

УДК 351

АНАЛІЗ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ В МИТНІЙ СЛУЖБІ**Джумурат О.В.**

Академія митної справи (м. Дніпропетровськ)

В статті проаналізовано процес формування нормативно-правового забезпечення системи управління ризиками в відповідності з Міжнародною конвенцією об упрощенні і гармонізації таможених процедур. Исследовано процес розробки і формалізації профілей ризика. Обобщены требования к разработке системы управления рисками в таможенном деле.

Ключевые слова: ризик, система управління ризиками, таможенна служба, профілі і індикатори ризика.

The article considers the process of formation of the normative-legal support of the risk management system in accordance with the International Convention on the simplification and harmonization of customs procedures. The process of development and formalization of risk profiles. The General requirements for the development of the system of risk management in customs Affairs.

Key words: risk, risk management system, customs service, profiles and risk indicators.

Постановка проблеми. В сучасних умовах світова економіка стає єдиним ринком і виробничою зоною з національними та регіональними секторами, а не простою сукупністю національних економік, що розгортають взаємне економічне співробітництво. Відповідно до цих умов трансформується і вітчизняне законодавство у різних сферах державного управління. Враховуючи наявні тенденції, впровадження системи управління ризиками в Україні здійснюється відповідно до міжнародних договорів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Варто зазначити, що розв'язанню актуальних проблем діяльності митної служби приділена значна увага зарубіжних і вітчизняних учених. Зокрема, фундаментальні теоретичні дослідження з проблем функціонування митних органів належать таким дослідникам, як С. Барамзин, І. Бережнюк, А. Войцещук, Х. Вольфганг, О. Гребельник, Є. Додін, М. Каленський, В. Мартинюк, Є. Савельєв, О. Тищенко, П. Пашко, П. Пісний, Л. Пісьмаченко, С. Терещенко, С. Юрій та ін. Проте, недослідженим залишається процес імплементації системи управління та аналізу ризиків митними органами.

Постановка завдання. Метою написання статті є аналіз процесу формування нормативно-правового забезпечення управління ризиками в митній службі.

Виклад основного матеріалу дослідження. Фундаментальним документом, який закріпив базові принципи та підходи до впровадження системи управління ризиками в діяльності митних органів є Міжнародна конвенція про спрощення і гармонізацію митних процедур, до якої Україна приєдналась 5 жовтня 2006 р. [1]. Зокрема, пунктами 6.3, 6.4, 6.5 Конвенції, передбачено при застосуванні митного контролю використовувати систему управління ризиками, яка визначає осіб та товари, в тому числі транспортні засоби, що підлягають перевірці, та ступінь такої перевірки.

Концептуальні засади впровадження системи управління ризиками в митній сфері задекларовано наказом Державної митної служби України "Про затвердження Концепції створення, впровадження і розвитку системи аналізу та керування ризиками та Положення про систему аналізу й селекції факторів ризику при визначенні окремих форм митного контролю" від 27 травня 2005 р. № 435 [2]. Відповідно до цього наказу, пропонувалось з метою забезпечення вдосконалення діяльності митної служби України, прискорення митних формальностей і спрощення митних процедур, підвищення ефективності митного контролю розробити та впровадити систему аналізу та керування ризиками.

Слід зазначити, що імплементація системи управління ризиками в роботу митних органів значно пошквалилась після прийняття 2 червня 2010 р. Програми економічних реформ на 2010 - 2014 роки "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава [3]. Зокрема, Програмою визначено, що необхідною передумовою побудови цілісної й всеосяжної законодавчої бази й гармонізації українського законодавства із законодавством ЄС є гармонізація податкового, валютного, митно-тарифного, зовнішньоекономічного й цивільного законодавства. Крім того, з метою полегшення ведення бізнесу, запропоновано шляхи спрощення, підвищення ефективності й прискорення процесу митного оформлення, а саме:

а) створити й застосовувати якісну систему управління ризиками разом з ефективними процедурами перевірки післямитного оформлення;

б) імплементувати Кіотську конвенцію, зокрема концепцію авторизованих митних операторів, і здійснювати подальшу модернізацію митного законодавства на основі законодавства ЄС, зокрема ЕС Customs Blueprints;

в) спростити процедуру оцінювання митної вартості й привести її у відповідність до вимог СОТ, а саме:

- запровадити процедуру визначення митної вартості відповідно до рекомендацій СОТ і ЄС;
- ліквідувати плани з мобілізації податків і зборів для митних постів і центрів митного оформлення;

- поліпшити професійну підготовку митних інспекторів за правилами й процедурами визначення митної вартості;

г) передати повноваження щодо надання сертифікатів походження EUR1 до Державної митної служби України.

Реалізація Програми економічних реформ на 2010 - 2014 р. знайшла своє відображення у наказах та листах Міністерства фінансів України та Державної митної служби України. Зокрема, 29 жовтня 2010 р. Держмитслужбою України була прийнята Концепція реформування діяльності митної служби України “Обличчям до людей” [4]. В цьому документі зазначається, що проведений внутрішній та зовнішній аналіз діяльності митної служби України свідчить про наявність значних ресурсів підвищення ефективності, усталеності та надійності здійснення митної справи. Вони можуть бути використані шляхом застосування новітніх технологій інформаційного митного контролю на основі системи аналізу ризикових ситуацій, централізованого митного оформлення і широкого впровадження пост-аудит контролю.

У результаті, наказом Держмитслужби України “Про затвердження Порядку застосування автоматизованої системи аналізу та управління ризиками під час митного контролю та митного оформлення товарів із застосуванням вантажної митної декларації” від 13.12.2010 р. було формалізовано порядок застосування автоматизованої системи аналізу та управління ризиками (АСАУР) під час митного контролю та митного оформлення товарів із застосуванням вантажної митної декларації [5]. Зокрема, документом регламентується порядок дій посадових осіб підрозділів митного оформлення та інших посадових осіб регіональних митниць, митниць під час застосування АСАУР та розроблено положення щодо організації контролю застосування АСАУР.

Пунктом 1.3 Порядку передбачено процес оцінки ризику за електронною копією вантажної митної декларації (ВМД) з допомогою АСАУР. Така перевірка здійснюється в автоматизованому режимі після прийняття ВМД до митного оформлення і внесення електронної копії ВМД до бази даних (БД) митного органу. Результатом оцінки ризику є сформований в електронному вигляді АСАУР перелік митних процедур (МП), які бувають трьох видів: “обов'язкова”, “у разі необхідності” та “обов'язкова за умови”. МП виду “обов'язкова” повинна бути здійснена в обов'язковому порядку, виду “у разі необхідності” – носить рекомендаційний характер, її виконання не є обов'язковим, а “обов'язкова за умови” – прирівнюється до МП виду “обов'язкова”, якщо виконуються умови, зазначені в повідомленні до МП. У протилежному випадку такі МП прирівнюються до МП виду “у разі необхідності”. Уся інформація про результати оцінки ризику за ВМД за допомогою АСАУР, а також дані про результати виконання МП та причини незавершення митного оформлення (зворотна інформація) в автоматизованому режимі передаються регіональними митницями, митницями до Єдиної автоматизованої інформаційної системи Держмитслужби (ЄАІС).

Одним з етапів розробки та впровадження системи управління ризиками є розробка профілів ризику (ПР), які є засобом, за допомогою якого митні органи застосовують управління ризиками на практиці. Відповідно до цього, наказом Держмитслужби України “Про затвердження Порядку розроблення профілів ризику” від 22 грудня 2010 р. № 1514 (із змінами і доповненнями, внесеними наказом Державної митної служби України від 11 січня 2012 року № 22) регламентовано порядок розробки, формалізації, тестування та затвердження профілів ризику [6]. Крім того, цей наказ впорядкував термінологію, яка використовується в системі управління ризиками в діяльності митних органів України.

Також цим наказом регламентуються етапи розроблення ПР, а саме:

- визначення індикаторів ризику;
- оцінка селективності ПР, перегляд ПР при великих значеннях його селективності. Значення показника, яке відповідає великому чи малому значенню селективності електронного ПР, визначається Експертною комісією із застосування системи аналізу та управління ризиками (Експертна комісія), яка діє згідно з Положенням, що затверджується окремим наказом Держмитслужби. Для ПР, які характеризуються великим значенням селективності, може визначатись окремий порядок застосування залежно від особливостей конкретного ПР;

- оцінка значимості цього ПР для наповнення Держбюджету, митної безпеки України чи для безпеки населення; оцінка можливої митної шкоди в разі виникнення ризиків, описаних у ПР;

- визначення впливу негативної історії ПР на ступінь ризику (здійснюється для електронних ПР). При цьому для кожної причини, наведеної в Класифікаторі причин не завершення митного оформлення, Експертною комісією визначається коефіцієнт значимості цієї причини для конкретного ПР;

- визначення порядку обчислення ступеня ризику за ПР та визначення залежно від ступеня ризику адекватних цьому ризику форм контролю.

Варто зазначити, що обов'язковою складовою розроблення ПР є контроль їх ефективності (пункт 9.3), а саме:

– чи сприяло застосування ПР отриманню очікуваних результатів? Департамент Держмитслужби України здійснює обробку даних про результати оцінки ризику за ВМД і про результати застосування форм контролю під кутом зору обсягу заходів, яких було вжито, та результатів, яких досягнуто;

– чи можна визнати досягнуті результати задовільними? Якщо відповідний департамент виявив, що застосування ПР дало очікувані результати, то здійснюється перевірка: чи існує ризик і надалі; чи слід уживати заходів у тому самому обсязі; чи слід розширити коло заходів;

– чи можна вважати досягнуті результати незадовільними? Якщо застосування ПР не дало очікуваних результатів, то слід проаналізувати причини цього, перевірити особливо ретельно: чи не були надані вказівки щодо застосування форм контролю неадекватними індикаторами ризику; чи контрольні підрозділи змогли застосувати форми контролю на практиці; чи не занадто неточним виявився ПР; чи не надто коротким був термін його дії. Після проведення аналізу слід прийняти рішення про застосування певних форм контролю чи про відмову від них.

Із метою підвищення ефективності виконання завдань реформування діяльності митної служби, визначених Програмою економічних реформ на 2010 - 2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” та Концепцією реформування діяльності митної служби України “Обличчям до людей”, Держмитслужбою України було розроблено Комплексний план заходів щодо досягнення кінцевих цілей реформування митної служби (наказ Держмитслужби України “Про затвердження Комплексного плану заходів щодо досягнення кінцевих цілей реформування митної служби” від 25.11.2011 року № 994) [7].

Відповідно до Комплексного плану запропоновано розширити межі використання принципу селективності контролю на основі автоматизованого управління ризиками. Кінцевою метою виконання завдання – є зменшення кількості митних оглядів вантажів у режимі “Імпорт” з урахуванням кращої європейської практики, орієнтуючись на частку 7 - 15 % загальної кількості митних оформлень імпорту. Індикатором досягнення є використання системи управління ризиками як основного інструменту для визначення форм та обсягів митного контролю. Зменшення частки митних оглядів з інших підстав (крім системи управління ризиками) до 10 - 15 % від загальної кількості оглядів.

Відповідно до запланованих заходів, з метою підвищення ефективності митного контролю був розроблений Порядок здійснення аналізу та оцінки ризиків, розроблення і реалізації заходів з управління ризиками в митній службі України (наказ Міністерства фінансів України “Про затвердження Порядку здійснення аналізу та оцінки ризиків, розроблення і реалізації заходів з управління ризиками в митній службі України” від 24.05.2012 № 597) [8]. Цей Порядок розроблено з метою підвищення ефективності роботи митних органів під час митного контролю та митного оформлення внаслідок упровадження методів управління ризиками, у тому числі аналізу ризиків із використанням інформаційних технологій. Наказом чітко регламентовано термінологію, що використовується в митній сфері.

За результатами оцінки ризику в конкретному випадку переміщення товарів та транспортних засобів через митний кордон України, в тому числі за результатами контролю із застосуванням СУР, митні органи обирають форми та обсяг митного контролю. При цьому формується перелік митних формальностей, визначених за результатами застосування інструментів з управління ризиками (індикатори ризику; профілі ризику; орієнтування; методичні рекомендації щодо роботи посадових осіб митних органів з аналізу, виявлення та оцінки ризиків за певними напрямками контролю під час митного контролю та оформлення; випадковий відбір).

Варто зазначити, що концептуально система управління ризиками представлена в новій редакції Митного кодексу України (МКУ) [9]. Відповідно до ст. 361 МКУ, митні органи застосовують систему управління ризиками для визначення товарів, транспортних засобів, документів і осіб, які підлягають митному контролю, форми митного контролю, що застосовуються до таких товарів, транспортних засобів, документів і осіб, а також обсягу митного контролю. Крім того, цілями застосування системи управління ризиками є:

– запобігання, прогнозування і виявлення порушень законодавства України з питань державної митної справи;

– забезпечення більш ефективного використання наявних у митних органів ресурсів та зосередження їх уваги на окремих згрупованих об'єктах аналізу ризику, щодо яких є потреба у застосуванні окремих форм митного контролю або їх сукупності, а також у підвищенні ефективності митного контролю (областях ризику);

– забезпечення в межах повноважень митних органів заходів із захисту національної безпеки, життя і здоров'я людей, тварин, рослин, довкілля, інтересів споживачів;

– прискорення митного оформлення товарів, що переміщуються через митний кордон України.

Висновки. Подальше удосконалення системи управління ризиками потребує як розробки загального нормативно-правового забезпечення, так і формування нормативного забезпечення на рівні пунктів пропуску через митний кордон України.

Література

1. Міжнародна конвенція про спрощення і гармонізацію митних процедур від 18.03.1973 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/995_643
2. Про затвердження Концепції створення, упровадження і розвитку системи аналізу та керування ризиками та Положення про систему аналізу й селекції факторів ризику при визначенні окремих форм митного контролю [Електронний ресурс] : наказ [затв. Державною митною служби України від 27 травня 2005 р. № 435] // Ліга – Закон.
3. Програми економічних реформ на 2010 - 2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” [Електронний ресурс] : програма [Президент України; Програма від 02.06.2010].–Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/n0004100-10>.
4. Концепція реформування діяльності митної служби України “Обличчям до людей” [Електронний ресурс] : [прийнято Державною митною службою України від 29 жовтня 2010р]. – Режим доступу : <http://www.customs.gov.ua/dmsu/control/uk/publish/>.
5. Про затвердження Порядку застосування автоматизованої системи аналізу та управління ризиками під час митного контролю та митного оформлення товарів із застосуванням вантажної митної декларації [Електронний ресурс] : наказ : [затв. Держмитслужбою України від 13.12.2010 р.] // Ліга – Закон.
6. Про затвердження Порядку розроблення профілів ризику [Електронний ресурс] : наказ : [затв. Держмитслужбою України від 22 грудня 2010 р. № 1514 (із змінами і доповненнями, внесеними наказом Державної митної служби України від 11 січня 2012 року № 22)] // Ліга – Закон.
7. Комплексний план заходів щодо досягнення кінцевих цілей реформування митної служби [Електронний ресурс] : наказ [затв. Держмитслужбою України від 25 листопада 2011 року № 994] // Ліга – Закон.
8. Про затвердження Порядку здійснення аналізу та оцінки ризиків, розроблення і реалізації заходів з управління ризиками в митній службі України”[Електронний ресурс] : наказ [затв. Міністерством фінансів України від 24.05.2012 № 597] // Ліга – Закон.
9. Митний кодекс України. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв’язку з прийняттям Митного кодексу України» : чинне законодавство станом на 07 червня 2012 року: (Відповідає офіц. текстові). – К. : Алеута, 2012. – 296 с.