

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 65.428

DOI <https://doi.org/10.32837/chern.v0i2.72>

Д. А. Біленець
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри міжнародного та митного права
Чернівецького юридичного інституту
Національного університету «Одеська юридична академія»
orcid.org/0000-0003-0866-0698

ФУНКЦІОНУВАННЯ ЗОНИ МИТНОГО КОНТРОЛЮ: ПРАВОВІ ОСНОВИ

У статті розглянуто основні підґрунтя створення та функціонування зони митного контролю в межах розташування зони митниці та в пунктах пропуску через державний кордон, розкрито основну типологію зон митного контролю.

Функціональне спрямування зон митного контролю як місць, де виконуються митні формальності щодо товарів і транспортних засобів, які переміщуються через митний кордон, зумовлює зв'язок їхнього правового режиму із функціями конкретних митних органів, зоні діяльності яких створено такі зони. Зони митного контролю в пунктах пропуску на державному кордоні відрізняються від зон митного контролю, які створюються у внутрішніх митницях, наявністю окремої зони або лінії прикордонного контролю, з якої починається огляд транспортних засобів, здійснюється паспортний контроль, визначаються особи, яким заборонено в'їзд до країни, тощо. Водночас у разі розташування пунктів пропуску на лінії державного кордону обов'язковою є наявність договору із сусідньою державою. Основними суб'єктами управління зонами митного контролю є митниці, їх відокремлені структурні підрозділи – митні пости. Крім того, безпосереднє забезпечення режиму зони митного контролю може бути покладено на відповідний структурний підрозділ митниці або митного поста – відділ митного оформлення. Підставами розподілу повноважень у цьому разі є такі критерії, як зона діяльності підрозділу та його функції щодо митного контролю й митного оформлення щодо конкретних способів і засобів переміщення товарів, або виду товарів.

Територіальна дія правового режиму зони митного контролю охоплює певну ділянку митної території України, а також розташовані на ній об'єкти та споруди. Важливою особливістю правового режиму зони митного контролю є встановлення низки правил технічного й організаційного характеру щодо відповідних територій, споруд та об'єктів, головною метою яких є створення належних умов як для дотримання режимних вимог перебування осіб, товарів і транспортних засобів на території відповідної зони, так і для виконання передбачених законодавством митних формальностей.

Ключові слова: зона митного контролю, митний контроль, митне оформлення, пункт пропуску, державний кордон.

Bilenets D. A. THE FUNCTIONING OF THE CUSTOMS CONTROL ZONE: LEGAL FRAMEWORK

The article considers the main bases of creation and functioning of the customs control zone within the location of the customs zone and at checkpoints across the state border, reveals the main typology of customs control zones.

The functional orientation of customs control zones as places where customs formalities are performed for goods and vehicles moving across the customs border determines the connection of their legal regime with the functions of specific customs authorities in the area of activity of which such zones are created. Customs control zones at checkpoints at the state border differ from customs control zones created in internal customs, the presence of a separate zone or border control line, from which the inspection of vehicles begins, passport control is carried out, persons are prohibited from entering the country, etc. In this case, in the case of the location of checkpoints on the state border, it is mandatory to have an agreement with a neighboring state. The main subjects of management of customs control zones are customs, their separate structural subdivisions are customs posts. In addition, the direct provision of the customs control zone may be entrusted to the relevant structural unit of the customs or customs post – the customs clearance department. The grounds for the division of powers in this case are such criteria as the area of activity of the unit and its functions for customs control and customs clearance for specific methods and means of movement of goods or type of goods.

The territorial effect of the legal regime of the customs control zone covers a certain area of the customs territory of Ukraine, as well as the facilities and structures located on it. An important feature of the legal regime of the customs control zone is the establishment of a number of technical and organizational rules for the relevant territories, buildings and facilities, the main purpose of which is to create appropriate conditions for compliance with the regime requirements for persons, goods and vehicles in the zone, and to comply with statutory customs formalities.

Key words: customs control zone, customs control, customs clearance, checkpoint, state border.

Постановка проблеми. Зона митного контролю є невіддільним елементом функціонування об'єктів митної інфраструктури й забезпечує практичне застосування цілої низки митних режимів, вимоги яких передбачають перебування товарів під митним контролем протягом дії такого режиму та відповідні обмеження в користуванні й розпорядженні товарами і транспортними засобами.

Стан дослідження. Низка питань, пов'язаних із питаннями зони митного контролю у сфері державної митної справи України загалом, були об'єктом Т.В. Корневої, А.В. Мазура, Ю.М. Дьоміна, І.М. Резніка та інших. Але питання зони митного контролю розглядалися дослідниками лише опосередковано, у контексті загальних питань організації переміщення товарів через митний кордон. Потреба дослідження зони митного контролю як самостійного правового режиму й зумовила обрання теми статті.

Мета дослідження – аналіз мети та проблемних питань діяльності зони митного контролю, визначення територіальної дії та основних аспектів діяльності органів у межах зони митного контролю.

Виклад основних положень. Функціональне спрямування зон митного контролю як місць, де виконуються митні формальності щодо товарів і транспортних засобів, що переміщуються через митний кордон, зумовлює зв'язок їхнього правового режиму з функціями конкретних митних органів, у зоні діяльності яких створено такі зони. Адже саме відповідний митний орган, зважаючи на потреби здійснення митних формальностей, відповідно до покладених на нього завдань, визначає необхідність і місця створення зон митного контролю, перелік об'єктів, що розташовуються на території конкретних зон митного контролю, та види діяльності, які проводяться в цих зонах [1].

Такі особливості зумовлюються насамперед розмежуванням функцій митних органів, які діють у пунктах пропуску через державний кордон і на митній території України. Відповідне розмежування є загальноприйнятним у світовій практиці митного регулювання і, зокрема, відображене в нормах Міжнародної конвенції про гармонізацію і спрощення митних процедур, Спеціальний Додаток А якої містить рекомендоване правило, згідно з яким, якщо митний орган, у якому товари мають бути представлені, розташований не в місці ввозу товарів на митну територію, митна служба повинна вимагати подання документів у місці ввозу тільки у разі, коли вона вважає це необхідним для цілей контролю [2].

У митниці оформлення після розміщення товарів у зонах митного контролю на складах тимчасового зберігання здійснюються заходи митного контролю, які необхідні для випуску товарів в обраний декларантом митний режим. Крім того, проходження митного контролю є необхідною,

але не достатньою умовою завершення митного оформлення (окрім митного контролю, товари та предмети, що переміщуються через митний кордон України, можуть підлягати також санітарному, ветеринарному, фітосанітарному, радіологічному та екологічному контролю).

Світовий розвиток зовнішньо-економічних зв'язків і, як наслідок, значне збільшення зовнішньоторговельних потоків стали причиною того, що митниці, розташовані вздовж державних кордонів, стали не спроможні здійснювати митне оформлення вантажів, що перетинають кордон. Тож у визначній кількості цим займаються внутрішні митниці, розташовані в межах митної території країни. Таке переміщення місця митного оформлення в «тил» митної території поставило перед фіскальними органами завдання дотримання митного законодавства на етапі переміщення товару від кордону до внутрішньої митниці, де і здійснюється остаточне митне оформлення вантажів.

Усі ці фактори зумовлюють те, що зона митного контролю в пунктах пропуску на державному кордоні відрізняється від зон митного контролю, які створюються у внутрішніх митницях, наявністю окремої зони або лінії прикордонного контролю, з якої починається огляд транспортних засобів, здійснюється паспортний контроль, визначаються особи, яким заборонено в'їзд до країни, тощо.

Зони митного контролю можуть розрізнятися за типом залежно від виду транспорту (автомобільний, залізничний, водний, повітряний), напрямків транспортних потоків і магістральних шляхів. Останнім часом використовуються такі назви, як «митний термінал», «вантажний митний комплекс», «автопорт». Для здійснення заходів митного контролю інфраструктура зони митного контролю, як правило, потребує наявності таких основних елементів: службових приміщень для працівників митниці; місць для розвантаження, перевантаження та навантаження вантажів; місця для проведення митного огляду з наявністю технічних засобів контролю; майданчик для стоянки транспортних засобів; склади тимчасового зберігання (у разі зміни транспорту або непрямого перевантаження); майданчика для стоянки затриманих транспортних засобів; відповідної інфраструктури транспортного руху (залізничні колії, автомобільні дороги тощо) або пасажиропотоку («зелений» і «червоний» коридори) тощо.

За потреби в зонах митного контролю передбачають створення окремих транспортних смуг, що зумовлено можливістю блокування провідного руху на період проведення митного контролю вантажу або транспортного засобу та ухвалення рішення щодо пропуску вантажів через митний кордон.

Типологія зон митного контролю, розташованих на митній території України, є відмінною. Зонами митного контролю також є території мит-

них складів, складів тимчасового зберігання, магазинів безмитної торгівлі та інші території, в яких діють спеціальні митні режими. Зони митного контролю створюються з метою забезпечення здійснення митними органами митних формальностей стосовно товарів і транспортних засобів, що переміщуються через митний кордон України.

Створення та функціонування кожної окремої зони митного контролю визначається, регулюється та контролюється відповідним митним органом ДФС, у зоні діяльності якого розташована відповідна зона. Згідно із ст. 544 МКУ до основних завдань митних органів ДФС, зокрема, віднесено такі:

- управління об'єктами митної інфраструктури та розбудову митного кордону;
- здійснення контролю за діяльністю підприємств, що надають послуги з перевезення та зберігання товарів, які переміщуються через митний кордон України чи перебувають під митним контролем [3].

Саме в межах цих функцій митними органами здійснюються створення зон митного контролю, управління функціонуванням таких зон і забезпечення дотримання їхнього правового режиму.

Постійні ЗМК створюються у разі регулярного знаходження на їхній території товарів, що підлягають митному контролю.

Згідно із ст. ст. 546, 547 МКУ органами, що безпосередньо здійснюють митну справу, та, відповідно, мають зони своєї діяльності і право утворення на території зон своєї діяльності постійних і тимчасових зон митного контролю є митниці та митні пости. Але практичні заходи щодо здійснення митного контролю та митного оформлення покладено на митні пости та їхні структурні підрозділи – відділи митного оформлення [3].

Митний пост – це орган ДФС, який забезпечує на місцях виконання завдань із практично всіх технічних особливостей митного контролю та митного оформлення товарів, транспортних засобів, що переміщуються через митний кордон України в межах регіону діяльності митниці ДФСУ, до організаційно-штатної структури якої належить відповідний митний пост, тобто діяльність митного поста зводиться до забезпечення виконання процесу адміністрування митних платежів відповідною митницею ДФСУ, структурним підрозділом якої він є. Водночас роль митниці як центральної митної адміністрації регіону зводиться до керівної, контрольної, моніторингової, узагальнювальної, методологічної роботи в напрямі діяльності митного поста щодо виконання цього процесу [4, с. 33–40].

Зоною діяльності (територією службового обслуговування) митниці є зона її службової відповідальності, тобто місце територіальної дислокації всіх її відокремлених структурних підрозділів – митних постів, що здійснюють службову

діяльність із виконання завдань, що покладені на органи доходів і зборів, тобто зоною діяльності (територією службового обслуговування) митного поста є територія його місця базування, у межах якої посадові особи органів доходів і зборів (державний інспекторський склад штатної номенклатури митниці ДФСУ, до організаційно-штатної структури якої належить відповідний митний пост) безпосередньо виконують завдання, що покладені на фіскальні органи. Завдання фіскальних органів визначено в Митному кодексі України [3].

Водночас перелік і зміст функцій, які здійснюють структурні підрозділи митниці ДФСУ (зокрема, митні пости та підрозділи митного оформлення), а також процедури їх здійснення структурними підрозділами митниць ДФСУ, затверджено розпорядчим актом Міндоходів України [5].

Можна стверджувати, що до організаційно-штатної структури якої належить відповідний митний пост спрямовано реалізацію процесу регіонального митного адміністрування (тобто митниці через технічні потужності митного поста здійснює цей процес). Водночас ГУ ДФСУ в області, як основний суб'єкт владних повноважень регіону з питань доходів і зборів, безпосередньо забезпечує виконання цього процесу та здійснює контроль (у зоні своєї регіональної відповідальності) за повнотою нарахувань і своєчасністю сплати всіх податків, зборів, інших додаткових бюджетних надходжень, до яких, зокрема, входять і митні платежі.

Треба зазначити, що до функцій митного поста віднесено протидію контрабанді та митним правопорушенням. Однак, враховуючи, що цей відповідальний і стратегічно-важливий напрям роботи є службовою прерогативою підрозділів ДФСУ, які діють у структурі митниць як оперативні управління (відділи) боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил і функціонально підпорядковуються Головному оперативному управлінню ДФСУ, у контексті діяльності митних постів доцільніше було б говорити про протидію порушенням митного законодавства (оскільки посадові особи митного поста зобов'язанні в межах законодавства України виявляти (під час здійснення митного контролю) порушення митного законодавства, а також здійснювати складання протоколів про порушення митних правил)).

Пункт пропуску на державному кордоні України (а в деяких аспектах і пункт контролю (пункт обліку)) є основоположною категорією (у контексті технічного переміщення транспорту, вантажу, громадян). Однак митний пост, який утворюється на території певного пункту пропуску та функціонує в межах зон митного контролю, що створюються на окремо визначених територіях пункту пропуску (пункту контролю) з метою виконання завдань, що покладені на органи доходів і зборів, буде важливішою категорією в контексті здійс-

нення державного контролю за додержанням законності в питаннях переміщення через митний кордон України комерційними чи некомерційними транспортними засобами та громадянами вантажів, товарів чи предметів.

Територіальна дія правового режиму зони митного контролю охоплює певну ділянку митної території України, а також розташовані на ній об'єкти та споруди. Важливою особливістю правового режиму зони митного контролю є встановлення низки правил технічного й організаційного характеру щодо відповідних територій, споруд та об'єктів, головною метою яких є створення належних умов як для дотримання режимних вимог перебування осіб, товарів і транспортних засобів на території відповідної зони, так і для виконання передбачених законодавством митних формальностей.

Зона митного контролю містить у собі місця доставки товарів транспортними засобами, які потребують певних умов для застосування працівниками фіскальних органів митного контролю. Місцем доставки може бути визначена митницею призначення територія (або її частина) пункту пропуску (пункту контролю) через державний кордон України, морського чи річкового порту, аеропорту, залізничної станції, вільної митної зони, підрозділу митниці призначення, в якому безпосередньо проводиться митне оформлення, підприємства з безперервним циклом виробництва, вантажного митного комплексу, територія, що прилягає до центральної сортувальної станції, регіональної сортувальної станції, місця міжнародного поштового обміну, складу тимчасового зберігання або митного складу.

Режим функціонування зони митного контролю визначається Наказом Міністерства фінансів України від 22 травня 2012 р. № 583 «Про затвердження Порядку створення зон митного контролю» [6]. На територіях і в приміщеннях підприємств, що зберігають товари та інші предмети під митним контролем, митний орган визначає території зон митного контролю за умови виконання підприємством вимог, що забезпечують здійснення митного контролю в повному обсязі. Водночас переміщення товарів та інших предметів на території зони митного контролю чи за її межі контролюється митницею. Якщо товари і транспортні засоби прибувають у години, коли митний орган не працює, то вони повинні бути поміщені на митний склад. На митному складі створюються відповідні умови для проведення митного контролю.

На практиці в зонах митного контролю, що створені в пунктах міжнародних пасажирських перевезень, із метою швидкого пропускання пасажирів через митний кордон може проводитися двоканальний митний контроль за системою «зеленого» і «червоного» коридорів. Організація такого пропускання ґрунтується на знанні паса-

жирами вимог митного законодавства та правил митного оформлення. «Зеленим» коридором, як правило, користуються ті пасажирів, що мають при собі товари, які можуть бути оформлені безмитно та без отримання спеціальних дозволів. Інші пасажирів проходять через «червоний» коридор із заповненням і поданням митних декларацій. Утім, така організація пропуску пасажирів через митний кордон України за потреби не відкидає можливості здійснення повного чи вибіркового контролю.

Середньостатистична зона митного контролю (ЗМК) має можливість розмістити одночасно понад 200 вантажних автомобілів та обладнана оглядовою рампою, електронною системою обліку ТЗ, автомобільною вагою, постійним відеоспостереженням та іншими необхідними технічними засобами відповідно до потреб митниці.

На території ЗМК працівниками митниці та суміжних із нею службами щоденно здійснюються всі необхідні митні процедури, серед яких: проведення ідентифікаційного огляду транспортних засобів, здійснення фіто-санітарного контролю та інші.

Суб'єкти господарювання дбають про зручність перебування на території власного митного терміналу. Тому клієнтам створюються додаткові сприятливі умови для повноцінного комфорту: цілодобова охорона території ЗМК; відеонагляд та сучасні системи протипожежної безпеки; санвузол для водіїв транспортних засобів; заклади громадського харчування; філія банку та банкомат; телефонні лінії зв'язку та інтернет. Це є нормальною практикою Європейських країн, які всебічно розширюють зони комфорту людей під час перетину кордону та проходження митних процедур під час митного контролю.

Література

1. Біленець Д.А. Правовий режим зони митного контролю: дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2015. 198 с.
2. Міжнародна конвенція про спрощення і гармонізацію митних процедур від 18 травня 1973 р. *Офіційний вісник України*. 2011. № 71. Ст. 2711.
3. Митний кодекс України від 13 березня 2012 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 44–45, № 46–47, № 48. Ст. 552.
4. Федотов О.П. Митний пост: адміністративно-правовий аналіз діяльності з виконання завдань, покладених на органи доходів і зборів. *Митна справа*. 2014. № 1.
5. Про функціональні повноваження структурних підрозділів територіальних органів Міндоходів : Наказ Міністерства доходів і зборів України від 30 грудня 2013 р. № 888, додатки 2, 5. URL: <http://www.profiwins.com.ua/uk/letters-and-orders/gna/4930-11.html>.
6. Про затвердження Порядку створення зон митного контролю : наказ Міністерства фінансів України від 22 травня 2012 р. № 583. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0879-12>.