

# **Система управління ризиками при здійсненні митного контролю товарів і транспортних засобів, що переміщуються через митний кордон України**

## **План**

1. Концепція «Управління ризиками».
2. Система управління ризиками: поняття, завдання.
3. Заходи з управління ризиками.

## **Література:**

1. Митний кодекс України від 13.03.2012 №4495-VI.
2. Міжнародна конвенція про гармонізацію і спрощення митних процедур 18.05.1973 (Киотська конвенція).
3. Рамкові стандарти безпеки та полегшення світової торгівлі: Рада Митного Співробітництва, Резолюція від 01.06.2005.
4. Наказ Міністерства фінансів України від 30.05.2012 №631 «Про затвердження Порядку виконання митних формальностей при здійсненні митного оформлення товарів із застосуванням митної декларації на бланку єдиного адміністративного документа».
5. Наказ Міністерства фінансів України від 31.07.2015 №684 «Про затвердження Порядку здійснення аналізу та оцінки ризиків, розроблення і реалізації заходів з управління ризиками для визначення форм та обсягів митного контролю».
6. Наказ Міністерства фінансів України від 20.09.2012 №1011 «Про затвердження відомчих класифікаторів інформації з питань державної митної справи, які використовуються у процесі оформлення митних декларацій».

## **1. Концепція «Управління ризиками».**

Зростання глобальної торгівлі протягом останнього століття зумовило суттєві зміни у здійсненні контролю митними адміністраціями країн світу за переміщенням товарів між державами. Окремі показники торгівлі збільшилися у сотні разів, зокрема це стосується обсягів та вартості товарів, кількості відправлень та суб'єктів ЗЕД, маршрутів та способів переміщення, та ін. Жодна країна виявилася неготовою до збільшення кількості посадових осіб митниці у пропорційну кількість разів для проведення усіх митних формальностей відносно кожного відправлення.

Натомість, Всесвітньою митною організацією було адаптовано підхід «управління ризиками» для використання у митній справі. Цей підхід дозволяє більш ефективно використовувати наявні технічні та людські ресурси в умовах стрімкого зростання обсягів товарів, які підлягають митному контролю. На відміну від «тотального контролю», що використовувався у попередні роки та

передбачав ретельний контроль за 100% товарів та громадян, новий підхід фактично полягає у проведенні поглибленого контролю лише невеликої частини.

Фактично контроль здійснюється у два етапи: на першому – усі товарні партії розділяються на два потоки: зелений та червоний. Зелений застосовується до тих товарів, у переміщенні яких не вбачаються ризики порушення митного законодавства. Такі товари становлять переважну більшість у глобальній торгівлі та відносно них проводяться мінімальна кількість митних формальностей, що сприяє їх прискореному переміщенню через митний кордон, уникненню черг на кордоні та більш оперативному доведення до кінцевого споживача. Натомість, товари та громадяни, які відповідають профілю ризикових, проходять більш поглиблений митний контроль – митні огляди, відбір проб та зразків та ін., що відповідно призводить до більш тривалого проведення їх митного оформлення.

Ефективність підходу «управління ризиками» є особливо відчутною при застосуванні у великих пунктах пропуску на кордоні. Для прикладу, через пункт пропуску Сан Дієго (США) – Тихуана (Мексика) щодня переміщуються 70,000 транспортних засобів та 20,000 пішоходів. За таких умов використання підходу «тотальний контроль» призвело б до повної зупинки таких пунктів пропуску лише за один день.

Впроваджуючи концепцію «управління ризиками» слід пам'ятати, що зростає не лише легальна торгівля, але й кількість спроб незаконного переміщення товарів з приховуванням від митного контролю. Зокрема мова йде про спроби переміщення через митний кордон наркотичних речовин, прекурсорів, зброї і боєприпасів, а також намагання занижити базу оподаткування товарів, безпідставно використати пільги та ін. Слід зазначити, що на сьогоднішній день вже є досить звичним затримання декількох тон наркотичних речовин або товарів, які є предметом правопорушень, вартістю в декілька мільйонів гривень.

Ключовим аспектом ефективного використання підходу «управління ризиками» є можливість одержання попередньої інформації з різних джерел та проведення її ретельного аналізу. В цьому контексті Держмитслужба зокрема співпрацює з митними адміністраціями інших держав, правоохоронними органами, перевізниками (залізниця, авіаційне сполучення, контейнерні перевезення та ін.), експертними установами.

Одним з основних міжнародних нормативних документів є Кіотська конвенція, яка була підписана 18.05.1973. Україна приєдналася до неї 05.10.2006, а чинності для України вона набула 15.09.2011.

Учасниками конвенції є 187 держав світу (в тому числі США, Канада, Японія, Австралія, Китай) та ЄС як організація. Конвенція складається з Основного тексту, Протоколу про зміни (Брюссель, 1999 рік), Генерального (загальний) додатку та Спеціальних додатків.

Відповідно до преамбули Конвенції, Сторони Договору погодилися укласти її з метою усунення розходжень у митних правилах та процедурах своїх країн, які можуть перешкоджати розвитку міжнародної торгівлі і інших видів міжнародного обміну, та побажали при цьому зробити дієвий внесок у розвиток торгівлі шляхом спрощення і гармонізації митних правил й процедур, а також стимулювання міжнародного співробітництва. Окремо зазначено, що величезні переваги, які можуть одержуватись завдяки полегшенню умов міжнародної торгівлі, мають досягатися без шкоди для відповідних правил митного контролю.

Київська конвенція, з одного боку, спрямована на стимулювання зовнішньоекономічної діяльності шляхом спрощення та прискорення процедур митного оформлення та митного контролю, а з іншого боку – на те, щоб це прискорення та спрощення не заподіяли шкоди інтересам держави та суспільства в частині наповнення доходної частини державного бюджету, захисту внутрішнього ринку тощо.

Конвенція передбачає, що одним із ключових напрямків, у якому мають рухатися митні адміністрації у сучасних умовах, є перехід до застосування методів митного контролю, які засновані на принципах митного аудиту та управління ризиками.

Для досягнення поставлених завдань в конвенції закладено наступні принципи:

- здійснення програм, спрямованих на постійне удосконалення та підвищення ефективності митних правил та процедур;
- застосування митних правил та процедур є передбачуваним, послідовним та прозорим;
- надання заінтересованим сторонам усієї необхідної інформації щодо законів, нормативно-правових та адміністративних актів з митного регулювання, митних правил та процедур;
- затвердження сучасних методів роботи, таких як система аналізу ризиків й методу контролю, який базується на аудиті, а також максимальне практичне використання інформаційних технологій;
- співробітництво з іншими національними органами влади, митними службами інших держав та торговими співтовариствами, у всіх випадках, коли це можливо;
- впровадження відповідних міжнародних стандартів;
- забезпечення безперешкодного доступу причетних сторін до процедур адміністративного та судового контролю.

Міжнародні стандарти переважають над нормами національного законодавства і мають бути інтегровані у внутрішньодержавні правові системи.

Однак положення Київської конвенції часто встановлюють стандарти, які є неприйнятими для держав на даному етапі їх економічного та технічного розвитку, у зв'язку з недостатнім правовим та матеріальним забезпеченням для їх реалізації.

Так, стандартом 3.21. розділу 3 Генерального додатку Кіотської конвенції передбачено подачу митної декларації електронним способом, однак Митний кодекс України прийнятий у 2002 році не містив такої норми як подача митної декларації в електронному вигляді, а вказані положення були передбачені лише в Митному кодексі України, який було прийнято у 2012 році. Також, проблемою була недосконалість системи обміну інформацією між декларантами та митними органами, а також обмеженість пропускнуої спроможності комп'ютерних мереж, оновлення яких вимагало значних коштів.

На практиці впровадження конвенції означає:

- суттєвий перегляд існуючої системи митних режимів;
- ширше використання електронної форми декларування;
- надання митним органам права на здійснення митного контролю методами митного аудиту;
- створення законодавчих підстав для побудови в митній службі України системи управління ризиками;
- запровадження інституту "авторизованого економічного оператора", тобто суб'єктів ЗЕД, які здійснюють експортно-імпорتنі операції за мінімального втручання митної служби;
- застосування принципово нового для України інституту врегулювання адміністративних правопорушень на основі компромісу тощо.

Результати заходів повинні оцінюватися з позицій інтересів держави з урахуванням інтересів учасників зовнішньоекономічної діяльності.

Таким чином, зміни до Митного кодексу України, внесені стосовно запровадження АЕО, посилення відповідальності за порушення прав інтелектуальної власності та ін., відповідають положенням та підходам конвенції.

Підхід «управління ризиками» у митній справі підтвердив на практиці свою дієвість, тому ця концепція є безальтернативною складовою подальшого розвитку митної справи.

## **2. Система управління ризиками: поняття, завдання.**

Управління ризиками - це робота з аналізу ризиків, виявлення та оцінки ризиків, розроблення та практичної реалізації заходів, спрямованих на мінімізацію ризиків, оцінки ефективності та контролю застосування цих заходів (глава 52 Митний кодекс України).

Під ризиком розуміється ймовірність недотримання вимог законодавства України з питань державної митної справи. Важливо, що не кожний ризик після проведення аналізу буде трансформовано у порушення митного законодавства, тобто адміністративне чи кримінальне правопорушення.

Система управління ризиками застосовується для визначення форм та обсягу митного контролю відносно кожного відправлення товарів, транспортного засобу чи громадянина.

Цілями застосування системи управління ризиками є:

- запобігання, прогнозування і виявлення порушень законодавства України з питань державної митної справи;
- забезпечення більш ефективного використання наявних 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 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.

Для розуміння процесу «прискорення» в сучасних умовах здійснення митного контролю можемо розглянути як приклад умови роботи міжнародного аеропорту «Шарль де Голль» у Парижі, який складається з восьми терміналів. Відправлення літаків здійснюється кожні 7 хвилин. Кожний літак вміщує 200-300 пасажирів. Очевидно, що застосування підходу «тотальний контроль» за таких умов є в принципі неможливо, а перехід до вибіркового контролю з застосуванням системи управління ризиками є життєво необхідною вимогою.

Запровадження системи аналізу й селекції факторів ризику при визначенні окремих форм митного контролю і митного оформлення дає змогу об'єднати в єдину систему аналізу та керування ризиками всі функціональні підсистеми структурних підрозділів Держмитслужби, сформувати їх єдине інформаційне забезпечення.

Аналіз ризику - це систематичне використання наявної інформації для визначення обставин та умов виникнення ризиків, їх ідентифікації і оцінки ймовірних наслідків недотримання вимог законодавства України з питань державної митної справи.

До об'єктів аналізу ризику належать:

- характеристики товарів, транспортних засобів, що переміщуються через митний кордон України;
- характер зовнішньоекономічної операції;
- характеристика суб'єктів, що беруть участь у зовнішньоекономічній операції.

Діяльність з оцінки та управління ризиками полягає у виконанні таких завдань:

1. формування інформаційної бази даних системи управління ризиками;
2. аналіз, виявлення та оцінка ризиків, у тому числі з використанням інформаційних технологій, що включають систематичне:
  - виявлення умов і факторів, що впливають на виникнення ризиків;
  - визначення областей ризику;
  - визначення критеріїв із заданими наперед параметрами, використання яких дає можливість здійснювати вибір об'єкта контролю, що становить ризик (індикаторів ризику);

- здійснення оцінки імовірності виникнення ризиків та можливої шкоди у разі їх проявлення;

3. розроблення і реалізація практичних заходів з управління ризиками з урахуванням:

- результатів аналізу та оцінки ризиків;
- результатів аналізу необхідних ресурсів та очікуваних результатів реалізації запланованих заходів;

4. аналіз результатів та коригування вжитих заходів з управління ризиками, що включає:

- здійснення контролю за практичною реалізацією заходів;
- збір, оброблення та аналіз інформації про результати вжитих заходів з метою їх коригування та вдосконалення системи управління ризиками.

Слід зазначити, що суб'єкти ЗЕД можуть зі свого боку досить суттєво впливати на частоту відбору їх товарів до поглибленого митного контролю. Мається на увазі, що вони можуть мінімізувати ризики стосовно конкретної партії товарів. Зокрема, цього можливо досягнути шляхом:

- дотримання законодавства як самим суб'єктом ЗЕД, так і його бізнес-партнерами;
- формування логічного маршруту переміщення товарів;
- уникнення формування збірних партій товарів з нетиповим асортиментом та ін.

### **3. Заходи з управління ризиками.**

Основна задача модуля аналізу ризиків – це здійснення оцінки ризику на підставі всіх введених до нього профілів ризику та формування повідомлення із зазначенням необхідних заходів, які слід виконати для перевірки законності зовнішньоекономічної операції посадовій особі митниці, яка здійснює митне оформлення та митний контроль.

Модуль аналізу ризиків дозволяє автоматизувати процес оцінки ризику. Процес аналізу здійснюватись в два основні етапи:

- оцінка ризику по кожному профілю ризику;
- узагальнення та формування переліку форм контролю.

Товари групи "ризик" - товари, які переміщуються через митний кордон України та відносно яких виявлені ризики або існують потенційні ризики.

Товари групи "прикриття" - товари, що з достатнім ступенем імовірності можуть декларуватись замість товарів групи "ризик".

Розроблення і реалізація практичних заходів з управління ризиками здійснюються з урахуванням результатів:

- аналізу та оцінки ризиків;
- аналізу необхідних ресурсів та очікуваних результатів реалізації запланованих заходів.

За результатами аналізу, виявлення та оцінки ризиків та відповідно до

Реєстру ризиків розробляють заходи з управління ризиками. Для цього використовуються такі інструменти:

1. індикатори ризику;
2. профілі ризику;
3. орієнтування;
4. методичні рекомендації щодо роботи посадових осіб з аналізу, виявлення та оцінки ризиків за певними напрямками контролю під час митного контролю та оформлення;
5. випадковий відбір.

Індикатори ризику - критерії із заданими наперед параметрами, використання яких дає можливість здійснювати вибір об'єкта контролю, що становить ризик.

Профіль ризику - опис будь-якого набору ризиків, у тому числі визначених комбінацій індикаторів ризику, що є результатом збору, аналізу та систематизації інформації.

Орієнтування - інформація про осіб та/або транспортні засоби, за допомогою яких можуть бути вчинені порушення законодавства України з питань державної митної справи, а також інформація про товари, що можуть бути об'єктом правопорушення, яка створена митними органами (їх структурними підрозділами) самостійно за результатами здійснення аналітичної роботи або отримана митними органами (їх структурними підрозділами).

Випадковий відбір - спосіб відбору об'єктів митного контролю для проведення окремих форм митного контролю або їх сукупності, коли кожен об'єкт основи вибірки має однакову ймовірність бути відібраним.

Зазначені інструменти застосовують зокрема при здійсненні контролю із застосуванням СУР, для визначення форм та обсягу митного контролю.

Контроль із застосуванням СУР, що здійснюється відповідно до статті 337 Митного кодексу України, може бути реалізований автоматизованим, неавтоматизованим та комбінованим способами з використанням вказаних інструментів.

Автоматизований контроль із застосуванням СУР здійснюється шляхом використання інформаційних технологій, у тому числі за допомогою АСУР.

Неавтоматизований контроль із застосуванням СУР здійснюється у випадках, коли оцінка ризику у конкретному випадку переміщення товарів, транспортних засобів через митний кордон України не може бути здійснена автоматизовано.

Комбінований контроль із застосуванням СУР здійснюється шляхом поєднання автоматизованого та неавтоматизованого способів.

При розробленні заходів з управління ризиками перевага надається автоматизованому способу контролю із застосуванням СУР.

Відповідно до статті 320 МКУ форми та обсяги контролю, достатнього для забезпечення додержання законодавства з питань державної митної справи

та міжнародних договорів України при митному оформленні, обираються митницями (митними постами) на підставі результатів застосування системи управління ризиками.

Якщо за результатами застосування системи управління ризиками не визначено необхідності проведення митного огляду товарів, транспортних засобів комерційного призначення, митне оформлення та випуск цих товарів, транспортних засобів за рішенням митниці (митного посту) можуть бути здійснені без пред'явлення зазначених товарів, транспортних засобів митниці (митному посту) або з пред'явленням, але без проведення їх митного огляду.

Контроль із застосуванням системи управління ризиками - це оцінка ризику шляхом аналізу (у тому числі з використанням інформаційних технологій) поданих документів у конкретному випадку переміщення товарів, транспортних засобів комерційного призначення через митний кордон України з метою обрання форм та обсягу митного контролю, достатніх для забезпечення додержання вимог законодавства України з питань державної митної справи. (ст.337 МКУ).

Проведення документальних планових виїзних перевірок здійснюється митними органами на підставі квартальних планів, які формуються ними самостійно, виходячи з результатів аналізу зовнішньоекономічних операцій підприємств із застосуванням системи управління ризиками (ст.346 МКУ).

Управління ризиками в митних органах здійснюється на стратегічному, тактичному та оперативному рівнях.

На стратегічному рівні управління ризиками за результатами аналізу, виявлення та оцінки ризиків визначаються пріоритетні напрями реалізації заходів з управління ризиками та затверджується Реєстр ризиків.

На тактичному рівні управління ризиками за результатами аналізу, виявлення та оцінки ризиків та відповідно до Реєстру ризиків розробляються заходи з управління ризиками.

На оперативному рівні управління ризиками застосовуються зазначені інструменти з управління ризиками у конкретних випадках переміщення товарів, транспортних засобів через митний кордон України, зокрема при здійсненні контролю із застосуванням СУР, для визначення форм та обсягу митного контролю.

У разі потреби розробляються методичні рекомендації щодо роботи посадових осіб з аналізу, виявлення та оцінки ризиків за певними напрямками контролю під час митного контролю та оформлення (далі - методичні рекомендації).

Методичні рекомендації мають містити детальні інструкції щодо послідовності дій посадових осіб при здійсненні митного контролю за визначеним напрямом, з метою оцінки ризику та визначення форм та обсягу митного контролю, достатніх для забезпечення додержання вимог законодавства України з питань державної митної справи.



Кожний інструмент АСУР має свої особливості і вони враховуються для їх комбінування при формуванні переліку митних формальностей, які слід провести відносно конкретної партії товарів, транспортного засобу чи громадянина.

## **Висновок**

Застосування системи управління ризиками при здійсненні митного контролю товарів і транспортних засобів при визначенні окремих форм митного контролю і митного оформлення дає змогу митницям Держмитслужби:

- створити сприятливі умови для суб'єктів ЗЕД, які дотримуються законодавства України з питань митної справи;
- спростити та прискорити проведення процедур митного контролю та митного оформлення при переміщенні товарів і транспортних засобів через митний кордон України;
- збільшити ефективність роботи з попередження та припинення порушень законодавства України з питань митної справи за допомогою реалізації заходів на основі системи аналізу та керування ризиками;
- об'єднати в єдину систему аналізу та керування ризиками всі функціональні підсистеми структурних підрозділів Держмитслужби, сформувати їх єдине інформаційне забезпечення.

Важливим аспектом ефективного застосування концепції «управління ризиками» є сприяння з боку бізнес спільноти в частині поширення інформації про потенційні порушення митного законодавства несумлінними суб'єктами ЗЕД або громадянами, що в свою чергу дозволить більш прискорено проходити митний контроль тим, хто дотримується законодавства.