

## МИТНИЙ КОНТРОЛЬ: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ

**Співак І. В.,**

*старший викладач кафедри господарського та адміністративного права  
Національного технічного університету України  
«Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського»*

У даній статті наводяться підходи до розуміння інституту "митний контроль" (в тому числі форм митного контролю) на основі аналізу Митного кодексу ЄС, Митного кодексу Республіки Молдова, Митного кодексу митного союзу та Митного кодексу України.

В даній статті приводяться підходи к пониманию института "таможенный контроль" (в том числе форм таможенного контроля) на основе Таможенного кодекса ЕС, Таможенного кодекса Республики Молдова, Таможенного кодекса таможенного союза и Таможенного кодекса Украины.

Approaches to the understanding of the institution "customs control" (including customs control forms) are presented in the article on the basis of analysis of the EU Customs Code, Customs Code of the Republic of Moldova, Customs Code of The Customs Union and the Customs Code of Ukraine.

**Ключові слова:** універсалізація та уніфікація законодавства, митний контроль, форми митного контролю, митний аудит, пост-аудит.

---

**Актуальність дослідження.** Уклавши Угоду про асоціацію з ЄС, Україна стала активним учасником загальноєвропейського процесу, що зумовило об'єктивну необхідність адаптації нормативного регулювання у всіх сферах суспільно-політичного та економічного життя нашої країни.

**Виклад основного матеріалу.** В умовах глобалізації однією з найбільш важливих тенденцій розвитку права є тенденція його універсалізації (виявляється в прагненні виробити загальний, всеосяжний підхід до права) та його уніфікації (впровадження в правові системи різних держав однакової норм) [1; 21].

Незважаючи на здійснювані заходи щодо гармонізації законодавства України та ЄС, проведення правової реформи у вітчизняному просторі є недостатнім.

Обумовлені інтеграційними процесами стратегічні плани розвитку митної справи в Європейському Союзі та країнах, які прагнуть членства (зокрема, Україна) є окресленими у Митних прототипах ЄС (Customs Blueprints) шляхом визначення певних стандартів: комплексна та стабільна система митного законодавства; механізм співпраці митниці з національними та міжнародними правоохоронними органами; запровадження новітніх інформаційних технологій на митниці; спрощення митних процедур; механізм ідентифікації митних ризиків; ефективність митного аудиту та пост-аудиту як форм митного контролю [2; 11-22]. З огляду на це, є потреба у дослідженні інституту митного контролю в законодавстві сусідніх держав і, особливо, Європейського Союзу та запровадження відповідних змін у митне законодавство України.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблемам інституту митного контролю присвячені праці вітчизняних та зарубіжних науковців: Мазура А.В., Пахомова С.І., Ганжина О.М., Новікова А.Б., Дьоміна Ю.М., Ілієвої С., Халіпова С.В. та деяких інших. Однак, вбачається, що досліджень у сфері порівняльного аналізу норм інституту митного контролю в національному законодавстві та законодавстві держав, з якими Україна має спільний кордон, не є достатньо.

**Мета статті.** Дослідження норм, що формують інститут митного контролю, за Митним кодексом України, законодавством Митного союзу Євразійського економічного співтовариства, Митним кодексом Республіки Молдова та Митним кодексом ЄС та розробка на основі проведеного аналізу пропозицій щодо розширення переліку форм митного контролю у національному Кодексі.

Здійснюючи митну справу, митні органи виконують (відповідно до ст. 544 Митного кодексу України) 19 основних завдань, домігантою серед яких є контроль: п. 4. здійснення митного контролю та виконання митних формальностей щодо товарів, транспортних засобів комерційного призначення, що переміщуються через митний кордон України, в тому числі на підставі електронних документів (електронне декларування), за допомогою технічних засобів контролю тощо; п.5. аналіз та управління ризиками з метою визначення форм та обсягів митного контролю; п.6. забезпечення справляння митних платежів, контроль правильності обчислення, своєчасності та повноти їх сплати;

п. 7. здійснення контролю за дотриманням усіма суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності та громадянами встановлених законодавством заборон та обмежень щодо переміщення окремих видів товарів через митний кордон України; п. 7-1. здійснення державного експортного контролю в межах повноважень, покладених на органи доходів і зборів відповідно до цього Кодексу та інших законів України; п.8. здійснення контролю за дотриманням правил переміщення валютних цінностей через митний кордон України; п. 11. здійснення в межах повноважень, визначених цим Кодексом, контролю за діяльністю підприємств, які надають послуги з декларування товарів, перевезення та зберігання товарів, що переміщуються через митний кордон України чи перебувають під митним контролем, та здійснюють інші операції з такими товарами [3].

Оскільки забезпечення митної безпеки держави залежить значною мірою від ефективності митного контролю, як інструменту митної справи, то важливого значення набуває правова регламентація митного контролю та визначення понять у нормативних актах.

Згідно з оновленою Кіотською конвенцією про гармонізацію та спрощення митних процедур (Загальний додаток, гл. 2 та гл. 6) митний контроль являє собою сукупність заходів, що здійснюються митною службою з метою забезпечення дотримання митного законодавства [5]. Усі товари, в тому числі транспортні засоби, які ввозяться на митну територію чи вивозяться з неї, незалежно від того, чи обкладаються вони митами і податками, підлягають митному контролю (Стандартне правило 6.1. гл. 6 Загального додатку до Кіотської конвенції).

Пункт 31 статті 4 Митного кодексу митного союзу в межах Євразійського співтовариства визначає митний контроль як сукупність заходів, що здійснюються митними органами, в тому числі із використанням системи управління ризиками, з метою забезпечення дотримання митного законодавства митного союзу та держав-членів митного союзу [6].

Митний кодекс Європейського Союзу (п. 3 ст. 4) визначає митний контроль як спеціальні дії, що виконуються митними органами з метою забезпечення правильного застосування митного законодавства та іншого законодавства, що регулює ввезення, вивезення, транзит, передачу, зберігання та кінцеве використання товарів, переміщуваних між митною територією Співтовариства та іншими територіями, та наявність і переміщення в межах митної території товарів, що не є товарами Співтовариства, та товарів, розміщених у відповідний митний режим для кінцевого використання [7].

Митний кодекс Європейського Союзу (далі – МК ЄС) розмежовує “митний контроль” (п. 3 ст. 4 МК ЄС) та “митний нагляд” (п. 22 ст. 4 МК ЄС). “Товари, ввезені на митну територію Співтовариства знаходяться під митним наглядом з моменту їх ввезення і можуть підлягати митному контролю”. Нагляд, як правило, виявляється у візуальному спостереженні (в тому числі із застосуванням технічних засобів) за переміщуваними товарами і транспортними засобами, що знаходяться під митним контролем. Вбачається, що поняття “митний контроль” за своїм змістом є ширшим.

Шляхом переліку його форм митний контроль визначається Митним кодексом Республіки Молдова (п. 21 ст. 1) як сукупність заходів, здійснюваних митними органами із перевірки товарів, а також наявності документів та їх автентичності; наступної перевірки їх декларації; контролю транспортних засобів; контролю багажу та інших переміщуваних товарів; здійснення слідчих та інших дій з метою забезпечення дотримання митного законодавства щодо товарів, що знаходяться під митним наглядом [8].

Пунктом 24 статті 4 Митного кодексу України (далі – МК України) митний контроль визначається як сукупність заходів, що здійснюються з метою додержання норм цього Кодексу, законів та інших нормативно-правових актів з питань державної митної справи, міжнародних договорів України, укладених у встановлених законом порядку.

Виходячи із наведеного вище, можна констатувати, що визначення поняття “митний контроль” за Митним кодексом України та Митним кодексом митного союзу в межах Євразійського співтовариства є майже ідентичним із визначенням Кіотської конвенції. Подібним до вище зазначених можна визнати й подане у Митному кодексі ЄС визначення митного контролю, хоча воно і є переобтяженим деталізацією того, що повинно регулюватись законодавством при переміщенні товарів.

Аналіз вище наведених визначень дає можливість говорити про те, що всі вони (незважаючи на використання різних підходів) не позбавлені певних недоліків. Так, визначення митного контролю, сформульоване в пункті 21 статті 1 Митного кодексу Республіки Молдова шляхом переліку його форм, є, по-перше, дуже громіздким (а якість нормативно-правових актів визначається, в тому числі, чіткістю та стислістю зазначених в них дефініцій). По-друге, точність цього визначення теж піддається сумніву, з огляду на те, що навіть така деталізація не дає можливості охопити всі можливі заходи, свідченням чого є кінцева частина дефініції “... та інших дій з метою дотримання митного законодавства ...”.

На противагу цьому, визначення митного контролю, подані в Митному кодексі митного союзу в межах Євразійського співтовариства та МК України є стислими (через окреслення певної мети, що досягається здійснюваною сукупністю заходів). Хоча й вони є недосконалими. Саме стислість визначення є одночасно як його перевагою, так і недоліком, оскільки чим більш складним є певне правове

явище, категорія (саме таким і є “митний контроль”), тим проблематичніше стисло відобразити всі його характеристики, важливі елементи). А тому стисле визначення, слугуючи певним орієнтиром, повинно утворити, разом із взаємопов’язаними дефініціями, відповідний понятійний ряд.

З огляду на зазначене, видається необхідним закріпити нормативно визначення митного контролю в Митному кодексі України як сукупності перевірочних заходів, здійснюваних митними органами, в тому числі з використанням системи управління ризиками, з метою забезпечення дотримання митного законодавства України. Закінчення цієї дефініції саме словами “дотримання митного законодавства України” є доцільним з огляду на те, що, по-перше, митне законодавство регулює відносини, що виникають у зв’язку з державним управлінням системою митних органів (предмет адміністративного регулювання), і відносини, що виникають у зв’язку з переміщенням через митний кордон України товарів і транспортних засобів комерційного призначення (предмет безпосереднього митного впливу), а, по-друге, це сприятиме виконанню міжнародних зобов’язань України, оскільки згідно зі статтею 9 Конституції України ратифіковані чинні міжнародні договори є частиною національного законодавства [9].

Варто звернути увагу на те, що для кращого розуміння сутності митного контролю важливе значення мають його форми.

Сучасним словником іноземних слів термін “форма” (від лат. Forma) визначено як зовнішній вигляд, обрис; устрій, систему організації, структуру, будь-який зовнішній прояв визначеного змісту предмета, явища, процесу [10].

Окремими різновидами перевірочних заходів, що здійснюються митними органами, визначено форми митного контролю С.В. Халіповим [11].

Київською конвенцією передбачено, що передбачені форми митного контролю застосовуються до всіх учасників торгівлі, незалежно від обсягу здійснюваних ними зовнішньоекономічних операцій та репутації на міжнародному ринку. Форми митного контролю та їх обсяг не повинні також залежати від суми митних платежів, а повинні ґрунтуватися на системі управління ризиками.

У Коментарях до гл.6 “митний контроль” Генерального додатку до Київської конвенції роз’яснюється, що форми митного контролю за Конвенцією застосовуються стосовно товарів, транспортних засобів та осіб до їх прибуття, вибуття або під час проходження митних процедур і до їх завершення.

Основоположним принципом застосування форм митного контролю, передбачений Київською конвенцією, є принцип переходу від тотального контролю за переміщенням товарів до застосування форм контролю, що базується на аудиті (на основі застосування системи управління ризиками).

У Коментарях зазначено такі форми митного контролю: перевірка документів, необхідних для переміщення товарів і транспортних засобів; догляд переміщуваних товарів і транспортних засобів; ідентифікація товарів; перевірка багажу та осіб, що його переміщують; особистий догляд осіб; митний аудит, що включає в себе митний пост-аудит та аудит систем учасників міжнародної торгівлі.

Митний кодекс ЄС не передбачає окремої статті “Форми митного контролю”, але статтею 25 Митного кодексу ЄС визначено, що митний контроль може включати (на основі застосування системи управління ризиками), зокрема, огляд товарів; відбір проб та зразків товарів; проведення офіційного опитування осіб, що переміщують товари; перевірка автентичності документів, необхідних для переміщення товарів; перевірка достовірності відомостей, зазначених у декларації та інших супроводжувальних документах; перевірка рахунків та інших даних стосовно економічних операторів та інших подібних дій.

Статтею 110 Митного кодексу митного союзу в межах Євразійського співтовариства визначено такі форми митного контролю: 1) перевірка документів і відомостей; 2) усне опитування; 3) отримання пояснень; 4) митний нагляд; 5) митний огляд; 6) митний догляд; 7) особистий митний догляд; 8) перевірка маркування товарів спеціальними марками, а також наявності ідентифікаційних знаків; 9) митний огляд приміщень і територій; 10) облік товарів, що знаходяться під митним контролем; 11) перевірка системи обліку товарів і звітності; 12) митна перевірка.

Відповідно до пункту 1 статті 185 Митного кодексу Республіки Молдова митний контроль може здійснюватись у таких формах: а) перевірка документів і відомостей; б) митний догляд товарів і транспортних засобів, а також особистий догляд громадян; с) облік товарів і транспортних засобів; d) усне опитування фізичних та посадових осіб; е) перевірка системи обліку і звітності; е1) наступна перевірка митної декларації; f) огляд територій та приміщень; f1) митний пост-аудит; g) інші форми, що передбачені Кодексом та іншими нормативними актами [12].

Стаття 338 МК України передбачає такі форми митного контролю: 1) перевірка документів і відомостей; 2) митний огляд (огляд і переогляд товарів, транспортних засобів комерційного призначення, огляд і переогляд ручної поклажі і багажу, особистий огляд громадян; 3) облік товарів, транспортних засобів комерційного призначення, що переміщуються через митний кордон України; 4) усне опитування громадян та посадових осіб підприємств; 5) огляд територій та приміщень, де знаходяться товари, транспортні засоби комерційного призначення, що підлягають митному контролю, чи проводиться діяльність, контроль за якою покладено на митні органи; 6) перевірка

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.

З огляду на проведений аналіз вищезазначеного, можна зробити висновок, що форми митного контролю залежать, значною мірою, від покладених на митні органи завдань та деталізації виконуваних ними функцій.

Як бачимо, переважна більшість форм митного контролю визначена всіма проаналізованими Кодексами, незважаючи на деякі відмінності у формулюваннях (в пункті 4 статті 336 МК України, як і п. d ст. 11185 МК Республіки Молдова, поєднуються форми митного контролю, передбачені п. 2 та п. 3 статті 110 Митного кодексу митного союзу; а відповідно до пункту 1 статті 110 Митного кодексу митного союзу, фактично, здійснюються форми митного контролю, передбачені п. 1 та п. 8 статті 336 МК України). Але, на відміну від Митного кодексу митного союзу та Митного кодексу ЄС, в Митному кодексі України відсутня така форма як “митний нагляд”.

Крім того, варто звернути увагу на те, що незважаючи на набуття чинності на початку 2016 року Розділом IV “Торгівля: питання, пов’язані з торгівлею” Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом [13], реалізація положень якого має сприяти розширенню зони вільної торгівлі шляхом поступового скасування ввізних та вивізних мит, статтею 336 МК України (на відміну від Кодексів багатьох європейських країн, зокрема, Республіки Молдова) не передбачено форму “митний пост-аудит”. У той же час, одним з 22-х напрямів Митних прототипів є саме митний пост-аудит, що має за мету спрощення митного оформлення товарів та прискорення митних процедур на кордоні шляхом проведення подальшої поглибленої перевірки після завершення митного оформлення товарів.

Відповідно до положень Кіотської конвенції, пост-аудит являє собою форму митного контролю, яку здійснюють митні органи для перевірки правильності та достовірності даних, зазначених в митних деклараціях, шляхом вивчення бухгалтерських документів, рахунків, систем управління бізнесом після завершення митного оформлення.

Всесвітня митна організація (ВМО) визначає пост-аудит як процес, що дозволяє митним органам здійснювати контроль за достовірністю даних митних декларацій шляхом перевірки книг, запасів, бізнес-систем, комерційних даних фізичних осіб/фірм, що є задіяними в міжнародній торгівлі [14; 33].

У зв’язку з тим, що митний пост-аудит є відносно новою для України формою контролю, він є недостатньо нормативно регламентований. Хоча Стратегічним планом розвитку Міністерства доходів і зборів України (згодом – Державна фіскальна служба) передбачалося, що з метою “ефективності процедур митного контролю” необхідно розвивати митний пост-аудит “в рамках проведення Міндоходів перевірок” [15].

В Україні інструментом реалізації форми митного контролю на основі пост-аудиту є документальна перевірка, визначена статтею 345 МК України як сукупність заходів, за допомогою яких митні органи переконуються у правильності заповнення митних декларацій. Декларацій митної вартості та в достовірності зазначених в них даних; законності ввезення (пересилання) товарів на митну територію України; вивезення (пересилання) товарів за межі митної території України, а також своєчасності, достовірності, повноти нарахування та сплати митних платежів.

За чинним Податковим кодексом України (ст. 75.1.2), яким керуються в своїй діяльності органи Державної фіскальної служби, документальна перевірка являє собою перевірку, предметом якої є своєчасність, достовірність, повнота нарахування та сплати усіх передбачених Податковим кодексом податків та зборів, а також дотримання валютного та іншого законодавства, контроль за дотриманням якого покладено на контролюючі органи [16].

Аналіз наведених визначень виявляє певні розбіжності у розумінні предмета документальних перевірок, не відображають чітко сутності митного пост-аудиту. З огляду на зазначене, видається, що є нагальна потреба у нормативному закріпленні визначення поняття “митний пост-аудит” з урахуванням міжнародних стандартів.

Митні органи мають право здійснювати митний контроль шляхом проведення документальних виїзних (планових або позапланових) та документальних невиїзних перевірок дотримання законодавства України з питань державної митної справи щодо:

- 1) правильності визначення бази оподаткування, своєчасності, достовірності, повноти нарахування та сплати митних платежів;
- 2) обґрунтованості та законності надання (отримання) пільг і звільнення від оподаткування;
- 3) правильності класифікації згідно УКТ ЗЕД товарів, щодо яких проведено митне оформлення;
- 4) відповідності фактичного використання переміщених через митний кордон України товарів заявленій меті такого переміщення та відповідності фінансових і бухгалтерських документів, звітів,

договорів (контрактів), калькуляцій, інших документів підприємства, що перевіряється, інформації, зазначеній в митній декларації, декларації митної вартості, за якими проведено митне оформлення товарів у відповідному митному режимі;

5) законності переміщення товарів через митний кордон України, у тому числі ввезення товарів на територію вільної митної зони або їх вивезення з цієї території.

Митним кодексом України також закріплені базові положення щодо проведення документальних перевірок, що за своєю суттю відповідають пост митному контролю:

- підстави та порядок проведення митними органами документальних виїзних перевірок (ст. 346);

- права та обов'язки посадових осіб митних органів під час проведення документальних виїзних перевірок (ст. 347);

- проведення зустрічних звірок (ст. 348);

- умови допуску посадових осіб митних органів під час проведення документальних (планових чи позапланових) виїзних перевірок та зустрічних звірок (ст. 349);

- права та обов'язки посадових осіб підприємства, що перевіряється, під час проведення документальних перевірок (ст. 350);

- предмет, підстави проведення документальних невиїзних перевірок (ст. 351);

- матеріали, які можуть бути використані для підготовки висновків за результатами перевірок (ст. 352);

- порядок надання документів посадовими особами підприємства, що перевіряється (ст. 353);

- порядок оформлення результатів перевірок (ст. 354).

**Висновки.** Адаптація чинного законодавства України до законодавства ЄС зумовлює необхідність запровадження нових форм митного контролю і має сприяти відмові від тотального митного контролю за переміщуваними через митний кордон товарами. З огляду на це, вбачається, актуальним внесення змін до Митного кодексу України, зокрема, у питанні визначення поняття "митний контроль" як сукупності перевірочних заходів, здійснюваних митними органами, в тому числі із застосуванням системи управління ризиками, з метою забезпечення дотримання митного законодавства України. З огляду на те, що в законодавстві України закладені підстави для запровадження пост-аудиту, слід передбачити в статті 336 МК України нову форму митного контролю – "митний пост-аудит".

---

## Література:

1. Правовые системы России в условиях глобализации и региональной интеграции: теория и практика / Отв. ред. С.В. Поленина. – М., 2006. – 286 с.
2. Законодавчого та методичного забезпечення митного пост-аудиту в Україні / О.М. Вакульчик // Економічні науки. – 2012. – №2. – С. 11-22. – [Електронний Вакульчик О.М. Використання досвіду ЄС у побудові системи ресурс]. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/vamsue\\_2013\\_2\\_4.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/vamsue_2013_2_4.pdf)
3. Науково-практичний коментар Митного кодексу України. – К.: Алерта, 2015. – 804 с.
4. Міжнародна конвенція про спрощення і гармонізацію митних процедур (Кіото, в ред. 1999 р.). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://myto.org.ua>
5. Таможенный кодекс таможенного союза ( в ред. 2015 р.) в рамках Евразийского экономического сообщества. – [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.wcoomd.org>
6. Митний кодекс Євросоюзу від 23 квітня 2008 р. // Official Journal of the European communities. – 2008/
7. Таможенный кодекс Республики Молдова. – [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.wcoomd.org>
8. Конституція України. – К., 2007. – 48 с.
9. Сучасний словник іншомовних слів / За ред. Нечволод Л.І. – Х.: ТОРКСІНГ ПЛЮС, 2008. – 768 с.
10. Халипов С.В. Таможенное право. – М.: Зерцало, 2004. – 384 с.
11. Митне право Європи: хрестоматія / Уклад. Л.М. Дорофєєва. – Ужгород: ФОП Бреза, 2014. – 528 с.
12. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, ратифікована Законом № 1678-VII від 16.09.2014 р. [Електронний ресурс].- Режим доступу: [http://zakon4.rada.pczm.ua/laws/show/984\\_011/page](http://zakon4.rada.pczm.ua/laws/show/984_011/page)
13. Губіна, І.С. Митний пост аудит у системі митного контролю: проблеми нормативно-правового регулювання/І.С.Губіна. – Митна безпека, 2011. – № 1(2). – С. 31-36.
14. Розпорядження КМУ " Про затвердження Стратегічного плану розвитку Міністерства доходів і зборів на 2013-2018 роки" від 23.10.2013р. № 869-р
15. [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/769-2013-#D1%80>
16. Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2755-17/page10>