

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Таблиця 2.2

Заходи інформаційно-аналітичного блоку

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

Джерело: розроблено авторами

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

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

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

ність вимогам, зафіксованим у Рамкових стандартах ВМО, роблять неможливим, насамперед, обмін розвідувальними даними й даними профілювання ризиків з митними органами зарубіжних країн. Багаторічне обговорення питання про надання права митницям ДФС здійснювати оперативно-розшукову діяльність та, відповідно, створення такої одиниці, як «оперативний підрозділ» нічим не завершилось. У складі управлінь протидії митним правопорушенням функціонує кілька відділів або секторів, до повноважень жодного з яких не віднесено здійснення оперативних заходів або негласних слідчих дій [140]. Але, зважаючи на серйозність та масштабність проблеми щодо незаконного переміщення через митний кордон України тютюнових виробів, вважаємо – надання законодавством права митницям ДФС здійснювати оперативно-розшукову діяльність є вимогою сьогодення. Це не лише вплине на результативність взаємодії з митними та правоохоронними органами інших держав в питаннях боротьби з незаконним обігом тютюнових виробів, а й надасть додаткові можливості цілеспрямовано протистояти криміналітету, пов'язаному з нелегальним тютюновим бізнесом, і тим самим посилить контроль за досліджуваним деліктом.

Доречно у даному контексті також зауважити, що від засобів, методів та способів контролю, їх технічної та технологічної новизни, а також професійності фахівців системи органів ДФС та їх резистентності у негативному ставленні до корупції багато в чому залежатиме й дієвість системи протидії та запобігання незаконному переміщенню через митний кордон України тютюнових виробів. Так, до прикладу, достеменно відомо, що тютюнові вироби провозять через кордон усілякими вигадливими способами. Сигарети перевозять на легкових і вантажних автомобілях, на рейсових автобусах у спеціально обладнаних схованках або ховають серед легально імпортованих товарів, у пасажирських потягах, де пачками сигарет, за даними адміністрації Держприкордонслужби України, заповнюють всі можливі порожнечі в конструкції вагона – від відсіків під сидіннями до рундуків для вугілля. Основна частина тютюнових виробів йде в Європу через так звану зеленку, тобто поза пунктами пропуску – по лісах, полях, горах і річках. Товар заздалегідь накопичують у прикордонних районах, після чого ночами групами по

10-60 осіб проносять через кордон до першої асфальтованої дороги. Тут його забирають подільники правопорушників і на автомобілях везуть вглиб Європи. Причому, це не всі елементи ланцюжка – під час переходу через кордон діє ще одна група, іноді до 30 осіб, яка спостерігає за діями прикордонників і митників. У разі небезпеки вони (правопорушники) легко можуть позбутися вантажу та утекти. Враховуючи усі відомі особливості вчинення досліджуваного митного правопорушення та зарубіжний досвід протидії йому, схилиємось до думки, що ефективним у запобіганні незаконному переміщенню через митний кордон України тютюнових виробів є використання технічних засобів митного контролю, зокрема стаціонарних та пересувних сканерів. За допомогою такої техніки митники можуть швидко і результативно перевіряти великогабаритний транспорт. Широкі можливості мають найновіші зразки обладнання від таких світових лідерів товарів з безпеки, як L3 (США) та Rapiscan (Німеччина); гама-сканер з використанням технології «Roboscan» спроможний пропускати понад 200 фур за годину і виявляти пачки сигарет, бурштин, наркотики без відкриття багажних відсіків; автомобіль-сканер Backscatter Van, призначений насамперед для виявлення контрабанди наркотиків та сигарет, може сканувати різні види транспорту, включаючи літаки. Не варто забувати й про прилади нічного бачення, тепловізори, найсучасніші установки відеоспостереження та службових собак. Останнім у запобіганні нелегальному переміщенню тютюнової продукції відводиться окрема роль. До сьогодні у сусідніх з Україною державах одним з кращих «антитютюнових засобів» вважають тренованих службових собак, котрі демонструють навички слухняності, високу здатність виявлення тютюнових виробів у багажі, легкових транспортних засобах, складських приміщеннях. Європейська практика також показує, що для більш ефективної протидії незаконному переміщенню тютюнових виробів необхідна злагоджена робота скануючих систем та кінологічних команд.

Крім іншого, упереджувати переміщення сигарет через митний кордон з порушенням митного законодавства може використання цифрових технологій. Так, запровадження європейської моделі контролю за пересуванням сигарет – системи відстеження та про-

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

стеження (track and trace) значно покращить контроль за ланцюгами постачань та посилить існуючі заходи, що застосовуються до переміщення тютюнової продукції. Така модель дозволить значно полегшити митникам та прикордонникам боротьбу з нелегальними сигаретами. Адже виробники сканують та автоматично вносять до системи відстеження данні про всі блоки та пачки сигарет. Таким чином, за допомогою смартфона можна відстежити весь рух пачки сигарет від виробника до ритейлу. А ДФС, маючи у своєму розпорядженні систему простеження і дані від виробника про відстеження його легально виробленої продукції, буде спроможна знизити ризики щодо незаконного переміщення тютюнових виробів через митний кордон. Саме такий рівень простеження та контролю за обігом сигарет дозволить отримати повну картину на ринку та ідентифікувати «чорні точки», в яких сигарети переходять до нелегальних каналів постачання.

З контролем тісно пов'язана і, так само не менш важлива, превенція митних правопорушень та її напрями, зокрема соціального, економічного, спеціального та індивідуального характеру, що здійснюються суб'єктами профілактики з метою виявлення, нейтралізації та усунення причин і умов вчинення протиправних дій, попередження і припинення правопорушень цими суб'єктами. Наразі, в Україні превенція не є ефективною та, на відміну від багатьох зарубіжних країн, в основному зводиться до формального проголошення такого виду роботи. Більшість громадян усвідомлюють, що митні делікти є небажаними явищами. Проте, головна проблема полягає в тому, що наші співвітчизники не навчилися поважати закони, як наприклад, у Швейцарії чи Німеччині. Через відсутність деліктної чутливості вони досить часто займають пасивну позицію щодо порушень митного законодавства. Теорія проведення попереджувальної та роз'яснювальної роботи відносно негативних наслідків незаконного переміщення тютюнових виробів через митний кордон України відрізняється від реалій сьогодення і потребує негайного впровадження дієвих профілактичних заходів. Як відомо, кошти, витрачені на превенцію правопорушень у сфері митної справи в декілька разів будуть меншими, аніж витрати, пов'язані із заходами щодо усунення наслідків протиправних діянь. При цьо-

му превенція досліджуваного нами делікта має вибудовуватись на принципах: законності, гуманізму, гласності, демократизму, науковості, диференційованого підходу, плановості та прогнозування, взаємодії та координації зусиль суб'єктів превенції правопорушення, громадського засудження протиправної поведінки, переважання методів переконання.

Саме тому, до *блоку контролю та превенції* вважаємо за необхідне віднести заходи, виписані у таблиці 2.3.

Таблиця 2.3

Заходи блоку контролю та превенції

№ з/п	Заходи
1.	Надання законодавством права митницям ДФС здійснювати оперативно-розшукову діяльність
2.	Посилення технічного оснащення митних пунктів пропусків (модернізація технічних систем митного контролю, зокрема встановлення стаціонарних сканерів)
3.	Посилення роботи кінологічних команд шляхом постійного навчання
4.	Визначення переліку посадових осіб на різних рівнях системи органів ДФС (номер телефону, скринька електронної пошти), котрі ведуть напрям щодо митних правопорушень, пов'язаних з незаконним обігом тютюнових виробів
5.	Запровадження системи відстеження та простеження руху (переміщення) тютюнових виробів по ланцюгу поставок шляхом розробки власного (ДФС) або використання існуючих в ЄС програмно-інформаційних комплексів для простеження цього руху
6.	Здійснення спільними мобільними групами перевірок (огляди, переогляди) транспортних засобів з вантажами, у тому числі під митним контролем, котрі переміщуються територією України, особливо в прикордонних районах, щодо наявності відповідних товаросупровідних документів та марок акцизного збору
7.	Проведення профілактичних дій інформаційного характеру з населенням (особливо в прикордонних територіях) щодо проблеми незаконного переміщення тютюнових виробів через митний кордон України
8.	Інформування громадськості про результати проведених заходів з протидії незаконному переміщенню тютюнових виробів через митний кордон України

Джерело: розроблено авторами

Блок взаємодії. Сучасний стан ситуації навколо питань порушення митного законодавства, саме у питаннях незаконного переміщення через митний кордон тютюнових виробів, характеризується високим ступенем організованості, технічною оснащеністю та

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

міжнародними зв'язками. Крім того, порушення митних правил і методи їх здійснення постійно видозмінюються, що, в свою чергу, вимагає гнучкості і оперативності реагування зі сторони митниць ДФС. Тому боротьба із ними не може бути ефективною без тісного міжнародного співробітництва, взаємодії та координації роботи ДФС з іншими органами та інституціями, у тому числі й правоохоронними. Так, на думку Д.В. Приймаченка, реалізація завдань, покладених на органи доходів і зборів, неможлива без співпраці та взаємодії з цілим рядом державних інституцій, а питання організації інформування у процесі здійснення митних процедур та підвищення його ефективності належить до пріоритетних [145].

Для більшого розуміння важливості виокремлення блоку взаємодії, вважаємо за потрібне коротко зупинитись на тлумаченні сутності поняття «взаємодія» та розгляді її рівнів. Отож, термін «взаємодія», наразі, в юридичній науці тлумачиться у широкому та вузькому значенні. У широкому розумінні взаємодія – це стан зв'язків між суб'єктами, що характеризується їх безперервною дією і взаємовпливом один на одного. Взаємодія у вузькому розумінні – це спільна або узгоджена у просторі та часі діяльність двох і більшого числа суб'єктів з досягнення однієї мети або декількох загальних цілей. Це визначення відображає домінуючий в юридичній літературі підхід до розкриття суті взаємодії (як співпраці) державних органів [146].

Нагадаємо, що про взаємодію ДФС з правоохоронними та контролюючими органами йдеться у діючому МКУ [105]. Причому така взаємодія відбувається на двох рівнях: національному та міжнародному. Першому рівневі взаємодії присвячено Главу 77 «Взаємовідносини органів доходів і зборів з іншими органами державної влади, органами місцевого самоврядування, суб'єктами підприємницької діяльності» МКУ. Так у ст. 558 «Взаємодія органів доходів і зборів з правоохоронними органами» передбачено, що органи доходів і зборів при виконанні покладених на них завдань взаємодіють з правоохоронними органами у порядку, встановленому законодавством. Правоохоронні органи повідомляють органи доходів і зборів про виявлені ними порушення митних правил або контрабанду. Правоохоронні органи зобов'язані письмово повідом-

ляти органи фіскальної служби про наявність оперативної інформації щодо можливих випадків переміщення товарів, включаючи тютюнову продукцію, з порушенням норм законодавства України.

Доречним буде відмітити точку зору Л.І. Аркуші, яка виокремлює такі види взаємодії між контролюючими та правоохоронними органами: внутрішньосистемну (в системі одного органу) та міжсистемну (між різними органами) [147]. Внутрішньосистемною взаємодією у досліджуваному аспекті є взаємопов'язана діяльність у системі органів ДФС, а міжсистемною – взаємодія між органами ДФС та правоохоронними і контролюючими органами. Але необхідно враховувати, що у деяких випадках співпраці, обидва види взаємодії можуть органічно поєднуватися в одну загальносистемну – взаємодію. До такого виду взаємодії можна віднести нормотворчу діяльність з підготовки та прийняття спільних наказів та інструкцій, тощо. Доречним є й виокремлення рівнів взаємодії органів ДФС з правоохоронними, контролюючими органами та місцевими державними адміністраціями, органами місцевого самоврядування: 1) державний; 2) обласний; 3) районний. Така взаємодія передбачена ст.ст 560-561 МКУ і, у розрізі названих рівнів, є винятково важливою в ситуації, коли питання протидії та запобігання незаконному переміщенню через митний кордон України тютюнових виробів має чіткі територіальні ознаки та набуває для окремих прикордонних та решти областей особливої гостроти. У цьому ж контексті, особливо, коли йдеться саме про взаємодію системи органів ДФС та правоохоронних органів, її можна розділити на такі етапи: 1) спільний аналіз даних; 2) спільне планування заходів на різних етапах розкриття правопорушення; 3) взаємний обмін інформацією під час розслідування; 4) створення слідчо-оперативних груп для розкриття правопорушення по гарячих слідах.

Також про взаємодію згадується і у ст. 319 «Взаємодія органів доходів і зборів з іншими уповноваженими органами під час переміщення товарів через митний кордон України» МКУ зазначається, що товари, які переміщуються через митний кордон України, крім митного контролю, можуть підлягати державному санітарно-епідеміологічному, ветеринарно-санітарному, фітосанітарному, екологічному та радіологічному контролю [105]. У пунктах про-

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

пуску через державний кордон України зазначені види державного контролю (крім радіологічного) здійснюються органами доходів і зборів у формі попереднього документального контролю на підставі інформації, отриманої від державних органів, уповноважених на здійснення цих видів контролю, з використанням засобів інформаційних технологій. Органи доходів і зборів взаємодіють із цими контролюючими державними органами, координують роботу зі здійснення контролю у пунктах пропуску через державний кордон і в зонах митного контролю на митній території України у порядку, встановленому МКУ та іншими законами. Виходячи із цього, органи фіскальної служби та інші контролюючі органи при виконанні спільних завдань щодо протидії незаконному обігу тютюнової продукції, функціонують у рамках комплексної діяльності їх підрозділів у безпосередньому та опосередкованому взаємозв'язку і взаємодоповнюваності, тобто у взаємодії. Отже, робимо висновок, що взаємодія системи органів ДФС – це їх функціональне співробітництво, спільна діяльність та (або) інформаційний обмін з іншими державними органами з різних напрямів митної діяльності з метою ефективного виконання покладених на них завдань та функцій.

Таким чином, внутрішньосистемною взаємодією у досліджуваному аспекті є взаємопов'язана діяльність у системі ДФС, а міжсистемною – взаємодія між органами ДФС та правоохоронними і контролюючими органами. Але необхідно враховувати, що в деяких випадках співпраці, обидва види взаємодії можуть органічно поєднуватися в одну загальносистемну взаємодію. До такого виду взаємодії можна віднести нормотворчу діяльність з підготовки та прийняття спільних наказів та інструкцій.

Виняткової значущості в питаннях боротьби з незаконним переміщенням тютюнової продукції через кордон України набуває на національному рівні міжвідомча взаємодія ДФС з Держприкордонслужбою України. Сьогодні така співпраця відпрацьована між відомствами у напрямі протидії незаконному переміщенню наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів, прекурсорів, зброї, боєприпасів та вибухових речовин через державний кордон України. Постійно відбувається обмін інформацією на міжвідомчому рівні через віртуальний контактний аналітичний центр. Служби

здійснюють обмін статистичною та аналітичною інформацією про кількість виявлених під час незаконного переміщення через державний кордон наркотичних засобів та психотропних речовин та іншою інформацією, якщо це становитиме спільний інтерес сторін. На нашу думку, подібний обмін інформацією щодо незаконного обігу тютюнової продукції так само може відбуватись через вказаний вище центр, адже, як згадувалось раніше, порушники досить часто використовують для незаконного переміщення наркотичних засобів, зброї, а також сигарет одні й ті ж ланцюги поставок. Ще одним партнером міжвідомчої взаємодії на національному рівні для ДФС з вирішення означеної проблеми є МОЗ України. Сьогодні, окрім згаданих вже статей МКУ, основним документом, що визначає таку взаємодію у вказаному напрямі є Стратегія у сфері протидії незаконному виробництву та обігу тютюнових виробів на період до 2021 року, схвалена розпорядженням КМУ від 23.08.2017 р. №570-р. [122].

У боротьбі з незаконним обігом тютюнових виробів, окрім співпраці з державними органами та інституціями, не останнє місце займає й взаємодія ДФС з виробниками тютюнових виробів. Про взаємодію із суб'єктами господарювання йдеться у ст. 562 МКУ, де чітко визначено, що «органи доходів і зборів встановлюють та підтримують офіційні відносини консультативного характеру з суб'єктами господарювання [105]. Ці відносини включають в себе укладення меморандумів про взаєморозуміння з метою розвитку співробітництва, забезпечення участі зазначених осіб у вдосконаленні митного контролю та оптимізації методів роботи органів доходів і зборів». Саме тому цьогоріч підписано меморандум про таку взаємодію між ДФС та Українською асоціацією тютюнових виробів «Укртютюн» [148]. Меморандумом визначені дії, спрямовані на протидію незаконній торгівлі і незаконному переміщенню тютюнових виробів та обладнання, а також вирішення інших питань, спрямованих на захист прав, свобод та законних інтересів фізичних осіб, суб'єктів господарювання, інтересів держави. Документом, серед іншого, передбачено взаємодію ДФС та Української асоціації виробників тютюнових виробів «Укртютюн» у питаннях: запровадження посилених механізмів контролю за нелегальним обігом тютюнових виробів в Україні; розробки та впровадження заходів, спрямованих на посилення контро-

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

лю за запобіганням незаконному переміщенню тютюнових виробів за межі митної території України. Безумовно, конструктивний діалог між ДФС та виробниками тютюнових виробів шляхом створення спільної робочої групи з вирішення нагальних питань та проведення регулярних зустрічей сприятиме вирішенню досліджуваної проблеми. Проте слід пам'ятати, що у такій взаємодії слід передбачити обмін лише певною інформацією (Українська асоціація виробників тютюнових виробів «Укртютю» не може мати доступ до конфіденційної інформації ДФС, призначеної для внутрішнього службового користування або/та обміну з правоохоронними і контролюючими органами). Крім цього, подібна взаємодія повністю виключає можливість використання коштів виробників тютюнових виробів з метою поліпшення матеріально-технічного забезпечення системи органів ДФС, навіть якщо це частково стосується удосконалення системи запобігання незаконному переміщенню тютюнових виробів через митний кордон. Про це теж неодноразово застерігали у своїх виступах під час робочих зустрічей представники ВООЗ.

Невід'ємним в умовах сьогодення є залучення до обговорення та спільного вирішення питань, що належать до компетенції ДФС, непов'язаних з тютюновою промисловістю представників інститутів громадянського суспільства. Як свідчить досвід країн з високим рівнем соціально-економічного розвитку, взаємодія фіскальної служби з громадськими організаціями, діяльність котрих прямо або опосередковано має стосунок до боротьби з незаконним обігом сигарет, може суттєво зменшити низку репутаційних ризиків для України, допоможе у вирішенні проблем щодо незаконного обігу тютюнових виробів. Адже, інститути громадянського суспільства є соціальним механізмом, який відповідає людським і соціальним потребам та забезпечує вирішення життєво важливих суспільних проблем, сприяє покращенню життя людей, захисту інтересів різних соціальних груп; комунікативним механізмом, який надає людям можливість спілкуватися з однодумцями та проявляти себе; інтегративним механізмом, який об'єднує людей за їхніми інтересами, змінюючи і підтримуючи цю громаду, яка стає незамінним елементом при прийнятті публічно-правових рішень; ідеологічним механізмом, який сприяє підвищенню якості публічного управління завдяки забезпеченню прозорості

та стабільності демократичних перетворень, зростанню довіри громадянськості до державних органів тощо. Саме тому, переконані, позитивна конвергенція інститутів громадянського суспільства та ДФС, приведе до досягнення оптимального для українського суспільства результату у протидії такому ганебному явищу, як незаконний обіг тютюнових виробів, включаючи переміщення сигарет через митний кордон України з порушенням митного законодавства.

Другий рівень взаємодії – міжнародний – регламентовано у ст. 567 МКУ, якою передбачається, що взаємодія органів доходів і зборів України з митними та іншими уповноваженими органами іноземних держав, а також з міжнародними організаціями з питань боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил здійснюється у порядку, передбаченому міжнародними договорами України, укладеними відповідно до закону [105]. Про взаємодію шляхом проведення спільних заходів, спрямованих на запобігання, виявлення і припинення контрабанди та порушень митних правил теж йдеться у п.3, ст. 565 МКУ. Нагадаємо, що за роки незалежності Україною було укладено більше ніж 200 міжнародних двосторонніх і багатосторонніх угод, серед яких 6 конвенцій, 15 меморандумів, 84 протоколи та близько 100 угод із питань співробітництва з різних питань протидії контрабанді та вчиненню порушень митних правил, у т.ч. незаконного переміщення через митний кордон тютюнових виробів [146]. Наразі міжнародне митне співробітництво є одним із ключових факторів, що впливає на міжнародну торгівлю товарами та розвиток міжнародного транспорту. Необхідно зазначити, що аналіз назв та змісту міжнародних угод, якими визначається процес взаємодії, свідчить, що цей термін використовується переважно для позначення відносин стосовно процедур митного оформлення транзитних вантажів і багажу, зіставлення даних митної статистики, контролю митної вартості товарів тощо. А для найменування міждержавних відносин стосовно питань, пов'язаних із протидією порушенню митних правил, здебільшого використовуються терміни «адміністративна допомога», «адміністративна взаємодопомога», «взаємна адміністративна допомога», «взаємодопомога» [149]. Близькими за змістовним навантаженням до терміна «взаємодія» є терміни «співпраця», «співробітництво», «координація». Це не є випадковим, адже взаємодія

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

відбувається у межах здійснення адміністративної діяльності у сфері державної митної справи, під якою Д.П. Кальянов розуміє підзаконну, цілеспрямовану, державно-владну, нормотворчу та виконавчо-розпорядчу, професійну, засвідчувально-пошукову та публічну діяльність суб'єктів реалізації державної митної справи [150].

Підвищення рівня ефективності боротьби з незаконним обігом тютюнових виробів, їх виробництвом, а також незаконним переміщенням через митний кордон України та транзитом її територією можливо досягти шляхом: 1) використання існуючих інструментів та механізмів співробітництва між правоохоронними органами України та інших держав, агентствами та інституціями ЄС, іншими міжнародними організаціями на стратегічному та оперативному рівні; 2) активізації співробітництва між митними та правоохоронними органами в боротьбі з незаконним обігом тютюнової продукції, зокрема, у рамках регіонального або тематичного співробітництва. Незаконний обіг тютюнових виробів сьогодні вважається одним з найбільш серйозних ризиків безпеки на кордоні, приносячи втрати в мільярди дол США державному бюджету України, а також країн-членів ЄС. Саме тому, для вирішення проблеми важливою є активізація взаємодії з митними адміністраціями сусідніх країн: Білорусі, Грузії, Литви, Угорщини, Польщі, Румунії, Словаччини, Молдови та України; міжнародними організаціями: Місії EUBAM, OLAF, Europol, SELEC тощо. Адже, особливої уваги потребують останнім часом питання маршрутів нелегального переміщення тютюнових виробів, переміщення підозрілих партій тютюнової продукції, матеріалів і устаткування для її виробництва, а також виявлення осіб, котрі є організаторами цих правопорушень. Варто відзначити у даному контексті значимість міжнародної взаємодії ДФС з митними службами держав-учасниць ГУАМ – міжнародною регіональною організацією, яка об'єднує чотири держави Грузію, Україну, Азербайджанську Республіку та Республіку Молдова. Така взаємодія відбувається як на двосторонньому, так і на багатосторонньому рівнях та розвивається у напрямі створення зони вільної торгівлі ГУАМ. З метою захисту українських кордонів від нелегального переміщення товарів, у тому числі сигарет, з 2005 р., як консультативний та технічний орган, офіційно розпочала свою діяльність в Україні та Молдові Місія EUBAM. У рамках співп-

раці Місії EUBAM з прикордонними та митними службами України та Молдови проводяться спільні операції, спрямовані на протидію порушенням митного законодавства, до яких неодноразово залучалися й інші міжнародні партнери (Інтерпол, Європол, Фронтекс, ВМО), а також профільні відомства держав-членів ЄЄ (зокрема Австрії, Великої Британії, Німеччини, Польщі, Румунії).

Отже, взаємодія є однією із пріоритетних складових організаційного забезпечення удосконалення механізму запобігання та протидії незаконному переміщенню через митний кордон України тютюнових виробів. Невипадково у раніше згаданій Стратегії у сфері протидії незаконному виробництву та обігу тютюнових виробів на період до 2021 року передбачено, що ефективності розвитку співробітництва і гармонізації політики з Європейським Союзом щодо протидії та боротьби з незаконним переміщенням тютюнових виробів, боротьби з незаконним обігом тютюнових виробів можливо досягти шляхом: активізації відповідно до Рамкової конвенції ВООЗ із боротьби проти тютюну співпраці центральних органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій з європейськими та міжнародними організаціями, до компетенції яких належить питання протидії незаконному виробництву та обігу тютюнових виробів (насамперед ВООЗ, Всесвітня митна організація, OLAF, Europol та SELEC), уповноваженими органами іноземних держав; посилення співробітництва з митними та прикордонними органами іноземних держав у сфері боротьби з незаконним переміщенням тютюнових виробів через митний кордон України; ініціювання, проведення та участь у цільових національних і міжнародних операціях, спрямованих на протидію нелегальному обігу тютюнових виробів.

Отже, взаємодія є однією із пріоритетних складових організаційного забезпечення удосконалення механізму запобігання та протидії незаконному переміщенню через митний кордон України тютюнових виробів. А тому до блоку взаємодії, на наш погляд, слід включити перелік заходів, вказаних у таблиці 2.4.

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

Таблиця 2.4

Заходи блоку взаємодії

№ з/п	Заходи
1.	Проведення спільних нарад та робочих зустрічей представників територіальних органів ДФС (митниць та головних управлінь) для поліпшення координації дій, а також представників ДФС та інших державних органів, зокрема правоохоронних, включаючи Держприкордонслужбу
2.	Проведення зустрічей для обміну думками між представниками різних державних органів, включаючи ДФС, та неурядових організацій, наукових установ, громадськості з питань протидії незаконному обігу тютюнових виробів
3.	Залучення представників галузевих асоціацій та імпортерів тютюнових виробів до обговорення пропозицій, внесених суб'єктами законодавчої ініціативи
4.	Використання новітніх інструментів та механізмів співробітництва, включаючи посилення інформаційного обміну, між митницями ДФС та митними органами іноземних держав, агентствами та інституціями ЄС, іншими міжнародними організаціями на стратегічному та оперативному рівні
5.	Розширення міжнародної співпраці, зокрема у питаннях здійснення спільного митного контролю на митному кордоні України разом з митними органами суміжних держав
6.	Проведення спільних зустрічей та нарад для активізації регіонального або тематичного співробітництва між митницями ДФС та митними і правоохоронними органами суміжних держав у боротьбі з незаконним переміщенням тютюнових виробів через митний кордон України
7.	Розроблення та проведення спеціальних операцій спрямованих на протидію незаконному переміщенню через митний кордон України тютюнових виробів за участі митних та прикордонних органів іноземних держав із залученням міжнародних організацій OLAF, Europol, SELEC та інших
8.	Залучення спільних слідчих груп (JITs), а також міжнародних організацій OLAF та Europol до боротьби із організованими злочинними угруповуваннями причетними до незаконного обігу тютюнових виробів

Джерело: розроблено авторами

З проведеного дослідження можна зробити висновки, що виявленню, затриманню та вилученню тютюну та тютюнових виробів, котрі правопорушники намагаються незаконно перемістити через митний кордон України, на наш погляд, сприятиме повсякденна, кропітка робота ДФС та систематична реалізація заходів організаційного забезпечення, що належать до взаємопов'язаних блоків: інформаційно-аналітичного, контролю та превенції, взаємодії. Такі заходи спрямовані не лише на удосконалення організаційного механізму системи запобігання та протидії незаконному переміщенню тютюнових виробів через митний кордон України, а й на підвищення міжнародного іміджу України шляхом зміцнення потенціалу України у протидії транснаціональній злочинності та участі нашої країни у спільних зусиллях світової спільноти у цій сфері.