

ЗАКОНОДАВЧІ ЗАСОБИ БОРОТЬБИ З НЕЗАКОННИМ ПЕРЕМІЩЕННЯМ ТЮТЮНОВИХ ВИРОБІВ ЧЕРЕЗ МИТНИЙ КОРДОН УКРАЇНИ

LEGISLATIVE MEASURES FOR THE FIGHTING AGAIN ILLEGAL MOVEMENT OF TOBACCO GOODS ACROSS THE CUSTOMS BORDER OF UKRAINE

Хома В.О., к.ю.н., доцент,
завідувач відділу удосконалення
протидії митним правопорушенням
*Науково-дослідний центр митної справи
Університету державної фіiscalної політики*

Стаття присвячена дослідженню законодавчих засобів протидії незаконному переміщенню через митний кордон тютюнових виробів, аналізу поняття порушення митних правил як діяння, за яке передбачена кримінальна та адміністративна відповідальність, а також обґрунтування необхідності запровадження кримінальної відповідальності за незаконне переміщення через митний кордон України тютюнових виробів.

Ключові слова: порушення митних правил, митне правопорушення, незаконне переміщення через митний кордон тютюнових виробів.

Статья посвящена исследованию законодательных средств противодействия незаконному перемещению через таможенную границу табачных изделий, анализа понятия нарушения таможенных правил как деяния, за которое предусмотрена уголовная и административная ответственность, а также обоснование необходимости введения уголовной ответственности за незаконное перемещение через таможенную границу Украины табачных изделий.

Ключевые слова: нарушение таможенных правил, таможенное правонарушение, незаконное перемещение через таможенную границу табачных изделий.

The article is devoted to the researching of legislative means of contraction to illicit movement of tobacco goods across the Customs Border. Analysis of the concept of "violation of Customs Rules" as a legal act for which the criminal and administrative liability are forecast is made in the article. The necessity to implement the criminal liability for illicit movement of tobacco goods across the Customs Border of Ukraine is grounded.

The conclusion on wide scale and high level of danger of illicit movement of tobacco goods across the Customs Border of Ukraine for domestic economy, society and state, has done. However, the opinion about necessity to use a Complex Approach to solve the issue of illicit movement of tobacco goods across the Customs Border of Ukraine is proposed. Legal Regulation of the issues is one of the most effective element of comprehensive system of measures of contraction to illicit movement of tobacco goods across the Customs Border. There is pointed, that the current system of legal provision provides only administrative liability for the named illegal act. But this measure is not as effective as possible. That's why it is necessary to implement changes into Crime Code of Ukraine and to implement criminal liability for illicit movement of tobacco goods across the Customs Border of Ukraine. Official Statistical Data on indentation of violations of Customs Legislation by Customs of State Fiscal Service are used to argue such approach. Comparative analysis of these data and results of monitoring of tobacco smuggling into countries of European Union is made. The definition of "Customs Violation" which is proposed in Customs Code, is researched in the article. Some wrong particularities in definition of this concept are concluded. There is pointed that the Customs Violation can includes features both an administrative illegal act and a crime. The definition of violation of Customs Rules is proposed by author. Moreover, the author proposed to use the title of "Customs Violations" to identify violations of administrative character.

Key words: Violation of Customs Rules, customs offenses, illegal movement of tobacco goods across the Customs Border.

Нелегальна торгівля тютюновими виробами має міжнародний, транскордонний масштаб розповсюдження. Вона є загрозою не тільки економікам країн, особливо тих, що розвиваються, але й завдає значної шкоди здоров'ю людей та націй. Така торгівля у значній мірі здійснюється міжнародними злочинними угрупуваннями, та є вагомим джерелом фінансування таких угрупувань. Через свій міжнародний та транскордонний характер вона значно погіршує митну безпеку країн та міждержавних утворень, умисно та цілеспрямовано порушуючи встановлені митні правила. За рядом ознак незаконна торгівля тютюновими виробами не тільки завдає епізодичну шкоду, а становить значну небезпеку національним інтересам, є реальною загрозою не тільки економічній, а й національній безпеці як окремо узятих країн, так і України зокрема. Тому для протидії наявним загрозам нелегальної торгівлі тютюном необхідно застосовувати комплекс заходів та засобів, серед яких значне місце належить законодавчим засобам.

Діяльність щодо протидії порушенням митних правил неодноразово досліджувалась науковцями правниками та економістами, такими як І.Г. Бережнюк, Є.В. Додін, Л.М. Дорофеєва, В.О. Котюк, П.В. Пашко, В.В. Ченцов, Д.В. Приймаchenko та інші. Проте науковці, відповідно до спрямованості своїх напрацювань, тему законодавчих засобів боротьби з незаконним переміщенням через митний кордон тютюнових виробів не досліджували.

Метою статті є обґрунтування необхідності здійснення протидії незаконним переміщенням через митний кордон тютюнових виробів засобами законодавства, зокрема шляхом запровадження кримінальної відповідальності за це діяння, а також дослідження поняття порушення митних правил як злочину та митного правопорушення.

Незаконний товарообіг тютюнових виробів, що має широке розповсюдження по всьому світі насамперед ґрунтуються на можливості їх незаконного переміщення через митні кордони країни. Щодо України, то незаконне переміщення тютюнових виробів через митний кордон також має значне розповсюдження. Згідно з останніми оприлюдненими даними митниць ДФС, за 8 місяців 2018 року виявлено та вилучено понад 30,6 млн. шт. цигарок загальною вартістю 28,15 млн. грн. У 621 випадку (біля 81%) порушники намагались вивезти 21,9 млн. шт. цигарок, а у 146 випадках понад 8,6 млн. шт. цигарок намагались ввезти в Україну. З цього масиву «контрабанди» левова частка 14,6 млн. шт. цигарок призначалась для країн ЄС, зокрема Румунії та Польщі. За цими фактами незаконного переміщення тютюнових виробів розпочато 766 проваджень у справах про порушення митних правил [1]. За успішного їх завершення порушники будуть притягнуті до адміністративної відповідальності.

У той же час окремі спостерігачі (зокрема, компанія KPMG) заявляють про значно більші потоки незаконно переправлених до Європи сигарет з України. Так, за їх

даними, лише у 2016 році до країн ЄС з України було незаконно ввезено 5,6 млрд. шт. сигарет, походження яких встановлено. Хоча у 2017 р. ця цифра знизилась майже на 0,8 млрд. шт (4,8 млрд. шт.), Україна все ж продовжує займати перше місце в антирейтингу країн-постачальниць контрабандних цигарок до ЄС, що призводить до понад 1 млрд. євро бюджетних втрат ЄС [2]. Додатково до цієї кількості у 2017 р. до ЄС незаконно ввезено ще 8,3 млрд шт. цигарок, країна походження яких не встановлена, і у цьому масиві теж може бути частка цигарок, що незаконно перетнули український митний кордон. Отже, на митному кордоні України виявляється лише 0,46% від ідентифікованих за українським походженням цигарок. Це говорить не лише про низьку ефективність діяльності митниць щодо протидії у цьому сегменті правопорушень, але й такий низький відсоток виявлення цього виду правопорушень свідчить про низьку ефективність впливу законодавства та всієї правової системи. Такий низький рівень протистояння «контрабанді» цигарок до ЄС відчутно негативно впливає на міжнародний імідж України, особливо серед країн-членів Європейського Союзу, на членство в якому претендує Україна, підписавши Угоду про асоціацію між Україною та Європейським Союзом. Також, і на внутрішньому ринку тіньова торгівля цигарками становить понад 3% від загального обсягу. З них за заявами вітчизняних виробників продукції понад 2,9% становить частка контрабандних цигарок в Україну [3]. Останнім часом незаконне ввезення сигарет збільшилося з Молдови, Білорусі та РФ. В основному це пояснюється більш низькою ставкою акцизного податку, ніж в Україні.

Отже, вбачається, що незаконне переміщення тютюнових виробів через митний кордон України є вагомою загрозою для економіки країн ЄС та України, для протистояння якій необхідно здійснити адекватні рівню загрози заходи. У своїх попередніх дослідженнях ми неодноразово наголошували та з урахуванням сучасної наукової думки дійшли висновку, що порушення митних правил через свій міждержавний, широкомасштабний стійкий характер, потребує комплексного підходу [4, с. 23-31]. Також про комплексний підхід до вирішення проблеми незаконного обігу тютюнових виробів наголошується у міжнародному Протоколі про ліквідацію незаконної торгівлі тютюновими виробами, який вже ратифіковано Європейським Союзом [5]. Очікується, що його ратифікація на рівні законодавства та реалізація в Україні стане вагомим чинником протидії «контрабанді сигарет». На нашу думку, такий підхід передбачає, що відповідно до загроз, поряд із застосуванням системи економічних, політичних, ідеологічних, соціальних, організаційних заходів має використовуватись система правових заходів. І найважливішим елементом правових заходів на рівні держави є направлювання, прийняття та запровадження системи законодавчих актів.

Результати аналізу чинного законодавства щодо незаконного переміщення через митний кордон України тютюнових виробів засвідчують наявність адміністративної відповідальності за таке незаконне переміщення тютюнових виробів як товару. Хоча існує і кримінальна відповідальність за окремі порушення митних правил. Проте цей вид відповідальності може бути застосований лише до обмеженого переліку предметів, що перераховані та визначені як предмет контрабанди у ст. ст. 201 та у ст. 305 Кримінального кодексу України (далі – КК України) [6]. Зокрема це культурні цінності, отруйні, сильнодіючі, вибухові речовини, радіоактивні матеріали, зброя або боєприпаси (крім гладкоствольної мисливської зброї або бойових припасів до неї), частини вогнепальної наризної зброї, спеціальні технічні засоби негласного отримання інформації (ст. 201 КК України), а також наркотичні засоби, психотропні речовини, їх аналоги чи прекурсори або фальсифіковані лікарські засоби (ст. 305 КК України). Також найближчим часом кримінальна відповідальність,

відповідно до прийнятого Верховною Радою України закону, буде наступати за переміщення через митний кордон України поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю лісоматеріалів або пиломатеріалів цінних та рідкісних порід дерев, а також лісоматеріалів необроблених. Як бачимо, тютюнових виробів у цьому переліку предметів немає. А тому незалежно від обсягів завданої шкоди чи наявних загроз національним інтересам України та країн партнерів в ЄС незаконним переміщенням через митний кордон України цигарок настає лише адміністративна відповідальність. Запроваджуючи таку відповідальність через закріплення у Митному кодексі України (далі – МК України) [7] ряду статей, законодавець у той же час не передбачив якогось особливого виокремлення відповідальності за незаконне переміщення через митний кордон України цигарок. Тому адміністративна відповідальність за незаконне переміщення цього товару настає так само, як за незаконне переміщення будь-якого іншого товару, наприклад, мила, взуття, продовольчих товарів тощо. Зокрема, у ст. 482 встановлюється адміністративна відповідальність за переміщення або дії, спрямовані на переміщення товарів, транспортних засобів комерційного призначення через митний кордон України поза митним контролем; у ст. 483 – за переміщення або дії, спрямовані на переміщення товарів через митний кордон України з приховуванням від митного контролю. Враховуючи різні чинники, зокрема особливу значущість для економіки країн, підтримки конкурентної здатності товарів виробників, права суб'єктів інтелектуальної власності тощо, законодавець окрім у ст. 476 МК України передбачив відповідальність за порушення права інтелектуальної власності шляхом переміщення товарів через митний кордон України з порушенням прав інтелектуальної власності. Оскільки незаконне використання торгової марки та інші порушення права інтелектуальної власності зустрічаються і щодо тютюнових товарів виробників, правовласників торгових марок, рецептів вмісту цигарок, оформлення пачок тощо, то згадану ст. 476 МК України теж можна віднести до законодавчих засобів боротьби з незаконним переміщенням цигарок.

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

Треба ще раз зауважимо, що ані у статтях КК України, що встановлюють кримінальну відповідальність за контрабанду, ані у статтях МК України, що встановлюють адміністративну відповідальність на даний час не передбачено визначення ступеня вини відповідно до кількісних розмірів незаконно переміщених товарів. Тобто незалежно від того, яка кількість товарів буде незаконно переміщуватись через митний кордон України, і відповідно

незалежно від того, яка шкода чи навіть небезпека буде спричинена таким переміщенням суспільним відносинам, відповідальність буде наступати лише відповідно до того, які предмети будуть переміщуватись – якщо ті, що переважані у ст. 201 та у ст. 305 Кримінального кодексу України, то – кримінальна, якщо інші предмети, то – адміністративна. Отже, незалежно від складу правопорушення, кількості цигарок, суспільної небезпеки, розміру завданої шкоди, пов'язаного з незаконним переміщенням через митний кордон цигарок, чи інших тютюнових виробів за даного стану законодавства України наступає лише адміністративна відповідальність. Хоча певна прив'язка міри адміністративної відповідальності є, бо у ст. ст. 482, 483 МК України вказано, що неправомірна дія тягне за собою накладення штрафу у розмірі 100 відсотків вартості товарів – безпосередніх предметів порушення митних правил із конфіскацією цих товарів.

Також необхідно звернути увагу на використання термінології у законодавчих актах, зокрема тієї, що стосується законодавчого визначення порушення митних правил. Для цього нам необхідно з'ясувати кілька питань. По-перше, ще на зорі здобуття незалежності при формуванні вітчизняного митного законодавства до нього були внесені термінологічні помилки, які певною мірою суперечили змісту понять, визначених у теорії права. Адже представники вітчизняної правової науки у будь-якій галузі права дотримуються однакової думки щодо категорії правопорушення, класифікації його ознак, видів, складу тощо. Так, усі правопорушення поділяються на злочини та проступки. Доволі чітке та насичене основними ознаками визначення правопорушення подає корифей вітчизняної теорії права О.Ф. Скакун. Вона визначає правопорушення як суспільне небезпечне або шкідливо неправомірне (протиправне) винне діяння (дія або бездіяльність) діліктоздатної особи, яке спричиняє юридичну відповідальність [8, с. 420]. По-друге, О.Ф. Скакун та переважна більшість науковців погоджуються у тому, що основною відмінною ознакою між злочином і проступком є суспільна небезпечність злочину та суспільна шкідливість проступку. Тобто маємо говорити про ступінь або істотність заподіяного зла(шкоди) суспільним відношенням, фізичним чи юридичним особам, державі та суспільству. Аналізуючи зміст поняття злочину поданого у ст. 11 КК України [6] через призму змісту категорії суспільної небезпечності, бачимо, що ця ознака виводиться через таку категорію як істотність та значущість шкоди, яка завдається діянням, оскільки у ч. 2 цієї статті вказано, що діяння не є злочином і не становить суспільної небезпеки, якщо воно через малозначність не заподіяло і не могло заподіяти істотній шкоді фізичній чи юридичній особі, суспільству або державі. Отже, діяння є злочином, є суспільно небезпечним через значну, істотну шкоду, що ним завдається. А проступок, зокрема адміністративний, завдає менш значну, менш істотну шкоду об'єкту. Тому також вважаємо, що віднесення конкретного діяння як правопорушення до злочину чи проступку залежить насамперед від наслідків діяння, що наступили чи мали наступити, при замаху на злочин чи проступок. Цей висновок нам знадобиться трохи пізніше для обґрунтування посилення відповідальності за незаконне переміщення тютюнових виробів через митний кордон України.

По-третє, за видами проступки поділяють відповідно до правової галузевої принадлежності на: конституційні правопорушення, адміністративні правопорушення, цивільно-правові правопорушення, дисциплінарні правопорушення, процесуальні правопорушення [9, с. 487-496].

Враховуючи вище викладене вважаємо, що у чинному Митному кодексі України законодавці закріпили певну помилковість, зазначивши у ст. 458 «Порушення митних правил», що порушення митних правил є адміністративним правопорушенням, яке являє собою протиправні, винні (умисні або з необережності) дії чи бездіяльність, що

поягають на встановлений цим Кодексом та іншими актами законодавства України порядок переміщення товарів, транспортних засобів комерційного призначення через митний кордон України, пред'явлення їх органам доходів і зборів для проведення митного контролю та митного оформлення, а також здійснення операцій з товарами, що перебувають під митним контролем або контроль за якими покладено на органи доходів і зборів цим Кодексом чи іншими законами України, і за які цим Кодексом передбачена адміністративна відповідальність. Зі змісту цього визначення виходить, що порушення митних правил може бути лише адміністративним правопорушенням. Але це суперечить наявності злочинного порушення митних правил у вигляді контрабанди, тобто переміщення через митний кордон України поза митним контролем або з прихованням від митного контролю визначених предметів, про що згадувалось вище. Доречно зауважити, що у прийнятих Верховною Радою України змінах до КК України шляхом внесення ст. 201-1 «Переміщення через митний кордон України поза митним контролем або з прихованням від митного контролю лісоматеріалів або пиломатеріалів цінних та рідкісних порід дерев, а також лісоматеріалів необроблених», бачимо, що до такого злочинного діяння не застосована узагальнююча назва «контрабанда». Та й сама контрабанда тих чи інших предметів є нічим іншим як злочинним порушенням митних правил, за яке наступає кримінальна відповідальність. Це ще раз підтверджує наявність адміністративного та кримінального порушення митних правил. Тому вважаємо, що для виправлення такої термінологічної, змістової помилки потрібно, що найменше, з тексту ст. 458 МК України «Порушення митних правил» після слів «Порушення митних правил ...» вилучити термін (слово) «адміністративним». Таке редактування дефініції розставить все на свої місця і відповідно до поняття правопорушення митних правил логічно та вірно буде відноситись і до злочинного порушення, і до адміністративного порушення, зміст останніх подано у цьому кодексі. А за аналогією назви адміністративне правопорушення митних правил доцільно назвати митне (адміністративне) правопорушення. Так, наприклад існує адміністративне порушення Правил дорожнього руху, за яке наступає адміністративна відповідальність (ст. 121 КУПАП), також існує і злочинне, кримінальне порушення правил та безпеки дорожнього руху (стаття 286 КК України) за яке наступає кримінальна відповідальність. Зокрема, визначено злочином таке діяння як порушення правил безпеки дорожнього руху або експлуатації транспорту особою, яка керує транспортним засобом, що спричинило потерпілому середньої тяжкості тілесне ушкодження. Тому вважаємо, що порушення митних правил – це протиправне, винне діяння, що посягає на встановлений Митним кодексом та іншими актами законодавства України порядок переміщення товарів, транспортних засобів комерційного призначення через митний кордон України, за яке законодавством України передбачена адміністративна чи кримінальна відповідальність. Відповідно кримінальна відповідальність встановлюється лише Кримінальним кодексом України, а адміністративна відповідальність встановлюється Митним кодексом України. Цікаво зазначити, що у першій редакції Митного кодексу України від 12 грудня 1991 [10] було затверджено поняття контрабанди, хоча визначення поняття порушення митних правил кодекс у тій редакції не подав. Це де-факто підтверджує позицію про те, що порушення митних правил можуть містити ознаки злочину чи ознаки адміністративного правопорушення.

Враховуючи те, що чинний Митний кодекс України, є джерелом права та основним правим регулятором всієї сфери митних відносин, який містить зокрема і положення про те, що такі відносини захищаються засобами адміністративного та кримінального права, необхідно

затвердити наступну редакцію ч. 1 ст. 458 МК України «Порушення митних правил» і викласти її за таким змістом «Порушення митних правил являє собою протиправні, винні (умисні або з необережності) дії чи бездіяльність, що посягають на встановлений цим Кодексом та іншими актами законодавства України порядок переміщення товарів, транспортних засобів комерційного призначення через митний кордон України і за яку законодавством України передбачена адміністративна або кримінальна відповідальність». Також вважаємо, що більш доцільно до порушень митних правил адміністративного характеру застосовувати термін митне правопорушення, як підвид адміністративного правопорушення.

Повертаючись до проблеми ефективного використання законодавчих засобів протидії незаконному переміщенню через митний кордон України тютюнових виробів, вважаємо за доцільне введення кримінальної відповідальності за умисне вчинення такого порушення митних правил. Однією з найвагоміших ознак такого діяння є його суспільна небезпечність, тобто заподіяння істотної шкоди суспільству та державі. Як уже згадувалось вище, переміщення сигарет здійснюється в обсягах, що обраховуються мільярдами штук, та відповідно спричиняє мільярдні збитки для бюджету та економіки України та інших країн (особливо ЄС), перед якими Україна має міжнародні зобов'язання. Також значна частка тютюнових виробів є контрафактною, підробленою продукцією, що з огляду на шкідливість тютюнопаління у рази приносить шкоду, яка спричиняється здоров'ю людини, а з огляду на мільярді обсяги розповсюдження, становлять загрозу здоров'ю нації. Тому при введенні кримінальної відповідальності необхідно буде врахувати умисність діяння та кількість (обсяг) цигарок, що незаконно переміщувались через митний кордон. Також визнано, що «контрабанду» сигарет здійснюють міжнародні злочинні угрупування, які поряд з цигарками, здійснюють

торгівлю наркотиками, зброєю, засобами терористичної діяльності, мають зв'язки з корумпованими державними чиновниками, а отже, боротися з такими угрупуваннями засобами адміністративної відповідальності є неадекватною мірою. Тому у законодавстві необхідно буде визначити кваліфікуючі ознаки такого злочинного діяння, зокрема такі, як вчинене організованою групою осіб, вчинене з використанням службового становища причетних до контрабанди посадових осіб митниці чи інших правоохоронних органів. Також необхідно зазначити, що кримінальна відповідальність за контрабанду сигарет є у багатьох країнах світу і зокрема в європейських країнах, таких як Австрія, Велика Британія, Ірландія, Німеччина, Італія, Литва, Латвія, Польща, Словаччина, Румунія, Угорщина, Іспанія, Фінляндія. Також і прийнята Урядом України у 2017 році Стратегія у сфері протидії незаконному виробництву та обігу тютюнових виробів на період до 2021 року передбачає введення кримінальної відповідальності за незаконне переміщення тютюнових виробів через митний кордон України [11]. Наразі є декілька законопроектів із цього питання, зареєстрованих у Верховній Раді України, проте кожен із них містить певні юридичні неузгодженості. А тому є потреба у більш глибокому науковому та юридичному обґрунтуванні змін та тексту законопроекту, який би найбільше відповідав суспільним очікуванням у вирішенні цієї проблеми.

Отже, незаконне переміщення через митний кордон України тютюнових виробів це масштабне явище, яке має значний негативний вплив на економіку країни, несе загрози здоров'ю нації, пов'язане з діяльністю організованих злочинних угрупувань, містить значну корупційну складову. А тому для адекватної протидії цьому явищу необхідно застосовувати усі можливі заходи та засоби, особливо законодавчі, які пов'язані як з посиленням адміністративної, так і введенням кримінальної відповідальності за такі умисні діяння.

ЛІТЕРАТУРА