

---

**МИТНИЧЕСКА ПОЛИТИКА.  
МИТНИЧЕСКИ КОНТРОЛ, НАДЗОР И ПРОВЕРКИ**

---

*Атанас ЛЬОНДЕВ\**

**CUSTOMS POLICY.  
CUSTOMS CONTROL, SUPERVISION AND INSPECTIONS**

***Abstract:** The existence of a good customs policy is a prerequisite for effective customs control, as control occupies the largest part of customs policy. Customs control aims to comply with and adjust customs policy. The customs activity is a complex of expressions of will and orders and a specific comparative activity, which cannot fit into the substantive content of these concepts.*

***Key words:** customs policy, customs control, supervision, inspections*

**МИТНИЧЕСКА ПОЛИТИКА**

**Митническата политика** се определя като много важен лост за икономическо развитие на всяка държава, което налага необходимостта тя правилно да се определя и насочва. Митническата политика има за цел установяване на контрол над движението на стоки през държавните граници. Чрез митническата политика държавата поема върху себе си функции на регулиране на международния обмен.

---

\* Авторът е професор, доктор, преподавател във Висшето училище по сигурност и икономика – Пловдив.

Митническата политика по контрол на стоките включва различни по своя характер процедури, засягащи както работата на митническите органи, така и задълженията и функциите на търговците. Процедурите, извършвани от митническите служители по установяване на контрол на стоките, задължително се извършват в строго определен и установен ред и се изразяват в задължителни действия по документиране, установяване на проверки, обмитаване, оформяне на митническа документация, обезпечаване и събиране на митнически сборове.

Митническата политика установява т.нар. „митнически режим“, който може да се определи като съвкупност от вътрешни нормативни актове, митнически тарифи и международни договори. Митническият режим също се определя в зависимост от митническата политика, която дадена държава е решила да провежда. Много е важно в процеса на упражняване на съответния митнически режим служителите на митническите служби да познават митническите нормативни актове и тарифи, както и мотивите за тяхното създаване, за да ги прилагат правилно, ефективно и с разбиране. Ето защо от митническите служители се изискват солидни икономически и юридически познания, които в повечето държави се добиват чрез няколкогодишно специално обучение.

В съвременните условия провежданата в световен мащаб митническа политика е силно подвластна на промените в обществено-икономическите и политическите условия, като все по-осезаем превес имат защитната и икономическата функция на митническия контрол за сметка на фискалната. Една от основните цели на митническия контрол е да улеснява международния сток обмен, да гарантира неговата сигурност и да защитава потребителските и икономическите интереси на обществото. Отчитайки новите тенденции в развитието на митническия контрол, може да се каже, че сме свидетели на своеобразна еволюция на митническите процедури, насочена към намаляване на административната тежест върху коректните и лоялни към митническите администрации икономически оператори.

Контролът заема най-голямата част от митническата политика. Митническият контрол е отношение между държавата и данъкоплатците, с което се целят спазване и коригиране на митническата политика. В тази връзка е от изключително голямо значение успешната комуникация с проверяващите митнически органи.

## МИТНИЧЕСКИ КОНТРОЛ, МИТНИЧЕСКИ НАДЗОР И МИТНИЧЕСКА ПРОВЕРКА

Легално определение на понятията „митнически надзор“ и „митнически контрол“ дава Законът за митниците, според който **митническият надзор** е *съвкупност от действия на митническите органи, предприемани с цел осигуряване, спазване на митническото законодателство и на други разпоредби, приложими за стоките под митнически надзор.*

Под **митнически контрол** се разбира *извършването от митническите органи на специфични действия, като проверки на стоките, на транспортни, търговски, счетоводни и други документи на физически и юридически лица, на превозни средства, багаж и други стоки, пренасяни през държавната граница, и други подобни действия за осигуряване на спазването на митническото законодателство и на други разпоредби, приложими за стоки под митнически надзор, както и за събиране на митни сборове.* Митническата контролна дейност можем да определим като процес на създаване на митнически режим, представляващ комплексна дейност.

Има различни определения на това какво представлява митническият контрол. Според доц. д-р Олег Димов митническият контрол е вид специализиран финансов контрол, притежаващ специфична организация, технология и методология, имащ за цел спазването на установения външнотърговски режим. Подобно интерпретиране дава възможност да се разгледат поотделно въпросите за същността, съдържанието, организацията, методологията и технологията на митническия контрол.<sup>1</sup>

Трудно е да се даде пълно определение на двете понятия, тъй като митническата дейност е комплекс от волеизявления и разпореждания и конкретна съпоставяща дейност, която не може да се вмести в предметното съдържание на тези понятия. Това става ясно от разпоредбата на чл. 3 от Закона за митниците. Според текста „лицата и превозните средства, както и стоките, които се пренасят или превозват от тях, преминават държавната граница през граничните контролно-пропускателни пунктове ГКПП и подлежат на митнически контрол и надзор“.

Митнически контрол се упражнява от компетентните митнически органи. Това са лицата, които заемат щатна длъжност в мит-

---

<sup>1</sup> Димов, Олег. Митнически контрол. София: Рацио-90, 1997, с. 34.

ническата система. Други органи не могат да упражняват такава дейност.

Министерският съвет на Република България е орган, който може да възлага митническа дейност на други държавни органи по предложение на министъра на финансите, но правата му са ограничени. Той може да упражни това право по отношение на длъжностни лица, които заемат щатна длъжност. Органите на Министерството на вътрешните работи подпомагат митниците при реалното извършване на контрола.

Вторият белег, характеризиращ митническия контрол, е, че той е дейност на компетентните органи, който си има своите особености, а именно, че докато при финансовото законодателство (данъчно, бюджетно, банково, отчетническо, валутно) неговото прилагане и упражняването на финансовия контрол се извършват от различни органи и системи, то при упражняването на митническия контрол един и същ орган прилага митническото законодателство и с това приложение упражнява и митническия контрол. В този смисъл митническата контролна дейност можем да обозначим с едно понятие и това е „създаване на митнически режим“.

**Митнически органи** са длъжностните лица от митническите учреждения, които осъществяват митнически надзор и/или извършват контрол или дейност по разследване по реда на Наказателнопроцесуалния кодекс.

За ефективното прилагане на митническото законодателство и с цел стриктно изпълнение на митническите норми Законът за митниците определя въвеждането на митнически контрол и митнически надзор.

Според чл. 2, ал. 2 от Закона за митниците митническият контрол представлява извършване от митническите органи на специфични действия, като проверки на стоките, на транспортни, търговски, счетоводни и други документи на физически и юридически лица, на превозни средства, багажи и други стоки, пренасяни през държавната граница, и други подобни действия за осигуряване на спазването на митническото законодателство и на други разпоредби, приложими за стоки под митнически надзор, както и за събиране на митни сборове.

Разграничение между две понятия не би могло да се направи въз основа на мерките, които биха се предприели от митническите органи при упражнен митнически надзор и митнически контрол. Двете действия автоматически прерастват от едно в друго и се предприемат действията, предвидени в Закона за митниците. Ле-

галните определения на „митнически надзор“ и „митнически контрол“ не биха могли да се направят така, че да изпълнят изцяло предметното съдържание на двете понятия, защото митническата дейност представлява комплекс от волеизявления и разпореждания и конкретна съпоставяща дейност, която не би могла да се различи. Например според чл. 3 от Закона за митниците лицата и превозните средства, както и стоките, които се пренасят или превозват от тях, преминават държавната граница през граничните контролно-пропускателни пунктове и подлежат на митнически надзор и контрол. Опитът да се обвърже упражняването на митнически надзор само върху стоки под митнически надзор, т.е. в процеса на т.нар. „предварително митническо производство“, също не би могло да ни даде обяснение на понятията.

Митническият контрол се упражнява от компетентните митнически лица, които заемат щатна длъжност в митническата администрация. Други органи не могат да упражняват такава дейност. Министерският съвет на България е органът, който единствено може да възлага митническа дейност и на други държавни органи по предложение на министъра на финансите. При упражняване на своята дейност митническите органи носят униформа, с която демонстрират принадлежността си към държавната администрация.

Основен белег, характеризиращ митническия контрол, е, че той представлява дейност на компетентните органи. За разлика от финансовото законодателство, при чието прилагане упражняването на финансов контрол се осъществява от различни органи и системи, при упражняването на митнически контрол един и същ орган прилага митническото законодателство и с приложението упражнява и митнически контрол. В този аспект митническата контролна дейност можем да определим като процес на създаване на митнически режим, представляващ комплексна дейност, обхващаща внесените стоки, преглеждането, описването, оценяването чрез режим на внос, износ, митническото складиране, изчисляването, заплащането или обезпечаването на митните сборове или пропускането на стоките безмитно. Преглеждането и описването на стоките не е само дейност по прилагане на митническите норми за определяне на митните сборове, но и контролна дейност. При прилагане на данъчноправната норма митническият орган не се интересува от преглеждане на стоката или нейната оценка, съпоставяйки я с договорната цена, а от официалния документ – експортната или импортната фактура, въз основа на която ще определи

размера на печалбата и дохода, а оттам и митническите сборове. В случай, че те не са определени правилно поради погрешна информация или допуснатата грешка, митницата трябва да издаде решение за определяне на допълнителни митни сборове и да уведоми задълженото лице. Преглеждането на стоките представлява контролна дейност, осъществявана и с цел да се установи дали пренасяните стоки са от категорията на тези освободени от заплащане на митни сборове.

Митническата контролна дейност се характеризира със своята правно нормирана дейност. Основни нормативни източници са Законът за митниците и „Правилникът за прилагане на Закона за митниците“, като важно значение има и съюзното законодателство – регламенти, насоки, ръководства, наръчници и др.

Особен белег на митническия контрол е съпоставянето на предмета на контрол – налична стока, предмети, пратки и др. Обектът на митническия контрол, т.е. действията на притежателите на стоката, е спазването на изискванията и процедурите, предвидени в митническото законодателство. Митниците проверяват изпълнението или неизпълнението на договорните отношения между вносител и получател, както и дали превозвачът и другите задължени лица – притежателите, правилно са манифестирали стоката, пристигнала в България. Тези действия представляват същността на митническия контрол. За осъществяването ѝ митническите органи могат да ползват специалисти в другите области на науката и практиката, както и специално изградените за това митнически лаборатории.

Митническият контрол е натоварен и със задачата да установи правилното прилагане на митническото законодателство и при допуснатите нарушения да събере факти и обстоятелства от значение за предприемане на мерки за въздействие и отговорност на длъжностните лица и на притежателите на стоките. Тази отговорност може да бъде административна, наказателна, имуществена и дисциплинарна.

Освен понятието „митнически контрол“ в законодателството се употребява и понятието „митническа проверка“. Разликата се състои в това, че докато при контрола имаме предвид предприемане на комплекс от действия по съпоставяне на цялостната дейност на стопанската организация или вносителя, или износителя на стоки, то при проверката се касае за предприемане на едно или повече съпоставяния, но върху едни и същи действия на контролираните обекти.

Митническият контрол се реализира на територията на Република България, включително на континенталния шелф, и относно внасяните и изнасяните стоки. Този контрол е ограничен, като е определена митническа гранична линия, която съвпада с държавната гранична линия, а като член на Европейския съюз – границите на Европейската общност с трети държави.

Предмет на митническият контрол са наличната стока, която ще се внася или изнася, описана в ЕАД, митническата декларация или манифестираната от превозвача или притежателя ѝ. Дали тези предмети са описани или не в митническата декларация, са въпроси на обекта на контрола.

Под „предмет на контрола“ трябва да се имат предвид пренасяните стоки или багажи, както и превозните средства (кораби, влакове, камиони). Чрез изброяването им се определят границите на контрола.

Пренасянето на стоки, багажи, предмети, преминаването на пътници и транспортни средства, внасянето или изнасянето на стоки, пристигането на кораби са свързани с предприемане на определени от законодателя действия, които обезпечават защитата на държавата. Всеки пътник, притежател, получател или превозвач е длъжен да предприеме действия относно деклариране на стоката в количество, стойност и вид, в каквото се намира у него. Вносната стока трябва да бъде описана по начина, отразен в митническата декларация или в манифест.

Обект на митническият контрол са действията или бездействието на физическите лица, които преминават митническата граница в международен и вътрешен аспект, които трябва да съответстват на общностното и националното митническо законодателство.

Въз основа на възприети критерии можем да определим различните видове контрол. Според времето на упражняване на контрола различаваме предварителен, текущ и последващ контрол.

Със Закона за митниците са създадени специални норми за упражняване на последващ митнически контрол, имащ за обект дейността на лицата, след като стоката вече е вдигната от митническите складове и е предоставена на вносителя, дори и когато той се е разпоредил вече с нея.

В зависимост от предмета на контрола той може да бъде: върху превозните средства, върху превозваните стоки, върху стоките, пристигащи или заминаващи в/от България от/за чужбина (държава – членка на Европейския съюз, или трета държава) по

воден път, върху временния внос или износ, върху международните пратки, пътниците и техните багажи.

## **АНАЛИЗ НА РИСКА ПРИ МИТНИЧЕСКИЯ КОНТРОЛ**

В съвременните и динамични условия е все по-осезаема необходимостта от усъвършенстване на митническите комуникационни и информационни системи за продължаване на процеса на изграждане на електронни митници и предоставяне на широк набор от електронни услуги от страна на митническите администрации. Основната цел е създаване на безхартиена среда за работа, която да включва връзките както между митническите органи и икономическите оператори, така и между всички митнически учреждения в ЕС, между тях и други обществени органи и организации.

От своя страна търсените ефекти от развитието на електронните митници могат да се обособят в следните няколко направления:

- по-ефективна работа на контролната система;
- намаляване на времето и разходите за обработка на товарите;
- ограничаване на възможностите за допускане на грешки или извършване на отклонения от правната норма;
- елиминиране на вероятността от субективно отношение от страна на контролните органи; и др.

Интензивното използване на постиженията на информационните технологии ще допринесе и за изпълнението на заложената стратегия в програма „Митници 2020“ на ЕС, според която от митническите администрации на държавите – членки на ЕС, се очаква да предоставят еднакво качество на митническите услуги, така че те да работят като една единна администрация.

Настъпващите промени в областта на митническия контрол в посока на неговата дигитализация оказват съществено влияние и върху начините, средствата и способите, които намират приложение при извършването му. От технологична гледна точка голяма част от дейностите, извършвани в рамките на митническите производства, вече са пренесени в нова електронна среда. Това от своя страна предполага изграждането на автоматизирано обучение по митнически контрол, в рамките на което обучаващите се да имат възможност посредством специализираните софтуерни приложения да усвоят отделните етапи на митническите процеси и да решават практически задания и казуси. Подобни обучения са ценни не само за митническата администрация, но и за различните

представители на бизнеса, и могат да се провеждат и се провеждат в Националния учебен център към Агенция „Митници“.

След присъединяването на страната ни към ЕС митническата контролна система се утвърди като една от най-динамично развиващите се у нас. Основните насоки на развитие са свързани със засиленото използване на възможностите за прилагане на информационните технологии в областта на митническия контрол, опростяване на митническите контролни процедури с цел улесняване на законната търговия и разработване на модерни методи за оценка и анализ на риска с оглед на ефективното противодействие на митническите, валутните и акцизните нарушения. Естеството на тази динамика налага необходимостта обучението по митнически контрол периодично да бъде синхронизирано с особеностите на митническата практика.

Исхождайки от съвременните разбирания за същността и съдържанието на митническия контрол, биха могли да се очертаят част от по-важните насоки, в рамките на които приоритетно да се развива превенцията по отношение на митническия контрол:

**1. Митническата администрация прилага съвременни методи за оценка и анализ на риска в международните търговски вериги с оглед на ефективното противодействие на митническите, валутните и акцизните нарушения.**

Управлението на риска заема централно място в стратегическото управление на митническата контролна дейност. Митническите администрации в световен мащаб методично се стремят да изучават рисковете, свързани с дейността им по контролиране на международния стоков трафик. Получените познания в тази област им позволяват да постигнат устойчив положителен ефект във всички аспекти на тяхната дейност, и най-вече да противодействат на митническите, валутните и акцизните нарушения.

Развитието и приложението на анализа на риска като метод на митническия контрол са предпоставки за по-бързото и точно разкриване на незаконосъобразни действия от страна на икономическите оператори. Поради това митническият контрол акцентира върху добрите практики за оценка и анализ на риска по отношение на международната търговия и движение на стоки.

**2. Опростяване на митническите контролни процедури с цел улесняване на законната търговия.**

През последните години се търсят редица възможности за опростяване или съкращаване на митническите процедури там, където то е възможно и обосновано, и, разбира се, ако се гарантира

сигурността на търговската верига. От една страна целта на тези митнически опростявания е да се оптимизира и повиши ефективността на митническия контрол, като освободеният контролен ресурс се насочи към зони с по-висок риск от нарушения. В същото време приложението на опростени митнически процедури води до редица ползи за икономическите оператори, които съблюдават стриктно митническото законодателство. Подобни ползи могат да бъдат свързвани преди всичко с опростяване на документалното оформяне на международните товари, намаляване на сроковете или на разходите за тяхното митническо оформяне, минимизиране на подлежащите на заплащане митнически задължения и др.

В същото време митниците придобиха първостепенно значение за защитата на ЕС, поради което митническите опростявания не бива да бъдат разработвани и внедрявани, без да се отчете силното проявление на тази тяхна функция. Защитата, най-общо казано, се развива в следните насоки:

- защита на финансови интереси на ЕС и на отделните държави членки;
- защита от нелоялна и незаконна търговия с цел подпомагане на законната икономическа дейност и повишаване на конкурентоспособността на бизнеса;
- защита на живота и здравето на населението от търговия с опасни стоки, защита на околната среда, културно-историческото наследство и др.

### Схема на митническите процедури



Източник: [www.info.mitnica.com](http://www.info.mitnica.com).

**Митническият процес**<sup>2</sup> включва различни по съдържание и характер процедури. Те засягат както работата на митническите органи, така и задълженията и функциите на икономическите оператори. Извършват се в определен ред и се изразяват в задължителни действия по документиране, проверки, обмитяване, оформяне на документацията, обезпечаване и събиране на митните сборове.

#### ***Подаване на обобщена декларация за въвеждане (ОДВ)***

Във връзка с предвидените мерки за сигурност и безопасност на търговските вериги митническото законодателство изисква задължително да бъде подавана по електронен път „Обобщена декларация за въвеждане“ (ОДВ) преди пристигането на стоките на митническата територия на Съюза или преди натоварването на контейнерни товари при морски транспорт. Подаването на декларацията се извършва по електронен път в определени срокове в зависимост от вида на транспорта (от 1 час до 24 часа преди пристигането на превозното средство на входен пункт на ЕС).

ОДВ се подава към митническото учреждение на първо влизиране, т.е. в първата точка на въвеждане на стоките на митническата територия на Съюза. В нея се съдържат следните данни:

- държава и място на товарене;
- държава и място на разтоварване;
- маршрут;
- транспортни разходи – начин на плащане;
- товародател и товарополучател – име на фирма, адрес, пощенски код, държава и EORI номер (при регистрация в ЕС);
- митнически тарифен код, тегло и брой колети на стоката.

Тези данни са необходими на митническите органи за извършване на анализ на риска по отношение на конкретната вносна операция.

ОДВ следва да се подава от лицето, което въвежда стоките или което поема отговорността за превозването им през митническата територия на общността. В зависимост от предварителните договорки между вносителя и неговия представител е възможно ОДВ да бъде подадена и от последния, стига той да разполага с по-горе посочените данни.

#### ***Въвеждане на стоките***

В рамките на тази процедура действията са насочени към подсигуриране на законосъобразното преминаване на стоките през митническата граница на Съюза. От момента на тяхното въвеждане

---

<sup>2</sup> **Младенов**, Петър. Митнически процес и контрол. София: Сиела, 1999, с. 110.

на митническата територия на ЕС те се поставят под митнически надзор и могат да станат обект на митнически контрол. Началните контролни действия от страна на митническите органи върху стоките и съпътстващите ги документи имат за цел да не се допуснат в Съюза стоки с установен специален режим без наличието на съответните разрешения, удостоверения или становища, издадени от компетентните за целта органи (у нас и/или в чужбина).

#### ***Превозване на стоките***

Лицето, което въвежда стоките на митническата територия на Съюза, ги превозва незабавно, по определен от митническите органи маршрут и съгласно техните разпореждания, ако има такива, до определеното митническо учреждение или до друго място, определено или одобрено от тях, или в свободна зона. Когато поради непредвидими обстоятелства или непреодолима сила задължението за превозване на стоките не може да бъде изпълнено, лицето, обвързано с него, или друго действащо за негова сметка лице уведомява незабавно митническите органи за ситуацията с оглед на предприемане на мерки по подsigуряване на митническия надзор върху стоките.

#### ***Представяне на стоките***

Непосредствено след пристигането на стоките в определеното митническо учреждение или на друго място, определено или одобрено от митническите органи, или в свободната зона те следва да бъдат незабавно представени от лицето, поело ангажимента за тяхното превозване, или от всяко друго лице, носещо отговорност за тяхното митническо оформяне. Стоките могат да се разтоварват или претоварват от транспортните средства, на които се намират, само с разрешение на митническите органи на места, определени или одобрени от тези органи (временни митнически складове). Въпреки това разрешение не се изисква при непосредствена опасност, налагаща незабавно цялостно или частично разтоварване на стоките. В този случай митническите органи се информират незабавно за необходимостта от разтоварване.

#### ***Временно складиране на стоките***

Несъюзните стоки са на временно складиране от момента на представянето им пред митническите органи, като за целта икономическите оператори подават декларация за временно складиране. Декларацията за временно складиране се задържа от митническите органи или е достъпна за тях за целите на удостоверяването, че несъюзните стоки, за които се отнася, впоследствие са поставени под митнически режим или са реекспортирани в рамки-

те на **максимум 90 дни**. Съгласно действащото митническо законодателство след тяхното изтичане, без да бъдат предприети мерки за даване на следващо митническо направление на стоките, те се считат за изоставени в полза на държавата.

Стоки на временно складиране се съхраняват само в специализирани съоръжения или, когато е оправдано, на други места, посочени или одобрени от митническите органи.

Икономическите оператори могат да избират едно от следните действия за *вносяните стоки*:

- поставяне на стоките под митнически режим;
- разпореждане със стоките.

#### ***Поставяне на стоките под митнически режим***

Всяка стока – предмет на външнотърговска сделка (вносна или износна), има свое предназначение, удовлетворява определена потребност и реализира дадена пазарна стратегия. Отчитайки тези особености, икономическите оператори могат да избират митническия режим, под който да поставят стоките си, съгласно условията на този режим независимо от тяхното естество или количество или тяхната страна на произход, държава на изпращане или на получаване. Въведените на митническата територия на Съюза и представени пред митническите органи несъюзни стоки могат да бъдат поставени под един от следните митнически режими:

- допускане за свободно обращение;
- временен внос;
- активно усъвършенстване;
- митническо складиране;
- специфична употреба;
- свободна зона;
- транзит;
- реекспорт.

Стоките, предназначени да бъдат поставени под митнически режим, с изключение на режим „свободна зона“, се обхващат от митническа декларация (Единен административен документ – ЕАД).

#### ***Проверки на стоките и документите***

За целите на проверката на точността на данните, съдържащи се в приетата митническа декларация, митническите органи могат:

- да извършат проверка на декларацията и придружаващите документи;
- да изискат от декларатора да предостави други документи;
- да извършат проверка на стоките;

- да вземат проби за анализ или за подробно изследване на стоките.

Интерес за митническия контрол представляват съставяните или представените от икономическите оператори документи по отношение на операциите по разрешаване, прилагане и приключване на даден митнически режим. В рамките на **документалните проверки** следва да се установи тези документи издадени ли са законосъобразно, съдържат ли всички задължителни реквизити, информацията в тях отговаря ли на действителността, както и имат ли пряка връзка с декларираните стоки.

За целите на митническия контрол могат да се извършват и **физически (материални) проверки** на вече декларираните стоките. Те имат за цел удостоверяване на целостта на товарното помещение на превозното средство и поставените на него контролни митнически пломби, както и точното идентифициране на внасяните стоки.

#### **Проверка на митническата стойност на стоките**

При оформянето на всяка вносна операция приоритетно на документална проверка се подлага външнотърговската фактура (Invoice), която съпровожда стоките. От една страна, трябва да се направи съпоставка между съдържащите се в нея данни за вида на стоките, техния брой, тегло и други индивидуализиращи характеристики и идентичните данни в другите, съпътстващи стоките документи (товарителница, опаковъчен лист, сертификати за произход, анализни сертификати и др.).

От друга страна, фактурата има основно значение за правилното определяне на митническата стойност на внасяните стоки, тъй като тя стои в основата на изчисляването на потенциално дължимото вносно митническо задължение. На практика митническата стойност може да се отъждестви със *свкупния размер на разхода, който вносителят извършва по отношение на придобиването на права за ползване или потребление върху дадена стока, която е доставена в общността от трета за нея страна.*

Отчитайки горната формулировка и указанията във фактурата условия на доставка съгласно Международните търговски термини „INCOTERMS 2011“, следва да се определи митническата стойност на внасяните стоки. Най-общо казано, при условия на доставка CFR, CIF, CPT, DAT, DAP и DDP митническата стойност на внасяните стоки е равна на посочената във фактурата стойност на стоките, тъй като всички разходи по тяхната доставка са за сметка на техния продавач/изпращач. При условия на доставка EXW, FCA, FAS и FOB фак-

турната стойност на стоките следва да бъде увеличена със стойността на разходите по доставката им до входна точка на Съюза, тъй като те се заплащат от купувача/получателя на стоките.

### ***Проверка на тарифното класиране на стоките***

Въз основа на документите, които придружават стоките, и евентуалните допълнителни указания от страна на техния вносител се пристъпва към тяхното идентифициране и класиране (тарифиране) съобразно Митническата тарифа<sup>3</sup> на общността (TARIC). Посредством тарифирането на стоките се присвоява специфичен 14-значен (тарифен) номер, който има съществено значение за определяне на ставката на дължимото мито за вносните стоки и въведените спрямо тях нетарифни мерки (забрани, ограничения).

### ***Проверка на произхода на стоките***

В зависимост от произхода на стоките ставките на митата за едни и същи стоки могат значително да варират, като това е обусловено от тарифната политика на ЕС и споразуменията му за свободна търговия с трети страни или региони. Доказването на преференциалния произход на дадена стока, а оттук и евентуалното редуциране на размера на дължимите митни сборове, следва да бъде извършено чрез утвърдените в споразуменията средства (сертификати EUR.1, EUR-MED, A.TR, FORM A, декларации на доставчици и др.).

### ***Митническо задължение***

От фискална гледна точка с най-голямо значение за митническия процес са процедурите по определянето на размера, обезпечаването, момента на възникване и погасяването на митническото задължение за внасяните стоки.

Митническото задължение представлява кумулативна сума от сбора на начисляваните при вноса **мита, такси, акцизи и данъци** (ДДС). Основа за тяхното определяне е митническата стойност и/или количествените и качествените характеристики на внасяните стоки. Ставката, а оттам и размерът на дължимото мито зависят от тарифното класиране на стоката и от нейния произход.

В зависимост от произхода на стоките ставките на митата за едни и същи стоки могат значително да варират, като това е обусловено от тарифната политика на ЕС и споразуменията му за свободна търговия с трети страни или региони.

Митническото задължение възниква в момента на приемане и завеждане в регистрите на митническата декларация (за режим

---

<sup>3</sup> Раздел I, Част Б към Уводните разпоредби на КН.

„допускане за свободно обращение“ и „временен внос с частично освобождаване от заплащане на митни сборове“). При специалните митнически режими с цел подsigуряване на евентуалното бъдещо погасяване на митническото задължение се поражда и необходимостта от въвеждането на обезпечения.

Възникналото митническо задължение следва да бъде погасено съобразно способите, посочени в чл. 124 на Регламент (ЕС) № 952/2013 на Европейския парламент и на Съвета за създаване на „Митнически кодекс на Съюза“.

### ***Вдигане на стоките***

При тази процедура на икономическия оператор се разрешава разпореждане със стоките при спазване на условията, предвидени от митническия режим, под който те са били поставени. С нея приключва и митническият надзор върху внесените стоки, с изключение на случаите, когато те са поставени под специален режим.

### ***Разпореждане със стоки***

Освен под даден вносен митнически режим, въведените и представени пред митническите органи несъюзни стоки могат да бъдат обект и на друг вид разпореждане:

- *Унищожаване на стоки* – тази процедура се разрешава, когато въведените на митническата територия на Съюза стоки са негодни за употреба или всякакви по-нататъшни действия с тях са финансово неизгодни както за икономическия оператор, така и за самата митническа администрация (например високи разходи за контрол или съхранение). За нейното задействане е необходимо подаването от страна на икономическия оператор на мотивирано заявление, в което са изложени обстоятелствата, налагащи унищожаването, възможните способи за неговото осъществяване, мястото на провеждане и всякаква друга информация, която се сметне за необходима.

- *Отнемане на стоки* – митническите органи пристъпват към изпълнението на тази процедура, когато:

- едно от задълженията, установени в митническото законодателство за въвеждането на несъюзни стоки на митническата територия на Съюза, не е изпълнено или стоките са били отклонени от митнически надзор;

- стоките не могат да бъдат вдигнати поради: невъзможност за извършване или приключване на митническите проверки по вина на декларатора; факта, че не са предоставени документите, необходими за поставянето на стоките под искания митнически режим; това, че не е направено плащане или не е предоставено

обезпечение за определеното митническо задължение; това, че стоките са обект на забрани или ограничения, които не позволяват поставянето им по декларирания митнически режим;

- стоките не са преместени в разумни срокове след вдигането им;
- стоките са изоставени в полза на държавата.

- *Изоставяне в полза на държавата* – за задействането на тази процедура икономическите оператори подават мотивирано заявление до началника на съответното митническо учреждение. Обикновено това се налага поради невъзможност за покриване на възникналото за стоките митническо задължение. Изоставянето се разрешава само в случаи, когато има икономически условия за последваща реализация на стоките (посредством обявяването им на търг или дарение на друга публична организация) от страна на митническите органи.

## **ОСНОВНИ СЛАБОСТИ И ПРОБЛЕМИ ПРИ ИЗВЪРШВАНЕ НА МИТНИЧЕСКИ КОНТРОЛНИ ДЕЙСТВИЯ**

Митническият контрол в съвременна България все още е недооценена дейност както от законодателната, изпълнителната и съдебната власт, така и от обикновените български граждани. Действителността в нашата страна в момента показва, че размерът на икономиката в сянка е около 34 %, а според неофициалната статистика процентите са 50. С цел понижаване на размера на сивата икономика в страната ни ролята на митническия надзор и митническият контрол се увеличава и ще се увеличава все повече през следващите години.

Проблемите, свързани с осъществяваните митнически действия, са много и разнообразни. Основните сред тях са липсата на кадрова обезпеченост, остарялата материално-техническа база, ускоряването на процедурите по обмитяването и проверката на стоките и багажите както на гранично-пропускателните пунктове, така и във вътрешността на страната, пропуските в законодателството, липсата на общи информационни системи, липсата на по-голям брой спогодби за сътрудничество и национални инструкции за взаимодействие.

Остарялата и амортизирана материално-техническа база и липсата на средства за осъществяването на митнически контрол също са сериозни проблеми и пречки за осъществяването на ефективен митнически контрол. Липсата на гаражи, помещения, т.нар. „халета“ за извършване на физически проверки, помещения за из-

вършване на лични прегледи и разпити възпрепятстват доброто осъществяване на митническия контрол. Техническите средства също са от значение за осъществяването на ефективен контрол. Необходими са нови рентгенови системи за превозни средства и за багажи, модерни измервателни уреди, отчитащи освен килограмите на превозните средства, и техните размери – височината, ширината, дължината, за да бъдат в допустимата мярка. Други технически средства, като плътномерите, ендоскопите и пробоотборниците, напълно липсват. Повечето митнически служители, разпределени в длъжности, извършващи масови физически проверки, например по граничните пунктове, не разполагат дори с отвертки, клещи, ножове, метри и др.под. За да си свърши добре работата, всеки служител се обезпечава сам.

Нормативните актове, които българската митническа администрация използва, са на национално равнище – законодателната база, която действа на територията на Република България, и на европейско равнище – регламентите на Европейския парламент и на Съвета на Европа. С практиката се констатира пропуски в нормативната база най-вече в законодателството на национално равнище. Често нарушителите остават ненаказани поради пропуски в закона – мерки, които си противоречат, или пропуски в налични разпоредби за наказване или санкциониране. Необходими са преразглеждане и осъвременяване на приложимите закони, като новите промени бъдат координирани с митническите органи, които най-често извършват различните форми на митнически контрол. Както и би могло да бъде заимствано от законодателствата на други, добре развити европейски държави.

Друг важен проблем се оказва не дотолкова добре развитото митническо сътрудничество между отделните държави. Със засилване на сътрудничеството и сключване на все повече спогодби за взаимодействие и взаимопомощ ще се подобри контролът, осъществяван върху увеличилите се потоци на стоки, пътници и превозни средства. Съвместните действия биха могли да доведат до постигането на общи цели и интереси на държавите от европейския митнически съюз.

Проблемът, свързан с липсата на общи информационни системи, би могъл да бъде решен с изграждането на съвместни такива. Това би допринесло както за засилване на сътрудничеството между отделните държави, така и за осъществяването на по добър анализ на риска, които от своя страна да доведат до осъществяването на по-ефективен митнически контрол.

В качествено отношение за подобряването на ефективността на митническия контрол относно ускоряването на процедурите по обмитяването и проверката на стоките и багажите на физическите лица има още какво да се желае от митническите органи. Възможно е да се обмени опит с други държави и да се наложат начини, сходни с тези в развитите държави от Европейския съюз.

За да се постигне ефективност при значителното увеличение на търговските обеми, е необходимо да се прилагат модерни методи<sup>4</sup> с цел опростяване на процедурите и фокусиране на контрола там, където той е най-необходим и най-ефективен.

Така описаните проблеми оказват сериозно влияние върху осъществявания митнически контрол. В случай, че се обърне внимание и се решат дори част от тези проблеми, със сигурност ще допринесе за осъществяването на по-ефективен митнически контрол.

За да се бори за предотвратяването на митническите нарушения и измами и опитите за такива нарушения, митническата администрация трябва да обърне сериозно внимание на така създадените се проблеми.

## **СЪВРЕМЕННИ АСПЕКТИ НА РАЗВИТИЕТО НА МИТНИЧЕСКИЯ КОНТРОЛ**

Със създаването на единния европейски пазар държавите на ЕС са в абсолютна зависимост една от друга от гледна точка на всички традиционни и нови задачи на митническата администрация.

„Защитният обръч“ около единния пазар може да бъде стабилен само ако са стабилни връзките вътре в самия Съюз. Естествено се появява ясна нужда от еквивалентно ефективен контрол във всички точки, тъй като стоки, влезли през която и да е държава членка, могат свободно да се придвижват навсякъде в рамките на Съюза. ЕК в сътрудничество с всички държави членки е изработила нови цели на митническата политика и на практическото ѝ прилагане. Основна цел е изглаждането на оперативните различия по митническите въпроси на национално ниво и осигуряване на възможността митническите администрации на държавите членки да поемат изпълнението на своите задължения така ефективно, както би го направила една-единствена европейска митническа администрация. За постигане на тези цели Европейският парла-

---

<sup>4</sup> **Ангов**, Момчил. Основни и конкретни форми на митническия контрол. Варна: Наука и икономика, 2012, с. 145. [онлайн]. <https://info.mitnica.com/index.php?p=coment77>.

мент и Съветът на Европа приемат активна програма за митническа политика на общността, наречена „Митници 2020“. Програмата „Митници 2020“ допринася за изпълнението на стратегията „Европа 2020“ за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж чрез укрепване на функционирането на единния пазар, осигуряване на рамка за подпомагане на дейности, които подобряват дейността на публичния сектор, чрез стимулиране на техническия напредък и иновациите в европейските митнически администрации. Основна цел на програмата е да се подпомогнат функционирането и модернизацията на митническия съюз посредством сътрудничество между участващите в програмата държави, техните митнически органи и служители.

За постигането на поставените годишни цели митническата администрация трябва да предприеме мерки, например да бъдат създавани различни програми и стратегии за действие. Една такава стратегия е „Стратегията за управление на риска 2018 – 2020“, утвърдена със заповед на директора на Агенция „Митници“. Приложението ѝ ще подпомогне идентифицирането и приоритизирането на рисковете, тяхното оценяване, описването на възможните реакции и изготвянето на план за необходими действия. Целта на настоящата стратегия е да подпомогне постигането на поставените годишни цели на митническата администрация, като се прилага унифициран подход за идентифициране, оценяване и ограничаване на негативното въздействие на потенциални събития и ситуации, застрашаващи постигането на целите. В тази връзка би било добре да се създадат и други такива стратегии и програми с различна насоченост.

Поради пропуски в законодателството често нарушителите се измъкват без каквато и да е отговорност. За да бъде по-ефективен контролът като цяло, са необходими промяна и осъвременяване на действащата законодателна база. Тези промени и пропуски в законите би следвало да бъдат коментирани с длъжностните лица, които всекидневно използват законодателството при създаването на различни типове документи и при осъществяването на митнически контрол. Също така законоприемниците биха могли да черпят опит и от законодателствата на добре развитите европейски държави.

За да се постигне ефективност при значителното увеличаване на търговските обеми, е необходимо да се прилагат модерни методи с цел опростяване на процедурите и фокусиране на контрола там, където той е най-необходим и най-ефективен.

Формите на контрол са се променили във времето, както и техните методи на извършване. Би следвало в синхрон с развитието на световната търговия и технологиите да се актуализира и прилаганият и осъществяван митнически контрол, който да е модернизирани и адекватен на заобикалящата го среда.

Необходимо е да не се разчита основно на текущия митнически контрол за разкриване на нарушения, а да се обърне внимание и на другите видове контрол. Да се задълбочат последващият контрол и митническите наблюдения. Добре е да се въведе т.нар. „на срещна проверка“, аналогична на данъчното законодателство. Да се разследват и задълбочават проверките на лица и фирми, които имат връзка с конкретен случай на нарушение. Добре би било да се анализират взаимоотношенията между дадени лица – физически и юридически, като се обърне внимание на тяхната свързаност – дали са наистина свързани лица или не. Друг аспект на развитие е формата на контрол „анализ на риска“, която би следвало да се доразвива и осъвременява все повече.

Митниците трябва да са способни да управляват риска. Анализът на риска подпомага митническата администрация да се справя с незаконната дейност едновременно с намаляването на усложненията за легитимните участници. С други думи контролът трябва да се насочи към постигане на оптимални резултати. Анализът на риска позволява на митниците да определят същността и вероятността на такива пратки, които поради стойността им, произхода или търговеца представляват определен риск, и да се концентрират върху техния контрол.

Това включва анализ на възможните рискове, както и последствията от тяхното сбъждане. Основните параметри на анализ трябва да са ясно определени и характеризирани, след което съобщени на оперативния персонал.

В тази връзка е добре митническата администрация да събира и анализира данни на национално и международно равнище както за стоки, така и за лица – физически и юридически, които могат да бъдат с рискови профили – дестинация на транспортиране, цел на пътувания, множество нарушения без значение на естеството, и други показатели за анализ.

Всички държави членки използват все повече анализ на риска. Много е важно информацията и опитът в тази област да се обменят. Анализът на риска се усъвършенства с обратната информация от постигнатите резултати, събирането на по-детайлна ин-

формация, както и от прилагането на доказани и усъвършенствани аналитични методи.

Обмяната на информацията както за анализ на риска, така и на всякаква друга информация, необходима на митническите власти в Европейския съюз и в света, може да се извършва със създаването на общи информационни мрежи, на сигурни уебсайтове за обмен на информация с ограничен достъп.

Освен обмяната на информация добре би било да се извършва обмяна на опит чрез обмен на служители от различни държави. Това ще доведе до уеднаквяване и на начините на работа на служителите в митническия съюз, както и заимстване на стратегии и техники на действие на митническите органи от развитите държави. Митническите органи да имат възможност да участват в мероприятия като обмен на служители, в програми за обучения, организирани от държавите членки. Така служителите ще придобият нови знания и умения, които биха могли да предадат на свои колеги в страната си. За усъвършенстването на служителите могат още да се създадат и различни обучения и семинари в различни сфери, свързани както с влезли в сила промени в законодателствата, така и с осъвременени методи на контролни действия, и др.

Във връзка с другия основен проблем – кадровото обезпечаване, често един служител отговаря за изпълнението на множество задачи или съвместява или изпълнява длъжността за няколко позиции. По този повод е необходимо да се правят конкурси за набиране на нови служители още в първия момент на необезпеченост на работните места. Добре би било конкурсите да са със завишени изисквания и няколко етапа на подбор, като изпитите включват казуси от реални случаи. В тази връзка след наемането на новите служители да се предлага качествена и адекватна подготовка на наетите кадри.

Въпреки че натовареността на служителите в Агенция „Митници“ е голяма поради липса на достатъчно кадри, признателността и възнагражденията – както материални, така и нематериални, за добре свършената работа често липсват. Относно този проблем е добре да се помисли за по-добро стимулиране на органите на митническите власти.

За да бъде решен проблемът с остарялата материално-техническа база и липсата на средства за осъществяването на ефективен митнически контрол при извършваните действия – форми на митнически контрол, е необходимо да се обновят и реновират както сградите, гаражите и халетата, където се извършват физическите

проверки, така и техническите средства за осъществяване на контрол – рентгените за коли и за багажи, кантарите, плътномерите, ендоскопите, пробоотборниците, митническите кучета и др.

Друг аспект на развитието на митническия контрол са митническото сътрудничество, взаимодействието и взаимопомощта на национално и международно равнище. Сключването на нови и в различни аспекти спогодби за сътрудничество и издаването на национални инструкции за взаимодействие допринасят за компетентното осъществяване на митническия контрол. Тези извършвани съвместни дейности водят до повишаване на ефективността на митническия контрол.

С осъществяването на качествен контрол и решаването на проблемите, свързани с възпрепятстването на бързината при осъществявания контрол, митническата администрация може да ускори и улесни митническите формалности и процедури при преминаването през граничните пунктове, което е основна задача на много европейски държави.

Съвременните аспекти на развитието на митническия контрол се свързват с решаването на проблемите и отстраняването на основните слабости при извършвания контрол. При предприемане на мерки за решаването на тези проблеми и слабости би могло да се намали броят на извършените митнически нарушения и измами и опитите, направени за тях, и да се увеличи ефективността на осъществявания съвременен митнически контрол.

За да се бори за предотвратяване на митническите нарушения и измами и опитите за такива нарушения, осъществяваният митнически контрол трябва да бъде качествен и ефективен, като в същото време трябва да се ускорят и улеснят митническите формалности и процедури при преминаването през граничните пунктове. С осъществяването на качествен контрол българската митническа администрация съдейства за опазване на културното наследство и за защита на правата върху интелектуалната собственост.

**Европейският съюз е преди всичко митнически съюз, като на преден план излиза контролът по външните му граници.**

С присъединяването на Република България към Европейския съюз на 1 януари 2007 г. страната ни стана член на митническия съюз на общността и нейна външна граница. Това предполага засилване на мерките при извършваните от българската митническа администрация контролни действия, както и увеличаване на потока на стоки, пътници и превозни средства, преминаващ през граничните ни контролно-пропускателни пунктове. В тази връзка

от съществено значение се оказва извършваният митнически контрол по границата и във вътрешността на страната.

Митническият контрол в исторически план е един от най-старите видове институционализиран финансов контрол, тъй като митата възникват с възникването на държавата. В началото митническият контрол е имал водеща роля за фиска на държавата, защото митата са били основен приходоизточник за бюджета. Впоследствие неговото фискално значение постепенно намалява поради нарастващата глобализация и развитието на световната търговия. В повечето държави по света, а също и в България, митническата администрация е обособена в самостоятелно звено към Министерството на финансите и е администратор на митата. Въпреки че напоследък митническият контрол намалява фискалната си роля в съвременните условия на либерализация на световната търговия и свободното преминаване на стоки и пътници през границите, този вид контрол става все по-важен от гледна точка на сигурността и безопасността за страната ни и за гражданите на Европейския съюз, както и за осигуряване на спазването на нормативните изисквания.

**Политическите цели**<sup>5</sup> чрез прилагането на общата митническата тарифа и създаването на спогодби за взаимодействие на митническите органи могат да въздействат върху политическата ориентация на населението, което да доведе до политическо сближаване на държавите или да се окаже икономически натиск върху другите държави, за да бъдат постигнати външнополитически цели. През последните години за постигането на политическите цели все по-често се използват немитнически инструменти.

За да се бори за предотвратяването на митническите нарушения и измами и опитите за такива нарушения, осъществяваният митнически контрол трябва да бъде качествен и ефективен, като в същото време трябва да се ускорят и улеснят митническите формалности и процедури при преминаването през граничните пунктове. С осъществяването на качествен контрол българската митническа администрация съдейства за опазване на културното наследство и за защита на правата върху интелектуалната собственост.

Наличието на добра митническа политика е предпоставка за ефективен митнически контрол, тъй като контролът заема най-голямата част от митническата политика. С митническият контрол се целят спазване и коригиране на митническата политика.

---

<sup>5</sup> Адамов, В. и кол. Мита и митническа политика. Велико Търново: Абагар, 2008, с. 271.

**Митниците придобиха първостепенно значение<sup>6</sup> за защитата на финансовите интереси на ЕС, като изпълняват съществена роля и в противодействието на изпирането на пари, свързано с контрола на паричните средства, преминаващи през границата на Съюза.**

### **Литература**

1. **Адамов, В.** и кол. Мита и митническа политика. Велико Търново: Абагар, 2008.
2. **Ангов, Момчил.** Основни и конкретни форми на митническия контрол. – В: *Наука и икономика*, ИУ Варна, 2012. [онлайн]. <https://info.mitnica.com/index.php?p=coment77>.
3. **Влайкова, Тамара.** Противодействие на изпирането на пари и българските митници. София: DPX, 2020.
4. **Димов, Олег.** Митнически контрол. София: Рацио 90, 1997.
5. **Закон** за митниците.
6. **Иванов, Г.** Международно митническо сътрудничество. Учебно пособие за дистанционно обучение. Свищов: Д. А. Ценов, 2004.
7. **Комбинирана** номенклатура. Уводни разпоредби.
8. **Младенов, Петър.** Митнически процес и контрол. София: Сиела, 1999.
9. **Програма „Митници 2020“.** [онлайн]. <https://customs.bg/wps/portal/agency/about-us/strategies-programs-projects/programs/customs2020>.
10. **Регламент (ЕС) № 952/2013** на Европейския парламент и на Съвета.
11. **Регламент** за изпълнение (ЕС) 2015/2447 на Комисията.
12. **Секторна** стратегия е-митници (2016 – 2025). [онлайн]. [https://customs.bg/wps/portal/agency/about-us/strategies-programs-projects/strategies/e-customs\(2014-2020\)](https://customs.bg/wps/portal/agency/about-us/strategies-programs-projects/strategies/e-customs(2014-2020)).
13. **Стратегически** план на Агенция „Митници“. [онлайн]. <https://customs.bg/wps/portal/agency/about-us/mission>.
14. <https://lex.bg>
15. <https://eur-lex.europa.eu>

---

<sup>6</sup> **Влайкова, Тамара.** Противодействие на изпирането на пари и българските митници. София: DPX, 2020, с. 9.