

УДК 330.131.7:339.543

Ю. В. Столстов, здобувач, заступник директора
Центру митної справи Академії митної служби України
В. В. Ченцов, доктор історичних наук, професор
кафедри державної служби та митної справи
Академії митної служби України

РОЛЬ МІЖНАРОДНИХ СТАНДАРТІВ У ПРОЦЕСІ ВДОСКОНАЛЕННЯ УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ В ДІЯЛЬНОСТІ МИТНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

Зроблено аналіз міжнародних стандартів щодо управління ризиками в митній службі України та інших держав. Виділено особливості організації управління ризиками в митних адміністраціях різних країн. Означено основні напрями подальшого розвитку та вдосконалення управління ризиками в діяльності митної служби України.

Ключові слова: *аналіз ризику; визначення ризику; оцінка ризику; управління ризиком.*

The analysis of international standards for risk management in Customs Service of Ukraine and other countries. The peculiarities of risk management in customs administrations of different countries. Defined the main directions of further development and improvement of risk management activities of the customs service of Ukraine.

Keywords: *risk analysis; risk determination; risk assessment; risk management.*

Постановка проблеми у загальному вигляді (постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими чи практичними завданнями). Митні адміністрації, які здійснюють свою діяльність в умовах глобалізації економіки, стикаються з цілим рядом складних проблем. Основними завданнями адміністрацій залишаються забезпечення надходження коштів до державного бюджету та захист суспільства. Вони мають здійснюватися ефективно та дійово, одночасно забезпечуючи підтримку ввезенню та вивезенню легітимних товарів. Традиційні методи, що використовують митні адміністрації під час митного контролю, базуються на відсотковому співвідношенні або на критеріях випадкового відбору, які не можуть нині забезпечити реалізацію накреслених завдань та очікуваних результатів. Тому існує необхідність у поступовій реалізації системи "інтелектуальних механізмів контролю", за яких оцінюються ризики і спрямовуються відповідні ресурси для виконання завдань. Для митних адміністрацій, які роблять свої перші кроки в управлінні ризиками, даний процес здається занадто складним, але має значущі переваги.

У минулому для координування процесу управління ризиками Секретаріат та Члени Всесвітньої митної організації (далі – ВМО) намагалися вводити окремі фрагменти управління ризиками у свої методи реалізації даного процесу. Однак управління ризиками впливає на всі сфери митної справи і не повинно обмежуватися набором окремих заходів. Тому ВМО на основі досвіду управління ризиками в ряді країн розробила рекомендації з комплексного управління ризиками. Рекомендації можуть стати міжнародними стандартами в цій галузі управління [1].

Досвід митних адміністрацій, у яких уже впроваджено управління ризиками, оцінюється як дуже позитивний. Ці позитивні результати обґрунтовують зацікавленість митних адміністрацій в управлінні ризиками, підвищують професіоналізм, сприяють розвитку легітимної торгівлі, підвищують загальний рівень упевненості в діяльності, а також сприяють залученню інвестицій у країну і стимулюють національний економічний розвиток [2].

© Ю. В. Столстов, В. В. Ченцов, 2012

Аналіз останніх досліджень і публікацій (аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор, виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття). Дані питання розглядали вітчизняні та зарубіжні дослідники: П. Н. Афонін, Ш. З. Багіров, С. В. Барамзин, С. Н. Гамідуллаєв, І. Ю. Івченко, Ю. Д. Кунєв, В. П. Науменко, В. В. Новиков та ін. В. П. Науменко визначає основні ризики, котрі виникають під час переміщення товарів і предметів через митний кордон України. До них належать такі ризики:

- “зовнішньоекономічної угоди;
- переміщення товарів до їх одержувачів;
- митно-тарифного та нетарифного регулювання;
- митного декларування;
- митного оформлення;
- інформаційний ризик” [3].

Деякі фахівці в галузі митної справи вважають, що “ризик – це ймовірність прийняття неправильного або правильного рішення з пакета можливих альтернативних рішень кожного етапу”, а визначення ризику цілком може бути застосовано щодо ймовірності наявності контрабандних товарів або порушень митних правил під час здійснення митного контролю й митного оформлення вантажів [4].

Поза увагою дослідників, як правило, залишаються інформаційно-аналітичні засоби вдосконалення митного контролю, передбачені Міжнародною конвенцією про гармонізацію і спрощення митних процедур (Київська конвенція) (далі – Конвенція).

У п. 6.1 гл. 6 “Митний контроль” Загального додатка Конвенції подається вихідне твердження щодо одного з двох чинників оптимізації митного контролю – оцінки ризику. Так чи інакше, але оцінка ризику визнана основною філософією управління, адже вона “...успішно застосовується в приватному секторі, наприклад, страхуванні, банківській справі, торгівлі та промисловості, що створює можливості покращити ділові результати. Використання управління ризиком може сприяти також державному сектору у визначенні найбільш проблемних сфер, коли існує можливість ризику, тим самим скеровуючи управлінське рішення на те, аби ефективно розподіляти обмежені ресурси. В управлінні ризиком рівновага має бути розподілена поміж витратами та вигодами, бо, й це цілком зрозуміло, неефективно всі ризики розцінювати однаково. Критерії (ризик) необхідні, щоб визначити, що становить собою прийнятний, а що неприйнятний рівень ризику” [5].

Незважаючи на значну кількість наукових досліджень даної проблеми, не досить досліджено питання управління ризиками та підвищення ефективності державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності в контексті компаративного аналізу.

Мета статті (формулювання цілей статті (постановка завдання). Для митної адміністрації будь-якої країни завжди існує елемент ризику у сприянні переміщенню вантажів, транспортних засобів та осіб. Механізм контролю за ризиками має бути пропорційним рівню їх оцінки. На шляху до євроінтеграції митна служба України здійснює певні кроки в запровадженні міжнародних стандартів, у тому числі в галузі управління ризиками. Тому важливо чітко визначити місце митної адміністрації України в цьому процесі. Слід з'ясувати сутність рекомендацій ВМО в галузі управління ризиками для кращого розуміння можливостей їх реалізації митною адміністрацією України.

Виклад основного матеріалу (виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів). Що являють собою міжнародні стандарти ВМО в галузі аналізу та управління ризиками й нові рекомендації необхідних умов для Державної митної служби? Перш за все, митні адміністрації мають реалізовувати процес

Механізми державного управління

управління ризиками, невід'ємною частиною буде вибірковість, профілювання й цілеспрямоване виявлення для оцінки ризиків та проведення відповідних заходів.

Критерії вибірковості для обкладених митом товарів включають історію діяльності імпортера, експортера, перевізника, агента тощо, походження та маршрут проходження товару, а також різні заборони й обмеження.

Показники ризиків – це конкретно виражений критерій вибірковості, такий як: конкретний код товару, країна походження товару, країна – відправник вантажу, наявність ліцензування, вартість товару, торговельний суб'єкт, рівень дотримання вимог, тип транспортного засобу, мета перебування на митній території, фінансові наслідки чи фінансовий стан торговельного суб'єкта/особи.

Профілювання ризиків – це засіб, за допомогою якого митні адміністрації використовують управління ризиками на практиці. Воно передбачає випадкову перевірку документів та вантажів на запланований та цілеспрямований метод роботи, використовуючи з максимальною ефективністю ресурси митних органів. Профіль ризику – це документ, який може бути побудовано різними способами, але має бути всебічним та актуальним щодо пропускну здатності митного пункту пропуску.

Профіль ризику повинен мати опис галузі ризику, оцінку ризику, необхідні запобіжні заходи, термін ужиття заходів, результати та оцінку ефективності вжитих заходів. Може зберігатися в папці для документів чи локальному комп'ютері й бути максимально доступним для інспекторів митних органів. Розробка профільних характеристик разом з іншою інформацією та оперативними даними забезпечують основу для цільового виявлення потенційних переміщень вантажів, транспортних засобів і фізичних осіб з високим рівнем ризику.

Процес управління ризиками складається з декількох етапів: установка контексту управління ризиками, визначення ризиків, аналіз ризиків, оцінка ризиків, запобіжні заходи з ризиків, а також моніторинг та перевірка процесу через оцінку відповідності необхідним вимогам [6, 9].

На першому етапі встановлюється стратегічний та організаційний контекст, у якому має проводитися управління ризиками, визначаються галузі ризику, встановлені критерії, за якими ризики оцінюватимуть, а також структура аналізу.

На другому етапі митні органи мають визначати, які ризики, чому і як виникають. Даний етап потребує ретельного опису наявного процесу, включаючи:

- учасників/клієнтів зацікавленої сторони;
- сильні та слабкі сторони;
- де, коли і як швидше за все виникне ризик і хто відчує його вплив;
- які небезпеки можуть виникнути, їх негативний вплив у разі виникнення;
- чому виникають можливості для окремого порушення.

У подальшому визначаються механізми контролю, аналізуються ризики щодо їх імовірності та наслідків. Аналіз передбачає розглядати таке:

- наскільки ймовірне виникнення події;
- які потенційні наслідки та їх значущість.

На наступному етапі порівнюються ризики із заздалегідь установленими критеріями. Класифікуються ризики для визначення пріоритетів управління. Ризики мають бути під постійним моніторингом на предмет зміни їх характеру, рівня чи значущості.

На подальшому етапі проводиться моніторинг низькопріоритетних ризиків. Для інших ризиків реалізується конкретний план управління, який включає прийняті до уваги ресурси (кадрові, фінансові та технічні). У подальшому рекомендується провести моніто-

ринг і перевірку діяльності, ефективності й діяльності системи управління ризиками та змін, які можуть вплинути на неї.

Оцінку і перевірку мають здійснювати митні органи шляхом постійного оцінювання відповідності вимогам. Це також можливо здійснювати через зовнішні державні перевірки, які проводять вповноважені контрольні органи, такі як Головне контрольне та ревізійне управління. Хоча масштаби і методології таких перевірок різні, їхньою метою є визначення слабких сторін у механізмах контролю та надання рекомендацій з удосконалення.

Профілі ризиків слід розглядати через регулярні проміжки часу, щоб забезпечити їх актуальність і звільнити систему від несуттєвої інформації. Також важливо підтримувати елемент несподіваності шляхом проведення випадкових перевірок. Такі випадкові перевірки можуть слугувати економічним засобом визначення інших видів ризиків, засобом моніторингу чи оцінки їх значущості або яких-небудь змін у типі ризику. Необхідно також вести реєстр ризиків, який забезпечує обґрунтування для вибору ризиків, а також фіксує пропозиції, на підставі яких робилося оцінювання, з метою забезпечення контрольного відстеження, уникнення втрати важливої інформації.

Використовуючи програму управління ризиками, митні адміністрації повинні визначити пріоритетні галузі для фокусування своїх ресурсів. Одним із підходів є взяття до уваги того факту, що в деяких країнах чи економічних союзах 10 % торговельних суб'єктів охоплюють понад 80 % імпорту та експорту. Сконцентрувавшись на перших 5–10 % виробників, імпортерів, експортерів та товарів, які становлять найбільші обсяги, митні адміністрації можуть забезпечити найефективнішу перевірку тих, хто має значний вплив на національну економіку [6, 14].

Митні адміністрації збирають дані з різних джерел, як внутрішніх, так і зовнішніх, а також за допомогою ручних та автоматизованих засобів. За допомогою даних (імпортні й експортні облікові записи), інструментів (статистичний аналіз) та методології (систематизований аналіз великих торговельних суб'єктів чи домінуючих товарів) митні адміністрації можуть зробити розумні та обґрунтовані висновки про дотримання норм багатьма суб'єктами. Дані норми можуть визначатися для кожного етапу в рамках процесу здійснення торговельної операції, наприклад для імпорту: від вантажної накладної та вантажно-митної декларації до збирання мита й податків.

Автоматизовані системи, які використовують митні органи для оцінювання вантажів з високим рівнем ризику, можуть дотримуватися вимог наукового підходу до збирання точних даних, аналізу та прогнозів, хоча вимоги дотримання відповідності можуть бути також ефективно оцінені й без автоматизованих засобів.

Митні адміністрації мають змогу встановлювати певну сукупність торговельних угод та, використовуючи статистично обґрунтовану методологію вибірки, відібрати конкретні угоди чи організації з даної сукупності для оцінювання чи перевірки. Залежно від результатів сукупність торговельних операцій може бути модифікована різними способами. Митні адміністрації також повинні визначити рівень відповідності вимогам, що розглядається як прийнятний. Наприклад, коефіцієнт відповідності 95 % від угод чи організацій, оцінених у даній галузі, може вважатися для митних адміністрацій прийнятним рівнем. Це також допустимо.

Ефективний митний контроль – це основний елемент сучасної митної адміністрації. Він залежить від правильної організації контролю, яка базується на добрій взаємодії та всебічному потоці інформації між різними підрозділами митного органу, а також від наявності стратегії управління ризиками для кращого використання наявних ресурсів.

Митні адміністрації мають визначити свої потреби щодо кадрових, технічних та фінансових ресурсів для реалізації програм контролю шляхом оцінювання та аналізу наявної

Механізми державного управління

та потенційної діяльності з міжнародної торгівлі у своїх країнах або регіонах. Митні адміністрації мають розробити та сформулювати у відповідному документі корпоративну політику й структуру управління ризиками, яка має бути затверджена керівництвом і виконуватися всією організацією. Після створення політики і структури для процесу управління ризиками центральне митне управління має розробити та ввести інфраструктуру, щоб забезпечити включення управління ризиками як невід'ємної частини у процес планування і управління всієї митної організації.

Основними функціями регіональних (місцевих) управлінь є забезпечення ефективності процесу шляхом оцінювання ризиків на місцевому рівні, підготовка оперативної інформації для регіональних працівників митниці, які відповідають за митне оформлення експортних/імпортних операцій, інспекційних груп, аудиторських підрозділів та підрозділів дізнання, взаємодіючи при цьому з центральним підрозділом з управління ризиками.

Митні адміністрації мають розробити процедури реалізації методів контролю з метою забезпечення їх єдиного застосування на всій митній території. При цьому митні органи повинні намагатися перенести акцент з використанням 100 % контролю за переміщенням на більше використання контролю, який ґрунтується на аудиті.

Використання інформаційних технологій є ефективним інструментом для управління ризиками. Ця інформаційна система дозволяє митним адміністраціям проводити митні декларації через ряд фільтрів вибіркової з метою визначення, які декларації потребують додаткової перевірки. Така система може направляти запити за кількома різними маршрутами.

Митний контроль мають здійснювати професійно навчені інспектори митниці. Активне використання електронного ведення облікових записів та ускладнення глобальної торгівлі сприяє важливості й необхідності високих стандартів навчання. Після створення необхідної основи для взаємного адміністративного сприяння обмін інформації також може сприяти управлінню ризиками. Інформація, подана іншими митними адміністраціями за власною ініціативою або запитом, є додатковим, а іноді дуже специфічним джерелом, на якому може базуватися аналіз ризиків [6, 18].

Митні адміністрації мають прагнути розумного і справедливого балансу між забезпеченням дотримання вимог і зведенням до мінімуму руйнівного ефекту та шкоди для легітимної торгівлі й громади. Сприяння торгівлі й контроль не мають протистояти один одному. За належного управління і сприяння торгівлі можуть посилитись успішні результати процедур контролю. Митні адміністрації мають реалізовувати процедури контролю, котрі ґрунтуються на використанні управління ризиками, техніці профілювання як засоби визначення надійних організацій/осіб, що можуть отримати вигоду від більшого сприяння розвитку торгівлі порівняно з організаціями/особами, які потребують вищого рівня контролю.

Управління ризиками – основний принцип сучасних методів митного контролю. Воно дозволяє оптимально задіяти ресурси митних органів без шкоди ефективності механізмів контролю, звільняючи більшу частину торговельних організацій/осіб від надмірних бюрократичних перепон. Процедури, які ґрунтуються на техніці управління ризиками, концентрують контроль на ділянках підвищеного ризику, дозволяючи водночас основній масі вантажів/осіб проходити через митний кордон відносно вільно.

У Державній митній службі України відповідно до рекомендацій ВМО чимало зроблено на шляху до впровадження вищезазначених стандартів у сферу аналізу та управління ризиками. Починаючи з 2007 р., ДМСУ використовує автоматичну систему аналізу та управління ризиками (АСАУР). Дана система – невід'ємна складова автоматизованої системи митного оформлення – програмно-інформаційного комплексу “Інспектор-2006”. Основний елемент системи

управління ризиками в митній службі України – це профіль ризику. Державна митна служба України затвердила порядок розробки та впровадження профілів ризику.

Профілі ризику застосовуються під час здійснення митних процедур товарів, транспортних засобів та громадян, що переміщуються через митний кордон України. Основна мета цих профілів – попередити інспектора митної адміністрації про можливу наявність ризику щодо порушення митного законодавства під час здійснення конкретної зовнішньоекономічної операції та дати вказівку щодо застосування певних форм контролю [7].

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Митні адміністрації мають значні повноваження, яких немає в інших державних структурах, а саме: право перевіряти вантажі й товари, які переміщуються на митну територію країни та виїжджають з неї. Крім цього, митна адміністрація може не дозволити в'їзд чи виїзд, а також запросити інформацію щодо імпортованих та експортних вантажів. Якщо буде відповідне законодавство, то митна адміністрація може вимагати, щоб ця інформація була надана заздалегідь в електронному вигляді. Митні адміністрації завдяки своїм повноваженням і досвіду можуть і повинні зіграти важливу роль у підвищенні безпеки й полегшенні світової торгівлі. Але для підвищення безпеки міжнародного ланцюга поставок товарів потрібен цілісний підхід за постійного довершення заходів щодо полегшення торгівлі. Тому митним адміністраціям необхідно укласти угоди про співробітництво з іншими державними відомствами. Сучасні митні адміністрації використовують автоматизовані системи управління ризиками. В таких умовах митні адміністрації повинні мати єдиний набір розроблених ВМО міжнародних митних стандартів міжурядового рівня.

Однією з країн, що повинні впроваджувати стандарти ВМО, є Україна. Наша держава вже зробила певні кроки. Державній митній службі України щоб досягти якісних результатів у роботі з аналізу та управління ризиками слід прийняти стандарти ВМО цілком, а не у вигляді окремо взятих елементів. Якщо Україна прийме ці стандарти, тоді система працюватиме так, як в інших митних адміністраціях європейських країн.

Список використаних джерел:

1. Руководство по “Международной Конвенции по упрощению и гармонизации таможенных процедур” (“International Convention on the simplification and harmonization of Customs procedures”), с изменениями. – Брюссель. – Июнь, 1999 г.
2. Список Інтернет ресурсів щодо питань управління ризиками: Австралія: <http://www.customs.gov.au/corp/riskman/rmindex.htm>; Канада: <http://www.ccr-aadrc.gc.ca/taxcredit/sred/conference/conf5/mcrisk01-e.html>.
3. Науменко В. П. Мінімізація ризиків при митному оформленні : навч. посібник для студ. вищ. навч. закл. / Науменко В. П. – К. : Август, 2003. – С. 34–36.
4. Терещенко С. Митний контроль. Алгоритм аналізу факторів ризику. Основні методи шахрайства при здійсненні транзиту. Планування оцінки та селекції факторів ризику / С. Терещенко // Митний брокер. – 2000. – № 4 (35). – С. 44–57.
5. Загальний додаток 6 до Міжнародної конвенції з гармонізації та спрощення митних процедур (м. Кіото, 1973 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.wcoomd.org>
6. Руководство по управлению рисками [Электронный ресурс]. – Режим доступа : АПЕК: <http://www.sccp.org/frames-library.htm>.
7. Митниця. – 2010. – №10 (71). – С. 20.