

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 схемотехніка»

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:

*Кужельєв 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;

*Ляшук 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.

ТЕОРЕТИЧНІ ТА ІСТОРИЧНІ АСПЕКТИ ПРОТИДІЇ НЕЗАКОННОМУ ПЕРЕМІЩЕННЮ ЧЕРЕЗ МИТНИЙ КОРДОН ТЮТЮНОВИХ ВИРОБІВ	15
---	-----------

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.

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

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
---	-----

ПЕРЕЛІК ДЖЕРЕЛ ПОСИЛАННЯ	209
---------------------------------------	------------

ДОДАТКИ	225
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., Ліпинський 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 викладених 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 версії¹: *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

¹ 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 компаративістика¹, 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 отруєнь 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 шістдесятьма ударами кийків по п'ятах, і щонайбільше – карали на смерть («да в прошлом во сто четьредесять 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 болшое 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-

¹ 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 тіунів 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 елементу, 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 закріпленням 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 таки 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 Ізби 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'їзджиків, 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*¹. 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 пашку 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.

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

Таблиця 1.1

**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 злотих) 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, постановлений 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 варти. 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 бакуярством. 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 бакуярством 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 XX 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 зростає. 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, складали 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.

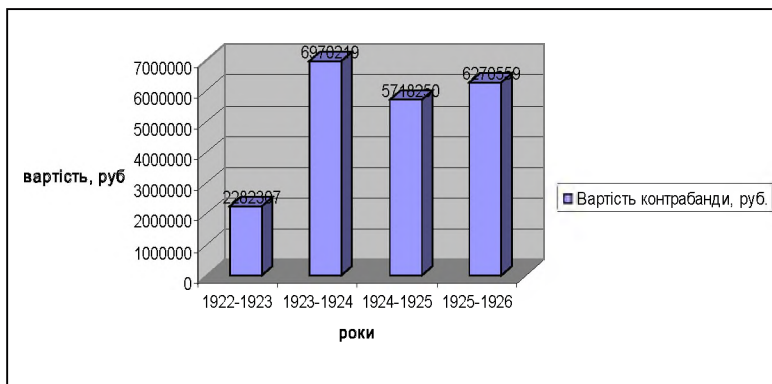


Рисунок 1.1 – Вартість контрабанди, затриманої на митних кордонах СРСР протягом 1922-1926 рр.

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 XX 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 XX 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. XX 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 діям 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-злодюг 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, застосовували 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 мільярдах 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. Усе 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 достатньо 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 приходить 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, орієнтуючись 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 оперативно-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, фінансові заходи та заходи нефінансового 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 статті
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 і, 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 іновила 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 на-правленням 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 Baku 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% роздрібної 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 визнаних 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 десятима 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 високомобільні 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, Польський 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 миючих 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 (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	Чорного-рія	2,88
Великобри-танія	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]

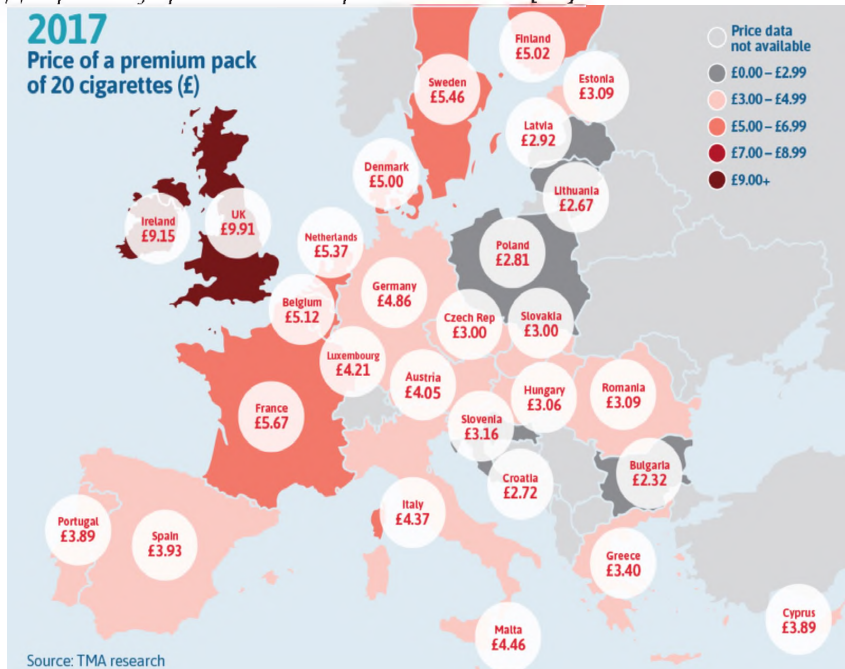


Рис. 1.3 – Вартість 1 пачки сигарет
преміум-брендів у Європі в 2017 р.
(у фунтах стерлінгів)

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

Закінчення табл. 1.4

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, багаторівневність 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-