



## ЦЕЛЬ И ЗНАЧЕНИЕ УПРАВЛЕНИЯ РИСКАМИ ПРИ ПЕРЕМЕЩЕНИИ ТОВАРОВ ЧЕРЕЗ ТАМОЖЕННУЮ ГРАНИЦУ УКРАИНЫ

И. РЕЗНИК,

соискатель кафедры административного права  
Национального университета «Юридическая академия Украины имени Ярослава Мудрого»

### SUMMARY

The article deals with problems of legal regulation of the analysis and management of customs risk in Ukraine. The aims of application of the system of risk management are developed, the contradictions in the legislation, which can be resolved by its official approval are indicated. The author comes to the conclusion that the purpose of the application is to release ASАUR most of those involved in the movement of goods across the customs border of unnecessary customs formalities while maintaining the efficiency of customs control and enforce a high level of legitimacy in the customs area.

**Key words:** customs formalities, customs control, customs risks, risk management procedures.

\* \* \*

В статье рассматриваются проблемные вопросы правового регулирования анализа и управления таможенными рисками в Украине. Нарботаны цели применения системы управления рисками, указаны противоречия в законодательстве, которые могут быть сняты путем официального закрепления последней. Автор приходит к выводу, что целью применения АСАУР является освобождение большинства лиц, занимающихся перемещением товаров через таможенную границу, от лишних таможенных формальностей при сохранении эффективности таможенного контроля и обеспечении соблюдения высокого уровня законности в таможенной сфере.

**Ключевые слова:** таможенные формальности, таможенный контроль, таможенные риски, система управления рисками.

*Постановка проблемы. В новом Таможенном кодексе Украины (далее – ТК) вопросам управления рисками в процессе перемещения товаров через таможенную границу посвящена отдельная глава, намечены основные направления применения системы управления рисками, подчеркнута ее определяющая роль в осуществлении таможенного контроля. Всё это существенно приблизило отечественное законодательство к мировым стандартам. Вместе с тем ограниченный объем таможенного правового регулирования и неоднозначность ряда предписаний в законодательстве создают определенные проблемы в правоприменительной деятельности, которые требуют разрешения.*

**Сущность научной разработки проблемы.** Вопросы управления рисками в сфере государственного таможенного дела для украинской правовой науки являются достаточно новыми. Одной из первых наработок в этой области следует назвать учебное пособие В. Науменко «Минимизация рисков при таможенном оформлении». Однако, имея довольно широкий комплексный характер, эта работа затрагивает только отдельные юридические вопросы [1, с. 7-24]. Более конкретно правовой аспект управления рисками исследовался в трудах С. Терещенко [2, с. 34], Ю. Столетова [3] и других ученых. Рассматривались отдельные вопросы, касающиеся поднятой нами проблемы, и в исследованиях, посвященных осуществлению управления таможенной службой и использованию в ее

деятельности информационных технологий (см., напр., [4; 5, с. 298, 299]). Однако действующий ТК [6] весьма наглядно изменил подходы к системе управления рисками, хотя большинство этих изменений еще не нашли отражения в научных трудах административистов.

**Цель статьи.** Для разрешения поставленной проблемы необходимо определить цели применения системы управления рисками в процессе перемещения товаров через таможенную границу как общую базовую категорию. Она должна учитываться практическими работниками при толковании и применении предписаний таможенных законов и подзаконных актов, касающихся таможенных рисков.

**Изложение основного материала исследования.** Истоки системы управления рисками связаны со стра-

тегией организации работы банков. Она рассматривалась как составляющая последней и опиралась на теорию диверсификации и оптимизации портфеля фондовых активов, разработанную Г. Марковица. Со временем универсальная природа математического основания упомянутой теории стала очевидной, что привело к существенному расширению сферы ее применения. Ее начали использовать в управлении страховым и биржевым бизнесом, затем в иных секторах экономики. Впоследствии управление рисками проникло в сферы общественной жизни, не связанные с экономикой.

Возможно ли его применение в области государственного таможенного дела? По нашему убеждению, несомненно. По крайней мере, можем с уверенностью утверждать, что необходимые для этого предпосылки в Украине существуют. Во-первых, сформирована и функционирует нормативно-правовая база. Вопросы управления таможенными рисками регулируются на уровне как закона (преимущественно гл. 52 ТК), так и подзаконных нормативно-правовых актов. Во-вторых, разработана и введена в эксплуатацию Автоматизированная система анализа и управления рисками – АСАУР, синтезирующая достижения в отраслях современных информационных технологий, государственного управления, а также



зарубежный опыт в этих сферах. Применение АСАУР призвано обеспечить высокий, эффективный уровень деятельности таможенных органов при осуществлении таможенного контроля. В-третьих, идет процесс формирования базы данных, используемой для анализа рисков. В-четвертых, отработан определенный опыт по практическому применению результатов такого анализа.

Возникает вопрос: насколько полезным может стать широкое применение системы анализа и управления рисками в процессе осуществления государственного таможенного дела? На наш взгляд, это в значительной степени зависит от цели управления таможенными рисками. Чтобы выяснить последнюю, прежде всего, определим сущность самого этого явления.

Статья 364 ТК рассматривает управление рисками как деятельность таможенных органов, направленную на анализ рисков, их выявление и оценку, разработку и практическую реализацию мер по их минимизации, на оценку эффективности и контроля применения этих мер. Под термином «риск» понимается вероятность несоблюдения требований законодательства в вопросах государственного таможенного дела.

Всемирная таможенная организация определяет понятие «управление рисками» как систематическое осуществление процедур и методов управления, обеспечивающих таможенные органы необходимой информацией для изучения перемещений (или грузов), несущих в себе риски. Риском считается потенциальная возможность несоблюдения требований таможенного законодательства.

Соглашаясь с тем, что таможенный риск заключается в вероятности несоблюдения требований таможенного законодательства, подчеркнем, что существуют и более сложные толкования этой правовой категории. По мнению П. В. Пашко, риск – это количественная величина таможенного вызова, угрозы в виде определенной оценки действующей опасности или вероятности реализации потенциальной угрозы в таможенной сфере с точки зрения нежелательных последствий [4].

Как видно из приведенного, цель управления рисками видится в оптимизации деятельности таможенных органов, повышении ее качества, в экономии государственных материальных и организационных ресурсов и т. п. Этот вывод подкрепляет и перечень целей, стоящих перед системой управления рисками, что отражено в части 3 статьи 361 ТК. В их число отнесены: (а) предотвращение, прогнозирование и выявление нарушений законодательства Украины по вопросам государственного таможенного дела; (б) обеспечение более эффективного использования имеющихся у таможенных органов ресурсов и сосредоточение их внимания на отдельных сгруппированных объектах анализа риска, в отношении которых существует потребность применения отдельных форм таможенного контроля или их совокупности, а также повышения эффективности таможенного контроля (в области риска); (в) обеспечение в пределах полномочий таможенных органов мер по защите национальной безопасности, жизни и здоровья людей, животных, растений, окружающей природной среды, интересов потребителей; (г) ускорение таможенного оформления товаров, перемещаемых через таможенную границу Украины.

Однако, на наш взгляд, такой подход представляется не совсем правильным. Необходимость применения системы управления рисками была провозглашена Киотской конвенцией еще в 1973 г. Согласно этому международно-правовому акту управление риском является основным принципом современных методов таможенного контроля, позволяет оптимально использовать ресурсы таможенных органов и, не уменьшая эффективности таможенного контроля, освобождает большинство субъектов внешнеэкономических отношений от лишних (часто совершаемых) контрольных процедур [7]. Как видим, речь идет об ограничениях, о предельном сокращении контрольных таможенных процедур (по терминологии действующего ТК Украины – таможенных формальностей) как об основной цели управления рисками. На реализацию последней направлена и вся

Конвенция в целом. В свое время эта идея была полностью воспринята и в Украине. Так, в Концепции создания, внедрения и развития системы анализа и управления рисками 2005 г. прямо отмечается, что таможенный контроль ограничивается минимумом таможенных формальностей, необходимых для обеспечения соблюдения таможенного законодательства, а их выбор осуществляется благодаря используемой системе управления рисками. Кроме того, цель применения управления рисками – привести национальную систему таможенного контроля в соответствие со стандартами Всемирной торговой организации, которые проявляются в (а) сокращении времени таможенного оформления; (б) прозрачности и предсказуемости деятельности таможенных органов по поводу субъектов внешнеэкономической деятельности; (в) партнерстве в отношениях таможенных органов с этими субъектами [8].

С самого начала разработчики отечественной системы управления рисками понимали, что ее основными элементами являются: (а) сбор и обработка информации о лицах, товарах и транспортных средствах, перемещаемых через таможенную границу Украины; (б) выявление и анализ рисков; (в) разработка и реализация результатов анализа и управления рисками; (г) обобщение результатов принятых мер и подготовка предложений. Качественная реализация упомянутых элементов возможна только при выполнении 2-х предпосылок: (а) наработки серьезного научного обоснования; (б) применения (особенно на первых 3-х этапах) автоматизированной системы, представляющей собой совокупность программно-информационных комплексов.

АСАУР была введена в действие в 2011 г. на основании Порядка применения автоматизированной системы анализа и управления рисками во время таможенного контроля и таможенного оформления товаров с применением грузовой таможенной декларации [9]. Алгоритм ее работы состоит из 4-х этапов: (а) введение в АСАУР информации об операции по перемещению товаров через таможенную границу; (б) получение от АСА-



УР перечня таможенных формальностей, подлежащих выполнению в отношении перемещаемого товара; (в) непосредственная реализация таможенных формальностей и (г) введение в АСАУР информации о результатах таможенного контроля и оформления товара в целом, а также о совершенных таможенных формальностях.

Принятие нового ТК Украины представляет собой довольно противоречивый этап становления и развития управления рисками в государстве. Как уже упоминалось, вопросам рисков в нем посвящена отдельная глава. Однако законодательно не сформулированы цели применения системы управления рисками, что значительно снижает её весомость, а перечень этих целей не согласуется с положениями Киотской конвенции. Кроме того, в ТК прямо не установлено, что управление рисками осуществляется с помощью информационных технологий. На первый взгляд последнее и так очевидно, но оказывается, что это не так. Порядок осуществления анализа и оценки рисков, разработка и реализации мер по управлению рисками в таможенной службе Украины, принятый на основании действующего ТК, определяет, что применение системы управления рисками может быть реализовано автоматизированным, неавтоматизированным и комбинированным способами [10]. Считается, что неавтоматизированное и комбинированное управление рисками является полной профанацией и обесцениванием указанного метода.

Упомянутый Порядок содержит еще один существенный недостаток. Дело в том, что перечень таможенных формальностей, наработанный с помощью АСАУР, не считается исчерпывающим. В документе прямо указано, что орган (должностное лицо), которому поручено реализовывать таможенные формальности, имеет право корректировать перечень, предоставленный АСАУР. Однако в нем не определены случаи и условия, при которых должностное лицо таможенных органов уполномочено самостоятельно принимать решения о проведении тех или иных дополнительных мер таможенного контроля и таможенно-

го оформления. Собственно говоря, при существующих обстоятельствах перечень таможенных формальностей, предоставленный АСАУР, является минимумом, необходимым для выполнения, который, однако, может быть существенно расширен по инициативе конкретного работника таможи без всяких на то причин.

**Заклучение.** Официальное закрепление целей применения системы управления рисками в таможенном деле наглядно усовершенствует таможенное законодательство Украины и устраним существующие противоречия. Формировать такие цели следует с учетом положений Киотской конвенции. По нашему убеждению, целью применения АСАУР является освобождение большинства лиц, занимающихся перемещением товаров через таможенную границу, от лишних таможенных формальностей при сохранении эффективности таможенного контроля и обеспечении соблюдения высокого уровня законности в таможенной сфере.

#### Список использованной литературы:

1. Науменко В. Мінімізація ризиків при митному оформленні : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / В. Науменко – К. : ЗАТ «Август», 2003. – 222 с.
2. Терещенко С. С. Правова основа формування системи аналізу ризиків як інструменту вдосконалення технології здійснення митних процедур / С. С. Терещенко, С. В. Галько. // Митна безпека. – 2010. – № 2. – С. 26–36. – (серія «Право»).
3. Столетов Ю. В. Управління ризиками як елемент державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності / Ю. В. Столетов // Державне управління: удосконалення та розвиток [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=340>.
4. Митні інформаційні технології : навч. посіб. / за ред. П. В. Пашка. – К. : Знання, 2011. – 391 с.
5. Кунев Ю. Д. Управління в митній службі : підручник / Ю. Д. Кунев, І. М. Коросташова, А. В. Мазур, С. П. Шапошник / за заг. ред. Ю. Д. Кунева. – К.

: Центр навчальної літератури, 2006. – 408 с.

6. Митний кодекс України від 13.03.2012 р. // Офіц. вісн. України. – 2012. – № 32. – Ст. 1175.

7. Міжнародна конвенція про спрощення та гармонізацію митних процедур (Киотська конвенція) від 18 травня 1973 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_643](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_643).

8. Про затвердження Концепції створення, упровадження і розвитку системи аналізу та керування ризиками та Положення про систему аналізу й селекції факторів ризику при визначенні окремих форм митного контролю : наказ Державної митної служби України від 27.05.05 р. № 435 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.

9. Про Порядок застосування автоматизованої системи аналізу та управління ризиками під час митного контролю та митного оформлення товарів із застосуванням вантажної митної декларації : наказ Державної митної служби України від 13.12.2010 р. № 1467 // Офіц. вісн. України. – 2011. – № 12. – Ст. 533.

10. Порядок здійснення аналізу та оцінки ризиків, розроблення і реалізації заходів з управління ризиками в митній службі України : наказ Міністерства фінансів України від 24.05.2012 р. № 597 // Офіц. вісн. України. – 2012. – № 45. – Ст. 1792.