

## ИДЕНТИФИКАЦИЯ НА ПРОБЛЕМИТЕ ПРИ ПРОТИВОДЕЙ- СТВИЕТО НА КОНТРАБАНДАТА НА ТЮТЮНЕВИ ИЗДЕЛИЯ В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Гергана Цанкова<sup>1</sup>  
e-mail: [g.tsankova@unwe.bg](mailto:g.tsankova@unwe.bg)

### Резюме

*Целта на настоящото изследване е да се идентифицират проблемите в политиките на противодействие на контрабандата с тютюневи изделия в правен, организационно-координационен, комуникационен, икономически и социално-културен аспект, да се предложат мерки за усъвършенстване на противодействието на контрабандата с тютюневи изделия в страната и да се предложи концептуален модел за усъвършенстване на противодействието на контрабандата с тютюневи изделия в Република България. Моделът включва освен процесите, но и участниците в него. Целта на модела е да определи водеща институция по отношение противодействието на контрабандата с тютюневи изделия, която ще осигурява координация, комуникация и взаимодействие между компетентните държавни структури при прилагането на мерки за противодействие на контрабандата, контрол на движението на рискови стоки и товари на територията на страната. Предложеният нов модел за усъвършенстване на съществуващия такъв е надграден, като съществените елементи на системата за противодействие на контрабандата с тютюневи изделия от страна на участниците в него отразява навременно вътрешните и външните изменения на средата за сигурност и свързаните с него нови предизвикателства и социално-икономически фактори, които оказват влияние върху изменение на системата за управление на тези процеси. Моделът отразява информационната осигуреност в областта на международното сътрудничество и придобиването на информация за измененията на средата за сигурност, по отношение на контрабандата с тютюневи изделия, измененията на социално-икономическите фактори, които могат да доведат до стимулиране или намаляване на нивото на тази организирана престъпност. Това подпомага усъвършенстването на организационно-комуникационния аспект като част от общата международна и национална политика за противодействие на контрабандата с тютюневи изделия, насочена към споделянето на общите ресурси, планирането на международно ниво и адаптирането на националните структури по отношение на оперативното, тактическо и технологично осигуряване на това противодействие. Изследването се базира на декомпозиране и анализ на публични политики, които осъществяват и съдействат за противодействието на контрабандата с тютюневи изделия.*

<sup>1</sup> Доктор, катедра „Интелектуална собственост и технологичен трансфер“, Бизнес факултет, УНСС

**Ключови думи:** контрабанда, тютюневи изделия, политики, противодействие, несъвършенства

**JEL:** O17

### **Увод**

Противодействието на контрабандата с тютюневи изделия е средство за повишаване на икономическата сигурност на страната, което е предпоставка за устойчиво развитие на икономиката и обществото. Икономическата сигурност се разглежда като важна качествена характеристика на съвременната икономика и като фактор, който гарантира стабилното функциониране на икономиката. Чрез контрабандата на тютюневи изделия страната ни губи данъчни сборове от акцизи, данъци и ДДС. Контрабандата на тютюневи изделия намалява БВП на страната и развива сивата икономика. Търговията и използването на нерегламентирани от закона тютюневи изделия води до увеличаване на достъпността на по-голяма група от хора, потребяващи такъв тип изделия, както и задълбочава социалното неравенство. Наблюдава се, че контрабандата се развива и процъфтява в райони с по-високи нива на безработица и по-необразовано население. Средствата генерирани от контрабандата на тютюневи изделия създават база за развитие на други престъпни дейности, като трафик на наркотици, тероризъм, трафик на хора, корупция и др., което води до финансиране и развитие на организирани престъпни групи и финансиране на по-широк спектър от престъпни дейности.

Първостепенен момент е дефицитът на аналитичната дейност в Република България за прилагане на целесъобразен инструментариум, основан на социално-икономическите показатели за оценка и анализ на въздействията, в резултат на контрабандата на тютюневи изделия, за социалната сигурност на страната. Отсъствието на адекватна оценка на въздействията е пречка за установяване и прилагане на ефикасна политика и нормативна рамка за постигане на ясни и реалистични цели на противодействието на контрабандата с тютюневи изделия.

### **Идентификация на проблемите в политиките на противодействие на контрабандата с тютюневи изделия в Република България**

Разпространяването на тютюневи изделия може да се определи като проблем, тъй като предизвиква сериозни последици върху общественото здраве и икономиките на страните. За да се намалят негативните последици от контрабандата на тютюневи изделия е необходимо широко международно

сътрудничество и участие на всички страни за ефективен, правилен и координиран международен отговор.

Връзката между икономиката и противодействието на контрабандата на тютюневи изделия е много тясна. От една страна, тя произтича от самото противодействие на контрабандата, тъй като то се свежда основно до превенция, защита и наказателно преследване на извършителите. Тези дейности на свой ред оказват положително въздействие върху съответната икономика, тъй като противодействието на контрабандата спомага за развиването на легалната икономика, което поражда и стимули за инвестиции в нея. От друга страна, връзката между противодействието на контрабандата на тютюневи изделия и икономиката произлиза и от финансирането на самото противодействие, което оказва влияние не само върху качеството на самото противодействие и страната, в която се осъществява, но също така и върху държавите, чиито граждани участват в процеса контрабанда, както и държавите на крайна експлоатация. Всичко това поражда необходимостта да се анализират онези икономически аспекти на противодействието на контрабандата на тютюневи изделия, които имат съществено значение върху развитието на икономиката.

За да се разкрият икономическите аспекти на противодействие на контрабандата с тютюневи изделия е необходимо да се оценят тенденциите в изменението на брой задържани късове цигари, брой на празните опаковки нелегални цигари, в резултат на което да се оценят загубите за държавния бюджет и ефективността на управление на ресурсите при противодействие на контрабандата.

**Таблица 1:** Задържани количества цигари, предназначени за нелегално разпространение в периода 2012 – 2020 г. (в брой къса)

Задържани количества цигари, предназначени за нелегално разпространение									
Година	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Общо за годината</b>	83683408	44028942	32196034	27691308	44420159	37144137	51212767	33905084	16075618

*Източник:* Годишни доклади на Агенция „Митници“.

Най-голям брой цигари, предназначени за нелегално разпространение, са задържани през 2012 г., а именно 83 683 408 къса, а най-малко през 2020 г. – 16 075 618 къса.

В процеса на контрабандата участват, от една страна, физическите и юридическите лица – организирани престъпни групи и институциите, за-

нимаващи се с процеса на противодействие на контрабандата. Без детайлен анализ може да се определи и заключи, че всички те имат различно целеполагане за изпълнение на дейностите, в които са компетентни и могат да вземат решение. Един от основните проблеми е, че понякога техните функции се припокриват.

### ***Правни несъвършенства в настоящата политика на противодействие на контрабандата с тютюневи изделия***

Противодействие на контрабандата на тютюневи изделия е административна дейност, определена от провежданата политика и нейната законодателна уредба. Прилаганата практика за противодействие е определена с нормативните актове за контрол и начините за тяхното приложение.

По отношение на наказателната отговорност страната ни разполага с множество материални и процесуални норми по отношение на организираната престъпност, към която принадлежи и контрабандата с тютюневи изделия. Съществуването на толкова и различни норми благоприятства проследяването на престъпни деяния, но проблемът не е в самите норми, а в тяхното прилагане от страна на противодействащите на контрабандата с тютюневи изделия органи.

По отношение на регулаторния режим на тютюневи изделия в страната може да се обобщи, че мерките за противодействие на контрабандата с тютюневи изделия са предвидими, с оглед на това, че държавата ни е член на Европейския съюз и спазва мерките, определени от европейското законодателство и международните договори, по които е член.

Съществен проблем е и натрупването на запаси от тютюн и тютюневи изделия, които се разпространяват на местния пазар преди бъдещо увеличаване на акцизите на тютюневите изделия, което само по себе си води до избягване на данъци и намалява приходите за държавата.

Съществен ефект по отношение на правния аспект на политиката на противодействие на контрабандата с тютюневи изделия е различната интерпретация на престъплението. В едни случаи, контрабандата с тютюневи изделия се класифицира като „административно нарушение“, в други – като „престъпление“. От там идва и неефективното взаимодействие между институциите по отношение на наказанията. По този начин съществуващата политика на противодействие на контрабандата с тютюневи изделия дава възможност на лицата, осъществяващи незаконната дейност контрабанда да използват методи и средства, чрез които да намалят степента на наказателна отговорност. Използването на такъв недиференциран подход по отношение на наказателната отговорност стимулира контрабандата с тютюневи изделия.

### ***Социално-културни несъвършенства в политиката на противодействие на контрабанда с тютюневи изделия в страната***

По отношение на социално-културния ефект на противодействие на контрабандата с тютюневи изделия може да се заключи, че в настоящата политика не се прилагат методи за информиране на гражданското общество за последствията от контрабандата и незаконната търговия с тютюневи изделия върху обществото и икономиката на страната. По-голямата част от населението не са запознати с неблагоприятните последици, които биха имали върху здравето използването на незаконни тютюневи изделия, защото тези изделия не са проверени и не е ясно какво е съдържанието им и какво би причинила употребата им. Обществото не е запознато с ефектите, които нанася контрабандата с тютюневи изделия върху държавния бюджет и участието на лицата, извършващи такъв тип деяние като част от организирани престъпни групи и стимулиране на друг тип незаконни дейности.

### ***Организационно-структурни несъвършенства***

Съществуващите несъвършенства по отношение на организационните и координационните аспекти на противодействието произтичат от факта, че наличието на множество институции, занимаващи се в борбата на тази нелегална дейност води до некоординирано и ефективно използване на ресурси. Проблемът произтича от факта, че не е ясно коя е водещата институция по отношение на противодействието на контрабандата с тютюневи изделия. Не е ясно коя от институциите има най-голям интерес да противодейства на контрабандата. Ако множество хора страдат от здравословни проблеми, причинени от употребата на нелегални тютюневи изделия, то би трябвало Министерство на здравеопазването да има най-голям интерес. Ако държавата губи средства и държавният бюджет е ощетен, то би следвало водещият интерес да е от Министерство на финансите. Ако много хора с тази си дейност развиват дейност допълнителна престъпна и използват средствата, придобити от нея, за финансиране на други престъпни дейности, то би трябвало да има водеща роля МВР и ГДБОП. Ако считаме, че контрабандата с тютюневи изделия и свързаните с нея други престъпни дейности, особено по линия на корупцията, са заплаха за Националната сигурност, то водещата роля би била на ДАНС.

По отношение на организационните несъвършенства на противодействието на контрабандата с тютюневи изделия могат да се посочат следните примери:

1. Гранична полиция не разполага с необходимата териториална компетентност, за да приложи целия свой инструментариум за противодействие.
2. Митниците не разполагат с достатъчно квалифицирани кадри в областта на оперативното противодействие, заплащането на служителите е силно подценено, натоварването им е далече над общото за страната.
3. Независимо, че в областта на граничния контрол служителите на АМ и ГДГП са в обща инфраструктура и работят „в непосредствено съседство“ за извършване на необходимите проверки, координацията в дейността им се извършва от две различни министерства – МФ и МВР, които са със самостоятелни централизирани управленски структури.
4. На територията на т. нар. „зелена граница“, представители на Митниците не присъстват, но в допълнение с оглед противодействието на трафика на хора и нелегалната миграция в граничната зона често са командировани служители на „Специални сили“ на Министерство на отбраната.
5. На територията на т. нар. „синя граница“ е значително ограничено взаимодействието между служителите на Гранична полиция и митниците, защото последните не разполагат с плавателни съдове.
6. Контролът на Министерството на транспорта и съобщенията върху частни превозвачи е затруднен, тъй като много от тях са в офшорни фирми.
7. Не на всички пристанища и летища са изградени постоянно функциониращи ГКПП. Например на летище Горна Оряховица или други селскостопански летища или няма никакъв контрол, или има само граничен контрол, докато митническият контрол е „на повикване“ – митническите служители са в града, а не в рамките на летищния комплекс. Това дава възможност при определени условия да се осъществява контрабандно транспортиране и укриване на внесена или реекспортирана стока.
8. Наред с изградените ГКПП на много летища и пристанища се допуска навлизане в граничния пункт и през други пропускателни точки в рамките на същия транспортен комплекс. На летище София съществуват няколко пропускателни пункта, включително и такива, през които преминава голямо количество стоки. На тях няма митнически или граничен контрол, а само ведомствена охрана на летището. Тези служители нямат необходимата подготовка или технически средства за извършване на проверки на пренасяните стоки, а и такова задължение не може да им бъде вменено, тъй като би противоречало на действащото законодателство. Наблюдава се неефективен механизъм за контрол, който не включва отговорност и точна регламентация.

В допълнение към организационно-координационните несъвършенства, и след направен преглед, анализ и оценка на настоящите политики за противодействие на контрабандата с тютюневи изделия трябва да се посочи и още една слабост – няма ясна парадигма за това коя е националната институция или колективен орган, който е с водеща роля в областта на противодействието на контрабандата.

От една страна, са налице огромен брой участници (подчинени на различни министерства и ведомства) в сложния процес на противодействие на контрабандата, от друга – няма ясно възложени стратегически управленски функции и водеща роля на организация, която да е отговорна да планира и осъществява стратегическите политики на държавата за ограничаване на контрабандата и нелегалната търговия с тютюневи изделия.

Това води до отсъствие на общо институционално целеполагане при противодействието на контрабандата с тютюневи изделия. Това води до невъзможността някоя от институциите да постави противодействието на контрабандата като приоритетна цел и да се съставят подцели, с които да се съобразят и останалите участници в този процес. По този начин всяка институция работи по противодействието на контрабандата с тютюневи изделия по заложен цели само за конкретна институция, но те не са приоритетни за останалите участници в противодействието.

В настоящата ситуация съществуват проблеми при целеполагането, тъй като всяка институция, ангажирана в противодействието на контрабандата с тютюневи изделия работи по свой закон. Например Министерството на здравеопазването следва принципите в Закона за здравето, Министерство на земеделията се основава на Закона за тютюна, тютюневите и свързаните с тях изделия, Министерството на финансите следва Закона за акцизите и данъчните складове, Агенция „Митници“ – Закона за митниците, ДАНС – Закон за държавна агенция „Национална сигурност“, КПКОМПИ – Закона за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество. Всяка една от институциите има отделно ръководство, докладва пред различни държавни ръководители, съответно това води до некоординирано управление на противодействието. Некоординираното управление е следствие и на различните подходи на целеполагане в различните институции, сложна координация на структури на някой от тях и отчитащи резултатите си на различни ръководители.

Друг недостатък на съществуващите политики за противодействие на контрабандата с тютюневи изделия е свързан с комуникацията между отделните институции. От една страна, комуникацията е ад хок – само по конкретен повод, не е системна и не отчита дейността по превенция. От друга – дейността по превенция се организира от МЗ, БАБХ, общини и други контролни орга-

ни, които не разполагат с достъп до класифицирана информация и които не са запознати с политиките по оперативно противодействие и разследване, осъществявани от МФ, МВР, ДАНС, ПРБ. И накрая – МФ, МВР, ДАНС и ПРБ се запознават с дейността по превенция на МЗ. БАБХ, общини и други само по конкретен повод, но не и системно.

Следващо организационно-координационно несъвършенство в съществуващите политики се открива в отсъствието на обща и споделена от всички институции база данни, в която да се въвеждат, събират, свързват, анализират, оценяват, контролират действията на всички лица във веригата от засяване, отглеждане, преработка, производство, складиране, транспорт и логистика, търговия. Това е породено от факта, че не съществува единна база от данни, която да е достъпна от всички институции, занимаващи се с противодействие на контрабандата с тютюневи изделия. Например при справка на страницата на Министерството на земеделието, храните и горите се открива само регистъра на нови тютюневи изделия, но не и на производителите на тютюневи изделия. Така публичният по закон регистър фактически не съществува, а Министерство на икономиката, подобно на МЗХ, не изпълнява част от законоустановените си задължения. По отношение на проследяването на контрабандни и свързаните с тях продукти – липсва единен регистър на производствените съоръжения и машини за територията на страната, което улеснява изкупуването им от потенциални закононарушители. Така дори при констатиране на контрабанда на тютюневи изделия и се стигне до изземване на оборудването и съоръженията, свързани с производство на тютюневите изделия от държавните органи и по-конкретно КПКОМПИ, то няма как да бъде проследено.

### ***Ефект по отношение международното сътрудничество***

За да се осъществи модел за противодействие на контрабандата на тютюневи изделия трябва да се вземат под внимание характеристиките и на основните компоненти – превенция, анализ на риска, подготовка и защита, както и наказателно преследване. В областта на противодействието на контрабандата на тютюневи изделия, международното сътрудничество означава обмяната на опит и добри практики, участието в международни проекти по противодействие, изграждане на партньорства по линия на двустранното и многостранното сътрудничество и реализиране на международни проекти, насочени към противодействие на контрабандата. Също така международното сътрудничество включва и обмяната на данни и информация за съвместната дейност на различните правоприлагащи институции от две или повече държави.



### ***Ефект по отношение подготвеността на кадрите, участващи в процесите на противодействие на контрабандата с тютюневи изделия***

Всички дейности по противодействие на контрабандата с тютюневи изделия се извършват от служители от различни ведомства и институции, с различна степен на подготовка, което само по себе си води до различно разглеждане на дейностите, свързани с контрабанда с тютюневи изделия и тези, по линия на противодействието на контрабандата с тютюневи изделия.

### **Насоки за усъвършенстване на противодействието на контрабандата с тютюневи изделия в Република България**

За да е ефективна политиката за противодействие на контрабандата с тютюневи изделия е необходимо да се съчетаят наказателно-правните мерки с административните, икономически и други обществени форми на въздействие върху контрабандата с тютюневи изделия.

Приемането на по-диференциран подход при определяне на вида и размера на наказанията с оглед длъжностната характеристика на деца при противодействието на контрабандата с тютюневи изделия, с правни средства би довел до по-добри резултати и би намалил размера на корупцията по отношение на контрабандата с тютюневи изделия. Необходимо е да се унифицира подхода в политиката на противодействие на контрабандата с тютюневи изделия, за да се намали размера на контрабандата в страната. Трябва да се избере един от двата подхода по отношение на наказанията – дали контрабандата да се характеризира като „административно нарушение“ или като „престъпление“. За да е ефективна политиката на противодействие на контрабандата с тютюневи изделия е необходимо да се наказват всички случаи на контрабанда, без значение дали говорим за контрабанда на една кутия контрабандни цигари или един камион с незаконни тютюневи изделия. По този начин лицата осъществяващи контрабанда ще са наясно, че и пренасянето на една кутия незаконни тютюневи изделия ще се наказват.

Наказателното преследване е компонент с изключителна важност в базисния модел за борба с контрабандата на тютюневи изделия – преследването се явява един вид гаранция, че извършителите на престъплението ще получат своето справедливо наказание и няма да навреждат повече на обществото.

Информираността на гражданите по отношение на наказателното проследяване, санкции и наказания по отношение на хората, извършващи контрабанда с тютюневи изделия, би спомогнало за противодействието на контрабан-

дата с такъв тип изделия. По отношение на противодействието на контрабандата с тютюневи изделия в социално-културен аспект се препоръчва провеждането на информационни кампании, свързани с потреблението на нелегални тютюневи изделия, които водят до увреждане на здравето на потребителите на тези изделия. Необходимо е да се повиши ролята на гражданското общество в политиката на противодействие на контрабандата с тютюневи изделия, тъй като по този начин институциите по линия на противодействието биха получили съдействие от гражданите чрез сигнали за разкриване на случаи на контрабанда или случаи, при които имат съмнение за такава, например наблюдават процеси, които са нетипични – движение на различни превозни средства в даден район, наличие на хора с неясна дейност. Това ще спомогне разкриването на контрабанда с тютюневи изделия в различните подпроцеси.

За усъвършенстване на противодействието на контрабандата с тютюневи изделия по отношение на организационно-структурен ефект, трябва да се определи една от всички институции, по линия на противодействието на контрабандата с тютюневи изделия като водеща в управлението на процесите, свързани с контрабандата с тютюневи изделия. По този начин конкретната институция ще постави своите цели и целите, които трябва да следват останалите институции в противодействието на контрабандата с тютюневи изделия. Без общо целеполагане и без контрол и анализ на изпълнените цели не би могло да се противодейства на контрабандата ефективно. По този начин институцията, с водеща роля, ще има възможността да определи противодействието на контрабандата с тютюневи изделия като приоритетна цел, ще е получила повече средства за реализирането на ефективна политика на противодействие и не биха се разходвали ресурси за припокриване на дейности с други структури. Институцията, избрана за водеща, ще изготви стратегия за противодействие на контрабандата с тютюневи изделия, която да следва и да контролира изпълнението на тази стратегия от другите участници в противодействието на контрабандата с тютюневи изделия.

За да се усъвършенства противодействие на контрабандата на тютюневи изделия трябва да се подобри контрола на гранични пунктове, КПП и проверки на превозните средства, особено ако шофьорите или товарът изглеждат съмнително. Също така, може да се противодейства на контрабандата като се подобри контрола към митническите служители, тъй като контрабандата е свързана с друг тип престъпна дейност, а именно корупция. Наличие на корупция и постъпили парични средства към митническите служители, обикновено води до повишаване стандарта им на живот – купуване на имоти, коли и т.н. Това е един от начините за разкриване на корупцията и свързаната с нея контрабанда.

От управленска гледка точка, органите, противодействащи на контрабандата на тютюневи изделия, могат да изготвят карти на движението на контрабандни стоки. След като процесът е картографиран, специалистите по подобряване имат визуална диаграма за това как се работи – проблемите и възможностите, предотвратяващи доброто изпълнение.

За целите на противодействието на контрабандата на тютюневи изделия на вътрешния пазар са необходими национални мрежи от екипи за разкриване на контрабанда на територията на държавата, които да работят за прекъсването и разбиването на доставките и на разпространението на незаконни тютюневи изделия в търговската мрежа, на работното място и в частните обекти. Това включва създаването на мобилни звена за контрол (контрол на втора линия) и разширяването на контрола, така че той да обхваща пунктовете за проверка във вътрешността и пазарите.

Съществуващата политика на противодействие на контрабандата с тютюневи изделия трябва да бъде развивана и надграждана, но елементите, които съдържа (превенция, анализ на риска, подготовка и защита и наказателно преследване) са основополагащи при противодействието на контрабандата на тютюневи изделия. Дейностите по тези елементи следва да бъдат прилагани съгласувано на национално и на международно ниво.

По отношение на международното сътрудничество като елемент от противодействието на контрабандата е важно да се отбележи, че то е от съществено значение за осъществяване на обмен на практики и обединяване на усилията. Тези усилия, както от българска страна, така и усилия от страните на транзит и крайна дестинация, водят до координирани действия с цел борба с трафика. Международното сътрудничество се изразява и в участието в международни проекти и възможностите за увеличаване на финансовия и човешки ресурс, възможностите за достъп до данни и анализи, както и практики за мониторинг. Съществува международно сътрудничество в областта на противодействие на контрабандата, но то трябва да се подобри от гледна точка на организационно-комуникационен аспект, споделяне на ресурсите и обща политика на противодействие на контрабандата с тютюневи изделия. Опитът до момента показва, че при противодействието на контрабандата в страната, както и в другите европейски страни, овладяването на проблема с нелегалните тютюневи изделия и тяхната контрабанда не може да бъде реализиран само с обединяването на усилията на институциите на национално ниво, а чрез комплексно международно сътрудничество, включващо и неправителствените организации, медиите и широката общественост. Решаването на проблемите, свързани със злоупотребата и разпространението на контрабандни тютюневи изделия не може да бъде отговорност на една

институция. За тяхното преодоляване са необходими съвместните усилия на цялото общество.

За да е ефективно противодействието на контрабандата с тютюневи изделия са необходими квалифицирани и подготвени кадри – за това трябва да се провеждат обучения на служители в областта на противодействието на контрабандата на тютюневи изделия. В предлагания модел на противодействие на контрабандата с тютюневи изделия е изготвен курс за обучение на служителите, занимаващи се с противодействие на контрабандата с тютюневи изделия. Изключително важно е сътрудничеството както между националните институции, ангажирани с процеса на противодействие, така и на международно ниво – получената информация показва също така, че са положени усилия за организиране на съвместни разследвания и за създаване на съвместни екипи за разследване и че в това отношение е натрупан положителен опит.

### **Подобрен модел за организационно-координационното и комуникационно усъвършенстване на противодействието на контрабандата с тютюневи изделия в страната**

По отношение на усъвършенстването на противодействието на контрабандата с тютюневи изделия в правен аспект, е необходимо да се уеднаквят критериите по отношение на наказанията. Предлаганият модел на усъвършенстване на противодействието в този аспект е всички случаи на контрабанда да се квалифицират като престъпление. Трябва да се наказват случаите на контрабанда и на една кутия контрабандни тютюневи изделия еднакво като такива с по-големи количества.

В настоящия модел водеща роля в противодействието на контрабандата с тютюневи изделия е определена на МВР, като МВР ще осигурява координация, комуникация и взаимодействие между компетентните държавни структури при прилагането на мерки за противодействие на контрабандата, контрол на движението на рискови стоки и товари на територията на страната. МВР ще взаимодейства между Министерство на здравеопазването, храните и горите, Главна дирекция „Борба с организираната престъпност“, Главна дирекция „Национална полиция“ и Главна дирекция „Гранична полиция“, Държавна агенция „Национална сигурност“, Агенция „Митници“, Националната агенция за приходите към министъра на финансите и Изпълнителна агенция „Автомобилна администрация“ към министъра на транспорта, информационните технологии, съобщенията и КПКОМПИ.

Предложеният нов модел за усъвършенстване на съществуващия такъв е надграден като съществените елементи на системата за противодействие на контрабандата с тютюневи изделия от страна на участниците в него, отразя-

ва навременно вътрешните и външните изменения на средата за сигурност и свързаните с него нови предизвикателства и социално-икономически фактори, които оказват влияние върху изменение на системата за управление на тези процеси. Този модел е предизвикателство по своята същност, тъй като той представя подобрен модел, съдържащ елементите като превенция, анализ на риска, подготовка, защита и наказателна отговорност като основополагащи елементи при политиката за противодействието на контрабандата на тютюневи изделия. Моделът отразява информационната осигуреност в областта на международното сътрудничество и придобиването на информация за измененията на средата за сигурност по отношение на контрабандата с тютюневи изделия, измененията на социално-икономическите фактори, които могат да доведат до стимулиране или намаляване на нивото на тази организирана престъпност. Това подпомага усъвършенстването на организационно-комуникационния аспект като част от общата международна и национална политика за противодействие на контрабандата с тютюневи изделия, насочена към споделянето на общите ресурси, планирането на международно ниво и адаптирането на националните структури по отношение на оперативното, тактическо и технологично осигуряване на това противодействие.

На национално ниво, моделът, който се предлага в изследването за целепологането в политиката за противодействие на контрабандата с тютюневи изделия трябва да се прилага от Министерство на вътрешните работи чрез представляващите го основни структури, участници в този процес, а именно: ГДБОП (за транснационалната контрабанда), ГДНП (за вътрешното разпространение на контрабандни стоки) и ГДГП (за контрола на лица свързани с контрабанда – по границите). МВР като правоприлагащ орган, осигурява координация, комуникация, контрол и взаимодействие между компетентните държавни структури при прилагането на мерки за противодействие на контрабандата, контрол на движението на рискови стоки и товари на територията на страната. За осъществяване на тези си функции МВР изисква пълна и анализирана информация по дейностите на всички процеси свързани с контрабандата с тютюневи изделия от Център по организация, координация, комуникация, контрол и анализ на противодействието на контрабандата с тютюневи изделия (ЦОКККАПКИ). Организационната структура е представена на фигура 2, като чрез цифрите са изразени основните комуникационни връзки между отделните структури.

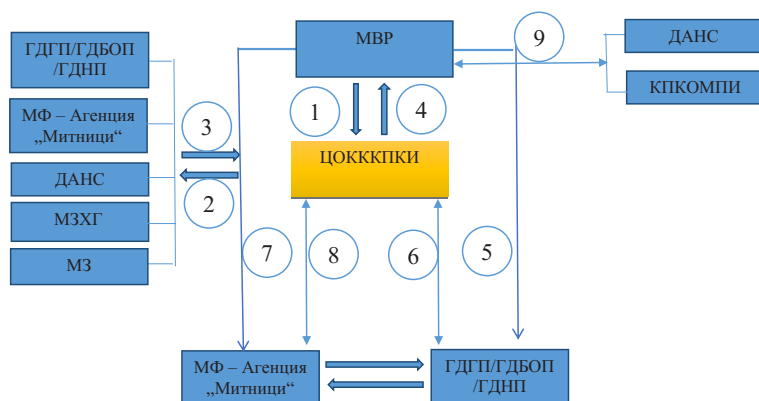
Предложението за създаването на такъв център е породено от необходимостта да се създаде обща и споделена от всички институции база данни, в която да се въвеждат, събират, свързват, анализират, оценяват, контролират дейностите на участниците във веригата от засяването на тютюн, неговото отглеждане, преработката му, производството му в различни изделия, складирането, транспортирането, логистиката и търговията. По този начин се

създава единна база от данни, която да се ползва от всички институции, ръководени от общото целеполагане при противодействието на контрабандата с тютюневи изделия. Това ще допринесе до неутрализиране на организационните дефекти по отношение на отговорностите и задълженията на институциите, които трябва да отговорят на предизвикателствата преди, по време и след настъпването на процеса на контрабанда.

Чрез създаването на единна информационна система и база данни, в изследването се предлага предварителен, текущ и последващ контрол по отношение на всички контролни документи за проверка, съпровождащи процеса от неговото производство до неговата търговия на свободния пазар. Това ще подпомогне избягването на неунифицираните регистрирани статистически данни, които от една страна, водят до грешна интерпретация за икономическите и финансови експерти и участници в бюджетирането на страната, а от друга страна, това води до слабости в организацията на оперативните възможности на участниците в тези процеси.

В изследването се предлага структура за организация, координация, комуникация и контрол на противодействието на контрабандата с тютюневи изделия. Предлага се интегрирана система за участниците в противодействието на контрабандата с тютюневи изделия, която да включва и да се основава на системност, йерархичност и взаимосвързаност на изграждащите я елементи, а именно участниците в тези процеси на противодействие да следват ясна логика и последователност на разписани правила за работа.

На фигура 2 е показан разработения и предложен усъвършенстван модел на противодействието на контрабандата с тютюневи изделия.



Източник: Разработено от автора

**Фигура 2:** Модел за усъвършенстване на противодействието на контрабандата с тютюневи изделия в Република България

Моделът се изразява в следната организационна, координационна и комуникационна структура: МВР се явява правоприлагащ орган, който възлага на подчинените му структури (ГДБОП, ГДГП, ГДНП) събирането на оперативна информация за противодействието на контрабандата с тютюневи изделия. Това се осъществява чрез създаване, съхраняване, обработка, пренасяне и анализиране на чувствителна информация по отношение на участниците в процеса на контрабандата с тютюневи изделия и участниците по противодействието на контрабандата с тях. Необходимостта от събирането на такава информация е продиктувана от отсъствието към днешна дата в Република България на аналитична дейност по отношение на идентична по своята същност и съдържание подобна информация, която сама по себе си води до отсъствие на адекватна интерпретация на събраните доказателства по предварителната, последващата и текуща ангажираност на службите и участниците в процеса на противодействие. В контекста на гореизложеното и в неговата подкрепа се излага следния пример: Залавяне на превозно средство „Х“ от държава „Х“, транспортиращо хранителни стоки за България. В опаковката на стоката, вместо хранителната стока или освен нея има съдържание на пренасяне на нелегални тютюневи изделия за пазара в страната. От гледна точка на съществуващия модел и при добро развитие на обстоятелствата по разкриването на тази престъпна дейност на ГКПП „Х“ се явяват следните служби: ГДГП, която е на място и е органът, който идентифицира наличието на проблем, заедно с Митническата служба, която в правомощията си осъществява допълнителната проверка за престъплението. Основният проблем, който решава така предложения модел е, че той дава отговор на въпросите кой, кога, в кой момент, чрез кой закон, кой правоприлага и осъществява основните си задължения в процеса на неутрализиране на контрабандата с тютюневи изделия. Отговорът на тези въпроси внася яснота в задълженията и отговорностите на отделните структури, които противодействат на контрабандата с тютюневи изделия.

Предложеният модел създава ясни правила за работа без да засяга законоустановения ред и принципи на дейностите на отделните ведомства. Напротив, този модел предлага ясни правила, отчетност, прозрачност и публичност по отношение на събирането и обработването на оперативна информация, която да подпомогне не само предварителния контрол и превенцията със съпътстващите я дейности, но и дава възможност да се очертае една дългосрочна перспектива за устойчивост в политиката на противодействие на контрабандата с тютюневи изделия.

Информацията от ГДГП е свързана с данни за проверки на лица и превозни средства с рисков профил; данни за заловени лица, късове цигари, МПС; карти и други документи, изготвени с цел осъществяване на специа-

лизираните служебни операции. За да се усъвършенства противодействие на контрабандата на тютюневи изделия трябва да се подобри контрола на гранични пунктове, КПП и проверки на превозните средства, особено ако шофьорите или товарът изглеждат съмнително. Трябва да се подобри материалната база на КПП и ГКПП, като основна предпоставка за намаляване нивото на контрабанда в страната. Необходимо е изграждане на постоянно функциониращи ГКПП на всички пристанища и летища. Трябва наред с изградените ГКПП на много летища и пристанища да не се допуска навлизане в граничния пункт и през други пропускателни точки в рамките на същия транспортен комплекс, като е задължително да има изграден митнически или граничен контрол, а не само ведомствена охрана на летището. Необходимо е да се повиши подготовката на служители или технически средства за извършване на проверки на пренасяните стоки, без това да противоречи на действащото законодателство.

Информацията от Агенция „Митници“ е свързана с подадени сигнали към Митническо разузнаване за нелегални тютюневи изделия, изделия без бандерол, конфискувани стоки.

Центърът по организация, координация, комуникация, контрол и анализ на противодействието на контрабандата с тютюневи изделия (ЦОКККПКИ) събира информация от ГДБОП, ГДГП, ГДНП, Агенция „Митници“, ДАНС, Министерство на здравеопазването и Министерство на земеделието, храните и горите. Информацията от ГДБОП, ГДНП, ГДГП е свързана с ежедневните им служебни дейности и ангажименти. Информацията от Агенция „Митници“ е свързана с подадени сигнали към Митническо разузнаване за нелегални тютюневи изделия, изделия без бандерол, конфискувани стоки. Необходимата информация от ДАНС е свързана с разкриване на проблеми, свързани с националната сигурност, включващи контрабанда с тютюневи изделия.

Получавайки цялата информация от горепосочените структури Центърът я анализира и изготвя планове по превенция, анализ на риска, защита на гражданските интереси в страната, стратегии за справяне с последствията от контрабандата с тютюневи изделия и докладва на МВР.

МВР възлага на ГДБОП, ГДНП, ГДГП да започнат дейности по превенция, противодействие, контрол и задържане на лица, осъществяващи контрабанда с тютюневи изделия. Най-общо дейностите по отношение политиката на противодействие на контрабандата с тютюневи изделия на ГДБОП са: предотвратяване, пресичане, разследване и разкриване на случаи на контрабанда с тютюневи изделия, извършвани от престъпни структури. Дейностите, осъществявани от ГДНП са: предотвратяване, пресичане и разкриване на престъплението „контрабанда“; да осъществява координация в



оперативно-издирвателната дейност при наличие на извършена контрабанда на територията на две и повече областни дирекции; да противодейства срещу употребата на тютюн и тютюневи изделия (легални и нелегални) на малолетни и непълнолетни лица; да участва в специализирани звена и екипи съвместно с други органи на държавна власт, служби и органи на други държави и международни организации. ГДГП осъществява правомощията си по извършване на граничен контрол, в който се включва гранично наблюдение и гранични проверки, с цел осъществяване на превенция, предотвратяване, пресичане и разкриване на контрабанда. Извършва оперативно-издирвателна дейност самостоятелно или съвместно с други структури на МВР. Специализираният отряд „Въздушно наблюдение“ в ГДГП е звено за осъществяване на въздушно наблюдение на границите и изпълнение на други летателни задачи, подпомагащи изпълнението на дейностите на ГДГП. Специализираният отряд „Въздушно наблюдение“ в ГДГП може да изпълнява и задачи за оказване на съдействие на други структури в МВР и на други държавни органи по линия на противодействието на контрабандата. При констатиране на нарушения и идентифициране на случаи на контрабанда структурите ГДБОП, ГДГП, ГДНП изпраща пълна и ясна информация до Центъра за организация, координация, комуникация и анализ на противодействието на контрабандата с тютюневи изделия.

Агенция „Митници“ следи за провеждане на политиката за противодействие и упражнява контрола в областта на тютюневите и свързаните с тях изделия, с цел осъществяване на данъчната и акцизна политика на етап производство на тютюневи изделия. Една от основните задачи на митническите органи е да организират и осъществяват дейността за предотвратяване и разкриване на митническите и валутните нарушения и престъпления. От МФ, чрез Агенция „Митници“, са длъжни да следят пазара на производство на тютюн и тютюневи изделия дали се осъществява само от лица, получили разрешение за това. При констатиране на нередност изпращат информация до Центъра за координация, комуникация, контрол и анализ и уведомяват структурите в МВР. В сферата на мониторинга Агенция „Митници“ сътрудничи с неправителствени организации в осъществяване на периодични извадкови проучвания за определяне произхода на различни видове стоки, с цел изготвяне на извадкови проучвания и извършване на проверки на стокова наличност, като последните бъдат подчинени на предварително определен статистически принцип. По този начин се насочва контрола там, където според извадковата статистика има най-голямо разминаване между вноса на определен вид стока и нейната складова наличност. Обобщената информация се изпраща до Центъра за организация, координация, комуникация и анализ при противодействието на контрабандата с тютюневи изделия. В

сферата на контрола са включени и представители на неправителствени, и в частност, правозащитни организации в наблюдението върху сигналите за злоупотреби при пресичане на държавната граница, с цел обобщаване на данни, които да бъдат предоставени на Центъра.

МВР осъществява взаимодействие с ДАНС и КПКОМПИ по отношение на противодействието на контрабандата с тютюневи изделия, което се изразя в оперативно-издирвателна и аналитична дейност, ако се счита, че контрабандата с тютюневи изделия и свързаните с нея други престъпни дейности, особено по линия на корупцията, са заплаха за националната сигурност. От друга страна ДАНС предоставя информация на МВР по линия на контрабандата, ако имат информация за дейности свързани с нея от други престъпления. Взаимодействието между МВР и КПКОМПИ се изразява в съвместни дейности по осъществяване на политиката по противодействие на корупцията и отнемане на незаконно придобитото имущество.

Повишава се ролята на гражданското общество при противодействието на контрабандата, тъй като без гражданско участие обществеността в страната и чужбина би била лишена от независима оценка на процесите и тенденциите в противодействието на комплекса корупция-контрабанда в България. Гражданското общество и семейството са основни фактори в превенцията срещу контрабандата и нелегалната търговия с тютюневи изделия. Изграждането на устойчиви комуникационни канали между държавни институции по линия на противодействието на контрабандата с тютюневи изделия, местни власти, неправителствени организации, бизнес и медии може да осигури възможности за ефективно противодействие на контрабандата с тютюневи изделия. Гражданското общество е надежден партньор на българската държава. С неговата решаваща роля и подкрепа ще могат да се идентифицират и да се противодейства в различна степен на контрабандата с тютюневи изделия. За целта трябва да бъдат разработени конкретни програми за партньорство и взаимопомощ.

### **Използвана литература**

Агенция „Митници“. (2019). Статистика. Задържани цигари и тютюн, предназначени за нелегално разпространение – 2018 – 2019, (Agentsia Mitnitsi, 2019, Statistika. Zadarzhani tsigari I tyutyun, prednaznachenii za nelegalno razprostranenie – 2018 – 2019), available at: <https://customs.bg/wps/portal/agency/about-us/agency-in-codes-and-facts> (accessed 03.06.2022)

\*\*\*

## IDENTIFICATION OF THE PROBLEMS IN COUNTERACTING THE SMUGGLING OF TOBACCO PRODUCTS IN THE REPUBLIC OF BULGARIA

Gergana Tsankova, PhD

Department of Intellectual Property and Technology Transfer

Business faculty

University of National and World Economy

*e-mail: g.tsankova@unwe.bg*

### Abstract

*The purpose of this study is to identify problems in the policies to combat tobacco smuggling in the Republic of Bulgaria in legal, organizational-coordination, communication, economic and socio-cultural aspects and to propose measures to improve the fight against tobacco smuggling legal, organizational-coordinating, communication, economic and social-cultural aspects, to propose measures to improve the combating of tobacco smuggling in the country and to propose a conceptual model for improving the countermeasures against the smuggling of tobacco products in the Republic of Bulgaria. The model includes not only the processes, but also the participants in it. The purpose of the model is to determine a leading institution in the fight against tobacco smuggling, which will ensure coordination, communication and interaction between the competent state structures in the implementation of measures to fight against smuggling, control the movement of risky goods and cargo on the territory of the country. The proposed new model to improve the existing one is upgraded as the essential elements of the anti-tobacco smuggling system by its participants, reflects in time the internal and external changes of the security environment and related new challenges and socio-economic factors, which have an impact on changing the management system of these processes. The model reflects the information security in the field of international cooperation and the acquisition of information about the changes in the security environment, in relation to the smuggling of tobacco products, the changes in the socio-economic factors that can lead to the stimulation or reduction of the level of this organized crime. This supports the improvement of the organizational-communication aspect as part of the general international and national policy to counter tobacco smuggling, aimed at sharing common resources, planning at the international level and adapting national structures in terms of operational, tactical and technological provision of this counteraction. The research is based on the decomposition and analysis of public policies that implement and contribute to countering tobacco smuggling.*

**Key words:** smuggling, tobacco products, policies, countermeasures, imperfections

**JEL:** O17