

Чи потрібна криміналізація товарної контрабанди?

аналітично-консультативна робота

м. Київ, 2020

ПРЯМУЄМО РАЗОМ
ПРОЕКТ ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄВРОПЕЙСЬКИМ СОЮЗОМ
МІЖНАРОДНИЙ ФОНД ВІДРОДЖЕННЯ
ATLAS NETWORK
ІНСТИТУТ ЕКОНОМІЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ ТА ПОЛІТИЧНИХ КОНСУЛЬТАЦІЙ

Про Проєкт

Проєкт «Підтримка громадської ініціативи «За чесну та прозору митницю»» спрямований на підвищення спроможності громадянського суспільства брати участь у розробці економічної політики в Україні. Він зосереджується на Громадській ініціативі, створеної Інститутом економічних досліджень та політичних консультацій у 2018 році. Ініціатива є неформальною мережею ОГС із різних регіонів України, які дбають про покращення бізнес-клімату. Діяльність ініціативи спрямована на моніторинг впровадження митної реформи та сприяння діалогу між владою, бізнесом та іншими зацікавленими сторонами щодо реалізації інституційної реформи митниці відповідно до принципів належного управління та принципів вільної торгівлі.

Загальна мета полягає в підвищенні спроможності громадянського суспільства брати участь у розробці економічної політики в Україні через мережування організацій громадянського суспільства шляхом сприяння діяльності ініціативи громадянського суспільства «За чесну та прозору митницю».

Дві конкретні цілі:

1). Посилити громадську ініціативу «За чесну та прозору митницю».

2). Сприяти політичному діалогу між громадянським суспільством та державними органами, спрямованому на впровадження митної реформи.

У довгостроковій перспективі Проєкт сприятиме посиленню спроможності громадянського суспільства брати участь у розробці економічної політики в Україні через мережу ОГС, що буде підтверджено полегшеним діалогом між ОГС та державними органами щодо митної реформи та залученням ОГС на всіх етапах впровадження реформи.

Очікувані результати включають посилення громадської ініціативи "За чесну та прозору митницю" (із більшою кількістю членів, інституційний та аналітичний потенціал яких посилено, а ініціатива вважається ефективним інструментом для політичного діалогу та адвокації), а також посилений діалог між громадянським суспільством та державою з питань митної реформи (більш структурована та змістовна участь ОГС у процесі митної реформи).

Ця робота підготовлена на підставі інформації, отриманої за результатами П’ятого щорічного опитування 1000+ експортерів та імпортерів, проведеного у 2020 році, а також інформації, отриманої в ході окремих адвокаційних кампаній у Волинській та Херсонській областях, проведених задля глибшого вивчення тематики криміналізації товарної контрабанди на прикладі окремих регіонів.

Застереження

Цей документ підготовлено в рамках проєкту «Підтримка громадської ініціативи «За чесну та прозору митницю»» (далі - Проєкт), який реалізується Громадською організацією «Інститут економічних досліджень та політичних консультацій» (далі – ІЕД) за фінансової підтримки Європейського Союзу, МФ «Відродження» та ATLAS Network.

Погляди автора, висловлені в документі, можуть не збігатися з поглядами Інституту економічних досліджень та політичних консультацій. Зміст документа в жодному разі не може бути витлумачений як такий, що відображає позицію Європейського Союзу, МФ «Відродження» та ATLAS Network.

Автор:
Андрій Бутін, старший науковий співробітник ГО «Інститут економічних досліджень та політичних консультацій»

ЗМІСТ

Вступ

1. Історія питання 7
2. Позиція стейкхолдерів 11
3. Ефективність покарання 15
4. Висновки та рекомендації 17

Вступ

Чи має контрабандист сидіти за ґратами? Це не таке просте питання, як здається на перший погляд. Хто такий контрабандист? У якому випадку контрабандист має нести кримінальну відповідальність? І яку саме відповідальність? Кримінальна відповідальність має бути за провезення трьох пляшок горілки та трьох блоків цигарок без сплати митних зборів? Чи за ввезення 10-ти блоків цигарок? Чи морського контейнера цигарок? Чи має кримінально каратися контрабанда на суму 100 дол. США чи 100 000 дол. США? А якщо ця сума становить 99 998 дол. США? Хто і як визначатиме обсяги цієї контрабанди? А якщо імпорт був законним, а через пів року знайшли помилки в документах? Це вже контрабанда? Саме ці та багато інших питань виникають при аналізі наслідків впровадження кримінальної відповідальності за контрабанду [1] .

Протягом останніх кількох років в Україні почали з'являтися пропозиції віднести контрабандну діяльність до кримінального злочину. Протягом 2017 - 2018 років у парламенті було зареєстровано кілька нормативних актів, які пропонували посилення відповідальності за такі діяння. У лютому 2020 року Голова Державної митної служби анонсував майже підготовлений законопроєкт[2] із цієї теми, однак станом на 1 серпня 2020 року нові проєкти на сайті Верховної Ради відсутні.

Нещодавно Європейський Союз посилив відповідальність за контрабанду. 5 липня 2017 року в Європейському Союзі було схвалено Директиву № 2017/1371 Європейського парламенту і Ради ЄС, яка передбачала, що до липня 2019 року всі країни-члени ЄС мали встановити, серед іншого, мінімальне кримінальне покарання за злочини, вчинені фізичними особами, що шкодять фінансовим інтересам ЄС:

- 4 роки ув'язнення у випадку значної шкоди або значної отриманої вигоди
- інше покарання, яке не є кримінальною санкцією, якщо шкода/вигода становили менше 10 000 євро.

Окремі країни-члени мали кримінальні покарання за контрабанду й до того. Наприклад, у Польщі в Кримінально-фінансовому кодексі (у редакції 1999 року) передбачено покарання за контрабанду у вигляді штрафу або ув'язнення. Поріг, після якого адміністративне порушення ня стає кримінальним, становить 10 500 злотих (близько 2,37 тис. євро)[3]. Штраф може досягати 20 млн. злотих (близько 4,5 млн. євро[4]). У Німеччині «нелегальні імпорт, експорт та транзит товарів» є податковим злочином. Покарання, передбачене за цей злочин, може бути у вигляді штрафу, який може становити від 10 500 до 250 000 євро, або позбавлення волі до 5 років. За організацію контрабанди у великих масштабах можуть позбавити волі на 10 років (Податковий кодекс 2000 року).

У цій роботі ми не оцінюємо обсяги та вплив контрабанди на економіку держави. Ми виходимо з того, що боротьба з цим явищем є одним із пріоритетів держави, і зосереджуємось на аналізі одного із запропонованих інструментів такої боротьби. А саме пропозиції криміналізувати такі діяння, як

[1] У цій роботі під поняттям товарна контрабанда мається на увазі переміщення через митний кордон України поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю товарів, на які не розповсюджується дія статей 201-201[-1] Кримінального кодексу України.

[2] Інтерв'ю «Дзеркалу тижня»

[3] Розрахунок за курсом НБУ станом на 24.06.2020 року.

[4] Розрахунок за курсом НБУ станом на 24.06.2020 року.

переміщення через митний кордон України поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю товарів комерційного призначення (товарна контрабанда).

Ця робота переслідує кілька цілей:

- привернути увагу суспільства до ідеї криміналізувати товарну контрабанду;
- з'ясувати ставлення основних стейкхолдерів до ідеї криміналізації товарної контрабанди;
- проаналізувати основні шляхи посилення відповідальності за такі діяння та їхні можливі наслідки;
- визначити основні рекомендації до процесу ухвалення відповідних рішень із цього питання.

У роботі ми розглянули основні передумови виникнення ідеї криміналізації контрабанди, історію питання і позиції основних стейкхолдерів, а також проаналізували доцільність або недоцільність такого кроку на поточному етапі розвитку України.

Ця робота підготовлена на підставі інформації, отриманої за результатами П'ятого щорічного опитування 1000+ експортерів та імпортерів, а також інформації, отриманої в ході окремих адвокаційних кампаній у Волинській та Херсонській областях, проведених задля глибшого вивчення тематики криміналізації товарної контрабанди на прикладі окремих регіонів.

1. Історія питання

До 2012 року в Україні контрабанда, вчинена у великих розмірах, тягнула за собою кримінальну відповідальність.

У Кримінальному кодексі України (далі - ККУ) в редакції від 5 квітня 2001 року[5] містилася стаття 201 Контрабанда. Відповідно до цієї редакції контрабандою вважалося «*переміщення товарів через митний кордон України поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю, вчинене у великих розмірах, а також незаконне переміщення історичних та культурних цінностей, отруйних, сильнодіючих, вибухових речовин, радіоактивних матеріалів, зброї та боєприпасів (крім гладкоствольної мисливської зброї та бойових припасів до неї), спеціальних технічних засобів негласного отримання інформації, а так само контрабанда стратегічно важливих сировинних товарів, щодо яких законодавством встановлено відповідні правила вивезення за межі України».* Згідно з приміткою до цієї статті контрабандою товарів, вчиненою у великих розмірах, вважалося, якщо їхня вартість у тисячу і більше разів перевищувала неоподатковуваний мінімум доходів громадян.

У 2011 році почалася активна кампанія, спрямована на просування ідеї часткової декриміналізації цього злочину. Зокрема, пропонувалося виключення з диспозиції частини першої цієї статті таких складів злочину, як «переміщення товарів через митний кордон України поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю, вчинене у великих розмірах,» та «контрабанда стратегічно важливих сировинних товарів, щодо яких законодавством встановлено відповідні правила вивезення за межі України». Санкція за такі діяння передбачала позбавлення волі на строк від трьох до семи років із конфіскацією предметів контрабанди, а в разі повторного вчинення таких дій або за попередньою змовою групою осіб на строк від п'яти до дванадцяти років із конфіскацією предметів контрабанди та з конфіскацією майна. Отже, пропонувалося залишити лише кримінальну відповідальність за незаконне переміщення через митний кордон України предметів, вільний обіг яких є обмеженим або забороненим (історичні та культурні цінності, отруйні, сильнодіючі, вибухові речовини, радіоактивні матеріали, зброя та боєприпаси (крім гладкоствольної мисливської зброї та бойових припасів до неї), спеціальні технічні засоби негласного отримання інформації).

Протягом 2011 року в публічному просторі активно обговорювалась ідея щодо недоцільності і негуманності кримінального покарання за товарну контрабанду та деякі інші фінансові злочини. Кримінальну відповідальність за такі злочини пропонувалося замінити на адміністративне правопорушення з одночасним посиленням фінансової відповідальності за такі дії.

Серед аргументів, які наводилися прихильниками таких змін, зокрема, були:

- необхідність загальної гуманізації покарань за економічні злочини;
- завищений рівень криміналізації правопорушень у сфері господарської діяльності в Україні;
- зловживання правоохоронними органами під час притягнення підприємців до кримінальної відповідальності та їхній негативний вплив на діяльність господарюючих суб'єктів;

[5] Кримінальний кодекс України, (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2001, № 25-26, ст.131), посилання на сайт Верховної Ради України https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text

- як позитивний наслідок відповідних змін наводився аргумент щодо додаткових надходжень до державного бюджету через спрощення процедури притягнення до відповідальності винних осіб та більш оперативної конфіскації предметів правопорушення в дохід держави.

Пояснювальна записка до відповідного законопроєкту також містила посилання на європейську практику, відповідно до якої відповідальність за такий вид злочинів необхідно було гуманізувати.

Зазначимо, що наведені аргументи продовжують залишатися актуальними і сьогодні, і жодний із них не втратив свого значення.

З огляду на наведені вище аргументи, 15 листопада 2011 року Верховна Рада погодилася на декриміналізацію відповідних діянь шляхом ухвалення Закону України № 4025 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо гуманізації відповідальності за правопорушення у сфері господарської діяльності», яким, серед іншого, внесла зміни до статті 201 ККУ[6].

Відповідно до цих змін на сьогодні «*контрабандою вважається переміщення через митний кордон України поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю культурних цінностей, отруйних, сильнодіючих, вибухових речовин, радіоактивних матеріалів, зброї або боєприпасів (крім гладкоствольної мисливської зброї або бойових припасів до неї), частин вогнепальної нарізної зброї, а також спеціальних технічних засобів негласного отримання інформації».*

Отже, з юридичної точки зору, **незаконне переміщення інших товарів**, не вказаних у цій статті (крім наркотичних речовин, стаття 305 ККУ) **не є контрабандою**. Але в розмовах та ЗМІ контрабандою продовжують називати незаконне переміщення через державний кордон будь-яких товарів та продукції. У цій роботі ми також послуговуватимось терміном «контрабанда» для опису явища незаконного переміщення через кордон будь-яких товарів.

Пізніше до ККУ було додано статтю 201-1 «Про кримінальну відповідальність за переміщення через митний кордон України поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю лісоматеріалів або пиломатеріалів цінних та рідкісних порід дерев, лісоматеріалів необроблених, а також інших лісоматеріалів, заборонених до вивозу за межі митної території України». Також було внесено зміни до статей 482, 483, 485 Митного кодексу України в частині уточнення норм щодо переміщення або дій, спрямованих на переміщення товарів через митний кордон України поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю. Санкції відповідних статей передбачають різні розміри штрафів та конфіскацію відповідних товарів.

Отже, із 2012 року переміщення через митний кордон України поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю товарів не є контрабандою і не вважається кримінальним злочином.

З того часу не припиняються дискусії щодо правильності такого кроку. З огляду на негативний вплив товарної контрабанди на економіку України[7], лунають заклики щодо поновлення кримінальної

[6] Сайт Верховної Ради України https://bit.ly/31xmtM2
[7] Дослідження Українського інституту майбутнього «Kontrabanda» https://bit.ly/3hrF95c
Стаття «Митні війни: як контрабанда впливає на легальний бізнес», автор: Григорій Куукуруза, економіст «Ukraine Economic Outlook» 18 вересня 2019 року https://bit.ly/3aYI56P

відповідальності за такі діяння. А останні декілька років такі дискусії не тільки активізувалися, а й мали конкретний формалізований прояв у відповідних законопроєктах.

Зокрема, 7 жовтня 2015 року до Верховної Ради подали законопроєкт «Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо криміналізації контрабанди алкогольних напоїв, тютюнових виробів» (реєстраційний номер 3254), який під час голосування не був підтриманий парламентом.

Через кілька років, у липні 2018 року, у Верховній Раді було зареєстровано проєкт Закону України (реєстраційний номер 8543) «Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України щодо криміналізації контрабанди товарів». Ним пропонувалося внести зміни до частини першої статті 201 ККУ та встановити кримінальну відповідальність за переміщення товарів через митний кордон України поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю, що вчинене в значних розмірах, та доповнити такими кваліфікаційними ознаками злочину, як вчинення його повторно або у великих розмірах. Контрабандою, вчиненою у значних розмірах, пропонувалося вважати, якщо її вартість у 500 і більше разів перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян, у великих розмірах – якщо її вартість у 2000 і більше разів перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян, в особливо великих розмірах - якщо її вартість у 5000 і більше разів перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян. Досудове розслідування зазначених злочинів пропонувалося доручити слідчим органам Національної поліції або слідчим органам, що здійснюють контроль за дотриманням податкового законодавства, які розпочали досудове розслідування. Але 20 серпня 2019 року у зв'язку із завершення роботи Верховної Ради VIII скликання цей проєкт було відкликано.

Розмови про різні варіанти криміналізації діянь із незаконного переміщення товарів через кордон тривають і досі. Фактично вибір стосується таких суттєвих питань: криміналізувати контрабанду або посилити адміністративну відповідальність, якщо криміналізувати – для всіх товарів або лише для окремих категорій, для всіх обсягів або лише для значних обсягів (тобто, встановити мінімальний поріг), з якими санкціями – позбавлення волі або кримінальна відповідальність, але без позбавлення волі. Найактивніше обговорюються три основні варіанти такої криміналізації:

1. **Криміналізувати незаконне переміщення через митний кордон будь-яких товарів, вчинене у значних обсягах, встановивши мінімальний обсяг такої контрабанди, при перевищенні якого починається кримінальна відповідальність.** Санкція за такі діяння полягає у позбавленні волі відповідної особи (осіб) і додатково може передбачати штраф, конфіскацію предмета контрабанди, усього майна тощо.

   Критики такої позиції вважають, що встановлення певних мінімальних обсягів контрабанди буде сприяти зловживанням правоохоронними органами в оцінках таких обсягів, збільшенню хабарів на всіх етапах розслідувань таких справ, а також подрібненням партій з боку потенційних контрабандистів з метою уникнення покарання. Прихильники, навпаки, вважають, що запровадження кримінальної відповідальності має сприяти зменшенню кількості таких злочинів і буде мати виховний вплив на відповідних злочинців. На їхню думку, посилення відповідальності сприятиме зменшенню обсягів контрабанди, а правопорушники нестимуть справедливе покарання за свої незаконні дії.

2. **Криміналізувати незаконне переміщення тільки підакцизних товарів (тютюнових та алкогольних виробів, палива) із встановленням мінімальних обсягів, при перевищенні яких починається кримінальна відповідальність.**

   Позиція прихильників цієї ідеї збігається з попередньою, але особливість полягає у визнанні ними більшої суспільної небезпки контрабанди саме підакцизних товарів як з огляду на розмір платежів до бюджету, так і з урахуванням специфіки підакцизної продукції.

   Крім прихильників, така ідея має і противників, які вважають подібні дії тільки частковим рішенням проблеми. Оскільки під визначення контрабанди в цьому випадку не потрапляють інші популярні товари, такі як побутова техніка, електроніка, парфуми, одяг, незаконне переміщення яких через кордон є поширеним явищем в Україні. На їхню думку, криміналізація незаконного переміщення лише підакцизних товарів зменшить ефективність боротьби з контрабандою.

3. **Криміналізувати незаконне переміщення через митний кордон товарів, вчинене у значних обсягах, встановивши кримінальну відповідальність у вигляді фінансових санкцій та інших видів покарань без позбавлення волі.** Такими санкціями, крім штрафів та вилучення предмета контрабанди, може бути вилучення транспортного засобу, що використовувався для контрабанди, конфіскація майна тощо. Як альтернативне покарання за цей злочин можуть передбачатися такі види покарань, як громадські роботи, домашній арешт і навіть заборона на виїзд за межі країни. Останній вид покарання для багатьох може бути суттєвим обмеженням і водночас не таким жорстким, як позбавлення волі. Особливо, якщо це стосується основної професійної діяльності. Водночас, певні з перелічених санкцій можуть бути застосовані за незначні злочини, які підпадають під кримінальне покарання.

У всіх згаданих випадках до аргументів щодо необхідності криміналізації товарної контрабанди можна навести приклади вже згаданих Польщі та Німеччини, у яких передбачено покарання за контрабанду у вигляді штрафу або ув'язнення в залежності від обсягів такої контрабанди. Так чи інакше само по собі будь-яке кримінальне покарання матиме як результат судимість особи, що є вкрай негативним наслідком.

Очевидно, що є ще один варіант - **залишити ситуацію в такому вигляді, як є**. У цього варіанту також є важливі переваги. З одного боку, фінансова відповідальність за контрабанду залишається, і її можна посилити. З іншого боку, це також буде більш послідовним у порівнянні із запровадженням кримінальної відповідальності й дозволить зберегти загальний вектор гуманізації системи покарань за правопорушення в Україні. Водночас, очевидно, що ситуація з негативним впливом контрабанди на економіку України вимагає реакції держави. Від того, якою буде ця реакція, залежить її ефективність.

2. Позиція стейкхолдерів

До стейкхолдерів у питанні криміналізації товарної контрабанди належить достатньо широке коло осіб. У широкому розумінні це все українське суспільство та державні інститути. Адже контрабанда прямо або опосередковано впливає на всі суспільні групи, але цей вплив різний. До основних груп стейкхолдерів можна віднести:

- державу в особі Державної митної служби та Державної податкової служби, Міністерства фінансів та правоохоронних органів;
- суб'єкти зовнішньоекономічної діяльності (експортерів та імпортерів) та їхні об'єднання;
- споживачів відповідної продукції.

Результати всеукраїнського опитування[8]

У рамках П'ятого щорічного опитування 1000+ експортерів та імпортерів респондентам було поставлено питання щодо їхнього ставлення до запровадження (відновлення) кримінальної відповідальності за переміщення через митний кордон України поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю товарів, на які не розповсюджується дія статей 201-201[1] Кримінального кодексу України (товарна контрабанда). 53,2% учасників опитування вважають, що за товарну контрабанду потрібно запровадити кримінальну відповідальність, але без позбавлення волі, тобто обмежитись накладанням штрафів. 26,2% опитаних підтримують криміналізацію товарної контрабанди включно з позбавленням волі за такі дії. Проти криміналізації виступає 15% опитаних, а 5,6% не змогли висловити свою думку з цього питання.

Рис.1. Підтримка криміналізації товарної контрабанди, % респондентів



Джерело: результати П'ятого щорічного опитування 1000+ експортерів та імпортерів, проведеного у 2020 році

[8] У цьому розділі використана інформація та дані, підготовлені за результатами П'ятого щорічного опитування 1000+ експортерів та імпортерів, проведеного у 2020 році

Таким чином, більшість опитаних представників експортерів та імпортерів України вважають, що незаконне переміщення товарів через кордон має бути криміналізовано, але санкції мають носити фінансовий характер.

Респондентам, які відповіли, що за товарну контрабанду слід запровадити кримінальну відповідальність, було запропоновано визначити вид та обсяг контрабанди, яка підлягатиме криміналізації. Було запропоновано такі варіанти:

- при контрабанді підакцизних товарів у великих обсягах;
- при контрабанді лише підакцизних товарів;
- при контрабанді будь-яких товарів у великих обсягах;
- при контрабанді або підакцизних товарів та/або товарів у великих обсягах;
- при контрабанді будь-яких товарів незалежно від обсягів.

Більше половини опитаних (55,4%) вважають за необхідне запровадити кримінальну відповідальність за контрабанду будь-яких товарів незалежно від обсягів. Значно менше опитаних - від 10,4% до 12,2% - підтримують один із таких трьох варіантів: лише якщо ці товари підакцизні та ввезені у великому обсязі, лише якщо ці товари ввезені у великому обсязі та якщо ці товари або підакцизні, або ввезені у великому обсязі. І лише 4,6% респондентів вважають за необхідне кримінально карати контрабанду лише підакцизних товарів.

Рис.2. Погляди на підстави для криміналізації товарної контрабанди, % респондентів серед тих, які підтримали криміналізацію



Джерело: результати П'ятого щорічного опитування 1000+ експортерів та імпортерів, проведеного у 2020 році

Отже, респонденти висловилися досить чітко. **Більшість опитаних висловилися за впровадження кримінальної відповідальності за здійснення товарної контрабанди незалежно від обсягів та виду товару,** не розрізняючи при тому так звану підакцизну групу товарів та звичайну побутову продукцію.

Це корелює з поглядами респондентів щодо того, яку саме відповідальність винні особи мають нести. Мова йде про співвідношення контрабанди незначних обсягів товарів та відповідальності за це. У випадку застосування позбавлення волі за незаконне переміщення декількох блоків цигарок явно відстежується неспівмірність покарання та злочину. У разі можливості застосування альтернативного покарання (штрафу або заборони на виїзд за кордон) така відповідальність може трактуватися як адекватна до завданої державі шкоди.

Результати глибинних регіональних досліджень

Протягом квітня - червня 2020 року було проведено дві регіональні адвокаційні кампанії у Волинській та Херсонській областях, присвячені питанню криміналізації товарної контрабанди. Зокрема, було проведено опитування в кожній області та 4 обговорення, по 2 у кожній області, із використанням он-лайн інструментів та залученням основних груп стейкхолдерів. Було порушено такі питання:

- чинні інструменти протидії контрабанді та їхня ефективність;
- наслідки для бізнесу від нелегального ввезення імпортної продукції;
- необхідність криміналізації товарної контрабанди;
- очікувані результати від запровадження кримінальної відповідальності за товарну контрабанду;
- соціальний аспект боротьби з контрабандою.

У заходах взяли участь представники органів влади та місцевого самоврядування, бізнес-асоціацій, експерти, підприємці. Незважаючи на відмінності регіонів, учасники обговорень дійшли спільних висновків щодо доцільності та формату можливої криміналізації товарної контрабанди. Основна теза, яка звучала у виступах: «Потрібно контрабанду зробити занадто дорогою».

Загалом учасниками було зроблено такі висновки:

1. На сьогодні у держави недостатньо інструментарію для подолання товарної контрабанди.
2. Відповідно, запровадження кримінальної відповідальності за товарну контрабанду є необхідним.
3. Важливою є можливість застосування альтернативних позбавленню волі видів кримінальної відповідальності за здійснення товарної контрабанди (штрафів, вилучення предметів контрабанди та інших санкцій), але в рамках саме кримінального провадження зі всіма відповідними наслідками.
4. Підхід до вирішення проблеми контрабанди має бути комплексним і включати такі складові:
   - відповідальність не тільки виконавців, а й інших співучасників контрабанди, у т. ч. організаторів;
   - організація обміну інформацією з іншими країнами;
   - впровадження повноцінного постмитного аудиту;
   - удосконалення технічного оснащення митниці;
   - автоматизація процесів та вдосконалення ризикорієнтованого підходу;
   - підвищення зарплат митникам;
   - здійснення інших заходів.

Що стосується «інших заходів», було зазначено, що сама по собі криміналізація товарної контрабанди не може бути єдиним інструментом боротьби з цим явищем. Вона має працювати в комплексі з іншими механізмами. Ефективна боротьба з контрабандою неможлива без ефективно діючої правоохоронної та судової систем. Отже, це має бути комплекс заходів.

Таким чином, проведене опитування і глибинні дослідження показали, що представники бізнесу та держави підтримують криміналізацію незаконного перевезення товарів через кордон, але за умови застосування альтернативних до позбавлення волі санкцій за це правопорушення. Також було наголошено на необхідності комплексного підходу до боротьби з контрабандою, що включає не лише криміналізацію цього діяння, але й створення ефективно діючої правоохоронної системи.

3. Ефективність покарання

Більшість респондентів П'ятого щорічного опитування 1000+ експортерів та імпортерів, а також представники бізнесу та влади, що взяли участь у регіональних адвокаційних кампаніях, загалом підтримують криміналізацію товарної контрабанди.

У цьому випадку постає логічне питання щодо дієвості такого інструмента в разі його запровадження.

Дієвість покарання прямо залежить від умов, зафіксованих у нормативних актах, а також реальної практики застосування цих норм правоохоронними органами та судами. Поєднання можливостей, сформульованих законодавцем у нормативних актах, та практика правозастосування цих норм, яка реалізується правоохоронними органами та судами, спільно формують відповідний інструмент та його ефективність.

Експерт CASE Україна Андрій Саварець у статті «Кримінально некарана контрабанда»[9] навів статистику, яка вказує на неефективність як діючої до 2012 року системи кримінальних покарань за контрабанду всіх груп товарів, так і сумнівну ефективність кримінального покарання після 2012 року. За даними, наведеними Андрієм Саварцем, «*до скасування кримінальної відповідальності за контрабанду товарів за 2011 рік лише три особи отримали реальні строки позбавлення волі за контрабанду товарів. Вісім осіб відбулися випробувальним терміном, а 12-тьом особам покарання було замінено на більш м'яке, зокрема на штраф (10 осіб) та арешт (2 особи).*» Подібна ситуація спостерігається з розслідуванням кримінальних проваджень із контрабанди та притягненням винних осіб до відповідальності й у 2018 році. Так, у вже згаданій статті пан Саварець наводить аналіз інформації за 2018 рік: *«Згідно зі статистикою з офіційного веб-сайту Генеральної прокуратури України у 2018 було зареєстровано 125 кримінальних проваджень за контрабанду зброї та культурних цінностей і 212 проваджень за контрабанду наркотиків. Яка подальша доля цих справ? Лише половину відкритих кримінальних проваджень було розглянуто в суді, ще менше вироків було винесено. Однак цікаво інше - що це за вироки? Зазвичай реальні терміни присуджуються досить рідко, судді задовольняються штрафами та умовними термінами*».

З цього зрозуміло, що **наявність більш жорсткого покарання за злочин не завжди забезпечує його ефективне застосування. А отже, і покарання перестає виконувати свою функцію.**

У статті Найденка О. Є. «Боротьба з контрабандою як один із методів забезпечення митної безпеки держави»[10] на підставі даних Державної фіскальної служби наводяться основні показники правопорушень у сфері митної справи за 2013 - 2018 роки. Відповідно до цих даних у 2018 році загальна кількість заведених справ про порушення митних правил становила 48 877, що на 47,6 % більше, ніж у 2013 р., а сума, на яку були скоєні правопорушення, збільшилася в 4,3 раза. На думку автора дослідження, «*діяльність митних органів сприяла позитивній динаміці щодо запобігання та*

[9] https://cost.ua/news/762-kryminalno-nekarana-kontrabanda/

[10] Найденко О. Є. к.е.н. доцент кафедри митної справи та оподаткування, Харківський національний економічний університет імені Семена Кузнеця, «Боротьба з контрабандою як один із методів забезпечення митної безпеки держави» Електронне наукове фахове видання з економічних наук «Modern Economics», №17 (2019), 172-176 https://modecon.mnau.edu.ua | ISSN 2521-6392

протидії порушення митних правил як за відносними, так і абсолютними результативними показниками».

Водночас, хоча статистика і свідчить про активізацію діяльності митниці у сфері протидії порушенню митних правил, на жаль, з висновком про успішність протидії цьому явищу погодитись важко. Як видно з Таблиці 1, (а) кількість справ постійно зростає, що навряд свідчить про успішність запобігання контрабанді», (б) співвідношення обсягів накладених та стягнених штрафів залишається надзвичайно низьким. Якщо припустити, що кожного наступного року стягуються минулорічні штрафи, це співвідношення становило 25% у 2018 році, що співставно з 23% у 2014 році. Якщо ж припустити, що накладені протягом року штрафи стягуються в межах того ж календарного року, ситуація виглядає ще гіршою – у 2018 році обсяг стягнутих штрафів склав 1% від накладених; (в) кількість справ, які передані до суду, стабільно залишається значно вищою за кількість припинених справ, тобто більшість відкритих справ роками перебувають на розгляді. І цей перелік невідповідностей можна продовжити. Отже, поточна система боротьби з порушенням митних правил, у тому числі з контрабандою, також не є ефективною.

Табл.1. Основні показники правопорушень у сфері митної справи за 2013 - 2018 роки

Основні показники	**2013 рік**	**2014 рік**	**2015 рік**	**2016 рік**	**2017 рік**	**2018 рік**
Заведено справ про порушення митних правил	23299	15108	17808	23235	32282	48877
на суму, млн. грн.	796,15	704,22	1814,22	2093,79	1596,4	3444,67
Розглянуто справ про порушення митних правил митницями ДФС	6947	5292	7004	12839	21652	39191
Накладено штрафів, млн. грн.	54,90	67,36	615,63	555,87	503,28	9822,75
Стягнуто штрафів, млн. грн.	14,67	12,48	20,38	31,32	59,28	124,61
Справи про порушення митних правил, передані на розгляд судів	15228	9944	9771	8833	7791	6239
на суму, млн. грн.	698,86	610,62	1773	1906,29	1472,61	2530,17
Конфіскацію застосовано, млн. грн.	195,04	182,17	898,48	354,42	432,22	268,5
Припинено справ про порушення митних правил	1406	963	798	748	1061	916
на суму, млн. грн.	399,67	291,12	465,5	539,11	822,84	784,38

Джерело: стаття Найденка О. Є. «Боротьба з контрабандою як один із методів забезпечення митної безпеки держави»

Прихильники криміналізації контрабанди вбачають, що посилення відповідальності за такі діяння забезпечить зменшення кількості порушень правил переміщення товарів через митний кордон України, створить умови для більшого надходження відповідних митних платежів до державного бюджету, а також позитивно вплине на розвиток національної економіки.

Однак питання ефективності правозастосування жорсткіших (кримінальних) санкцій в Україні залишається відкритим, адже успішна боротьба з контрабандою неможлива без ефективно діючих правоохоронної та судової систем. Поки загальна система правосуддя не може впоратися зі своєю функцією, посилення санкцій із вищою імовірністю веде до зростання корупції, а не до зменшення правопорушень.

4. Висновки та рекомендації

Висновки

Незважаючи на певні протиріччя, характерні для позицій різних стейкхолдерів, можна зробити декілька основних висновків:

1. Наразі у держави відсутні дієві інструменти для подолання товарної контрабанди.
2. Серед бізнесу та представників влади існує високий рівень підтримки необхідності посилення відповідальності за товарну контрабанду шляхом запровадження кримінальної відповідальності за такі діяння.
3. Серед стейкхолдерів поширена думка, що **не треба** запроваджувати кримінальну відповідальність саме у вигляді позбавлення волі. Натомість, пропонується застосовувати інші види санкцій у рамках кримінальної відповідальності.
4. Ефективна боротьба з контрабандою неможлива без ефективно діючої правоохоронної та судової систем, а також застосування всього комплексу інструментів митного напрямку.
5. Реальна боротьба з контрабандою можлива лише за системного підходу та впровадження комплексу різних заходів. Само по собі запровадження кримінальної відповідальності за товарну контрабанду без запровадження інших інструментів у митній сфері не вирішить проблеми.

Рекомендації

- ✓ Перед ухваленням рішення щодо впровадження кримінальної відповідальності за товарну контрабанду необхідно провести широке громадське обговорення цього питання із залученням усіх стейкхолдерів для уникнення ухвалення непродуманих рішень.
- ✓ При опрацюванні питання щодо криміналізації товарної контрабанди варто приділити увагу альтернативним до позбавлення волі санкціям за таке правопорушення. Такими санкціями можуть бути: застосування значних штрафів, конфіскація не тільки предметів контрабанди, а й засобів контрабанди, включно з автомобілями, конфіскація всього майна, заборона на виїзд за кордон тощо.
- ✓ Такий підхід забезпечить одночасно і потенційно високу дієвість санкції, і її гуманність до правопорушника в порівнянні з позбавленням волі. Такий підхід також є компромісним варіантом, який може дозволити поєднати позиції прихильників посилення відповідальності за товарну контрабанду і противників повторної криміналізації таких діянь.
- ✓ У будь-якому разі владі варто уникнути поспішних рішень і проаналізувати різні варіанти дій та їхні наслідки. В умовах недосконалої правоохоронної системи та наявних проблем у судовій системі України поспішна криміналізація не тільки не вирішить наявної проблеми, а може сприяти додатковій корумпованості експортно-імпортної діяльності та збільшити ризики втручання правоохоронних органів у господарську діяльність суб'єктів підприємницької діяльності.



ІНСТИТУТ
ЕКОНОМІЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ
ТА ПОЛІТИЧНИХ КОНСУЛЬТАЦІЙ

ГО «Інститут економічних досліджень та політичних консультацій»

вул. Рейтарська 8/5-а,
01054 Київ, Україна
тел. + 38 044 278-63-42
факс + 38 044 278-63-36
institute@ier.kiev.ua
www.ier.com.ua