

14. Пашко П.В., Шуляк В.П. «Електронна митниця» – головний механізм гарантування митної безпеки держави. – К.: Фінанси України, 2006, № 12 – с.51-60.

15. Пашко П.В. Електронна митниця як механізм забезпечення митної безпеки України. – К.: КНТЕУ, Круглий стіл «Сучасні тенденції розвитку національних економік за умови посилення глобалізації цих процесів», 30.03.07.

16. Пашко П.В., Шуляк В.П. «Электронная таможня» – главный механизм обеспечения таможенной безопасности государства. – Федеральная таможенная служба на новом рубеже: наука и практика: проблемы и перспективы: сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции /под общ. ред. В.С. Чечеватова. М.: РИО РТА, 2007. – 476 с. – с. 172-180.

17. Концепция «единого окна». Рабочая группа РГПТМ СЕФАКТ/ООН. – Printed at United Nations, Geneva – GE/03-30642 – April – 2003-500-ECE/TRADE/324.

Застосування методів аналізу та управління ризиками в Держмитслужбі України

***П.В. Пашко, П.В. Пісний, С.С. Демченко, В.В. Булана, Регіональна
інформаційна митниця Державної митної служби України***

Митні органи у своїй діяльності зіштовхуються з цілим рядом складних завдань. Головними залишаються забезпечення надходжень у Державний бюджет і економічний захист суспільства, але ці відповідальні завдання повинні здійснюватися ефективно й дієво, одночасно забезпечуючи підтримку потоку легальних товарів.

В останні роки акценти в здійсненні митної справи у світі зміщуються до застосування наступних принципів: завчасний електронний обмін даними, послідовне застосування управління ризиками, використання нових технологій для неруйнуючого контролю при огляді товарів та тісне співробітництво митних органів між собою і з підприємствами (закріплені Рамковими стандартами Всесвітньої Митної Організації у 2005 році). Таким чином, у світовій практиці все більшої ваги набуває організація митної справи, заснована на управлінні ризиками, що дозволяє оптимально використовувати ресурси митних органів, контролювати здійснення митного оформлення на ділянках, де існує найбільший ризик порушення митного законодавства, дозволяючи при цьому основній масі товарів і фізичних осіб достатньо вільно здійснювати переміщення через митний кордон України.

Одночасним завданням яке постає перед митними органами України є «забезпечення митної безпеки» в напрямках створеної системи захищеності національних та митних інтересів держави, а також можливості та здатності створеними системними принципами забезпечити протидію можливим небезпекам у митній галузі.

Основними системоутворюючими ознаками які слід вивчати, а також враховувати їх пряму та опосередковану дію є: митні небезпеки, виклики, загрози, ризики та як наслідок можлива або заподіяна шкода.

Під митним Ризиком – розуміється вірогідність реалізації певної митної загрози, з прогнозованим або не прогнозованим можливим збитком, а також її можливих наслідків у митній галузі.

Створення ефективної системи аналізу та управління ризиками є актуальним питанням для митної служби України. Не тільки тому, що Україна прагне відповідати світовим стандартам, а, в першу чергу, так як розвиток митної справи в даному напрямку відповідає економічним інтересам держави.

Наприкінці 2006 року Україна ратифікувала «Міжнародну конвенцію про спрощення і гармонізацію митних процедур» Конвенція Кіото. Конвенція, з одного боку, направлена на стимулювання зовнішньоторговельної діяльності шляхом спрощення і прискорення процедур митного оформлення і митного контролю, а з іншого боку – до того, щоб таке прискорення і спрощення не привели до нівелляції інтересів держави і суспільства в частині стягнення мита і податків, захисту внутрішнього ринку, а також інших інтересів держави і суспільства, тобто щоб митні адміністрації могли ефективно вирішувати задачі, що стояли перед ними, шляхом переходу на застосування засобів контролю на основі методів аудиту і управління ризиками.

Положення Конвенції сформульовані у вигляді принципів, які, власне, і є базою для вироблення на основі цього принципу конкретних правил регулювання тих або інших процедур, і того самого пошуку компромісу між інтересами бізнесу та держави.

Державна митна служба України поряд з 118 митними адміністраціями-членами Всесвітньої Митної Організації (далі ВМО) підписала Декларацію про наміри щодо імплементації Рамкових Стандартів ВМО на національному рівні. На сьогодні, 129 із 169 митних адміністрацій-членів ВМО розпочали роботу з підвищення інституційних спроможностей, яка є необхідним підґрунтям для втілення принципів і підходів Рамкових Стандартів ВМО.

Зокрема рамкові стандарти безпеки і полегшення світової торгівлі усесвітній торговій організації передбачають виявлення потенційно небезпечних вантажів, а саме ведеться про необхідність створення митними адміністраціями автоматизованої системи управління ризиками. Така система повинна включати механізм валідації оцінок загроз і рішень по відстежуванню вантажів, а також визначенню найбільш ефективних методів роботи.

Управління ризиками є «систематичне застосування управлінських процедур і методів, які надають в розпорядження митних служб інформацію, необхідну для роботи з транспортними операціями або товарними партіями, які представляють певний ризик¹».

Однак на нашу думку трактування терміну «управління ризиками» в прямому його розумінні або контексті прямого розуміння (управляти ризиками) виявляється не дуже коректним оскільки в дане поняття необхідно вкладати більш глибокий зміст, а також розглядати та розуміти в контексті «Управління ризикованими ситуаціями».

Міжнародні і національні стратегії можуть ефективно реалізовуватися шляхом збору даних і інформації, аналізу і оцінки ризику, а також контролю результатів. Тоді такий аналіз допомагає визначити, де існують області найбільшої схильності ризику, і підтримати управлінські рішення по тому, як ефективно розподіляти існуючі ресурси.

При управлінні ризиковими ситуаціями повинен бути дотриманий баланс між витратами і вигодами, оскільки ясно, що неефективно поводитися зі всіма ризиками однаково. Необхідні критерії, що дозволяють вирішити, що складає допустимий або неприпустимий рівень ризику. Для ефективного процесу управління ризиком необхідні відповідні інструменти і кваліфікований персонал. Це особливо справедливо для систем інформаційних технологій, які дуже важливі при сьогоднішніх об'ємах, швидкості і складності міжнародної торгівлі.

Як приклад слід навести деякі області можливого виникнення ризиків, такими областями можуть бути:

- існуюче національне законодавство, з питань митного регулювання та зовнішньоекономічної діяльності, (аналізуючи існуюче національне та міжнародне законодавство можливо виявити певні області виникнення ризиків, а нове законодавство або зміни в існуючих правилах можуть викликати виникнення нових областей ризику);

- торговельні потоки, основні шляхи руху товарів в міждержавній площині (особливу

¹ Руководство по управлению рисками. – Всемирная таможенная организация, 2003. – 34 с.

увагу також варто приділяти виявленню або появі нових торгових потоків, які можуть вплинути на економічну діяльність, структуру споживання або суспільну безпеку. Вони можуть викликати появу нових областей ризику, що можливо вимагають свого аналізу ризику);

- юридичні особи, суб'єкти зовнішньоекономічної діяльності (Як правило, структури, методи роботи, репутація і фінансове положення суб'єкту зовнішньоекономічної діяльності є дуже важливими чинниками та хорошими індикаторами того, чи представляє конкретний торговець область можливого виникнення ризиків під час здійснення ним переміщення товарів через митний кордон);

- товари або вироби (наприклад відносно яких вже або виявлені порушення, або товари схильні до можливих порушення з тих або інших причин, так звані товари «прикриття»), або відносно яких можуть бути зловживання по деяких напрямках пов'язаним з безпосереднім декларуванням тощо.

Сфокусувавшись на певних областях можливого виникнення ризику необхідно переходити до наступних кроків. Так одним з найважливіших питань в роботі з митними ризиками є їх профілювання. Профілювання ризиків є засобом, за допомогою якого митні органи застосовують управління ризиками на практиці. Ключовим тут є поняття індикаторів ризиків, які можна визначити як певні критерії, що разом служать як практичний інструмент для вибірки й виявлення переміщень, що містять потенційну можливість порушення вимог митного законодавства². Власне, під профілем ризику прийнято розуміти визначений набір індикаторів ризику, відібраних на основі зібраної, проаналізованої й класифікованої інформації. Крім сукупності індикаторів ризику, профіль ризику характеризується також наявністю набору заходів з мінімізації ризику.

Профіль ризику найчастіше є документом, що може бути побудований різними способами (і використовуватись в документальному чи автоматизованому вигляді) і повинен містити опис області виникнення ризиків (ризикованих ситуацій), оцінку ризику, необхідні заходи з протидії ризику, терміни вжиття таких заходів. При розробці профілів ризику слід враховувати також особливості митних органів, визначитись із очікуваними результатами й критеріями оцінки ефективності вжитих заходів.

Після розробки профільні характеристики разом з іншою інформацією й оперативними даними будуть забезпечувати основу для цільового виявлення потенційних переміщень вантажів, транспортних засобів або фізичних осіб з високим рівнем ризику.

Дієва система управління ризиками – це циклічний процес, який передбачає аналіз, оцінку ризику – формування профілю ризику – застосування профілю – моніторинг результатів застосування профілю.

Дуже важливим є етап застосування профілів ризику під час митного контролю та митного оформлення. Від його організації залежить як прискорення митних процедур, так і одночасне забезпечення ефективного контролю за дотриманням митного законодавства. Обсяг механізмів контролю, застосовуваних митними органами для забезпечення дотримання законодавства, повинен бути пропорційний рівню оціненого ризику. Рівень ризику визначається в контексті пріоритетів митних органів (забезпечення своєчасності та повноти справляння податків і зборів, перевірка дотримання заборон і обмежень чи інша специфічна область).

Індикатори ризиків

При здійсненні митної справи індикатори ризиків визначаються через конкретно виражені критерії вибіркості, такі як: конкретний код товару, країну походження, країну відправлення товару, вартість, торговельних суб'єктів, тип транспортного засобу, мету з якою переміщується тощо.

² Руководство по управлению рисками. – Всемирная таможенная организация, 2003. – 34 с.

До найбільш вагомих індикаторів ризиків, що стосуються товарів, належать, в основному, митно-тарифне регулювання (при цьому основна увага звертається на товари, які мають значні об'єми переміщення і забезпечують надходження найбільших сум митних платежів; товари, щодо яких застосовуються високі ставки ввізних та вивізних мит; товари групи «прикриття» – щодо яких застосовуються низькі ставки мита, і ставки, менші від тих, що застосовуються до товарів, класифікованих у тій же товарній позиції та/або за своїми характеристиками і зовнішнім виглядом відносяться до них), походження товарів (товари, які декларуються походженням з країн, з якими Україною укладені угоди про вільну торгівлю; товари, щодо яких є інформація про відсутність виробництва або товари, виробництво яких є нехарактерним для певної країни), вартість товарів (заявлена митна вартість товарів значно відрізняється від ціни ідентичних чи подібних товарів при їх увезенні на митну територію України чи значно завищена при їх вивезенні за межі митної території України).

Що стосується індикаторів ризиків, які віднесені до діяльності суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності, тут аналізуються особливості зовнішньоекономічної угоди (товари переміщуються за контрактами, відмінними від договорів купівлі-продажу; в яких не наведено суттєвих умов угоди; одна зі сторін зовнішньоекономічного договору зареєстрована в офшорній зоні; учасники зовнішньоекономічного договору (контракту) мають ознаки «фірм-одноденок»³), враховуються дані про попередні порушення митних правил, інформація про протиправну діяльність цих суб'єктів, їх засновників, фактичних власників тощо, отримана від правоохоронних, податкових або інших компетентних органів України та іноземних держав, а також від міжнародних організацій.

Концептуальний підхід митної служби України до застосування профілів ризику під час митного контролю та митного оформлення

У Держмитслужбі України застосування профілів ризику під час митного оформлення здійснюється з допомогою спеціального модуля автоматизованої системи аналізу та управління ризиками, що імплементований до автоматизованої системи митного оформлення вантажів. Основна задача цього модуля – на підставі всіх введених до нього профілів ризику здійснити оцінку ризику ВМД, яка подана до митного оформлення, та видати повідомлення із вказівками необхідних заходів, що слід зробити для перевірки законності зовнішньоекономічної операції посадовій особі, яка здійснює митне оформлення та митний контроль (далі – інспектор).

Дані, які містяться в електронній копії ВМД та інших документах, що подаються разом із нею в електронному вигляді, перевіряються на відповідність індикаторам, що містяться в профілях ризику. Крім індикаторів, кожний профіль ризику обов'язково містить порядок обчислення ступеня ризику (під ступенем ризику тут розуміємо числове значення у визначених межах, яке показує ймовірність порушення митного законодавства в конкретному випадку та, відповідно, передбачає здійснення адекватних даному ризику заходів) та перелік форм контролю, які слід здійснити інспектору для перевірки законності даної зовнішньоекономічної операції.

Процес аналізу здійснюється в два основні етапи: спочатку оцінка ризику по кожному профілю ризику; потім визначення переліку форм контролю в цілому по ВМД.

На першому етапі для кожного профілю ризику спочатку визначається ступінь ризику. Це число визначається по-різному в кожному профілі ризику, залежно від його особливостей. Зокрема, ступінь ризику залежить від комбінації індикаторів, які спрацювали, та їх значень. При оцінці значень індикаторів, за доцільності, застосовуються елементи нечіткої логіки.

³ Поняття визначено Законом України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом» від 06.02.2003 № 345-IV.

Модуль аналізу ризиків повинен враховувати при оцінці ризику попередню поведінку суб'єкта ЗЕД. У базі даних митного органу (в окремих випадках – централізовано – наприклад, в центральній базі даних) накопичується інформація по так званих позитивній та негативній історії.

Як показник, негативна історія суб'єкта ЗЕД по профілю ризику характеризує наявність за певний період у минулому порушень митного законодавства, пов'язаних із ризиком, описаним у профілі ризику. Позитивна історія суб'єкта ЗЕД по профілю ризику характеризує наявність за певний період у минулому фактів митного оформлення, які підтвердили відсутність порушень митного законодавства, пов'язаних із ризиком, описаним у профілі.

Іншими словами, якщо суб'єкт у минулий період (наприклад, за останні 2 роки) порушував законодавство України з питань митної справи, і ці факти зафіксовано відповідними документами та занесено при відмові в митному оформленні до відповідних баз даних, то значення негативної історії для такого суб'єкта буде більше нуля і врахується при підрахунку ступеня ризику. Значення негативної історії залежатиме від характеру зафіксованого порушення, адже для кожного профілю ризику певні порушення можуть бути більш вагомими, а деякі – взагалі несуттєвими.

Однак наявність негативної історії ще не означає, що через минулі порушення суб'єкт ЗЕД постійно підпадатиме під певний профіль ризику і буде підлягати посиленому контролю. Ефект негативної історії по профілю ризику може перекритися значенням позитивної історії, якщо даний суб'єкт за минулий період уже проходив посилену перевірку під час митного контролю та митного оформлення (за результатами спрацювання даного профілю ризику), і порушень не було виявлено. Такі факти теж фіксуються у відповідних базах даних і враховуються при підрахунку ступеня ризику по профілю.

Як уже зазначалося, кожний профіль ризику визначає специфічні для нього форми контролю. Наприклад, для профілю, який спрямований на виявлення ризику подання неправдивих відомостей про країну походження товару, доцільним є підтвердження відповідності заявлених даних про країну походження товарів. Для профілю ризику, що розроблений для оцінки ризику декларування певного товару не своїм найменуванням (наприклад, з метою мінімізації митних платежів чи обходу нетарифних обмежень), доцільно провести митний огляд з метою ідентифікації товарів. Таким чином, можна сказати, що мета форми контролю залежатиме від характеру можливого порушення, а власне форма контролю (перевірка документів та відомостей, митний огляд чи ін. форми митного контролю) – від ступеню ризику.

Після перевірки усіх профілів ризику, визначення форм контролю по кожному профілю, здійснюється завершальний етап – формування загального переліку форм контролю по ВМД з відповідними коментарями для вказівки інспектору, на що направлена дана форма контролю.

В результаті, інспектор отримує перелік форм контролю, які необхідно здійснити по даній ВМД, додаткову інформацію про особливості ризику чи мету форм контролю. Після виконання виданих вказівок, інспектор фіксує дані про результати їх виконання – дана інформація використовується згодом для оцінки ефективності впроваджених профілів ризику та розробки нових.

Ще одна особливість, про яку слід зазначити – випадковий вибір форми контролю.

У багатьох країнах, в тому числі в розвинутих державах із значним обсягом міжнародного потоку товарів, існує практика так званого випадкового чи відсоткового огляду – коли митний огляд проводиться лише для певного відсотка вантажів, наприклад, доглядається кожний сотий вантаж. Звичайно, такий підхід не гарантує ефективного контролю, особли-

во, якщо принцип відбору достатньо передбачуваний. Зараз світова практика схиляється до використання більш інтелектуальних методів відбору об'єктів перевірки – застосування управління ризиками, однак присутній і випадковий вибір.

Модуль аналізу ризиків використовує своєрідний підхід до випадкового контролю. Основна його особливість – залежність від обчисленої ризикованості зовнішньоекономічної операції. Такий підхід видається гнучким і зваженим – чим надійніший суб'єкт ЗЕД (адже при підрахунку ступеню ризику враховується його історія), тим менша імовірність того, що його вантаж підпаде під випадкову форму контролю. Для інспектора даний підхід зручний тим, що обрана таким чином форма контролю, хоч і випадкова, але корельована з характером можливого порушення. І, щоб передбачити такий випадок, коли при аналізі конкретної ВМД не спрацювало жодного профілю ризику (така ситуація може бути, і вона ще не означає, що ризик відсутній), необхідно ввести елемент випадкового вибору за відсутності спрацьованих профілів ризику. У такому випадку імовірність того, що вантаж буде вибраний для митного огляду, зовсім мала.

Щоб підвищити інформативність роботи модуля аналізу ризиків, результат перевірки ВМД позначається відповідним кольором:

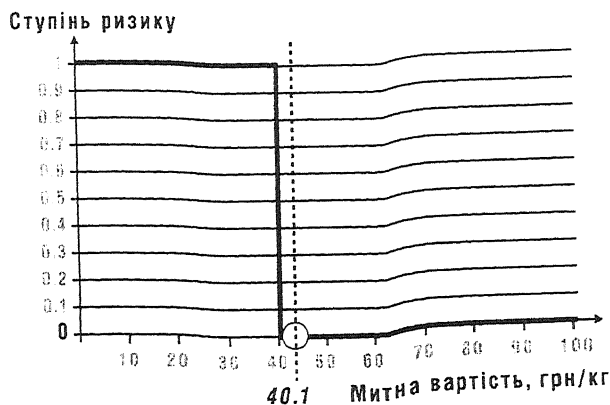
Колір індикації по ВМД	Значення
Зелений	По ВМД модулем аналізу ризиків не виявлено ризику. Зелений колір означає, що в модуля аналізу ризиків нема даних щодо ризикованості зовнішньоекономічної операції. Тому рішення про проведення форм контролю по ВМД приймається інспектором самостійно.
Жовтий	По ВМД модулем аналізу ризиків виявлено ризик та сформовано перелік форм контролю. Всі форми контролю передбачають здійснення документальної перевірки та інших заходів, що не потребують огляду вантажу чи транспортних засобів.
Червоний	По ВМД модулем аналізу ризиків виявлено ризик та сформовано перелік форм контролю, які передбачають здійснення заходів, що потребують огляду вантажу чи транспортних засобів.

Застосування нечіткої логіки при оцінці ризику

Важливим завданням митної служби є гнучке та диференційоване визначення індикаторів ризику, на підставі існуючого практичного досвіду та науково обґрунтованих розрахунків.

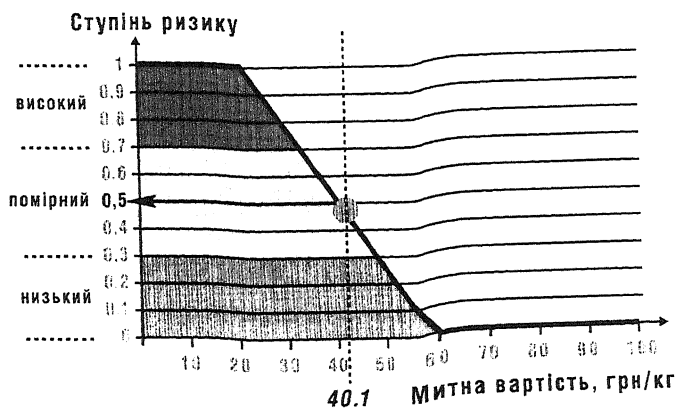
Щодо числових індикаторів ризиків, буває досить складно визначити їх оптимальне значення. Прикладом такого індикатора найкраще служить митна вартість товару.

Традиційний спосіб визначення величини ступеню ризику залежно від значення митної вартості (мал.1) передбачає лінійну залежність між цими показниками з різким скачкоподібним переходом ступеню ризику від 1 до 0 в точці, яка відповідає визначеному значенню митної вартості товару (на мал.1 – 40 грн/кг).



Мал.1. Графік залежності ступеню ризику від митної вартості

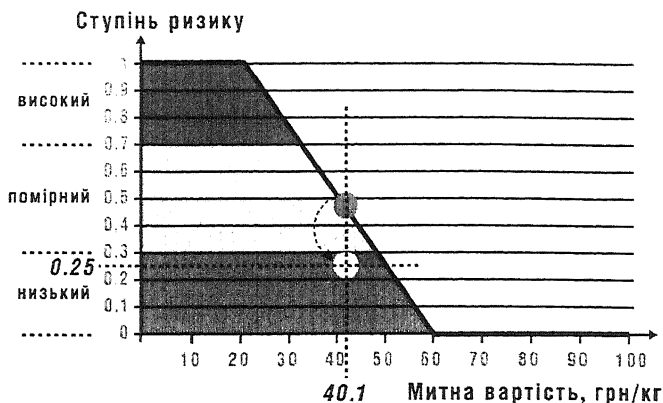
Таким чином, для всіх товарів, митна вартість яких не перевищує 40 грн/кг, ступінь ризику завжди буде 1, а для товарів, митна вартість яких складає більше 40 грн/кг, ступінь ризику завжди рівний 0. В результаті митне оформлення здійснюється для товарів із митною вартістю близькою до критичної. Для вирішення цієї проблеми використовується нечітка логіка (мал.2).



Мал.2. Використання нечіткої логіки

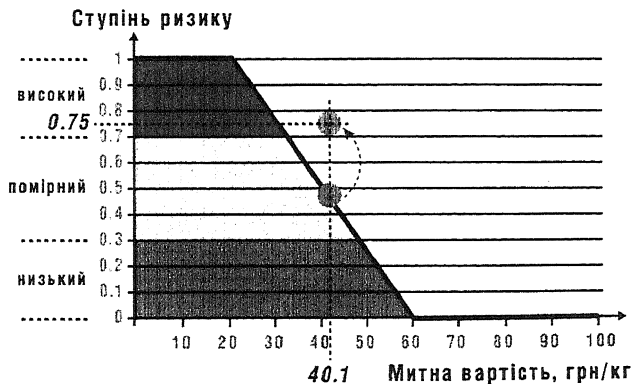
При введенні нечіткої логіки для визначення ступеню ризику, ризики змінюються від 0 до, наприклад, 0,5 при митному оформленні товару з митною вартістю 40,1 грн/кг. Використання нечіткої логіки при визначенні ступеню ризику дозволяє підвищити гнучкість його оцінки із застосуванням додаткових параметрів, таких як позитивна та негативна історії. Так, при наявності позитивної історії ступінь ризику зменшується (мал.3).

У випадку, наведеному на мал.3, при позитивній історії $P_i = 0,25$ ступінь ризику зменшується до 0,25.



Мал.3. Вплив позитивної історії

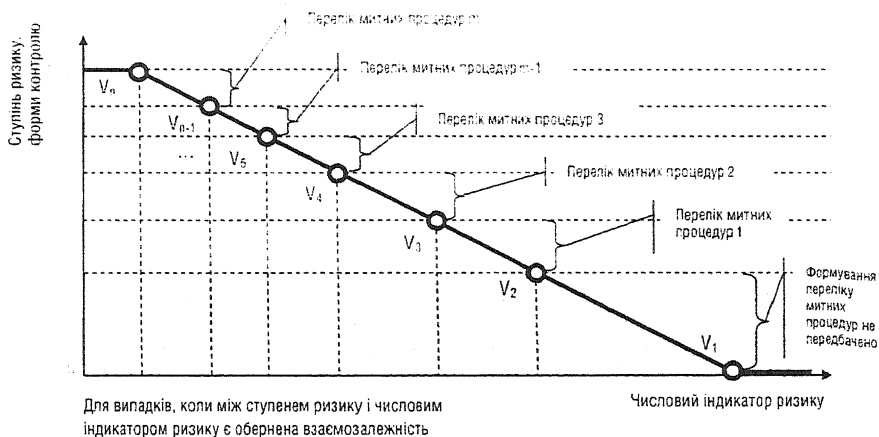
При наявності негативної історії ступінь ризику збільшується (мал.4).



Мал.4. Вплив негативної історії

У випадку, наведеному на мал.4, при негативній історії $H_i = 0,25$ ступінь ризику збільшується до 0,75.

Застосування нечіткої логіки дуже зручне у випадках, коли необхідно визначити різні ступені посилення митного контролю залежно від значення певного числового індикатора ризику. На мал.5 наведено загальну схему застосування числових індикаторів ризику для випадків, коли між ступенем ризику і числовим індикатором ризику є обернена залежність (що характерно, зокрема, для контролю заниження митної вартості товарів при імпорті). Точки $V_1 - V_n$ – числові індикатори; їх значення може встановлюватись шляхом експертного визначення, використання даних митної статистики, інформації з інших джерел тощо. Залежно від того, яких значень набуває індикатор ризику, модуль аналізу ризиків формуватиме перелік відповідних митних процедур (від простіших до складніших форм митного контролю).



Мал.5. Схема застосування числових індикаторів ризику

Таким чином, із використанням нечіткої логіки можна досягнути бажаної гнучкості при врахуванні таких складних індикаторів, як митна вартість товару чи інших числових індикаторів.

Підбиваючи підсумки, слід зазначити, що електронні системи прийняття управлінських рішень в галузі митної справи мають на меті підвищити ефективність роботи митних органів України, підняти рівень застосування в митній справі методів аналізу та управління ризиками. З часом підходи до профілювання ризиків будуть вдосконалюватися, змінюватися, однак автоматизація цього процесу та застосування таких інструментів, як нечітка логіка, негативна та позитивна історії, очевидно, залишатиметься актуальним.

Проблеми розвитку електронних інформаційних комунікацій органів державної влади в Україні»

О.М. Шевцов, Державна податкова адміністрація України

Вступ

Бурхливий розвиток інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ) у другій половині ХХ сторіччя кардинально змінив обличчя світу, привів до нових, нечуваних можливостей розвитку людської цивілізації. На порядку денному провідних країн світу постали завдання переходу від постіндустріального до інформаційного суспільства, головним ресурсом і чинником якого є інформація, а переважним видом діяльності людей є діяльність, що пов'язана з отриманням, обробкою та створенням інформації. ІКТ стали чи не головним інструментом розвитку сучасної ринкової економіки, вони кардинальним чином впливають на політичні процеси у всьому світі.

На етапі формування інформаційного суспільства суттєво зростають вимоги до рівня інформатизації різних сфер діяльності державних інституцій. При цьому особливого значення набуває використання нових інформаційних технологій для забезпечення інформаційно-аналітичної діяльності органів державної влади, що в умовах проведення