

І. Г. Бережнюк, доктор економічних наук, директор
Державного науково-дослідного інституту
митної справи
О. В. Джумурат, аспірант Академії митної служби
України
І. В. Несторишен, кандидат економічних наук,
старший науковий співробітник відділу
наукових досліджень з організаційних питань
митної справи Державного науково-дослідного
інституту митної справи

ОСОБЛИВОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ МИТНИМИ СЛУЖБАМИ США ТА КРАЇН ЄВРОПИ

У статті досліджено процес імплементації митними службами США та країн Європи системи аналізу та управління ризиками. Зокрема зазначено, що бурхливий розвиток світової торгівлі потребує нових концептуальних підходів щодо організації роботи митних служб усіх країн світу. Запропоновано використати досвід розвинутих країн в управлінні та аналізі ризиками в практичній діяльності митних служб України.

В статье исследован процесс имплементации таможенными службами США и стран Европы системы анализа и управления рисками. В частности отмечено, что бурное развитие мировой торговли требует новых концептуальных подходов к организации работы таможенных служб всех стран мира. Предложено использовать опыт развитых стран в управлении и анализе рисками в практической деятельности таможенных служб Украины.

In this research the process of implementing the U.S. Customs Service and the European system of analysis and risk management. In particular, it is noted that the rapid development of global trade requires new conceptual approaches to the organization of the customs services of the world. Proposed to use the experience of developed countries in the management of risk in practice customs of Ukraine.

Ключові слова. Митний ризик, митна служба, аналіз та управління ризиками в митній справі.

Вступ. У сучасних умовах глобалізація стає важливим фактором розвитку міжнародної економіки кожної країни світового співтовариства. У зв'язку із цим набувають суттєвого значення питання ефективного функціонування економіки країни, проблеми визначення напрямів, масштабів і глибини її взаємодії з національними господарствами інших держав та їх регіональними об'єднаннями. Важливість урахування інтеграційних процесів у державному управлінні визначається певними чинниками. *По-перше*, результат глобалізації – це збільшення світового товарообороту між країнами, що підвищує взаємозалежність їх економік. *По-друге*, нерівномірність розвитку економік країн призводить до зростання їх залежності від розвинутих, що спричиняє “торговельні війни”, збільшує навантаження на митні органи та зумовлює виникнення митних ризиків.

Постановка проблеми. Мета написання статті – дослідження передового досвіду розвинутих країн світу в питаннях застосування системи управління ризиками (СУР) у митній справі.

© **І. Г. Бережнюк, О. В. Джумурат, І. В. Несторишен, 2012**

Аналіз теоретичних досліджень та практичних напрацювань у сфері митних ризиків дозволяє зробити висновок, що питання організації, регулювання і функціонування системи управління ризиками та її подальшого вдосконалення в умовах активізації інтеграційних процесів перебувають у центрі уваги провідних науковців і практиків митної справи, а саме: П. В. Пашка, С. С. Терещенка, В. В. Альохіна, М. М. Шумилова, В. М. Науменка, П. Я. Пісного, П. Е. Теніссена.

Результати дослідження. 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. Динаміка світового експорту та імпорту за останні 11 років свідчить про значне зростання обсягів товарообороту. Зокрема, темпи зростання імпорту за 2000–2011 рр. становили 274,9 %, а експорту – відповідно 282,1 % (рис. 1) [1].

Значне зростання світового товарообороту потребує відповідного коригування підходів до організації роботи митних органів. Зокрема, відповідно до Стратегічного плану розвитку на 2009–2012 рр., затвердженим Всесвітньою митною організацією, сформовано поточні завдання, що стоять нині перед митними органами [2]:

- збирання митних платежів;
- забезпечення високого рівня національної безпеки;
- формування системи суспільного захисту;
- спрощення митних процедур для полегшення торгівлі;
- збирання статистичних даних щодо обсягів зовнішньоекономічної діяльності.

Крім того, згідно зі Стратегічним планом, рекомендується уникати введення нових торговельних бар'єрів, які можуть викликати додаткові затримки на кордоні. Тому митним органам пропонується використовувати систему управління ризиками, яка є основним елементом сучасної системи митного контролю [3].

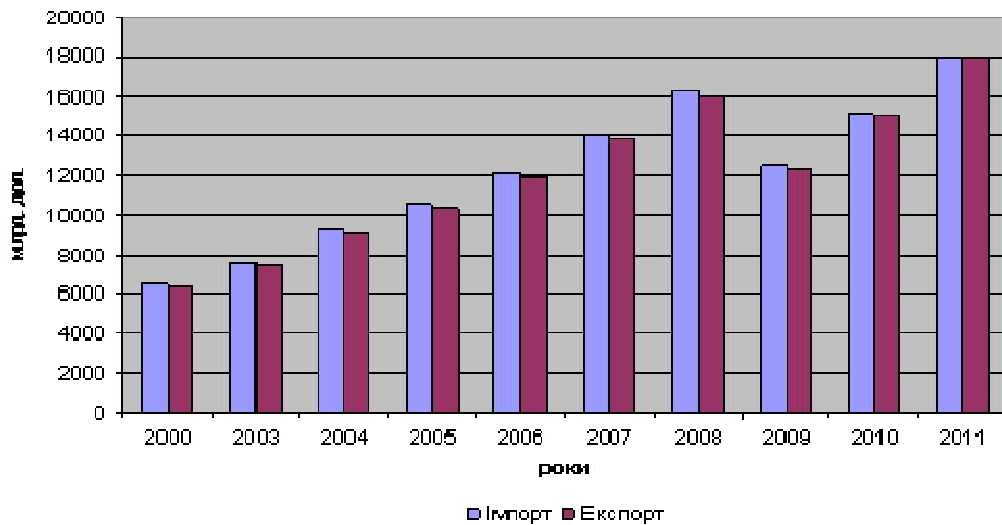


Рис. 1. Динаміка світового експорту та імпорту за 2000–2011 рр., млрд дол.

Отже, стрімка позитивна динаміка обсягів міжнародної торгівлі має характерну особливість – зростання рівня навантаження на митні органи. Досвід багатьох країн показав, що навіть зі збільшенням кількості співробітників неможливо впоратися зі зростаючим обсягом товаропотоків. Більше того, відповідно до міжнародних норм і правил, митні служби повинні, з одного боку, використовувати захисні механізми щодо потрапляння в країну неякісних товарів і тим самим діяти в інтересах усього населення, а з іншого – дотримуватися інтересів бізнесу, забезпечивши їм мінімізацію адміністративних бар'єрів. Традиційні методи митного контролю, які полягали, наприклад, у 100 %-му митному огляді, не дозволяли ефективно виконувати ці завдання. Тому необхідно було використати абсолютно нові підходи, одним з яких є система управління ризиками. Водночас заслуговує на увагу досвід застосування сучасних митних процедур США та країн Європи. Розглянемо детальніше, як функціонує система управління ризиками під час митного контролю в цих країнах.

Слід зазначити, що вперше необхідність використання аналізу ризиків державами – членами ЄС відображено в Резолюції ради від 25 жовтня 1996 р. зі спрощення раціоналізації митних інструкцій і процедур Співтовариства. Зокрема, робота над структурою управління ризиком розпочалася в 2000 р. і остаточно сформувалася в робочому документі TAXUD/629/2000-EN [4], який заклав підвалини розвитку ризик-менеджменту для проектної групи “Митниця-2007”. Результатом рішення стало видання посібника з системи управління ризиками на митниці [5], в якому детально описується необхідність створення спеціалізованого підрозділу СУР у митних органах і вивчення СУР як окремої сфери митної діяльності.

Основоположний документ, що розкриває поняття і регулює процес управління ризиками митними службами Європейського Союзу, – це Митний кодекс ЄС [6]. Ст. 4 Кодексу розкриває зміст таких понять, як “митниця в'їзду”, “митниця виїзду”, “митниця для імпорту”, “митниця для експорту” в контексті управління ризиками. Таким чином, особливу увагу Митний кодекс ЄС приділяє прикордонним митницям Союзу, оскільки на них покладено обов'язок ретельного контролю товарів та аналізу ризиків з метою запобігання можливим порушенням у межах Союзу [7].

Під ризиком в Європейському Союзі розуміють імовірність виникнення подій, пов'язаних з переміщенням товарів з території та на територію третіх країн, а також транзитом через територію ЄС. У свою чергу під ризик-менеджментом розуміється систематична ідентифікація ризику та реалізація заходів, спрямованих на його зниження.

Західні експерти, зокрема Пол-Ерве Теніссен, зазначає, що СУР сприяє зниженню кількості фактичних оглядів за рахунок аналізу ризиків, при цьому підвищується кількість виявлених порушень [8].

Визнається, що тотальна перевірка всіх вантажів, які перетинають митний кордон, знижує ефективність роботи митних органів, а в деяких випадках неможлива. Натомість СУР, за тих же витрат часу і ресурсів, сприяє результативнішому виявленню порушень. За умови відсутності СУР зменшення часу на здійснення митного контролю означало б скорочення надходжень дохідної частини бюджету. Однак з упровадженням даної системи можна говорити про її позитивний вплив на збори фіскальних доходів.

З 2005 р. митні органи Європейського Союзу почали співпрацювати з представниками бізнесу, які були зацікавлені у вдосконаленні митних операцій, пов'язаних з процесом аналізу і контролю постачання товарів. Зокрема, за час існування СУР з'явилася така категорія відповідальних учасників ЗЕД, які належним чином

гарантують дотримання норм митного законодавства. Тому Європейська комісія запропонувала і впровадила в митне управління концепцію уповноваженого економічного оператора (*AEO, Authorised Economic Operator*), вимоги до якої відображено в робочому документі TAXUD 1480 [9]. Слід зазначити, що з прийняттям нового Митного кодексу в 2012 р. інститут уповноважених економічних операторів з'явився і в Україні.

Заслугує на увагу досвід організації системи управління ризиками митними органами США. Зокрема, процес її створення тривав близько 20 років, а обсяги фінансування становили понад 3 млрд дол. Результатом таких заходів стала можливість щорічно оформляти більше 20 млн партій товарів. Такий обсяг був би неможливим без використання автоматизованої системи митного оформлення і митного контролю, а також без створеної на її базі системи управління та аналізу ризиками.

Для впровадження системи аналізу та управління ризиками в практиці митної служби США було створено робочу групу управління ризиками, яка займалась виявленням і управлінням ризиками, пов'язаними з процесом дотримання законодавства. Зокрема, Національний цільовий центр (НЦЦ) створено 21 жовтня 2001 р. відразу після подій 11 вересня. З того часу він став провідним відділом боротьби з тероризмом у митно-прикордонній службі (МПС) США. Нині в НЦЦ працює 60 співробітників, з яких 46 – експерти-аналітики.

Весь процес митного оформлення і митного контролю ґрунтується на застосуванні системи управління ризиками. На центральному рівні здійснюється розробка і контроль за застосуванням моделей ризиків за різними напрямками діяльності. Для кожної поставки в автоматичному режимі на основі моделей ризиків розраховуються бали, що мають кілька рівнів: мінімальний, можливий і максимальний ризик.

На рівні митних органів уповноважені особи або спеціальні групи паралельно здійснюють оперативну експертну оцінку поставок товарів, які оформлятимуться в цьому митному органі. Митний огляд здійснюється в обсязі 1–5 % переміщуваних партій товарів залежно від митного органу. Ефективність огляду становить близько 10 %. МПС США розробила й успішно впровадила різні програми, спрямовані на реалізацію управління ризиками.

1. Програма співробітництва з представниками торгівлі у боротьбі з тероризмом (С-ТРАТ).

2. Програма безпеки контейнерного транспортування.

3. Правило 24 годин.

4. Програма SENTRI (*the Secure Electronic Network for Travelers Rapid Inspection*).

Програма С-ТРАТ спрямована на добровільну ініціативу всіх учасників ЗЕД сприяти організації безпеки постачання товарів під час їх ввезення на територію США. Вона передбачає поєднання всіх чотирьох елементів, що беруть участь у переміщенні товарів: виробник, перевізник (експедитор), імпортер і продавець товару на території США. Для учасників програми С-ТРАТ установлюються 3 рівні безпеки, яких вони повинні дотримуватися і які контролюють спеціальні співробітники.

Відповідно до *Програми безпеки контейнерного транспортування* контейнери, призначені для відправки в США, попередньо відбираються співробітниками МПС у портах відправлення на основі критеріїв оцінювання ризиків. У цій програмі беруть участь 32 великих міжнародних порти з різних країн (Бельгія, Франція, Німеччина, Греція, Італія, Нідерланди, Іспанія, Швеція, Великобританія). В цих портах наявні співробітники ТПС, які забезпечують додатковий контроль за розміщеними вантажами.

Правило 24 годин передбачає обов'язковість подання перевізником в електронному вигляді транспортних та супровідних документів до ТПС за 24 години до завантаження контейнера на борт морського судна. Аналогічні правила діють під час переміщення товарів іншими видами транспортних засобів: для автомобілів за 1–2 год до перетину кордону, для авіатранспорту – за 1 год. Щодня в ТПС надходить попередня інформація щодо 310 тис. поставчань.

Програма SENTRI передбачає попереднє подання відомостей щодо фізичної особи та перевірку цих відомостей МПС. Надалі видана реєстраційна картка використовується для прискореної ідентифікації особи. Поряд із цим на лобовому склі автомобіля встановлюється трансмітер для автоматичної реєстрації співробітником митниці транспортного засобу та фізичної особи. Комп'ютерна система готова не лише самостійно приймати рішення, а й аналізувати ситуацію, робити прогнози і давати вичерпну інформацію іншим державним органам.

Слід зазначити, що в автоматичному режимі оформляється близько 98 % зовнішньоторговельних вантажів. Швидкість прийняття рішення обчислюється секундами. Нині автоматизована система володіє третьою за величиною у світі базою даних, що дозволяє здійснювати митний контроль і оформлення повністю в автоматизованому режимі без участі посадової особи митного органу. Створена система (*Automated Commercial System (ACS)*) поєднала понад 2300 суб'єктів зовнішньоторговельної діяльності.

Система управління та аналізу ризиками комплексно включає чотири елементи.

1. Формування бази даних і збирання інформації.

2. Аналіз та оцінювання ризиків.

3. Проведення заходів щодо зниження ризиків.

4. Контроль і доповідь.

У процесі аналізу виявляють причини ризику, розробляють відповідні заходи для усунення ризику. Етап оцінювання ризиків включає: застосування автоматизованих систем; визначення значущості порушень; виявлення категорій ризиків; використання примусових заходів; дії митної інспекції.

Після опрацювання результатів виявлених ризиків, інформація надходить у базу даних системи управління ризиками. Це забезпечує зворотний зв'язок та приводить до постійного коригування профілів.

Згідно зі Стратегічним планом МПС США, протягом найближчих 4 років (2010–2014) має змінитися підхід до діяльності митних органів. Відповідно до цього плану, працівники митних органів отримують можливість підтримувати безпеку та економічний стан держави на більш високому рівні, використовуючи для цього спеціальні інформацію та технології для захисту повітряного, морського та наземного просторів США від тероризму та інших загроз [10].

Висновки. На основі проведеного дослідження доцільно зробити такі висновки: закордонні митні адміністрації використовують сучасні технології в процесі митного контролю, що відповідає міжнародним стандартам у сфері ризик-менеджменту та рекомендаціям Всесвітньої митної організації; розвиток партнерських відносин між митницею та бізнесом значно зменшує митні бар'єри; використання максимально спрощених процедур сумнівних учасників ЗЕД сприяє швидкому і своєчасному надходженню митних платежів до державного бюджету.

Слід відмітити, що підвищення ефективності роботи митних органів України не можливе без урахування досвіду розвинутих країн. Зокрема, під час колегії Держмитслужби, яка відбулась 4 жовтня 2012 р., зазначено, що глобальне завдання для Митної служби України – створення автоматизованої системи, яка передбачатиме контроль за переміщенням товарів і транспортних засобів через кордон, правильне оподаткування товарів, унеможливлення їх ввезення без митного контролю, а також недопущення випадків декларування не своїм найменуванням, маніпуляцій з кодами, вартістю, країною походження, іншими показниками, які впливають на повноту оподаткування. Для цього Держмитслужба значно активізувала роботу з великими масивами інформації, яка накопичується в базах відомства та отримується від закордонних колег. Відповідні масиви інформації використовуватимуться для подальшого наповнення профілів ризиків [11].

Отже, вдосконалення системи управління ризиками в митній справі є першочерговим завданням у напрямку реалізації довгострокової стратегії розвитку Державної митної служби України і потребує подальших ґрунтовних наукових досліджень.

Література

1. Total imports and exports for countries and regions in U.S. dollars [Електронний ресурс] // 2011 International Trade Statistics Yearbook. – Режим доступу : <http://comtrade.un.org/pb/>.
2. Customs Environment [Електронний ресурс] // World Customs Organization. – Режим доступу : http://www.wcoomd.org/home_about_us_strategic_plan.htm.
3. Customs Environment [Електронний ресурс] // World Customs Organization. — Режим доступу : http://www.wcoomd.org/home_about_us_strategic_plan.htm.
4. Doc. TAXUD/629/2000-EN. Standardised framework for risk management in the customs administrations of the EU. Европейская комиссия. Брюссель, 21 ноября 2002 г. / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/framework_doc.pdf (дата звернення: 10.10.2010).
5. Guidelines for risk management in customs, 2005 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.gfptt.org/uploadedEditorImages/00000341.pdf>.
6. Регламент Совета (ЕЭС) № 2913/92 от 12.10.1992. Таможенный кодекс Сообщества [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.gfptt.org/uploadedEditorImages/00000341.pdf>. <http://www.ec.europa.eu>
7. Doc. TAXUD/2010/0051. Guidelines on entry and summary declarations in the context of Regulation (EC) No 648/2005. Европейская комиссия. Брюссель, 29 октября 2010 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ec.europa.eu/ecip/documents/procedures/import_entry_guidelines_en.pdf (дата обращения: 20.02.2011).
8. Paul-Hervé Theunissen. Benefit of automated Risk Management in a Customs Union. WCO Risk Management Forum. 2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.wcoomd.org/RiskManagementForum_28_29June2010/wco_risk_management_forum.htm.
9. Doc. TAXUD C/4 D/1480. Authorised economic operator. Project report by the customs 2007 project group. Европейская комиссия. Брюссель, 04 июля 2005 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [Project_report_Authorised_Economic_Operator.pdf](http://www.ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/project_report_authorized_economic_operator.pdf).
10. Система управления рисками в таможенной службе Соединенных Штатов Америки [Електронний ресурс]. Официальный сайт Министерства национальной безопасности США. – Режим доступу : <http://www.dhs.gov> (дата звернення: 01.03.2011). Официальный сайт Таможенной пограничной службы США [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.cbp.gov> (дата звернення: 01.02.2011).
11. Чистий бізнес – чесні податки. Держмитслужба визначила стратегію розвитку відомства на 2013 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.customs.gov.ua/dmsu/control/uk/publish/article>