

УДК 342.951(477)339(534)

Ю. Д. Кунєв, кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри кримінально-правових дисциплін
Академії митної служби України

МИТНЕ ОФОРМЛЕННЯ І МИТНИЙ КОНТРОЛЬ: СИСТЕМНО-ПРАВОВА МОДЕЛЬ

У статті розглядаються поняття, законодавче визначення і механізм митного контролю та митного оформлення. Запропоновано теоретичну модель основних видів митної діяльності: митного оформлення і митного контролю.

Статья посвящена рассмотрению понятия, законодательного определения и механизма таможенного контроля и таможенного оформления. Предложена теоретическая модель основных видов таможенной деятельности: таможенного оформления и таможенного контроля.

The article is devoted to consideration of the notion of legislative definition and the mechanism of customs control and customs clearance. The proposals are theoretical model of the main types of customs activities: the customs clearance and customs control.

Ключові слова. Митна діяльність, модель митної діяльності, митне законодавство, митне оформлення, митний контроль.

Вступ. Актуальність питання пов'язана з необхідністю визначення системно-правових аспектів розвитку митної діяльності та норм митного права, зокрема визначення основних напрямків, які б сприяли подальшому теоретичному дослідженню та практичному вдосконаленню нормативно-правових основ діяльності митної служби України.

Для обґрунтування можливості побудови ідеальних моделей механізмів правової організації процесів (діяльності) та систем митної служби ми розробили системну модель основної діяльності, зокрема митної служби України.

Постановка завдання. Мета статті – розгляд поняття, законодавчого визначення і механізму митного контролю та митного оформлення.

Результати дослідження. Щоб дослідити систему та структуру видів митної діяльності, розглянемо терміни, які характеризують основну діяльність митної служби України та процеси її впорядкування.

На позначення дій посадових осіб митних органів в українському законодавстві вживаються поняття “митне оформлення” та “митний контроль”. Визначення сутності, змісту і співвідношення цих понять важливе при розгляді митної діяльності.

Існують різні погляди на співвідношення митного оформлення та митного контролю, зокрема: 1) ці поняття вживаються разом і означають один процес; 2) два різні процеси, які взаємозалежні та взаємообумовлені; 3) митний контроль є складовою або процедурою процесу митного оформлення; 4) митне оформлення – це документальне закріплення результатів митного контролю; 5) митне оформлення є складовою або процедурою митного контролю.

А. Б. Новиков дотримується другого погляду й означає ці дві категорії так: “Митний контроль являє собою сукупність перевірних операцій, що проводяться митними органами, з метою визначення і підтвердження статусу товарів, транспортних засобів та осіб у митній справі, припинення порушень митних правил і реалізації відповідальності у сфері митної справи.

© Ю. Д. Кунєв, 2009

Митне оформлення – це митні операції, що здійснюються митними органами й іншими особами, спрямовані на збереження або зміну статусу товарів і засвідчувані митними органами документально” [1, 19].

Різні погляди існують не тільки на співвідношення митного контролю й митного оформлення, але й стосовно кожної категорії окремо. Розглянемо їх.

Митний контроль науковці розглядають у двох значеннях: широке – сукупність методів і засобів забезпечення законності в митній сфері [2, 18]; вузьке – сукупність перевірних заходів, здійснюваних у процедурних формах [3, 14].

У законодавстві також відображено різні погляди на митний контроль.

“Митний контроль” у широкому значенні – це сукупність заходів, що здійснюються митною службою для забезпечення дотримання митного законодавства (розд. 2 Міжнародної конвенції про спрощення і гармонізацію митних процедур); сукупність заходів, здійснюваних митними органами з метою забезпечення дотримання митного законодавства Російської Федерації (ст. 11 п. 19 Митного кодексу Російської Федерації [4]); сукупність заходів, що здійснюються митними органами в межах своєї компетенції з метою забезпечення дотримання норм цього Кодексу, законів та інших нормативно-правових актів з питань митної справи, міжнародних договорів України, укладених в установленому законом порядку (ст. 1 п. 15 Митного кодексу України [5]).

Митний кодекс ЄС [6] подає обидва значення митного контролю. Широке: “загальний контроль посадових осіб митних органів” означає дії посадових осіб митних органів для забезпечення дотримання митних правил і, якщо необхідно, інших положень законодавства стосовно товарів, що є предметом митного контролю (ст. 4 п. 13 Митного кодексу ЄС [6]). Вузьке: “контроль посадовими особами митних органів” означає виконання певних дій, як-от: огляд товарів, перевірка наявності та автентичності документів, перевірка рахунків підприємств та іншої документації, огляд транспортних засобів, огляд багажу та товарів, що переміщуються на особах або разом з ними, подання офіційних запитів та здійснення інших схожих дій з метою забезпечення дотримання цих митних правил і, якщо необхідно, інших положень стосовно товарів, що є предметом митного нагляду (ст. 4 п. 14 Митного кодексу ЄС). Також вузьке: “митний контроль” – це дія, яка зазвичай здійснюється митною владою для гарантування виконання митних правил та, коли це доцільно, інших положень, що застосовуються до вантажів, які підлягають митному контролю та перебувають під наглядом (ст. 4 п. 5 проекту Митного кодексу ЄС).

У вузькому значенні митний контроль розкривається через поняття “митні перевірки” (Модернізований митний кодекс ЄС (проект), ст. 4, п. 4 [7]), “перевірка товарів” (Міжнародна конвенція Кіото, додаток 2, розділ 2 [8]), “перевірки прийнятої декларації” (Митний кодекс ЄС, ст. 68) тощо.

Можна зробити висновок, що в широкому значенні митний контроль відповідає визначенню митної діяльності (справи) й означає всю діяльність щодо виконання митною службою своїх законодавчо визначених завдань.

Поняття митного оформлення як окремого процесу в законодавстві ЄС та міжнародних конвенціях відсутнє. Митне оформлення фактично не виділяється із загального процесу митної діяльності, виконання митних формальностей митними органами та суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності. Тому, виходячи з системного подання митної діяльності або діяльності митних органів, доцільно вважати митний контроль та митне оформлення двома різними процесами й діяльностями, які мають свої власні системні характеристики, або вживати разом терміни “митний контроль та митне оформлення”, коли необхідна узагальнена назва процесу здійснення митних формальностей митними органами.

Якщо за ключові ознаки взяти характер, спрямованість та кінцевий результат дій, то можна досить чітко розмежувати поняття “митний контроль” та “митне оформлення”.

Характер дій:

- для митного контролю – переважно динамічний;
- для митного оформлення – переважно статичний.

Спрямованість дій:

- для митного контролю – спонукання до дотримання встановлених різнопланових вимог (умов переміщення або розпорядження товарами, транспортними засобами);
- для митного оформлення – узагальнення результатів митного контролю.

Кінцевий результат дій:

- для митного контролю – фіксація дотримання встановлених умов переміщення або розпорядження товарами, транспортними засобами;
- для митного оформлення – формалізована форма фіксації результатів митного контролю.

Незважаючи на те, що в даній структуризації все-таки зберігається “вкладеність” понять (що цілком об’єктивно), наш аналіз дає можливість визначити *типові елементарні сукупності дій* персоналу в процесах митного контролю та митного оформлення, що, в свою чергу, може виступати джерелом для цілеспрямованої та контрольованої оптимізації цих процесів, приведення їх до стандартизованого вигляду.

Митний контроль – група функцій, пов’язаних із діями митних органів щодо контролю за дотриманням установлених умов переміщення об’єктів контролю або розпорядження ними.

Митне оформлення – група функцій, пов’язаних із фіксацією в установленому порядку результатів митного контролю та набуттям ними юридичного значення.

Перед нормуванням діяльності або внесенням коректив у чинні норми необхідно побудувати ефективну модель системи діяльності у вигляді певної сукупності схожих за характером типових дій. Для правового аналізу реалізації правового нормування основної діяльності митної служби розглянемо її основні складові та характеристики, які можна розподілити, використовуючи системно-структурний підхід, як у табл. 1.

За іншими видами діяльності митної служби можуть бути створені власні моделі, які потім об’єднуються з основними діяльностями за допомогою зв’язків та утворюють поліструктурну систему кооперації діяльностей.

Модель митної діяльності потрібно створювати, виходячи із системного подання акту діяльності [9, 125–126; 10] у вигляді основних елементів, які утворюють механізм *адміністративно-правової діяльності* митних органів, зокрема механізм діяльності з митного контролю та митного оформлення. Механізм складається з певних елементів.

Суб’єкт – індивід або сукупність індивідів. Суб’єкт митної діяльності повинен бути посадовою особою, яка має право імперативно впливати на іншу діяльність, здійснювати правозастосовчу діяльність у сфері реалізації митної політики; з іншого боку, суб’єктом є особа, залучена у сферу митної діяльності. Суб’єкт має власні цілі. Визначальні фактори (мотиви) дій суб’єкта – це також його *знання, уявлення, свідомість, потреби, інтереси, цінності, можливості*, внутрішні засоби та здібності, необхідні для оперування засобами здійснення дій, зокрема правосвідомість.

Цільова частина як об’єктна складова діяльності – це сукупність усіх цілей, на реалізацію яких спрямовано митну діяльність (зокрема, підвищення результативності виконання основних функцій системи). Мета – уявлення щодо майбутнього стану предмета потреби, яке відповідає потребі й організовує поведінку. Потреба для адміністративно-правової діяльності є публічною (делегованою суспільством у вигляді норми права).

Цілі відображають основні напрями діяльності системи та працівників, конкретизують, уточнюють їх роботу на кожному етапі функціонування й розвитку. Їх можна поділити на цілі суб’єктів діяльності та цілі системи. Складовою цільової частини можна вважати завдання – нормативне уявлення щодо способу досягнення мисленнєвої або діяльнєвої мети, що передбачає перехід до реалізації змісту способу діяльності.

Зміст основної діяльності митної служби України

Основна діяльність	Результат основної діяльності	Завдання в межах основної діяльності	Функціональні складові виконуваних завдань
Митний контроль (МК)	1. Для держави, суспільства та особи – безпека від незаконного обігу предметів, товарів, ТЗ 2. Для власників (розпорядників) товарів, ТЗ – мінімальні витрати на митні формальності	1. Забезпечення дотримання вимог чинного законодавства при переміщенні/розпорядженні товарами, ТЗ: – недопущення переміщення/розпорядження забороненими товарами, ТЗ; – недопущення переміщення/розпорядження товарами, ТЗ, щодо яких накладено певні обмеження; – забезпечення виконання вимог державного регулювання щодо переміщуваних товарів, ТЗ; – забезпечення дотримання прав інтелектуальної власності при переміщенні/розпорядженні товарами, ТЗ	Ідентифікація товарів і транспортних засобів, що переміщуються, та уповноважених осіб; – визначення допустимості/недопустимості переміщення або розпорядження; – установлення умов та режиму переміщення або розпорядження; – забезпечення дотримання умов та режиму переміщення або розпорядження; – контроль за переміщенням або розпорядженням; – зняття з контролю за переміщенням або розпорядженням
Митне оформлення (МО)	Для власників (розпорядників) товарів, ТЗ – офіційна легалізація розпорядження предметами, товарами, ТЗ	2. Здійснення митних процедур (формальностей) 3. Сприяння прискоренню товаропотоку і пасажиропотоку	Ідентифікація товарів і транспортних засобів, що подаються до МО, та уповноважених осіб; – контроль за правильністю застосування тарифних і нетарифних заходів регулювання; – справляння митних платежів; – закріплення результатів контролю в установленій формі; – видача результатів МО заявнику

Під час митного контролю та митного оформлення метою держави є забезпечення безпеки громадян і держави від шкідливих товарів, предметів, ідеологій та транспортних засобів шляхом виконання вимог законодавства; неможливості незаконного розпорядження товарами і транспортними засобами. Мета власників (розпорядників) – офіційна легалізація розпорядження товарами і транспортними засобами за мінімальних витрат ресурсів на митні формальності шляхом дотримання законодавства.

Вхідний матеріал – пресприktivна (на основі вказівок) і дескриптивна (ґрунтується на власних уявленнях) про певні факти та інша інформація як складова й продукт процесу комунікації суб'єкта, необхідна для підготовки й прийняття суб'єктом рішення. Матеріалом є інформація про власників (розпорядників) товарів та предметів, їх наміри, рух і статус суб'єктів і товари, предмети й транспортні засоби, що перетинають митний кордон.

З огляду на предмет митної діяльності вхідні компоненти для системи діяльності (технологій) з митного контролю й митного оформлення такі:

а) заявлені та виражені у встановленій формі з боку власників (розпорядників) транспортних засобів та/або товарів, предметів, наміри щодо їх переміщення (розпорядження) через митний кордон України;

б) неідентифіковані та неперевірені транспортні засоби, які або переміщуються через митний кордон України порожніми, або переміщують товари, предмети;

в) неідентифіковані та неперевірені товари, предмети, що переміщуються транспортними засобами;

г) неперевірена та нелегалізована інформація (в тому числі у вигляді різного роду документів), що фактично переміщується через митний кордон разом із транспортними засобами: про транспортні засоби; про товари, предмети; про власників (розпорядників) транспортних засобів, товарів, предметів;

д) зовнішні та внутрішні бази даних необхідної інформації для перевірки та легалізації товарів і предметів, що переміщуються через митний кордон.

Компоненти виходу і продукти діяльності. Основний продукт діяльності – знакова форма рішення у вигляді правового акта, який містить певні відомості, що стають інформацією в разі затребуваності (необхідності) даних, які містяться в акті, для розв'язання проблеми або виконання завдання іншим суб'єктом.

Зазначимо, що предмет адміністративної діяльності (практики) – це інформація, тобто дані, які набули суб'єктності.

Продукт адміністративно-правової діяльності – це рішення, яке отримують у результаті процедури і здійснюваних нею перетворень (зокрема, правозастосування у вигляді правозастосовчого акта, індивідуального нормативного акта, акту-дії) та результати правозастосовчої діяльності з митного контролю та митного оформлення.

Компоненти виходу для системи діяльності (технологій) з митного контролю, митного оформлення такі:

а) рішення (приписи) посадових осіб митних органів, адресовані власникам (розпорядникам) транспортних засобів та/або товарів, предметів, щодо:

– дозволу на вільне переміщення (розпорядження) транспортних засобів та/або товарів, предметів;

– обмеження вільного переміщення (розпорядження) транспортних засобів та/або товарів, предметів;

– заборони будь-якого переміщення (розпорядження) транспортних засобів та/або товарів, предметів;

– затримання (в тому числі примусового) транспортних засобів та/або товарів, предметів;

б) ідентифіковані та перевірені транспортні засоби, якими можуть розпоряджатися їх власники (розпорядники) згідно з виданими посадовими особами митних органів рішеннями (приписами);

в) ідентифіковані та перевірені товари, предмети, якими можуть розпоряджатися їх власники (розпорядники) згідно з виданими посадовими особами митних органів рішеннями (приписами);

г) перевірена та у встановлених випадках легалізована інформація (в тому числі різного роду документи) про транспортні засоби, товари, предмети, їх власників (розпорядників);

д) нова інформація (в тому числі у вигляді митних документів), що в установлених випадках утворюється в процесі здійснення процедур митного контролю, митного оформлення, зокрема: інформація про ресурси, які перераховуються до державного бюджету при сплаті митних податків, зборів, штрафів; інформація про порушення та порушників митних правил тощо.

Функціональна частина – дії або процедури, що докладаються до матеріалу для його перетворення. Спеціалізована частина дій, які можна охарактеризувати як типові, регулярні, стабільні види діяльності суб'єкта діяльності, що відрізняються однорідністю цілей та дій.

Виходячи з того, що стосовно переміщуваних об'єктів певними правами та обов'язками наділені як суб'єкти переміщення (джерело – право власності), так і митні органи (джерело – визначені законодавством обов'язки), зміст типових підпроцесів має бути джерелом для регламентації дій обох сторін митних відносин.

Технологічна (методична) частина. Технологія адміністративно-правової діяльності – це сукупність методів і способів перетворення вхідних компонентів системи діяльності –

інформації на компоненти її виходу – інформацію у формі правового акта, яка є продуктом застосування норм і знань.

Методи, що використовуються у процесі виконання всіх видів адміністративно-правової діяльності, забезпечують виконання функціональної частини. Методичні положення (процедури діяльності) – організація прийомів і способів дій, що докладаються до матеріалу, є продуктом застосування норм і знань, зокрема продуктом правового впливу на об'єкти, необхідні для досягнення поставлених цілей. Для адміністративно-правової діяльності – це технологія підготовки та прийняття правових актів.

В основному йдеться про процедурний аналіз діяльності, що характеризує процес як набір певних стандартних процедур, у тому числі юридично-технічного характеру, до підготовки, оформлення і прийняття проектів нормативних актів. Адже необхідно забезпечити відповідність нормативного регулювання вимогам суспільного розвитку, закласти реальну можливість реалізації приписів правового акта. Процедурний підхід передбачає використання опису процесу розробки та реалізації рішення за допомогою стандартних операцій.

Перетворення вхідних компонентів на компоненти виходу відбувається шляхом проведення певних дій та прийняття певних рішень посадовими особами митних органів.

Дії та рішення посадових осіб митних органів – це сукупність застосування методів і способів перетворення компонентів. Взаємопов'язана послідовність таких дій та рішень від моменту початку митного контролю до його закінчення саме і є технологією митного контролю та митного оформлення. Необхідні умови та складові, які забезпечують ефективність технології митного контролю та митного оформлення, розглянемо далі.

Нормативна частина відображає сукупність загально визначених принципів, норм, завдань або правил, за якими потрібно здійснювати процес вироблення продукту діяльності – рішення у вигляді правозастосовчого акта, також є формою відображення сукупності суб'єктивних прав і юридичних обов'язків суб'єктів діяльності. Норма діяльності – це знакова форма технології окремих дій, нормує процедури дій, норми, які регламентують дії учасників митної діяльності (митне законодавство). Нормативну частину діяльності з митного контролю та митного оформлення становить сукупність нормативно-правових актів, об'єднаних поняттям “митне законодавство”.

Інструментальна частина – інструменти (засоби, важелі, зокрема вплив на діяльність із реалізації норм права, де безпосереднім інструментом є засоби комунікації) діяльності – те, за допомогою чого відбувається безпосередній вплив на матеріал для вироблення продукту діяльності. До них можна зарахувати знання, засоби перетворення інформації. Знання виділяються серед засобів як такі, що фіксуються в спеціальних знакових формах (зокрема, знання про право та правову діяльність: теорію, систему, елементи, необхідні для здійснення діяльності).

Проведення дій та прийняття рішень з митного контролю потребує наявності та застосування засобів (у тому числі технічних), зокрема для забезпечення:

- а) розміщення та зберігання транспортних засобів, товарів, предметів – інфраструктура, технічне обладнання інфраструктури, охорона тощо;
- б) перевірки стану і властивостей транспортних засобів, товарів, предметів – технічні засоби митного контролю, лабораторне обладнання, матеріали тощо;
- в) фізичного поводження з транспортними засобами, товарами, предметами – засоби транспортування, зупинення, розвантаження-навантаження тощо;
- г) фіксації та збереження стану і властивостей транспортних засобів, товарів, предметів – пломбувальні, запірні пристрої, пакувальні засоби, засоби маркування тощо;
- д) розміщення та збереження інформації – службові приміщення, офісне обладнання, засоби обчислювальної техніки, носії електронної інформації тощо;
- е) перевірки повноти і достовірності інформації – засоби телефонного та інших видів зв'язку, програмні засоби тощо;

є) опрацювання інформації – пристрої для друкування, рахування, копіювання, з'єднання, програмні засоби тощо;

ж) фіксації та збереження стану інформації – печатки, штампи, пакувальні засоби, фото-, аудіо-, відеоапаратура, електронний цифровий підпис, засоби шифрування тощо.

Загальним, властивим як для діяльності посадових осіб на всіх ділянках технологій митного контролю і митного оформлення, так і для діяльності митної служби України в цілому, способом (алгоритмом) перетворення (вчинення дій) вхідних компонентів на компоненти виходу (прийняття рішень) є здійснення посадовими особами митних органів утілених у нормативно-правових актах владних повноважень (тобто прав і обов'язків), зокрема:

а) права та обов'язку перевірки посадовою особою митного органу повноти і правильності застосування правових норм власником (розпорядником) транспортних засобів та/або товарів, предметів;

б) права та обов'язку видання посадовою особою митного органу адресованих власникові (розпоряднику) рішень (приписів) щодо: забезпечення можливості перевірки; забезпечення повноти і правильності застосування правових норм;

в) права та обов'язку застосування посадовою особою митного органу засобів гарантування: дотримання власниками (розпорядниками) правових норм; виконання виданих посадовими особами митних органів рішень (приписів).

г) права та обов'язку засвідчення посадовою особою митного органу: результатів перевірки повноти і правильності застосування власниками (розпорядниками) правових норм; результатів виконання рішень (приписів), виданих посадовими особами митних та інших державних органів.

Висновки. Запропонований методологічний підхід (системомиследіальнісний) до побудови моделі митного контролю та митного оформлення універсальний для розроблення і визначення підпроцесів загального процесу, можливості побудови процесуально-правової моделі та закріплення її в законодавстві. Вищевикладений підхід – засіб створення моделей митної діяльності, де визначено всі елементи акту діяльності, з подальшим створенням систем кооперації діяльності суб'єктів (митників і клієнтів), які в сукупності становитимуть механізм митної діяльності з подальшим проектуванням його на структуру й організованість митної служби України.

Системне зображення діяльності з митного оформлення та митного контролю дає можливість застосовувати універсальні методики ліквідації розривів у діяльності або успішного моделювання нових видів діяльності, тобто становить основу для підвищення ефективності правотворчої діяльності, зокрема нормування виконавчо-розпорядчої діяльності митної служби України.

Література

1. Новиков А. Б. Таможенный контроль в системе административных процедур таможенного дела [Текст] / А. Б. Новиков // Ученые записки Санкт-Петербургского филиала РТА. – 2005. – № 2. – С. 18–26.

2. Таможенное право России [Текст] : учебник / отв. ред. С. И. Истомин, В. А. Максимцев. – М., 2005.

3. Новиков А. Б. Таможенное регулирование и таможенное дело: метаморфозы понятийного аппарата [Текст] / А. Б. Новиков // Ученые записки Санкт-Петербургского филиала РТА. – 2006. – № 2. – С. 5–15.

4. Таможенный кодекс РФ [Текст] : Федеральный закон от 28 мая 2003 г. – № 61 // СЗ РФ. – 2003. – № 22. – Ст. 2066.

5. Митний кодекс України [Текст] // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 38–39. – Ст. 288.

6. Митний кодекс Європейської Спільноти [Текст] : спеціальне видання. – К. : Офіс офіційних публікацій Європейських спільнот, 2006. – 34 с.

7. Модернизированный таможенный кодекс ЕС (проект) : Союз по налогообложению и таможене Комиссии ЕС /458/2004. – Версия 4. – U:\Common\code\textes\code\REFORME\Docs\2004\Revised Code Complete \ Doc 458 Rev4 11.11.04.doc. – Брюссель, 11 ноября 2004 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : E-mail: james.douglas-hamilton@cec.eu.int.

8. Міжнародна конвенція про спрощення і гармонізацію митних процедур (Конвенція Кіото) : офіційний переклад [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.lawua.info/bdata9/ukr907/index.htm>.

9. Щедровицкий Г. П. Исходные представления и категориальные средства теории деятельности [Текст] / Г. П. Щедровицкий // Разработка и внедрение автоматизированных систем в проектировании (теория и методология). Приложение I. – М. : Стройиздат, 1975. – 345 с. – С. 72–161.

10. Щедровицкий Г. П. Принципы и общая схема методологической организации системно-структурных исследований и разработок [Электронный ресурс] / Г. П. Щедровицкий // Системные исследования. Методологические проблемы. Ежегодник-1981 г. – М. : Наука, 1981. – Режим доступа : <http://www.fondgp.ru/gp/biblio/rus/45/>.

