеки ООН №1617 (2005). URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/446/62/PDF/N0544662.pdf?OpenElement> (дата звернення: 10.04.2018).
62. About Europol. URL: <https://www.europol.europa.eu/about-europol> (дата звернення: 23.04.2018).
63. Europol analysis projects. URL: <https://www.europol.europa.eu/crime-areas-trends/europol-analysis-projects> (дата звернення: 23.04.2018).
64. Специальная межучрежденческая целевая группа по борьбе против табака. URL: [http://repository.un.org/bitstream/handle/11176/260547/E\\_2006\\_62-RU.pdf?sequence=5&isAllowed=y](http://repository.un.org/bitstream/handle/11176/260547/E_2006_62-RU.pdf?sequence=5&isAllowed=y) (дата звернення: 22.04.2018).
65. Краснова К.А. Борьба с коррупционными преступлениями в государствах-членах ЕС. URL: [http://e-notabene.ru/wl/article\\_15237.html#11](http://e-notabene.ru/wl/article_15237.html#11) (дата звернення: 29.04.2018).
66. Regulation (EC) No 1073/1999 of the European Parliament and of the Council of 25 May 1999 concerning investigations conducted by the European Anti-Fraud Office (OLAF). URL: <http://ials.sas.ac.uk/postgrad/AGIS-035/Materials/Vervaele/7.pdf> (дата звернення: 13.04.2018).
67. Regulation (EU, Euratom) No 883/2013 of 11 September 2013, OJ L 248, 18.9.2013, p. 1. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32013R0883> (дата звернення: 19.04.2018).
68. Аллен Э. Незаконная торговля табачными изделиями и методы борьбы с ней. URL: <http://www.iticnet.org/images/AIT/Russian-FirstEd-The Illicit Tradein Tobacco Products and HowtoTackleIt.pdf> (дата звернення: 18.04.2018).
69. Eurosur tools play key role in boat rescue: Frontex. URL: <http://frontex.europa.eu/feature-stories/eurosur-tools-play-key-role-in-boat-rescue-TBwy52> (дата звернення: 13.04.2018).
70. Standing Committee on Operational Cooperation on Internal Security (COSI). URL: <http://www.consilium.europa.eu/en/>

- council-eu/preparatory-bodies/standing-committee-operational-cooperation-internal-security (дата звернення: 15.04.2018).
71. Convention of the Southeast European Law Enforcement Center. URL: <http://www.selec.org/docs/PDF/SELEC%20Convention%20%5Bsigned%20on%2009.12.2009%5D.pdf> (дата звернення: 18.04.2018).
  72. About SELEC. URL: <http://www.selec.org/m106/About+SELEC> (дата звернення: 14.04.2018).
  73. Годовой отчет 1 декабря 2015 – 30 ноября 2016. URL: [http://eubam.org/wp-content/uploads/2017/03/Report\\_2016\\_RUS.pdf](http://eubam.org/wp-content/uploads/2017/03/Report_2016_RUS.pdf) (дата звернення: 23.04.2018).
  74. Рай для контрабандиста. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/2091403> (дата звернення: 22.04.2018).
  75. Красовский К.С. Табак и закон, или Рамочная Конвенция по борьбе против табака ратифицирована, что дальше? Киев. 2005. 133 с.
  76. Николаев А.М. Борьба таможенных органов КНР с контрабандой. *Журнал «Таможенная политика России на Дальнем Востоке»*. 2014. № 3 (68). С. 45-52. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/borba-tamozhennyh-organov-knr-s-kontrabandoy-nefteproduktov> (дата звернення: 02.05.2018).
  77. Контрабанда табака. URL: [http://global.tobaccofreekids.org/files/pdfs/ru/ILL\\_facts\\_ru.pdf](http://global.tobaccofreekids.org/files/pdfs/ru/ILL_facts_ru.pdf) (дата звернення: 02.05.2018).
  78. Дело – табак. URL: <http://www.mvd.gov.by/main.aspx?guid=55943> (дата звернення: 12.05.2018).
  79. Форум по там. законодательству Беларуси. URL: [http://tamagent.biz/forum\\_mbb/archive/index.php?thread-32-13.html](http://tamagent.biz/forum_mbb/archive/index.php?thread-32-13.html) (дата звернення: 05.05.2018).
  80. Польские ведомости. URL: <http://wiadomosci.onet> (дата звернення: 22.04.2018).
  81. Це результат ущільнення східного кордону Польщі і кращого обладнання контрольно-пропускних пунктів. URL: <http://www.polradio.pl/5/115/Artykul/337562> (дата звернення: 11.05.2018).
  82. In Romania, cigarette smuggling is a tough habit to quit. URL: <http://www.euronews.com/2017/08/03/in-romania-cigarette-smuggling-is-a-tough-habit-to-quit> (дата звернення: 13.05.2018).



## **Перелік джерел посилання**

---

83. Факти ICTV. URL: [http://fakty.ictv.ua/wp-content/uploads/2017/11/16/photo\\_2017-11-16\\_13-50-03.jpg](http://fakty.ictv.ua/wp-content/uploads/2017/11/16/photo_2017-11-16_13-50-03.jpg) (дата звернення: 14.05.2018).
84. Project Sun 2017, Report <https://assets.kpmg.com/content/dam/kpmg/uk/pdf/2017/07/project-sun-2017-report.pdf> (дата звернення: 16.05.2018).
85. Tobacco Manufacturers' Association. URL: [http://the-tma.org.uk/wp-content/uploads/2017/11/TMA\\_Premium-Pack\\_Map\\_v6.gif](http://the-tma.org.uk/wp-content/uploads/2017/11/TMA_Premium-Pack_Map_v6.gif) (дата звернення: 18.05.2018).
86. Кого снабжають белорусы контрабандными сигаретами. URL: [http://www.zautra.by/art.php?sn\\_nid=21619](http://www.zautra.by/art.php?sn_nid=21619) (дата звернення: 13.05.2018).
87. Жеребцов А.П. Вопросы квалификации контрабанды алкогольной продукции и табачных изделий. *Российское право: Образование. Практика. Наука*. 2016. №1. С. 20-24. URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/voprosy-kvalifikatsii-kontrabandy-alkogolnoy-produktsii-i-tabachnyh-izdelyiy> (дата звернення: 12.05.2018).
88. Митна справа : підруч. / А.І. Крисоватий та ін.; за ред. А.І. Крисоватого. Тернопіль : ВПЦ «Екон. думка ТНЕУ», 2014. 540 с.
89. Митний Кодекс України від 12 грудня 1991 року. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1970-12/ed19911212/print1525773322834913> (дата звернення: 17.05.2018).
90. Кримінальний кодекс України 5 квітня 2001 року № 2341-III. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14> (дата звернення: 22.05.2018).
91. Кодекс України про адміністративні правопорушення. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10> (дата звернення: 24.05.2018).
92. Дубініна А.А., Сорокіна С.В., Зельніченко О.І. Митна справа: підручник. К.: Центр учбової літератури, 2010. 320 с.
93. Про затвердження Програми протидії контрабанді та реалізації на внутрішньому ринку незаконно ввезених товарів на 2000-2001 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 26 жовтня 2000 р. №1608. URL : <http://consultant>.

- parus.ua/?doc=00MWL110B8&abz=19IUL (дата звернення: 22.05.2018).
94. Митний кодекс України від 1 липня 2002 року. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/92-15> (дата звернення: 28.05.2018).
  95. Про затвердження Положення про Державну митну службу України: постанова Кабінету міністрів України від 18 липня 2007 р. № 940. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/940-2007-п> (дата звернення: 27.05.2018).
  96. Кримінально-процесуальний кодекс (від статті 94 до статті 236-8). URL: України <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1002-05/ed20101012> (дата звернення: 23.05.2018).
  97. Розпорядження КМУ від 17 вересня 2008 р. № 1236-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1236-2008-р> (дата звернення: 14.05.2018).
  98. Державна програма «Контрабанді – СТОП» на 2005-2006 рр. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/260-2005-%D0%BF> (дата звернення: 14.05.2018).
  99. Про Програму боротьби з контрабандою та порушенням митних правил на 2008-2009 роки : указ Президента України від 4 березня 2008 року № 195/2008. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/195/2008> (дата звернення: 16.05.2018).
  100. Калетнік І. Правопорушень стане менше після прийняття закону про декриміналізацію економічних злочинів. URL: [http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art\\_id=244553089](http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=244553089) (дата звернення: 20.05.2018).
  101. Погорецький М.А. Функціональне призначення оперативно-розшукової діяльності у кримінальному процесі: монографія. Х.: Арсіс ЛТД, 2007. 576 с.
  102. Митна служба прогнозує зменшення вчинень правопорушень. URL: <https://ubr.ua/ukraine-and-world/power/mitna-slujba-prognozu-zmenschennia-vchinen-pravoporushen-104118> (дата звернення: 26.05.2018).
  103. Про боротьбу з контрабандою і порушенням митних правил, координацію діяльності у цій сфері. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0033525-08> (дата звернення: 29.05.2018).

## **Перелік джерел посилання**

---

104. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо гуманізації відповідальності за правопорушення у сфері господарської діяльності». URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4025-17> (дата звернення: 30.05.2018).
105. Митний кодекс України: Закон України від 13.03.2012 № 4495-VI. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/4495-17> (дата звернення: 01.06.2018).
106. Іванов О.В. Суб'єкти адміністративно-правового регулювання в галузі митної справи: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Державний ВНЗ «Запорізький національний університет». Запоріжжя, 2015. 180 с.
107. Комзюк В.Т. Шляхи удосконалення нормативного визначення адміністративно-правового статусу митних органів. *Право і Безпека*. 2013. № 4. С. 33-38. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Rib\\_2013\\_4\\_8](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Rib_2013_4_8) (дата звернення: 09.07.2018).
108. Коломоець В.О. Законодавчі аспекти митної системи України. *Сучасні питання економіки та права*. К. : КиМУ, 2015. № 2/2015. Вип. 2(10). 116 с.
109. Дяченко О.В., Вишинська Т.Л., Литвин С.М. Митний контроль як один із засобів виявлення правопорушень у сфері митного регулювання зовнішньоекономічної діяльності. *Вісник Хмельницького національного університету*. 2016. № 2. Том 1. С. 218-227.
110. Волошин В.І. Боротьба з контрабандою на прикордонних територіях як інструмент зміцнення економічної безпеки держави. *Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України*. 2014. Вип. 4(108). С. 56-63.
111. Хома В.О. Комплексний підхід до забезпечення системи із запобігання та протидії митним правопорушенням. *Інституційні перетворення у фіскальній системі України*: матеріали круглого столу, м. Хмельницький, 12–13 травня 2017 р. Ірпінь: НДІ фіскальної політики, 2017. 107 с. URL: [http://ndi-fp.nusta.com.ua/files/doc/Zbirnuk\\_tez\\_Xm\\_12\\_13\\_05\\_2017\\_.pdf](http://ndi-fp.nusta.com.ua/files/doc/Zbirnuk_tez_Xm_12_13_05_2017_.pdf) (дата звернення: 26.08.2018).
112. Хома В.О., Потушинська О.П., Пасека П.В. Сучасне розуміння контрабанди на етапі її декриміналізації. *Митна безпека*. 2013.

- № 2. С. 133-137. URL : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/mb\\_2013\\_2\\_22](http://nbuv.gov.ua/UJRN/mb_2013_2_22) (дата звернення: 26.08.2018).
113. Тильчик В.В., Тарасенко Р. І. Протидія правопорушенням під час застосування податкового та митного законодавства: окремі проблеми формування поняття. *Електронне наукове фахове видання з юридичних наук «Правова просвіта»*. 2017. №12. URL: [http://www.pravo.nauka.com.ua/pdf/12\\_2017/22.pdf](http://www.pravo.nauka.com.ua/pdf/12_2017/22.pdf) (дата звернення: 16.08.2018).
114. Шмігельська Н.О. Адміністративно-правове регулювання профілактики правопорушень у сфері економіки : дис. канд. юр. наук.: 12.00.07 / Міжрегіональна академія управління персоналом. Київ, 2015. 173 с. URL: [http://www.lp.edu.ua/sites/default/files/dissertation/2016/1936/shmigelska\\_dysertaciya.pdf](http://www.lp.edu.ua/sites/default/files/dissertation/2016/1936/shmigelska_dysertaciya.pdf) (дата звернення: 25.08.2018).
115. Варава В.В. Удосконалення оперативно-розшукового та митного законодавства у контексті проблем викриття кримінальних правопорушень у митній сфері. *Правова позиція*, 2016, № 1 (16). С. 126-131.
116. Хитра О.Л., Хитра І.Я. Адаптація законодавства України до законодавства ЄС у сфері профілактики порушень митних правил. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2016. №3. С. 213-222. URL : [http://www2.lvduvs.edu.ua/documents\\_pdf/visnyky/nvsy/03\\_2016/16holpmp.pdf](http://www2.lvduvs.edu.ua/documents_pdf/visnyky/nvsy/03_2016/16holpmp.pdf) (дата звернення: 15.08.2018).
117. Новицька Н.В. Імплементція зобов'язань України в рамках міжнародних домовленостей як основа протидії нелегальному обігу тютюнових виробів. *Удосконалення правового регулювання митної справи: Збірник тез науково-практичної інтернет-конференції* (Хмельницький, 16 травня 2018 року). Хмельницький: Науково-дослідний центр митної справи НДІ фіскальної політики УДФСУ, 2018. 87 с. URL: [http://ndi-fp.nusta.edu.ua/report/communication/20180607142307.05.2018\\_Novytska-Khlebnikova.pdf](http://ndi-fp.nusta.edu.ua/report/communication/20180607142307.05.2018_Novytska-Khlebnikova.pdf) (дата звернення: 19.08.2018).
118. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про Національну митну службу України». URL: <http://search>.

## Перелік джерел посилання

---

- ligazakon.ua/l\_doc2.nsf/link1/ GH2WJ00A.html (дата звернення: 17.08.2018).
119. Комаров О.В. Удосконалення фіскальної політики в галузі державної митної справи. *Вісник НАДУ при Президентові України (Серія «Державне управління»)*. 2017 №4. С. 62-67. URL: <http://visnyk.academy.gov.ua/pages/dop/74/files/0bb8c7d2-fa9d-4a4b-b163-b7030924d8fe.pdf> (дата звернення: 11.08.2018).
  120. Хлебнікова І.І. Механізми контролю за обігом тютюнових виробів в ЄС *Збірник наукових праць Університету державної фіскальної служби України*. 2017. № 2. С. 316-336.
  121. Барабід-Лазунін В.О. Методичні засади митної статистики правопорушень. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка*. 2014. №4 (157). С. 11-17. URL: [http://papers.univ.kiev.ua/1/ekonomika/articles/babirad-lazunin-v-methodological-bases-of-customs-violations-statistics\\_24347.pdf](http://papers.univ.kiev.ua/1/ekonomika/articles/babirad-lazunin-v-methodological-bases-of-customs-violations-statistics_24347.pdf) (дата звернення: 13.08.2018).
  122. Ліпинський В.В. Правові аспекти протидії незаконному переміщенню тютюнових виробів через митний кордон України. *Вісник АМСУ. Серія: «Право»*. 2014. №1(12). С. 59-64. URL: <http://biblio.umsf.dp.ua/jspui/bitstream/123456789/171/1/10.pdf> (дата звернення: 05.10.2018).
  123. Про схвалення Стратегії у сфері протидії незаконному виробництву та обігу тютюнових виробів на період до 2021 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.08.2017 № 570-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/570-2017-%D1%80> (дата звернення: 18.09.2018).
  124. Дикаленко М. Контрабанда сигарет – один з найприбутковіших і один з найменш «караних» видів нелегальної діяльності. *Бізнес*. URL: <https://business.ua/biznes/item/3177-kontrabanda-sigaret-odin-z-najpributkovishikh-i-odin-z-najmensch-karanikh-vidiv-nelegalnoji-diyalnosti> (дата звернення: 08.09.2018).
  125. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: підручник / пер. з рос. Харків: Консум, 2001. 656 с.
  126. Теорія держави і права. Академічний курс: підручник / за ред. О.В. Зайчука та ін. К.: Юрінком Інтер, 2006. 688 с.

127. За 8 місяців митницями ДФС вилучено понад 30 млн цигарок на суму 28 млн грн. URL: <http://sfs.gov.ua/media-tsentr/povini/349694.html> (дата звернення: 03.09.2018).
128. Україна посідає перше місце за контрабандою цигарок до ЄС. URL: <https://ua.news.ua/ukrayina-posidaye-pershe-mistse-za-kontrabandoyu-tsigarok-do-yes/> (дата звернення: 03.09.2018).
129. Як подолати залежність українців від тютюнової контрабанди. URL: [https://zik.ua/news/2016/11/28/yak\\_podolaty\\_zalezhnist\\_ukraintsiv\\_vid\\_tyutyunovoi\\_kontrabandy\\_996567](https://zik.ua/news/2016/11/28/yak_podolaty_zalezhnist_ukraintsiv_vid_tyutyunovoi_kontrabandy_996567) (дата звернення: 04.09.2018).
130. Кухар В.В. Декриміналізація «товарної» контрабанди: теорія та практика Університетські наукові записки. 2013. №3 (47). С. 408-412.
131. Україна стала найбільшим контрабандистом сигарет у ЄС. URL: (<http://tobaccocontrol.org.ua/news/ukrayina-stala-naibil-shim-kontrabandistom-sighariet-u-ies>) (дата звернення: 30.08.2018).
132. Остап'юк Н.А., Процюк О.В. Наслідки декриміналізації товару як предмету контрабанди. *Вісник Львівської комерційної академії. Серія економічна*. 2013. Вип. 42. С. 180-185. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vlca\\_ekon\\_2013\\_42\\_23](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vlca_ekon_2013_42_23) (дата звернення: 30.08.2018).
133. ЄС закликав Україну посилити боротьбу із нелегальною торгівлею сигаретами. URL: [https://zaxid.net/yes\\_zaklikav\\_ukrayinu\\_posiliti\\_borotbu\\_iz\\_nelegalnoyu\\_torgivleyu\\_sigaretami\\_n1439924](https://zaxid.net/yes_zaklikav_ukrayinu_posiliti_borotbu_iz_nelegalnoyu_torgivleyu_sigaretami_n1439924) (дата звернення: 29.08.2018).
134. Проект Закону про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо криміналізації контрабанди підакцизних і контрафактних товарів (продукції) у великих розмірах. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?id=&pf3511=55114](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=55114) (дата звернення: 19.08.2018).
135. Проект Закону про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо криміналізації контрабанди алкогольних напоїв, тютюнових виробів. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=56721](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=56721) (дата звернення: 18.08.2018).
136. Бережнюк І.Г. Реформування митної системи Польщі. *Вісник Академії митної служби України*. 2002. №3 С. 3-13.

## **Перелік джерел посилання**

---

137. Ченцов В.В, Гармаш Є.В. Митні органи як суб'єкти надання адміністративних послуг. Вісник Академії митної служби України. 2007. №4. С. 117-121.
138. Приймаченко Д.В. Правоохоронна діяльність митних органів України: ознаки та поняття. *Митна справа*. 2004. №6. С. 14-18.
139. Міжнародний досвід використання агентури правоохоронними органами держав Європи та США: навч. посіб. / А.В. Савченко та ін.; заг. ред. Я. Ю. Кондратьєв. Національна академія внутрішніх справ України. К.: КНТ, 2005. 88 с.
140. Дорофеева Л.М. Окремі аспекти реалізації захисної функції митних органів України. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2017. Випуск №2. С.124-129. URL: <http://www.pvppr.in.ua/vip/2017/2/26.pdf> (дата звернення: 21.08.2018).
141. Закон України Про оперативно-розшукову діяльність. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2135-12> (дата звернення: 22.08.2018).
142. Великий юридичний енциклопедичний словник / за ред. акад. НАН України Ю.С. Шемшученка. К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. 992 с.
143. Кунев Ю.Д. Управління в митній службі: підручник / за заг. ред. Ю.Д. Кунева. К.: Центр навчальної літератури, 2006. 408 с.
144. Бережнюк І. Г. Митне регулювання України: національні та міжнародні аспекти: монографія. Дніпропетровськ: Академія митної служби України, 2009. 543 с.
145. Приймаченко Д.В. Інформування як форма взаємодії органів доходів і зборів у процесі здійснення митних процедур. *Фінансове право*. 2014. №3. С. 25-29.
146. Карнаухов О.В. Теоретичні основи взаємодії і координації митних та правоохоронних і контролюючих органів у ході виявлення ознак кримінального правопорушення та розслідування у провадженнях про контрабанду. *Науковий вісник ДДУВС*. 2012. № 4. С. 517-524.
147. Аркуша Л.І. Проблеми взаємодії та інформаційного забезпечення правоохоронних органів у боротьбі з економічною організованою злочинною діяльністю. *Інформаційне забезпечення*

*протидії організованій злочинності: зб. наук, статей. О.: Фенікс, 2003. С. 109-117.*

148. Підписано меморандум про співробітництво між ДФС та Українською асоціацією тютюнових виробів «Укртютюн». URL: <http://sfs.gov.ua/media-tsentr/novini/331434.html> (дата звернення: 29.08.2018).
149. Перепьолкін С.М., Горбонос В.В. Національно-правова регламентація взаємної адміністративної допомоги з митних питань. *Вісник АМСУ. Сер. Право.* 2011. № 1. С. 91-96.
150. Кальянов Д.П. Генеза поняття адміністративної діяльності у сфері державної митної справи. *Митна справа.* 2014. № 4. С. 27-33.



# ДОДАТКИ

## ДОДАТОК А

Таблиця А.1

### Відповідальність за переміщення тютюнових виробів через митний кордон з порушенням митного законодавства у деяких країнах світу

Країна	Відповідальність
Австрія	Штраф у подвійному розмірі несплачених платежів. Якщо є комерційна діяльність, то штраф стягується в потрібному розмірі як у кримінальному, так і в адміністративному провадженні. Крім того, суд у кримінальних справах може засудити до позбавлення волі на строк до двох років. У разі вчинення податкового шахрайства при обтяжуючих обставинах термін позбавлення волі може становити до десяти років. У разі адміністративного покарання може застосовуватися позбавлення волі строком на три місяці. Уся незаконна тютюнова продукція повинна бути конфіскована. Якщо конфіскація неможлива (наприклад, товар був спожитий), то сплачується штраф, що відповідає вартості товару
Велика Британія	Контрабанда товарів розглядається як небезпечний злочин. Загрожує тюремне ув'язнення до 7 років
Ірландія	Середній розмір штрафу за контрабанду тютюнових виробів становить 2 830 дол США. Кримінальна відповідальність – позбавлення волі від 1 (у разі якщо вартість партії не перевищує 5000 дол США) до 5 років
Німеччина	Покарання у вигляді позбавлення волі на строк до п'яти років або грошовий штраф. Наприклад, за кожний нелегальний блок сигарет штраф становить 90 євро (з 2017 року встановлено грошове покарання у розмірі 150 євро за один блок). Якщо контрабандист не в змозі виплатити штраф, його автомобіль продають у рахунок вартості завданих ним збитків. При обтяжуючих обставинах покарання може становити від шести місяців до десяти років позбавлення волі. Злочин вважається важким, коли злочинець свідомо занижував суму податків у великому розмірі або отримував незаконні податкові переваги; зловживав своїми повноваженнями як посадова особа; сприяв посадовій особі, яка зловживала своїми повноваженнями; неодноразово занижував суму податків або отримував незаконно податкові переваги з використанням підроблених документів або діяв як член групи, створеної для неодноразового вчинення правопорушень, занижуючи податок з обігу або акцизні збори або отримуючи незаконні податкові та акцизні переваги
Італія	При ввезенні контрабандних сигарет у великих розмірах (до 10 кг тютюну) штраф за новими тарифами складає від 5000 до 50000 євро. Контрабанда тютюнових виробів вважається злочином тоді, коли вага товару перевищує 10 кг. Стандартне покарання – це позбавлення волі (на термін до п'яти років) або грошовий штраф у розмірі п'яти євро за грам. Термін покарання може бути збільшений (з трьох до семи років) за певних обставин. Більш важке покарання передбачено за злочини, вчинені групою осіб (позбавлення волі строком від трьох до восьми років)
Литва	За вчинення такого злочину влада Литви нещодавно значно посилила запобіжний захід. Тепер зловмисникам може загрозувати не тільки величезний штраф, а й кримінальна відповідальність, що передбачає позбавлення волі на термін до 4 років. Таке рішення було прийняте щодо контрабанди сигарет в особливо великих розмірах. Якщо транспортування тютюнових контрабандних виробів проводиться автомобілем, то транспортний засіб підлягає обов'язковій конфіскації. Міра покарання визначається декількома факторами, що враховуються при винесенні вироку. Розмір штрафу залежить від обсягу перевезеного товару, характеристики особи і становить до 20000 літів, що дорівнює приблизно 7000 дол

## Актуальні проблеми запобігання і протидії незаконному обігу тютюнових виробів

*Продовження таблиці А.1*

<b>Латвія</b>	За нелегальне ввезення сигарет накладається не просто штраф, але й загрожує тюремне ув'язнення. Так, в 2015 р. за контрабанду в особливо великих розмірах до в'язниці потрапили 4 особи. Максимальний термін – до 5 років. Такі суворі заходи пов'язані з тим, що Латвія – лідер серед країн Європейського Союзу за наявною кількістю на терені країни безакцизної продукції. Грошові покарання у цій державі значно відрізняються від країн ЄС. Якщо в інших Європейських країнах штрафи не перевищують 20 тис. дол США, то в Латвії ця цифра залежить від суми завданих збитків. Так, наприклад, за 20 блоків сигарет штраф може скласти 5 тис. євро. У 2018 р. уряд обіцяє зменшити систему штрафів і збільшити кримінальне покарання, припускаючи, що потік нелегальної продукції скоротиться
<b>Польща</b>	Незаконне переміщення тютюнових виробів тягне за собою адміністративний штраф, розмір якого становить від 168 до 3360 польських злотих (50 до 1000 дол США). Міра покарання за незаконне переміщення сигарет через кордон до Польщі залежить від декількох факторів. Ураховується розмір вантажу, чи притягувалась особа раніше до відповідальності за аналогічні злочини. Інформація про особу, яка здійснила незаконне переміщення через митний кордон тютюнових виробів, вноситься до спеціального реєстру. Якщо таке порушення неодноразове і при цьому особа є громадянином Польщі, то на неї чекає вилучення та анулювання паспорта, у якому стоїть віза на виїзд з ЄС. Якщо ж така особа іноземець – анулюється польська або шенгенська візи. Крім того, іноземцям, які багаторазово вчинили згадане правопорушення, загрожує виключення до списку осіб, перебування яких на території Польщі є небажаним
<b>Словаччина</b>	Кримінальним кодексом Словаччини незаконне переміщення через кордон тютюну та тютюнових виробів вважається злочином. Наступає кримінальна відповідальність за незаконне переміщення більш ніж 8 блоків сигарет або за умови завдання шкоди (у тому числі правам та інтересам, що має місце при ухиленні від сплати обов'язкових платежів) на суму понад 266 євро
<b>Румунія</b>	Контрабандою у країні вважається переміщення підакцизних товарів, фактурна вартість яких більша ніж 4470 євро. У законодавстві відповідальність за незаконне переміщення тютюнових виробів через митний кордон диференціюється ще й за місцем, або способом його вчинення: якщо порушення вчинене при переміщенні через пункт пропуску на державному кордоні, настає адміністративна відповідальність, а ті ж самі дії, що вчиняються поза межами встановленого місця перетину державного кордону, на так званому «зеленому» кордоні, – настає кримінальна відповідальність. Законодавство передбачає кримінальну відповідальність за контрабанду у вигляді позбавлення волі та деяких прав: за переміщення товарів поза встановленою митною зоною від 2 до 7 років; за пред'явлення митниці документів, що містять неправдиві дані від 1 до 7 років; за пред'явлення митниці фальсифікованих документів від 3 до 10 років; у випадку вчинення вказаних вище порушень групою осіб строк позбавлення волі може бути встановлений від 5 до 15 років
<b>Ізраїль</b>	Міра покарання за незаконний перетин кордону і перевезення тютюнових виробів у кількості, що перевищує допустимі норми, залежить від низки факторів. Обов'язково враховується обсяг транспортованого товару та особа порушника. За подібне правопорушення передбачається штраф. Як правило, розмір штрафу може досягати 8 млн шекелів. В окремих випадках може застосовуватися такий запобіжний захід, як арешт. Якщо мова йде про іноземних громадян, то такі особи, крім накладання на них штрафних санкцій, потрапляють у так званий «чорний» список. Надалі відвідування цієї країни буде непростим, тому що постійно проводимуться ретельні огляди громадянина і його багажу

<b>Угорщина</b>	<p>Кримінальний кодекс до злочинів, що вчиняються на митному кордоні, відносить «фінансове шахрайство» (контрабанда, податкове шахрайство, зловживання акцизом тощо) – діяльність, котра завдає збитки державному бюджету на суму (несланих обов'язкових платежів) більш ніж 329 євро. За даними Національної податково-митної адміністрації Угорщини 99% товарів, нелегально ввезених у країну через угорсько-українську частину кордону, це піддакцизні товари, з яких 98% – сигарети, 1% – алкогольні напої.</p> <p>Фінансове шахрайство як злочин карається позбавленням волі, а міра такого покарання залежить від обсягів завданих збитків. При обсязі майнових збитків, що вважається незначним і становить: від 161 до 1600 євро покарання може передбачати позбавлення волі на строк до 2 років; від 1601 до 16000 євро (великий) – до 3 років; від 16001 до 160000 євро (значний) – від 1 до 5 років; від 16001 до 160000 євро (значний) – від 1 до 5 років; від 160001 до 1600000 євро (особливо великий) – від 2 до 8 років; більше 1600000 євро (особливо значний) – від 5 до 10 років</p>
<b>Іспанія</b>	<p>Кримінальна відповідальність за контрабанду тютюнових виробів у країні відсутня. У судовій практиці Іспанії за нелегальне ввезення тютюнових виробів передбачено стягнення у вигляді штрафу і дисциплінарних покарань. Штраф за контрабанду залежить від обсягу нелегальної продукції, що ввозиться в країну. Мінімальним вважається розмір в 1 тис. євро, але деякі особи домагаються того, щоб його не сплачувати. Для цього достатньо довести свою неплатоспроможність</p>
<b>Фінляндія</b>	<p>Провозити тютюнові вироби на територію цієї країни фізичним особам, які досягли 18-річного віку, дозволяється у кількості не більше 200 одиниць (10 пачок або 1 блок сигарет). Вказані вище норми поширюються на пересування літаком, поїздом та іншими видами транспорту. Запобіжний захід за незаконне транспортування нелегального вантажу визначається його об'ємом, а також особа правопорушника. Що стосується транспортування тютюнових виробів у великих розмірах, то законодавством передбачено високий штраф, котрий залежить від кількості вантажу, що перевозиться (за кожну нелегально перевезену пачку передбачений штраф у розмірі 85 євро). Крім того, накладається арешт на транспортний засіб, в якому незаконно перевозиться товар</p>
<b>Росія</b>	<p>Заходами адміністративної відповідальності за незаконне переміщення сигарет передбачено штрафи або конфіскацію незаконно перевезеного товару. Коли економічний збиток від незаконного транспортування більш серйозний, а сам товар є небезпечним для суспільства, до порушників застосовують норми кримінального кодексу</p>
<b>Україна</b>	<p>Незаконне переміщення через митний кордон тютюнових виробів є адміністративним правопорушенням і кримінальна відповідальність за нього взагалі не передбачена. Правопорушникам загрожує лише штраф у розмірі 100% від вартості товару, але не менше 15 000 грн та конфіскації останнього. Якщо дане правопорушення відбувається повторно, то штраф накладається у подвійному розмірі</p>

**ДОДАТОК Б**

Проект закону України «Про внесення змін до Митного кодексу України»

Проект

**ЗАКОН УКРАЇНИ**

**Про внесення змін до Митного кодексу України в зв'язку з криміналізацією переміщення через митний кордон України поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю тютюнових виробів**

Верховна Рада України **постановляє**:

І. Внести до Митного кодексу України (Відомості Верховної Ради України, 2012 р., №№ 44-48, ст. 552) такі зміни:

1. Доповнити статтею 457<sup>1</sup> наступного змісту:

«457<sup>1</sup> Здійснення заходів оперативно-розшукової діяльності

Оперативно-розшукові підрозділи митниць ДФС та оперативно-розшуковий підрозділ, що безпосередньо здійснює заходи із запобігання та протидії контрабанді на митній території України центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову і митну політику здійснюють оперативно-розшукову діяльність в межах своїх повноважень у відповідності до Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність».

2. Частину першу статті 458 викласти в такій редакції:

1. Порушення митних правил це – протиправні, винні (умисні або з неосторожності) дії чи бездіяльність, що посягають на встановлений цим Кодексом та іншими актами законодавства України порядок переміщення товарів, транспортних засобів комерційного призначення через митний кордон України і за яку законодавством України передбачена юридична відповідальність.

3. У статті 459 частину другу вважати частиною третьою, а частину першу та другу викласти в такій редакції:

1. Адміністративна відповідальність за порушення митних правил встановлюється цим Кодексом. Кримінальна відповідальність за порушення митних правил встановлюється Кримінальним Кодексом України.

2. Адміністративна відповідальність за правопорушення, передбачені цим Кодексом, настає у разі, якщо ці правопорушення не тягнуть за собою кримінальну відповідальність.

4. У назвах та тексті статей цього Кодексу, що стосуються визначення правопорушень, відповідальності за них та здійснення провадження у справах про порушення митних правил перед словами «порушення митних правил» у всіх відмінках додати слово «адміністративне».

ІІ. Прикінцеві положення.

1. Цей Закон набирає чинності з дня, наступного за днем його опублікування».

**Голова Верховної Ради  
України**

**А.В. Парубій**

## ДОДАТОК В

Таблиця В.1

Порівняльна таблиця проєктів Закону України щодо контрабанди товарів та визначення предметів контрабанди шляхом внесення змін до Кримінального кодексу України

авт. НДР НДЦ МС Стаття 201 <sup>2</sup> .	8543 авт. КМУ Стаття 201.	2840 авт. Парубій А.В. Стаття 201.	3254 авт. Пацкан В.В. Стаття 201.	4327 авт. Козаченко Л.П. Стаття 201 <sup>1</sup> .
Переміщення через митний кордон України поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю	Контрабанда 1. Контрабанда, тобто переміщення через митний кордон України поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю	Контрабанда 1. Контрабанда, тобто переміщення через митний кордон України поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю	Контрабанда 2. Контрабанда, тобто переміщення через митний кордон України поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю	Переміщення через митний кордон України поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю
1. Переміщення через митний кордон України поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю	1. <b>товарів</b> у <b>значних розмірах</b> , культурних цінностей, отруйних, сильнотоксичних, вибухових речовин, радіоактивних матеріалів, зброї або боєприпасів (крім гладкоствольної мисливської зброї або бойових припасів до неї), частин вогнетальної нарізної зброї, а також спеціальних технічних засобів отримання інформації, –	<b>і піддакцизних контрафактних товарів (продукції) у великих розмірах</b> , культурних цінностей, отруйних, сильнотоксичних, вибухових речовин, радіоактивних матеріалів, зброї та боєприпасів (крім гладкоствольної мисливської зброї та бойових припасів до неї), а також спеціальних технічних засобів отримання інформації, –	<b>алкогольних напоїв, тютюнових виробів, розмірах</b> , – карається строк від <b>трьох до семи років</b> з такою конфіскацією транспортних засобів із спеціально виготовленими шкварцями (тайниками), що використовувалися для переміщення через митний кордон України	1. Переміщення через митний кордон України поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю <b>піддакцизних товарів</b>
карається <b>позабавленням волі на строк від трьох до семи років</b> .	карається <b>позабавленням волі на строк від трьох до семи років</b> .	карається <b>позабавленням волі на строк від трьох до семи років</b> .	карається <b>позабавленням волі на строк від двох до п'яти років</b> з такою конфіскацією <b>піддакцизних товарів</b> .	карається <b>позабавленням волі на строк від двох до п'яти років</b> з такою конфіскацією <b>піддакцизних товарів</b> .
2. <b>Дії, передбачені частинною першою цією статтю, вчинені повторно</b> або за попередньою змовою групою осіб, або особою, раніше судимою за злочин, передбачений	карається <b>позабавленням волі на строк від трьох до семи років</b> .	карається <b>позабавленням волі на строк від трьох до семи років</b> .	карається <b>позабавленням волі на строк від двох до п'яти років</b> з такою конфіскацією <b>піддакцизних товарів</b> .	карається <b>позабавленням волі на строк від двох до п'яти років</b> з такою конфіскацією <b>піддакцизних товарів</b> .

## Актуальні проблеми запобігання і протидії незаконному обігу тютюнових виробів

Продовження таблиці В.1

<p>цією статтею, або службовою особою з використанням службового становища, або переміщення через митний кордон України або з приховуванням від митного контролю тютюнових виробів <b>у великих розмірах</b> – використанням волі на <b>строк від п'яти до дванадцяти років з конфіскацією майна.</b></p> <p>3. Дії, передбачені частинами першою або другою цієї статті, вчинені організованою групою або переміщення через митний кордон України поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю тютюнових виробів <b>у великих розмірах</b> – використанням волі на <b>строк від восьми до дванадцяти років з конфіскацією майна.</b></p>	<p>волі на <b>строк від трьох до семи років</b>, <b>Дії, передбачені частинною першою цієї статті, вчинені повторно</b> предметів контрабанди.</p> <p>змовою групою осіб, або особою, раніше судимою за злочин, передбачений цією статтею, або службовою особою з використанням службового становища, або контрабанда товарів <b>у великих розмірах</b> – каруються позбавленням волі на <b>строк від п'яти до дванадцяти років з конфіскацією майна.</b></p> <p>3. Дії, передбачені частинами першою або другою цієї статті, вчинені організованою групою або переміщення через митний кордон України поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю тютюнових виробів <b>у великих розмірах</b>, каруються позбавленням волі на <b>строк від восьми до дванадцяти років з конфіскацією майна.</b></p>	<p><b>позбавленням волі на строк від трьох до семи років з конфіскацією предметів контрабанди.</b></p> <p>Примітка. Контрабанда піддакцизних товарів (продукції) вважається вчиненою у <b>великих розмірах</b>, якщо їх вартість у двісті п'ятдесят і більше разів перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян.</p>	<p>поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю предметів контрабанди.</p> <p>3. Контрабанда, тобто переміщення через митний кордон України поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю алкогольних напоїв, тютюнових виробів вчинене <b>у великих розмірах</b>, – карасться позбавленням волі на <b>строк від п'яти до десяти років з конфіскацією предметів контрабанди та конфіскацією майна</b>, а неоподатковуваний</p>	<p>групою осіб, або особою, раніше судимою за злочин, передбачений цією статтею, або службовою особою з використанням службового становища, – карасться позбавленням волі на <b>строк від п'яти до десяти років з конфіскацією піддакцизних товарів.</b></p> <p>Примітка. Під <b>великим</b> розміром піддакцизних товарів слід розуміти їх вартість, яка <b>у п'ятсот і більше разів</b> перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян; <b>під особливо великим розміром</b> піддакцизних товарів слід розуміти їх вартість, яка <b>у тисячу і більше разів</b> перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян.</p>
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<p><b>п'ятнадцяти років</b> з конфіскацією майна.</p> <p>Примітка. Переміщення через митний кордон України поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю тютюнових виробів вважається вчиненою у <b>великих</b> <b>звичайних</b> розмірах, якщо їх вартість у <b>п'ятсот</b> і більше разів перевищує мінімум доходів громадян, <b>у великих</b> розмірах – якщо їх вартість у <b>дві</b> тисячі і більше разів перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян, <b>у великих</b> розмірах – якщо їх вартість у <b>дві</b> тисячі і більше разів перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян, <b>в особливо</b> великих розмірах – якщо їх вартість у <b>п'ять</b> тисяч і більше разів перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян.</p>	<p><b>Примітка.</b> Контрабанда товарів вважається вчиненою у <b>звичайних</b> розмірах, якщо їх вартість у <b>п'ятсот</b> і більше разів перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян, <b>у великих</b> розмірах – якщо їх вартість у <b>дві</b> тисячі і більше разів перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян, <b>в особливо</b> великих розмірах – якщо їх вартість у <b>п'ять</b> тисяч і більше разів перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян.</p>	<p>предметів контрабанди.</p> <p>4. Контрабанда, тобто переміщення через митний кордон України поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю алкогольних напоїв, тютюнових виробів вчинене у <b>особливо великих</b> розмірах, – карається позбавленням волі на строк від восьми до дванадцяти років з <b>конфіскацією предметів контрабанди</b> та з <b>конфіскацією майна</b>, а також з <b>конфіскацією товарів, транспортних засобів із спеціально виготовленими сховцями</b> (тайниками), що використовувалися для переміщення через митний кордон України поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю предметів контрабанди.</p> <p>5. Діяння, передбачені</p>
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Продовження таблиці В.1

	<p>частинами першою, другою, третьою або четвертою цієї статті, вчинені за попередньою змовою групою осіб або особою, раніше судимою за злочин, передбачений цією статтею, або <b>службовою особою з використанням службового становища</b>, – карається позбавленням волі на строк від <b>п'яти до п'ятнадцяти років з конфіскацією предметів контрабанди та з конфіскацією майна</b>, а також з конфіскацією товарів, транспортних засобів із спеціально виготовленими сховищами (тайниками), що використовувалися для переміщення через митний кордон України поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю предметів контрабанди.</p>



*Продовження таблиці В.1*

	<p>Примітка. Під <b>значним</b> розміром слід розуміти вартість переміщених через митний кордон України поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю алкогольних напоїв, тютюнових виробів, що у <b>сто разів і більше</b> перевищує рівень неоподаткованого мінімуму доходів громадян; під <b>великим</b> розміром слід розуміти вартість переміщених через митний кордон України поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю алкогольних напоїв, тютюнових виробів, що у <b>тисячу разів і більше</b> перевищує рівень неоподаткованого мінімуму доходів громадян; під <b>особливо великим</b> розміром слід.</p>			
--	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--	--	--

Кінець таблиці В.1

				розуміти вартість через переміщених кордон України митним контролем поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю алкогольних напоїв, тютюнових виробів, що у <b>п'ять тисяч разів</b> і більше перевищує рівень неоподаткованого мінімуму доходів громадян.
--	--	--	--	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

**ДОДАТОК Г**

Проект закону України «Про внесення змін до Кримінального кодексу України»

Проект

**ЗАКОН УКРАЇНИ**

**Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо криміналізації переміщення через митний кордон України поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю тютюнових виробів**

Верховна Рада України **постановляє**:

I. Внести такі зміни до Кримінального кодексу України (Відомості Верховної Ради України, 2001 р., № 25-26, ст. 131):

Доповнити Кримінальний кодекс України статтею 201<sup>2</sup> такого змісту:

«Стаття 201<sup>2</sup>. Переміщення через митний кордон України поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю тютюнових виробів

1. Переміщення через митний кордон України поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю тютюнових виробів у значних розмірах карається позбавленням волі на строк від трьох до семи років.

2. Дії, передбачені частиною першою цієї статті, вчинені повторно або за попередньою змовою групою осіб, або особою, раніше судимою за злочин, передбачений цією статтею, або службовою особою з використанням службового становища, або переміщення через митний кордон України поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю тютюнових виробів у великих розмірах – караються позбавленням волі на строк від п'яти до дванадцяти років з конфіскацією майна.

3. Дії, передбачені частинами першою або другою цієї статті, вчинені організованою групою або переміщення через митний кордон України поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю тютюнових виробів в особливо великих розмірах – караються позбавленням волі на строк від восьми до п'ятнадцяти років з конфіскацією майна.

Примітка. Переміщення через митний кордон України поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю тютюнових виробів вважається вчиненою у значних розмірах, якщо їх вартість у п'ятсот і більше разів перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян, у великих розмірах – якщо їх вартість у дві тисячі і більше разів перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян, в особливо великих розмірах – якщо їх вартість у п'ять тисяч і більше разів перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян.

II. Прикінцеві положення.

1. Цей Закон набирає чинності з дня, наступного за днем його опублікування».

**Голова Верховної Ради  
України**

**А.В. Парубій**

**ДОДАТОК Д**

Проект закону України «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України»

**Проект**

**ЗАКОН УКРАЇНИ**

**Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо визначення підслідності органів досудового розслідування у зв'язку з криміналізацією переміщення через митний кордон України поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю тютюнових виробів**

Верховна Рада України **постановляє**:

I. Внести до Кримінального процесуального кодексу України (Відомості Верховної Ради України, 2013 р., №№ 9-13, ст. 88) такі зміни:

1. У статті 216:

1) абзац другий частини другої перед цифрами «328, 329, 422» доповнити цифрами «201», та перед цифрами «365, 366, 367, 425,426» доповнити цифрами «201<sup>2</sup>»;

2) абзац перший частини третьої статті 216 Кримінального процесуального кодексу України (Відомості Верховної Ради України, 2013 р., №№ 9-13, ст. 88) перед цифрами «204, 205, 205-1, 212, 212-1, 216, 218-1, 219» доповнити цифрами «201<sup>2</sup>».

II. Прикінцеві положення.

1. Цей Закон набирає чинності з дня, наступного за днем його опублікування.

**Голова Верховної Ради  
України**

**А.В. Парубій**

**ДОДАТОК Е**

Проект закону України «Про внесення змін до Закону України  
«Про оперативно-розшукову діяльність»»

**Проект**

**ЗАКОН УКРАЇНИ**

**Про внесення змін до Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» щодо переліку оперативних підрозділів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність у зв'язку з криміналізацією переміщення через митний кордон України поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю тютюнових виробів**

Верховна Рада України постановляє:

І. У Законі України «Про оперативно-розшукову діяльність» (Відомості Верховної Ради України, 1992 р., № 22, ст. 303) із наступними змінами:

У частині першій статті 5 абзац сьомий викласти в такій редакції:

«органів доходів і зборів – оперативними підрозділами податкової міліції, оперативно-розшуковими підрозділами митниць ДФС та оперативно-розшукового підрозділу, що безпосередньо здійснює заходи із запобігання та протидії контрабанді на митній території України центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову і митну політику».

ІІ. Прикінцеві положення.

1. Цей Закон набирає чинності з дня, наступного за днем його опублікування.

**Голова Верховної Ради  
України**

**А.В. Парубій**

*Наукове видання*

СЕРІЯ «ПОДАТКОВА ТА МИТНА СПРАВА В УКРАЇНІ»

# **АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ЗАПОБІГАННЯ І ПРОТИДІЇ НЕЗАКОННОМУ ОБІГУ ТЮТЮНОВИХ ВИРОБІВ**

Монографія

*За загальною редакцією канд. юрид. наук, доц. В.О. Хоми*

## **Авторський колектив:**

*к. пед. н., доц. Капітанець С.В.; к. екон. н., старш. наук. співроб. Коротун В.І.;  
к. держ. упр. Молдован Е.С.; к. юрид. н., доц. Хома В.О.*

Науковий редактор  
Літературний редактор

**В.О. Хома**  
**Е.С. Молдован**

---

---

ФОП Мельник А.А.

Свідоцтво Державного комітету інформаційної політики, телебачення  
та радіомовлення України про внесення суб'єкта видавничої справи  
до державного реєстру видавців, виготівників  
і розповсюджувачів видавничої продукції  
Серія ДК № 1942 від 15.09.2008 р.

---

---

Надруковано: ФОП Стрихар А. М.  
м. Хмельницький, вул Чорновола, 37.  
тел.: (96) 709-11-10

Підписано до друку 20.08.2019. Формат 60x84/16  
Друк цифровий. Ум. друк. арк. 11,2. Тираж 300 прим.