

Комаров О.В.

Університет митної справи та фінансів

МЕХАНІЗМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИБІРКОВОСТІ МИТНОГО КОНТРОЛЮ ПРИ УПРАВЛІННІ РИЗИКАМИ

Стаття присвячена механізмам забезпечення вибіркової митного контролю під час управління ризиками. За результатами дослідження обґрунтовано, що в основу сучасної філософії організації митного контролю покладено фундаментальний принцип «селективності» чи-то «вибірковості» на основі застосування системи управління ризиками, оскільки митна адміністрація, яка не впровадила такої системи, апіорі є ризиковою, а отже, не може гарантувати належний рівень надійності і безпеки.

Ключові слова: система управління ризиками, автоматизована система аналізу та управління ризиками, вибірковість митного контролю, спрощення митних процедур, митна безпека.

Постановка проблеми. Традиційно вважалося, що тотальний контроль становить єдиний надійний спосіб забезпечити дотримання вимог митного законодавства. Проте вибірковий митний контроль на основі управління ризиками забезпечує більш системний і ресурсоефективний підхід. Водночас із розвитком митних технологій та інформаційних систем змінюються і принципи організації митного контролю, а сучасні системи управління ризиками відіграють при цьому провідну роль.

Ресурси митниці є обмеженими, вони не збільшуються відповідно до стрімкого зростання обсягів міжнародної торгівлі, тому сьогодні економічно не вигідно і практично неможливо контролювати кожну зовнішньоекономічну операцію. Водночас неприйнятно легковажити митною безпекою, розраховуючи переважно на випадковий контроль. Сприяння міжнародній торгівлі без зменшення ефективності митного контролю – актуальна проблема практично для кожної митної адміністрації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі питання управління ризиками під час митного контролю стали предметом наукових пошуків і досліджень таких учених, як І.Г. Бережнюк, О.П. Борисенко, А.І. Брендак, В.В. Булана, А.Д. Войцещук, Л.М. Івашова, Г.Ю. Кулик, І.В. Несторишен, П.В. Пашко, П.Я. Пісний, М.М. Разумей, С.С. Терещенко, О.А. Фрадинський та інші. Однак механізми забезпечення селективності митного контролю під час управління ризиками досліджені фрагментарно та опосередковано.

Постановка завдання. Головним завданням дослідження є обґрунтування підходів і механізмів забезпечення вибіркової митного контролю на основі застосування системи управління ризиками.

Виклад основного матеріалу дослідження. Значні переваги від спрощення умов зовнішньоекономічної діяльності можуть бути досягнуті без зменшення ефективності митного контролю. Досягнення балансу між цими на перший погляд контраверсійними завданнями передбачає запровадження сучасних систем управління ризиками. Це вкрай важливо, оскільки митна адміністрація, яка не впровадила такої системи, апіорі є ризиковою, а отже, не може гарантувати належного рівня надійності і безпеки.

Спроможність забезпечення державної митної безпеки значною мірою залежить від використання механізмів вибіркового митного контролю. Застосування сучасних технологій управління ризиками допомагає нівелювати людський фактор під час прийняття відповідних рішень і покращити якість державного управління в галузі митної справи [16]. Отже, сучасні системи митного контролю повинні насамперед ґрунтуватися на вибіркового підході та управлінні ризиками [15].

Впровадження автоматизації та інших складних методів забезпечення вибіркової митного контролю може дати змогу митним адміністраціям покращити дотримання законодавчих вимог і забезпечити досягнення очікуваних цілей щодо спрощення умов міжнародної торгівлі [17, с. 4]. Застосування механізмів і технологій забезпечення вибіркової чи то селективності митного контролю на

основі аналізу та управління ризиками з широким використанням автоматизації покладено в основу сучасної міжнародної практики.

Відповідно до кращої митної практики та міжнародних стандартів, в Україні застосовується система управління ризиками для визначення товарів, транспортних засобів, документів і осіб, які підлягають митному контролю, форм митного контролю, що застосовуються до таких товарів, транспортних засобів, документів і осіб, а також обсягу митного контролю [4, ст. 361]. Отже, в основу сучасної філософії організації митного контролю покладено фундаментальний принцип «вибірковості».

Цей основоположний принцип організації митного контролю закріплено вітчизняним законодавством. Так, форми та обсяги контролю, достатнього для забезпечення додержання законодавства з питань державної митної справи та міжнародних договорів України під час митного оформлення, обираються митницями (митними постами) на підставі результатів застосування системи управління ризиками [4, ст. 320]. При цьому цілями застосування системи управління ризиками визначено такі:

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

2) забезпечення більш ефективного використання наявних у органів доходів і зборів ресурсів і 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 (сферах ризику);

3) забезпечення в межах повноважень органів доходів і зборів заходів із захисту національної безпеки, життя і здоров'я людей, тварин, рослин, довкілля, інтересів споживачів;

4) прискорення митного оформлення товарів, що переміщуються через митний кордон України [4, ст. 361].

Умовно можна визначити два підходи до забезпечення вибірковості митного контролю, які використовуються митними адміністраціями під час управління ризиками. Перший передбачає зосередження уваги на конкретних зовнішньоекономічних операціях, тоді як другий базується на результатах аналізу та оцінки безпосередньо суб'єкта зовнішньоекономічної діяльності. Найбільш збалансованим, вочевидь, можна вважати комплексний підхід до вибору об'єкта контролю, визначення його форм та обсягу.

Сегментація суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності за критеріями ризиковості – це, мабуть, той підхід, з якого починалось запровадження методів управління ризиками. Спрощено він передбачає загальний поділ суб'єктів на три групи: 1) з великим ризиком – щодо яких встановлено факти вчинення правопорушень; 2) із середнім ризиком – щодо яких факти вчинення порушень відсутні, але наявна інформація про потенційні ризики; 3) з низьким ризиком – щодо яких відповідні факти та інформація відсутні.

Принцип вибірковості передбачав управління ризиками насамперед на основі аналізу попередньої діяльності підприємства та інформації, отриманої митними органами за результатами здійснення оперативних заходів і в рамках міжнародної взаємодії. Такий підхід формалізувався шляхом складення списків і реєстрів підприємств на основі їх оцінки за певними критеріями. Такий підхід, однак, закладає значні ризики, даючи змогу митним органам зловживати своїм мандатом, що і засвідчив вітчизняний досвід.

В умовах інституційної слабкості відповідна практика може викривляти і навіть спотворювати принцип вибірковості через надання необґрунтованих переваг одним суб'єктам і створення штучних перепон для інших. До подібного підходу слід ставитися вкрай виважено, обережно і насамперед неупереджено. В його основу має бути покладено принцип «сліпого» відбору, що базується виключно на автоматизованих алгоритмах, коли вплив людського фактора на оцінку того чи іншого суб'єкта виключений.

Сьогодні в АСАУР як інструмент оцінки ризиків передбачена можливість враховувати попередню діяльність суб'єктів на основі позитивної та негативної історії. Це дає змогу коригувати оцінку ризику залежно від результатів попередніх спрацьовувань системи. Тож зменшується кількість ймовірно неефективних спрацьовувань системи. Водночас можуть бути задані параметри випадкового відбору – коли кожен об'єкт основи вибірки має однакову ймовірність бути відібраним.

Отже, одним із напрямів впровадження спрощень під час здійснення митного контролю стало застосування вибіркового підходу під час вибору об'єктів митного контролю та встановлення критеріїв і умов, за дотримання яких підприємства отримують право на спрощені процедури митного контролю [3]. Слід зазначити, що практика ідентифікації підприємств залежно від «рівня довіри» митних органів на основі визначення ризикових показників за суб'єктними ознаками не є новою для України.

Початок цієї практики, спрямованій на «усунення обмежень, що стримують розвиток підприємницької діяльності», було покладено ще наприкінці 90-х років [6; 7]. Тоді було затверджено критерії оцінки та порядок визначення підприємств, щодо яких може бути застосовано режим сприяння [8], а згодом порядок визначення [11; 12] та відповідні критерії оцінки [9; 10] підприємств, щодо товарів і транспортних засобів яких міг встановлюватися спрощений порядок митного контролю та митного оформлення.

Залежно від рівня довіри здійснювався розподіл підприємств на «білі» та «зелені» списки. Станом на 2011 рік Реєстр підприємств, до товарів і транспортних засобів яких встановлювався спрощений порядок застосування процедур митного контролю та митного оформлення, включав 450–470 підприємств [14]. Утім, як показує вітчизняний досвід, фактично спрощеннями користувалися менше третини загальної кількості підприємств, що відповідали встановленим критеріям і мали право на спрощення [2, с. 150].

Надалі з метою поширення принципу селективності контролю на основі автоматизованого управління ризиками та відповідно до міжнародних стандартів було запроваджено систему визначення ризикових показників за суб'єктивними ознаками на основі формування реєстру підприємств, включених до «чорного» або «білого» списків [13]. Для цього було розроблено програмно-інформаційний комплекс «Реєстр підприємств, які мають ознаки ризикованості або сумнівності («Чорний список»)».

Зрештою українська митниця відмовилась від зазначеної практики на користь концепції уповноважених економічних операторів. Утім, покликаний прийти на зміну сучасний прогресивний інститут, на жаль, так і не отримав практичних механізмів реалізації та належного організаційно-правового забезпечення, що відповідало б міжнародним та європейським вимогам і стандартам. Хоча саме ця концепція передбачає запровадження комплексного підходу на основі управління ризиками.

Сьогодні контроль із застосуванням системи управління ризиками насамперед реалізується за допомогою автоматизованої системи аналізу та управління ризиками. Водночас коли ми говоримо про відповідні автоматизовані інформаційні системи, то маємо чітко розуміти, що вони спроможні аналізувати виключно наявну в електронному вигляді інформацію за заданими наперед алгоритмами. Відповідно, АСАУР – це не штучний інте-

лект, а один із механізмів прийняття рішень під час митного контролю.

За результатами автоматизованого аналізу та оцінки система сигналізує про можливі ризики. Так, АСАУР забезпечує автоматизоване зіставлення даних щодо конкретного переміщення на предмет їх збігу із закладеними в АСАУР алгоритмами перевірки (електронними профілями ризику). Профіль ризику вважається одним з інструментів управління ризиками, в якому описуються індикатори ризику та алгоритми автоматизованого відбору, а також відповідні заходи з виявлення та мінімізації ризику.

В основі будь-якої системи управління ризиками покладено процес їх профілювання [5]. Отже, профіль ризику є головним інструментом забезпечення вибіркості митного контролю в процесі аналізу та управління ризиками. Ефективність профілю ризику та його вибіркової здатності безпосередньо залежить від якості наповнення індикаторами ризику. Некоректне наповнення профілю може призвести як до необґрунтовано надмірного спрацювання, так і навпаки – до втрати вибіркової здатності.

Отже, система управління ризиками, що базується на принципі вибіркості митного контролю та достатності його форм і обсягів для забезпечення додержання вимог законодавства з питань державної митної справи, приходиться на зміну тотальному стовідсотковому контролю під час переміщення товарів і транспортних засобів через митний кордон. Вибірковий контроль на основі управління ризиками дає змогу оптимізувати і перерозподілити ресурси митниці та водночас мінімізувати адміністративний тиск.

Утім, сьогодні ми маємо систему, коли кожна митна декларація має бути повністю перевірена на предмет можливого порушення митного законодавства, зокрема з використанням АСАУР. Це здається обґрунтованим з огляду на відсутність сьогодні інших ефективних механізмів контролю за зовнішньоекономічними операціями до та після митного оформлення [16]. Такий підхід формально порушує принцип вибіркості, даючи змогу зменшити, але не мінімізувати затрати ресурсів митних органів.

На нашу думку, такий контроль можна визначити як фоновий, тобто такий, що не передбачає безпосереднього втручання митного органу в процес митного оформлення. Водночас за результатами такого контролю може прийматися рішення про застосування заходів активного контролю, зокрема у формі додаткової перевірки документів,

проведення митного огляду, відбору проб і зразків товарів тощо. Відповідні заходи реалізуються в рамках неавтоматизованого та комбінованого контролю.

Однак будь-яке активне втручання митниці в процес митного контролю та митного оформлення має ґрунтуватися виключно на об'єктивних і достовірних результатах поглибленого аналізу. Людський фактор під час прийняття рішень щодо визначення форм та обсягів митного контролю має бути якомога мінімальним, а відповідні повноваження посадових осіб митниці – найменш дискреційними. Відповідно, митні процедури мають бути максимально автоматизованими та знебюрократизованими.

Отже, система управління ризиками є одним із головних механізмів забезпечення вибірковості митного контролю та достатності його форм і обсягів водночас зі спрощенням умов зовнішньоекономічної діяльності, однак не єдиним і не самодостатнім. За відсутності або неефективності системи пост-аудиту, механізмів автоматизованого випуску, концепції УЕО та інших механізмів

і технологій митного контролю практично неможливо реалізувати весь потенціал системи управління ризиками.

Висновки. Принцип вибірковості чи то селективності митного контролю на основі аналізу та управління ризиками покладено в основу сучасної міжнародної практики. Механізми забезпечення вибірковості митного контролю на основі управління ризиками передбачають радикальне зменшення кількості перевірок водночас із підвищенням таргетинговості та збільшенням ефективності митного контролю.

Отже, перспективи подальших розвідок у визначеному напрямі насамперед пов'язані з удосконаленням технологій митного контролю та оформлення на основі розбудови системи управління ризиками водночас із запровадженням та удосконаленням інших системоутворюючих компонентів, по-дальшої автоматизації переважної більшості процесів і процедур, а також системних інституційних трансформацій у галузі державної митної справи та державного управління загалом.

Список літератури:

1. Комаров О.В. Управління ризиками як сучасний метод організації митного контролю. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2018. № 2 (19). С. 176–182.
2. Концептуалізація інституту уповноважених економічних операторів: проблеми забезпечення балансу безпеки та спрощення міжнародної торгівлі : монографія / за заг. ред. І.В. Несторишена та В.А. Туржанського. Ірпінь-Хмельницький : ФОП Стрихар А.М, 2017. 214 с.
3. Медвідь Ю.О. Практика надання спрощень при здійсненні митного контролю до запровадження інституту уповноваженого економічного оператора в Україні. *Наукові праці КНТУ*. 2016. № 29. С. 87–94.
4. Митний кодекс України : Закон України від 13.03.2012 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 44–48. Ст. 552.
5. Несторишен І.В., Туржанський В.А. Профілювання митних ризиків в системі забезпечення митної безпеки України. *Наукові праці КНТУ. Економічні науки*. 2018. № 33. С. 9–16.
6. Про усунення обмежень, що стримують розвиток підприємницької діяльності : Указ Президента України від 03.02.1998 р. № 79/98. *Офіційний вісник України*. 1998. № 5. Ст. 173.
7. Про сприяння зовнішньоекономічній діяльності : Постанова Кабінету Міністрів України від 14.04.1999 р. № 593. *Офіційний вісник України*. 1999. № 15. Ст. 611.
8. Про затвердження критеріїв оцінки та порядку визначення підприємств-резидентів України, під час провадження якими ЗЕД застосовується режим сприяння : Наказ ДМСУ, МЗЕРТ, ДПАУ від 07.07.1999 р. № 411/488/357. *Офіційний вісник України*. 1999. № 30.
9. Про затвердження критеріїв оцінки підприємств-резидентів, що-до товарів яких може застосовуватися спрощений порядок застосування процедур митного оформлення : Наказ ДМСУ, Мінекономіки, ДПАУ від 11.08.2004 р. № 590/296/468. *Офіційний вісник України*. 2004. № 33. Ст. 2218.
10. Про затвердження Критеріїв оцінки підприємств-резидентів, до товарів і транспортних засобів яких може встановлюватися спрощений порядок застосування процедур митного контролю та митного оформлення : Наказ ДМСУ від 10.08.2009 р. № 735. *Офіційний вісник України*. 2009. № 69. Ст. 2401.
11. Про затвердження порядку визначення підприємств-резидентів, щодо товарів яких може встановлюватися спрощений порядок застосування процедур митного оформлення : Наказ ДМСУ від 19.08.2004 р. № 607. *Офіційний вісник України*. 2004. № 36. Ст. 2426.
12. Про затвердження Порядку визначення підприємств-резидентів, до товарів і транспортних засобів яких може встановлюватися спрощений порядок застосування процедур митного контролю та митного оформлення : Наказ Державної митної служби України від 10.08.2009 р. № 736. *Офіційний вісник України*. 2009. № 69. Ст. 2402.

13. Про заходи щодо введення системи визначення ризикових показників за суб'єктивними ознаками («Білий» та «Чорний» списки) при здійсненні митного контролю та митного оформлення : Наказ ДМСУ від 17.12.2010 р. № 1485.

14. Реєстр підприємств, до товарів і транспортних засобів яких встановлено спрощений порядок застосування процедур митного контролю та митного оформлення, визначених нормативно-правовими актами Державної митної служби України. URL: <http://consultant.parus.ua/?doc=07EQL250BB> (дата звернення: 22.04.2019).

15. Biljan J., Trajkov A. Customs risk management – time of declaration processing by control channels. *Economy and Market Communication Review*. 2016. № 1 (6). P. 93–108.

16. Brendak A.I. Prospects of decentralized control implementation in the area of state customs affairs in Ukraine. *Public Management*. 2018. № 5 (15). P. 52–63.

17. Facilitating Trade: Improving Customs Risk Management Systems in the OIC Member States. COMCEC : Ankara, Turkey, 2018. 219 p.

18. Second Progress Report on the implementation of the EU Strategy and Action Plan for Customs Risk Management, European Commission: Brussels, July 20, 2018, SWD (2018) 380 final.

МЕХАНИЗМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ СЕЛЕКТИВНОСТИ ТАМОЖЕННОГО КОНТРОЛЯ ПРИ УПРАВЛЕНИИ РИСКАМИ

Статья посвящена механизмам обеспечения селективности таможенного контроля при управлении рисками. Установлено, что современная философия организации таможенного контроля основана на фундаментальном принципе «селективности» и применении системы управления рисками, поскольку таможенная администрация, которая не внедрила такой системы, априори является рискованной, а, следовательно, не способна гарантировать должный уровень надежности и безопасности.

Ключевые слова: система управления рисками, автоматизированная система анализа и управления рисками, селективность таможенного контроля, упрощение таможенных процедур, таможенная безопасность.

SELECTIVITY OF CUSTOMS CONTROL THROUGH THE APPLICATION OF RISK MANAGEMENT SYSTEM

This article concerns a problem of ensuring the selectivity of customs control. Pointed that the modern philosophy of customs control is based on the fundamental principle of “selectivity” through the application of risk management systems by customs authorities. This is critical important, since customs administrations those have not implemented such systems are a priori risky and therefore cannot provide an appropriate level of safety and security.

Key words: risk management system, trade facilitation, simplification of customs procedures, security and safety, customs control.