

Співак І.В.

*ст. викл. кафедри адміністративного,
фінансового та господарського права*

В статті доказывается необхідність (на основі аналізу Таможенного кодексу ЄС, ТК РФ, ТК Республики Казахстан) законодательного закрєплення на національному рівні механізмів пост-аудиту и «уповноваженого економічного оператора», как важных элементов оптимизации таможенного контроля.

In the article there is an urgent necessity (on the basis of analysis of the Custom code of EC, MK of Russian FEDERATION, MK of Republic of Kazakhstan) legislative fixing at national level of mechanisms of audit of post and "authorized economic operator", as important elements of optimization of custom control.

В статті доводиться нагальна потреба (на основі аналізу Митного кодексу ЄС, МК РФ, МК Республики Казахстан) законодавче закрєплення на національному рівні механізмів пост-аудиту та «уповноваженого економічного оператора», як важливих елементів оптимізації митного контролю.

Ключові слова: «митний контроль», «економічний оператор», «уповноважений економічний оператор», «пост-аудит».

Keywords: "custom control", "economic operator", "authorized economic operator", "post-audit".

З інтеграцією України в світову економічну систему, в умовах глобалізації, пріоритетним стає питання забезпечення економічної безпеки України – однієї з найважливіших складових національної безпеки. Захист економічних інтересів України, покладених на митні органи України, значною мірою залежить від ефективності митного контролю, як провідного інструменту митної справи.

Як свідчить світова практика, митними адміністраціями більшості країн використовується «попередній», «поточний» і «заключний» митний контроль. На жаль, в своїй діяльності митні органи України послуговуються, переважно, «поточним» контролем, «попередній» же контроль базується, як правило, на інформації щодо контролю легальності суб'єкта ЗЕД, походження товару тощо. Тобто, в Україні перевірка товару здійснюється, фактично, тільки при ввезенні його на митну територію України, оскільки митні органи не мають широких повноважень щодо контролю товару на маршруті його руху митною територією України, проводити повноцінний наступний аудит після випуску товарів у вільний обіг, а також не мають права здійснювати оперативно-розшукову діяльність (отже, позбавлені можливості регулярно отримувати інформацію про порушення митних правил від митних адміністрацій інших країн, оскільки обмін інформацією відбувається по

«правоохоронній лінії»). З огляду на це, існує нагальна потреба у впровадженні на національному рівні Рамкових стандартів ВМО з безпеки та сприяння міжнародній торгівлі та вдосконалення системи організації митного контролю та митного оформлення згідно з принципом Всесвітньої митної організації «Від тотального контролю за товарами – до контролю за інформацією стосовно них».

Ратифікація Рамкових стандартів Всесвітньої митної організації значною мірою розширює спектр можливостей у сфері контролю фізичного переміщення товарів у світовому, глобальному масштабі і забезпечує не тільки підвищення рівня безпеки шляхів товарних поставок, але й зниження витрат, підвищення надійності ланцюгів товарних поставок і уніфікації процедур.

Базуючись на Рамкових стандартах безпеки та сприяння міжнародній торгівлі¹, вдосконалена схема організації митного контролю має спиратись на:

1) попереднє інформування митних органів стосовно переміщення товарів і транспортних засобів, метою якого є здійснення відповідної перевірки вантажу ще до його прибуття на митну територію України;

Використовуючи попередню інформацію електронного повідомлення,

як інструмент автоматизованого цільового відбору, митні адміністрації мають змогу виявляти відправки підвищеного ризику на початку міжнародного ланцюгу поставок товарів - ще в порту відвантаження чи ще раніше. При цьому умовою автоматизованого обміну інформації є чітка структурованість, стандартизація системи повідомлень.

2) спрощення проходження товарів і транспортних засобів через митний кордон;

Основою для спрощення є функціонування безпосередньо в пунктах пропуску лише двох контролюючих служб – прикордонної та митної. При цьому доцільність участі у пропуску вантажів і транспортних засобів представників інших контролюючих органів (розташованих неподалік) визначають посадові особи митної служби.

3) перехід до електронного декларування за принципом «єдиного вікна» - без особистого контактування представника суб'єкта ЗЕД з посадовою особою митного органу, коли інформація подається в електронно-цифровій формі та посвідчується набором електронно-цифрових символів - електронно-цифровим підписом;

4) здійснення митного контролю після випуску товарів у вільний обіг шляхом проведення митного пост-аудиту;

5) співробітництво із бізнес – співтовариством.

В умовах світової фінансової кризи нова стратегія Всесвітньої митної організації спрямована на активізацію транснаціонального товарообміну шляхом спрощення митних процедур, відмови від невиправданих «фізичних» перевірок товарних партій та скорочення операційних витрат, пов'язаних з «торговими операторами»². ВМО рекомендує митним адміністраціям більш активно застосовувати систему аналізу й управління ризиками, підвищувати рівень інформаційного обміну, а також налагоджувати більш тісні контакти із законослухняними учасниками зовнішньоекономічної діяльності з метою забезпечення своєчасного інформаційного обміну і прискорення виконання необхідних процедур, що дозволить гарантувати безперервне функціонування міжнародних вантажопотоків: основним елементом такого

співробітництва є використання програми «уповноважених економічних операторів» (УЕО). Митні адміністрації мають послуговуватися в своїй діяльності основними засадами Рамкових стандартів безпеки та сприяння міжнародній торгівлі та встановлювати партнерські відносини з бізнес-співтовариством щодо забезпечення безпечності і надійності функціонування міжнародного ланцюга поставок товарів шляхом створення міжнародної системи визначення тих компаній, які забезпечують високий рівень гарантій безпечності в тому, що стосуються їх ролі в ланцюгу поставок товарів. Ці бізнес-партнери, «економічні оператори» повинні отримувати певні суттєві переваги від такого партнерства. «Уповноважений економічний оператор» користується певними пільгами митного контролю, що стосується безпеки і охорони та/або певних спрощень, передбачених митним законодавством»³

Митні адміністрації спільно з «економічними операторами» - особами, діяльність яких регулюється митним законодавством, повинні розробляти порядок валідації чи процедури акредитації за відповідними критеріями якості, які забезпечують компаніям, що мають статус уповноваженого економічного оператора, належні стимули. Так, відповідно до ст. 13 МК ЄС, економічний оператор, який відповідає вимогам ст. ст. 14, 15 Кодексу (документ, що підтверджує дотримання вимог митниці та податкових зобов'язань; задовільний стан комерційного обліку, що забезпечує належний контроль і т.д.) може отримати статус уповноваженого економічного оператора (за типом авторизації: «митне спрощення» чи «надійність і схоронність») із отриманням відповідних пільг»⁴. Митними адміністраціями країн-членів ЄС має визнаватись взаємно статус Уповноважених економічних операторів, чому сприятиме впровадження з 1 липня 2009 року системи реєстрації та ідентифікації економічних операторів PIEO (присвоєння індивідуальних ідентифікаційних номерів економічним операторам, що повинні фігурувати на всіх документах, що має право перевіряти митниця).

Процедура акредитації (залежно від обсягу) дозволяє здійснювати прискорення проходження через митницю; перенесення перевірки під час митного оформлення: «попередня» перевірка (передача скороченої попередньої інформації та прийняття рішення щодо перевірки до прибуття вантажу) і «пост» перевірка (негайна або прискорена видача

дозволу на випуск вантажу); переваги при спілкуванні з митними органами (призначення координатору – митниця/підприємство і погоджені основні режими співпраці) та деякі інші.

Така технологія дасть змогу суттєво скоротити час проходження товарами митного контролю і митного оформлення до декількох хвилин, а тому її слід впроваджувати у вітчизняну практику, закріпивши на законодавчому рівні.

Одним з піонерів по впровадженню положень Рамкових стандартів безпеки і сприяння міжнародній торгівлі на пострадянському просторі стала Російська Федерація, зазначивши в ст. 358 МК РФ, що митні органи з метою підвищення ефективності митного контролю прагнуть до взаємодії з учасниками зовнішньоекономічної діяльності, перевізниками та іншими організаціями, діяльність яких пов'язана із здійсненням зовнішньої торгівлі товарами⁵.

На жаль, Митний кодекс України аналогічного положення не містить, не дає визначення поняття «економічний оператор», «уповноважений економічний оператор» та переліку критеріїв, яким необхідно відповідати для отримання статусу уповноваженого економічного оператора. З огляду на це, вбачається, доцільним доповнити МКУ положеннями, згідно з якими митними органами визнається «уповноважений суб'єкт господарської діяльності» (еквівалент «уповноваженого економічного оператора»), що користується відповідними спрощеними процедурами і додатковими заходами сприяння, а також чітко визначена процедура подання, призупинення чи відкликання зазначеного статусу. Застосування основних принципів митного контролю здійснюється на підставі приєднання України до Кіотської конвенції та Рамкових стандартів безпеки і сприяння світовій торгівлі (підписання Декларації про наміри щодо впровадження Рамкових стандартів на національному рівні й затвердження Концепції модернізації діяльності митної служби України)⁶ шляхом прийняття підзаконних нормативно-правових актів.

Так, наказом ДМСУ від 10.08.2009 р. № 735 було затверджено Критерії оцінки підприємств-резидентів, до товарів і транспортних засобів яких може встановлюватись спрощений порядок застосування процедур митного контролю та митного оформлення (кількість оформлених вантажних митних декларацій, за всіма

видами митних режимів, у графі 9 яких фігурує підприємство, на переміщення товарів через державний кордон України протягом року, що передуює здійсненню оцінки діяльності підприємства, високе – більше 1 % від загальної кількості всіх ВМД, оформлених митним органом за вказаний термін, підприємство внесене до Реєстру підприємств, до товарів яких може застосовуватись процедура електронного декларування; посадові особи підприємства більше двох років, що передують даті здійснення оцінки діяльності підприємства, не притягалися у зв'язку з виконанням ними трудових обов'язків до адміністративної відповідальності за вчинення порушень митних правил, передбачених статтями 331, 336, 340, 345, 348-355 МКУ та ін.) та визначені умови їх застосування (підприємство не перебуває на обліку в органі державної податкової служби за місцем реєстрації як суб'єкт підприємницької діяльності, що працює за спрощеною системою оподаткування, обліку та звітності; до підприємства протягом одного року, що передуює здійсненню оцінки його діяльності, не застосовано спеціальних санкцій, передбачених статтею 37 Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність»; підприємство не має на момент здійснення оцінки діяльності підприємства непогашених податкових зобов'язань, виявлених митними органами за результатами перевірок та ін).⁷

Затверджений наказом ДМУ від 10.08.2009 р. Порядок встановлює механізм визначення підприємств-резидентів, до товарів і транспортних засобів яких, під час здійснення зовнішньоекономічної діяльності, митними органами, з урахуванням тривалевої системи довіри митного органу (високий ступінь довіри («білий список») встановлюється для підприємств, сума набраних балів яких за Критеріями оцінки складає не менше 23 балів; достатній рівень довіри («зелений список») – для підприємств, сума набраних балів яких складає не менше 18 балів; підприємства, що не увійшли до попередніх двох списків, потрапляють до «чорного списку» і підлягають «раптовим» перевіркам митних і податкових органів, проведення процедур митного контролю в повному обсязі тощо) можуть бути встановлені форми й обсяги митного контролю й митного оформлення, які найбільш сприятимуть спрощенню та прискоренню митних процедур.⁸

Зазначені нормативно-правові акти відіграють значну роль у приведенні

нормативно-правової бази України у відповідність до вимог Рамкових стандартів безпеки і сприяння міжнародній торгівлі, хоч практика свідчить про те, що переважна більшість «Китів» - платників податків не увійшли ні до «білого», ні до «зеленого» списків. Можливо, така ситуація склалася через недосконалість Критеріїв оцінки підприємств і слід розробити механізм адаптації системи аналізу ризиків стосовно внесення підприємств до «білих» і «зелених» списків, а також чіткий механізм переведення підприємств з «білого» списку в «зелений» список тощо.

Запровадження «білих» і «зелених» списків є значним кроком на шляху відходу від тотального митного контролю. Хоча, вбачається, що більш доцільним було б резюмування, що всі підприємства є «законотрушчаними» і здійснювати посилену перевірку лише підприємств-порушників, базуючись на інформації, отриманій як від митних органів України, так і від митних адміністрацій інших країн.

Ще одним з наріжних каменів Рамкових стандартів безпеки і сприяння міжнародній торгівлі є пост-аудит.

Згідно з Кіотською конвенцією система митного контролю включає в себе контроль на основі методів аудиту⁹, а митний аудит являє собою форму митного контролю, здійснювану митними органами з метою перевірки правильності, повноти і достовірності відомостей, зазначених в митних деклараціях, шляхом вивчення бухгалтерських документів, систем управління бізнесом.

Одним з різновидів митного аудиту є пост-аудит – перевірка діяльності учасників зовнішньоекономічної діяльності, що здійснюється після завершення митного оформлення. Принцип пост-аудиту означає, що спеціальні аудиторські підрозділи митних органів можуть перевірити (за необхідності) будь-якого суб'єкта ЗЕД в будь-який час. Такі процедури є ефективним заходом для проведення митного контролю: формують чітку і всеосяжну картину операцій, відображаючи їх результати в бухгалтерських книгах, облікових записах учасників міжнародної торгівлі, і одночасно надають можливість митним адміністраціям сприяти учасникам міжнародної торгівлі шляхом спрощення порядку митного оформлення (наприклад, система періодичного ведення записів).

Аудит, здійснюваний після митного оформлення, має зробити особливий акцент

на професійному проведенні бухгалтерського обліку та журнальних форм підприємства, яке підлягає перевірці.

На жаль, Митним кодексом України не визначено поняття «митний аудит» (вбачається доцільним доповнити ст.1 МКУ положенням, згідно з яким «митний аудит» - це система заходів, здійснюваних в межах митного контролю і спрямованих на підтвердження достовірності і повноти задекларованої суб'єктом ЗЕД інформації шляхом перевірки облікової документації, а також комерційної інформації) та не передбачено надання митним органам права (в разі необхідності, за наявності обґрунтованих підозр) після митного оформлення і випуску товару у вільний обіг здійснювати запити, розслідування та інші дії, що необхідні для підтвердження правильності задекларованої митної вартості тощо. (в той час як митні органи Республіки Казахстан після випуску товарів, з метою здійснення митного контролю вправі робити запит стосовно комерційних документів, бухгалтерської та іншої документації, в тому числі й в електронній формі, пов'язаних зовнішньоекономічними та наступними операціями. При цьому документація зберігається протягом п'яти років після року, в якому здійснювались операції з такими товарами – ст.435 МК Республіки Казахстан).¹⁰

Слід також чітко визначити право митних органів щодо контролю сплати суб'єктами ЗЕД акцизного податку після митного оформлення та випуску товарів (зокрема нафтопродуктів) у вільний обіг (Киргизька республіка передбачає право митних органів контролювати сплату податків і зборів).¹¹

Однією з причин забюрокретизованості та «переобтяженості» митного контролю в Україні є неможливість, практично, проконтролювати подальший рух товарів після їх митного оформлення і випуску, хоча відповідальність митного органу все одно залишається.

Слід також зазначити, що на сьогодні в Україні є навіть певні труднощі з реалізацією положень п.5 ст.41 МКУ щодо перевірки системи звітності і обліку товарів, переміщуваних через митний кордон України, а також своєчасності, достовірності, повноти нарахування та сплати податків та зборів, які справляються при переміщенні товарів через митний кордон України. Ці труднощі пов'язані з недосконалістю нормативно-правового забезпечення, відсутністю повноважень щодо

здійснення певних видів перевірок, відсутністю підрозділів економічної розвідки, проблематичністю отримання інформації від митних адміністрацій інших держав, узурпацією функції контролю за правильністю нарахування і повноти сплати податків та інших платежів податковими органами..

Звичайну перевірку фінансово-господарської діяльності суб'єктів ЗЕД не слід ототожнювати з митним аудитом, який включає в себе як аналіз бази даних митних оформлень, управління ризиками в процесі митного оформлення, аналіз попередньої діяльності підприємства, так і паралельну перевірку правильності здійснення митного оформлення посадовими особами митних органів.

Митний аудит надасть можливість виявити схеми ухиляння від сплати податків і зборів, що мають системний характер, а також розробити відповідні критерії ризиків для виявлення порушень митного законодавства.

З огляду на зазначене, пріоритетним на сьогодні для митниці в Україні є запровадження системи пост-аудиту, (важливого елементу оптимізації митного контролю), що дозволяє значно пришвидшити митне оформлення і випуск товарів у вільний обіг, запобігти втратам державного бюджету, а також гарантувати захист внутрішнього ринку від недобросовісної конкуренції при імпорті товарів, а також законодавче закріплення механізму функціонування «уповноваженого суб'єкту господарської діяльності» («уповноваженого економічного оператора»).

Література

1. Концепція модернізації діяльності митної служби України// Наказ ДМСУ від 17 жовтня 2006 р., № 895
2. WCO SAFE Framework of Standards. June 2005 [електронний ресурс] – Режим доступу: www.wcoomd.org
3. Коммюнике, приуроченное к открытию саммита Большой двадцатки, посвященного проблемам международного финансового кризиса. Всемирная таможенная организация. – Брюссель, 2009.
4. Митний кодекс Євросоюзу від 23 квітня 2008 р. // Official Journal of the European Communities. – 2008.
5. ТК РФ с поstateйными материалами Международной конвенции об упрощении и гармонизации таможенных процедур в редакции Протокола 1999 г./ под. ред. Л.А. Лозбенко. – М.: Норма, 2004. – 524 с.
6. Концепція модернізації діяльності митної служби України // Наказ ДМСУ від 17 жовтня 2006 р., № 895
7. Про затвердження Критеріїв оцінки підприємств-резидентів, до товарів і транспортних засобів яких може встановлюватись спрощений порядок застосування процедур митного контролю та митного оформлення // Наказ ДМСУ від 10.08.2009 р.// Митний брокер. - № 10. – 2009.
8. Про затвердження Порядку встановлення визначення підприємств-резидентів, до товарів і транспортних засобів яких може встановлюватись спрощений порядок застосування процедур митного контролю та митного оформлення // Наказ ДМСУ від 10.08.2009 р. // Митний брокер. - № 10. – 2009.
9. Міжнародна конвенція про спрощення та гармонізацію митних процедур (Киото, в ред. 1999 р.). - [Електронний ресурс]. – режим доступу: <http://www.wcoomd.org>.
10. ТК Республики Казахстан от 01.05.2003 г. - [Електронний ресурс]. – режим доступу: <http://www.cvstoms/doc>.
11. ТК Киргизской Республики от 13.04.2004 г. - [Електронний ресурс]. – режим доступу: <http://www.basa.spinform.ru/show.doc fwx?regnot = 6748 page = 1 scontent = linrs>