

Неліпович О. В., науковий співробітник відділу дослідження митних ризиків НДЦ МС НДІ ФП Університету державної фіскальної служби України, м. Хмельницький, Україна

ORCID: 0000-0002-8095-7069

e-mail: neli2002@ukr.net

Система управління ризиками як інструмент спрощення митних процедур в контексті євроінтеграції

Анотація. У статті розглянуто систему управління митними ризиками, яка виступає важливим інструментом спрощення митних процедур та приведення їх до найкращих світових стандартів, що є необхідною умовою конкурентоздатності України в глобальній економічній системі. Зазначено, що ефективна система управління ризиками як унікальний інструмент інтегрально-цілісного митного контролю дозволяє застосовувати нові принципи безпеки міжнародних ланцюгів постачання товарів. Управління ризиками – це основний базисний принцип сучасних методів митного контролю, який дозволяє оптимально використовувати ресурси митних органів, не зменшуючи ефективності митного контролю, та звільняє більшість учасників зовнішньоекономічної діяльності (ЗЕД) від зайвого контролю. У статті увага приділена суб'єктно-орієнтованому підходу, який передбачає категоріювання учасників ЗЕД в системі управління ризиками. Категоріювання у такому випадку є класифікацією учасників ЗЕД в залежності від істотних показників. Визначено основні напрями забезпечення ефективного функціонування системи управління митними ризиками у сфері митного контролю в Україні.

Ключові слова: Система управління ризиками; АСУР; процес управління ризиками; суб'єктно-орієнтований підхід; класифікація ризиків.

Olena Nelipovych, Researcher of the Department of Customs Risk Research Scientific and Research Center of Custom Affairs Scientific and Research Institute of Fiscal Policy University of the State Fiscal Service of Ukraine, Khmelnytsky, Ukraine

Features of Application of Automated Customs Risk Management Systems: European experience

Annotation. Introduction. The constant tendency to increase foreign trade turnover and at the same time the limited possibilities of reorganization of the customs service require its constant improvement, forcing to look for optimal forms and mechanisms for the implementation of its relevant functions. An effective mechanism which ensures the interests of the state and foreign trade participants in customs control is currently a worldwide system of risk management in customs control.

Purpose. The purpose of this article is to consider the customs risk management system as a tool for simplifying customs procedures in the context of Ukraine's European integration.

Results. The article considers the customs risk management system, which is an important tool for simplifying customs procedures and for bringing them to the best world standards, which is a necessary condition for Ukraine's competitiveness in the global economic system. It is noted that an effective risk management system as a unique tool of integrated customs control allows the application of new principles of security of international supply chains. Risk management is the basic principle of modern methods of customs control, which allows optimal use of resources of customs authorities without reducing the effectiveness of customs control, and frees most participants in foreign economic activity (FEA) from unnecessary control. The article focuses on the subject-oriented approach, which involves the categorization of FEA participants in the risk management system. Categorization in this case is the classification of participants in foreign economic activity depending on the essential indicators. The main directions of ensuring the effective functioning of the customs risk management system in the field of customs control in Ukraine are identified.

Conclusions. The article identifies the main directions of ensuring the effective functioning of the customs risk management system in the field of customs control in Ukraine.

Keywords: risk management system; risk management process; subject-oriented approach; risk classification.

JEL Classification: H00.

Постановка проблеми. Спрощення митних процедур та приведення їх до найкращих світових стандартів є необхідною умовою конкурентоздатності України в глобальній економічній системі. Економічний розвиток України зараз неможливий без активної експортно-імпортової діяльності, без залучення іноземних інвестицій. Зовнішньоекономічна політика України спрямована на інтеграцію зі світовою економікою, активне включення в

міжнародну торгівлю, яка передбачає дотримання Україною основних принципів Кіотської конвенції. Реалізація конвенційних основ, спрямованих на прискорення зовнішньоторговельного обороту і створення умов, що сприяють законній торгівлі, веде до зниження обсягів митного контролю товарів і транспортних засобів, що переміщуються через митний кордон України. При цьому зростає ризик пропуску через митний кордон недеklarованих або

недостовірно декларованих товарів, що може призвести до зниження рівня економічної безпеки держави. Через це особлива роль щодо захисту економічного суверенітету держави, забезпечення її економічної безпеки, щодо формування дохідної частини бюджету відводиться митній службі як органу державного управління зовнішньоекономічною діяльністю (далі - ЗЕД), який своєчасно і якісно обслуговує її учасників.

Постійна тенденція до збільшення зовнішньоторговельного обороту і разом з тим обмежені можливості реорганізації митної служби вимагають її постійного вдосконалення, змушують шукати оптимальні форми і механізми здійснення нею відповідних функцій. Ефективним механізмом, що забезпечує задоволення інтересів держави та учасників зовнішньої торгівлі при проведенні митного контролю, виступає поширена у всьому світі система управління ризиками в митному контролі (далі – СУР).

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Розробці проблематики, пов'язаної з митним контролем та побудовою ефективної системи управління митними ризиками присвячено праці відомих українських та зарубіжних вчених, зокрема І. Бережнюка, Б. Мороза, В. Гранатурова, Ф. Найта, П. Пашка, С. Терещенка, І. Несторишена, В. Туржанського та інших. Науковці зосереджували свою увагу на визначенні митних ризиків, аналізі та оцінці ризиків проходження процедур митного контролю, висвітленні організаційних аспектів функціонування діючої системи управління ризиками. Деякі її аспекти, зокрема ті, що пов'язані з розглядом системи управління митними ризиками як інструмента спрощення митних процедур в контексті євроінтеграції України, потребують подальшого дослідження.

Постановка завдання. Метою написання статті є розгляд системи управління митними ризиками як інструмента спрощення митних процедур в контексті євроінтеграції України.

Виклад основного матеріалу дослідження. Зараз розвиток системи спрощення та прискорення процесу митного оформлення та системи управління митними ризиками є однією з ключових цілей Всесвітньої митної організації (ділі – ВМО). Сучасна система передбачає впровадження рамкових стандартів з безпеки і сприяння торгівлі, єдиної інформаційної платформи, а також дозволяє митним службам працювати більш ефективно, організовувати оперативний контроль і моніторинг, скорочувати час на митне оформлення, що дозволить забезпечити перехід всесвітньої торгівлі на якісніший рівень. Ефективна система управління ризиками як унікальний інструмент інтегрально-цілісного митного контролю дозволить застосовувати нові принципи безпеки міжнародних ланцюгів постачання товарів. Управління ризиками – це основний базисний принцип сучасних методів митного контролю, який дозволяє оптимально використовувати ресурси митних органів, не

зменшуючи ефективності митного контролю, та звільняє більшість учасників ЗЕД від зайвого контролю. Процедури, засновані на управлінні ризиками, дозволяють контролювати тривалість митного оформлення на ділянках, де існує найбільший ризик, дозволяючи основній масі товарів і фізичних осіб порівняно вільно проходити через митницю.

У Загальному додатку до Кіотської конвенції, що є основним документом, який містить вимоги до методів і процедур митного контролю, а також до їх застосування, сформульовані керівні принципи, які повинні використовувати національні митні служби [1]. У дію введений ефективний механізм митного контролю – СУР як пріоритетний напрям діяльності митних органів. Стратегія розвитку СУР здійснюється згідно з універсальним міжнародним принципом в сфері митної справи – «мінімального втручання», схваленого СОТ. Його суть полягає в дотриманні принципів вибіркості і достатності митного контролю. Шляхом застосування СУР [2] оцінюється ймовірність порушення митного законодавства при переміщенні кожної товарної партії.

Управління ризиками – основний принцип сучасних методів митного контролю. Завдяки йому можливе оптимальне використання ресурсів митних органів, без зниження ефективності їх роботи, і звільнення більшості учасників ЗЕД від надмірного контролю. Мета управління ризиками – створення сучасної системи митного адміністрування, що забезпечує здійснення ефективного митного контролю виходячи з принципу вибіркості і передбачає оптимальний розподіл ресурсів митної служби на важливих і пріоритетних напрямках роботи митних органів для запобігання порушень митного законодавства.

СУР повинна підтримувати оптимальний баланс між двома протилежними завданнями: спрощенням митних процедур, з одного боку, і забезпеченням митного контролю – з іншого. Чим ефективніше митний контроль, тим менше його вплив на процедури митного оформлення та тим більше можливостей для їх спрощення і прискорення.

Отже, процес управління ризиками при митному контролі виходить на перший план в ході здійснення митними органами своїх безпосередніх функцій. Це пов'язано з тим, що міжнародне законодавство в галузі митної справи вимагає спрощення митних формальностей для учасників ЗЕД поряд з мінімальним митним контролем. Вирішення цього питання може стати застосування сучасних інформаційних технологій, а також наукових підходів щодо здійснення митної діяльності.

Система управління ризиками дозволяє встановити відповідність: конкретний об'єкт – необхідні і повноцінні форми митного контролю. Найголовніше в оцінці ризику – це визначення його джерел, систематизація взаємозалежних чинників, що визначають підсумковий результат [3].

Першим і основним етапом управління ризиками при митному контролі є ідентифікація і класифікація ризиків, а також їх систематизація для подальшого використання отриманого переліку. Ідентифікація, тобто виявлення ризику, являє собою вивчення всіх наявних даних про ризики, для того, щоб визначити вид ризику, причину його виникнення, наслідки.

Класифікація ризиків дозволяє систематизувати безліч ризиків, ґрунтуючись на певних ознаках і критеріях, об'єднати підмножини ризиків в узагальнені поняття.

Для митних цілей класифікація здійснює розподіл ризиків на конкретні групи відповідно до певної ознаки, закладеної в основу такої класифікації. Чітко обґрунтована класифікація дозволить точно визначити місце кожного ризику в загальній системі і створить потенційні можливості для ефективного застосування необхідних механізмів управління ризиками. Для цілей вдосконалення СУР головним аспектом є виявлення ризику, його глибокий опис і класифікація.

З метою класифікації ризиків важливо розрізнити виявлені і потенційні ризики. Відмінність цих ризиків полягає в тому, що виявлений ризик – це порушення митного законодавства, а потенційний ризик лише передбачає його виникнення.

Класифікація ризиків за суб'єктно-орієнтованою ознакою є новим пріоритетним підходом в системі управління ризиками.

Суб'єктно-орієнтований підхід передбачає категорювання учасників зовнішньоекономічної діяльності в системі управління ризиками. Категорювання в даному сенсі являє собою класифікацію учасників ЗЕД в залежності від істотних показників. В основному ці показники повинні характеризувати його як сумлінного учасника. До категорювання учасників ЗЕД можуть бути визначені три види ризику можливого порушення ними митного законодавства: високий, середній і низький. При цьому високі ризики, швидше за все, реалізуються і будуть мати серйозні наслідки; середні ризики, можуть виникати з меншою ймовірністю або мати менш серйозні наслідки, але не обов'язково і те, і інше; низькі ризики є допустимими ризиками, які можуть бути оцінені відповідно до стандартних або звичайними процедурами або при яких ніякі дії не потрібні. Для тих учасників ЗЕД, які тільки починають роботу і мають невелику історію, спрощення будуть одні. Наприклад, для уповноважених економічних операторів (далі – УЕО) або для тих підприємств, що стабільно і давно працюють, – інші, і в разі порушень вони будуть переміщені на щабель нижче. У тих випадках, коли порушення стануть критичними, вони будуть просто виключатися зі списку сумлінних учасників ЗЕД. Але якщо ці порушення не критичні, то достатньо буде зниження ступеня довіри на декілька сходиночок.

Використання митних процедур із застосуванням СУР дає можливість митним службам здійснювати контроль за ЗЕД, де є ймовірність найбільшого ризику,

що дозволить основній масі товарів і фізичних осіб відносно вільно переміщуватися через кордони. З підписанням Угоди про асоціацію з ЄС держава взяла на себе додаткові зобов'язання по реформуванню митних процедур. Виконання всіх зобов'язань, взятих в рамках Угоди, має призвести до значного спрощення митних процедур та, як наслідок, до зменшення витрат у процесі здійснення міжнародних перевезень. Разом з тим, впровадження сучасних підходів до управління ризиками при митному контролі повинно враховувати забезпечення національних митних інтересів та гарантування митної безпеки держави.

Зобов'язання щодо застосування та розвитку системи управління ризиками під час митного контролю знайшли своє відображення в статті 76 Угоди про Асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з другої сторони, в якій зазначено, що сторони серед іншого забезпечать застосування сучасних митних методів, зокрема оцінки ризиків, постаудитного контролю та методів аудиту компаній для спрощення і сприяння ввезенню та випуску товарів, а також застосування міжнародних документів, що використовуються у митній справі і торгівлі, у тому числі тих, що розроблені Всесвітньою митною організацією (ВМО), Світовою організацією торгівлі (СОТ), а також керівних принципів ЄС, таких, як Митні прототипи [4]. Разом з тим, приєднавшись до Міжнародної конвенції про спрощення і гармонізацію митних процедур [1], Угоди про спрощення процедур торгівлі СОТ [5], Рамкових стандартів безпеки та спрощення міжнародної торгівлі ВМО [6], Україна взяла на себе міжнародні зобов'язання щодо застосування та розвитку системи управління ризиками під час митного контролю.

Основні підходи до застосування інструментів СУР в митній системі України закріплені в Порядку здійснення аналізу та оцінки ризиків, розроблення і реалізації заходів з управління ризиками в митній системі України, який затверджений наказом Міністерства фінансів України від 31.07.2015 р. № 684. Зазначений Порядок визначає, що являє собою автоматизована система управління ризиками (АСУР) – сукупність програмно-інформаційних комплексів, які забезпечують функціонування системи управління ризиками під час митного контролю та/або митного оформлення товарів і транспортних засобів [7].

Фундаментальне завдання АСУР полягає в тому, щоб на підставі всіх діючих профілів ризику здійснити оцінку ризику митної декларації, яка прийнята до митного оформлення та видати повідомлення з необхідними заходами, необхідними для перевірки законності зовнішньоекономічної операції посадовій особі, яка здійснює митне оформлення та митний контроль. АСУР дозволяє автоматизувати оцінку ризику за кожною митною декларацією. Слід також зазначити, що використання АСУР забезпечує

дотримання балансу між спрощенням та прискоренням митних формальностей та забезпеченням належного контролю за дотриманням вимог чинного митного законодавства.

Система управління ризиками, яка використовується під час митного контролю в Україні, була впроваджена у роботу митних органів з 2005 року. З 2006 р. в автоматизованій системі митного оформлення застосовується модуль автоматизованої системи аналізу та управління ризиками. Застосування автоматизованої системи аналізу та управління ризиками як автоматизованої складової частини системи управління ризиками дає змогу здійснювати автоматизований відбір митних декларацій або переміщень товарів, транспортних засобів, осіб через державний кордон, за якими необхідно посилити митний контроль, визначити перелік митних формальностей та фіксувати інформацію, внесену посадовими особами митниць за результатами проведених митних формальностей [8].

З 2012 р. основні принципи застосування системи управління ризиками для визначення форм та обсягів митного контролю закріплено в Митному кодексі України (далі – МКУ) [9]. Система управління ризиками України створювалася та розвивається з урахуванням міжнародних стандартів та провідного міжнародного досвіду. Положення МКУ щодо безпосереднього застосування системи управління ризиками відповідають стандартним правилам Загального додатка до Міжнародної конвенції про спрощення та гармонізацію митних процедур, Угоді про спрощення процедур торгівлі СОТ, положенням Митного кодексу Союзу щодо управління ризиками, прийнятого

відповідно до Регламенту (ЄС). З урахуванням рекомендацій Рамкових стандартів безпеки та спрощення міжнародної торгівлі ВМО, а також провідного міжнародного досвіду з управління митними ризиками у 2015 р. в Україні було оновлено Порядок здійснення аналізу та оцінки ризиків, розроблення і реалізації заходів з управління ризиками [7].

На сучасному етапі пріоритетом удосконалення нормативно-правового супроводу системи управління ризиками при переміщенні товарів, транспортних засобів через кордон має стати чітке визначення послідовності дій посадових осіб митниць, які працюють у різних пунктах пропуску, а також впровадження єдиних підходів до порядку застосування наявного програмного забезпечення і технічних засобів митного контролю. Вирішення проблеми внутрішньої організаційної взаємодії з іншими контролюючими та правоохоронними органами лежить у площині посилення кадрового забезпечення структурного підрозділу з управління митними ризиками, досягнення оптимального рівня децентралізації відповідних функцій та створення розгалуженої регіональної мережі спеціалізованих самостійних підрозділів у митницях [10].

АСУР сформована на досвіді запобігання, прогнозування та виявлення порушень митного законодавства. Основними напрямками контролю АСУР є достовірність декларування, правильність визначення митної вартості, країни походження та класифікації товарів згідно з УКТЗЕД, дотримання заходів нетарифного регулювання, та ін.

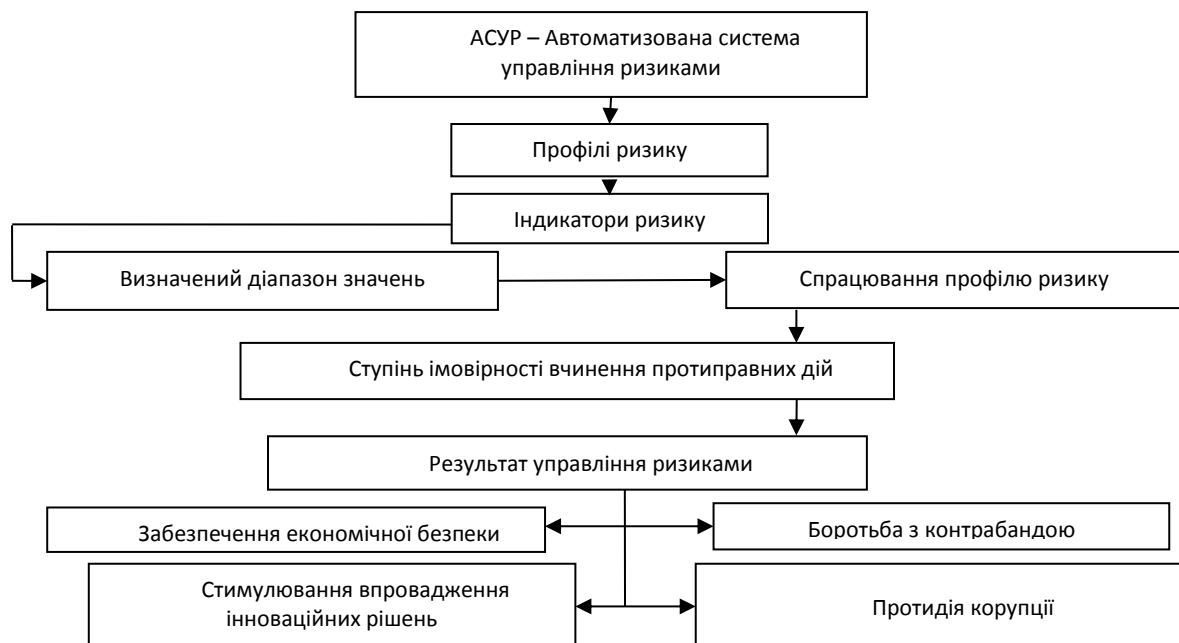


Рисунок 1 – Схема автоматизованої системи управління ризиками

Джерело: складено автором

Ще однією особливістю АСУР є те, що вона дозволяє враховувати при оцінці ризику попередню поведінку суб'єкта ЗЕД. У базі даних накопичуються позитивні та негативні історії, використання яких дозволяє з часом автоматично коригувати оцінку ризику.

Отже, АСУР містить збалансований підхід до оцінки ризику за митною декларацією з використанням упроваджених до системи профілів ризику. Основне завдання АСУР полягає в тому, щоб на підставі всіх діючих профілів здійснити оцінку ризику митної декларації, яка прийнята до митного оформлення та видати повідомлення із вказівками необхідних заходів. На рис. 1 представлена схема автоматизованої системи управління ризиками.

Таким чином, перелік митних формальностей формується за результатами автоматизованого контролю із застосуванням системи управління ризиками, а також може бути доповненим/скоригованим митницею за результатами проведення неавтоматизованого контролю із застосуванням системи управління ризиками.

Висновки. Для ефективного функціонування системи управління митними ризиками у сфері митного контролю в Україні доцільно: забезпечити розвиток програмного забезпечення для автоматизації процесу аналізу та оцінки ризиків, у тому числі для застосування в пунктах пропуску через державний кордон; використовувати таргетинг під час здійснення митного контролю найбільш ризикових зовнішньоекономічних транзакцій; створити комплексну автоматизовану систему моніторингу застосування системи управління ризиками; удосконалити підходи до проведення аналізу та оцінки ризиків під час здійснення контролю правильності визначення митної вартості шляхом застосування попередніх рішень з питань визначення митної вартості; використовувати додаткові механізми верифікації результатів митного контролю, у тому числі шляхом застосування засобів фіксації виконання

митних формальностей, визначених за результатами застосування системи управління ризиками; забезпечити підтримку в актуальному стані автоматизованої системи управління ризиками шляхом наповнення її новими профілями ризику (опису будь-якого набору ризиків, у тому числі визначених комбінацій індикаторів ризику, що є результатом збору, аналізу та систематизації інформації), актуалізації діючих профілів ризику, вдосконалення автоматизованих алгоритмів аналізу та оцінки ризиків; створити бази даних ризиків — спеціального програмного забезпечення, яке передбачатиме можливість внесення будь-якою посадовою особою митниці інформації про можливі ризики порушення вимог законодавства та даватиме змогу здійснювати відстеження процесу опрацювання уповноваженими підрозділами наданих пропозицій; запровадити механізм надання перевізниками попередньої інформації про товари, транспортні засоби, заплановані до переміщення, в обсязі та з дотриманням часових нормативів, передбачених міжнародними стандартами; посилити ролі митниць у процесах управління ризиками, в тому числі шляхом регіонального профілювання ризиків; внести до МКУ зміни щодо запровадження відповідальності перевізника за неподання чи несвоєчасне подання попередньої інформації в обсязі та в строки, визначені законодавством, або за подання недостовірної попередньої інформації; розробити та затвердити порядок виконання митних формальностей на автомобільному транспорті; поліпшити ефективності взаємодії між органами державної влади шляхом забезпечення обміну інформацією в режимі реального часу, яка може бути використана, зокрема, для проведення аналізу та оцінки ризиків, а також для виявлення та припинення порушень вимог законодавства; удосконалити системи професійної підготовки посадових осіб з питань аналізу та оцінки митних ризиків; забезпечити навчання та підготовки осіб, уперше прийнятих на роботу у митницях, з питань управління митними ризиками [8].

Література:

1. Міжнародна конвенція про спрощення і гармонізацію митних процедур : набрання чинності відбулося 15.09. 2011року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_643
2. Herts D. B., Thomas H. Evaluating the Risks in Acquisition. LRP. 1982. Vol. 15. P. 45–48.
3. Мінакова І. В. Організація митного контролю товарів і транспортних засобів. *Міжнародний журнал експериментальної освіти*. 2015. № 5. С. 124.
4. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/984_011/print
5. Протокол про внесення змін до Марракеської угоди про заснування Світової організації торгівлі. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/981_053
6. Рамкові стандарти безпеки та спрощення міжнародної торгівлі ВМО. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/976_003
7. Про затвердження Порядку здійснення аналізу та оцінки ризиків, розроблення і реалізації заходів з управління ризиками для визначення форм та обсягів митного контролю : наказ МФУ від 31.07.2015 № 684. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/z1021-15>.
8. Про розвиток системи управління ризиками у сфері митного контролю на період до 2022 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2017 р. № 978-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/978-2017-p>.
9. Митний кодекс України : Закон України від 13.03.2012 № 4495-VI. Дата оновлення: 04.07.2018. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/4495-17>.

10. Комаров О.В. Адміністрування митних ризиків як сучасний механізм підвищення ефективності митних процедур. *Митна безпека*. 2014. № 1. С. 26-33.

References:

1. Verkhovna Rada of Ukraine. (2011). International Convention on the Simplification and Harmonization of Customs Procedures. Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_643 [in Ukrainian].
2. Herts D. B., Thomas H. (1982). Evaluating the Risks in Acquisition. *LRP*. Vol. 15. P. 45–48.
3. Minakova, I. V. (2015). Organization of customs control of goods and vehicles. *International Journal of Experimental Education*, 4, 14 [in Ukrainian].
4. Verkhovna Rada of Ukraine. (2014). Association Agreement between Ukraine, of the one part, and the European Union, the European Atomic Energy Community and their Member States, of the other part. Retrieved from http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/984_011/print [in Ukrainian]
5. Verkhovna Rada of Ukraine. (2015). Protocol amending the Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization. Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/981_053 [in Ukrainian]
6. Verkhovna Rada of Ukraine. (2005). World Customs Organization Framework Standards for Security and Facilitation of World Trade. Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/976_003 [in Ukrainian]
7. Ministry of Finance of Ukraine (2015). On approval of the Procedure for risk analysis and assessment, development and implementation of risk management measures to determine the forms and scope of customs control (Order No. 684, July 31). Retrieved from <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/z1021-15> [in Ukrainian]
8. Cabinet of Ministers of Ukraine. (2017). “ On the development of the risk management system in the field of customs control for the period up to 2022”, (Decree No. 978-p, December 27). Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/978-2017-p>. [in Ukrainian].
9. Verkhovna Rada of Ukraine. (2012). Customs Code of Ukraine (Act No. 4495-VI, March 13). Retrieved from <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/4495-17> [in Ukrainian]
10. Komarov, O.V. (2014). Customs risk administration as a modern mechanism for improving the efficiency of customs procedures. *Customs security*, 1, 26-33 [in Ukrainian].



Ця робота ліцензована Creative Commons Attribution 4.0 International License