

ФОРМИ МИТНОГО КОНТРОЛЮ

Проведене дослідження форм митного контролю. Досліджено специфіку контрольної діяльності митних органів в сфері фінансових відносин, умов та форми її проведення. Запропоновано запровадження в практику митного контролю системи аналізу та керування ризиками, митної ревізії, методу "митного аудиту"

Ключові слова: контроль, митний контроль, митна ревізія, митний аудит

Постановка проблеми. Підвищення ролі митниці у забезпеченні фіскальних завдань і поповненні доходів державного бюджету вимагає не лише вдосконалення контрольних заходів і підвищення якості організації митного контролю, але й облаштування митних кордонів, сприяння розвитку торгівлі, встановлення партнерських взаємовідносин з бізнесом, неухильного дотримання чинних законів і нормативних актів, уніфікації тарифів і митного законодавства, взаємодії з іншими державними органами на національному і міжнародному рівнях.

Проблематикою митного контролю в усіх його проявах займалися такі вітчизняні і зарубіжні вчені, як Барішнікова Е.Ю., Гречкіна О.В., Іванча І.І., Калашнікова І.А., Оліщук Г.О., Шпілева А.В., Юркін Т.Ю. та ін.

Водночас, дослідження форм митного контролю попри публікації з даної проблематики все ще залишається логічно незавершеним. Так, специфіка фінансового контролю в митній сфері породжує розмаїття інтегративних зв'язків і вимагає розвиненої інформаційно-комунікативної інфраструктури, що базується на створенні цільових механізмів, що обслуговують контрольний процес і спираються на митне, податкове, бюджетне і валютне законодавство, а також на сучасні технології, інструменти, форми, методи, важелі, інновації, організаційні умови для забезпечення максимально повного і своєчасного надходження доходів в бюджет.

А відтак, значущість митного контролю і логічна незавершеність наукових напрацювань у цьому напрямі зумовлюють необхідність продовження досліджень в даній сфері.

Система митного регулювання зовнішньоекономічної діяльності (ЗЕД) спрямована на забезпечення дотримання митно-тарифних і нетарифних заходів, які держава застосовує для захисту життя і здоров'я населення, довкілля, тваринного і рослинного світу, а також у цілях захисту її економічних інтересів. Водночас методи митного регулювання здатні самостійно стимулювати розвиток торговельного співробітництва держави і впливати на розвиток її економіки [1].

Викладення основного матеріалу. Чинне законодавство наділяє митний контроль функцією виключно попереджувального, профілактичного характеру. Однак, якщо в діях учасника зовнішньоекономічної діяльності при здійсненні митного контролю вбачаються ознаки, що вказують на склад адміністративного правопорушення за порушення митного законодавства, форми митного контролю переходять в абсолютно інший юридичний стан. Вони набувають нового цільового призначення – забезпечення законності дотримання процесуального законодавства. В результаті заходи адміністративного примусу наділяються іншими функціями, змінюється їх застосування, що має певні юридичні наслідки. Тобто вони переходять зовсім в іншу категорію заходів адміністративно-правового примусу – в заходи забезпечення виробництва по справах про адміністративні правопорушення [2].

Як вважає І.Іванча, розвиток державного фінансового контролю, що здійснюється митною службою при виконанні функції адміністратора доходів бюджету, спирається як на наявні організаційні резерви, так і на нові, сучасні форми організації і забезпечення фінансового контролю. До них можна віднести роботу на

основі системи аналізу і управління ризиками, запровадження електронного декларування і єдиної міжвідомчої автоматизованої системи збору, зберігання і обробки інформації, необхідної при здійсненні контролю зовнішньоторгівельної діяльності. Актуальним напрямом розвитку державного фінансового контролю є вдосконалення митного адміністрування, в тому числі розвиток системи управління ризиками.

Інфраструктурне забезпечення державного фінансового контролю в митній системі спирається на правові механізми, закладені в митному, податковому, бюджетному і валютному законодавстві.

Удосконалення структурно-функціональної моделі митної служби в рамках адміністративної реформи дозволило відмовитись від вельми витратного суцільного фінансового контролю зовнішньоекономічних операцій, внаслідок чого зросла швидкість митного оформлення і обсяги платежів до бюджету [3]. Новим Митним кодексом України [4] здійснення митного контролю передбачено у таких формах:

1) перевірки документів та відомостей, які надаються митним органам під час переміщення товарів, транспортних засобів комерційного призначення через митний кордон України;

2) митного огляду (огляду та переогляду товарів, транспортних засобів комерційного призначення, огляду та переогляду ручної поклажі та багажу, особистого огляду громадян);

3) обліку товарів, транспортних засобів комерційного призначення, що переміщуються через митний кордон України;

4) усного опитування громадян та посадових осіб підприємств;

5) огляду територій та приміщень складів тимчасового зберігання, митних складів, вільних митних зон, магазинів безмитної торгівлі та інших місць, де знаходяться товари, транспортні засоби комерційного призначення, що підлягають митному контролю, чи провадиться діяльність, контроль за якою відповідно до цього Кодексу та інших законів України покладено на митні органи;

6) перевірки обліку товарів, що переміщуються через митний кордон України та/або перебувають під митним контролем;

7) проведення документальних перевірок дотримання вимог законодавства України з питань державної митної справи, у тому числі своєчасності, достовірності, повноти нарахування та сплати митних платежів;

8) направлення запитів до інших державних органів, установ та організацій, уповноважених органів іноземних держав для встановлення автентичності документів, поданих митному органу.

Найбільш запитуваними є такі напрями організації державного фінансового контролю, здійснюваного митною службою при виконанні функції адміністратора доходів бюджету, як контроль митної вартості, управління ризиками, митний контроль після випуску товарів.

Місце контролю митної вартості в технологічній схемі проведення митного контролю представлено на рис.1. [5].

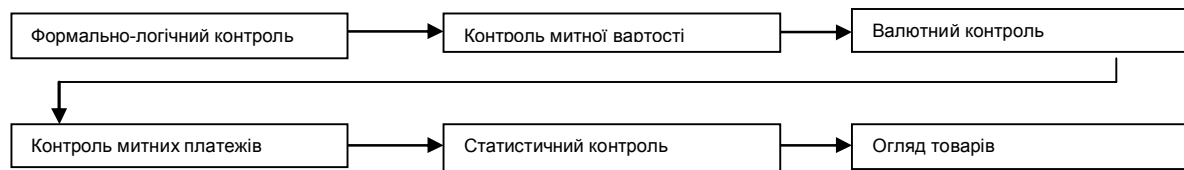


Рис. 1. Технологічна схема проведення митного контролю

Контроль митної вартості в технологічній схемі митного контролю товарів займає центральне місце. Правильність визначення митної вартості і її прийняття є точкою відліку, після якої здійснюються інші види контролю: валютний, митних платежів, статистичний, догляд товарів.

Заниження митної вартості є одним з найзначущих правопорушень з огляду забезпечення фінансової безпеки держави.

Чинне законодавство країн СНД установлює такі строки проведення митного контролю після випуску товарів: Митний кодекс РФ – 1 рік; митні кодекси Казахстану, Киргизстану, Азербайджану, Узбекистану, України – строк не встановлений; Митний кодекс Білорусії – 3 роки [6].

Особливого значення в теперішній час набуває питання здійснення митними органами владних повноважень у рамках контролю за товарами, що містять об'єкти інтелектуальної власності: об'єкти авторського права; об'єкти суміжних (з авторськими) прав; об'єкти прав на засоби індивідуалізації юридичних осіб, товарні знаки, найменування місць походження товарів, знаки обслуговування.

Традиційно митний контроль за такими товарами переслідує низку цілей, серед яких виокремлюють три основні [7]. По-перше, це забезпечення надходження до державного бюджету сум від стягнення мита, податків (вартість прав за користування об'єктами інтелектуальної власності враховується при визначенні митної вартості товарів).

По-друге, недопущення призупинення процесів створення об'єктів інтелектуальної власності на території країни і їх залучення до господарського обороту, підризу легальної індустрії товарів, створення загрози безпеці споживачів, підризу авторитету держави і, відтак, зниження інвестиційної привабливості країни.

По-третє, захист інтересів правовласників. Як свідчить практика, порушення прав користування об'єктами інтелектуальної власності у митній сфері можуть бути пов'язані: з фізичною підробкою (тобто замість одного товару, заявленого на упаковці, пропонується інший продукт; несанкціонованим виготовленням і ввозом/вивозом продукції; несанкціонованою торгівлею товаром (без отримання на це прав виробника, так званий паралельний імпорт) [8].

З 10 форм митного контролю, передбаченого Митним кодексом РФ, на практиці широке застосування отримали лише: перевірка документів, митний догляд і митна ревізія. Іншим формам контролю з боку посадових осіб митних органів не приділяється належної уваги, а тому їх питома вага у правозастосовній практиці вкрай незначна. Однак без засвоєння митниками всіх форм і за відсутності аналітичної бази їх застосування неможливе ефективне використання всього арсеналу адміністративно-попереджувальних заходів для боротьби з порушеннями митних правил. Відтак, дана категорія заходів впливу неповною мірою відповідатиме своєму цільовому призначенню – профілактиці правопорушень [2].

Митним кодексом РФ, що набрав чинності 1 січня 2004 р., та підзаконними актами вперше як форма митного контролю передбачена митна ревізія, що

свідчить про зміщення пріоритетів при здійсненні митного контролю від перевірки товарів і транспортних засобів при їх митному оформленні до перевірки відповідних документів і відомостей після випуску таких товарів і транспортних засобів (наступному митному контролю).

Ревізії передбачені як найдієвіша форма наступного фінансового контролю, що дозволяє виявити недоліки попереднього і поточного контролю, оскільки під митною ревізією розуміється перевірка факту випуску товарів, а також достовірності відомостей, зазначених у митній декларації й інших документах, що представляються при митному оформленні, шляхом співставлення цих відомостей з даними бухгалтерського обліку і звітності, рахунками, іншою інформацією.

Таким чином розширюється сфера здійснення митного контролю, оскільки тепер він не обмежується перевіркою товарів і транспортних засобів

при їх митному оформленні, але й перевіряє достовірність відповідних документів і відомостей (тобто їх повноту, істинний характер, правомірність одержання) після випуску таких товарів, навіть за відсутності підстав вважати, що вони перебувають в обігу з порушенням встановленого митним законодавством порядку.

А.Голуб сутність поняття "митна ревізія" формулює як комплексну перевірку дотримання учасниками ЗЕД заходів митно-тарифного і нетарифного регулювання шляхом співставлення відомостей, зазначених у митній декларації й інших документах, що надаються при митному оформленні, з даними бухгалтерського обліку і звітності, з рахунками, з іншою інформацією осіб, які здійснюють митне оформлення товарів і транспортних засобів, а також огляду приміщень, митного догляду, проведення інвентаризації, перевірки наявності ідентифікаційних знаків й інших форм митного контролю [9].

Відмінностями митної ревізії порівняно з перевіркою фінансово-господарської діяльності є масштаб здійснених перевірочних заходів, оскільки за митної ревізії не здійснюється контроль за правильністю ведення фінансово-господарської діяльності підконтрольного об'єкта, а перевіряється дотримання норм митного законодавства при перетині товарів через митний кордон (скажімо, факт випуску товарів, достовірність відомостей, зазначених у митній декларації й інших документах).

Методом перевірки є співставлення відомостей, отриманих при митному оформленні, з даними бухгалтерського обліку і звітності, з рахунками й іншою інформацією, отриманою у особи, що перевіряється [10]. В такому разі може здійснюватися формально-правова перевірка документів, перевірка записів в реєстрах бухгалтерського обліку і звітності, проведені аналітичні процедури, арифметичні перевірки розрахунків тощо [9].

При митній ревізії митні органи можуть знайомитися з будь-якою виробничою, комерційною, банківською інформацією декларантів й інших осіб, доглядати приміщення, проводити інвентаризацію товарів, вилучати їх і накладати на них арешт. Комплексний характер митної ревізії полягає в тому, що при її проведенні можуть використовуватися й інші форми митного контролю (документальний контроль, огляд приміщень, митний

догляд, перевірка наявності ідентифікаційних знаків тощо). Пропонується розглядати митну ревізію і як результат трансформації контролю після випуску товарів, митного аудиту, зовнішньої перевірки, перевірки фінансово-господарської діяльності, пост контролю [12].

Предметом дослідження при здійсненні митної ревізії слід вважати інформацію, що міститься у: документах і відомостях про діяльність організації, що є у митних, податкових й інших контролюючих органів; первинні облікові документи, реєстрах бухгалтерського обліку, призначених для систематизації і накопичення інформації; даних бухгалтерської звітності, складеної на основі даних синтетичного і аналітичного обліку, інших бухгалтерських документах.

Крім того, при проведенні митної ревізії перевірки можуть підлягати відомості про фінансово-господарську діяльність організації, отримані від третіх осіб, з якими вона має господарські зв'язки для встановлення достовірності інформації, відображеної в її первинних документах, або в разі відсутності у неї належних первинних документів [9].

Особливістю митного контролю загалом і митних ревізій зокрема є їх проведення виключно митними органами, що дозволяє останнім здійснювати свою діяльність на основі єдиного підходу і централізованого управління відповідно до митного законодавства. Таким чином учасникам зовнішньоекономічної діяльності гарантується, що обтяження їх обов'язками, пов'язаними з проведенням митного контролю, не можуть здійснювати інші органи державної влади чи особи [9].

Окремі дослідники пропонують й нові форми митного контролю, зазначаючи, що в 2004 році Митний комітет РФ вперше проголосив ще один дієвий механізм митного контролю – систему управління ризиками (СУР), хоча й визначив її як принцип “аналізу системи управління ризиками”, який є пріоритетним напрямом діяльності митних органів. Стратегія розвитку СУР здійснюється згідно з універсальним міжнародним принципом в сфері митної справи – “мінімальне втручання”, схваленим СОТ і проголошеним у Концепції розвитку митних органів РФ. Його суть у дотриманні принципу вибірковості і достатності митного контролю шляхом застосування СУР [2], тобто необхідності оцінки стосовно кожної переміщуваної товарної партії ймовірності порушення митного законодавства [12].

Висновки та перспективи подальших досліджень.

На сьогодні однозначне тлумачення митного ризику відсутнє. Скажімо, в Європейському Союзі під митним ризиком розуміють ймовірність того, що щось перешкоджатиме вжиттю заходів Співтовариства чи національних заходів стосовно поводження митниць з товарами [13]. В США митний ризик (ризик вищого ступеня) трактується як такі вантажні чи контейнерні відправки, по яких недостатньо інформації, стосовно яких тактична розвідка надала дані, що свідчать про них як про відправки підвищеного ризику або відправки, визнані відправками підвищеного ризику за методикою бальної оцінки ризиків [14]. В Концепції системи управління ризиками в митній службі Російської Федерації митним ризиком зветься ймовірність недотримання митного законодавства [15].

Концепція митного контролю має базуватись на системі заходів оцінки ризиків, що дозволить створити ефективну систему точкового контролю етапів митного оформлення, де прогнозується найбільший ризик здійснення правопорушень, що зазіхають на економічну безпеку країни. Принцип вибірковості митного контролю має максимально спростити і скоротити час з дотримання митних формальностей учасникам зовнішньоекономічної діяльності [16].

На основі аналізу СУР митниці розробляють профілі ризиків, які є сукупністю відомостей про ризик і конкретизуючі умови, необхідні для його застосування, так звані індикатори ризику. На сьогодні, в основному використовуються “рамкові” профілі ризику, що базуються на застосуванні власної інтуїції митників чи іншої оперативної інформації при ввезенні товарів на митну територію країни чи вивезенні їх з неї.

Процес створення індикаторів ризику і профілів ризику, що є однією з складових управління митними ризиками, ведеться по таких етапах:

класифікація первинної інформації;

визначення активних індикаторів ризику і зон ризику з використанням класифікаційних даних;

створення профілів ризику на базі активних індикаторів ризику;

групування профілів ризику з використанням показників індикаторів ризику [17].

Застосування елементів системи аналізу і управління ризиками, електронного декларування товарів, створення системи наступного митного контролю після випуску товарів забезпечують основу для реалізації стратегічних пріоритетів митного адміністрування, оперативного розкриття і запобігання фіскальним злочинам і захист фіскальних інтересів держави [3].

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 механізм впливу на процеси митного контролю шляхом мінімізації ризиків.

Управління ризиками в митній службі – основний базисний принцип сучасних методів митного контролю, що дозволяє оптимально використовувати ресурси митних органів, не зменшуючи ефективності їх роботи, і звільняє більшість учасників ЗЕД від надмірного контролю.

Сьогодні в контексті активізації дій з реформування діяльності митних органів та досягнення якісно нового рівня реалізації митної політики слід зазначити, що зміщення акцентів у національній практиці митного регулювання перебуває у площині змін світового масштабу.

Найбільш значимими для орієнтирів інтеграції України у світове митне співробітництво і вибору напрямів її митної політики були 105/106 сесії Ради Всесвітньої митної організації в 2005 року, на яких 25 червня 2005 року було прийнято Рамкові стандарти безпеки та спрощення міжнародної торгівлі. При цьому, важливо підкреслити, що зазначені стандарти розроблені Стратегічною групою високого рівня Всесвітньої митної організації як практичний механізм реалізації прийнятої, з огляду на появу нових загроз та викликів, системи міжнародної торгівлі, Резолюції щодо заходів глобальної безпеки та спрощення процедур міжнародної торгівлі (червень, 2004 року) [18].

Одним з основних напрямів докорінної зміни роботи митних органів, пріоритетів у роботі, максимального наближення митного законодавства України до митного законодавства країн ЄС є спрощення митного контролю (але не за рахунок якості). Цього можна досягти, запровадивши в практику митного контролю системи аналізу та керування ризиками, створення списків “білих підприємств” – учасників ЗЕД, впровадження системи електронного декларування та перенесення акценту митного контролю та перевірки законності зовнішньоекономічної операції з моменту безпосереднього проведення на більш пізній час – застосування так званого методу “митного аудиту”.

Список використаної літератури:

1. *Шпилевая А.В.* Совершенствование таможенного механизма нетарифного регулирования внешнеэкономической деятельности России / А.В. Шпилевая // Вестник Ростовского государственного экономического университета. – 2009. – №1. – С.306.
2. *Калашникова И.А.* Таможенный контроль и система управления рисками как наиболее действенные административно-предупредительные меры, применяемые в сфере таможенного дела // Вестник ЮУрГУ. Серия "Право". – 2006. – № 5. – С. 272-273
3. *Иванча И.И.* Роль таможенной службы в развитии государственного финансового контроля поступления таможенных платежей / И.И. Иванча // Вестник Томского государственного университета. – 2009. – №319. –С. 143-144.
4. Митний кодекс України. www. Tax. 38044. org. 14A/4719.
5. *Василенко Е.П.* Совершенствование управления процессом определения и контроля таможенной стоимости: автореф. дис. на соискание учен. степени канд. экон. наук: спец. 08.00.05: экономика и управление народным хозяйством (экономика, организация и управление предприятиями, отраслями, комплексами – сфера услуг) / Е.П.Василенко. – М., 2009. – 29 с.
6. *Гречкина О.В.* Таможенный контроль в системе координат таможенного законодательства таможенного союза / О.В.Гречкина // Вестник Уральского института экономики, управления и права. – 2009. – № 4. – С.23.
7. *Юркин Т.Ю.* Роль таможенных органов в механизме контроля за интеллектуальной собственностью/ Т.Ю.Юркин // Власть. – 2009. – № 6. – С. 110-111.
8. *Халипов С.В.* Таможенное право. – М.: Юрайт-Издат, 2007. – С.210–211.
9. *Голубь А. А.* Таможенная ревизия в системе форм таможенного контроля / А.А.Голубь // Вестник АГТУ. – 2006. – № 5. – С.253.
10. Комментарий к Таможенному кодексу Российской Федерации / Под общ. ред. В. П. Шавшиной. – СПб.: Питер, 2004. – С. 457.
11. *Шурупов В.В.* Тенденции развития системы проверок финансово-хозяйственной деятельности участников ВЭД в 2004 году // ФОРУМ: Метод. сб. – М., 2003. – С. 35.
12. *Соловьева И.В.* Сущность таможенного риска и его роль в условиях современной концепции таможенного регулирования / И.В.Соловьева // Вестник Ростовского государственного экономического университета "РИНХ". – 2008. – № 2. – С.335.
13. *Herts D. B., Thomas H.* Evaluating the Risks in Acquisition. – LRP, vol. 15, 1982.-P.45-48.
14. *Beaver W. H., G. Parker,* eds. Risk Management: Problems and Solutions. Stanford: Stanford University Press, McCraw – Hill, 1995.- P-264.
15. Приказ ГТК от 26.09.2003 г. № 1069 "Об утверждении Концепции системы управления рисками в таможенной службе Российской Федерации".
16. *Шавшина В.П.* Таможенное регулирование. Таможенный контроль. Взгляд на желаемое, действительное и возможное. Таможенно-правовая политика России в условиях вступления в ВТО // Материалы международной научно-практической конференции 14-15 апреля 2006 года. – Саратов, 2006. – С. 141-142.
17. *Курбанлы У.* Разработка механизма регионального распределения профилей риска в процессе управления таможенными рисками / У. Курбанлы // Ресурсы. Информация. Снабжение. Конкуренция. – 2010. – № 2. – С. 128.
18. *Поліщук Г.О.* Актуальні проблеми реалізації митної політики України та шляхи їх розв'язання / Г.О.Оліщук // Стратегічні пріоритети. – 2007. – № 3. – С. 91.

ШЕВЧУК Олег Анатолійович – кандидат економічних наук, доцент, Київського національного торговельно-економічного університету.

Надійшла до редакції: 02.04.12. р.