

УДК 342.951

DOI <https://doi.org/10.32837/apdp.v0i88.3063>*І. В. Міщенко, А. І. Гармаш*

МИТНИЙ КОНТРОЛЬ В УКРАЇНІ: СУТНІСНІ ХАРАКТЕРИСТИКИ ТА ТЕРМІНОЛОГІЧНИЙ ДИСКУРС

Постановка проблеми. Митний контроль без перебільшення є одним із ключових напрямів митної діяльності. Багатоаспектність цієї складової частини митної справи, неоднорідність її проявів породжують невизначеність та незрозумілість окремих положень законодавства, у частині їх застосування до всіх випадків та ситуацій, пов'язаних зі здійсненням митного контролю. Крім того, динамічність законодавства з питань митної справи України, зокрема і спричинена євроінтеграційними та гармонізаційними процесами, підштовхує до перегляду деяких митно-правових постулатів, зокрема тих, що стосуються такої традиційної категорії, як митний контроль.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Категорія митного контролю – одна з найдосліджуваніших у митно-правовій науці. На різних етапах її становлення актуальності набували різні аспекти та питання в рамках цієї проблематики. Зокрема, питання організації, здійснення, правового регулювання митного контролю в Україні досліджувались такими знаними фахівцями митного права України, як: Є.В. Додін, Ю.М. Дьомін, С.В. Ківалов, Б.А. Кормич, А.В. Мазур, П.В. Пашко й інші. Однак їхні фундаментальні дослідження більшою мірою стосувалися етапу становлення вітчизняної митної справи, пошуку відповідей на глобальні питання та виклики митно-правової дійсності. Натепер перед дослідниками стоять інші питання, не такі концептуальні, як раніше, та водночас не менш важливі. Тож варто констатувати, що питання, порушені в цій статті, залишилися поза увагою вітчизняних науковців.

Мета статті передбачає з'ясування сутності митного контролю як такого та похідної категорії «під митним контролем»; дослідження зв'язку та диференціації зазначених понять крізь призму виконання митних формальностей та в контексті наближення вітчизняного законодавства до європейських стандартів.

Виклад основного матеріалу дослідження. Відповідно до Митного кодексу (далі – МК) України, митний контроль визначається як сукупність заходів, що здійснюються з метою забезпечення додержання норм національних нормативних та міжнародних актів з питань митної справи [1].

Таке лаконічне визначення, на наш погляд, не відображає всієї багатоманітності проявів та глибини змісту митного контролю, які стають очевидними лише після заглиблення в його правову природу, сутність та специфіку.

Значення митного контролю, звісно, важко переоцінити, однак подекуди можна знайти перекіс в інший бік, коли митним контролем поглинається решта складових частин діяльності в галузі митної справи. Зокрема, у літературі можна побачити формулювання «органи митного контролю» [2, с. 428, 432], причому

не в контексті конкретної митниці, яка здійснюватиме митний контроль у певній ситуації, а у принципі для виокремлення цих органів серед інших державних інституцій. Наприклад, «Згідно із МК України, органи митного контролю співпрацюють зі Службою безпеки України» [3]. Цією тезою автор фактично підмінив поняття «митні органи» поняттям «органи митного контролю», і це, на наш погляд, абсолютно некоректно через те, що, окрім митного контролю, є ще й митне оформлення, оподаткування митними платежами, регуляторна, процесуальна діяльність (провадження у справах про порушення митних прав) тощо. Отже, митні органи виконують широкий спектр функцій, використовують для цього значний арсенал інструментів, серед яких контрольний складник, звісно, посідає чільне місце. Інший автор зазначає, що під час здійснення кожної функції органи митного контролю мають співпрацювати з іншими державними інституціями, приватними організаціями та представниками іноземних держав [4, с. 59]. Причому надалі автор веде мову про виконання органами митного контролю таких функцій, як фіскальна, правоохоронна, сервісна тощо.

Повернімося до сутності митного контролю й аналізу визначення, яке міститься у МК України та є, як уже можна було зрозуміти, досить узагальненим та розпливчастим. У цьому визначенні митний контроль представлено через категорію «заходи», які зазвичай означають сукупність дій або засобів для досягнення, здійснення чого-небудь [5, с. 380]. Застосування такої конструкції дозволяє включити до митного контролю абсолютно різні способи досягнення його мети – забезпечення дотримання законодавства. Однак, з іншого боку, це провокує розширене тлумачення даного поняття, а саме можливість уважати митними контролем, серед іншого, внутрішньовідомчий контроль, який теж здійснюється з метою дотримання норм МК України. Хоча насправді, якщо звернутися до відповідних положень розд. XI МК України «Митний контроль», проаналізувати форми митного контролю, стає очевидним, що контрольні заходи стосуються лише зовнішнього боку діяльності митних органів, тобто поширюються на декларантів, уповноважених ними осіб, суб'єктів, що надають послуги в галузі митної справи тощо. Інакше кажучи, якщо взяти за основу звичну класифікацію контролю на внутрішній та зовнішній, то доцільно процитувати думку В.Б. Авер'янова щодо цього: «Внутрішній контроль здійснюється органами однієї системи і може стосуватися широкого кола питань діяльності системи. Зовнішній контроль здійснюється щодо конкретної сфери чи функції та стосується якогось певного аспекту діяльності управлінської системи» [6, с. 354].

Наведене у МК України визначення митного контролю через категорію «заходи» конкретизується в положеннях гл. 47 «Організація митного контролю». Зокрема, у ч. 3 ст. 318 визначено, що митний контроль передбачає виконання митними органами мінімуму митних формальностей, необхідних для забезпечення додержання законодавства України з питань митної справи. Отже, стає очевидним, що під заходами, які покладено в основу митного контролю, розуміються митні формальності. Останні, відповідно до ст. 4 МК України, являють собою сукупність дій, що підлягають виконанню відповідними особами і митними органами, а також автоматизованою системою митного оформлення,

з метою дотримання вимог законодавства України з питань митної справи. Митні формальності, які становлять митний контроль, відповідно до ч. 2 ст. 318 МК України, здійснюються виключно митними органами.

Отже, роблячи проміжні підсумки, можна констатувати, що митний контроль посідає чільне місце в діяльності митних органів і полягає у здійсненні ними встановлених законами й іншими нормативними актами дій (формальностей), спрямованих на забезпечення дотримання законодавства з питань митної справи та міжнародних актів, обов'язкових для України, усіма суб'єктами митної справи, крім митних органів.

У цьому зв'язку варто проаналізувати похідну категорію, яка досить часто трапляється серед положень МК України, а також численних підзаконних актів, категорію «під митним контролем». МК України, як і жоден інший нормативно-правовий акт, не роз'яснює, що ж відбувається з товарами, які перебувають під митним контролем, хоча досить активно оперують цим поняттям.

Цілком логічно було б вважати, що товари перебувають під митним контролем доти, доки цей самий митний контроль щодо них здійснюється митними органами. Інакше кажучи, поки митні органи опитують декларантів чи уповноважених ними осіб, здійснюють огляд чи переогляд тощо, товари перебувають у спеціально відведених режимних місцях – зонах митного контролю, де з ними не може нічого відбуватися, окрім відповідних митних формальностей. З огляду на те, що режим зони митного контролю передбачає встановлення деяких обмежень та заборон щодо перебування в цій зоні, поводження з товарами, що в ній перебувають, щодо господарської діяльності, очевидним є те, що і товари перебувають в «особливому» стані, відмінному від того, який має місце поза межами такої зони.

Однак усі ці логічні припущення розбиваються о положення ст. 321 МК України «Тривалість перебування під митним контролем». У цій статті встановлено, що в разі ввезення на митну територію України товарів, транспортних засобів комерційного призначення митний контроль розпочинається з моменту перетинання ними митного кордону України. Тобто товар, який перетнув митний кордон України, водночас не дістався зони митного контролю та не підданий митним формальностям, уже перебуває під митним контролем. Під чийм контролем, адже вже з'ясовано, що митний контроль є діями (формальностями), які виконуються посадовими особами митних органів? Що це означає для власника такого товару, яким чином митний контроль відбувається, коли митники навіть не бачили ні самого товару, ні документів? Відповіді МК України не дає.

Ця ж стаття встановлює, що граничний строк перебування товарів, транспортних засобів комерційного призначення під митним контролем до моменту поміщення цих товарів, транспортних засобів у відповідний митний режим не може перевищувати 180 календарних днів. Із цього можна зробити висновок, що товари можуть перебувати під митним контролем як будучи поміщеними під певний митний режим, так і будучи поза митним режимом.

Спробуємо з'ясувати, що вкладається в поняття «під митним контролем» під час застосування різних митних режимів. Очевидно, що так звані завершені митні режими (імпорт, реімпорт, експорт, реекспорт, відмова на користь держави, зни-

щення або руйнування), дія яких закінчується з моменту завершення митного оформлення, передбачають перебування під митним контролем лише протягом часу здійснення митних формальностей, необхідних для поміщення їх у ці митні режими. І це класичний варіант, коли товари, які перебувають під митним контролем, є об'єктом цього самого митного контролю, який здійснюється щодо них у передбачених законодавством формах. Митний режим транзиту передбачає переміщення товарів під митним контролем між двома митними органами України або в межах зони діяльності одного митного органу. Очевидно, що в зазначеному митному режимі товари перебувають поза межами поля зору митного органу, як відправлення, так і призначення, водночас постійно змінюють своє місцезнаходження, адже переміщення становить сутність транзиту. Як фізично митні органи здійснюють контроль за такими товарами, тобто якісь митні формальності щодо них? І якщо в разі застосування процедури спільного транзиту відповідне законодавство хоча б передбачає можливість застосування технічних засобів митного контролю, що забезпечують дистанційний контроль за переміщенням транспортних засобів та дотриманням встановленого маршруту переміщення товарів [7], то звичний для всіх транзит позбавлений правової бази для таких заходів. У 2012–2013 рр. порушувалося питання використання електронних замків із функцією GPS-GSM-навігації, що могло б дозволити українським митникам дистанційно відстежувати рух транзитних та імпортованих вантажів територією України [8]. Однак у 2020 р. такі заходи визнано недоцільними, адже, на думку ексочільника Держмитслужби, організаційних проблем із цим більше, ніж можливих переваг [9].

Щодо митних режимів тимчасового ввезення та тимчасового вивезення, то МК України не встановлює вимог щодо перебування товарів, поміщених у ці режими, під митним контролем. Хоча вимог і умов щодо дотримання цього режиму закріплено достатньо. Порушення таких вимог буде вважатися порушенням митних правил та спричинятиме адміністративну відповідальність, як і в разі недотримання вимог транзиту.

Митні режими митного складу, вільної митної зони та безмитної торгівлі передбачають перебування товарів під митним контролем протягом усього часу дії цих митних режимів. У даному разі митні органи мають можливість відстежувати, зокрема й за допомогою системи відеоспостереження, стан розміщених у цих режимах товарів, операції, що з ними проводяться, можливі порушення тощо. Водночас спеціальних дій та заходів (митні формальності) з такими товарами в основному не проводиться, митний контроль не має активного характеру, а здійснюється радше як фоновий (пасивний) моніторинг.

Наведені приклади переконливо свідчать, що більшість митних режимів, які передбачають тривале перебування товарів «під митним контролем», за фактом не вимагають необхідності здійснення щодо таких товарів якихось заходів у разі нормального перебігу таких режимів. Деякі з них через фізичну недосяжність об'єктів контролю унеможливають його здійснення у принципі. Тому вести мову про постійне знаходження таких товарів у специфічному стані «під митним контролем», який до того ж не надто визначений і зрозумілий, на наш погляд, недоречно. Такий «митний контроль» у цих випадках має радше «пасивний» характер,

оскільки активність виходить не від митних органів, а, навпаки, до володільця таких товарів і транспортних засобів є певні вимоги щодо цільового їх використання або необхідності утриматись від учинення щодо них певних операцій.

У цьому зв'язку доречно звернутися до Митного кодексу Європейського Союзу (далі – ЄС), який розрізняє зазначені два типи митного контролю. Традиційний митний контроль, який у МК ЄС в англійському варіанті має назву “customs control”, є перевіркою декларантів, уповноважених ними осіб та інших суб'єктів на предмет дотримання ними чинного митного законодавства. «Пасивний» же митний контроль, який є певним станом, умовами, середовищем, де тимчасово зберігаються товари, що не перебувають у вільному обігу, дістав назву “customs supervision” [10], тобто «митний нагляд», або «митне спостереження». В українській мові навіть уживається запозичене іноземне слово «супервізія» [11], яке означає щось на кшталт наставництва, підтримки, допомоги, інспектування, модерзації процесів (здебільшого педагогічного та психологічного напрямів).

Саме тому вважаємо за доцільне запровадити у МК України на зразок МК ЄС окремий термін, яким би позначався не власне митний контроль як сукупність митних формальностей, а стан, у якому перебувають товари протягом певного періоду до моменту їх випуску у вільний обіг або інший дозволений митний режим (процедуру).

Такий підхід, на нашу думку, дасть змогу відокремити два абсолютно різні процеси щодо товарів, які переміщуються через митний кордон України, за різницею правової природи, процедури та технології їхнього перебігу, неоднаковим ступенем участі в них митних органів та суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності, декларантів, уповноважених ними осіб. Це допоможе правовому регулюванню, яке спрямовуватиметься конкретно на кожен із видів митного контролю, що обов'язково має позначитися на його ефективності та якості.

Висновки. Сутність митного контролю, про який ідеться в чинному митному законодавстві, різниться залежно від того, яким чином такий контроль здійснюється. Уважаємо, що вживання словосполучення «митний контроль», яке у різних формах використане МК України, має бути переглянуто законодавцем. Пропонуємо в разі, коли йдеться про здійснення митних формальностей у рамках форм, передбачених ст. 336 МК України, з метою з'ясування законності переміщення товарів і транспортних засобів комерційного призначення через митний кордон України, залишити без змін уживання категорії «митний контроль». Коли ж ідеться про перебування товарів під митним контролем протягом певного часу, тобто про «пасивний» контроль, пропонуємо застосовувати одне зі словосполучень: «митний нагляд», «митне спостереження» або «митна супервізія», як такі, що більш влучно характеризують саму процедуру такого контролю та відповідають аналогічним положенням митного законодавства ЄС.

Література

1. Митний кодекс України від 13 березня 2012 р. № 4495-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № № 44–48. Ст. 552.
2. Огонь Ц.Г., Ломейко Ю.А. Оцінка ризиків та завдання митного контролю в Україні. *Економічний вісник університету*. 2017. Вип. № 33/1. С. 428–439.
3. Миколаєць А.П. Особливості організації та проведення митного контролю в системі фінансового контролю України. URL: http://www.dy.nauka.com.ua/pdf/11_2015/14.pdf (дата звернення: 21.10.2020).
4. Ломейко Ю.А. Аналіз та напрями вдосконалення взаємовідносин між суб'єктами митного контролю. *Бізнесінформ*. 2015. № 2. С. 58–67.
5. Словник української мови : в 11-ти т. 1972. Т. 3. 744 с.
6. Адміністративне право України : підручник : у 2-х т. / ред. кол. : В.Б. Авер'янов (голова) та ін. Київ : ТОВ «Вид-во «Юрид. думка»», 2007. Т. 1 : Заг. Частина. 592 с.
7. Про режим спільного транзиту : Закон України від 12 вересня 2019 р. № 78-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2019. № 41. Ст. 232.
8. Міндоходів буде дистанційно стежити за сумнівними вантажами. *Офіційний портал Державної фіскальної служби України*. URL: <http://sfs.gov.ua/media-tsentr/novini/print-86862.html> (дата звернення: 21.10.2020).
9. Голова Державної митної служби Максим Нефьодов: «У другій половині року запрацює електронний сервіс з декларування та сплати мита громадянами за ввезені товари». URL: https://zn.ua/ukr/macrolevel/golova-derzhavnoyi-mitnoyi-sluzhbi-maksim-nefodov-u-drugiy-polovini-roku-zapracuyue-elektronniy-servis-z-deklaruvannya-ta-splati-mita-gromadyanami-za-vvezeni-tovari-338044_.html (дата звернення: 21.10.2020).
10. Regulation (EU) № 952/2013 of the European Parliament and of the Council of 9 October 2013 laying down the Union Customs Code. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:02013R0952-20200101> (дата звернення: 21.10.2020).
11. Портал української мови та культури. URL: <https://slovnyk.ua/index.php?swrd> (дата звернення: 21.10.2020).

Анотація

Мищенко І. В., Гармаш А. І. Митний контроль в Україні: сутнісні характеристики та термінологічний дискурс. – Стаття.

Статтю присвячено сутності такої категорії митного права України, як митний контроль. З'ясовано, що зазначена категорія застосовується в чинному Митному кодексі України у двох різних інтерпретаціях. Перша – у контексті здійснення відповідних митних формальностей, спрямованих на перевірку законності ввезення товарів в Україну чи їх вивезення з України. Друга – як процес, середовище та певний стан, у яких перебувають товари та транспортні засоби комерційного призначення, що переміщуються через митний кордон України і щодо яких не завершено всіх митних формальностей, необхідних для їх випуску у вільний обіг. У цьому контексті піддано аналізу дефініцію митного контролю, подану в Митному кодексі України, та встановлено, що вона повною мірою стосується лише першого випадку застосування категорії «митний контроль». У другому ж аспекті, тобто в разі вживання формулювання «під митним контролем», зазначена дефініція децю викривлює його сутність, адже містить не властиві для нього характеристики й ознаки. У цьому зв'язку проаналізовано положення Митного кодексу Європейського Союзу стосовно митного контролю. З'ясовано, що зазначений документ вирізняє митний контроль (customs control) як сукупність митних формальностей та заходів, та митний нагляд (customs supervision) як специфічну діяльність митної адміністрації, не пов'язану з активною перевіркою товарів. Уважаємо такий досвід Європейського Союзу корисним та доцільним і для митної практики нашої держави. У цьому зв'язку пропонується внесення зміни до Митного кодексу України щодо розмежування двох типів митного контролю («активний» митний контроль та «пасивний» митний контроль). Водночас «активний» митний контроль, який здійснюється у встановлених законодавством формах, пропонується залишити без змін, як щодо назви, так і щодо визначення. «Пасивний» митний контроль, під яким перебувають товари, митне оформлення щодо яких не завершено, пропонується називати «митним наглядом», або «митним спостереженням», або «митною супервізією». Така назва більшою мірою відповідає сутності здійснюваної діяльності.

Ключові слова: митний контроль, митний нагляд, митне спостереження, перебування товарів під митним контролем, митні формальності.

Summary

Mishchenko I. V., Harmash A. I. Customs control in Ukraine: essence characteristics in the context of terminological discourse. – Article.

The article is dedicated to the essence of such a category of customs law of Ukraine as customs control. It was found that the current Customs Code of Ukraine provides it using two different interpretations of the category. The first one is used when the relevant customs formalities are realized by the customs authorities for verifying the legality of goods import into Ukrainian customs territory or their export from this territory. The second one is defined as a process, environment and a special condition for goods and commercial vehicles moving across the customs border of Ukraine in case all of the customs formalities required for their release for free circulation have not been completed. In this context, the definition of customs control by the Customs Code of Ukraine was analyzed. It was found out that this definition can be fully applied to the first interpretation of the category “customs control” only. In the second case, when we use the wording “under customs control”, this definition somehow distorts its essence, because it contains improper characteristics and features. In this regard, the provisions of the European Union Customs Code about customs control were analyzed. It was found that this codified legal document distinguishes customs control as a set of customs formalities and measures, and customs supervision as a specific activity of the customs administration not related to the active inspection of goods and commercial vehicles. We consider such experience of the European Union to be useful and expedient for our customs practice as well. With the matter of this, it is proposed to amend the Customs Code of Ukraine by the provisions distinguishing two types of customs control (“active” customs control and “passive” customs control). At the same time, it is proposed to leave “active” customs control which is carried out in the forms prescribed by the Customs Code unchanged – both in its name and definition. “Passive” customs control is proposed to be called “customs supervision” or “customs surveillance”. In authors’ opinion these names are more in line with the essence of this activity.

Key words: customs control, customs supervision, customs surveillance, stay of goods under customs control, customs formalities.