

Валентин ІЛЬЧЕНКО
Державна фіскальна служба України

ПІДВИЩЕННЯ РІВНЯ ДОТРИМАННЯ МИТНИХ ПРАВИЛ СУБ'ЄКТАМИ ЗОВНІШНЬОЕКОНОМІЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ЗА ДОПОМОГОЮ ДЕРЖАВНИХ РЕГУЛЯТОРІВ

Розглядаються шляхи підвищення рівня дотримання митних правил суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності за допомогою певних державних регуляторів. Пропонуються основні заходи щодо митних процедур, які включають: внесення змін до законодавчої бази (перегляд митних законів і розробка законодавчого положення про спрощення процедур торгівлі шляхом управління ризиками); запровадження на оперативному рівні системи контролю за дотриманням митних правил на основі ризик-орієнтованого підходу, який передбачає покарання і нагороди; оцінювання рівня виконання митних правил суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності за допомогою методів попередньої перевірки та оформлення, а також аудиту після оформлення; відповідні стратегії обслуговування клієнтів, у тому числі організацію консультацій, розробку чітких адміністративних принципів і постійне інформування учасників міжнародної торгівлі про діяльність митної адміністрації. Підкреслюється відповідальність з боку українського уряду та митних органів щодо гарантування дотримання митних правил суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності, зважаючи на рух України до євроінтеграції та прийняття міжнародних законів.

Ключові слова: імпортери, дотримання митних правил, державні регулятори, законодавча база, спрощення процедур торгівлі, управління ризиками, стратегії обслуговування клієнтів.

Valentyn Ilchenko. Improving the importers' level of compliance with customs laws by means of state regulators

The ways of improving the level of importers' compliance with Customs laws by means of certain state regulators are considered. The main measures suggested are changing a legislative framework (reviewing Customs laws and developing a provision on the facilitation of trade through risk management); exercising risk-based compliance management that implies enforcement and recognition; compliance assessment that involves assessing the levels of compliance of the members of the business community by means of pre-arrival screening and clearance as well as post clearance audit methods; an appropriate range of client service strategies, including effective consultation arrangements, clear administrative guidelines and public information. In conclusion the author underlines the Ukrainian government's and Customs authorities' responsibility to guarantee importers' compliance in view of Ukraine's movement towards European integration and adoption of international laws.

Key words: importers, compliance with Customs laws, state regulators, legislative framework, facilitation of trade, risk management, client service strategies.

Зважаючи на покладені на митну службу України відповідно до міжнародних конвенцій завдання стосовно усунення перешкод міжнародному потоку товарів і підвищення рівня виконання суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності (ЗЕД) встановлених законодавчих положень, існує нагальна потреба у зміні підходів до управління процесом дотримання митних правил. Загальносвітова тенденція спрощення процедур торгівлі вимагає розробки ефективних державних регуляторів на основі ризик-менеджменту і клієнт-орієнтованого підходу.

Законодавчі положення є основою будь-якого методу управління процесом дотримання митних правил, оскільки вони дозволяють державним органам встановлювати цілі і надають необхідні інструменти для їх досягнення. Таким чином, управління процесом дотримання митних правил має спиратися на ефективну законодавчу базу, яка б відображала стратегію управління ризиками на основі точної та своєчасної інформації, сприяла б стимулюванню міжнародної торгівлі [4].

У межах багатьох досліджень проаналізовано рівень виконання митних правил

суб'єктами ЗЕД і методів державного регулювання, що застосовуються в цьому процесі. Українські та зарубіжні вчені вивчали питання митної політики українського уряду та її запровадження в оперативну діяльність митних органів (Д. Приймаченко), митного регулювання ЗЕД (Ю. Петруня), управління процесом дотримання митних правил на основі ризик-менеджменту (А. Мюррей, Ч. Сенг, Д. Віддоусон), покарання за недотримання митних правил (Р. Олексієнко). Зазначені наукові праці, на нашу думку, в основному присвячені виміру рівня дотримання митних правил імпортерами/експортерами, але не повною мірою аналізують шляхи підвищення цього рівня.

Зважаючи на зростаючу потребу у збільшенні бюджетних надходжень та зменшенні кількості випадків порушень митних правил, що чітко відображено у відповідних вимогах з боку українського уряду, головною метою дослідження вважаємо аналіз способів підвищення рівня дотримання митних законів суб'єктами ЗЕД за допомогою державних регуляторів.

Найбільш важливим державним регулятором, який сприяє підвищенню рівня дотримання митних правил суб'єктами ЗЕД, є законодавча база, яку слід постійно оновлювати за рахунок положень про спрощення процедур торгівлі шляхом управління ризиками. Такі закони мають визначати порядок оформлення товарів, вимоги до документації та термінів перевірки і оформлення ввезених товарів, забезпечити гнучкість процедур декларування вантажів, а також надати митним органам можливість перейти від існуючих методів контролю міжнародних перевезень на такі, що використовують інструменти ризик-менеджменту. На думку Ч. Сенга, оновлені митні закони озброять митні адміністрації ефективними механізмами звітності та управління процесом дотримання митних правил, сприятимуть імплементації принципів операційних процедур, заснованих на ризику, адміністративних процедур і міжвідомчих угод [6].

Крім того, зазначені законодавчі положення мають розроблятися спільно з усіма міністерствами і відомствами, що займаються питаннями імпортно-експортних операцій, та у співпраці з бізнес-сектором, до якого належать: Торгово-промислова палата, Асоціація підприємців та Асоціація перевізників. Підсумовуючи, зазначимо, що переглянуті закони будуть також слугувати державним цілям, зокрема запроваджувати політику спрощення процедур торгівлі й поліпшувати інвестиційний клімат.

На наш погляд, наступним важливим аспектом здійснення управління процесом надання митних послуг є дотримання митних правил на основі ризику. Застосування методів управління ризиками, які ґрунтуються на наданні точної та своєчасної інформації, допомагає не перешкоджати потоку законної торгівлі [4]. Цей підхід сфокусовано на такому принципі: коли міжнародні торговці і мандрівники дотримуються митних правил, контроль з боку митних органів має бути мінімальним. З метою оцінювання існуючих ризиків митна адміністрація має постійно контролювати діяльність суб'єктів ЗЕД шляхом проведення перевірок документів і товарів та аудиторської перевірки для підтвердження їх відповідності законодавчим вимогам [3].

Ідентифікація та аналіз ризиків мають бути безперервними процесами (до прибуття товарів, під час їх прибуття і після їх оформлення). Заходи мають відповідати ступеню ризику: повний контроль, що включає комплексні перевірки і обшук вантажів, застосовується в результаті виявлення високого ступеня ризику. Застосування більш або менш серйозних санкцій залежить від поведінки суб'єктів ЗЕД та їх мотивації (рис. 1; 2) [2].

Наступним важливим елементом системи управління процесом дотримання митних правил на основі ризик-менеджменту ефективного державного регулятора є оцінювання дотримання законодавчих положень за допомогою обраних методів. Розробка стратегії для оцінювання дотримання митних правил вимагає зосередження на ключовому принципі Кіотської конвенції, у якому зазначено, що митний контроль повинен бути обмежений тим, що необхідно для забезпечення дотримання митного законодавства [9].

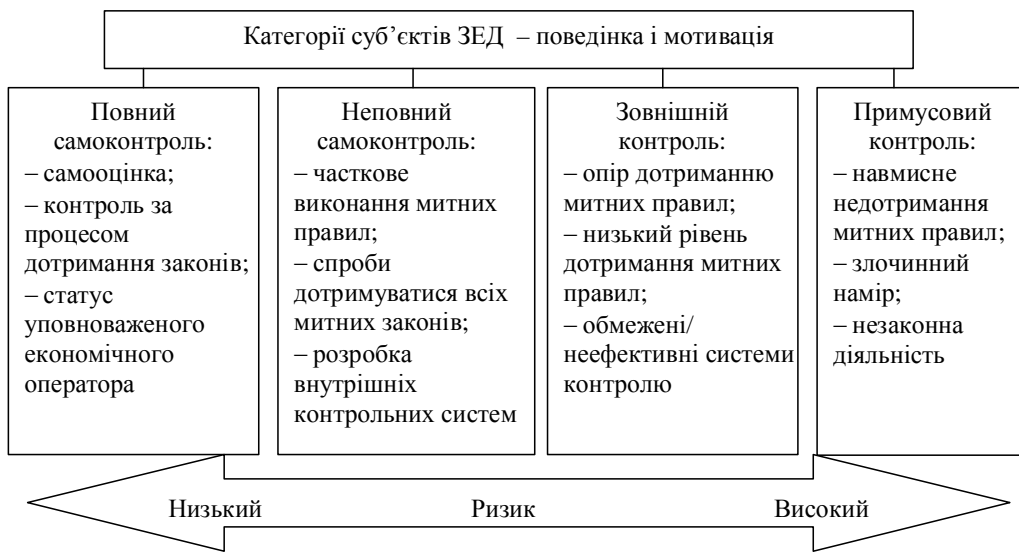


Рис. 1. Управління процесом дотримання митних правил на основі ризик-менеджменту

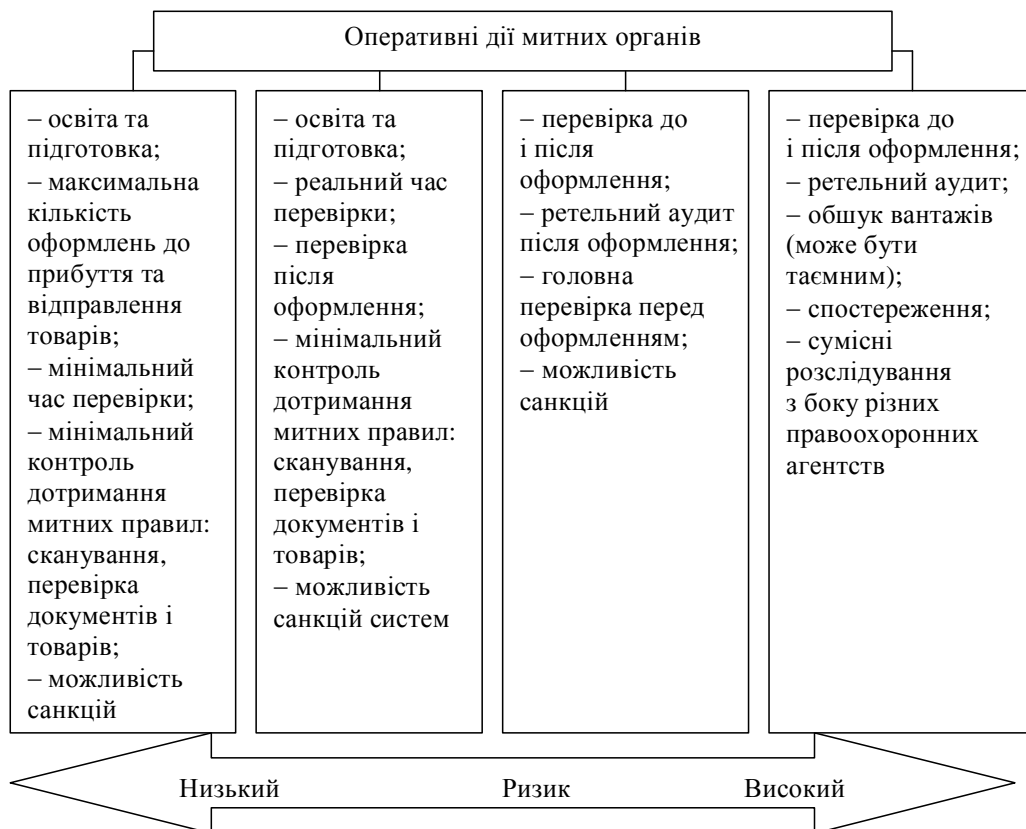


Рис. 2. Структура оперативних дій митних органів відповідно до рівня ризику

Згідно з цим принципом адміністративні процедури мають бути не обтяженими; вони повинні забезпечити торговельну спільноту рентабельними способами демонстрації дотримання законодавства [7].

Вибір методів оцінювання залежить від ступеня ризику з боку суб'єкта ЗЕД. На думку А. Мюррея, якщо підприємство «являє собою відносно низький ризик, кількість регулюючих заходів може бути скорочено з більшим ступенем довіри до самооцінки компанії» [5, с. 48] (тут і далі переклад автора – *В. І.*). Підприємство з високим рівнем ризику має бути суб'єктом ретельного контролю та перевірки.

Таким чином, для оцінювання відповідності митним правилам українські митні органи можуть застосовувати комбінацію таких контрольних методів: документальні перевірки, фізичні перевірки, аудити і розслідування, вимоги до інформації, терміни і способи звітності та терміни і форми збору податків. Зазначені методи слід застосовувати в такому порядку: 1) документальна перевірка, 2) фізичний огляд, що проводиться на основі підозри старшої посадової особи митного органу щодо суперечностей у декларації [3].

Методи, які застосовуються українськими митними органами, повинні бути різноманітними і такими, що відповідають рівню ризику компаній. Попередні перевірки та оформлення, а також методи постмитного аудиту мають застосовуватися як основні інструменти ризик-орієнтованого підходу, оскільки вони передбачають менш нав'язливий і більш стимулюючий підхід, порівняно з методом фізичного контролю або перевірок на момент ввезення/вивезення.

Отже, погоджуючись із Д. Віддоусоном [8], ми розглядаємо попередню перевірку і оформлення повітряних та морських вантажів за допомогою автоматизованих систем, які є найбільш ефективним державним регулятором для збільшення рівня дотримання митних правил. Вони включають автоматизоване документальне оцінювання, вибіркового огляд і використання рентгенівських приладів для визначення потенційного ризику недотримання митних правил. Митні органи мають перевіряти консолідовані маніфести разом із копіями попередніх авіанакладних/коносаментів та рахунків-фактур до прибуття літака або судна засобом електронних контрольних механізмів, щоб визначити потенційно небезпечні вантажі з високим ступенем ризику. Це визначення має враховувати дані оперативної інформації, нові тенденції та інформацію про ступінь дотримання вантажовідправниками і вантажоодержувачами митних правил. Будь-які вантажі з високим рівнем ризику мають бути відібрані для подальшої перевірки після прибуття і формального оформлення.

Загалом управління процесом дотримання митних правил складається з двох важливих аспектів: покарання і заохочення. У межах ризик-орієнтованого підходу відповідний метод санкцій, які застосовуються митними органами, повинен змінюватися залежно від рівня ризику. Отже, митна адміністрація повинна точно визначити причини: або це результат неефективної системи управління компанією, неоднозначності митних вимог, або навмисної спроби порушити закон. Розмаїття коригуючих дій – від запуску інформаційних семінарів до більш суворих заходів – має бути застосовано відповідно до ситуації [1].

Такий підхід яскраво зображено в піраміді покарань, розробленій І. Айресом і Дж. Брейтвейтом [2], на вершині якої розміщені найсуворіші з них – відкликання ліцензії, призупинення дії ліцензії, кримінальні та адміністративні покарання. У нижній частині піраміди бачимо менш суворі заходи, такі як листи-попередження. Таким чином, ми вважаємо використання всіх згаданих видів покарань залежно від рівня недотримання вельми корисним у підвищенні рівня дотримання митних правил. Методи переконання та листи-попередження можуть бути використані для підприємств з низьким рівнем ризику і спонукати до добровільного дотримання без накладання штрафів. На наш погляд, це допоможе ненавмисним порушникам

виправити свої помилки без застосування санкцій, таким чином підтримуючи рівень довіри і співпраці між митними органами та бізнес-сектором, а також підвищити рівень дотримання правил у цілому.

Важливо зазначити, що різні рішення щодо покарань мають бути прийняті залежно від мотивів суб'єктів ЗЕД. Наприклад, ознайомлювальні семінари та інформаційні брошури можуть бути відповіддю на помилки, які виникли внаслідок відсутності розуміння відповідних нормативних положень. Тим не менш, якщо суб'єкт ЗЕД регулярно вдається до податкових шахрайств, найімовірніше, правоохоронні органи будуть змушені вжити більш серйозних заходів [5].

Отже, тоді як запобіжні заходи призначені забезпечити дотримання митних законів і правил, заохочення мають застосовуватися митною службою для тих підприємців, які вважаються відносно надійними і з низьким рівнем ризику. Зазначені суб'єкти ЗЕД повинні мати хорошу історію про виконання митних правил і співпрацювати з митною адміністрацією для подальшого поліпшення рівня їх дотримання. За таких умов митні органи мають розробити стратегії, щоб винагородити окремих підприємців і таким чином зумовити подальше добровільне дотримання норм. На думку деяких учених, найбільш ефективні заохочення включають можливість самооцінки власних зобов'язань і прав, менш обтяжливі вимоги до звітності, періодичні платежі і спрощені процедури [7].

Загалом, на наш погляд, оприлюднення інформації про заохочення за дотримання митних правил і санкції за їх недотримання будуть зменшувати сучасний високий рівень порушень, а також скоротить кількість випадків недотримання митного законодавства стосовно вимог ліцензування, правил митного оцінювання, правил походження, режиму звільнення від податків, торговельних обмежень та правил безпеки і спрощення процедур торгівлі.

Останнім елементом ризик-орієнтованого підходу до управління процесом дотримання митних правил є низка стратегій обслуговування клієнтів, у тому числі ефективні механізми консультацій, чіткі адміністративні принципи і методи інформування учасників міжнародної торгівлі про сучасні митні правила та інші законодавчі положення, які впливають на їх діяльність. Зауважимо, що на важливості стратегій обслуговування клієнтів акцентовано в головних принципах Кіотської конвенції, які включають вимогу, що «митна служба має налагоджувати і підтримувати формальні консультативні відносини з бізнес-сектором з метою поліпшення співпраці та пошуку найбільш ефективних методів роботи відповідно до національного законодавства та міжнародних угод» [9].

Ураховуючи сучасну ситуацію з високим рівнем недотримання митних правил суб'єктами ЗЕД стосовно митного оцінювання і класифікації товарів, а також зважаючи на зобов'язання адаптувати положення міжнародних конвенцій та рух до європейської інтеграції, український уряд і митні органи мають гарантувати, що імпортери здійснюють торгові операції відповідно до оновлених законодавчих вимог. З метою підвищення рівня дотримання митних правил необхідно: переглянути і внести відповідні зміни до митного законодавства, а також застосувати ризик-орієнтоване управління процесом дотримання митних законів, регулярно проводити оцінювання дотримання митних правил, застосовувати високоефективні методи, такі як попередня перевірка та оформлення, пост-аудит, санкції та заохочення і, нарешті, розробити стратегії обслуговування клієнтів.

Майбутні дослідження в цій сфері можуть бути присвячені розробці найкращого підходу до забезпечення належного рівня митного аудиту, ефективних засобів отримання оперативної інформації, стратегій відбору вантажів для перевірки, методів удосконалення процесів прийняття рішень на стратегічному, тактичному та оперативному рівнях.

Список використаних джерел / List of references

1. **Australian** Customs 2001. Regulatory Philosophy. Retrieved from www.customs.gov.au/.../CMR_20040624_regulatory_philosophy1.p.
2. **Ayres, Ian** and Braithwaite, John (1992). Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate. New York: Oxford University Press.
3. **Consulting** Service Report. Terms of Reference for Consulting Services: Cambodia Facilitation of Trade through Risk Management 2008. Retrieved from <http://www.descartes.com/customs-regulatory-compliance-retail/>
4. **Customs & Regulatory Compliance** 2011. The Right Tools for Complying with the Rules. Retrieved from www.slideshare.net/.../risk-based-compliance-management-a-case-of
5. **Murray, A.** (2009). Study Guide: Regulatory Compliance Management. Canberra: Center for Customs and Excise Studies, University of Canberra.
6. **Seng, Ch.** Toward Risk-based Compliance Management: A Case of Cambodia General Department of Customs and Excise. Retrieved from www.slideshare.net/.../risk-based-compliance-management-a-case-of
7. **Sparrow, M.** (2000). The Regulatory Craft. Washington, D C: Brookings Institution Press.
8. **Widdowson, D.** (2004). Managing Risk in the Customs Context. In L. De Wolf & L. B. Sokol (Eds). Customs modernization handbook (pp. 91 – 99). Washington, D C: World Bank.
9. **World** Customs Organisation (1999). Revised Kyoto Convention on the Simplification and Harmonisation of Customs Procedures, Guidelines to Specific Annex H – Customs Offences. Brussels.

Надійшла до редколегії 30.06.16