

7. Циппеліус Р. Філософія права : підручник / Циппеліус Р. ; пер. з нім. Є. М. Причепій, Л. А. Ситниченко, С. В. Пролєєв. – К. : Тандем, 2000. – 300 с.
8. Головатий С. Верховенство права : у 3-х кн. / Головатий С. – К. : Фенікс, 2006. – Кн. 3: Верховенство права: Український досвід. – 1747 с.
9. Шипілов Л. М. Народовладдя як основа демократичної держави : монографія / Л. М. Шипілов. – Х. : ФІНН, 2009. – 215 с.
10. Загальна теорія держави і права : підручник для студентів юридичних вищих навчальних закладів ; за ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. – Х. : Право, 2011. – 584 с.
11. Авер'янов В. Принцип верховенства права у сфері виконавчої влади: питання теорії та практика реалізації / В. Авер'янов // Право України. – 2010. – № 3. – С. 72–79.
12. Демократичні засади державного управління та адміністративне право : монографія / [Кол. авт.: Ю. С. Шемшученко, В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко та ін.] ; за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Юридична думка, 2010. – 496 с.
13. Арутюнян Г. Г. Конституціоналізм: уроки, вызови, гарантії / Арутюнян Г. Г. – К. : Логос, 2011. – 308 с.
14. Заветный С. А. Очерки по истории философии управления : моногр. / С. А. Заветный. – Х. : Издатель Савчук О. О. ; ХНТУСХ им. П. Василенко, 2011. – 384 с.
15. Овчаренко О. М. Доступність правосуддя та гарантії його реалізації / Овчаренко О. М. – Х. : Право, 2008. – 304 с.
16. Про соціальний захист дітей війни : Закон України від 18.11.2004 р. № 2195-IV // Офіційний вісник України. – 2004. – № 50 (31.12.2004). – Ст. 3258.
17. Конституція України від 28.06.96 р. № 254к/96-ВР // Офіційний вісник України. – 2010. – № 72/1 (01.10.2010). – Ст. 2598 з наст. змін.



УДК 342.9.51

А. В. Мазур, кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного та митного права
Академії митної служби України

ПОДАННЯ ДОКУМЕНТІВ І ВІДОМОСТЕЙ, НЕОБХІДНИХ ДЛЯ МИТНОГО КОНТРОЛЮ, ЯК ЗАСІБ РЕАЛІЗАЦІЇ КОНТРОЛЬНОЇ ФУНКЦІЇ

Присвячено дослідженню специфіки митного контролю, здійснюваного у певних формах. Зокрема, шляхом подання необхідних для митного контролю документів і відомостей. Запропоновано авторське тлумачення відповідної норми статті Митного кодексу України від 13 березня 2013 р. порівняно зі статтями попереднього кодифікованого акта.

Статья посвящена исследованию специфики таможенного контроля, осуществляемого в определенных формах. В частности, путем представления необходимых для таможенного контроля документов и сведений. Предложено авторское толкование соответствующей нормы статьи Таможенного кодекса Украины от 13 марта 2013 г. в сравнении со статьями предыдущего кодифицированного акта.

An article investigates the specific of customs controls carried out in certain ways. In particular, it is done by submitting documents and data required for carrying out customs control. There is suggested an author interpretation of the corresponding provisions of the article from the Customs Code of Ukraine dated March 13, 2013 in comparison with the articles of the previous codified act.

Ключові слова. Форма митного контролю, документи, відомості, контрольна функція, форматно-логічний контроль, контроль зіставлення, система управління ризиками.

Вступ. Кодифікація митних правил, результатом якої став новий Митний кодекс України, має на меті не лише систематизацію нормативних приписів. За умов поступової реалізації ідеї спрощення й гармонізації митних процедур цілком природно очікувати від основного кодифікованого акта в галузі державної митної справи підвищення якості правового матеріалу. Особливо це стосується приписів щодо організації та виконання митними органами контрольної функції.

Аналіз останніх публікацій на відповідну тематику засвідчує брак зацікавленості до теоретичних основ митного контролю.

Натомість у світлі уніфікації механізмів регулювання зовнішньоекономічної діяльності з вимогами СОТ пропонується очевидне: віднаходити й апробувати нові, удосконалити існуючі форми й засоби митного контролю з урахуванням вимог Кіотської конвенції та рекомендацій Всесвітньої митної організації [1, 95].

Лише на поняття митного контролю та його об'єкт вказує дослідження видів державного контролю у сфері підприємницької діяльності [2, 391].

Урахування сучасних тенденцій розвитку світової економіки та умов функціонування митної системи України спонукало автора наукової статті до пропозиції нового алгоритму функціонування системи управління ризиками в митній справі, а також до висновку, що одним зі стратегічних пріоритетів подальшої розбудови вітчизняної митної системи є ... модернізація засобів і методів митного контролю, наближення стандартів роботи митної системи України до європейських [3, 336].

Окремим формам, а саме оглядові та переоглядові, приділено увагу у праці, присвяченій заходам адміністративного припинення, які мають право застосовувати митні органи [4]. Так само особистому оглядові як окремій формі митного контролю й водночас адміністративно-запобіжному примусовому заходу, а також як заходу адміністративного припинення (запропоновано перелік процесуальних дій у справі про порушення митних правил доповнити пунктами "особистий огляд" та "огляд товарів і транспортних засобів" зі збереженням процедури їх проведення) присвячено частину одного з дисертаційних досліджень [5].

Праця О. А. Шевчука з претензійною назвою "Форми митного контролю" [6] попри цілком слушне твердження щодо незавершеності дослідження форм митного контролю сама по собі є взірцем невідповідності назви наукової статті та її змісту, бо замість бодай побіжного огляду їх усіх натрапляємо на розвідку специфіки контрольної діяльності митних органів у сфері фінансових відносин із сумнівною новизною: запропоновано запровадити в практику митного контролю систему аналізу та керування ризиками, митну ревізію, метод "митного аудиту". Незрозуміла логіка автора, коли він цитує ст. 336 Митного кодексу України і одразу наводить найбільш запитувані, на його думку, напрями організації державного фінансового контролю (контроль митної вартості, управління ризиками, митний контроль після випуску товарів) [6, 161]. Проти чого важко заперечити, так це проти твердження, що "... митні органи з метою поліпшення ефективності діяльності мають активно впроваджувати, вдосконалювати і активно використовувати систему оперативного моніторингу форм митного контролю, що дозволить визначити їх ефективність і розробити дієвий" [6, 163].

Постановка завдання. На фоні відсутності порівняльно-правових досліджень усіх передбачених законом або окремих форм митного контролю вбачається важливим доктринальне тлумачення статті Митного кодексу України, присвяченій перевірці необхідних для митного контролю документів і відомостей як базовій формі митного контролю, а також визначенню її ролі для реалізації принципових засад здійснення контрольної функції митних органів – вибірковості та мінімізації.

Результати дослідження. “Важлива роль під час проведення вибіркового митного контролю відведена митному контролю у формі перевірки документації, про що засвідчили дослідження ряду авторів у цій сфері. Діяльність митних органів полягає у визначенні можливих порушень митних правил та контрабанди на основі даних про суб’єкта переміщення ... і про переміщуваний товар та товаросупровідні документи на нього (так званий “безконтактний метод”) [7, 154–155].

Важко заперечити проти подібного твердження, висловленого О. Ф. Андрійко у 2004 р. (залишмо на розсуд прискіпливих дослідників ужиття терміна “метод”). Час, що відтоді минув, жодним чином не вплинув на сприйняття “перевірки документації” як основної форми митного контролю не лише з точки зору принципу вибіркової його проведення. Із упровадження попереднього документального контролю безконтактний спосіб перевірки відомостей про переміщуваний через митний кордон товар або транспортний засіб комерційного призначення аналізована форма митного контролю ніби набула додаткового імпульсу для свого розвитку.

Автори книги “Таможенний контроль на пути к международным стандартам” [8] цілком слушно розкривають зміст перевірки документів і відомостей у різних його проявах: під час прибуття (вибуття) товарів і транспортних засобів на митну територію, видачі дозволу на внутрішній митний транзит, завершення внутрішнього митного транзиту, розміщення товарів на склади тимчасового зберігання, проведення митного оформлення товарів і транспортних засобів, відкликання митної декларації, у разі проведення спрощеного митного оформлення, у перебігу отримання дозволу на розміщення товарів у певний митний режим, відкриття складів тимчасового зберігання, митних ліцензійних складів, магазинів безмитної торгівлі, подання громадянами документів та відомостей, у період ідентифікації транспортних (перевізних) документів.

Справді багатогранною, багатовимірною є досліджувана форма митного контролю – перевірка документів і відомостей, необхідних для здійснення митного контролю. У донедавна чинному Митному кодексі України (далі – МКУ) ст. 41 встановлювала невичерпний перелік його форм, ст. 45 – обов’язок подавати документи та відомості, необхідні для здійснення митного контролю, а Кабінет Міністрів України уповноважував визначати їхній перелік, ст. 54 передбачала чотири випадки подання таких документів і відомостей. Чинний Митний кодекс у ст. 336 встановив вичерпний перелік форм митного контролю, у ст. 334 – зокрема, форму й термін зберігання документів і відомостей, чинність офіційних документів, право митних органів після випуску товарів направляти письмові запити й отримувати документи або їх засвідчені копії (підтвердження “спорідненості” з іншою формою митного контролю, а саме направленням запитів для встановлення автентичності митних документів (п. 8 ч. 1 ст. 336), ст. 335 унормовано вичерпні переліки документів та відомостей, що їх декларант, уповноважена ним особа або перевізник у паперовій або електронній формі подають митному органу залежно від виду транспорту.

Власне перелік способів візуальної із застосуванням інформаційних технологій перевірки документів та відомостей, які подаються митним органам під час транскордонного переміщення товарів і транспортних засобів комерційного призначення, визначено ст. 337.

1. Методика перевірки документів та відомостей, переміщуваних через митний кордон України, передбачає візуальний спосіб сприйняття інформації (ознайомлення зі змістом поданих митному органу документів), із застосуванням інформаційних технологій (зазначені у ч. 1 ст. 337). Водночас це невичерпний перелік способів перевірки, необхідної для здійснення митного контролю інформації, адже коментована стаття передбачає можливість застосування й так званих інших способів, але лише тих, що передбачені Митним кодексом України. Скажімо, відповідно до ч. 1 ст. 45 МКУ у разі виникнення сумнівів з приводу дійсності документів про походження товару чи достовірності відомостей, що в них містяться, включаючи відомості про країну походження това-

ру, митний орган може звернутися до компетентного органу, що видав документ, або до компетентних організацій країни, зазначеної як країна походження товару, із запитом про проведення перевірки цих документів про походження товару чи надання додаткових відомостей. А згідно із ч. 4 ст. 47 МКУ для встановлення достовірності даних, зазначених у сертифікаті про походження товару з України, митні органи можуть у порядку, встановленому цим кодексом, проводити дослідження (аналіз, експертизу) проб (зразків) такого товару.

2. Форматно-логічний контроль – це автоматизована перевірка правильності заповнення даних митних декларацій та повернення результатів перевірки; перевірка митних декларацій та інших документів на достовірність і законність; здійснення статистичного, валютного контролю, контролю нарахованих митних платежів, контролю правильності застосування заходів нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності.

З метою формування єдиних критеріїв та алгоритмів контролю правильності заповнення граф вантажної митної декларації та документів контролю за переміщенням товарів, підвищення достовірності відомостей, які заявляються митному органу під час оформлення товарів і транспортних засобів відповідно до правил, установлених МКУ та нормативними документами Держмитслужби України, наказом ДМСУ від 25.11.2010 р. № 1424 [9] затверджено описи алгоритмів системи форматно-логічного контролю правильності заповнення граф вантажної митної декларації та документів контролю за переміщенням товарів.

Приєм електронних повідомлень до ЄАІС Держмитслужби складається з декількох операцій, з-поміж яких вхідний форматно-логічний контроль електронної копії ВМД, яка міститься в повідомленні; прийняття рішення за результатами форматно-логічного контролю про занесення електронної копії ВМД до ЄАІС або про відмову в прийомі; форматно-логічний контроль електронної копії ВМД здійснюється спеціальним програмним забезпеченням за відповідним алгоритмом. Форматно-логічний контроль, реалізований на Центральному сервері ЄАІС Держмитслужби, слугує форматній та логічній перевірці правильності оформлення граф електронної копії ВМД.

Наказом Мінфіну України від 30.05.2012 р. № 631 затверджено Порядок виконання митних формальностей при здійсненні митного оформлення товарів із застосуванням митної декларації на бланку єдиного адміністративного документа [10]. Відповідно до п. 3.1 цього Порядку в разі подання митної декларації (далі – МД) на паперовому носії введення до автоматизованої системи митного оформлення (АСМО) електронної копії митної декларації (ЕК МД) та електронної копії декларації митної вартості (ЕК ДМВ) здійснюється за допомогою інформаційного терміналу, за допомогою якого, серед іншого, здійснюється форматно-логічний контроль ЕК МД та ЕК ДМВ й відображення списку помилок на екрані монітора. Згідно з п. 3.3 у разі виявлення за результатами форматно-логічного контролю помилок у заповненні ЕК МД та/або ЕК ДМВ декларант має можливість відмовитись від уведення цієї ЕК МД до АСМО шляхом вибору відповідної позначки на сенсорному екрані інформаційного терміналу. Після проведення за допомогою програмного забезпечення інформаційного терміналу форматно-логічного контролю ЕК МД, ЕК ДМВ декларант має можливість за допомогою вбудованого принтера інформаційного терміналу роздрукувати квитанцію, що містить відомості, передбачені абз. 7 п. 3.2 цього розділу (п. 3.4).

Форматно-логічний контроль може бути запроваджено ДМСУ з метою забезпечення дотримання міжурядової угоди (наприклад, у листі ДМСУ 25.03.2011 р. № 11/3-10.18/4984-ЕП “Про форматно-логічний контроль правильності заповнення граф вантажної митної декларації при імпорті шин походженням з Республіки Білорусь” [11] повідомляється, що відповідно до Угоди між Кабінетом Міністрів України та Урядом Республіки Білорусь про умови поставок в Україну шин пневматичних гумових нових для легкових автомобілів поставка шин походженням з Республіки Білорусь, які надходять на митну територію України з Республіки Білорусь та інших країн, здійснюється лише за наявності сертифіката походження та відповідної ліцензії; відповідно для забезпечення дотримання вимог зазначеної вище Угоди Держмитслужбою з 01.04.2011 р. запроваджено

форматно-логічний контроль за правильністю заповнення граф ВМД ІМ40, ІМ40Г під час імпорту шин походженням з Республіки Білорусь за алгоритмом, наведеним у додатку до цього листа).

Форматно-логічний контроль ЕК МД та ЕК ДМВ з можливістю відображення списку помилок на екрані монітора – одна з функцій програмно-технічного модуля “Інформаційний термінал” (інформаційні термінали розміщено в приміщеннях для декларантів за місцем розташування підрозділів митного оформлення, використовуються для самостійного введення декларантами в автоматизовану систему митного оформлення електронних копій митних декларацій із використанням змінних носіїв інформації), Методичні рекомендації щодо використання якого затверджено наказом ДМСУ від 12.04.2012 р. № 216 [12]. Запровадження програмно-технічного модуля “Інформаційний термінал” – це крок Держмитслужби, спрямований на автоматизацію процесів митного контролю й митного оформлення та зменшення впливу суб’єктивних чинників у прийнятті рішень посадовими особами митних органів.

3. Означене в ч. 3 коментованої статті поняття “контроль зіставлення” дає підстави для твердження, що даний різновид контролю можливий в умовах електронного документообігу. Це підтверджує п. 4.5.3 наказу Мінфіну України від 30.05.2012 р. № 631, що зараховує контроль зіставлення (автоматизоване порівняння) даних, які містяться в ЕК МД (ЕМД), та інших документів, поданих для митного оформлення, до митних формальностей, виконуваних під час здійснення митного оформлення МД. Полягає контроль зіставлення (автоматизоване порівняння) у вчиненні: 1) зіставлення реквізитів уповноваженого банку, зазначеного у графі 28 МД, з даними, що містяться в переліку вповноважених банків України в ЄАІС митних органів України; 2) зіставлення курсу валюти України до іноземної валюти, зазначеного у графі 23 МД, з офіційним курсом валюти України до іноземної валюти, у якій складено рахунки та відомості, про яку зазначено в лівому підрозділі графі 22 МД, на день подання МД до оформлення; 3) перевірки наявності чинних (не скасованих) спеціальних санкцій, застосованих до українського суб’єкта зовнішньоекономічної діяльності і/або іноземного суб’єкта господарської діяльності згідно зі ст. 37 Закону України “Про зовнішньоекономічну діяльність”; 4) зіставлення з картками відмови та МД, в оформленні яких відмовлено; 5) зіставлення відомостей, що підтверджують дотримання встановлених законодавством заборон та обмежень щодо переміщення товарів через митний кордон України, з інформацією, що міститься в уніфікованих електронних дозвільних документах, які надходять з інших державних органів; 6) зіставлення відомостей про нарахування митних та інших платежів, а також про застосування заходів гарантування їх сплати з інформацією, що міститься в електронних гарантійних документах, виданих гарантами й розміщених у ЄАІС митних органів України, та з інформацією про наявність і суму коштів авансових платежів (попередньої оплати), внесених платником податків згідно зі ст. 299 Кодексу на рахунки, відкриті на ім’я митного органу, як попереднє грошове забезпечення сплати майбутніх митних платежів; 7) зіставлення з інформацією, що надходить з митних та правоохоронних органів іноземних держав.

Предметом чи то автоматизованого, чи то неавтоматизованого зіставлення може слугувати, наприклад, заявлена декларантом митна вартість. Порівнювана з даними в електронних копіях ВМД вона може бути менша. Слід зауважити, що подекуди в рішеннях судів, у яких є відсилання на ч. 3 ст. 337 МКУ, фігурує малозрозуміле словосполучення “електронні документи, пов’язані з перевіркою даних за ВМД” [13].

4. Контроль із застосуванням системи управління ризиками – це оцінка ризику шляхом аналізу (у тому числі з використанням інформаційних технологій) поданих документів у конкретному випадку переміщення товарів, транспортних засобів комерційного призначення через митний кордон України для обрання форм та обсягу митного контролю, достатніх для забезпечення дотримання вимог законодавства України з питань державної митної справи.

З визначення одного зі способів перевірки документів і відомостей, зафіксованого у ч. 4 коментованої статті, можна зробити висновок про те, що ця перевірка є провідною формою митного контролю, бо слугує меті обрання потрібних для забезпечення дотримання вимог митного законодавства форм та обсягу такого контролю.

Контроль із застосуванням системи управління ризиками, в тому числі оцінка ризику за МД шляхом аналізу ЕК МД, ЕК ДМВ (ЕМД та ЕДМВ) за допомогою АСАУР (автоматизованої системи аналізу та управління ризиками), визначено п. 4.5.4 Порядку виконання митних формальностей під час митного оформлення товарів із застосуванням митної декларації на бланку єдиного адміністративного документа (наказ Мінфіну від 30.05.2012 р. № 631) як одна з митних формальностей, що її виконують під час митного оформлення митної декларації.

Відповідно до п. 1.12 наказу Мінфіну від 24.05.2012 р. № 597 “Про затвердження Порядку здійснення аналізу та оцінки ризиків, розроблення і реалізації заходів з управління ризиками в митній службі України” [14] контроль із застосуванням системи управління ризиками, що здійснюється відповідно до ст. 337 МКУ, може бути реалізований автоматизованим, неавтоматизованим та комбінованим способами з використанням інструментів, зазначених у п. 1.10 наказу: а) індикатори ризику; б) профілі ризику; в) орієнтування; г) методичні рекомендації щодо роботи посадових осіб митних органів з аналізу, виявлення та оцінки ризиків за певними напрямками контролю під час митного контролю та оформлення; г) випадковий відбір. У зв'язку з цим слід зазначити, по-перше, неавтоматизований контроль із застосуванням системи управління ризиками здійснюється, коли неможливий автоматизований, по-друге, під час розроблення заходів з управління ризиками перевага надається автоматизованому способу контролю.

Висновки. По-перше, подання документів і відомостей, необхідних для митного контролю, лишається визначальним засобом реалізації митними органами контрольної функції. По-друге, ця форма митного контролю тісно пов'язана з іншими, передбаченими ст. 336 МКУ. По-третє, у порівнянні з рівнем правового її забезпечення в МКУ 2002 р. чинний нормативно-правовий механізм більш довершений, що дозволяє, на думку автора, реалізовувати не лише принцип вибірковості митного контролю, але й засадниче правило – його мінімізації, передбачене ч. 3 ст. 318 МКУ.

Література

1. Двигун С. М. Уніфікація механізмів регулювання зовнішньоекономічної діяльності з вимогами СОТ / С. М. Двигун // Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили. Державне управління. – 2012. – Випуск 182. – Т. 194. – С. 94–96.
2. Ісаков М. Г. Види державного контролю у сфері підприємницької діяльності [Електронний ресурс] / М. Г. Ісаков // Форум права. – 2012. – № 1. – С. 387–395. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-1/12imgcpd.pdf>.
3. Кривовата К. В. Стратегія превентивності та мінімізації фінансових ризиків у розбудові митної системи України / К. В. Кривовата // Економічний форум. – 2013. – № 1. – С. 328–336.
4. Прокопенко В. В. Заходи адміністративного припинення, які застосовуються митними органами / В. В. Прокопенко // Митна справа. – 2012. – № 4 (82). – С. 125–137.
5. Дьоміна О. О. Вилучення речей і документів в адміністративно-деліктному провадженні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право / О. О. Дьоміна. – Національний університет біоресурсів і природокористування України. – К., 2011. – 18 с.
6. Шевчук О. А. Форми митного контролю / О. А. Шевчук // Вісник ЖДТУ (серія “Економічні науки”). – 2012. – № 2 (60). – С. 161–164.
7. Андрійко О. Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади / Андрійко О. Ф. – К. : Наук. думка, 2004. – 301 с.
8. Полищук А. В. Таможенный контроль: на пути к международным стандартам : монография / Полищук А. В., Пашко П. В., Самсонов Е. Б. – Одесса : ПЛАСКЕ ЗАО, 2009. – 473 с.
9. Про затвердження описів алгоритмів системи форматно-логічного контролю правильності заповнення граф вантажної митної декларації та документів контролю за переміщенням товарів [Електронний ресурс] : наказ ДМСУ від 25.11.2010 р. № 1424. – Режим доступу : <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1025.18036.2&nobreak=1>.

10. Про затвердження Порядку виконання митних формальностей при здійсненні митного оформлення товарів із застосуванням митної декларації на бланку єдиного адміністративного документа : наказ Міністерства України від 30.05.2012 р. № 631 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 64. – Ст. 2627.

11. Про форматно-логічний контроль правильності заповнення граф вантажної митної декларації при імпорті шин походженням з Республіки Білорусь [Електронний ресурс] : лист ДМСУ 25.03.2011 р. № 11/3-10.18/4984-ЕП. – Режим доступу : <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1025.18467.0>.

12. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо використання програмно-технічного модуля “Інформаційний термінал” : наказ ДМСУ № 216 від 12.04.2012 р. // Митна газета. – 2012. – № 9.

13. Про адміністративний позов товариства з обмеженою відповідальністю “Торговий Дім “СвразРесурс” Україна” до Дніпропетровської митниці [Електронний ресурс] : Постанова Дніпропетровського окружного адміністративного суду від 5 грудня 2012 р. Справа № 2а/0470/10979/12. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/28833102>.

14. Про затвердження Порядку здійснення аналізу та оцінки ризиків, розроблення і реалізації заходів з управління ризиками в митній службі України : наказ Міністерства України № 597 від 24.05.2012 р. // Офіційний вісник України. – 2012. – № 45 (22.06.2012). – Ст. 1792.

