

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ВИКОРИСТАННЯ СИСТЕМИ АНАЛІЗУ РИЗИКІВ ДЛЯ СПРОЩЕННЯ ПРОЦЕДУР МИТНОГО КОНТРОЛЮ

CURRENT PROBLEMS OF USE OF THE SYSTEM OF RISK ANALYSIS FOR SIMPLIFICATION OF THE PROCEDURES OF CUSTOMS CONTROL

Дорофєєва Л.М.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри кримінального права та процесу
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»

У статті розглянуто проблему повноважень митних органів України щодо використання окремих методів оцінки ризиків. Зосереджено увагу на правових підставах формування відповідної інформаційної бази даних щодо осіб, які перетинають кордон.

Ключові слова: митні органи, митний контроль, аналіз ризиків, транспортні засоби.

В статье рассмотрена проблема полномочий таможенных органов Украины относительно использования отдельных методов оценки рисков. Сосредоточено внимание на правовых основаниях формирования соответствующей информационной базы данных о лицах, пересекающих границу.

Ключевые слова: таможенные органы, таможенный контроль, анализ рисков, транспортные средства.

In the article the problem of the competency of customs authorities of Ukraine concerning use of particular methods of risk analysis is considered. The attention is concentrated on legal grounds of formation of the appropriate information database of the persons crossing boundary.

Key words: customs authorities, customs control, risk analysis, vehicles.

Постановка проблеми. Рада Європи схвалила рішення про внесення України до переліку країн, громадянам яких скасовуються візові вимоги. В очікуванні активізації пасажирських перевезень набуває актуальності питання спрощення процедур митного контролю та скорочення часу на їх проведення. Враховуючи, що зручність перетину кордону громадянами не має знижувати якість здійснення митного контролю, видається доречним проведення доопрацювання питань, пов'язаних із використанням системи аналізу ризиків у процесі здійснення митного контролю в пунктах пропуску на державному кордоні.

Стан опрацювання. Загальні питання організації та здійснення митного контролю з використанням системи аналізу ризиків вивчалися такими науковцями та фахівцями-практиками митної справи, як І.Г. Бережнюк, В.В. Булана, Л.В. Ващенко, О.В. Годованець, Ю.Д. Кунєв, Ю.О. Медвідь, І.В. Несторишен, П.В. Пашко, Д.В. Приймаченко, С.А. Попель, Т.В. Руда та ін.

Проте такі дослідження в основному були присвячені організації та здійсненню митного контролю товарів, що переміщуються суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності. Значно менше уваги приділялось вивченню порядку застосування аналізу ризиків із метою прискорення здійснення митних формальностей стосовно предметів, товарів і транспортних засобів, що переміщуються через митний кордон громадянами.

Метою статті є з'ясування правового механізму використання сучасних методів діяльності митних органів у процесі перевірки законності переміщення громадянами речей і транспортних засобів.

Виклад основного матеріалу. Як відомо, Закарпатська область має спільні кордони з чотирма краї-

нами Європейського Союзу, з трьома з яких функціонують пункти пропуску, через які переміщуються громадяни, зокрема з використанням транспортних засобів індивідуального користування. Наприкінці травня 2017 р. депутати Закарпатської обласної ради ухвалили звернення до керівництва країни, в якому ставлять під сумнів доцільність проведення окремої ідентифікації особи, що перетинає кордон, крім прикордонної служби, ще й посадовими особами митниці. Головним проблемним питанням фактично виявляється запровадження митними органами в березні 2017 р. процедура внесення до програмних комплексів митниці інформації про особу, що перетинає кордон, незалежно від того, чи має вона товари, що підлягають митному контролю та оформленню [1].

Конституційні засади здійснення митної справи визначають, що органи державної влади та посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [2, с. 19].

Відповідно до положень Митного кодексу України (далі – МКУ) безпосереднє здійснення державної митної справи на території України покладається на органи доходів і зборів (митниці Державної фіскальної служби України). Згідно із ст. 544 МКУ, призначенням митних органів є забезпечення безпеки суспільства, захист економічних інтересів України [3].

До основних завдань, які виконують митні органи у процесі здійснення державної митної справи варто віднести: забезпечення правильного застосування, неухильного дотримання та запобігання невиконанню вимог законодавства України з питань державної митної справи; здійснення митного контролю та виконання митних формальностей щодо товарів,

що переміщуються через митний кордон України, за допомогою технічних засобів контролю; аналіз та управління ризиками з метою визначення форм та обсягів митного контролю; здійснення контролю за дотриманням громадянами встановлених законодавством заборон та обмежень щодо переміщення окремих видів товарів через митний кордон України; здійснення заходів щодо недопущення переміщення через митний кордон України товарів, на які встановлені заборони та/або обмеження щодо переміщення через митний кордон України; запобігання та протидія контрабанді, боротьба з порушеннями митних правил; впровадження, розвиток та технічне супроводження інформаційних, телекомунікаційних та інформаційно-телекомунікаційних систем і технологій у державній митній справі, автоматизація митних процедур; здійснення інших визначених Законом України повноважень, покладених на органи доходів і зборів.

Відповідно до ст. 246 МКУ, метою митного оформлення є забезпечення дотримання встановленого законодавством України порядку переміщення товарів, транспортних засобів комерційного призначення через митний кордон України, а також забезпечення статистичного обліку ввезення на митну територію України, вивезення за її межі і транзиту через її територію товарів. Одним з елементів митного оформлення вважається декларування, яке здійснюється шляхом заявлення за встановленою формою (письмовою, усною, шляхом вчинення дій) точних відомостей про товари, мету їх переміщення через митний кордон України, а також відомостей, необхідних для здійснення їх митного контролю та митного оформлення.

Згідно з положеннями ст. 318 МКУ, митному контролю підлягають усі товари, транспортні засоби комерційного призначення, які переміщуються через митний кордон України, а здійснюється такий контроль виключно органами доходів і зборів відповідно до МКУ та інших законів України з використанням мінімуму митних формальностей, необхідних для забезпечення додержання законодавства України з питань державної митної справи. Здійснюється такий контроль безпосередньо посадовими особами митних органів шляхом: перевірки документів та відомостей, які, відповідно до ст. 335 МКУ, надаються під час переміщення товарів, транспортних засобів комерційного призначення через митний кордон України; митного огляду (огляду та перегляду товарів, транспортних засобів комерційного призначення, огляду та перегляду ручної поклажі та багажу, особистого огляду громадян); обліку товарів, транспортних засобів комерційного призначення, що переміщуються через митний кордон України; усного опитування громадян та посадових осіб підприємств тощо.

Здійснюється митний контроль та митне оформлення з використанням інформаційних технологій, зокрема заснованих на інформаційних, телекомунікаційних та інформаційно-телекомунікаційних системах, і засобів їх забезпечення (ст. 31 МКУ). Повною

мірою це положення стосується застосування у процесі митного контролю системи аналізу ризиків, яка дає змогу сконцентрувати перевірочні заходи на об'єктах, які заслуговують на більш ретельну увагу посадових осіб митниць.

Науковці, які проводили порівняльно-правове дослідження митного регулювання в ЄС та Україні, зауважують, що в фіскальних органах України «ризик» – це ймовірність недотримання митного законодавства, а, наприклад, в Євросоюзі цей термін означає «ймовірність того, що щось буде перешкоджати застосуванню заходів Співтовариства або національних заходів щодо поведінки митниць із товарами» [4].

За стандартними правилами 6.1., 6.3.– 6.5. Міжнародної конвенції про спрощення і гармонізацію митних процедур (Київської конвенції): усі товари, зокрема транспортні засоби, які ввозяться на митну територію чи вивозяться з неї, незалежно від того, чи обкладаються вони митами та податками, підлягають митному контролю. Під час застосування митного контролю використовується система управління ризиками. Митна служба застосовує метод аналізу ризиків з метою визначення осіб та товарів, зокрема транспортних засобів, що підлягають перевірці, та ступеня такої перевірки. З метою підтримки системи управління ризиками митна служба приймає стратегію, яка базується на системі засобів оцінки ймовірності недотримання законодавства [5]. Аналогічні норми містяться і у ст. 318 МКУ.

Як зазначають фахівці, ризик у митній справі – ймовірно, можлива небезпека втрат (збитків або шкоди) для суспільства (громадян), держави, торгівлі, промисловості під впливом загроз недотримання митного законодавства України та від реалізації неправильного рішення митними органами [6, с. 21].

Ст. 363 МКУ передбачено, що діяльність з оцінки та управління ризиками полягає у виконанні таких завдань, зокрема: формування інформаційної бази даних системи управління ризиками органів доходів і зборів; аналіз, виявлення та оцінка ризиків, зокрема із використанням інформаційних технологій.

Спеціалісти зазначають, що процедури, засновані на управлінні ризиками, дають змогу контролювати провадження митного оформлення на ділянках, де існує найбільший ризик, дозволяючи основній масі товарів і фізичних осіб порівняно вільно проходити через митницю [7].

У практичній роботі митниці нині активно використовується автоматизована система митного оформлення (далі – АСМО), призначена для автоматизованого оформлення митних документів у структурних підрозділах, зайнятих у процесі митного оформлення вантажів.

Зазначена програма вирішує такі основні задачі:

- автоматизовану підтримку технології митного оформлення, прийнятої в митному органі, на основі чинних нормативних документів;
- введення і форматно-логічний контроль електронних копій документів, потрібних для митного

оформлення, а для митних декларацій – ще й перевірку їх згідно з критеріями ризику;

- ведення бази даних митного органу – основного сховища інформації про митне оформлення – електронних копій митних декларацій, інших документів, задіяних у процесі митного оформлення, даних про проходження технологічних етапів оформлення тощо;

- обмін інформацією з іншими підрозділами митного органу із застосуванням криптографічного захисту інформації;

- формування інформації з метою подальшого введення її до Єдиної автоматизованої інформаційної системи ДФС України.

Всесвітня митна організація у Керівництві до Загального додатку до Міжнародної конвенції про спрощення та гармонізацію митних процедур від 18.05.1973 р. (зі змінами 1999 р.) визначає управління ризиками як систематичне застосування процедур і практик управління, які забезпечують митну службу необхідною інформацією для вжиття заходів по переміщеннях чи вантажах, які представляють ризик. На думку науковців, це визначення відображає найбільш уживане розуміння ризик-менеджменту в митній справі як такого, що спрямований на відбір і вжиття заходів щодо найбільш ризикованих об'єктів контролю [8, с. 330].

У березні 2017 р. із метою належного контролю за дотриманням громадянами вимог митного законодавства, програмне забезпечення доповнене новими полями, які передбачають внесення даних, що ідентифікують осіб, які переміщуються через митний кордон України як пасажери, відомості про декларування ними товарів. Вказане поновлення передбачає можливість внесення додаткової інформації щодо громадян, які слідуєть як в Україну, так і з України, що зумовлює деяке збільшення часу, необхідного для виконання усіх митних формальностей.

Положеннями ст. 374 МКУ встановлено вагові та вартісні показники товарів, що не підлягають оподаткуванню у разі їх ввезення громадянами на митну територію України. При цьому ч. 2 ст. 374 МКУ визначено, що вказані норми не застосовуються, зокрема, якщо особа, яка ввозить товари на митну територію України, в'їжджає в Україну частіше одного разу протягом однієї доби. Таким чином, АСМО запроваджено додатковий інструмент контролю забезпечення дотримання громадянами ч. 2 ст. 374 МКУ, у спосіб та у межах, визначених законодавством із питань державної митної справи.

Ситуативні черги, які тимчасово виникали в автомобільних пунктах пропуску у зв'язку з використанням відповідних модулів АСМО в період березня–травня поточного року, були зумовлені, передусім, початковим етапом його використання та необхідністю первинного внесення відповідної інформації. Крім того, митними органами вживаються заходи щодо застосування вказаного інструменту з урахуванням положень Порядку здійснення аналізу та оцінки ризиків, розроблення і реаліза-

ції заходів з управління ризиками з метою визначення форм та обсягів митного контролю затверджено наказом Міністерства фінансів України від 31.07.2015 р. № 684, що дасть змогу оптимізувати роботу згаданого інструменту та повністю виключити з чинників, що можуть викликати черги у пунктах пропуску [9].

Часові нормативи виконання контрольних операцій посадовими особами, які здійснюють контроль осіб, товарів і транспортних засобів у пунктах пропуску через державний кордон України, затверджені Наказом Державної митної служби України, Адміністрації Державної прикордонної служби України, Міністерства транспорту та зв'язку України, Міністерства охорони здоров'я України, Міністерства аграрної політики України, Міністерства охорони навколишнього природного середовища України, Міністерства культури і туризму України, Державної служби України з нагляду за забезпеченням безпеки авіації від 28.11.2005 р. № 1167/886/82 4/643/655/424/858/900 [10]. Отже, реалізація вказаних вище заходів відбувається у межах встановлених наказом часових нормативів.

Крім того, у контексті актуальної для мешканців прикордонних областей проблематики використання громадянами України транспортних засобів, які перебувають на обліку у відповідних реєстраційних органах інших держав, вважаємо за необхідне дослідити правові підстави переміщення таких транспортних засобів.

Відповідно до п. 57 ст. 4 МКУ, товаром є будь-які рухомі речі, у тому числі ті, на які законами України поширено режим нерухомої речі (крім транспортних засобів комерційного призначення), валютні цінності, культурні цінності, а також електроенергія, що переміщується лініями електропередачі.

Транспортні засоби особистого користування (п. 60 ст. 4 МКУ) – наземні транспортні засоби товарних позицій 8702, 8703, 8704 (загальною масою до 3,5 т), 8711 згідно з УКТ ЗЕД та причеми до них товарної позиції 8716 згідно з УКТ ЗЕД, плавучі засоби та повітряні судна, що зареєстровані на території відповідної країни, перебувають у власності або тимчасовому користуванні відповідного громадянина та ввозяться або вивозяться цим громадянином у кількості не більше однієї одиниці на кожен товарну позицію виключно для особистого користування, а не для промислового або комерційного транспортування товарів чи пасажирів за плату або безоплатно.

Наведене означає, що для митних цілей, згідно із чинним національним законодавством України, транспортні засоби особистого користування є товаром.

Громадяни-фізичні особи (до яких належить громадяни України, іноземці, особи без громадянства), які ввозять на митну територію України транспортні засоби особистого користування з метою тимчасового користування та з метою транзиту відповідно до положень ст.ст. 380, 381 МКУ, беруть на себе відповідні зобов'язання щодо дотримання

визначених умов поміщення транспортних засобів в обраний цими громадянами митний режим, який являє собою комплекс взаємопов'язаних правових норм, що, відповідно до заявленої мети переміщення товарів через митний кордон України, визначають митну процедуру щодо цих товарів, їх правовий статус, умови оподаткування і зумовлюють їх використання після митного оформлення. У цьому разі громадяни є декларантами товару – транспортних засобів особистого користування, що ввозяться ними на митну територію України (положення п. 8 ст. 4, пп. 1) п. 2 та п. 6 ст. 265 МКУ) у режимах тимчасового ввезення та транзиту.

Відповідно до норм ст. 321 МКУ, товари перебувають під митним контролем із моменту його початку і до закінчення згідно із заявленим митним режимом. У разі ввезення на митну територію України товарів митний контроль розпочинається з моменту перетинання ними митного кордону України.

Ст. 336 МКУ визначає, що виключне право на проведення процедур митного контролю належить митницям, а проводяться вони, зокрема, шляхом перевірки та обліку товарів, що переміщуються через митний кордон України та/або перебувають під митним контролем.

Із метою здійснення перевірки та контролю факту наявності ввезення тим чи іншим громадянином на митну територію України транспортних засобів особистого користування в режимах тимчасового ввезення чи транзиту, а також дотримання цими громадянами встановлених граничних термінів перебування таких автомобілів на митній території України без сплати митних платежів використовується система управління ризиками.

Відповідно до ст. 361 МКУ, управління ризиками – це робота з аналізу ризиків, виявлення та оцінки ризиків, розроблення та практичної реалізації заходів, спрямованих на мінімізацію ризиків, оцінки ефективності та контролю застосування цих заходів. Під ризиком розуміється ймовірність недотримання вимог законодавства України з питань державної митної справи. Н. Лазарева переконана, що управління ризиками – це основний базисний принцип сучасних методів митного контролю. Цей метод дає змогу оптимально використовувати ресурси митних органів, не зменшуючи їх ефективності митного контролю, і звільняє більшість учасників зовнішньоекономічної діяльності від зайвого бюрократичного контролю [11, с. 201].

Митні органи застосовують систему управління ризиками з метою визначення товарів, транспортних засобів, документів і осіб, які підлягають митному контролю, форм митного контролю, що застосовуються до таких товарів, транспортних засобів, документів і осіб, а також обсягу митного контролю. Найбільш дієвим інструментом вказаної системи є наявні у розпорядженні митниць ДФС програмно-інформаційні комплекси.

Дії посадових осіб митниць ДФС з оцінки та управління ризиками полягають у виконанні завдань

із формування інформаційної бази даних системи управління ризиками; аналізу результатів та коригування вжитих заходів з управління ризиками, що включає також завдання збору, оброблення та аналізу інформації про результати вжитих заходів із метою їх коригування та вдосконалення системи управління ризиками (ст. 363 МКУ). Зазначене, з урахуванням вищезгаданих норм МКУ, передбачає внесення до інформаційної бази паспортних даних громадян, які переміщуються через митний кордон України.

Відповідно до ст. 11 Закону України від 04.11.1991 р. № 1777-ХІІ «Про державний кордон України», особи, транспортні засоби, вантажі та інше майно, що перетинають державний кордон України, підлягають прикордонному і митному контролю. Відповідно до Положення про паспорт громадянина України, затвердженого Постановою Верховної Ради України від 26.06.1992 р. № 2503-ХІІ в редакції наступних змін та доповнень, документом, що посвідчує особу громадянина України за кордоном і під час перетину ним державного кордону України, є паспорт громадянина України для виїзду за кордон або дипломатичний і службовий паспорти, посвідчення особи моряка і проїзний документ дитини [12].

Таким чином, вимога посадових осіб митних органів про надання громадянами, які перетинають митний кордон України, своїх паспортних даних під час здійснення митних формальностей відповідає положенням міжнародних та національних норм із питань державної митної справи.

Поряд з цим зазначаємо, що, відповідно до ст. 579 МКУ, законні вимоги посадових осіб органів доходів і зборів, надані ними під час виконання своїх службових обов'язків, є обов'язковими для виконання фізичними та юридичними особами.

Досліджуючи правове забезпечення піднятого питання, зазначимо, що законодавство України поділяється на спеціальне та загальне, і, відповідно до ст. 1 МКУ, Митний кодекс України є Законом України з питань державної митної справи, тобто є спеціальним. Відповідно до роз'яснення Міністерства юстиції України, за наявності розбіжностей між загальним і спеціальним нормативно-правовим актом перевага надається спеціальному, якщо він не скасований виданим пізніше загальним актом [13].

Висновки. Отримання посадовими особами митниць від громадян, що перетинають кордон, ідентифікуючих даних, зокрема таких, що містяться в паспорті та повідомляються у процесі усного опитування, відповідає вимогам чинного митного законодавства. При цьому такі дії не мають розцінюватись як облік осіб, які переміщуються через митний кордон України, аналогічний діям підрозділів охорони державного кордону. Отримання, узагальнення та формування відповідних баз даних такої інформації відбувається в рамках офіційно впровадженої в діяльність вітчизняних та іноземних митних органів системи аналізу ризиків.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про Звернення Закарпатської обласної ради щодо спрощення процедури проходження прикордонного та митного контролю / Рішення 7 сесії (25.05.2017) Закарпатської обласної ради [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakarpat-rada.gov.ua/normatyvni-dokumenty/rishennya-rady/vii-sklykannya/7-sesiya-ii-zasidannya-25-05-2017>.
2. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр>.
3. Митний кодекс України від 13.03.2012 р. № 4495-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/4495-17>.
4. Митне регулювання в ЄС та в Україні: порівняльно-правове довартоження : [науково-практичний посібник] / В. Мароха, Н. Олійник, О. Омельченко. – К. : Ніко-Принт. – 2005. – 459 с.
5. Міжнародна конвенція про спрощення і гармонізацію митних процедур (Київська конвенція) // Офіційний вісник України. – 2011. – № 71, № 18. – Ст. 727.
6. Кунєв Ю.Д., Ващенко Л.В. Система управління ризиками в митній справі: сутність і зміст // Довартоження теоретичних аспектів та розробка системи оцінювання ефективності митних процедур: Збірник тез науково-практичної заочної конференції (м. Хмельницький, 25 вересня 2014 р.). – Хмельницький: Державний науково-довартоний інститут митної справи – С. 21–22.
7. Тимошенко І.В. Таможенне право для бакалавров: учеб. / І.В. Тимошенко. – Ростов н/Д: Феникс, 2013. – 316 с.
8. Пашко П.В. Ризик у митній справі / Митна енциклопедія: У двох томах. – Т. 2 / Редкол.: І.Г. Бережнюк (відп. ред.) та ін. – Хмельницький : ПП Мельник А.А., 2013. – 536 с.
9. Про затвердження Порядку здійснення аналізу та оцінки ризиків, розроблення і реалізації заходів з управління ризиками для визначення форм та обсягів митного контролю : Наказ Міністерства фінансів України від 31.07.2015 р. № 684 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1021-15>.
10. Про затвердження Часових нормативів виконання контрольних операцій посадовими особами, які здійснюють контроль осіб, товарів і транспортних засобів у пунктах пропуску через державний кордон України : Наказ Державної митної служби України, Адміністрації Державної прикордонної служби України, Міністерства транспорту та зв'язку України, Міністерства охорони здоров'я України, Міністерства аграрної політики України, Міністерства охорони навколишнього природного середовища України, Міністерства культури і туризму України, Державної служби України з нагляду за забезпеченням безпеки авіації від 28.11.2005 р. № 1167/886/824/643/655/424/858/900 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z1557-05>.
11. Лазарева Н.П. Система управління ризиками при осуществленні таможенного контролю / Н.П. Лазарева // Экономика и управление в XXI веке: тенденции развития. – 2016. – № 26. – С. 201–210.
12. Про державний кордон України : Закон України від 04.11.1991 р. № 1777-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1777-12>.
13. Щодо практики застосування норм права у випадку колізії : Лист Міністерства юстиції України від 26.12.2008 р. № 758-0-2-08-19 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0758323-08>.