



УНИВЕРСИТЕТ ЗА НАЦИОНАЛНО И СВЕТОВНО СТОПАНСТВО

Факултет „Икономика на инфраструктурата”

Катедра „Национална и регионална сигурност”

**„УСЪВЪРШЕНСТВАНЕ НА ПРЕДВАРИТЕЛНИЯ И ПОСЛЕДВАЩИЯ
КОНТРОЛ В СТРУКТУРАТА НА АГЕНЦИЯ „МИТНИЦИ“”**

АВТОРЕФЕРАТ

**НА ДИСЕРТАЦИОНЕН ТРУД
ЗА ПРИДОБИВАНЕ НА ОБРАЗОВАТЕЛНА И НАУЧНА СТЕПЕН
„ДОКТОР”
ПО НАУЧНА СПЕЦИАЛНОСТ 05.02.18 „ИКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ”
(ИКОНОМИКА НА ОТБРАНАТА И СИГУРНОСТТА)**

Докторант: Здравка Божидарова Стоянова

Научен ръководител: проф. д-р Димитър Димитров

София, 2021 г.

Дисертационният труд е обсъден и насочен за защита от катедра „Национална и регионална сигурност”, Факултет „Икономика на инфраструктурата” при Университета за национално и световно стопанство - гр. София.

Авторът на изследването е докторант в задочна форма на обучение, с вид на докторантурата - субсидирана от държавата.

Наименованието на научната специалност, по която се обучава докторантът е Икономика и управление (Икономика на отбраната и сигурността).

Авторът на изследването е зачислен в докторантура на основание Заповед № 1138/09.05.2017 г., със срок на обучение - от 28 март 2017 до 28 март 2021 година, с научен ръководител проф. д-р Димитър Панайотов Димитров.

Темата на дисертационния труд е: „Усъвършенстване на предварителния и последващия контрол в системата на Агенция „Митници““.

Дисертационният труд е с обем от 265 страници. Основната част е 173 страници и съдържа: списък с използвани съкращения, увод, три глави, изводи и обобщения, заключение, приноси, списък с публикации на автора, списък на използваните източници, списък на таблиците, фигурите и приложенията.

Към дисертацията са дадени 9 приложения, с общо 91 страници.

Публикациите на автора, свързани с дисертацията са 5 на брой.

*Защитата на дисертационния труд ще се състои на **12.05.2021 г. от 10 часа**, в зала
на Университета за национално и световно стопанство – София. Материалите по защитата
са на разположение в Дирекция „Наука” и на интернет страницата на Университета за
национално и световно стопанство - София: www.unwe.bg.*

УНИВЕРСИТЕТ ЗА НАЦИОНАЛНО И СВЕТОВНО СТОПАНСТВО

Факултет „Икономика на инфраструктурата”

Катедра „Национална и регионална сигурност”

ЗДРАВКА БОЖИДАРОВА СТОЯНОВА

**„УСЪВЪРШЕНСТВАНЕ НА ПРЕДВАРИТЕЛНИЯ И ПОСЛЕДВАЩИЯ
КОНТРОЛ В СТРУКТУРАТА НА АГЕНЦИЯ „МИТНИЦИ“”**

АВТОРЕФЕРАТ

НА ДИСЕРТАЦИОНЕН ТРУД

**ЗА ПРИДОБИВАНЕ НА ОБРАЗОВАТЕЛНА И НАУЧНА СТЕПЕН „ДОКТОР”
ПО НАУЧНА СПЕЦИАЛНОСТ 05.02.18 „ИКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ”
(ИКОНОМИКА НА ОТБРАНАТА И СИГУРНОСТТА)**

Научен ръководител: проф. д-р Димитър Димитров

РЕЦЕНЗЕНТИ:

.....
.....
.....
.....

София, 2021 г.

I. Обща характеристика на дисертационния труд.

1. Актуалност на темата.

Актуалността на темата за усъвършенстването на предварителния и последващия контрол се свързва с необходимостта от изследване на функционирането на системата за митническият контрол, несъвършенствата ѝ, произтичащи от ограниченията на нормативната база и от дефекти в организацията на митническата контролна дейност.

Проблемите на митническият контрол в Република България са били актуални и значими за целия период на съществуване на страната ни, след Освобождението. Също така, темата е актуална, поради необходимостта от ограничаване на митническите измами и контрабандата и запазването на фискалните интереси, както на Европейския съюз, така и на Република България.

Митническият съюз защитава своите финансови интереси и интересите на неговите държави членки, чрез събиране на дължимите мита, такси и данъци. От митническият контрол се очаква да бъде постигнат баланс между правораздавателната дейност, улесняването на търговията за бизнеса и защитата на гражданите от рискове за тяхната безопасност и сигурност.

С присъединяването на България към Европейския съюз на 1 януари 2007 г. страната ни стана член на Митническият съюз на Общността и нейна външна граница, което предполага засилване на извършваната от българската митническа администрация контролна дейност. В тази връзка, националният и европейският контекст на митническата контролна дейност са тясно преплетени, а съдържанието, същността и ефикасността на митническият контрол се разглеждат комплексно – като национален и като европейски регулаторен инструмент, което определя и неговата актуалност.

2. Обект и предмет на изследването.

Обект на изследване е митническата система на Република България.

Предмет на изследването е предварителния и последващия митнически контрол и по-конкретно тяхното усъвършенстване чрез формулиране и предлагане на определени мерки. Базирайки се на комплексния характер, както на митническият контрол, така и на неговото усъвършенстване, се предполага, че съответно разглежданият в изследването проблем е с широк обхват и измерения.

Основният **проблем** на изследването произтича от състоянието на предварителния и последващия контрол. На **първо място** може да се посочени, че към настоящият момент предварителния и последващия митнически контрол не се прилагат по хармонизиран начин. **Второ**, изследваният проблемът се свежда и до увеличаване на случаите на неправилно определена митническа стойност, в резултат на неспазването или погрешното прилагане на митническото законодателство, недостатъците и съществуващите ограничения в действащата нормативна база, несъвършенства в организацията на митническата контролна дейност. **Трето**, проблемът включва и последиците, произтичащи от заобикалянето на митническите норми, като: възникване и нарастване на митническите измами, нарушенията и контрабандата, риск от

финансиране на терористична или друга престъпна дейност, вреда за фиска и икономическата система. За справянето с проблема е необходимо да бъде прилаган митнически контрол, съответстващ на норми в сектора, който осигурява сигурността на цялата верига на международните доставки, коректното определяне на митническата стойност и пълното събиране на приходите, засилват борбата с измамите, изясняват предмета, обекта и субекта на митническия контрол.

3. Теза, цел, задачи и ограничения на изследването.

В дисертационният труд се защитава **тезата**, че в хода на прилагането на предварителен и последващ митнически контрол, съществуват отделни влияния на различни фактори и процеси и в този аспект, двата вида митнически контрол имат слабости, заради което се нуждаят от усъвършенстване. От своя страна, мерките за усъвършенстването на предварителния и последващия митнически контрол следва да се основават на задълбочено познаване и системно изследване на факторите, които ги обуславят. За тази цел могат да бъдат приложени най-различни изследователски подходи и методи, които да гарантират, че присъщите рискове са отчетени, както и да доведат до изготвяне на предложения за усъвършенстване на двата вида митнически контрол.

Целта на изследването е усъвършенстването на предварителния и последващия митнически контрол, чрез изследване и оценка на сегашното състояние на тези видове контрол. На тази база, да бъдат предложени мерки, които да имат потенциал за усъвършенстването на предварителния и последващия контрол, както и да се направят градивни предложения за това.

Логическата структура и ходът на изследването са съобразени с определената научна цел, **за постигането на която се поставят следните изследователски задачи:**

1. Да се анализират проблемите при осъществяването на предварителния и последващия контрол;
2. Да се изследват методи и модели от научни подходи, свързани с прилагането на предварителния и последващия контрол в митническата система;
3. Да се проучи нормативната уредба и добрите практики при предварителния и последващия контрол;
4. Да се изследва същността на понятието митническа стойност и митническия контрол върху нея;
5. Да се предложат мерките, необходими за усъвършенстването на предварителния и последващия контрол.

4. Ограниченията на изследването са:

- по отношение на оперативната митническата дейност - изследването се състои в прилагането на контролен модел в митническата област и поради това, предложените подходи за решаване на проблеми и заключенията са валидни за определен кръг от лица (специализираните контролни митнически органи и обучаващите се лица в тази специфична сфера).

- по отношение на акцизните стоки - поради факта, че дейността представлява данъчно-облагателен процес, тя не може да бъде разглеждана успоредно с контролните процедури от митнически характер.

- по отношение на изчерпателност - във връзка с едновременното разглеждане на отделните митнически процедури и направления като самостоятелни обекти на предварителния и последващия контрол, изследването не претендира за изчерпателност при посочването на съпътстващите го проблеми и на мерките за тяхното преодоляване.

- по отношение на наличие или липса на цялостни научни разработки - обобщенията, изводите и препоръките са направени в отсъствието на цялостни научни разработки по въпросите на вътрешния контрол в митническата администрация, което не позволява тяхната съпоставка.

5. Методология на изследването.

При разработването на изследването се използват различни изследователски методи, които подпомагат постигането на целта, както и същевременно изпълнение на задачите и доказване на формулираната теза на автора на дисертационния труд. За тази цел се прилагат:

1. Сравнителният анализ - за оценка на състоянието на проблема и на нормативната база, чрез който ще бъдат анализирани както силните страни и недостатъците на митнически контрол в Република България, така и положителният пример идващ от други страни;
2. Метод Анализ на „добри практики“ за запознаване с чуждия опит, среда и подобни внедрявания и иновации в изследвания проблем;
3. Системният анализ, при който икономическите явления се разглеждат в тяхната взаимна връзка и според мястото им в системата;
4. Анализ на документи – чрез който се цели да се вникне в съдържанието и смисъла на теста, както и да се получат данни, необходими за обяснението на определени факти, събития, явления, анализ на нормативни документи;
5. Процесният анализ - за извършване на комплексен анализ на процесите, съотносими с двата вида контрол;
6. Подходът „Управление на бизнес процесите“ – избран за основен инструмент на анализа.

6. Потребители.

Съдържайки подробен и систематизиран анализ на митническия контрол върху трафика на стоки, обект на митнически, данъчни и валутни нарушения, резултатите от изследването ще бъдат полезни на интересувалите се (служители в митническата администрация, обучаващи се в тази сфера и др. лица), като отправна точка за нови научни изследвания по важни аспекти – европейският и международен аспект на митническата контролна дейност, отделните фактори за ефективност на контрола, усъвършенстване на контрола, сътрудничество между заинтересованите органи и др.

II. Обем и структура на дисертационния труд.

Дисертационният труд е с обем от 265 страници, съдържа: списък с използваните съкращения, увод, изложение в три глави (173 страници), заключение, списък с използваните източници (10 страници), приложения - 9 броя (91 страници), като в основният текст има 20 броя таблици и 16 броя фигури. Към изследването са дадени 9 броя приложения (в тях допълнително има общо 11 броя фигури и 3 броя таблици):

- Приложение 1 - *Кратък речник на термините*
- Приложение 2 - *Митническата система на Република България - исторически обзор, възникване и модернизиране на митническата система на Република България.*
- Приложение 3 - *Методология и методи на изследването*
- Приложение 4 - *Изследване на чуждия опит и „добри практики“ при осъществяване на предварителния и последващия контрол.*
- Приложение 5 - *Изследване на предварителния и последващия контрол чрез анализ на документи - традиционен анализ на документи.*
- Приложение 6 - *Правни основания за осъществяване на проверките по линия на предварителния и последващия контрол*
- Приложение 7 – *Подходът Концепция за управление на бизнес процесите - допълнение*
- Приложение 8 - *Практически пример за некоректно определена митническа стойност*
- Приложение 9 - *Предложения за подобряване на работа на проверяваните дружества, по отношение на най-често допускани слабости от тях, които се установяват на етапа на предварителния контрол*

Дисертационният труд има следната структура:

Списък с използвани съкращения

Увод

ПЪРВА ГЛАВА: ПРОБЛЕМЕН АНАЛИЗ НА МИТНИЧЕСКИЯ КОНТРОЛ

1.1 Описание на обекта - митническата система на Република България

1.2 Описание на предмета - предварителен и последващ контрол - същност и съдържание

1.3 Проблемен анализ на митническия контрол

Изводи и обобщения от Първа глава

ВТОРА ГЛАВА: МЕТОДОЛОГИЧЕСКИ АСПЕКТИ НА ИЗСЛЕДВАНЕТО НА ПРЕДВАРИТЕЛНИЯ И ПОСЛЕДВАЩИЯ КОНТРОЛ

2.1 Методи на изследване на предварителния и последващия контрол

2.2 Изследване на чуждия опит и „добри практики“ при осъществяване на предварителния и последващия контрол

2.3 Изследване на предварителния и последващия контрол чрез анализ на документи

2.4 Изследване на предварителния и последващия контрол чрез прилагане на методът Процесен анализ и подходът „Управление на бизнес процесите“

Изводи и обобщения от Втора глава

ТРЕТА ГЛАВА: Стъпки, техники, рисковете в предварителния и последващия контрол, анализ и оценка

3.1. Предварителен митнически контрол

3.2. Последващ контрол

3.2.1. Описание на работните процеси в последващия контрол към настоящият момент

3.2.2. Анализ и подобряване на работните процеси в последващия контрол

Изводи и обобщения от Трета глава

Заклучение

Списък на приносите.

Списък с публикации на автора

Списък на използваните източници

Списък на таблиците, фигурите и приложенията

III. Кратко изложение на съдържанието на дисертационния труд

В увода е представена и обоснована актуалността на изследвания проблем. Представени са обектът, предметът, тезата, целта, задачите, методологията, обхватът и ограниченията на научното изследване.

Първа глава

1. Проблемен анализ на митническия контрол

В Първа глава на дисертационния труд е направен преглед на изследвания проблем. Представена е митническата система на Република България, също така са анализирани основните причини, влияещи върху функционирането на митническата система. Анализирано е националното и европейското законодателство, съотнесими към митническия контрол. В Първа глава е представено и съвременното състояние и предизвикателствата, които стоят пред митническата система на Република България.

1.1. Описание на обекта - митническата система на Република България

Митническата система на Република България е компонент на финансовата система. Основното задължение на митническата администрация е да упражнява контрол и надзор върху вноса, износа и транзита на стоки. Задължението ѝ е да изисква представяне на стоки, документи, сведения във връзка с внос, износ и транзит на стоки. В тази връзка, функциите на митническата система се определят като контролна, охраняваща и фискална.

Фокус на изследване е функционирането на митническата системата, сложността и неефективното прилагане на процедурите за внос, както и несъвършенствата, произтичащи от ограниченията на нормативната база и от дефекти в организацията на правната рамка и тяхното неблагоприятно отражение върху финансовите интереси на ЕС.

Митническата система, в частност контролната и част, може да гарантира защитата на финансовите интереси на Европейския съюз, само ако се основава на общи правила и ако те се прилагат от държавите членки по хармонизиран и стандартизиран начин. За справяне с декларирането на занижена митническа стойност, невярното описание на произхода, неправилното тарифно класифициране, както и за налагането на митнически санкции, държавите членки имат различни подходи по отношение на осъществяване на митническия контрол. Сложните процедури за митнически контрол могат да повлияят върху избора на бизнеса, за оформящо вноса митническо учреждение, като избор на терминали - (летища или пристанища с по-слаб контрол могат да привличат повече трафик).

Митническата система е инструмент, позволяващ гарантирането на безопасността и сигурността на гражданите, защитата на финансовите интереси на ЕС и неговите държави членки и това налага необходимост от разработване на форми на контрол, като част от една обща рамка за управление на риска.

Към настоящият момент, митническата система в Република България има вече съвършено нов облик и роля. Подобряването на условията, протичащи във вътрешния пазар, намаляването на бариерите пред международната търговия, инвестициите и нарасналата

необходимост от гарантиране на сигурността и безопасността на външните граници на ЕС, трансформират ролята на митниците. Новият Митнически Кодекс на Съюза отразява съвременните икономически условия и формулира мисията на митническите органи, а именно да отговарят за надзора на външната търговия на Съюза, за допринасяне за лоялна и отворена търговия, за намаляване на външните влияния върху вътрешния пазар, общата търговска политика и другите общи политики на Съюза, свързани с търговията и общата сигурност на веригата на доставките. Осъществяването на митническия надзор и контрол, чрез проверка на търговските документи и счетоводната отчетност, т.е. счетоводните данни за вносите или износните операции, свързани с декларираните стоки, както и на последващите търговски операции с тях, има особено важна роля в за спазването на законодателството и изискванията на ниво Европейски съюз и на национално ниво във всички области, свързани с митниците.

Осъществяването на проверки в помещенията на операторите преди (предварителен контрол) и след предоставянето на митническото разрешение или след митническото оформяне (последващ контрол) е форма на митническия контрол. Предварителният и последващият митнически контрол са взаимосвързани. При извършването на контролните действия в съответствие с изискванията на новото митническо законодателство се цели да се гарантира, че присъщите рискове са отчетени и че ще бъде постигната защита на Съюза от нелоялна и незаконна търговия при подпомагане на законната стопанска дейност на икономическите оператори.

Предварителният контрол се използва за проверка дали са изпълнени съответните критерии във връзка с митническия режим или статус, за който кандидатства даден икономически оператор, например статус за ОИО (Одобрен икономически оператор), получаване на разрешение за използване на общо обезпечение с намален размер, включително и за освобождаване от предоставяне на обезпечение и др. облекчавания.

Последващият контрол е метод за контролиране на икономическите оператори чрез проверка на тяхната отчетност, регистри и процедури.

1.2. Описание на предмета - предварителен и последващ контрол – същност и съдържание.

Предмет на изследването са предварителния и последващия митнически контрол, разгледани като единна система, състояща се от отделни елементи, намиращи се в строго определена взаимосвързаност. Тези елементи на контрола представляват законово регламентирани действия за проверка на законосъобразността на действията на проверяваните лица при използването им на съответни митнически режими, процедури и мерки на търговската политика, както и за изпълнение на задълженията им за коректно заплащане на мита и други държавни вземания. Целта на изследването е, да бъдат идентифицирани предпоставките за възникване и реализиране на измами, свързани с неплащане на мита и други задължения при доставки на несъюзни стоки. Когато при оформянето на режим „едновременно допускане за свободно обръщение и крайна употреба“ (внос) е извършена митническа измама със занижена митническата стойност или неправилно тарифно класиране, то влиянията на тази митническа измама е върху цялостния механизъм на митническата система.

Необходимостта от подходящи и ефективни проверки, извършвани на различни етапи предполага по-голяма нужда от контролни проверки в помещенията на операторите преди (предварителен контрол) и след предоставянето на митническото разрешение или след митническото оформяне (последващ контрол). В много случаи, такива проверки ще позволят по-качествен контрол, ще намалят забавянията на границите и ще ускорят освобождаването на стоките. Терминът митнически контрол обхваща различни видове митнически контрол или оценки, изпълнението на условия и критерии на законодателството, които се извършват от митническите органи.

Според момента на изпълнение съществуват два основни вида:

- **Предварителен контрол**, защото се извършва преди да бъде предоставено митническото разрешение;
- **Последващ контрол**, извършван след получаване на разрешение за „вдигане на стоката“.

Предварителният контрол се осъществява от митническите органи, преди да бъде предоставено митническото разрешение, като целта му е да се гарантира, че заявителят е в състояние да изпълни условията и да отговори на критериите за исканите разрешения, режими и допустими митнически направления, както и да предостави точна информация. Предварителният контрол включва проверка на управлението, организацията, вътрешните процедури и/или вътрешните системи на оператора. Предварителният контрол се използва за проверка дали са изпълнени съответните критерии във връзка с митническия режим или статус, за който кандидатства даден икономически оператор.

Управление на решения, взети въз основа на заявление (предварителен контрол):

- заявление за издаване на разрешение за предоставяне на общо обезпечение с намален размер или освобождаване от предоставяне на обезпечение;

- преразглеждане на решение (предварителен контрол). Решенията, които са издадени по старото митническо законодателство – Митническият кодекс и Правилника за неговото изпълнение, се преразглеждат, като срокът за преразглеждане е до 1 май 2019 г.

Предварителният контрол обикновено се осъществява във връзка с издаването на разрешение от компетентия, висшестоящ орган и той е пряко свързан с последващата контролна работа – извършването на мониторинг. Информацията, събрана в хода на предварителната проверка, дава възможност да се направи оценка на рисковете, свързани с икономическия оператор и може да доведе до бъдещи последващи проверки.

Последващият контрол е метод за контролиране на икономическите оператори чрез проверка на тяхната счетоводна и материална отчетност, регистри и процедури. Този вид контрол се разглежда от друга страна и като средство за улесняване на търговията.

Всички видове проверки за осигуряване на точността на митническите декларации и сделки, които се извършват след вдигането на стоките, могат да бъдат класифицирани като последващи проверки, част от които могат да бъдат класифицирани като одити:

- **последващият одит** е вид последващ контрол, при който се включва проверка на управлението, организацията, вътрешните процедури и вътрешните системи (например счетоводна, логистична и т.н.) на даден оператор, с цел да бъдат събрани доказателства в подкрепа на обективното мнение за съблюдаването на съответното законодателство и изисквания от страна на оператора.
- **преразглеждането** е одит, при който има възможност да се прецени дали критериите или правилата, които се прилагат за разрешение или процедура продължават да са изпълнени от икономическия оператор и в случай на значителни промени в законодателството на ЕС, или, когато има основателни признаци, че съответните условия и критерии вече не се изпълняват.
- **повторна проверка** на Митническа декларация представлява прегледът на една митническа декларация и придружаващите документи към нея, извършен след „вдигането на стоките“. Резултатът от този вид контрол може да доведе до промени в декларацията, както и може да предостави полезна информация на проверяващите за процеса на анализ на риска. Обикновено няма подготвителен етап.

Съществуват още и така нар. „**други видове последващи проверки**“. Това са проверки на базата на сделката и целят да се гарантира точността на предварително избран и ограничен брой митнически декларации в специфична област, например антидъмпинг или произход или преференция, проверка на сертификатите за произход, извършени проверки на база на искане за взаимопомощ, митнически контрол в складове, проверки за целите на тарифното класиране (например корекция на кода на стоката, след резултат от взети проби) и определянето на митническата стойност (например проверка на придружаващите документи, отговори по взаимна помощ и др.).

Според целта на контрола, той отново бива предварителен и последващ.

При **проверка за преоценка**, целта е да се гарантира, че операторът продължава да отговаря на условията и критериите според разрешението.

Надзор върху дейностите и операциите: **митнически надзор** означава „дейността на митническите органи за осигуряване спазването на митническото законодателство и където е целесъобразно и уместно, на други разпоредби, приложими за стоките, предмет на тази дейност“.

Проверки в реално време - в контекста на опростяванията, митнически надзор означава, че митническите органи остават в състояние да осъществяват всички проверки, които считат за необходими. За да се гарантира надлежния митнически надзор, трябва да се получат доказателства, че прилаганата от икономическия оператор система за вътрешен контрол е подходяща, съобразена с големината и вида на организацията и функционира правилно, а вътрешният контрол се осъществява ефективно.

1.3. Проблемен анализ на митническия контрол

Независимо от ограничените ресурси с които разполагат митническите контролни органи се налага да бъдат постигнати няколко цели, като например прилагането на нефискални мерки, насочени към подобряване на вътрешната сигурност, защитата на Съюза от нелоялна и

незаконна търговия и опазване на околната среда. Борбата срещу тероризма е превърната в приоритет, както и събирането на мита, ДДС и други такси, дължими при вноса. Задължението за плащане на мито в момента на вдигане на стоките зависи от три фактора:

- митническата стойност на внесените стоки, когато митото се определя като процент от тази стойност (ad valorem);
- произхода на стоките и
- тарифното класиране на стоките, което заедно с произхода определя ставката на митото, която ще се приложи върху митническата стойност.

Недобросъвестните търговци използват различни способи за да заобиколят заплащането на мита, като например:

- занижаване на митническата стойност, т.е когато вносителят декларира стойност на внасяните стоки, която е по-ниска от реалната им стойност, често чрез представяне на неистински (фалшиви) документи;
- неправилно описание на произхода, когато вносителят декларира невярна държава на произход на внасяните стоки;
- неправилно тарифно класиране, като прехвърляне към класификация на продукт с по-ниска ставка на митата;

Прилагането на предварителния и последващия митнически контрол се различава в отделните държави членки, тъй като в Европейския съюз няма хармонизирани рамки за контрол и управление на риска. По-малко ефективният контрол в етапите преди и по време на вдигането на стоките означава, че останалите рискове, засягащи събирането на митата, следва да бъдат намалени в етапа след вдигането.

Еднаквото прилагане на митническото законодателство и работните методи е трудно. Наличието на отделни процеси и процедури за всяка една държава членка на ЕС често е неефекасно, нарушава конкуренцията и е в ущърб на финансовите интереси на Съюза, като от друга страна възпрепятства защитата на обществото. Това е още един от съществените проблеми, стоящи пред митническата администрация - недостатъци при еднаквото прилагане на правото на ЕС от страна на митническите органи във всичките държави членки на ЕС.

Не на последно място стои проблемът с увеличаваща се и все по-непосилна тежест за някои митнически органи на ЕС във връзка с прилагането на политики в интерес на Съюза. Държавите членки са изправени пред различни нива на тежест от гледна точка на дейностите за контролиране на безопасността и сигурността. Този дисбаланс е особено ясно изразен по отношение на инвестициите за изграждане на инфраструктурен капацитет и за технологии.

Независимо от ограничени ресурси, се налага митническите органи да постигнат определени цели, като например прилагането на нефискални мерки, насочени към подобряване на вътрешната сигурност, защитата на Европейския Съюз от нелоялна и незаконна търговия и опазване на околната среда. Борбата срещу тероризма, превърнат в приоритет за митническите органи, събирането на мита, акцизи и данък върху добавената стойност, дължими при вноса, изискват все повече ресурси за тяхното осъществяване.

Идентифицирането на предпоставките за възникване и реализиране на митнически измами, свързани с неплащане на публични задължения при доставка на несъюзни стоки, за които е осъществена митническа измама или контрабанда и влиянията на тези действия върху цялостния механизъм, са най-често използваните модели за избягване заплащането на мита и ДДС. В този аспект могат да бъдат разграничени различни по вид и по сериозност проблеми, като например:

- Основни проблеми при определяне на митническата стойност. Масови случаи на документи измами при вноса на стоки от трети страни;
- Измами с ДДС;
- Проблеми при гарантирането на живота и здравето на населението от търговия с опасни стоки, защитата на околната среда, културно-историческото наследство и др.;
- Бенефитите за Одобрените икономически оператори (ОИО), за извършване на по-малко физически и документални проверки - само на „хартия“ и случаите когато инфраструктура на граничните пунктове не позволява обособяване на място за обработка с предимство на ОИО, а се налага извършването на тромави и сложни проверки;
- Прекомерно високи цени за въвеждане и обновяването на европейските системи. (Тъй като националните системи са сложни и не са интегрирани, някои компоненти на европейските информационни системи не се финансират от програмата „Митници 2020“, а се поемат от държавите членки ¹).
- Ограничена информация за точните параметри на контрабандата;
- Проблеми, произтичащи от състоянието и качеството на осъществявания митнически контрол, като например: неефективна работа на контролната система; увеличение на времето и разходите за обработка на товарите; възможности за допускане на грешки или извършване на отклонения от правната норма; елиминиране на вероятността от субективно отношение от страна на контролните органи; подобряване на процеса по вземане на решения, планиране и определяне на приоритетите в дейността; по-ефективната употреба и разпределение на контролните ресурси; развиване и подкрепа на служителите; управление на познавателния им ресурс оптимизиране на оперативната ефективност и други;
- Невъзможност за осъществяване и защита на финансови интереси на ЕС и на отделните държави членки;
- Друг проблем е непълноценното използване на инструментите за обмен на информация по регламента за взаимопомощ;
- Проблеми, свързани с обременяване и прекомерно високи административни изисквания и забава на бизнеса при вноса, износа или транзита на стоки от трети страни;

¹ Несъюзните компоненти съгласно член 9, параграф 3 от Регламент (ЕС) № 1294/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2013 г. за създаване на програма за действие за митниците в Европейския съюз за периода 2014 – 2020 г. („Митници 2020“) и за отмяна на Решение № 624/2007/ЕО (ОВ L 347, 20.12.2013 г., стр. 209).

При анализа на проблемите на европейско равнище, особено внимание изисква изследването на ролята на митниците по отношение на сигурността и необходимостта от консолидиране на съществуващите инструменти. Основна цел при анализа е, да се засили сигурността на програмата за ОИО и по-ефективното справяне с текущите и бъдещите предизвикателства пред нея.

При анализа на проблемите на световно равнище се налага необходимост от подобряване на хармонизираното прилагане на концепцията за ОИО в световен мащаб, което предполага: допълнително оптимизиране на концепцията СМО SAFE АЕО с други международни актове, отнасящи се до сигурността, за облекчаване и програми за търговско партньорство; повишаване на ползите от програмите за ОИО в „SAFE Рамката на СМО“ за стандартизиране и практически приложения; трети стълб на СМО SAFE - "Сътрудничество с други държавни органи".

За разрешаването на тези проблеми възниква необходимост от предприемане на конкретни действия. От голяма полза ще бъде да продължи откритият диалог между регулаторните органи и заинтересованите страни от бизнеса. С цел да се намали административната тежест върху икономическите оператори, следва да бъде провеждан диалог и с други органи.

По отношение постигане на по-голяма яснота, в дисертацията се представят няколко главни проблема, стоящи пред националната митническа администрация, като например:

1.3.1. Проблеми при определяне на коректна митническа стойност и непрекъснато увеличение на случаите на документи измами, при вноса на стоки от трети страни.

При определянето на коректна митническа стойност голям проблем е това, че все още няма издадено официално писмено решение от митнически орган, валидно за целият Европейски съюз, с което на кандидата се предоставя оценка на режима, който следва да се прилага - (за определен елемент от митническата стойност, преди внос, за определен период). В единното решение би могло да се посочи как да бъдат третирани спорни плащания за комисиони, за авторски и за лицензионни възнаграждения или аспекти на споразумение за трансферната цена за целите на определяне на митническата стойност². Издаването на такова единно решение за определяне на митническата стойност, валидно за целият ЕС, би осигурило правна сигурност и би гарантирало равни условия на конкуренция за търговците, действащи в няколко държави членки.

За да бъде минимизиран или елиминиран рискът от деклариране на занижена стойност, е необходимо стриктно прилагане на разработената от Европейската комисия методология за оценка на „справедливи цени“³. За да се получат надеждни оценки за цените на внесените

² Вж. СМО, Пакет за приходите, „Technical guidelines on advance rulings for classification, origin and valuation, and Practical guidelines for valuation control“ („Технически насоки относно предварителни решения за класиране, произход и оценка, и практически насоки за контрол на определянето на митническата стойност“), 2015 г.

³ Известни още като средни цени без стойности, силно различаващи се от нормалните. Това са статистически прогнози, изчислени за цените на търговските продукти на базата на данни без стойности, силно различаващи се от нормалните.

стоки⁴, към данните на COMEXT⁵ се прилага статистическа процедура. ОЛАФ разпространява тези оценки сред митническите органи на държавите членки. Информацията за справедливите цени е ефективен инструмент за целите на управление на риска при установяването на възможни случаи на обявена занижена стойност, когато съществуват и други рискове или показатели за риск, като например подозрителни търговци, участващи във вноса (търговци с лоша репутация). Информацията за справедливите цени може също така, да бъде използвана като основа за оценка на тази част от разликата между дължимите и събраните мита. В допълнение, спекулативното намаляване на задължението за плащане на мита, се осъществява, когато вносителят декларира невярна държава на произход на внесените стоки. По този начин вносителите получават намалена или нулева митническа ставка, определена в преференциален търговски режим или избягват плащане на антидъмпингови мита или изравнителни мита⁶, установени за действителната държава на произход. Понякога истинският произход на стоките се прикрива чрез трансбордиране с цел измама в междинна държава, където стоките временно се съхраняват в склад и след това се изпращат в ЕС с неверни, фалшиви документи⁷.

Съществен проблем е също, че в различните държави членки се прилагат различни подходи по отношение на митническия контрол за справяне с декларирането на по-ниска стойност, невярно описание на произход и неправилно класифициране, както и налагане на санкции. За митническите контролни органи е предизвикателство да намерят баланс между необходимостта да се улесни търговията чрез по-бързи безпрепятствени процедури за внос и нуждата от извършване на митнически контрол. Затрудняващият митнически контрол може да повлияе върху избора на търговците на митническо учреждение, оформящо вноса. В тази връзка летищата и пристанищата с по-слаб контрол привличат повече трафик. Европейската Сметната палата в последната си проверка, е установила случаи на „пазаруване на място на внос“, т.е. търговците избират да внасят стоките със занижена стойност в държави членки с по-слаб контрол.

С бързото разрастване на електронната търговия през последните години значително нараства обема на пратките с незначителна стойност. В много случаи стоките, закупени чрез определени уебсайтове извън ЕС (основно внасяни от Далечния Изток и САЩ), системно биват декларирани стоки, със стойност под истинската. Липсата на проверки или занижения контрол относно освобождаването от вносни мита, а също и от ДДС за пратки с ниска стойност, води до плащане на по-ниски налози, което също така може да се определи като съществен проблем.

⁴ ARSENIS Spyros, PERROTTA Domenico, TORTI Francesca, „The estimation of fair prices of traded goods from outlier-free trade data“ („Оценка на справедливи цени на търгуваните стоки от търговски данни без стойности, силно различаващи се от нормалните“), 2015 г., EUR 27696 EN. doi:10.2788/57125.

⁵ COMEXT е база данни на Евростат за подробни статистически данни за международната търговия със стоки.

⁶ Дъмпинг е налице, когато производители от държава, която не е членка на ЕС, продават стоки в ЕС под продажните цени на своя вътрешен пазар или под производствените разходи.

⁷ Вж. СМО, Пакет за приходите, „Technical guidelines on advance rulings for classification, origin and valuation, and Practical guidelines for valuation control“ („Технически насоки относно предварителни решения за класиране, произход и оценка, и практически насоки за контрол на определянето на митническата стойност“), 2015 г.

Друг, не по-малко важен проблем при коректното определяне на митническата стойност, са декларираните условия на доставка, съгласно Incoterms. Incoterms (запазена търговска марка на Международната търговска камара - ICC - International Chamber of Commerce ⁸) и представляват сбор от международно признати правила за разпределяне на задълженията, разходите и рисковете, свързани с доставките на стоки. За по-добро визуализиране на проблема - определяне на коректна митническата стойност в дисертацията е представен един реален случай от практиката:

- **Случай на прилагане на метода на договорната стойност на „сходни стоки” в Митница Варна към 2018 г. (закрита, сега Териториална дирекция Северна морска)**

Изложеният пример описва казус с неприемане на митническата стойност и сам по себе си разкрива сложността на митническата материя в областта на определяне и отхвърляне на договорната стойност на стоките. Определянето и оспорването на стойността за митнически цели е сложен процес, изискващ действията на митническите служители да са обвързани както с основния инструментариум като Митническият Кодекс на Съюза, РИ, ДР, документи и информация свързани с тази област, така и със съдебната практика в областта на митническата стойност.

Според постоянната съдебна практика, правната уредба на Европейския Съюз относно митническото остойностяване, цели да установи справедлива, еднообразна и неутрална система, която изключва използването на произволно определени или фиктивни митнически стойности (решение от 15 юли 2010 г., Gaston Schul, C 354/09, EU:C:2010:439, т. 27 и цитираната съдебна практика).

1.3.2. Проблеми, свързани с измама с ДДС и незаплащането му в държавата по местоназначение. Случаи на „пазаруване на място на внос“, използвайки митническа процедура 42 (МП 42).

През 2016 г. ОЛАФ, съвместно с френските митнически органи провеждат операция „Октопод“, насочена към вноса по Митническа процедура 42. Това действие на административно сътрудничество разкрива, че измамата със занижаване на стойността се извършва основно в Обединеното кралство и се усложнява допълнително от факта, че ДДС не се плаща в държавите членки на местоназначение. Декларираните на базата на подправени фактури стойности, са занижени от 5 до 10 пъти, със значително въздействие върху събираните мита и данъци⁹. Измамата с ДДС и загубата от мита, установени по време на проверката, в резултат на съвместната митническа операция на ОЛАФ се оценява на 500 000 британски лири и 10 600 000 британски лири в другите държави членки. Очакваният ефект върху събраните приходи от мита в Обединеното кралство се оценява на 81 000 000 британски лири.

Според ОЛАФ, приблизително 57 % от целият предполагаем внос със занижена стойност от Китай в областта на текстилните изделия и обувките се оформя по МП 42, въпреки,

⁸ Информацията е от сайта на Международната търговска камара, <https://iccwbo.org/>, достъпен на 05.12.2018

⁹ Вж. резултатите от съвместната митническа операция „Октопод“ на адрес: <http://www.douane.gouv.fr/articles/a12973-la-douane-et-l-olaf-presentent-les-resultats-de-l-operation-octopus>, достъпен на 02.03.2019 г.

че само 16 % от вноса се оформя по тази процедура. В тази връзка, основният риск от занижаване на стойността е при вноса, обхванат от МП 42, когато вносителят обикновено се намира в друга държава членка, което явно затруднява борбата с това нарушение посредством последващия контрол.

Според Борсели (Organised VAT fraud: features. Magnitude. Policy perspectives. 2011)¹⁰: „... измамите, чрез използване на МП 42 не е нова, изследвана е през 80-те години на XX век, като са наблюдавани страни от Бенелюкс“. С годините този тип измама еволюира в значителни транзакции, преминаващи през редица страни от ЕС и няколко държави от трети страни.

1.3.3. Проблеми, основавайки се на измама, чрез неправомерно облагодетелстване от възстановяване на ДДС при фиктивен износ.

Най-лесната измама при неправомерното облагодетелстване от възстановяване на ДДС е, така наречената „**въртележка**“ и се среща още като „**еднократна операция**“. При нея, вносителят купува стока, за която не се дължи данък от търговец от Европейския съюз или от трета страна. В последствие, вносителят продава стоката на износител, като фактурира ДДС, но не го превежда на данъчните органи и изчезва като „**липсващ търговец**“. По-усъвършенстван вариант на транзграничната¹¹ измама с ДДС, е когато тя не приключва в страната на вноса, а продължава в друга държава членка. При тази измама се прилагат различни схеми, чрез използване на сложни криминални мрежи – например стоките се транспортират и оформят на режим внос или износ многократно, докато се продадат окончателно. В този по-усъвършенстван вариант на измамата, отново присъства субекта „**липсващ търговец**“ и се прилага модела на „**еднократна операция**“, като се правят няколко кръга от обяснената по-горе „**въртележка**“.

Използването на тези сложни, престъпни мрежи усложнява проследяването от различните данъчни органи и пречи на противодействието на измамата, като в допълнение увеличава многократно паричната възвръщаемост от измамата. Също така, капацитетът на схемата за измама е значителен, особено ако са включени фиктивни, „**кухи**“ фирми от Европейския съюз или трети страни.

1.3.4. Проблем, касаещ обременяването на бизнеса с прекомерно високи административни изисквания и забавата му при вноса, износа и транзита на стоки от трети страни.

Сдружение „Национална организация на митническите агенти“ (НОМА), в свое отворено писмо до министър-председателя на Република България, с копие до Министерски съвет, Народното събрание, Министър на финансите, Агенция „Митници“ и националните медии, сигнализира за свой сериозен проблем при осъществяването на митническите

¹⁰ Borselli, Organised VAT fraud: features. Magnitude. Policy perspectives. 2011

¹¹ Keen, M and Smith (2007) “VAT Fraud and Evasion : What Do We Know and What Can be Done?”, IMF Working Paper <http://imf.org/external/pubs/ft/wp/2007/wp0731.pdf>

формалности¹². От 01.02.2018 г. е въведен регистрационен режим за икономическите оператори пред ЦМУ на Агенция „Митници“, а проблемите на бизнеса са свързани с различни изисквания, поставени от Агенция „Митници“, например изискването за регистрация на всяко едно юридическо лице; изискването за собствена регистрация на всяко едно лице, чрез собствен електронен подпис за извършването на каквато и да било митническа операция или действие; изискването за упълномощаване чрез нотариално заверено пълномощно на представител за регистрация, след като Митническият кодекс на съюза не съдържа изискване за форма на упълномощаване.

Република България, като държава членка на Европейския съюз прилага пряко митническото законодателство на ЕС, където всеки обмен на информация, като например декларации, заявления или решения, между митническите органи и между икономическите оператори и митническите органи, както и съхранението на тази информация, съгласно митническото законодателство, се извършва посредством използването на средства за електронна обработка на данни.

На национално ниво, директорът на Агенция „Митници“ със заповед определя изискванията за обмена и съхранението на информация посредством използването на средства за електронна обработка на данни. Проектът заповедта е публикуван за обществено обсъждане на Портала за обществени консултации на Министерски съвет, като в срока за предложения и становища са постъпили две предложения, които са приети и отразени в акта.

Изложеното по горе, разкрива различните гледни точки на двете противоположни страни - от една страна митническата администрация и от другата - бизнеса, както и необходимостта от взаимодействие и разбиране между тях, за да не ескалират и не се разрастнат по-големи проблеми в такива ситуации.

1.3.5. Проблеми и предизвикателства, свързани с бенефитите на Одобрените икономически оператори (ОИО) - определени като технически и отнасящи се до извършване на по-малко физически и документални проверки, в случаите когато инфраструктурата на граничните пунктове не позволява обособяване на място за обработка с предимство на ОИО.

Икономическите оператори очакват в бъдеще статусът на ОИО да им носи повече ползи и по-малко физически и документални проверки. Като **добри практики** в някои държави членки могат да бъдат посочени допълнителни ползи, като например:

- Наличен ОИО координатор - контактна точка за ОИО;
- Допълнителни опростени митнически процедури или улеснения;
- Използване на аварийни процедури, без предварително одобрение от митническата администрация;
- Освобождаване от гаранция за ДДС, акцизи, транзит.

Критерият за сигурност и безопасност при избора на бизнес партньорите за ОИО е от особено важно значение, тъй като дружеството трябва да е наясно със своите бизнес партньори в международната верига за доставки и да положи всички усилия, за да гарантира, че бизнес

¹² Сайт на НОМА, <https://www.bia-bg.com/standpoint/view/23827/>, достъпен на 15.03.2018 г.

партньорите отговарят на изискванията за сигурност на ОИО. Всеки бизнес партньор трябва да бъде ясно обозначен, за да се определи нивото на участие на риска и да бъдат приложени възможните мерки от ОИО, за да се смекчат идентифицираните рискове.

При използване на условия на доставка EXW¹³, продавачът ОИО не е освободен от приемане на мерките, изисквани от законодателството за да отговаря на критериите за сигурност и безопасност, включително надзора на товарене на стоките в неговите помещения, контрол на достъпа и др. Под термина на доставка EXW митническите формалности се извършват на отговорност на чуждестранния купувач. За да отговаря на критериите за ОИО, кандидатът следва винаги да е наясно с тези формалности и редовното изпълнение на операциите и системата за управление на търговските регистри трябва да докаже това обстоятелство. По този начин кандидатът демонстрира контрол над операциите EXW.

Изводи и обобщения от Първа глава:

В Първа глава от дисертационния труд е направен преглед на изследвания проблем. Подробно са анализирани примерите, представени при извършването на проблемния анализ, които сами по себе си разкриват сложността на законодателството. Описаният действителен случай и конкретните проблеми насочват вниманието към някои основни моменти, свързани с решаването на възникващи казуси. Разглеждането на процеса на определяне на митническата стойност на стоките показва, че са налице трудности и несъвършенства при определянето и приемането на стойността за митнически цели. Това се обуславя както от трудността на митническата материя в тази област, динамичните и бързо развиващи се търговски потоци, административния капацитет на митническата администрация, така и от неуеднаквената съдебна практика по административноправните спорове в областта на митническото право.

Представени са сложни търговски операции, разкриването на измами или нелегален трафик, което изисква извършването на ефективен и до голяма степен автоматизиран митнически контрол. Степента на контрол, който да гарантира спазването на законовите и подзаконовите нормативни разпоредби, следва да бъде пропорционален на нивото на оценен риск. За да минимизират появата на рискове се използва управлението на риска като техника за по-ефективно определяне на приоритетите и разпределяне на ресурсите, необходими за поддържане на подходящ баланс между контрола и улесняване на законната търговия.

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 биха позволили да бъде постигнат устойчив положителен ефект във всички аспекти от дейността им и най-вече да противодействат на митническите и валутните нарушения. Процесът по управлението на риска в митническата контролна дейност подпомага постигането на организационните ѝ цели. Важно място при контрола заема и процесът на запознаване с добрите практики и чуждия опит.

¹³ Условия на доставка EXW – франко завода, Инкотермс 2010

<http://www.morfey-logistics.com/bg/menyu-usloviya-na-dostavka-saglasno-incoterms.html>, достъпен на 03.05.2019 г.

Втора глава

Методологически аспекти на изследването на предварителния и последващия контрол

Значението и същността на предварителния и последващия митнически контрол и тяхното усъвършенстване, изискват използване на знания от различни области на науката, като например право, икономика, статистика и др. Поради тази причина в тази част е наложително използването на подходящ и достъпен набор от изследователски методи.

В най-общ вид методологията на изследвателският труд включва съвкупност от научни методи, принципи и подходи, приложени с цел да се докаже изследователската теза, както и приложимостта на изследването.

Използваният инструментариум при изследване на предварителния и последващия митнически контрол включва: анализ и синтез на литературните, правно-нормативните и други източници, прилагане на сравнителен и на системнен анализ, извършване на процесен анализ, следване на методология на управление на бизнес процесите, съизмерване „добри практики“ на държави членки на Европейския съюз за борба с измамите и анализира мястото на последващия контрол в статистиката на Евростат за превенция и ограничаване на неплащането на публични задължения, както и мястото на предварителния контрол в контролната дейност на Агенция „Митници“. Прилагайки различни методи за оценка на предизвикателствата, които стоят пред осъществяването на предварителния и последващия митнически контрол, изследването цели да изведе основни изводи за усъвършенстванто им.

2.1 Методи на изследване на предварителния и последващия контрол.

Във Втора глава на изследването, чрез **Сравнителният анализ** се извършва определяне на проблема. В научните среди се възприема необходимостта от проучване и на чуждия опит. Сравнението при анализа на митническия контрол в държави членки би позволило да се открият техните основни характеристики и отличителни черти, които биха могли да се приложат у нас. Идеята е, достигнатите вече изводи и постижения да бъдат проучени и анализирани, като при възможност на тази база, да се надгради и доразвие вече нова идея.

Следваща стъпка при сравнителният анализ е свързан с прилагане на получените резултати - изводите се очертават след анализ на мерките по усъвършенстването на предварителния и последващия контрол.

Системният анализ подчертава мястото на предварителния и последващия контрол в общата архитектура за контрол, прилаган от митническата администрация и връзката им с националната и регионалната сигурност. За целите на дисертационният труд, системният анализ се прилага, като се акцентира не само върху оперативната контролна дейност, но и върху разнообразието от функции, присъщи на митническата контролна дейност. Тъй като двата вида контрол - предварителният и последващият са неделими и взаимосвързани, то те се разглеждат

като система на митническия контрол¹⁴. Прилагането на системен анализ предполага разглеждането на предварителния и последващия контрол не като част от друга система, а като система от съставляващи компоненти, които се намират в непрекъснато взаимодействие. Проблемът, към чието решаване е насочено изследването, е несъвършенствата и проблемите на предварителния и последващия контрол при несъюзните доставки (коректното определяне на митническата стойност и др.) и възможностите за тяхното усъвършенстване.

Според P. AGRELL (National Defence Research Institute Division for Systems Analysis and Long Range Planning S 10254 Stockholm (Sweden)) и R. VALLÉE (Université Paris-Nord UER de Sciences Economiques et de Gestion F. 93430 Villetaneuse (France)), системният анализ е¹⁵: *„Целенасочено сложно действие в сложната среда на науката и администрацията, където анализаторите могат да бъдат от много различни области, като те са по-често в научната сфера, отколкото в практиката.“*

2.2. Изследване на чуждия опит и „добри практики“ при осъществяване на предварителния и последващия контрол – в качеството му на идентификатор на проблема.

Подобен преглед на изследването на чуждия опит, правилата за взаимопомощ, обменът на информация по линия на административната взаимопомощ, сътрудничеството на държавите членки на ЕС и трети държави и обмяната на информация и най-добри практики чрез съвместни действия и трансгранични операции се намира в отделно приложение към дисертационния труд.

Тъй като различните държави членки не работят унифицирано и тълкуват законодателството по различен начин, то този факт затруднява значително осъществяването на предварителния и последващия митнически контрол. От друга страна това налага да се обърне специално внимание на специфичните практики и чуждия опит, за да се прецени как те ще се приложат адекватно. В наръчника „Customs Blueprints - Пътища към съвременни митници“¹⁶ на Европейската комисия, са публикувани митнически насоки и предложения за добри практики, към които митническият контрол да бъде в състояние да измерва своя собствен оперативен капацитет. Държавите членки на ЕС и държави от трети страни и САЩ реализират възможностите за сътрудничество и обмен на добри практики, с цел недопускане на митнически измами чрез занижаване на митническата стойност.

Лидерите на Г-20 (Group of Twenty Finance Ministers and Central Bank Governors)¹⁷ са препоръчали на Секретариата по тарифи и търговия към Световна митническа организация да проведе разследване за нелегалните финансови потоци и да докладва. Извършените анализи, в

¹⁴ Ганчева, З. Митнически контрол и администрация. Академично издателство „Ценов“, Свищов, 2016. с. 315. ISBN: 978-954-23-1135-56. Настоящият учебник „Митнически контрол и администрация“ обхваща въпросите, свързани със същността, организацията и технологията на митническия контрол.

¹⁵ P. AGRELL, R. VALLÉE, Different concepts of systems analysis, 1985. стр. 122.

¹⁶ Информацията е от сайт на Службата за официални публикации на Европейските общности в Люксембург, <http://europa.eu>) European Commission, достъпен на 24.10.2018 г.

¹⁷ група от 19 страни с най-големи икономики в света плюс Европейския съюз, представян от държавата председател на Съвета на ЕС

резултат на събраната информация, показват, че около петдесет милиарда долара годишно се „източват“ само от Африка, чрез нелегални финансови операции. Тези отклонени средства попадат в ръцете на криминални групировки, като в последствие биват използвани за финансиране на други престъпни дейности. Един от прилаганите способи при осъществяването на нелегалните финансови операции, е декларирането на силно занижени митнически стойности, с което се прикриват или узаконяват различни нелегални разплащания. Ролята на митническият контрол за противодействие на този проблем, е съсредоточена в завишаване на усилията за ограничаването на контрабандата на оръжие и наркотици, преминаваща през нелегалния пренос на големи парични суми, диаманти или злато. В тази връзка е необходима намеса и противодействие на измамите, свързани с деклариране на нереална митническа стойност. Един от основните инструменти за противодействие е обменът на информация чрез прилагане на два подхода: обмен на информация между митническите администрации и обмен на информация с финансови институции, като банки и фирми за международни разплащания.

Във Втора глава на изследването са представени няколко „добри практики“, споделени от Световната митническа организация - по казуси, неразрешени еднозначно (повече от 20 години) в държавите членки на Европейския съюз и държавите от Споразумението за икономическо партньорство между държавите от Източна и Южна Африка (ИЮА) и ЕО, както и взети или невзети решения от мнозинството¹⁸.

- Споделена „добра практика“ от Република Мавриций - казус: Определяне на митническата стойност на стоки, закупени във „Flash“ продажби в интернет аукциони.
- Определяне на митническата стойност на компютърни системи с променливи характеристики – казус: Споделена „добра практика“ от Федерална република Германия.
- Стоки, разпродавани на търг след обявяване на банкрут - казус: Споделена „добра практика“ от Швеция, относно определянето на митническата стойност на стоки, закупени на търг, организиран от синдик на банкрутирала компания.
- Изследване на предварителния и последващия контрол чрез анализ на документи - традиционен анализ на документи.

Във Втора глава на дисертационния труд е извършен **анализ на документи**, който от своя страна е пряко свързан с анализът на митническото законодателство.

Митническият контрол е специализиран вид контрол, който се изразява в различни действия на митническите органи, целящи спазването на нормативните актове, регламентиращи вноса, износа и транзитното преминаване на стоки, валутни ценности и пътници през митническата територия, както на Европейския съюз, така и в частност на Република България. Правно-нормативната уредба на митническия контрол включва редица регламенти, директиви, закони, правилници, наредби и постановления на Министерски съвет, международни Конвенции, Споразумения и др. Най-често приложение намират нормативните документи, подробно описани в допълнително приложение към дисертационния труд.

¹⁸ Информацията е от сайта на ЕК, https://ec.europa.eu/info/departments/budget_en, посетен на 15.02.2018 г.

Съгласно Митническият кодекс на Съюза, митническите органи на държавите членки могат да извършват всякакъв митнически контрол, който считат за необходим. Практиките в това отношение се различават в зависимост от държавата членка. Важен момент от етапа на осъществяването на митническия контрол е, той да се основава преди всичко на анализ на риска.

В своя Специален доклад №19/2017 Европейската сметна палата¹⁹ споделя: „Налице са сериозни слабости и недостатъци в правната рамка, както и неефективно извършване на митническия контрол от държавите членки върху вноса“, което се отразява неблагоприятно върху финансовите интереси на Европейския съюз.

Липсата на оценка на разликата между дължимите и събраните мита се отразява неблагоприятно върху оценяването на резултатите от дейността на митническия съюз от гледна точка на защитата на финансовите интереси на Европейския съюз и възпрепятства ефикасното разпределение на ресурсите за области, като например занижаване на митническата стойност.

За целите на изследването подробно са анализирани правните основания за проверките в рамките на предварителния и последващия митнически контрол, както в националното законодателство, така и в европейското, начинът на извършване на последващия митнически контрол, правомощията и задълженията на проверяващите митнически органи, правата и задължения на икономическите оператори, обект на контрола, както и задълженията на всички лица, държавни и общински органи при отправено искане от страна на митническите органи.

Според проф. Михаил Динев²⁰, обект на последващия контрол е резултатът от завършена вече дейност. В труда си той определя спецификите на последващия контрол - целенасоченост, организираност, методологическа обезпеченост и определя резултатът от последващия контрол като „подобряване на работата в следващия цикъл въз основа на конкретни санкции, насоки и препоръки от страна на извършващите го специализирани органи“. Конкретни форми на контрола са проверката и ревизията. На тях се спира проф. Динев, като ги анализира допълнително. Според него: „Проверката се проявява както при предварителния, така и при останалите форми на контрола, докато при ревизията е само последващо проявление на контрола, протича при вече създадените резултати от осъществявана дейност“.

В своя научен труд „Основни проблеми пред митническата администрация, констатирани при кандидатстващи за статут „Одобрен икономически оператор““ доц. д-р Станислава Минева - специалист в областта на мерките срещу изпиране на пари и финансиране на тероризма,²¹ очертава много проблеми, пред които се изправят митническите органи при осъществяването на предварителния контрол.

¹⁹ Информацията е от официален сайт на ЕСП, <http://publications.europa.eu/webpub/eca/special-reports/eu-customs-19-2017/bg/>, достъпен на 12.05.2018 г.

²⁰ Динев, М., Социалният контрол и трудов колектив, София, Профиздат, 1985

²¹ НАУЧНИ ТРУДОВЕ НА РУСЕНСКИЯ УНИВЕРСИТЕТ - 2010, том 49, серия 1.2, достъпни и на: <http://conf.uni-ruse.bg/bg/docs/cp10/1.2/1.2-28.pdf>, достъпен на 03.04.2019 г.

2.4. Изследване на предварителния и последващия контрол чрез прилагане на методът „Процесен анализ“ и подходът „Управление на бизнес процесите“ (Business Process Management).

Методът „Процесен анализ“ и подходът „Управление на бизнес процесите“ ще помогнат да се анализира и оцени подходящ инструментариум за усъвършенстване на предварителния и последващия митнически контрол и да се дадат предложения за практическото им прилагане.

Използването на **Процесния анализ** при усъвършенстването на предварителния и последващия митнически контрол спомага да се идентифицират етапите, действията и времевия обхват при проследяване на процесите, които протичат при тези видове контрол. Всеки етап от процеса на усъвършенстване на предварителния и последващия контрол служи за класифициране на естеството на възникналите въздействия. Чрез осъществяване на Процесния анализ в хода на усъвършенстване на двата вида митнически контрол се преминава през определени етапи при подобряването на контрола. Най-простият процесен модел е последователността от интегриране на способности преди събитието, по време и след събитието.

За изпълнение на целите на дисертационния труд е приложен основно подходът **„Управление на бизнес процесите“ (BPM)**, в качеството му на организационна стратегия. Фокусът се поставя върху моделирането, автоматизирането, управлението и оптимизирането на бизнес процесите с цел подобряване на резултатите на митническата контролна дейност. Разглеждайки в комплексност всички процеси вътре в митническия контрол, се стига до извода, че процесите засягат не само служителите, но и проверяваните лица, техните клиенти, партньори и доставчици. BPM²² подобрява видимостта, отчетността, предвидимостта на дейностите, бързината на промените, а също така съкращава разходите, грешките и времето за изпълнение. При пълното си разгръщане, управлението на бизнес процесите е и ключов фактор за повишаване и на финансовите резултати.

Известният със своите трудове в областта на конкурентните предимства и бизнес анализа Майкъл Портър, професор в Harvard Business School през 1985 година, публикува категоризация на бизнес процесите на основни и спомагателни, която се превръща в еталон за подход към бизнес процесите.

Според друг изследовател на бизнес процесите, Деминг: *„Ако не можем да опишем като процес това, което правим, вероятно не знаем какво точно правим.“*

В изследването е разгледан моделът на Деминг, който показва пътя към подобрения. Моделът стои в основата на много от съвременните концепции за развитие на бизнеса. Известен е още като "Цикъл на Шухарт", "PDCA цикъл", "PDSA цикъл" или "SDCA цикъл". Съществуват и редица други модификации на модела, които доказват приложимостта му в много области и

²² http://www.asenevtsi.com/text/tqm_text/T61.htm („Тотално управление на качеството или новата философия на бизнеса”, Петранка Филева, Христо Тужаров)

ситуации. Деминг развива идеите на Шухарт, като дава по-обща названия на всеки от етапите и добавя още един етап за анализ на получената на втория етап информация.

John Jeston и Johan Nelis²³ са изследвали аспекта на оперативното управление на BPM, анализирали са връзката на целите на организацията с управлението на бизнес процесите. Във фигурата по-долу е показана връзката на целите на организацията (митническата система) с управлението на бизнес процесите.



Авторите М. Hammer и J. Champy²⁴ дефинират хората, обслужващи целия процес от край до край като процесен работник (case worker). Според тях, когато не е възможно да се възложат задачите за изпълнение на един процес само на един работник, тогава се формира т.н. процесен екип (case team).

Във връзка с осъществяването на комплексност на изследването, наличието на субективни и специфични фактори при оценяването на митническия контрол, би могло да се приложи и смесен подход при провеждане на изследването. При избора на алтернативи за действие по проблема могат да бъдат приложени различни подходи²⁵. Така например, може да бъде приложено изследване, свързано с използване на статистически данни от официални източници на информация. Предвид спецификата на митническия контрол и наличието на недостатъчна и количествено неизмерима информация, обаче се очертава по-подходящ за автора подход, а именно разработка и предложение на приемлив модел за анализ и оценяване изпълнението на законовите разпоредби на митническото законодателство.

Усъвършенстване на работните процеси, протичащи при осъществяването на предварителния и последващия митнически контрол

В дисертационният труд процесният метод и подходът управление на бизнес процесите представят митническия контрол – предварителен и последващ, като система от процеси. В тази система, за всеки процес могат да се определят „входове“, „функции на преобразуване“ и

²³ John Jeston and Johan Nelis. Business Process Management Practical Guidelines to Successful Implementations. Published by Elsevier Ltd. Oxford. USA

²⁴ Hammer. M and J. Champy. Reengineering the Corporation: a Manifesto for Business Revolution. Harper Collins Publisher, Inc., NY. 1993

²⁵ Рузавин Г.И. Методиката на научните изследвания, М. ЮНИТ-ДАНА, 1999.

„изходи“, за да може вътрешните и външните им взаимодействия да се опишат и анализират. Целта на това е да се представят всички логически и качествени предимства и недостатъци, както и да се разкрият възможности за усъвършенстване на процесите и на техните взаимодействия. В тази връзка следва да бъдат отчетени и някои специфични особености:

- процесите са свързани със създаване, получаване и обработване на информация;
- процесите се изпълняват по силата на нормативен акт;
- клиенти на процесите са граждани и икономически оператори (фирми).

Усъвършенстването на работните процеси в митническия контрол се основава и на **системния анализ**. За целите на изследването, ще разглеждаме митническия контрол като интегрирана система от взаимосвързани компоненти. При извършването на промени в един от компонентите, е необходимо да се анализира влиянието му върху останалите компоненти:

- човешки ресурси;
- работни процеси;
- информационни технологии;
- административни услуги - резултати от изпълнението на работните процеси;
- клиенти – граждани и икономически оператори или фирми;
- други администрации, с които се осъществява взаимодействие по повод изпълнение на законови функции;
- правна рамка;

Анализът на работните процесите в митническия контрол (предварителен и последващ) преминава през следните етапи:

- Подготовка за изпълнение на дейностите по описание и анализ;
- Описание на работните процеси в текущо състояние;
- Анализ и подобряване на работните процеси;
- Проектиране на процесите в бъдещо състояние и внедряване;
- Мониторинг и контрол на работните процеси.

Дефиниране на очаквани ползи и резултати

Работните процеси, чрез които се осъществява предварителния и последващия митнически контрол, са свързани чрез своите входове (данни, документи, ресурси и др.) и изходи (резултатите). Те предоставят както данни, документи и ресурси за други процеси, така и крайни резултати (заявената услуга) на крайните потребители. При осигуряване на съответствие между резултатите (на изхода) на даден процес и изискванията (на входа) на всеки следващ процес във веригата от свързани процеси се цели постигане на качеството на крайния резултат (услугата за клиента – граждани и икономически оператори).

Очакваните ползи и резултати не се отнасят до самите организационни мерки, които следва да бъдат внедрени, а се представят ползите, произтичащи от разрешените проблеми. Те могат да се отнасят до:

- повишаване удовлетвореността на клиентите – фирми и граждани;
- облекчаване документооборота в администрацията;
- внедряване на нов канал за заявяване на услуга;
- съкращаване срока за предоставяне на административна услуга;
- подобряване обмена на данни с други институции;
- повишаване удовлетвореността на служителите.

За постигане на по-голяма прозрачност, яснота и проследимост на изследването, авторът е избрал подход за таблично представяне на различните специфични етапи, през които е изминал:

- **анализ на работните процеси в текущото състояние** на митническия контрол;
- **етапът, касаещ усъвършенстването на работните процеси;**
- **етапът „Проектиране на процесите в бъдещо състояние“ и**
- **етапът „Внедряване“.**

В първата колона на таблиците са представени предварително определените цели, входящата информация, основните стъпки, резултатите и приложимите методи и техники. Във втората колона е описана възможността за тяхното третиране. Проектирането на процеса за бъдещото състояние на митническия контрол обхваща основните характеристики на изпълнението, като например: Кои стъпки и дейности в процеса се променят, отпадат или се добавят нови?; Как се променят документите, използвани в процеса например, служебно събиране на данни и т.н.;

В хода на изследване на работните процеси е необходимо да се спазват следните условия:

Проследимост: Необходимо е да се осигури проследимост на изискванията в следващите етапи на реализация и контрол на процесите в реални условия, включително съответствие между изискванията за промяна и съставните части на организационната среда и техническата инфраструктура – отговорности, хора, софтуерни системи и др.

Обезпечаване на човешки ресурси за изпълнение на новите процеси

Усъвършенстването на предварителния и последващия контрол е свързано с предприемане на инициативи и проекти за промени, което изисква време. Също така е свързано и с ефективното участие на служителите в митническата администрация. Ръководителите в съответните звена са отговорни да осигурят правилното участие на избраните служители и да следят за тяхното изпълнение. Голяма част от усъвършенстването на процесите могат да се реализират чрез одобрен план за действие в малки групи, като се очакват бързи резултати в рамките на съществуващата структура и при съществуващото разпределение на роли и отговорности на служителите.

Усъвършенстването на предварителния и последващия контрол би могло да бъде и в резултат на още по-големи промени в начина на работа, които изискват и допълнителни ресурси, както материални, така и човешки. Също така, усъвършенстването на предварителния и последващия контрол налага участието на няколко администрации, за

които трябва да се инициират проекти с определен обхват, срок и бюджет, и да се управляват като система от процеси (иницииране, планиране, изпълнение, контрол и приключване), съгласно възприетите международни стандарти и добри практики за управление на проекти.

Важен фактор за внедряване на подобренията или усъвършенстването е осигуряване на съответствие с промените на управленската практика по отношение на: организационното развитие, организационната структура и организационната култура.

Усъвършенстването на предварителния и последващия митнически контрол е свързано с промени в стъпките на работните процеси или средствата, чрез които се изпълняват (автоматизация, информационни системи, първични регистри и др.). Това налага изясняване и документиране (в длъжностни характеристики, правилници и др.) на промените в ролите и отговорностите на служителите, ангажирани в осъществяването на митническия контрол. Това може да бъде свързано и с промени в регламентиранията отношения между различни звена в една администрация или между различни администрации, особено в случаите на служебно събиране на данни и използване на външни регистри.

Изводи и обобщения от Втора глава:

След описаното във Втора глава на дисертационния труд, би могло да се обобщи, че чрез прилагане на избраните за основни - „Процесен метод“ и подходът „Управление на бизнес процесите“, в качеството му на организационна стратегия, изследването се фокусира върху моделирането, автоматизирането, управлението и оптимизирането на бизнес процесите. Целта, която се преследва е постигане на подобряване на резултатите в митническата контролна дейност.

Важно е да се подчертае, че при анализиране на чуждия опит се съизмерват практики на други държави членки на Европейския съюз, анализират се практики за борба с измамите, съблюдава се мястото на предварителния и последващия контрол в митническата контролна дейност, анализира се и информацията на статистическата служба на Европейския съюз – Евростат, за превенция и ограничаване на митническите измами и нарушения.

По отношение на мерките за анализиране и изследване на елементите на системата - предварителен и последващ митнически контрол, в тяхната взаимосвързаност, би могло да се обобщи, че с помощта на подбраните методи на изследването, се постига идентифициране на несъвършенствата във функционирането на тази система.

Чрез анализиране на причините за възникването на проблемите и несъвършенствата, както и възможността да се предложат мерки и начини за усъвършенстване на функционирането на системата предварителен и последващ контрол, се цели постигане на

целта - значителното намаляване на митническите измами и нарушения, както и минимизиране ефектите от тези измами.

Трета глава

Усъвършенстване на предварителния и последващия контрол в структурата на Агенция „Митници“

В Трета глава на дисертационният труд е направен анализ и оценка на рисковете в предварителния и последващия митнически контрол. Съгласно предложения теоретичен модел във Втората глава на изследването, се анализират стъпките, техниките, рисковете и възможностите за тяхното третиране, съчетанието на подходи, основани на системи и на търговски операции, относими на предложените мерки и възможността те да бъдат усъвършенствани.

Осъществяването на проверки в помещенията на операторите преди (предварителен контрол) и след предоставянето на митническото разрешение или след митническото оформяне (последващ контрол) е форма на митническия контрол.

Предварителният и последващият митнически контрол са взаимосвързани, като при тяхното извършване се цели да се гарантира, че присъщите рискове са отчетени и че ще бъде постигната защита на Съюза от нелоялна и незаконна търговия при подпомагане на законната стопанска дейност на икономическите оператори.

В научното изследване са направени предложения за усъвършенстване на работните процеси в предварителния и последващия митнически контрол, действащи като единна система. Предложенията са подчинени на логическа последователност от етапи, стъпки, предпоставки, методи и техники, резултати, приложими при извършване на подобрение на процесите хода на извършване на предварителния и последващия митнически контрол. Усъвършенстването на управлението на работните процеси в тези два вида митнически контрол има ключово значение за функционирането на системата като цяло. Чрез описанието на работните процеси се изгражда структуриран модел на начина, по който се реализира предварителния и последващия митнически контрол.

В своя Специален доклад № 19/2017²⁶, Европейската сметна палата е установила, че липсва хармонизирано и стандартизирано прилагане на митнически контрол от държавите членки, което да гарантира еднакво равнище на митнически контрол в целия Съюз, с цел да не се предизвиква антиконкурентно поведение на различните входни и изходни пунктове на Европейския съюз. От друга страна, правилата на ЕС се прилагат заедно с националните правила, при условие, че националните правила не противоречат на правилата на ЕС.

3.1. Предварителен контрол.

²⁶ Сайт на ЕСП, <https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/eu-customs-19-2017/bg/>, достъпен на 10.02.2018 г.

Би могло да се каже, че целта на предварителния контрол е да се гарантира, че проверяваното лице е в състояние да изпълни условията и да отговори на критериите за исканите разрешения или режими и да предостави точна информация. Предварителният контрол включва проверка на управлението, организацията, вътрешните процедури или вътрешните системи на оператора. Този вид контрол има специфично място в рамката на цялостния контрол и оценката на даден икономически оператор от гледна точка на риска. Предварителният контрол, по принцип, започва след подаването на заявление от

икономически оператор за конкретно облекчение по митнически режими или митническо направление на стоки. Съществените предварителни проверки могат да бъдат разделени на 2 категории:

- Аналитични процедури (изследване и съпоставяне на взаимовръзките между данните, за да бъдат открити областите на потенциални нередности),
- Проверки на подробностите по търговските операции (получаване на доказателства направо от търговските операции).

Рискове при предварителния контрол:

- Икономическият оператор използва облекчения, за да избегне забрани или ограничения;
- Водената отчетност не позволява извършването на митнически контрол;
- Икономическият оператор не поддържа подходящи процедури, които да осигуряват точността на информацията, предоставяна пред митницата;
- Представителите на икономическия оператор не са запознати с изискванията за опростяванията или в миналото имат случаи на неспазване;
- Размерът на предоставеното обезпечение не е достатъчен;
- Не всички стоки, които се въвеждат в помещенията на икономическия оператор, се завеждат в счетоводната документация,
- Митническата декларация не отговаря на счетоводната документация на оператора. Това може да доведе до недеклариране на стоки пред митницата или до погрешно деклариране на стойността, тарифата или произхода,
- Икономическият оператор не пази придружаващи стоката документи или те не отговарят на митническата декларация.

В дисертационният труд е направена съпоставка на оценката на присъщия риск с оценката на контролния риск, която от своя страна определя оценката на приемливата степен на риск за разкриване. Използвайки логическа последователност от етапи, стъпки, предпоставки, рискове, методи и техники за третиране на проблемите, авторът прави предложения за подобрене на процесите, протичащи в хода на предварителния митнически контрол.

- **Анализ и подобряване на работните процеси в предварителния контрол – предложения.**

В Трета глава на дисертационният труд са направени предложения за усъвършенстване на предварителния митнически контрол, съобразени и с настъпилите промени в митническото законодателство. При извеждането на тези предложения, авторът се фокусира върху критериите, които следва да бъдат проверени, присъщите рискове, които биха могли да възникнат и в тази връзка е достигнат резултат – предложение за контролни действия, които биха били релевантни към рисковете и полезни за тяхното третиране. Изследването цели създаване на прозрачност, отчетност и проследимост на процесите в предварителния митнически контрол. Както беше отбелязано по-горе, промените се налагат във връзка с влизането в сила на новото митническо законодателство от 01 май 2016 година. За по-голяма яснота, етапите на подобрене и усъвършенстване са отразени в Схема за усъвършенстване на предварителния митнически контрол (в дисертационния труд).

С цел да се осигури съответствие с изискванията и да се гарантира, че съответните свързани рискове са отчетени (подобрене, усъвършенстване на процеса на предварителния контрол), и предвид факта, че този вид митническият контрол не се извършва в момента на освобождаването или вдигането на стоките, авторът предлага да бъдат извършени подходящи предварителни проверки и на други етапи.

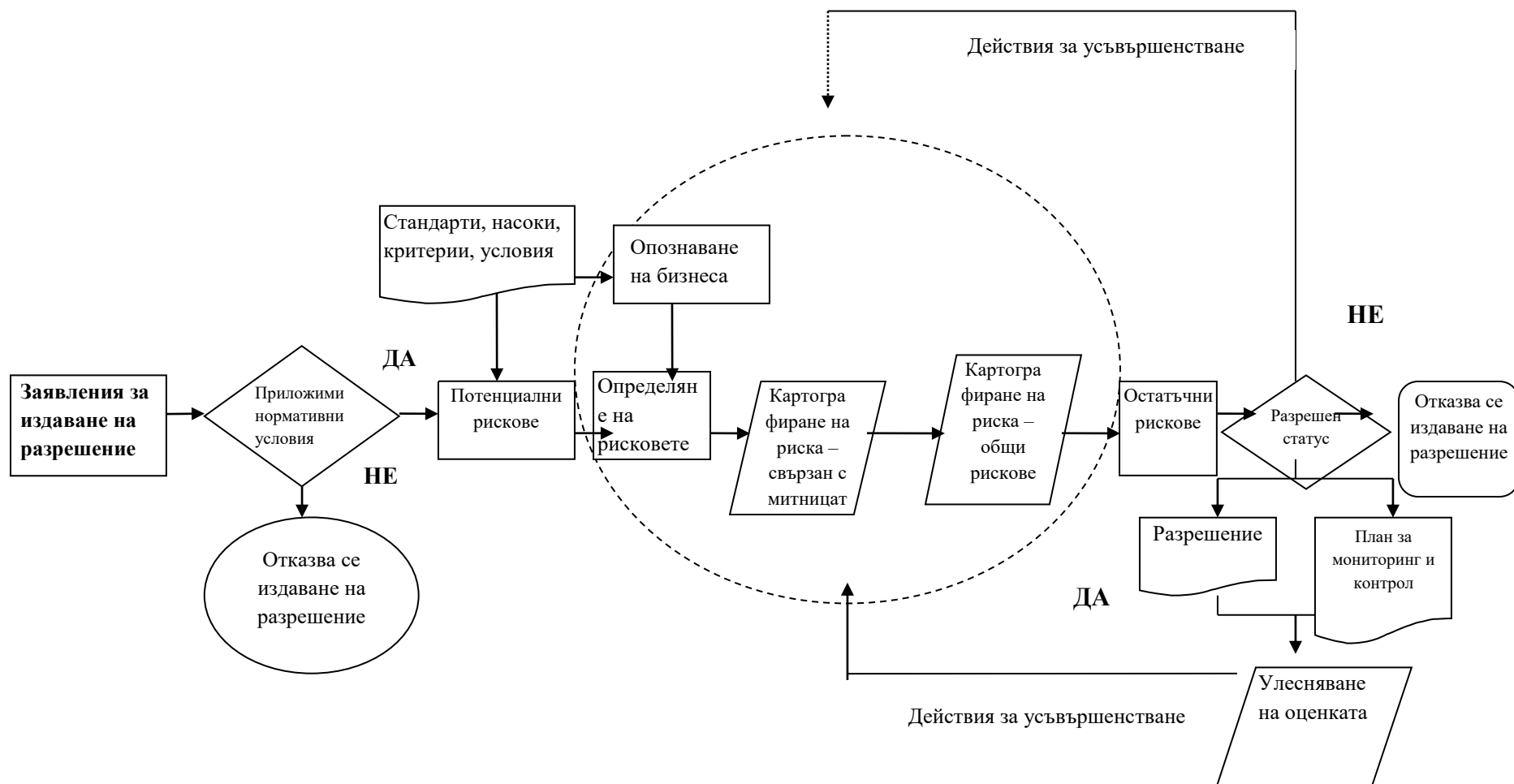
Дисертационното изследване цели създаване на прозрачност, отчетност и проследимост на процесите в предварителния митнически контрол. Нужните промени във връзка с влизането в сила на новото митническо законодателство от 01 май 2016 година, са предложени в Схемата за усъвършенстване на предварителния митнически контрол.

С цел да се осигури съответствие с изискванията и да се гарантира, че съответните свързани рискове са отчетени (подобрене, усъвършенстване на процеса на предварителния контрол), и предвид факта, че този вид митническият контрол не се извършва в момента на освобождаването или вдигането на стоките, авторът предлага да бъдат извършени подходящи предварителни проверки и на други етапи.

Важно е да се отбележи също, че при предварителния контрол, инициативата за проверка идва от проверяваното лице, а при последващия контрол, инициативата е на митническият орган.

Може да се обобщи, че в предложената Схема за усъвършенстване на предварителния митнически контрол, описаното в Глава Втора и Трета на настоящото изследване, отнасящо се за предварителния контрол, е отразено.

Схема за усъвършенстване на предварителния митнически контрол



3.2. Последващ контрол.

3.2.1. Описание на работните процеси към настоящият момент.

При провеждане на проверките в рамките на последващия контрол се взема предвид утвърденото „Методическо ръководство за митнически проверки в рамките на последващия контрол“ от 21.01.2013 г., но нови национални указания, релевантни към новото митническо законодателство (01 май 2016 г.) към настоящият момент няма създадени и утвърдени.

Както беше споменато в предходните две глави, **последващата проверка** има за цел да установи наличието на неприемливи практики, свързани с попълването на митнически декларации, тарифното класиране на стоките, определяне на митническата и статистическа стойност на стоките, определяне произхода на стоките, заплащането на митата и другите публични държавни вземания събирани от митническите органи, наличие на контрол върху подизпълнителите и т.н. При осъществяването на последващ контрол могат да се предприемат всякакви действия, за да бъде гарантирано спазването на митническите правила и, където е уместно, на други разпоредби, приложими за стоките, които са обект на митнически надзор. Могат да се извършват и всички необходими проверки, за гарантиране правилното прилагане на митническите правила, уреждащи въвеждането, напускането, транзита, трансфера и специфичното предназначение на стоки, които се придвижват между митническата територия на Съюза и трети държави, и наличието на стоки, които нямат статут на Съюза. Тези проверки могат да включват физически проверки, документни проверки по данните от декларацията, проверки за наличието и автентичността на електронни или писмени документи, проверяване на съответната счетоводна документация или други видове отчетност, инспектиране на средствата за транспорт, багажа или стоките и извършването на официални проучвания и т.н.

Последващият митнически контрол се извършва след вдигането на стоките, като се инспектират търговските документи и данните, свързани с митническите операции, а също така и последващите търговски операции. Такава инспекция може да се извършва и в помещенията на проверяваното лице, на което и да било друго лице, пряко или непряко свързано със сделката, или на всяко друго лице, което притежава съответните документи или данни за търговски цели. Във връзка с митническия контрол, всяко лице, пряко или непряко свързано с въпросните операции, следва да предостави на митническите органи пълната изисквана документация и информация, независимо на какъв носител, и да оказва цялото необходимо съдействие. Необходимо е документите, свързани с вносните и износните операции да бъдат архивирани и запазени за периода, предвиден в действащите разпоредби, но най-малко в продължение на три календарни години.

Последващият митнически контрол следва да се основава на оценка на риска, като се използват и автоматизирани техники за обработка на данните, за да бъдат открити и количествено определени рисковете. Трябва да бъдат предприети необходимите мерки за оценка на риска въз основа на критерии, разработени на национално или на съюзно ниво. Някои проверки, обаче следва да се подбират на случаен принцип. Към настоящият

момент, етапите на извършване на проверките в рамките на последващия контрол са както следва:

- **Планиране и подбор.** Този етап влияе и определя следващите етапи. Задачите в този етап се изпълняват на централно и на териториално ниво.
- **Етап за подготовка** – след селекцията се преминава към този етап, като проверяващият определя подхода си за провеждането на проверката в рамките на последващия контрол.
- **Етап на изпълнение** – към този етап на изпълнение, проверката в рамките на последващия контрол може да включва:
- **Етап на докладване и последващи действия**
- **Етап на преглед** – този етап се извършва, както на териториално ниво, така и на централно и включва:

По отношение на **областите на контрол** - областите на контрол са разделени на три различни групи: внос, митнически икономически режими и износ. За постигане на по-голяма яснота и проследимост на различните специфични области за последващ контрол, както и съпътстващите го рискови области в дисертационния труд е разработена подробна схема.

По отношение на основният риск от занижаване на митническата стойност, в изследването се анализират данни от осъществена инспекция, извършена в Словакия през декември 2016 г., където Европейската Комисия е установила огромни нередности. (при внос, обхванат от МП 42, където вносителят обикновено се намира в друга държава членка, което от своя страна затруднява борбата с това нарушение посредством последващ контрол, митническата стойност е драстично занижена).

Също така, според ОЛАФ приблизително 57 % от целия предполагаем внос със занижена стойност от Китай в областта на текстилните изделия и обувките, се оформя по МП 42, въпреки че само 16 % от вноса се оформя по тази процедура.

Тъй като основен и най-голям от митническите измами и нарушения, е делът на неправилно определената митническа стойност, то изследването е фокусирано основно върху нея. Коректното определяне на митническата стойност е основата за определяне на размера на митата, които следва да бъдат платени. Най-често митата се изчисляват като процент от стойността на стоките (*ad valorem*). Митническата стойност е важна за изчисляването на и на ДДС и затова е важно да бъде известна точната митническата стойност, тъй като тя ще окаже влияние върху дължимите мита и ДДС.

Много висок е рискът от неправилно определена митническа стойност, в резултат на неспазването или погрешното прилагане на митническото законодателство, недостатъците в действащата нормативна уредба, съществуващите ограничения на нормативната база, несъвършенства в организацията на митническата контролна дейност, както и наличието на противоречие във функционирането на Единния пазар. В научната сфера, този проблем не е наблюдаван и анализиран в достатъчна степен, както с цел

усъвършенстване на предварителния и последващия митнически контрол, така и за разкриване и предотвратяване на митническите нарушения.

Ето защо, е необходимо да се определят съществуващите проблеми и предизвикателства в митническия контрол, като се обърне внимание и се оценят съществуващите фактори в митническия контрол и се прецени потенциала на митническия последващ контрол, основан на одит.

- **Анализ и подобряване на процесите в последващия контрол.**

За целите на изследването, следва да се уточни, че правното основание на митническата стойност на внасяните стоки е договорната им стойност, т.е. това е действително платената или подлежащата на плащане цена за стоките при продажбата им за износ с местоназначение в митническата територия на ЕС, коригирана при необходимост.²⁷ При положение, че не може да се използва договорната им стойност, трябва да бъдат използвани вторични методи за определяне на митническата стойност.²⁸

Основните рискове при определянето на митническата стойност са:

- **Определяне на по-ниска стойност:** на внасяните стоки; пропускане на суми от стойността, които трябва да бъдат включени, като роялти, комисионни, транспортни и застрахователни разходи и т.н.
- **Определяне на по-висока стойност:** на внасяните стоки (например може да са приложими антидъмпингово мито или забрани за внос на стоки под определено ценово равнище, при някои земеделски продукти може да бъде определена по-висока стойност, за да се избегне плащането на по-високи мита и т.н.); на изнасяни стоки (например за възстановяване на ДДС, върнати стоки).
- **Прилагане на погрешен метод за остойностяване.** При определяне на коректната митническа стойност е необходимо да бъдат идентифицирани рисковете: - общи²⁹ и специфични³⁰, които да бъдат изследвани в хода на проверката:
 - риск от определена митническа стойност в нарушение на разпоредбите на глава трета „Стойност на стоките за митнически цели“ от МКС;
 - риск от неправилно тарифно класиране;
 - риск от определяне на неправилен произход;
 - риск от грешно подадена информация към митническите органи при изготвяне на митническата декларация;
 - риск от прилагане на преференциални ставки на митата, без наличието на редовен документ, удостоверяващ това право;

²⁷ В съответствие с член 70, 71 и 72 от МК на Съюза.

²⁸ член 74 от МК на Съюза.

²⁹ Под общи рискове, следва да се разбират рискове, които са присъщи за всички икономически оператори, съобразно заеманото място в международната верига за доставки

³⁰ Под специфични рискове, следва да се разбират рискове, които са присъщи за конкретния икономически оператор, съобразно дейността му

- риск от определяне на некоректен размер на антидъмпингови или изравнителни мита.

В дисертационният труд по-подробно са описани предложените контролни техники и стъпки, целящи усъвършенстване на последващия контрол при коректното определяне на митническата стойност. Те са свързани с обследване на отделни вписвания в счетоводната документация с необичайни стойности, необичайни описания, (те могат да бъдат знак за допълнителни плащания или за плащания, които не са декларирани в митническите декларации), Всички тези предложения са изведени на база извършен комплексен анализ на състоянието на митническия последващ контрол.

В дисертационното изследване подробно е разгледан и основният въпрос: **„Как да се установяви действително платената или подлежащата на плащане цена?“** В тази връзка, авторът е предложил различни контролни действия, приложими към различните етапи при установяването на действително платената или подлежащата на плащане цена, в това число са засегнати и добавените елементи към цената.

За по-ясно визуализиране на акта на извършване на проверка по реда на последващия контрол, както и за верификация на процеса при коректното определяне на митническа стойност, в изследването е представено направено статистическо изследване. Чрез анализ на статистически подбор на извадки, избор на правилен метод за определяне на митническата стойност и други контролни действия, е извършена оценка на резултатите, установена е съществеността на грешките. В изследването е взето предвид разпределението на Поасон, свързано с фактора на риска.

В допълнение на казаното до тук, може да се добави, че в Европейския съюз се прилага международно приетата концепция за "митническа стойност". Концепцията е установена от Споразумението за митническа стойност на Световната търговска организация (СТО) - Споразумение за прилагането на член VII от Общото споразумение за митата и търговията от 1994 г. Всички държави, които са членове на СТО са задължени да прилагат това споразумение, а някои държави, които не са членове на СТО също избират да я приемат, което означава, че тя се прилага в огромна част от цялата международна търговия. Методите за определяне на митническа стойност трябва да бъдат прилагани в предвидения ред, както следва:

➤ **Първичен метод или метод на договорната стойност.**

➤ **Вторични методи:**

1. Договорна стойност на идентични стоки;
2. Договорна стойност на сходни стоки;
3. Стойност, основана на единична цена или метод на най-голямото сборно количество;
4. Изчислена стойност;
5. Метод на предходна стойност.

В 95% от търговията в Европейския съюз се използва първичния метод на договорната стойност, като в дисертационното изследване подробно са изброени и условията, които задължително следва да бъдат изпълнени.

По отношение приложението на методът „**Анализ на документи**“, с който се цели постигане на подобрене (усвършенстване) на процесите в митническия контрол, може да се обобщи, че този метод е използван, за да бъдат очертани важните за проучване документи, като: счетоводна документация, договори и споразумения, фактури (фактури за комисионни, фактури за закупуване, фактури за спедиция, товарителници, фактури за извършени услуги), митнически документи и декларации за митническата стойност, кореспонденция и т.н. Използвайки този метод е обърнато особено внимание на сметките, договорите и различните разходи (транспортни, застраховки, роялти, тоу-хау и т.н).

Съобразявайки се с възможностите на подхода „**Управление на бизнес процесите**“, авторът е предложил допълнителни контролни действия за различните етапи от проверката, като например:

- По отношение етапа на **събиране на информация**;
- По отношение – **извършване на анализ на риска** и преминаване към **подбор на търговски операции за проверка**;
- По отношение - **запознаване с установените практики на оператора**;
- По отношение - **извършване на проверки по същество**;
- По отношение изискване на **взаимопомощ по линията на международното сътрудничество**.

В допълнение към изложеното по-горе, тъй като митническият съюз попада в изключителната компетентност на ЕС, то държавите-членки *ipso facto* са се съгласили, че действията в контролната митническа сфера ще бъдат приложени по-добре, на равнището на ЕС. Правната рамка на ЕС обаче, сама по себе си не гарантира в достатъчна степен правилното функциониране на митническия съюз. В този аспект са и предложените **помощни мерки**, целящи прилагане на митническото законодателство по последователен и хармонизиран начин. Важно е да се обърне внимание и на факта, че много дейности в митническата сфера са от трансгранично естество и поради това не могат да се осъществяват по ефективен и ефикасен начин от отделните държави членки.

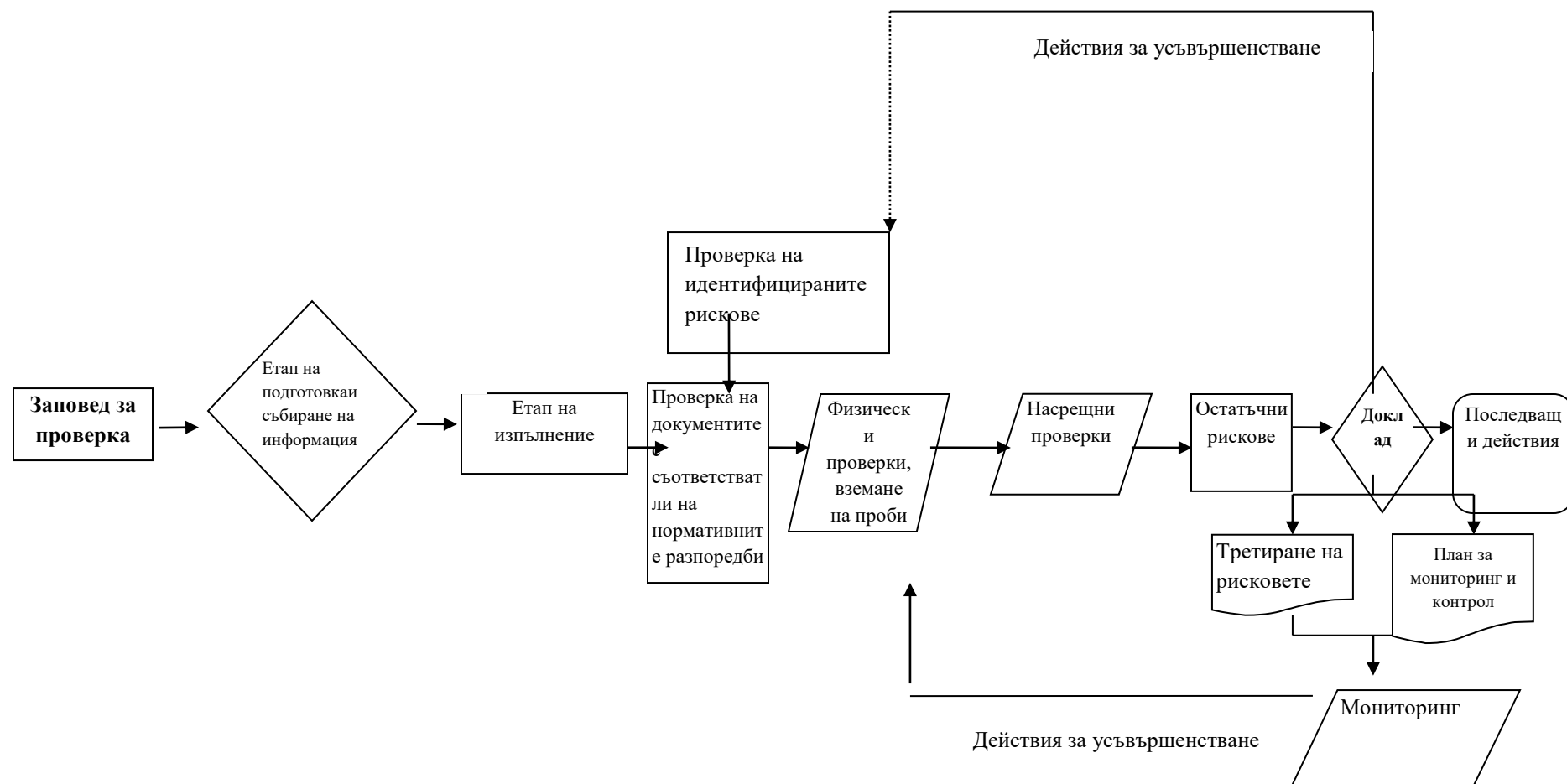
Във фигурата по-долу е представена **Схема за усвършенстване на последващия митнически контрол**. В схемата е са отразени предложените в дисертационното изследване последователни стъпки, етапи, анализ, дефиниране на нормативните изисквания, за постигане на усвършенстване на този вид контрол.

Може да бъде обобщено, че при избора на работен процес за анализ са взети предвид всички съпътстващи стъпки по пътя от точката на възникване на необходимостта от последващ контрол (начало) до точката на предоставянето на резултата – извеждане на констатации, докладване (край). Отправна точка при анализа на работните процеси е целта, която се поставя към всеки от тях – действия за усвършенстване.

В тази връзка, на базата на извършения комплексен анализ, е изведено предложение - действията по усъвършенстване да бъдат приложени на етапът на извършване на същинската проверка, като се премине през всичките и етапи.

Следва да се има предвид и разликата между двата вида митнически контрол - инициативата за проверка. В случая на извършване на проверката по реда на последващия контрол, инициативата е на митническият орган. Проверката започва със заповед (вход) и завършва с Констативен доклад (изход).

Схема за усъвършенстване на последващия митнически контрол



Изводи и обобщения от Трета глава:

В Трета глава на дисертационния труд е направен анализ на работните процеси, протичащи при осъществяването на предварителния и последващия митнически контрол, като е описано какво е текущото им състояние. На тази база са изведени предложения за усъвършенстване на предварителния и последващия митнически контрол.

Направени са анализ и оценка на приложимостта на основните методи в изследването - Процесен анализ и Управление на бизнес процесите, като са изведени основните фактори, необходими за подобряване на работните процеси. В тази връзка е извършен и анализ на документи, включващи правната уредба и актове на Европейския съюз и България, ведомствени и статистически данни.

Използвайки системният метод, са анализирани икономическите явления, присъщи за двата вида митнически контрол, които от своя страна също са разгледани в тяхната взаимна връзка и според мястото им в системата.

Чрез методът „Анализ на добри практики“ е постигнато запознаване с чуждия опит, среда и подобни внедрявания и иновации в изследвания проблем. За по-ясно визуализиране на акта на извършване на проверка по реда на последващия контрол, имащ за цел коректното определяне на митническа стойност, е представено статистическо изследване. Чрез анализ на статистически подбор на извадки, избор на правилен метод за определяне на митническата стойност и други контролни действия, е извършена оценка на резултатите, установена е съществеността на грешките. В изследването е взето предвид разпределението на Поасон, свързано с фактора на риска.

Можем да обобщим, че на база всички, предвидени в изследването методи, като: сравнителният анализ, методът „Анализ на добри практики“, системният анализ, анализ на документи, процесният анализ и подходът „Управление на бизнес процесите“, авторът достига до конкретни изводи и прави предложения за проектиране на процесите, протичащи в предварителния и последващия контрол в бъдещо състояние.

Потвърждава се идеята на автора, че предварителният и последващият контрол имат слабости, заради което се нуждаят от усъвършенстване. От своя страна мерките за усъвършенстването на предварителния и последващия митнически контрол, следва да се основават на задълбочено познаване и системно изследване на факторите, които ги обуславят.

Заклучение

В хода на научното изследване се потвърди актуалността и значимостта на темата за усъвършенстването на предварителния и последващия контрол. Актуалността се свързва с необходимостта от изследване на функционирането на системата за митническия контрол, несъвършенствата ѝ, произтичащи от ограниченията на нормативната база и от дефекти в организацията на митническата контролна дейност, както и необходимостта от ограничаване на митническите измами и контрабандата и запазването на фискалните интереси както на Европейския съюз, така и на Република България.

По отношение мерките за усъвършенстването на предварителния и последващия митнически контрол, то те следва да се основават на задълбочено познаване и системно

изследване на факторите, които ги обуславят. Влиянието, което оказват тези фактори, показва, че е необходимо те да бъдат анализирани задълбочено и комплексно, чрез изследване и оценка на сегашното състояние на тези видове контрол.

В заключение може да се каже, че целта да се усъвършенства предварителния и последващия митнически контрол, е постигната. Изпълнени са и всички, поставени в началото на изследването задачи. Тезата на дисертационния труд, че предварителният и последващият контрол имат слабости, заради което се нуждаят от усъвършенстване, като за тази цел могат да бъдат приложени най-различни изследователски подходи и методи, беше доказана. На базата на извършения критичен анализ на съществуващата система за предварителен и последващ контрол и възможностите за усъвършенстването им, са направени изводи, че митническият контрол в двете си форми, следва да бъде адаптиран и хармонизиран. При изследване относно приложимостта на метода анализ на риска, за митническите режими с най-висок потенциален риск, авторът е направил предложения за справяне с проблемите във функционирането на системата на митническия контрол.

Потвърдена е също така необходимостта от национално и международно сътрудничество, както и важността на използването на съвременни техники за анализ на риска, за необходимостта от правилното определяне на митническата стойност на декларираните стоки, на анализа на митническия контрол като цяло.

При разработването на дисертационното изследване възникнаха някои трудности, които основно бяха свързани с липсата на достатъчно данни, характеризиращи предварителния и последващия митнически контрол. Направена бе оценка на трудностите и проблемите при проследяването на случаи с измама, съчетано с влиянието на митническия контрол върху тях. Независимо от трудностите, с помощта на избраните методи, изследването се фокусира върху поставената цел в дисертационния труд, а именно да бъдат изследвани детайлно елементите на системата предварителен и последващ митнически контрол в тяхната взаимосвързаност, да се идентифицират несъвършенствата във функционирането на тази система, да се анализират причините за възникването им и вследствие на всичко това, да се предложат мерки и начини за усъвършенстване на функционирането на системата предварителен и последващ контрол, за да се постигне значително намаляване на митническите измами и нарушения, както и минимизиране ефектите от тези измами.

Може да се обобщи, че в дисертационният труд е направено описание на текущото състояние на работните процеси, протичащи при осъществяването на предварителния и последващия митнически контрол. Направен е анализ за необходимостта за подобряване на работните процеси, и в тази връзка е извършено проектиране на процесите, протичащи в предварителния и последващия контрол, в бъдеще.

В заключение би могло да се обобщи, че митническият контрол се сблъсква с бързо променяща се среда: нарастващата международна търговия, глобалните заплахи като тероризма, организираната престъпност, промените на климата и новите рискове, като търговията с опасни стоки, затова той трябва да се усъвършенства. Митническите служби имат информация за всяко движение на стоки, които се внасят или изнасят от ЕС, прилагат

сложни системи и методи за контрол над всички видове стоки. Стоките, които се въвеждат в държавите членки от държави, извън митническата територия на ЕС, подлежат на митнически контрол и заплащане на мита, преди да бъдат допуснати за свободно обращение на територията на Съюза. Поради тази причина, би могло да се помисли за създаване на изследвания, проучвания и др. действия, насочени към предотвратяване на митническите нарушения, измамите във връзка с коректното определяне на митническата стойност, както и към ограничаване на контрабандата. Допълнителни насоки за провеждане на бъдещи изследвания могат да бъдат отношенията на фирмите и гражданите от една страна, и от митницата, от друга страна. Също така е много важно осъществяването на добър диалог между държавата и гражданите по отношение на прилагането на митническия надзор и контрол, чрез ясни регулации и закрила на добросъвестните икономически субекти.

Авторът предлага, направеното изследване да има приложение в Република България, в сферата на работещите и обучаващите се в областта на митническия контрол.

Научна новост на дисертационния труд.

Поставянето и намирането на конкретни отговори в дисертационния труд на въпросите, свързани с теоретичния анализ на последващия контрол и на предварителния контрол, изследването на спецификите при прилагането им в системата на митническия контрол, както и изследване на влиянието на тези видове контрол при намаляване на риска от неплащане на публични вземания от икономическите оператори, дава основания постигнатите резултати в разработката да бъдат оценени като новост.

Приноси в дисертационния труд.

1. На основата на комплексния анализ на теорията за митническия контрол, на практическите примери и на характеристиките на предварителния и последващия контрол, са идентифицирани проблеми в прилагането на митническия контрол.
2. Сравнено и оценено е текущото състояние на предварителния и последващия митнически контрол;
3. Изследвана е същността на понятието митническа стойност и митническия контрол върху нея, като са направени и препоръки за подобрене на последващия контрол при определяне на коректната митническа стойност;
4. Формулирани са конкретни препоръки и мерки за усъвършенстване на предварителния и последващия контрол, както и мерки за подобряване на дейността на проверяваните икономически оператори, свързани с външнотърговската им дейност.
5. Базирано на извършения методологически анализ е формулирано предложение, диалогът между държавата и гражданите по отношение на прилагането на митническия надзор и контрол, да става чрез ясни регулации и закрила на добросъвестните икономически субекти.

Списък на публикациите, свързани с дисертационния труд.

1. Стоянова, З., „Стратегия за подобряване имиджа на Агенция „Митници“ в публичната среда“, Медийна среда, публична и стратегическа комуникация – Сборник с доклади от международен научен форум, организиран от катедра „Медии и обществени комуникации“, УНСС, 2018 г., ISBN 978-619-232-086-7, стр.449-457.

2. Стоянова, З., „Необходимостта от ефикасен контрол на гранично пропускателните пунктове, осъществяван от компетентните служители от МВР и Агенция „Митници“, в електронен вид в електронно научно издание на катедра „Политология“, във връзка с Годишна научна конференция „България – 140 години модерна българска държавност“ на 01 юни 2018 г., УНСС, декември 2018, ISBN 978-619-232-151-2, стр.332-338.

3. Стоянова, З., „Управлението на риска като техника, поддържаща баланса между митническия контрол и законната търговия“, в електронен вид в сборник научни доклади от Международна конференция относно борбата с незаконната търговия с тютюневи изделия и свързаните с нея престъпления, Октомври 29 - 31-та, 2018, УНСС, публикуван на 29.07.2019 г. ISBN 978-619-232-220-5 , стр.205-217.

4. Стоянова, З., „Стратегически насоки при осъществяването на контрол на митническата стойност на внасяните стоки“, сборник научни доклади от Научно-практическа конференция "Стратегически насоки в развитието на контролните институции в България", в периода 04-06 октомври 2019 г. в гр. Равда, Издателски комплекс – УНСС, 2020 г., ISBN 978-619-232-277-9, стр. 122-128.

5. Стоянова, З., „Перспективи и възможности за разработване на модела „Едно гише“ за митниците“, в електронен вид в сборник научни доклади от Международна научна конференция „30 години: Преход, поуки и перспективи“, на 27 ноември 2019 г., УНСС, ISBN 978-619-232-256-4, стр. 584-593.

Декларация за оригиналност и достоверност.

Декларирам, че дисертационното изследване на тема „Усъвършенстване на предварителния и последващия контрол в структурата на Агенция „Митници““ е изцяло авторски труд. В хода на разработването му не са ползвани чужди разработки в нарушение на авторските им права.