

І. О. Федотова, кандидат юридичних наук,
викладач кафедри митного та адміністративного права
Академії митної служби України

ФІНАНСОВІ ГАРАНТИ ЯК УЧАСНИКИ МИТНИХ ВІДНОСИН

У статті розглядаються питання правового статусу фінансових гарантів як учасників митних відносин. Автор аналізує чинне та перспективне законодавство, що регулює діяльність фінансових гарантів.

В статье рассматриваются вопросы правового статуса финансовых гарантов как участников таможенных отношений. Автор анализирует действующее и перспективное законодательство, которое регулирует деятельность финансовых гарантов.

In the article the questions of law regulation of status of financial guarantors as participant of customs relations. The author analyzes active and perspective legislation, that regulates activity of financial guarantors.

Ключові слова. Доставка вантажу, митні органи, способи гарантування доставки вантажу, фінансові гаранти.

Вступ. Україна – транзитна держава, її розвиток у цьому напрямі визначено пріоритетним [1]. Дослідження цього напрямку безпосередньо пов'язано з такими питаннями, як наповнення бюджету, протидія контрабанді та порушенням митних правил, гарантування доставки вантажів. Проблеми доставки вантажів до митниць призначення присвячено чимало наукових робіт, однак вони переважно пов'язані з географією, економікою і транспортом.

Транзитні перевезення для України, як і для будь-якої іншої держави, мають велике економічне й суспільне значення. Геополітичне розташування України, через яку проходить 8 міжнародних транспортних коридорів, відкриває величезні транзитні можливості, проте, на жаль, вони використовуються не повною мірою [2, 8].

Слід погодитися з В. П. Желінським, що для “утвердження України як транзитної держави потрібно: удосконалення національного законодавства щодо забезпечення транзиту вантажів через Україну, приведення нормативно-правової бази у відповідність до загальноприйнятих міжнародних норм, поступовий перехід на принципи міжнародної транспортної та митної політики у сфері транзиту вантажів як по лінії транспортного забезпечення згідно з європейським рівнем, так і по лінії тарифно-цінового та податкового регулювання, стимулювання транзиту, підвищення кваліфікаційного рівня кадрів, спроможних забезпечити чітку взаємодію всіх учасників транзиту” та ін. [3, 16–17].

Тому з розвитком країни як транзитної держави стає актуальним визначення завдань, механізмів та правового регулювання питань гарантування доставки вантажів. Особлива роль у цьому процесі належить фінансовим гарантам, тому їх слід визначити як учасників митних відносин та проаналізувати правове забезпечення митних відносин за участю фінансових гарантів.

Стаття виконана в межах науково-дослідної роботи кафедри митного та адміністративного права Академії митної служби України “Адміністративно-правові проблеми організації та діяльності митних органів в умовах побудови правової держави” (номер державної реєстрації № 0104U003696).

© **І. О. Федотова, 2011**

Постановка завдання. Метою статті є визначення фінансових гарантів як учасників митних відносин, окреслення їх правового статусу за сучасних умов та аналіз чинного і перспективного законодавства України.

Результати дослідження. Правовий статус фінансових гарантів безпосередньо пов'язаний з реалізацією прав та обов'язків фінансового гаранта як учасника митних відносин.

О. Ю. Бакаєва, Г. В. Матвієнко стверджують, що “митні правовідносини являють собою суспільні відносини, що виникають у процесі або з приводу переміщення товарів і транспортних засобів через митний кордон ... та врегульовані нормами митного права” [4, 38].

В. В. Драганов, М. М. Расолова зазначають: “Митні відносини між різними учасниками: митними органами, підприємствами, організаціями, тобто носіями прав та обов'язків, установлених нормами митного права, називаються митно-правовими відносинами (або митними правовідносинами)” [5, 38].

У процесі переміщення через митний кордон України товарів, предметів, транспортних засобів виникають, змінюються та припиняються митні правовідносини. Учасники цих відносин виступають як конкретні носії прав та обов'язків, що встановлені митно-правовими нормами і забезпечені примусовою силою держави. Митно-правові норми – це юридична форма вияву і закріплення митних правовідносин [6, 23].

Тому основною ознакою, що виділяє учасника митних правовідносин, є наявність прав та обов'язків, які визначені нормами митного права. Учасників митно-правових відносин можна поділити на декілька груп:

- 1) суб'єкти, що мають державно-владні повноваження (митні органи, посадові особи митних органів);
- 2) суб'єкти зовнішньоекономічної діяльності та фізичні особи, які переміщують товари, предмети, транспортні засоби через митний кордон України;
- 3) суб'єкти, які працюють у галузі митної справи на підставі дозвільних документів Державної митної служби України;
- 4) інші учасники митних відносин.

До четвертої групи учасників митних відносин можна включити осіб, котрі допомагають у митному оформленні, провадженні у справі про порушення митних правил (перекладачі, поняті, експерти та ін.), а також осіб, які забезпечують проведення митних формальностей і вступають у митні відносини. До таких учасників слід зараховувати фінансових гарантів, перевізників, морських агентів.

Чинний Митний кодекс України від 11.07.2002 № 92-IV у ст. 161 визначає такі заходи гарантування доставки товарів, що перебувають під митним контролем:

- 1) надання власником товарів (уповноваженою ним особою) гарантій митним органам;
- 2) охорона та супроводження товарів митними органами;
- 3) перевезення товарів митним перевізником;
- 4) перевезення на умовах Митної конвенції про міжнародне перевезення вантажів із застосуванням книжки МДП 1975 р. (Конвенції МДП 1975 р.) [7].

Відповідно до вищезазначеної статті, суб'єктами гарантування доставки вантажів є: 1) власники товарів (уповноважені ними особи); 2) митна вартя; 3) митний перевізник; 4) перевізники, що здійснюють перевезення на умовах Митної конвенції про міжнародне перевезення вантажів із застосуванням книжки МДП 1975 р.

Отже, чинний Митний кодекс не визначає поняття і правового статусу фінансового гаранта. Норми, що регулюють діяльність фінансових гарантів, знаходимо в інших законодавчих та нормативних актах.

Постановою Кабінету Міністрів України № 700 від 29.06.1996 р. "Про Положення про надання митним органам України фінансових гарантій щодо обов'язкової доставки товарів до митниць призначення" визначено: "Гарант – уповноважені Держмитслужбою в установленому порядку банк чи страхова компанія, що бере на себе відповідальність щодо внесення обов'язкових платежів за невивезені з території України товари в разі порушення перевізником умов транзиту у формах та розмірах, установлених законодавством", а "фінансові гарантії – спосіб грошового забезпечення виконання зобов'язань перевізника щодо вивезення товарів, заявлених під час ввезення в Україну як транзитні" [8].

Можна констатувати, що поняття "гарант", "фінансовий гарант" є ширшими за значенням і включають такі суб'єкти, як банки, страхові компанії та інші фінансові установи, які можуть забезпечити виконання особою її зобов'язань перед митними органами України щодо сплати податків. Незалежний фінансовий посередник – це різновид фінансового гаранта, який відповідно до наказу Держмитслужби України "Про затвердження Положення про надання незалежними фінансовими посередниками фінансових гарантій митним органам при митному оформленні товарів, що ввозяться за попередньою вантажною митною декларацією" № 447 від 29.07.1998 р. визначається як "уповноважена Держмитслужбою юридична особа, зареєстрована в Україні у формі повного або командитного товариства" [9].

Характеризуючи незалежного фінансового посередника як учасника митних відносин, слід сказати таке. По-перше, незалежний фінансовий посередник – це юридична особа, зареєстрована в Україні у формі повного чи командитного товариства. Визначення саме цієї форми впливає з її правової природи, оскільки засновники такого товариства відповідатимуть за доставлення товару всім своїм майном. По-друге, незалежний фінансовий посередник – це особа, уповноважена Держмитслужбою України на забезпечення доставлення вантажів, котра діє на підставі угоди між незалежним фінансовим посередником та Держмитслужбою України.

Нині гарантами, які надають митним органам України фінансові гарантії щодо обов'язкової доставки товарів до митниць призначення, можуть бути банки та незалежні фінансові посередники, що отримали дозвіл від Державної митної служби України на надання послуг фінансового гаранта.

Гарантування доставки товарів за участю фінансових гарантів має свої позитивні риси: це набагато дешевше, ніж замовляти супроводження товару під охороною митної варті чи сплачувати митниці грошову заставу, або користуватися послугами перевізника із застосуванням книжки МДП. Однак процедура надання фінансових гарантій має свої складнощі, а плата за надання фінансової гарантії часто завищена.

Надання фінансової гарантії Держмитслужбі України передбачає безумовне зобов'язання гаранта сплатити митний борг у разі невиконання перевізником зобов'язання щодо вивезення товару. Фінансове забезпечення наданих гарантій провадиться гарантом трьома способами: 1) укладання договорів страхування відповідальності перевізника перед митними органами щодо обов'язкової своєчасної доставки товару до митниці призначення із страховиком (страхування фінансової відповідальності перевізника); 2) отримання від перевізника грошової застави у розмірі митного боргу; 3) отримання гарантійного листа уповноваженого банку на суму митного боргу [10].

Надання фінансових гарантій запроваджується як запобіжний захід з метою дотримання перевізниками умов, шляхів і напрямів транзиту, а також для забезпечення внесення передбачених законодавством обов'язкових платежів у разі порушення перевізником взятих ним зобов'язань стосовно доставки товарів до митниці призначення. Фінансові гарантії митним органам України надаються гарантом на основі угоди з Держмитслужбою України. Сума фінансових гарантій відповідає розмірові всіх обов'язкових платежів, визначених для цих товарів законодавством, тобто акцизного збору, мита, податку на додану вартість, митних та інших зборів, нарахованих згідно з порядком, установленим для оподаткування таких товарів у разі ввезення їх в Україну з метою вільного використання [8].

Відносини і порядок взаємодії Держмитслужби та гаранта визначаються генеральною угодою. Оформлення фінансових гарантій здійснюється перевізником завчасно, до подання товарів до митного оформлення.

У таких випадках Держмитслужба України користується "Положенням про надання банкам повноважень гаранта для надання митним органам України фінансових гарантій у вигляді гарантії банку", затвердженим наказом Держмитслужби України № 608 від 19.08.2004 р. [11].

Оформлення генеральної угоди з банком проводиться в три етапи: надання Держмитслужбою України згоди на визнання банку гарантом; укладення угоди між банком і Держмитслужбою України про застосування митними органами фінансових гарантій у вигляді гарантії банку; затвердження проекту переліку уповноважених банків.

У зв'язку зі змінами в митному законодавстві та необхідністю ефективнішого контролю за надійністю і повнотою сплати митних платежів виникла потреба у виданні нормативного акта, який за певними критеріями регулюватиме механізм відбору юридичних осіб, які претендують на отримання статусу гаранта перед митними органами про обов'язкову доставку товарів до митниці призначення і сплату в разі недоставки гарантійної суми в розмірі податків та зборів (обов'язкових платежів), нарахованих щодо конкретного товару згідно з порядком, установленим чинним законодавством України для його оподаткування в разі ввезення в Україну з метою вільного використання.

Для впорядкування взаємодії Держмитслужби України та юридичних осіб, які мають намір надавати митним органам фінансові гарантії щодо обов'язкової доставки товарів у митниці призначення, а також надання ними документального підтвердження фінансового забезпечення для сплати необхідних коштів за наданими гарантіями, було розроблено проект наказу Держмитслужби України "Про затвердження Критеріїв та Порядку відбору гарантів, які мають намір надавати митним органам фінансові гарантії щодо обов'язкової доставки товарів у митниці призначення". Цим проектом визначається процедура підготовки та проведення відбору гарантів [12].

Окремо розроблено проект закону "Про надання гарантій митним органам", котрий визначає види, умови та порядок надання власником товарів, які перебувають під митним контролем і переміщуються митною територією України, або уповноваженою ним особою гарантій митним органам щодо виконання ними своїх зобов'язань згідно з обраним митним режимом [13].

Проаналізувавши проект закону про внесення змін до Митного кодексу України та інших законодавчих актів України (нова редакція), зареєстрований у 18.02.2011 р. у Верховній Раді України за номером 8130, автор зробив такі висновки та пропозиції.

У ст. 1 проекту нової редакції Митного кодексу України пропонується термінологія з чинних нормативно-правових актів. Визначаються поняття "гарант", "гарантія", "незалежний фінансовий посередник".

Ст. 348 проекту формулюється так:

"1. Митні органи як забезпечення сплати податків приймають фінансові гарантії, видані гарантами, включеними до реєстру гарантів, який ведеться спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади в галузі митної справи, а саме: 1) незалежними фінансовими посередниками; 2) банками; 3) іншими фінансовими установами.

2. Включення до реєстру гарантів здійснюється безоплатно. Спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади в галузі митної справи забезпечує регулярне оприлюднення реєстру гарантів.

3. Умови і порядок включення до реєстру гарантів та виключення з нього, а також порядок взаємодії гарантів з митними органами визначаються Кабінетом Міністрів України" [14].

Таким чином, проект залишає нинішнє коло суб'єктів гарантування доставлення вантажів із застосуванням фінансових гарантій. Норми проекту нової редакції Митного кодексу України щодо регулювання митних відносин, які виникають за участю фінансових гарантів, можна оцінити позитивно.

Ураховуючи європейський досвід використання системи гарантування вантажів, необхідно прийняти комплекс правових актів, які забезпечать чіткі, прозорі та прості механізми гарантування доставки вантажів за участю фінансових гарантів.

Щодо фінансових гарантів як учасників митних відносин зроблено висновки та пропозиції.

1. Фінансові гаранти вступають у митні відносини з Державною митною службою України та перевізником – власником товарів або уповноваженою ним особою, яка здійснює перевезення й безпосередньо володіє товарами протягом усього терміну їх переміщення транзитом через територію України.

2. Державна митна служба України як центральний орган виконавчої влади в галузі митної справи повинна створити умови: правові (разом із Верховною Радою України і Кабінетом Міністрів України), організаційні, податкові, інформаційно-технологічні, технічні, інфраструктурні для забезпечення

транзитного потенціалу України, в тому числі із застосуванням механізму гарантування доставки вантажів за участю фінансових гарантів.

3. Державна митна служба України з метою забезпечення гарантування доставки вантажів та виконання завдань визначає суб'єктів, яким висловлена довіра та які відповідають певним критеріям. Але має бути широкий вибір інструментів гарантування доставки вантажів, у тому числі за участю незалежних фінансових посередників, банків та інших фінансових установ. Необхідно створити конкурентне середовище у сфері надання фінансових послуг у галузі митної справи. Також важливо спростити порядок оформлення заходів гарантування, створити механізм захисту від монопольного становища суб'єктів у цій сфері. Наявність незалежного фінансового посередника у сфері митних відносин у ролі гаранта сплати податків та зборів має розглядатися як тимчасовий захід до моменту, коли буде створено належне правове поле для участі інших фінансових установ у функції гарантів.

4. Створення прозорих, легких і недорогих засобів гарантування доставки вантажів сприятиме транзитній активності та забезпечить належну профілактику правопорушень у митній сфері. Зрозуміло, що забезпечення вищезазначених положень неможливе без визначення критеріїв, яким повинен відповідати фінансовий гарант. Такі критерії мають бути реальними, забезпечувати сплату податків і зборів та виключати можливість застосування корупційних схем. Але гарантування доставки вантажів пов'язане з вадами, які містить цивільне та фінансове законодавство, норми якого дають можливість власнику товару або уповноваженій ним особі уникати виплати зобов'язань гарантові в разі недоставлення вантажу до митниць призначення. Це питання потребує окремих наукових досліджень.

Тому до проблеми суб'єктів гарантування треба підходити комплексно, створюючи правове регулювання відносин за участю гаранта таким чином, коли захищені права суб'єкта зовнішньоекономічної діяльності та громадянина, митного органу і безпосередньо гаранта, що сприятиме розвитку зовнішньоекономічної діяльності, транзитних перевезень і створить умови, в яких неможливе здійснення митних правопорушень.

Висновки. У зв'язку з проголошенням пріоритету розвитку України як транзитної держави актуальності набуває забезпечення прозорого та чіткого механізму гарантування доставки товарів, упровадження інформаційних технологій у систему гарантування доставки вантажів, створення електронної системи, придатної для обміну оперативними даними між гарантом і митними органами України та забезпечення захисту інформації, яка передаватиметься й накопичуватиметься в цій системі.

Фінансові гаранті є учасниками митних відносин. Відповідне вимогам часу правове регулювання митних відносин за участю фінансових гарантів, з одного боку, сприятиме транзитним перевезенням через Україну, з іншого – дозволить забезпечити контроль за доставкою вантажів та перерахування відповідних сум митних платежів до Держбюджету України в разі недоставлення вантажу. Створення конкурентного середовища за участю банків та фінансових установ, за умови змін у законодавстві, повинно сприяти спрощенню процедури оформлення гарантії, здешевленню послуг фінансового гаранта, наявності новітніх технологій контролю, підвищенню транзитного потенціалу країни та наповненню державної скарбниці.

Література

1. Україна: поступ у XXI ст. Стратегія економічного та соціального розвитку на 2000–2004 р. : послання Президента України до Верховної ради України // Урядовий кур'єр. – 2000. – № 34. – 23 лютого. – С. 5–12.
2. Спрощення митних процедур – шлях до покращання привабливості України як транзитної держави // Митний брокер. – 2003. – № 6 (73). – С. 8–9.
3. Желінський В. П. Необхідність і перспективи утвердження України як транзитної держави / В. П. Желінський // Митна справа. – 2002. – № 4. – С. 16–21.
4. Бакаева О. Ю. Таможенное право России : учебник / О. Ю. Бакаева, Г. В. Матвиенко / отв. ред. Н. И. Химичева. – М. : Юристъ, 2003. – 427 с.
5. Таможенное право : учебное пособие / под ред. В. Г. Драганова, М. М. Расолова. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2001. – 639 с.
6. Бондаренко І. О. Організаційно-правові основи надання послуг в галузі митної справи: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Бондаренко Ірина Олександрівна. – Ірпінь, 2006. – 205 с.
7. Митний кодекс України від 11.07.2002 р. № 92-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 38–39 (27.09.2002). – Ст. 288.
8. Положення про надання митним органам фінансових гарантій щодо обов'язкової доставки товарів до митниць призначення : Постанова Кабінету Міністрів України № 700 від 29.06.1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.customs.gov.ua>.
9. Про затвердження Положення про надання незалежними фінансовими посередниками фінансових гарантій митним органам при митному оформленні товарів, що ввозяться за попередньою вантажною митною декларацією : наказ Держмитслужби України № 447 від 29.07.1998 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.customs.gov.ua>.

10. Положення про надання фінансових гарантій митним органам незалежними фінансовими посередниками щодо обов'язкової доставки товарів до митниць призначення : Постанова Кабінету Міністрів України № 1216 від 4 жовтня 1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.customs.gov.ua>.

11. Положення про надання банкам повноважень гаранта для надання митним органам України фінансових гарантій у вигляді гарантії банку : наказ Держмитслужби України від № 608 від 19.08.2004 р.

12. Про затвердження Критеріїв та Порядку відбору гарантів, які мають намір надавати митним органам фінансові гарантії щодо обов'язкової доставки товарів у митниці призначення : проект наказу Державної митної служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.customs.gov.ua>.

13. Про надання гарантій митним органам : проект закону [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.customs.gov.ua>.

14. Проект Закону про внесення змін до Митного кодексу України та інших законодавчих актів України (нова редакція) за № 8130, зареєстрований у 18.02.2011 р. у Верховній Раді України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>.