

УДК 656:073.5:351.863

Л. М. Івашова, доктор наук з державного управління, завідувач кафедри державної служби та митної справи Академії митної служби України
Л. І. Кийда, викладач кафедри державної служби та митної справи Академії митної служби України

СПРОЩЕНИЙ МИТНИЙ КОНТРОЛЬ У КОНТЕКСТІ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ: ПРОБЛЕМИ ТА ШЛЯХИ ЇХ РОЗВ'ЯЗАННЯ

Розкрито проблеми застосування спрощеного митного контролю громадян під час перетину митного кордону за процедурами “зеленого” та “червоного” коридорів у практичній діяльності митних органів та напрями їх розв'язання в контексті захисту економічних інтересів держави.

Ключові слова: спрощений митний контроль; “зелений” коридор; “червоний” коридор; митний контроль; митне оформлення; зона спрощеного митного контролю.

The problems of using the simplified customs control of citizens during the crossing of the customs border with procedures of “green” and “red” corridors in the practice of customs and ways of their solution in the context of protection of economic interests are studied.

Key words: simplified custom control; “green” corridor; “red” corridor; customs control; customs registration; area of simplified custom control.

Постановка проблеми (постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими чи практичними завданнями). Україна, як і інші держави світу, в реалізації своєї зовнішньоекономічної політики переходить на міжнародні стандарти регулювання митної діяльності. Головним суб'єктом реалізації митної політики виступає Державна митна служба України, діяльність якої суттєво впливає на процеси суспільного розвитку, економічну та політичну незалежність держави. Тому аналіз функціонування митної служби, визначення її пріоритетних завдань та можливостей щодо ефективної реалізації національної митної політики з урахуванням світових тенденцій у сфері митної справи набувають актуального характеру.

Важливий елемент державного управління ЗЕД – здійснення митного контролю, який відповідно до законодавства України покладається на митну службу. За погодженням зі спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади в галузі митної справи митні органи можуть застосовувати спрощений митний контроль, місце та роль якого невпинно зростає. Тому наукове дослідження проблемних питань, пов'язаних з впровадженням процедури здійснення саме спрощеного митного контролю, є актуальним і потребує прискіпливої уваги науковців.

Аналіз останніх досліджень і публікацій (аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор, виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття). Проблеми організації та здійснення митного контролю широко розглядаються в спеціальній фаховій літературі, зокрема в працях В. А. Аргунова, В. П. Батіг, Є. М. Березного, Ю. П. Соловкова, П. В. Пашка та інших учених і практиків митної системи. Особливу увагу в наукових працях П. В. Пашка, Л. М. Івашової, О. М. Вакульчик, Т. С. Єдинак, О. О. Кнішек та інших приділено питанням удосконалення системи митного контролю шляхом уведення в практику митних органів здійснення митного постаудиту та інших форм спрощеного контролю.

© Л. М. Івашова, Л. І. Кийда, 2012

Проте, незважаючи на досить широке висвітлення проблем щодо здійснення митного контролю, наразі залишилося багато невирішених питань, пов'язаних з неоднозначністю розуміння його ролі й місця в системі державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності, організації спрощеного митного контролю в умовах інтеграції до світового економічного простору та сучасних методів його здійснення.

Мета статті (формулювання цілей статті (постановка завдання) полягає в узагальненні й поглибленні теоретичних підходів до організації та здійснення спрощеного митного контролю у сфері зовнішньоекономічної діяльності та розробці пропозицій з його вдосконалення.

Виклад основного матеріалу (виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів). Діяльність митних органів України пов'язана зі здійсненням митного контролю та митного оформлення товарів, речей, валюти, цінностей, транспортних засобів, які переміщуються через митний кордон України. В будь-якій державі формується єдина система митного контролю, яка має відповідати тим завданням, що ставить перед собою країна. Митному контролю підлягають усі товари і транспортні засоби, що переміщуються через митний кордон України.

Митний контроль передбачає проведення митними органами мінімуму митних процедур, необхідних для забезпечення дотримання законодавства України з питань митної справи. Обсяг таких процедур і порядок їх застосування визначаються відповідно до цього Кодексу, інших нормативно-правових актів, а також міжнародних договорів України, укладених в установленому законом порядку.

Регіональні митниці, митниці, за погодженням зі спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади в галузі митної справи, можуть застосовувати спрощений митний контроль. Спрощений митний контроль застосовується у випадках переміщення громадянами через митний кордон України товарів, що не підлягають обов'язковому декларуванню та оподаткуванню і не належать до категорії товарів, на переміщення яких через митний кордон України встановлено заборони чи обмеження.

Спрощений митний контроль застосовується митними органами, в яких обладнано зони (коридори) спрощеного митного контролю. Громадяни, які проходять через зони (коридори) спрощеного митного контролю, звільняються від подання митної декларації. Звільнення від подання митної декларації не означає звільнення громадян від обов'язкового дотримання порядку переміщення товарів через митний кордон України [1, 28–29].

З метою наближення до міжнародних стандартів митні органи України впроваджують здійснення спрощеного митного контролю у вигляді облаштування “червоного” та “зеленого” коридорів. Двоканальна система митного контролю застосовується як під час в'їзду громадян на митну територію України, так і під час виїзду за її межі з відповідним обладнанням “зеленого” та “червоного” коридорів.

“Зелений” коридор – зона спрощеного митного контролю, яка є частиною зони митного контролю на території (у приміщенні) аеропорту, облаштована належним технічним обладнанням і призначена для здійснення у спрощеному порядку митного контролю товарів, що переміщуються громадянами через митний кордон України, не підлягають обов'язковому письмовому декларуванню, а також оподаткуванню й на переміщення яких через митний кордон України не встановлено заборон або обмежень.

“Червоний” коридор – частина зони митного контролю на території (у приміщенні) аеропорту, призначена для здійснення в установленому законодавством порядку митного контролю та митного оформлення товарів, що переміщуються громадянами через митний кордон України, підлягають обов'язковому письмовому декларуванню, а також оподаткуванню, якщо на переміщення їх через митний кордон України встановлено заборони чи обмеження.

Спрощений митний контроль застосовується як під час в'їзду громадян на митну територію України, так і під час виїзду за її межі. У місцях здійснення митного контролю, в тому числі спрощеного, на території (у приміщеннях) аеропорту створюються та позначаються зони митного контролю. "Червоний" і "зелений" коридори мають додатково відповідні кольорові позначення, написи, покажчики напрямку руху тощо. Закінчення "зеленого" коридору позначається білою смугою. [2, 2–5]. Інформація про митні правила, необхідна громадянам для визначення можливості проходження митного контролю "зеленим" коридором, розміщується перед зоною митного контролю та в цій зоні. Така інформація має містити попередження про відповідальність за порушення митних правил.

Для роз'яснення громадянам порядку переміщення предметів через митний кордон України в зонах митного контролю можуть бути облаштовані місця подання інформаційної допомоги з питань митної справи. За рішенням посадової особи митного органу може здійснюватися вибірково митний контроль предметів, що переміщуються громадянами в ручній поклажі та/або супроводжуваному багажі, з розпакуванням місць багажу та/або із застосуванням технічних засобів митного контролю металодетекторів, інтроскопів тощо). На вимогу посадової особи митного органу громадянин зобов'язаний пред'явити вміст ручної поклажі та/або супроводжуваного багажу. Ретельний огляд предметів здійснюється в спеціально відведених для цього приміщеннях митного органу. Митний контроль предметів, переміщуваних громадянами, може здійснюватися спільно з іншими контрольними службами (органом охорони державного кордону, контролю на авіаційну безпеку тощо). Предмети громадян перебувають під митним контролем з моменту переміщення цих предметів у зону митного контролю.

Митний контроль предметів громадян закінчується:

- з моменту переміщення цих предметів за межі зони митного контролю – у разі обрання громадянином "зеленого" коридору;
- після здійснення в повному обсязі митного оформлення цих предметів у разі ввезення їх на митну територію України й обрання громадянином "червоного" коридору;
- після здійснення в повному обсязі митного оформлення цих предметів та перетинання ними митного кордону України, за винятком митних режимів, які передбачають перебування під митним контролем протягом усього часу дії митного режиму, у разі вивезення предметів за межі митної території України й обрання громадянином "червоного" коридору.

Громадянин самостійно приймає рішення про проходження спрощеного митного контролю чи митного контролю з поданням митної декларації "зеленим" чи "червоним" коридором.

Відповідальність за порушення митних правил настає:

- для громадянина, який обрав проходження митного контролю "зеленим" коридором, з моменту перетину громадянином білої лінії, що позначає закінчення "зеленого" коридору;
- для громадянина, який обрав проходження митного контролю "червоним" коридором, з моменту прийняття посадовою особою митного органу митної декларації до оформлення, тобто проставлення на ній відбитка штампа "Під митним контролем" і часу прийняття декларації.

У разі виявлення факту порушення громадянином митних правил посадова особа митного органу вживає заходів, передбачених законодавством України.

Порядок митного контролю та митного оформлення предметів, що переміщуються громадянами авіаційним транспортом, із застосуванням двоканальної системи "зелений" та "червоний" коридори розроблено з метою наближення порядку застосування митними органами спрощеного митного контролю предметів громадян до міжнародних стандартів

відповідно до Конвенції про міжнародну цивільну авіацію (Чикаго, 1944), Міжнародної конвенції про спрощення та гармонізацію митних процедур (Кіото, 1973), він передбачає застосування спрощеного порядку здійснення митного контролю предметів, що переміщуються громадянами, які прямують авіаційним транспортом.

Перед входом до “червоного” та “зеленого” коридорів, які мають відповідні кольорові позначення, розміщується інформація про митні правила для громадян та інформація, потрібна для визначення ними можливості проходження митного контролю за спрощеним порядком (“зелений” коридор) або з обов’язковим письмовим декларуванням (“червоний” коридор).

Така інформація й напрямки руху громадян розміщуються на інформаційних стендах і табло й містять роз’яснення щодо відповідальності громадян згідно з чинним митним законодавством. Смуги руху громадян на “зеленому” та “червоному” коридорах визначаються так, щоб унеможливити перетин шляхів громадян, які прямують по “зеленому” та “червоному” коридорах.

На шляхах руху громадян використовуються технічні засоби митного контролю (металолукачі, інтроскопи тощо). У зонах митного контролю встановлюється режим доступу до них з метою заборони проникнення осіб, не причетних до здійснення митного контролю, створення умов для роботи й захисту особового складу та майна митних органів.

Режимні правила в зонах митного контролю розробляють митниці та посадові особи інших контрольних служб, визначені чинним законодавством, і обов’язкові для осіб, що проходять контроль. Громадяни самостійно приймають рішення щодо проходження митного контролю “зеленим” чи “червоним” коридором.

Під час проходження громадянином митного контролю “зеленим” коридором посадова особа митниці може запропонувати громадянину пред’явити авіаційний квиток та паспорт або інший документ, що посвідчує особу. При цьому посадова особа митниці роз’яснює критерії проходження митного контролю цим коридором та може проводити опитування громадянина за пунктами митної декларації.

У разі вчинення громадянином порушення митних правил посадова особа митного органу складає протокол про порушення митних правил. За рішенням посадової особи митниці може здійснюватися вибірковий контроль предметів громадян, які проходять митний контроль “зеленим” коридором із застосуванням технічних засобів контролю або з розпакуванням місць багажу. На вимогу посадової особи митниці громадянин зобов’язаний представити вміст багажу. Ретельний огляд предметів здійснюється в спеціально відведених для цього приміщеннях митниці.

Під час проходження громадянами митного контролю в режимі “червоного” коридору митне оформлення здійснюється в повному обсязі на загальних підставах із заповненням митної декларації. Громадянин, який помилково обрав “червоний” коридор, може бути оформлений відповідно до критеріїв “зеленого” коридору посадовою особою митниці, до якої він звернувся, за умови, що переміщувані предмети відповідають критеріям цього коридору [2, 2–4].

Проведення митного контролю предметів за правилами “червоного” коридору здійснюється посадовими особами митних органів на загальних підставах. У разі порушення митних правил особи, до яких застосовувались особливі процедури митного контролю, притягуються до адміністративної або кримінальної відповідальності відповідно до чинного законодавства на загальних підставах.

Для вдосконалення процедури державного контролю за переміщенням товарів і транспортних засобів у пунктах пропуску через державний кордон запроваджено контроль за принципом “єдиний офіс” у пунктах пропуску через державний кордон, що передбачає розміщення представників усіх державних контрольних служб, які здійснюють свою діяльність у пунктах пропуску, в одному приміщенні.

При цьому функції щодо здійснення екологічного та радіологічного контролю покладаються на органи охорони державного кордону, функції щодо здійснення санітарно-епідеміологічного, ветеринарного, фітосанітарного контролю та контролю за переміщенням культурних цінностей – на митні органи. Делегування митним органам права здійснювати екологічний, санітарний, ветеринарний та інші види контролю з виведенням із пунктів пропуску представників зазначених контрольних служб – це одне з найважчих завдань, що постали перед посадовими особами митних органів, виконання якого потребує нагальної організації підвищення їх кваліфікації за відповідними напрямками. Тому наразі в окремих випадках за посадовою особою зазначених органів залишається право залучати до проведення цих видів контролю представників відповідного державного контрольного органу.

Слід зазначити, що в разі виникнення проблемних або спірних питань у процесі контролю товарів у пунктах пропуску через державний кордон за принципом “єдиний офіс” митні органи зобов’язані негайно інформувати про це департамент організації митного контролю Державної митної служби України. Запровадження зазначених принципів та технологій роботи на митницях значною мірою сприяють гуманізації та спрощенню режиму контролю за переміщенням громадян і вантажів через пункти пропуску. Водночас технологічні схеми пропуску потребують постійного та системного вдосконалення з урахуванням тенденцій митної політики та світового досвіду функціонування митних органів.

Таким чином, процеси утворення спільних міждержавних ринків, світового поділу праці, інтенсивного розвитку туризму тощо зумовлюють прискорення товарообігу та пасажиропотоку між країнами, що, в першу чергу, потребує гуманізації діяльності митних служб світу. Саме від якості та швидкості обслуговування митниками громадян, усебічного врахування їх інтересів та доброзичливого ставлення до людей залежить бажання іноземців відвідувати ту чи іншу країну та здійснювати співробітництво в різноманітних сферах суспільної діяльності.

Отже, найактивнішими кроками влади назустріч бізнесу була організація роботи “єдиних вікон” на всіх українських митницях. Проте застосування принципу “єдиного вікна” під час митного оформлення товарів не до кінця унормовано. Так, у нормативних документах нечітко визначено процедурні й технологічно-організаційні механізми впровадження принципу організаційної єдності оформлення митних процедур. Унаслідок цього практика впровадження “єдиного вікна” на митницях, особливо в пунктах пропуску через державний кордон України, звелася до того, що представників відповідних органів державного контролю й нагляду в буквальному розумінні розмістили в одній кімнаті, а документи їм подаються для оформлення в “єдине вікно”. Всі інші процедури, пов’язані з митним оформленням товарів і транспортних засобів, проводяться в тому ж порядку і з тими ж проблемами, як і раніше. Це призвело до обтяжливого скупчення в одному приміщенні службовців і до надмірної концентрації митних процедур в одному пункті надання адміністративних послуг. Формальне застосування принципу “єдиного вікна” призвело до зниження оперативності та якості надання послуг з митного оформлення товарів.

Упровадження принципу “єдиного вікна” на митницях не дало можливості підвищити оперативність митного оформлення товарів, а створило нові незручності і для службовців, і для суб’єктів зовнішньоекономічної діяльності. Для реального й ефективнішого впровадження на митницях “єдиного вікна” по суті, а не за формою, доцільно, насамперед, здійснити такі заходи:

- законодавчо визначити поняття “єдиного вікна”, принципи, критерії й процедури його організації, що базувалися б не на нагромадженні службовців в одному приміщенні, а на оперативному обміні між ними інформаційними даними та електронному документообігові;
- внести відповідні зміни в митне законодавство, в підзаконні акти митних органів, а також у законодавство, що регулює процедури державного контролю й нагляду, які здійснюються на митних пунктах пропуску товарів;

- установити щодо кожного з митних режимів оптимальний і уніфікований пакет документів, які повинні надавати суб'єкти зовнішньоекономічної діяльності для проходження митного контролю й митного оформлення товарів;
- забезпечити оперативний і надійний обіг документації між різними органами під час оформлення товарів;
- підвищити рівень професійної підготовки працівників митних та інших контрольно-наглядових органів [3].

Ще одним кроком до спрощення митного оформлення є право митниці на здійснення митного контролю після закінчення експортно-імпоротної операції підприємця (тобто постаудит-контроль). Це дозволить не затримувати товари на митниці в очікуванні закінчення перевірки, а швидко пропускати їх на митну територію України.

У чинному законодавстві до цього часу не визначено сутність термінів “митний постаудит” та “митний постаудит-контроль”, проте в науковій літературі зазначено, що митний постаудит – це одна з форм митного контролю, основна мета якого “... сприяння розвитку зовнішньоекономічних відносин та захист економічних інтересів держави через спрощення митного оформлення, прискорення митних процедур на кордоні, проведення подальшої поглибленої перевірки законності та повноти відображення обсягів зовнішньоекономічної діяльності, податків і платежів після факту митного оформлення товарів і транспортних засобів” [3, 19].

Запроваджуються спеціальні спрощені митні процедури для добросовісних конкурентів. Українські підприємці, які тривалий час працюють на ринку, не мають заборгованостей, не допускають суттєвих порушень, зможуть отримати статус уповноваженого оператора економічної діяльності. Нині функціонує обмежений за формою та процедурою застосування механізм застосування “режиму сприяння під час здійснення зовнішньоекономічної діяльності”. Особи ж, які отримали цей статус, матимуть один із дозволів на:

- спрощення митних процедур;
- спрощення митного контролю щодо надійності й безпеки;
- спрощення митних процедур і митного контролю щодо надійності і безпеки [4].

Новий Митний кодекс України дозволяє підприємцям самостійно обирати митницю, в якій вони декларуватимуть товари. Це дозволить підприємцям зменшити витрати на перевезення, оскільки після перетину кордону ці товари можна відразу везти на адресу кінцевого споживача, “по дорозі”, заїхавши до найближчої митниці для їх митного оформлення.

Вводиться нове поняття “компроміс у митній справі”. Це встановлення випадків, коли в разі виявлення порушення митних правил товари можуть бути пропущені через митний кордон України до завершення розгляду справи про це порушення. Але це за умови, що такі товари не підлягають конфіскації і не будуть потрібні надалі в процесі провадження у справі або у випадку, коли декларант сплачує всі податки чи дає гарантію їх сплати.

Декриміналізовано товарну контрабанду, тобто переведено її з розряду кримінальних злочинів до складу адміністративних правопорушень.

Скорочено перелік видів порушень митних правил та переглянуто стягнення, які застосовуються за їх учинення. Так, встановлено 18 видів правопорушень, за вчинення 5 з яких передбачено стягнення у вигляді конфіскації (для порівняння: старим Митним кодексом було передбачено 27 видів правопорушень, за 11 з яких передбачено стягнення у вигляді конфіскації).

Переглянуто правила вилучення транспортних засобів у зв'язку із порушеннями митних правил. Залишено тільки 3 випадки, коли такі транспортні засоби можуть бути конфісковані, а саме:

- на них переміщувалися заборонені до ввезення в Україну товари;
- ці транспортні засоби переміщувались між пунктами пропуску;
- в транспортних засобах спеціально виготовлено сховища.

В інших випадках транспортні засоби комерційного призначення вилученню не підлягають [5].

Проте, незважаючи на певні процедурні спрощення, митні органи мають забезпечити надійний захист економічних кордонів України шляхом підвищення кваліфікації посадових осіб, що займаються митним контролем та митним оформленням.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Таким чином, для максимального забезпечення національних інтересів та успішної інтеграції до ЄС слід забезпечити безперервне переміщення вантажів і громадян з належною швидкістю та якістю, скорочення витрат часу на митний контроль та митне оформлення. Серед очікуваних результатів реформування митної служби саме це є головною стратегічною метою діяльності митної служби України, реалізація якої залежить насамперед від удосконалення організації митного контролю, скорочення витрат часу на митний контроль та митне оформлення, покращання міжнародного іміджу держави.

Крім того, митний контроль на основі методів аудиту – це митний постаудит, що є особливою галуззю митної діяльності, має специфічні форми й методи проведення і як один із засобів реалізації митної політики держави не лише забезпечує економічну охорону митних кордонів, але й виступає важливою складовою забезпечення законності ЗЕД як обов'язкової умови існування й розвитку держави. Упровадження митного постаудиту дозволить збільшити надходження до бюджету у вигляді податків та зборів за рахунок посилення контролю за виконанням вимог законодавства економічними суб'єктами, що здійснюють зовнішньоекономічну діяльність, дає можливість застосовувати процедури спрощеного митного контролю до підприємств, за результатами перевірки яких було підтверджено дотримання норм чинного законодавства, а також проведення аналізу економічної ефективності заходів щодо мінімізації ризиків, забезпечення розширення практики вибіркової застосування форм митного контролю митними органами.

Удосконалення організації системи митного контролю та розробка методології його здійснення має значно спростити справляння митних процедур, забезпечити їх прозорість і гласність, гармонізацію митного законодавства України до міжнародних стандартів, а також посилити роль митних органів у забезпеченні захисту економічних інтересів держави в процесі реалізації митної політики, може слугувати напрямами подальших наукових розвідок.

Список використаних джерел:

1. Митний кодекс України від 11.07.2002 р. № 92-IV. – К. : Атіка, 2008. – 160 с.
2. Про затвердження Правил застосування спрощеного порядку здійснення митного контролю предметів, що переміщуються громадянами, які прямують авіаційним транспортом : наказ Державної митної служби України від 10 жовтня 2007 року № 137 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.customs.gov.ua.
3. Щодо використання інформації про результати митного контролю товарів іншим митним органом : Лист № 11/1-10.10/11664-ЕП від 08.10.10 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.qdpro.com.ua/qdw/php/common/disarchive/getdoc.php?isnvalue=50957>.
4. Письмаченко Л. М. Державне управління зовнішньоторговельною діяльністю в Україні: регулювання та контроль : монографія / Письмаченко Л. М. – Донецьк : Юго-Восток, Лтд, 2008. – 366 с.
5. Про введення в дію нового Митного кодексу України від 01.06.2012 р. : Постанова Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.customs.gov.ua.