

УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ ЯК ІНСТРУМЕНТ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МИТНОЇ БЕЗПЕКИ В КОНТЕКСТІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ

Анотація. У статті проаналізовано підхід європейських міжнародних організацій до процесу застосування системи управління ризиками у митній діяльності з метою ефективної боротьби з порушеннями митних правил і захисту митної безпеки держави як однієї зі складових національної безпеки взагалі.

Ключові слова: управління ризиками, порушення митних правил, митна безпека, митні процедури, митний контроль, система аналізу та керування ризиками.

Аннотация. В статье проанализировано подход европейских международных организаций к процессу применения системы управления рисками в таможенной деятельности с целью эффективной борьбы с нарушениями таможенных правил и защиты таможенной безопасности как одной из составляющих национальной безопасности в целом.

Ключевые слова: управление рисками, нарушение таможенных правил, таможенная безопасность, таможенные процедуры, таможенный контроль, система анализа и управления рисками.

Summary. The approach of European international organizations to custom risk-management with the purpose of effective fight against violations of customs regulations and defence of custom safety as to one of constituents of national safety on the whole was analysed by an author in the article.

Key words: risk- management, customs regulations, defence of custom safety, national safety.

Вступ. Однією з особливостей сучасного етапу економічного розвитку є швидке зростання обсягів міжнародних економічних контактів, подальший розвиток світового поділу праці, поглиблення економічної взаємозалежності держав, що зумовлено, насамперед, швидким зростанням виробничих сил та науково-технічним прогресом. Кінцевим результатом такого процесу має стати вільне переміщення товарів, послуг, об'єктів інтелектуальної власності, капіталів, робочої сили через території різних держав та поступове зникнення торговельних бар'єрів між ними [1].

На даний час кожна держава намагається контролювати процеси переміщення товарів через свої кордони з метою захисту економічних інтересів та забезпечення національної безпеки, тому митні органи у своїй діяльності постають перед цілим рядом складних завдань. Головними залишаються забезпечення надходжень у Державний бюджет і економічний захист суспільства. Але ці відповідальні завдання повинні здійснюватися ефективно й дієво, водночас підтримуючи легальний потік товарів.

При вирішенні Державною митною службою складних проблем регулювання зовнішньо-економічної діяльності і захисту економічних інтересів України, на перші позиції висувається аналітична робота митних органів, які повинні не лише адекватно оцінювати факти, що відбулися, але і формувати обґрунтовані і оптимальні висновки з метою підвищення ефективності митного оформлення і контролю в умовах коли, з одного боку, митна служба обмежена в своїх ресурсах, а з іншого - потрібно забезпечити ефективний процес митного контролю при існуванні певних ризиків.

У світовій практиці все більшої ваги набуває організація митної справи, заснована на управлінні ризиками, що дозволяє оптимально використовувати ресурси митних органів, контролювати здійснення митного оформлення на ділянках, де існує найбільший ризик порушення митного законодавства, дозволяючи основній масі товарів і фізичних осіб порівняно вільно проходити через митницю.

Враховуючи велику актуальність проблеми мінімізації ризиків при здійсненні митної

діяльності приділяється багато уваги з боку фахівців з митної справи, серед яких А. Д. Войцещук, В. П. Науменко, Д. С. Олійник, П. В. Пашко, П. Я. Пісной та інші.

Постановка завдання та мети дослідження. В сучасних умовах глобалізації та євроінтеграції, розширення міжнародних зв'язків України набуває великої актуальності розуміння європейського підходу та шляхів розвитку систем митного контролю та митного оформлення, в тому числі і системи аналізу ризиками. Тому виникає необхідність розглянути базові принципи та стратегічні напрями розвитку розвинених країн щодо впровадження системи аналізу та управління ризиками.

Виклад основного матеріалу дослідження. У 1991 році в Європейському економічному товаристві при Раді з митних питань, яка складалась із голів митних служб держав-членів ЄС, була створена спеціальна група експертів, яка сконцентрувала свої зусилля на розробці технології по впровадженню практики управління ризиками в сфері митного контролю. Хоча перші визначені кроки у цьому напрямі закладені ще у Міжнародній конвенції про спрощення та гармонізацію митних процедур (далі – Кіотська конвенція), яка було розроблена під егідою Ради митного співробітництва (нині – Всесвітня митна організація) і набрала чинності 25 вересня 1974 року.

Країни ЄС чітко сформулювали цілі, які переслідував аналіз ризиків:

- вільне переміщення товаропотоків через митні кордони;

- відповідність наданих гарантій сумам митних платежів, що належать до сплати;

- захист інтересів учасників зовнішньоекономічної діяльності, покупців, забезпечення єдиної культурної політики Співтовариства, охорона навколишнього середовища;

- додержання законодавства тощо.

Згідно вже оновленої Кіотської конвенції одним з основних принципів здійснення митного контролю є обмеження митного контролю мінімумом, необхідним для забезпечення дотримання митного законодавства. При цьому використовується система управління ризиками та митна служба застосовує метод аналізу ризиків для визначення осіб та товарів, в тому числі транспортних засобів, що підлягають перевірці, та ступеня такої перевірки.

Хоча європейська Палата аудиторів (Рахункова палата) особливо відмітила, що для досягнення ефективної роботи системи аналізу ризиків, її одноманітності застосування у всіх державах-членах ЄС слід провести ще дуже великий об'єм роботи.

Слід зазначити, що одним з основних показників ефективності системи управління ризиками керівництво ЄС проголосило рівноцінний тягар для учасників ЗЕД незалежно від тієї держави-члена, де вони здійснюють свою діяльність. В рамках ЄС створений спеціальний орган, що опікується

системою управління ризиками та її застосування у боротьбі з шахрайствами.

Аналіз європейських підходів к управлінню ризиками дозволяє виявити наступні характерні особливості. Не дивлячись на наявність єдиного митного законодавства ЄС, застосування систем управління ризиками знаходиться в компетенції національних органів влади (митних служб). Це пов'язано із рядом причин – фінансового, організаційного, статистичного характеру тощо. Таким чином, впровадження сучасних стандартів інформаційного забезпечення систем управління ризиками здійснюється окремими державами самостійно, але з врахуванням загальних програм розвитку, зокрема Customs 2013 [2]. На сьогодні діє вже третя така програма на 2008-2013 роки з бюджетом 325 млн.євро. (на період 2003-2007 бюджет складав значно менше – 133 млн.євро). Згідно зазначеної програми митна служба повинна швидко розвивати інформаційну систему з метою виявлення потенційно високого рівня ризику при переміщенні товарів через митні кордони. Митні органи будуть продовжувати відігравати ключову роль у зборі мита, але все більшої актуальності набуває робота пов'язана із безпекою суспільства, що можуть загрожувати безпеці та здоров'ю європейського громадянина.

З іншої сторони, важливу роль відіграє наявність загальноєвропейського органу, що є куратором у напрямку порушень митного законодавства у цілому. Таким органом у 1999 році в рамках Європейської комісії для боротьби з шахрайствами при виконанні програм і політики ЄС стало Європейське бюро по боротьбі з шахрайствами (англ. European Anti-Fraud Office, звичай використовується скорочення OLAF від французького Office de Lutte Anti-Fraude). В числі причин проведення митних розслідувань на другому місці стоїть «аналіз ризиків, що постійно проводиться у митній службі».

Необхідною передумовою започаткування переговорів про створення зони вільної торгівлі та забезпечення поступової інтеграції України до Європейського Союзу є членство України в СОТ.

Стаття VIII ГАТТ 1994 визнає необхідність мінімізувати перешкоди і складнощі в експортних і імпорتنих процедурах і скорочення та спрощення вимог по документації для експорту і імпорту.

У червні 2008 року, СОТ було розроблено концепцію розвитку «Митниця в XXI столітті». Документ виник під впливом розуміння митних адміністрацій про необхідність визначення нової стратегічної перспективи розвитку світової торгівлі. До викликів, з якими стикаються митні адміністрації, на сьогодні можна віднести і глобалізацію бізнесу і торгівлі, виникнення більш складних нових правил управління, загроза міжнародного тероризму, необхідність екологічного захисту і зниження бідності тощо. Відповідальність, що має відношення до міжнародного руху товарів, розширила і продовжуватиме робити так від

традиційної ролі колекції обов'язків і податків, щоб включати виконання управлінь і іншої діяльності, яка обслуговує ширший набір урядових цілей. Цей новий стратегічний напрям, як визначено СОТ, має 10 стратегічних будівельних блоків, серед яких провідне місце займають створення «електронної митниці», покращення системи управління та застосування системи управління ризиками.

У документі СОТ TN/TF/W/43, що прийнятий 30 червня 2009 року, країни-члени СОТ вже більш чітко визнають необхідність застосування технологій управління ризиками в митних процедурах для ефективнішого митного очищення товарів.

Країни-члени СОТ повинні проводити документальний і фізичний контроль, що заснований на управлінні ризиком задля досягнення визначеної мети: зосередженні більшої уваги на контролі за товарами з більш високим ступенем ризику та полегшуючи рух товарів з меншим ступенем ризику. Для досягнення цієї мети країни повинні здійснювати аналіз та дослідження імпортованих товарів, що засноване на відповідних критеріях вибірковості. До критеріїв вибірковості, можливо, включити такі ознаки як товарний код, країну походження, країна відправлення, вид транспортного засобу, мета поставки і т.д.

Цим же документом визначається поняття «ризик» у митній сфері як потенційне недодержання митного або/та іншого подібного законодавства.

Вибірковість товарів для більш глибокого митного контролю має ґрунтуватися на принципі відмови від дискримінації для уникнення перешкод у здійсненні торгівельної діяльності.

І вже з метою забезпечення універсального підходу до визначення та управління митним ризиком в рамках СОТ було розроблено Компендіум по управлінню ризиками (далі – Компендіум).

До Компендіуму було включено наступні змістовні частини:

- термінологія;
- управління ризиками у митному контексті;
- ключові компоненти цілісного організаційного управління ризиком;
- техніка і інструменти для управління ризиками;
- досліди країн-членів в управлінні ризиками у формі прикладів для вивчення.

Таким чином, на сьогодні в рамках СОТ Компендіум є тим самим базовим документом, який забезпечує визначення методології і структури системи управління ризиками, разом з інструкціями, методами і прикладами, як застосувати систему управління ризиками.

Компендіум складається з двох частин. Частина перша є стратегічним документом і призначається в основному для вищого керівництва митної адміністрації. Частина друга призначена більше для використання оперативними працівниками митних адміністрацій і призначений для

працівників, що безпосередньо здійснюють митний контроль та митне оформлення.

Остання версія цього документу була представлена для затвердження Раді СОТ у червні 2011 року, цьому передувала дуже кропітка та ретельна робота із збору та аналізу існуючої практики країн-членів СОТ.

Не залишається осторонь і ООН. У 1964 році заснована Конференція ООН з торгівлі і розвитку (ЮНКТАД) як постійний орган Генеральної Асамблеї ООН. Україна є членом ЮНКТАД з 1972 р.

ЮНКТАД – головний орган Генеральної Асамблеї ООН, основною метою якого є інтеграція до світової економіки країн, що розвиваються, а також сприяння використанню можливостей у сфері торгівлі та розвитку, що виникли внаслідок глобалізаційних процесів. До компетенції ЮНКТАД відносяться питання торгівлі, фінансів, технологій, інвестицій та сталого розвитку.

За більше ніж 35 років свого існування Конференція набула багатого досвіду в розробленні багатосторонніх механізмів стимулювання торгівлі, зокрема в таких галузях, як надання торговельних пільг і преференцій, торгівля сировинними товарами, послугами, програми управління зовнішньою заборгованістю, взаємозв'язок між іноземними інвестиціями і передачею технологій, а також у здійсненні програм технічної допомоги, перш за все країнам, що розвиваються, у розробленні національної політики і створенні відповідних інституційних структур з метою сприяння розвитку зовнішньої торгівлі шляхом оптимізації експортного виробництва, вдосконалення податкової системи тощо.

Європейська комісія також виступає важливим джерелом підтримки ряду програм ЮНКТАД. Деякі країни-донори створили спільно з ЮНКТАД двосторонні цільові фонди. Такого роду механізми допомогли підвищити узгодженість оперативної діяльності ЮНКТАД.

Цільовий фонд ЮНКТАД, що був заснований у 1996 році, безпосередньо призначений для програм щодо технічного сприяння і зміцнення потенціалу у сфері спрощення торгово-митних процедур, в т.ч. шляхом впровадження митних ІТ технологій.

У офіційних документах визначено, що ефективне впровадження системи управління ризиками пов'язано з деякими важливими аспектами. По-перше, це вартість. Для досягнення поставленої мети кожна митна адміністрація повинна забезпечити належний рівень устаткування, інфраструктури та програмного забезпечення, розробку і вирішення питань доступу у бази даних, впровадження нових методологій, додаткове навчання уповноважених співробітників. По-друге, це виконання вимог щодо зміни менталітету керівництва і співробітників, що забезпечить розуміння нових процедур, адаптації організаційної структури та перегляд митного законодавства тощо. Окрім цього система управління ризиками повинна застосуватися у

комплексі із іншими засобами по спрощенню торгів: пост-аудит та контроль, забезпечення безпеки ланцюга поставок, забезпечення громадської безпеки та порядку, удосконалення гарантійних схем і т.д.

В зв'язку з цим ЮНКТАД розробила автоматизовану систему обробки митних даних як інструмент управління ризиками (ASYCUDA), що уявляє собою комп'ютеризовану систему управління митними операціями, яка була впроваджена у більш ніж 80 країнах. На сьогодні розробники ASYCUDA надають можливість впровадження не тільки автоматизованої системи митної адміністрації, але і так зване «міжвідомче управління ризиками».

Кожне відомство оснащується інструментарієм для визначення критеріїв ризиків і їх інтеграції в систему управління ризиками у безпечному середовищі, яке недоступно для інших агентств. В той же час митниця має можливість не лише встановлювати власні критерії ризиків, але встановлювати їх і для інших відомств.

На сьогодні багато інших міжнародних організацій займаються розробками рекомендацій щодо

впровадження системи управління ризиками, наприклад, Організація з безпеки та співробітництва в Європі, Світовий банк та інші.

Висновки. Зробивши аналіз підходів європейського товариства та різних міжнародних організацій до організації світової торгівлі, можна зробити висновок, що адміністративні методи управління вже вичерпали свої можливості і тенденції, що пов'язані із глобалізацією торгівлі та великими темпами збільшення товаропотоку, вимагають від держав застосування нового підходу до забезпечення національної безпеки взагалі та митної безпеки вчасності. І такий підхід повинен ґрунтуватися на управлінні ризиками.

Управління ризиками є можливо найбільш часто обговорювана тема в митних адміністраціях практично всіх країн світу. Це вкладено в офіційних документах СОТ, ООН, ЄС та інших міжнародних об'єднань та організацій. Разом з тим, ця тема вимагає ще більшої ясності та розуміння.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Ківалов С. В. Митна політика України [Текст] : підручник / С. В. Ківалов, Б. А. Кормич. – Одеса : Юридична література, 2001.
2. Решение Европейского парламента и Совета № 253/2003/ЕС от 11 февраля 2003 г. об утверждении программы действий Сообщества в таможенной сфере (Customs 2007) // <http://ec.europa.eu>
3. Karen A. Lobdell. United States: Customs in the 21st Century - A WCO Update // <http://www.mondaq.com>
4. Opening Speech by Kunio Mikuriya, WCO Secretary General // WCO Risk Management Forum, Brussels, 28-29 June 2010. <http://www.wcoomd.org>
5. WCO Customs Risk Management Compendium // <http://www.wcoomd.org>
6. WTO Secretariat Compilation of Proposals [TN/TF/W/43] // <http://www.wcoomd.org>

Рецензенти: Письмаченко Л. М. – д.держ.упр.;
Шевчук О. В. – д.політ.н., професор.

© Тоцька Т. С., 2012

Дата надходження статті до редколегії 02.12.2011 р.