

ПОБУДОВА СИСТЕМИ РИЗИК-МЕНЕДЖМЕНТУ В МИТНІЙ СПРАВІ: СВІТОВИЙ ДОСВІД

Реалізація державної митної справи передбачає забезпечення балансу між регуляторним контролем і сприянням міжнародній торгівлі, при цьому виникають митні ризики та ризики в управлінні митними органами, що у своїй сукупності утворюють цілу систему, що є суттєвою перешкодою на шляху до виконання державних функцій.

Ключові слова: управління, ризик-менеджмент, митна справа, митні ризики.

O. V. HEIDAROVA, I. V. OKHOTNIK

Khmelnitskyi National University

BUILDING A SYSTEM OF RISK MANAGEMENT IN CUSTOMS: WORLD EXPERIENCE

In the article and the problem of building a system of risk management in customs. The theoretical development of risk management in customs in the context of international experience and distinguish the basic tools and methods by which the practical application of risk management techniques. Risk management in customs can be strategic, operational or tactical, and risk management process can be used simultaneously for all data levels. Implementation of state customs provides for a balance between regulatory control and facilitate international trade, while there are risks and risks of customs in the management of the customs authorities that together form a system which is essential obstacle for the performance of public functions.

Keywords: management, risk management, customs, customs risks.

Постановка проблеми. Процеси розвитку сучасних міжнародних економічних відносин вимагають від їх учасників своєчасного реагування на ризики, з якими вони стикаються у своїй діяльності. Особливо це стосується зовнішньоекономічної діяльності, тісно пов'язаної з інтеграційними і глобалізаційними процесами та економічними особливостями країн-контрагентів. Реалізація державної митної справи передбачає забезпечення балансу між регуляторним контролем і сприянням міжнародній торгівлі, при цьому, виникають митні ризики та ризики в управлінні митними органами, що у своїй сукупності утворюють цілу систему, що є суттєвою перешкодою на шляху для виконання державних функцій. Чітке уявлення про всю множину ризиків та взаємозв'язок між ними є важливою умовою мінімізації їх негативних наслідків та підвищення ефективності здійснення державної митної справи.

Аналіз останніх публікацій. Питання організації, регулювання і функціонування системи управління ризиками та її подальшого вдосконалення в умовах активізації інтеграційних процесів перебувають в центрі уваги провідних вітчизняних науковців і практиків митної справи, а саме: І.Г. Бережнюка, В.В. Буланой, В.М. Науменка, І.В. Несторишина, П.В. Пашка, П.Я. Пісного, Є.М. Рудніченка, С.С. Терещенка.

Таким чином, метою статті є дослідження теоретичних засад розробки системи ризик-менеджменту в митній справі у контексті світового досвіду.

Виклад основного матеріалу. Правильне управління ризиками є важливим для ефективної роботи митних органів, і слід зазначити, що всі митні адміністрації світу використовують форму управління ризиками, як формально, так і неформально. Маючи інформацію та досвід, митні органи завжди намагались скоротити свої ризики, впроваджували процедури, призначені для виявлення незаконної діяльності.

Впровадження митного контролю, що ґрунтується на управлінні ризиками, відображає кардинальну зміну ролі митних адміністрацій. За такого підходу митні органи виступають у якості органів, що забезпечують не тільки контроль за дотриманням, а й сприяння дотримання суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності і їх представниками вимог митного законодавства. Зміна «філософії» роботи митних адміністрацій світу через програму зміни від «мислення – контроль» на «сприяння дотримання закону» є критично важливою для впровадження системи управління ризиками [1, с.163].

Всесвітня митна організація у своєму Посібнику з управління ризиками та Рекомендаціях до Міжнародної конвенції про спрощення та гармонізацію митних процедур визначає ключові моменти, пов'язані із застосуванням управління ризиками [2].

Важливим є розуміння керівництвом та всіма співробітниками митних органів того, що управління ризиками – це «філософія» управління, її застосування впливає на всі елементи митної справи і не повинно обмежуватися набором окремих заходів. Повсякденна діяльність митних органів щодо організації митного контролю є невід'ємною частиною процесу управління ризиками, так само як професійні знання, навички та досвід співробітників митних органів.

Основним інструментом, за допомогою якого здійснюється практичне застосування методів управління ризиками, є так зване профілювання ризиків, тобто розробка профілів ризиків і їх застосування

під час митного контролю та оформлення. Профіль ризику є документом, що може бути побудований різними способами і повинен містити опис області ризику (сфери ризику), оцінку ризику, необхідні заходи протидії, термін прийняття заходів, результати та оцінку ефективності вжитих заходів. Профілювання ризиків повинно забезпечувати основу для цільового виявлення переміщень вантажів, транспортних засобів або фізичних осіб з високим рівнем ризику.

Профіль ризику – сукупність відомостей про сфери ризику, індикатори ризику, а також вказівки із застосування необхідних митних процедур для запобігання або мінімізації ризику.

При цьому під індикаторами ризику будемо розуміти визначені критерії із заданими наперед параметрами, використання яких у сукупності дозволяє здійснювати відбір об'єкта контролю, що представляє ризик. Наприклад, індикаторами ризику можуть виступати певні коди країн (відправлення, походження та ін.), певні коди товарів тощо.

Використання методів управління ризиками передбачає організацію процесу управління ризиками.

У посібнику з управління ризиками Всесвітньої митної організації наведена схема для зображення процесу управління ризиками (рисунок 1), а також рекомендації щодо застосування наведених етапів.

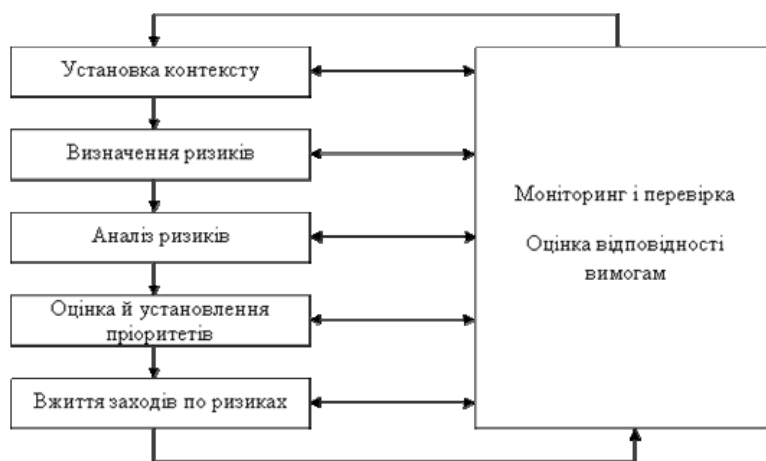


Рис. 1. Процес управління ризиками [5, с.232]

Етап установки контексту передбачає визначення областей ризику та установлення критеріїв, на основі яких ризики будуть оцінюватися. Управління ризиками в митних органах може бути стратегічним, операційним або тактичним, причому процес управління ризиками може застосовуватися одночасно для всіх даних рівнів [3].

При стратегічному управлінні ризиками, шляхом вивчення комплексної інформації, митні органи можуть визначити області ризику, відокремити найменш значимі й проводити втручання тільки в ті області, де підтверджені досвідом висновки вказують, що таке втручання необхідно. Области ризиків у контексті митниці можуть включати: соціальні питання (виключення трафіку наркотиків, незаконної торгівлі людьми тощо); заборони й обмеження щодо імпорту/експорту (наприклад, відповідно до Конвенції про міжнародну торгівлю видами дикої фауни і флори, що знаходяться під загрозою зникнення – CITES); заходи, необхідні для захисту здоров'я й навколишнього середовища; заходи забезпечення комерційної політики (наприклад, з питань захисту прав інтелектуальної власності, застосування пільг); квоти й питання митних платежів.

Операційне управління ризиками представляє собою визначення рівня контролю, необхідного для ефективного вирішення питань, пов'язаних з оціненим ризиком. Прикладом цього може служити визначення обсягу аудиторської перевірки стосовно до імпортера або визначення способу ефективного використання обмежених кадрових ресурсів та устаткування. Використовуючи даний підхід, митні органи перестають грати роль «воротаря», який перевіряє кожне переміщення через «ворота», і починають перевіряти тільки вибіркові переміщення, які представляють найбільший ризик.

Тактичне управління ризиком використовується посадовими особами митних органів при вживанні заходів у конкретних ситуаціях. Використовуючи набір процедур у поєднанні з оперативними даними, досвідом і знаннями, вони вирішують, які переміщення вантажів або осіб вимагають більшого контролю.

Етап визначення ризиків передбачає з'ясування того, які ризики, чому і як можуть виникнути. Даний етап вимагає ретельного опису існуючого процесу контролю:

- учасників ЗЕД;
- де, коли і як, швидше за все, виникне ризик і хто буде його суб'єктом;
- які небезпеки можуть виникнути і який їх негативний вплив у випадку виникнення;
- чому виникають можливості для окремого порушення.

На етапі аналізу ризиків слід визначити механізми контролю й проаналізувати ризики відносно ймовірності їх виникнення та їх наслідків. Поєднанням даних елементів визначається оціночний рівень ризику. Якщо оціночні рівні ризиків низькі, то такі ризики можуть потрапити в категорію «прийнятних», і за

ними може не знадобитися вжиття якихось заходів.

Оцінка й установлення пріоритетів по ризиках передбачає розподіл ризиків для визначення пріоритетів управління. Існують різні види систем класифікації. Широко поширена оцінка за високим, середнім і низьким рівнем ризику. Може знадобитися більш детальна система, наприклад, класифікація по рівнях від 1 до 100. Останній варіант також потребує визначення високих і низьких рівнів ризиків, але дозволяє застосувати більшу точність.

Ризики повинні бути під постійним моніторингом на предмет зміни їх характеру, рівня або значимості. Доцільно проводити моніторинг низько пріоритетних ризиків. Для інших ризиків слід розробити і реалізувати конкретний план управління, що включає врахування ресурсів митних органів (кадрових, фінансових і технічних) [4, с.15].

Щоб залишатися ефективною, будь-яка система управління ризиками повинна проводити оцінку раніше визначених ризиків. Оцінка ефективності повинна здійснюватися на регулярній основі на всіх етапах, її метою є визначення слабких місць у механізмах контролю й подання рекомендацій з удосконалення.

Також важливо підтримувати елемент несподіванки шляхом проведення випадкових перевірок, тому що підприємства, що перебувають у постійному контакті з митними органами, можуть знати про методи профілювання чи навіть про самі профільні характеристики. Такі випадкові перевірки можуть служити засобом визначення інших видів ризиків і засобом моніторингу або оцінки їх значимості, або ж яких-небудь змін у типі ризику.

«Оцінка відповідності вимогам» – термін, що використовується при застосуванні техніки статистично обґрунтованої випадкової вибірки з метою визначення того, наскільки торговельні суб'єкти, перевізники, товари тощо відповідають митним правилам і процедурам.

При стратегічному використанні випадкова оцінка відповідності вимогам і цілеспрямований підхід до застосування заходів контролю можуть забезпечити необхідний баланс для ефективної концентрації ресурсів в областях, що представляють проблемні для митниці питання. Крім того, результати первісних оцінок відповідності вимогам можуть надати важливу інформацію для вдосконалення методологій оцінки ризиків. Такий підхід також надає митним органам основу для оцінки власної діяльності в забезпеченні повноти справляння митних податків і зборів та дотримання вимог митного законодавства, для посилення власної ефективності й дієвості й для розробки стратегій, спрямованих на підвищення рівня дотримання вимог, для простежування тенденцій і питань, що стосуються конкретних галузей економіки. Результатом цього повинне стати те, що посадові особи митних органів будуть мати у своєму розпорядженні цілеспрямовану, актуальну аналітичну інформацію для підтримки своєї щоденної діяльності.

Успішне застосування системи управління ризиками пов'язане також із одночасним застосуванням ряду інших важливих методів та інструментів, наявних в арсеналі митних служб. Світова практика вказує, зокрема, на наступні:

- застосування методів митного пост-аудиту (з одного боку, застосування методів управління ризиками під час митного контролю та митного оформлення веде до посилення значимості митного пост-аудиту, який проводиться після завершення митного оформлення; з іншого боку, митний пост-аудит як одна з форм митного контролю також повинен базуватись на методах аналізу ризиків для відбору об'єктів контролю);

- прийняття стратегії оцінки відповідності вимогам (багато митних адміністрацій створили сучасний і філософський підхід до своєї місії, який вказує, що їх кінцева мета – це досягнення відповідності вимогам митного законодавства. Мірою успіху є повне дотримання законодавства відповідними суб'єктами господарської діяльності при здійсненні ними зовнішньоекономічної діяльності. Багато країн також запровадили програму «інформованого дотримання вимог», згідно з якою митні органи надають допомогу торговельним організаціям і виробникам у розумінні і застосуванні правил торгівлі, а також в удосконаленні їх внутрішніх процедур для забезпечення відповідності вимогам);

- співробітництво з митними органами інших країн (в тому числі для одержання попередньої інформації по товарах, що переміщуються з митної території інших країн, отримання інших видів сприяння для запобігання, розслідування та боротьби з митними правопорушеннями), а також іншими державними органами;

- співробітництво з бізнесом (в тому числі шляхом підписання меморандумів про співпрацю, визначення рівня довіри до суб'єктів господарювання, надання статусу уповноваженого економічного оператора).

Такі заходи зазвичай здійснюються різними структурними підрозділами митної служби, і тому важливим є налагодження кооперації та координації їх зусиль з метою оптимального використання результатів проведених заходів для підтримки системи управління ризиками.

Для координації дій з упровадження системи управління ризиками митні служби створюють спеціальні центральні підрозділи. Розмір і структура центрального підрозділу з управління ризиками можуть відрізнятися в різних країнах залежно від національних вимог і ступеня централізації, але Всесвітня митна організація рекомендує укомплектовувати його фахівцями з різноманітними кваліфікаціями. Дані фахівці

повинні на періодичній основі повертатися до відповідних місцевих підрозділів з метою отримання останньої інформації щодо змін в роботі за відповідним напрямком, які могли бути не доведені до уваги центрального підрозділу.

Після створення політики і структури для процесу управління ризиками, центральний підрозділ повинен розробити і впровадити інфраструктуру, щоб забезпечити включення управління ризиками в якості невід'ємної частини до процесу планування і управління всієї митної служби.

Одним із способів підвищити ефективність управління ризиками є залучення потенціалу митних органів на місцях і знаходження балансу між централізованим і децентралізованим підходом до управління ризиками. Централізація обумовлена необхідністю в обмеженні розпилення ресурсів (в тому числі кадрових та часових) і в забезпеченні інтеграції управління ризиками в загальному процесі планування і управління. Децентралізація обумовлена необхідністю мотивації працівників митних органів на місцях шляхом їх залучення до процесу та посилення їх відповідальності. Ключовим елементом запровадження управління ризиками є також постійний розвиток та підвищення кваліфікації особового складу.

Висновки. Управління ризиками – основний базисний принцип сучасних методів митного контролю, оскільки він дозволяє оптимально використовувати ресурси митних органів, не зменшуючи при цьому ефективності митного контролю, звільняє більшість учасників зовнішньоекономічної діяльності від зайвої бюрократії. Митні формальності, засновані на управлінні ризиками, орієнтовані на виявлення тих сфер, де існує найбільший ризик.

Управління ризиками є й одним з пріоритетних напрямів, передбачених Дорожньою картою з імплементації Рамкової стратегії митного співробітництва між Україною та ЄС на 2012–2014 рр. Це вимагає від України формування більш високого рівня захисту та сприяння торгівлі, що досягається імплементацією аналізу ризиків на основі електронної обробки даних та дозволить раціоналізувати систему контролю та зробити її предметною.

Дієва система управління митними ризиками повинна комплексно охоплювати головні аспекти зовнішньоекономічної активності суб'єктів господарювання і враховувати національну специфіку зовнішньої торгівлі та внутрішнього виробництва і споживання товарів (у тому числі й імпортих), а також швидкі структурні зміни у динаміці експортно-імпоротної активності суб'єктів ЗЕД, географічну, товарну структури та регіональні особливості ведення зовнішньоекономічних операцій.

Література

1. Булана В. В. Управління ризиками в митній справі: сучасне бачення / В.В. Булана // Вісник Академії митної служби України. Серія: Державне управління. – 2012. – № 1 (6). – С. 160–169.
2. Керівництво до Загального додатку до Міжнародної конвенції про спрощення та гармонізацію митних процедур [Електронний ресурс] / Всесвітня митна організація. – 2000. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_643
3. Рамочные стандарты безопасности и облегчения мировой торговли [Електронний ресурс] / Всемирная таможенная организация. – июнь 2005. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/976_003
4. Рудніченко Є.М. Класифікація ризиків в митній справі / Є.М. Рудніченко, І.В. Несторишен // Митна безпека. – 2012. – № 1-2. – С. 13–19.
5. 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.

References

1. Bulana V. V. Upravlinnya ryzykamy v mytniy spravi: suchasne bachennya. Visnyk Akademiyi mytnoyi sluzhby Ukrayiny. Seriya: «Derzhavne upravlinnya», 2012. №1 (6). S.160–169.
2. Kerivnytstvo do Zahal'noho dodatku do Mizhnarodnoyi konventsiyi pro sproshchennya ta harmonizatsiyu mytnykh protsedur. Vsesvitnya mytna orhanizatsiya, 2000. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_643
3. Ramochnue standartu bezopasnosty y oblehchenyya myrovoy torhovly. Vsemynaya tamozhennaya orhanyzatsyya, yyun'2005 h. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/976_003
4. Rudnichenko Ye.M. Klyasyfikatsiya ryzykiv v mytniy spravi / Ye.M. Rudnichenko, I.V. Nestoryshen // Mytna bezpeka. 2012. № 1-2. S. 13-19
5. Upravlinnya ryzykamy v mytniy spravi: zarubizhnyy dosvid ta vitchyznyana praktyka: monohrafiya; za zah. red. I.H. Berezhnyuka. Khmelnytskyi. PP Mel'nyk A.A., 2014. 288 s.

Надійшла 13.04.2015; рецензент: д. е. н. Стадник В. В.