

УДК 339.5; 351

В. О. Сайченко,
здобувач другого (магістерського) рівня вищої освіти,
Університет державної фіскальної служби України, м. Ірпінь, Україна

DOI: 10.32702/2306-6814.2018.22.141

ВДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ МИТНИМИ РИЗИКАМИ У СФЕРІ МИТНОГО КОНТРОЛЮ З УРАХУВАННЯМ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ

V. Saichenko,
the applicant of the second (master's) level higher education,
University of the State the fiscal service of Ukraine, Irpin, Ukraine

IMPROVEMENT OF THE CUSTOMS RISK MANAGEMENT SYSTEM IN THE FIELD OF CUSTOMS CONTROL WITH CONSIDERATION OF FOREIGN EXPERIENCE

У статті проаналізовано систему управління митними ризиками у сфері митного контролю України та Європейського Союзу. Запропоновано напрями удосконалення системи управління митними ризиками у сфері митного контролю з урахуванням зарубіжного досвіду, а саме: удосконалення законодавчого забезпечення цієї діяльності; розбудова організаційної структури; розроблення та затвердження порядку виконання митних формальностей; організаційне супроводження процесів управління ризиками; вдосконалення процесів управління ризиками та налагодження ефективної взаємодії учасників; упровадження сучасних інформаційних технологій аналізу та оцінки ризиків; застосування додаткових механізмів верифікації результатів митного контролю; внесення до Митного кодексу України змін щодо можливості прийняття митницями попередніх рішень з питань визначення митної вартості товарів; ресурсне забезпечення та підготовка персоналу. Запропоновані напрями удосконалення системи управління митними ризиками у сфері митного контролю з урахуванням провідного зарубіжного досвіду дадуть змогу забезпечити використання в Україні сучасної, гнучкої, багатофункціональної системи управління митними ризиками, основною метою якої є досягнення оптимального балансу між спрощенням процедур міжнародної торгівлі та забезпеченням належного рівня контролю.

The article analyzes the system of customs risks management in the field of customs control of Ukraine and the European Union. It is determined that modern customs control instruments should be aimed at strengthening the foreign economic security of the state and creating favorable conditions for the movement of goods across the state border by simplifying and accelerating customs procedures. It was investigated that the necessity of research of theoretical and applied aspects of risk management in the customs business is conditioned by: urgent need for unification of the domestic legal and regulatory framework in the field of customs with international customs standards; the formation of the latest trends leading to the revision of approaches to ensuring the increase of the effectiveness of customs control; actualization of issues of formation of an effective system of risk management in the context of customs control; the need to systematize international experience in risk management in the customs field. It was investigated that in Ukraine, the analysis, identification and assessment of risks, the development and implementation of practical measures for risk management, results and correction of the measures taken are carried out by the bodies of the State fiscal service. It was established that the application of the automated system of analysis and risk management as an automated component of the risk management system enables to automate the selection of customs declarations or transfers of goods, vehicles, persons across the state border, which should strengthen customs control, determine the list of customs formalities and record information, made by customs officials on the results of customs formalities carried out. The article studies that the Ukrainian risk management system was created and developed taking into account international standards and leading international experience. The customs risk management system in the European Union is explored and the main directions of the customs risk management system in the European Union are the management of the risks of the supply chain of goods, which includes:

identification and control of the movement of high-risk goods; creation of simplified conditions for the implementation of foreign trade through the development of the institution of an authorized economic operator; preliminary analysis of the information provided to the subjects of foreign economic activity before departure or arrival of goods. It has been determined that at the present stage, the priority of improving the legal and regulatory support of the risk management system for the movement of goods and vehicles across the border should be a clear definition of the sequence of actions of customs officials who work in different points of passage, as well as introduction of common approaches to the order of application of the existing software provision and technical means of customs control.

The directions of improvement of the customs risk management system in the field of customs control, taking into account foreign experience, are proposed, namely: improvement of legislative provision of this activity; organizational structure development; development and approval of the procedure for customs formalities; organizational support of risk management processes; improvement of risk management processes and establishment of effective interaction of participants; introduction of modern information technologies for risk analysis and assessment; application of additional mechanisms for verification of the results of customs control; introduction of amendments to the Customs Code of Ukraine regarding the possibility of customs clearance of preliminary decisions on the determination of the customs value of goods; resource support and staff training. The proposed directions of improvement of the customs risk management system in the field of customs control, taking into account the leading foreign experience, will enable the use of modern, flexible, multifunctional customs risk management system in Ukraine, the main objective of which is to achieve an optimal balance between the simplification of international trade procedures and the provision of an adequate level of control.

Ключові слова: система управління митними ризиками, зовнішньоекономічна діяльність, митний контроль, ризик.

Key words: customs risk management system, foreign economic activity, customs control, risk.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Пріоритетним завданням, яке постало перед Україною є введення в дію ефективної системи управління ризиками у сфері митного контролю [1]. Необхідність дослідження теоретичних та прикладних аспектів управління ризиками в митній справі обумовлюється: нагальною потребою в уніфікації вітчизняної нормативно-правової бази у сфері митної справи з міжнародними митними стандартами; формуванням новітніх тенденцій, що обумовлюють перегляд підходів до забезпечення підвищення ефективності митного контролю; актуалізацією питань формування ефективної системи управління ризиками в контексті здійснення митного контролю; необхідністю систематизації світового досвіду щодо управління ризиками в митній справі [2]. Сучасні інструменти митного контролю мають бути спрямовані на посилення зовнішньоекономічної безпеки держави та створення сприятливих умов для руху товарів через державний кордон шляхом спрощення та прискорення митних процедур [3].

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ ТА ПУБЛІКАЦІЙ

Розробці проблематики, пов'язаної з визначенням митних ризиків і розбудовою ефективної системи управління митними ризиками присвячено ряд наукових праць відомих українських та зарубіжних вчених, зокрема І.Г. Бережнюка, В.М. Гранатурова, Б.І. Мороза, Ф.Х. Найта, П.В. Пашка, А.О. Старостіної, С.С. Терещенка та інших.

Науковці зосереджували свою увагу на аналізі та оцінці ризиків проходження процедур митного контро-

лю, висвітленні організаційних аспектів функціонування діючої системи управління ризиками. Проте окремі її аспекти, зокрема ті, що пов'язані з стратегічними напрямками удосконалення системи управління митними ризиками у сфері митного контролю, ще не отримали належного висвітлення в існуючій літературі та потребують подальшого дослідження.

МЕТА СТАТТІ

Мета статті полягає в аналізі системи управління митними ризиками у сфері митного контролю та формування напрямів її удосконалення з урахуванням провідного зарубіжного досвіду.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

В Україні аналіз, виявлення та оцінка ризиків, розроблення і реалізація практичних заходів з управління ризиками, результатів та коригування вжитих заходів здійснюються органами Державної фіскальної служби. В межах своїх компетенції, Державна фіскальна служба визначає структурний підрозділ ДФС, на який покладено функції з координації застосування системи управління ризиками. Система управління ризиками, яка використовується під час митного контролю в Україні, була впроваджена у роботу митних органів з 2005 року. З 2006 року 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, визначати перелік митних формальностей та фіксувати інформацію, внесену посадовими особами митниць за результатами проведених митних формальностей [4]. З 2012 року основні принципи застосування системи управління ризиками для визначення форм та обсягів митного контролю закріплено в Митному кодексі України. Система управління ризиками України створювалася та розвивається з урахуванням міжнародних стандартів та провідного міжнародного досвіду. У високорозвинутих країнах світу на зміну тотальному митному контролю приходять система управління ризиками, яка спрямована на виявлення порушень митного законодавства. Положення Митного кодексу України 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). Водночас з урахуванням рекомендацій Рамкових стандартів безпеки та спрощення міжнародної торгівлі ВМО, а також провідного міжнародного досвіду з управління митними ризиками у 2015 році в Україні було оновлено порядок здійснення аналізу та оцінки ризиків, розроблення і реалізації заходів з управління ризиками [5].

Процес управління ризиками регулюється на міжнародному, європейському та національному рівнях, що підкреслює рекомендаційний характер європейської системи управління ризиками. Система управління ризиками розглядається в ЄС як гнучка та така, що не заміщує національну систему. Розбудова системи управління ризиками визначена в Посібнику ЄС з управління ризиками. Вона має рекомендаційний характер для митних служб країн ЄС. Країнами-членами ЄС, для забезпечення митних органів необхідною інформацією, розроблено спільний Каталог індикаторів ризику, на базі якого здійснюється ідентифікація та оцінка ризиків для суб'єктів ЗЕД [6].

Основними напрями системи управління митними ризиками в ЄС є управління ризиками ланцюга поставок товарів, що включає: ідентифікацію і контроль за переміщенням товарів з високим рівнем ризику; створення спрощених умов здійснення зовнішньої торгівлі шляхом розвитку інституту уповноваженого економічного оператора; попередній аналіз інформації, що надається суб'єктам ЗЕД перед відправленням або прибуттям товарів. Базовим регуляторним актом, що закріплює ключові положення з управління ризиками митними адміністраціями країн-членів та забезпечення безпеки кордонів ЄС, є Митний кодекс Співтовариства. Відносно країн, орієнтованих на приєднання до ЄС, серед яких й Україна, на основі кращих європейських практик Єврокомісії було розроблено практичні рекомендації для 22 ключових областей митного регулювання, зокрема управління ризиками, які спрямовані на модернізацію митних служб відповідно до вимог ЄС. Аналіз низки документів засвідчує, що управління ризиками в країнах ЄС спрямоване на визначення не так товарних властивостей вантажів, як на оцінку діяльності

конкретних учасників зовнішньоекономічної діяльності, оскільки адекватне розуміння діяльності суб'єктів зовнішньоторговельних відносин є одним з базових принципів організації сучасних систем управління ризиками, зокрема застосовуваної в ЄС [7]. Загалом система управління митними ризиками в країнах ЄС передбачає встановлення стратегічних, організаційних та управлінських засад, аналіз ризиків, обробка ризиків та моніторинг.

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 упровадження єдиних підходів до порядку застосування наявного програмного забезпечення і технічних засобів митного контролю. На сьогодні в ДФС України створено незначний за чисельністю структурний підрозділ з управління митними ризиками, а на регіональному рівні повноцінні підрозділи такого спрямування наразі не визначено. Це ускладнює внутрішню організаційну взаємодію та зв'язки з іншими контролюючими та правоохоронними органами, не дає змоги вчасно впливати на операційні процеси та контролювати результати вжитих заходів. Вирішення цієї проблеми лежить у площині посилення кадрового забезпечення структурного підрозділу з управління митними ризиками ДФС, досягнення оптимального рівня децентралізації відповідних функцій та створення розгалуженої регіональної мережі спеціалізованих самостійних підрозділів у митницях [6].

Для функціонування ефективної 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; запровадити 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 додаткових механізмів верифікації результатів митного контролю, в тому числі шляхом застосування засобів фіксації виконання митних формальностей, визначених за результатами застосування системи управління ризиками; забезпечити підтримку в актуальному стані автоматизованої системи аналізу та 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; за-

провадити 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 Митного кодексу України 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 [4].

ВИСНОВКИ

Спираючись на систему управління митними ризиками в ЄС узагальнено основні напрями удосконалення системи управління митними ризиками у сфері митного контролю в Україні, а саме: удосконалення законодавчого забезпечення цієї діяльності; розбудова організаційної структури; розроблення та затвердження порядку виконання митних формальностей; організаційне супроводження процесів управління ризиками; вдосконалення процесів управління ризиками та налагодження ефективної взаємодії учасників; упровадження сучасних інформаційних технологій аналізу та оцінки ризиків; застосування додаткових механізмів верифікації результатів митного контролю; внесення до Митного кодексу України змін щодо можливості прийняття митницями попередніх рішень з питань визначення митної вартості товарів; ресурсне забезпечення та підготовка персоналу. Запропоновані напрями удосконалення системи управління митними ризиками у сфері митного контролю з урахуванням провідного зарубіжного досвіду дають змогу забезпечити використання в Україні сучасної, гнучкої, багатофункціональної системи управління митними ризиками, основною метою якої є досягнення оптимального балансу між спрощенням процедур міжнародної торгівлі та забезпеченням належного рівня контролю.

Література:

1. Харьковий М. Аналіз управління ризиками як основа здійснення митного пост-аудиту // Економічний аналіз. — 2012. — Вип. 11 (1). — С. 264—266.
2. Управління ризиками в митній справі: зарубіжний досвід та вітчизняна практика: монографія / За заг. ред. І.Г. Бережнюка. — Хмельницький: ПП. Мельник А.А., 2014. — 288 с.
3. Бобрижна Г.В. Аналіз зарубіжного досвіду управління митними ризиками в системі гарантування економічної безпеки / Вісник Академії митної служби Украї-

ни. — 2012. — № 1 (6). — С. 138—145. — Серія: Державне управління.

4. Про розвиток системи управління ризиками у сфері митного контролю на період до 2022 року: розпорядження [схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2017 р. №978-р]. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/978-2017-p>

5. Митний кодекс України / Закон України від 13.03.2012 № 4495-VI. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/92-15>

6. Комаров О.В. Адміністрування митних ризиків як сучасний механізм підвищення ефективності митних процедур // Митна безпека. — 2014. — № 1. — С. 26—33.

7. Брендак А.І. Стратегічні напрями розвитку системи управління митними ризиками в контексті євроінтеграції України // Державне управління: теорія та практика. — 2017. — № 2. — С. 57—65. — Серія: Соціальна й економічна політика.

References:

1. Har'kovyi, M. (2012), "Analysis of risk management as the basis for the implementation of customs post-audit", *Analiz upravlinnia ryzykamy iak osnova zdiisnennia mytnogo post-audytu*, *Ekonomichnyi analiz*, vol. 11 (1), pp. 264—266.

2. *Upravlinnia ryzykamy v mytniy spravі: zarubizhnyi dosvid ta vitchyznyana praktyka* (2014), [Risk management in customs: foreign experience and domestic practice], monograf.; za zagal'noyu redakciyeyu I.G. Berezhnyuka. 288 p. Khmelnytskyi, Ukraine.

3. Bobryjna, G.V. (2012), "Analysis of foreign experience in customs risk management in the system of guaranteeing economic security", *Analiz zarubijnogo dosvidu upravlinnia mytnymy ryzykamy v systemi garantuvannia ekonomichnoi bezpeky*, *Visnyk Akademii mytnoi sluzhby Ukrainy*. Serii: Derjavne upravlinnia, vol. 1 (6), pp. 138—145.

4. "On the development of the risk management system in the field of customs control for the period up to 2022" (2017), *Pro rozvytok systemy upravlinnia ryzykamy u sferi mytnogo kontroliu na period do 2022 roku: rozporiadjennia* [shvaleno rozporiadjenniam Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 27 grudni. no. 978-r], available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/978-2017-p>. (Accessed 23 September 2018).

5. "Customs Code of Ukraine" (2012), *Mytnyy kodeks Ukrainy*, *Zakon Ukrainy vid 13.03.2012*, vol. 4495-VI, available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/92-15> (Accessed 23 September 2018).

6. Komarov, O.V. (2014), "Administration of customs risks as a modern mechanism for improving the efficiency of customs procedures", *Administruvannia mytnyh ryzykiv iak suchasnyi mehanizm pidvyshennia efektyvnosti mytnyh procedur*, *Mytna bezpeka*, vol. 1, pp. 26—22.

7. Brendak, A.I. (2017), "Strategic directions of development of the customs risk management system in the context of European integration of Ukraine", *Strategichni napriamy rozvytku systemy upravlinnia mytnymy ryzykamy v systemi evrointegracii Ukrainy*, *Derjavne upravlinnia: teoriia ta praktyka*. Serii: Social'na i ekonomichna polityka, vol. 2, pp. 57—65.

Стаття надійшла до редакції 27.10.2018 р.