

## ЗАГАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ЕКОНОМІКИ

УДК 341.24

Д. С. ОЛІЙНИК

Департамент Рахункової палати України, м. Київ

### УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ МИТНОГО КОНТРОЛЮ В КОНТЕКСТІ ВИМОГ КІОТСЬКОЇ КОНВЕНЦІЇ

*У статті розглядаються актуальні проблеми здійснення процедур митного контролю, визначених Кіотською конвенцією, а також наводяться пропозиції щодо удосконалення та адаптації національного законодавства до міжнародної практики здійснення митних процедур.*

*The article deals with the vital issues of the procedure for the customs control execution determined by the Kyoto Convention. Propositions to the adaptation of the national legislation to the international practice (standards) of the customs procedures execution are suggested in the article.*

*Ключові слова: митні процедури, митний контроль, система аналізу та керування ризиками, аудит.*

**Постановка проблеми.** В сучасних умовах глобалізації та інтеграції, розширення міжнародних зв'язків кожна країна прагне до гармонізації та стандартизації митних процедур. Особливе місце серед усіх стандартів належить Міжнародній конвенції про спрощення і гармонізацію митних процедур (Конвенція Кіото), яку разом із численними додатками можна вважати певним кодексом поведінки держав у митних відносинах [1].

Незважаючи на те, що Україна приєдналась до Міжнародної конвенції про спрощення та гармонізацію митних процедур у 2006 році, залишаються неврегульованими питання повної імплементації національних вимог щодо окремих процедур здійснення митного контролю та практичних вимог Конвенції в частині скорочення часу митного оформлення та підвищення ефективності використання інформаційних ресурсів для встановлення обсягу митних процедур при здійсненні митного оформлення товарів

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання митного контролю, порядку застосування форм митного контролю та нормування часових показників виконання контрольних функцій, покладених на митні органи, розглядалися такими авторами, як Войцещук А.Д., Єдинак Т.С., Терещенко С.С., Науменко В.П., Морозова В.Г., але комплексний порівняльний аналіз відповідності національних норм вимогам міжнародних конвенцій у роботах названих авторів не здійснювався.

**Постановка завдання.** У даній статті автор окреслив завдання проаналізувати актуальні проблеми порядку здійснення процедур (форм) митного контролю, існуючих ризиків, обґрунтувати необхідність внесення змін до чинних законодавчих актів України та підходів щодо проведення митного контролю на основі міжнародних стандартів, більш ефективного здійснення митних процедур і створення сприятливих умов для вітчизняних товаровиробників.

**Виклад основного матеріалу.** Поняття “митний контроль” визначено у довіднику митних термінів Всесвітньої митної організації як заходи, що застосовуються для забезпечення дотримання законів та інших вимог, контроль за виконанням яких покладено на митні органи.

Міжнародною конвенцією про спрощення та гармонізацію митних процедур передбачено, що всі товари, у тому числі транспортні засоби, які ввозяться на митну територію чи вивозяться з неї, незалежно від того, чи обкладаються вони митними платежами, підлягають митному контролю.

Основними принципами здійснення митного контролю, які визначає Кіотська конвенція, є [3]:

– обмеження митного контролю мінімумом, необхідним для забезпечення дотримання митного законодавства; при цьому використовується система управління ризиками; митна служба застосовує метод аналізу ризиків для визначення осіб та товарів, в тому числі транспортних засобів, що підлягають перевірці, та ступеня такої перевірки; для підтримки системи управління ризиками митна служба приймає стратегію, яка базується на системі засобів оцінки імовірності недотримання законодавства;

– побудова системи митного контролю на основі методів аудиту;

– співробітництво з іншими митними службами та укладення угод про взаємну допомогу з метою вдосконалення митного контролю;

– співробітництво з учасниками зовнішньої торгівлі на основі укладених меморандумів про взаєморозуміння з метою вдосконалення митного контролю;

– використання інформаційних технологій та засобів електронних комунікацій для вдосконалення митного контролю із застосуванням відповідних міжнародних стандартів.

При цьому, нові чи змінені норми національного законодавства повинні передбачати:

– електронні способи обміну інформацією як альтернативу вимозі представлення письмових документів;

– поєднання електронних і письмових методів посвідчення дійсності та ідентичності;

– право митної служби залишати в себе інформацію для використання у митних цілях та, у разі потреби, обмінюватися такою інформацією з іншими митними службами та з усіма іншими користувачами,

якщо це допускається законом, за допомогою електронних засобів.

Митна служба оцінює системи електронних комунікацій учасників зовнішньої торгівлі, якщо такі системи впливають на проведення митних операцій, для забезпечення їхньої відповідності вимогам митного законодавства.

Статтею 40 Митного кодексу України визначено, що усі товари і транспортні засоби, що переміщуються через митний кордон України, підлягають митному контролю. Митний контроль передбачає проведення митними органами мінімуму митних процедур, необхідних для забезпечення додержання законодавства України з питань митної справи [2].

Митний контроль товарів, транспортних засобів перевізників у пунктах пропуску через державний кордон України здійснюється цілодобово відповідно до типових технологічних схем пропуску через державний кордон України автомобільних, водних, залізничних та повітряних транспортних засобів перевізників, що затверджуються Кабінетом Міністрів України.

Митним кодексом України (ст. 41) визначено такі форми митного контролю:

- 1) перевірка документів та відомостей;
- 2) митний огляд (огляд та переогляд товарів і транспортних засобів, особистий огляд громадян);
- 3) облік товарів і транспортних засобів, що переміщуються через митний кордон України;
- 4) усне опитування громадян та посадових осіб підприємств;
- 5) перевірка системи звітності та обліку товарів, що переміщуються через митний кордон України, а також своєчасності, достовірності, повноти нарахування та сплати податків і зборів, які відповідно до законів справляються при переміщенні товарів через митний кордон України;
- 6) огляд територій та приміщень складів тимчасового зберігання, митних ліцензійних складів, спеціальних митних зон, магазинів безмитної торгівлі та інших місць, де знаходяться або можуть знаходитися товари і транспортні засоби, що підлягають митному контролю, чи провадиться діяльність, контроль за якою покладено на митні органи законом;
- 7) використання інших форм, передбачених Митним Кодексом та іншими законами України з питань митної справи [2].

До методів здійснення митного контролю за переміщенням товарів відповідно до Кіотської конвенції належать:

1. Документальна перевірка – дає інформацію про переміщення товарів, яка використовується для перевірки відповідності операції профілю ризику. Надання документів до фактичного ввезення (вивезення) дозволяє здійснити попередній відбір для перевірки, визначити об'єкти, які вимагають особливої уваги, а також допомогти співробітнику митного органу в прийнятті рішення по випуску товару до їх фактичного ввезення на територію країни.

Контроль проводиться шляхом перевірки: документів, представлених до подачі митної декларації; митної декларації і супутньої документації; інших документів та документів відповідно до спрощених процедур.

2. Фізичний огляд – проводиться з метою визначення фактичної відповідності характеристик товару, транспортного засобу з вказаним в документації, що додається. Фізичний огляд повинен проводитися в максимально короткі терміни. Рівень і характер фізичного огляду визначаються, виходячи з наявної інформації, одержаної в ході здійснення документальної перевірки.

3. Ідентифікація товарів застосовується для контролю за товарами і транспортними засобами, які заявляються або перебувають у певному митному режимі (транзит, тимчасове ввезення, митний склад, переробка товарів на митній території тощо) і звільняються від стягнення зборів і податків.

Ідентифікація здійснюється шляхом накладення пломб, печаток, нанесення цифрового маркування, наведенням детального опису про товари, відбору проб та зразків, поданням на товари планів, креслень або фотографій.

4. Митний контроль фізичних осіб полягає в перевірці особи, багажу, а при необхідності – особистий огляд, який розглядається як виняткова форма митного контролю.

Конвенція визначає поняття "двоканальна система" як спрощену систему митного контролю, що дозволяє перебуваючим пасажиром здійснювати декларування, обираючи один з двох каналів. Той, який позначається символами зеленого кольору, призначений для пасажирів, що везуть товари, кількість або вартість яких не перевищує кількість або вартість товарів, що підлягають безмитному ввезенню, та які не підпадають під заборони або обмеження стосовно ввезення. Інший, який позначається символами червоного кольору, - для інших пасажирів. Перевірка пасажирів, що використовують червоний коридор, здійснюється вибірково із застосуванням технічних прийомів управління ризиками. Особистий огляд повинен проводитися тільки у виняткових випадках, коли особа визначається як ризик високого рівня, і є підстави для підозри в митному правопорушенні.

Розглянемо особливості у підходах до організації та здійснення митного контролю, які визначені Конвенцією Кіото: [1]

1) Система аналізу та керування ризиками розглядається митними адміністраціями іноземних держав як основна філософія митного контролю. Слід зазначити, що для будь-якого митного органу

незалежно від юрисдикції завжди існує ризик щодо незаконного сприяння посадовим особам митних органів або інших переваг суб'єктам зовнішньоекономічної діяльності для переміщення товарів через митний кордон. Кількість застосування методів митного контролю для забезпечення дотримання законів та митних правил, контроль за дотриманням яких покладено на митні органи, повинна визначатись пропорційно до попередньо визначеного ступеня ризику.

Основним з важливих завдань, виконання якого покладено на митні органи, є сприяння розвитку торгівлі з одночасним здійсненням ефективного митного контролю. Це і визначає завдання для процесу керування ризиками в митній справі. Рівень ризику визначається у контексті пріоритетних завдань митних адміністрацій, зокрема, справляння мита та інших податків, перевірка дотримання заборон та обмежень на ввезення (вивезення) товарів. Факторами ризиків, які впливають на ефективність виконуваних митними адміністраціями завдань, є: неправильна класифікація товарів, заниження фактурної або митної вартості товарів або неправильне декларування (визначення) країни походження товарів, що експортуються або імпортуються учасником ЗЕД, а також незаконне переміщення товарів без їх декларування з приховуванням від митного контролю. Запровадження системи всеохоплюючої інформації про учасників ЗЕД, цінкову інформацію на товарних ринках, відомостей про відправника та отримувача товарів, маршрут, запроваджені заходи тарифного, нетарифного регулювання, а також будь-які порушення законодавства, дозволяє митним адміністраціям визначити сфери ризикових операцій, відокремити їх від операцій з низьким рівнем ризику та втручатись лише у тих випадках, коли ризики є високими.

2) Не менш важливим методом здійснення митного контролю є контроль на основі аудиту. Аудит проводиться після виконання митних процедур. Для ефективного проведення перевірки учасників ЗЕД митні адміністрації розробляють категорії об'єктів аудиту, наприклад, аудит експортера (імпортера), митної вартості, діяльності митного брокера або аудит комп'ютерних систем учасника торгівлі та інші. Заходи контролю можуть відрізнятись від звичайного аудиту, який здійснюється після митного оформлення до проведення учасником торгівлі самоконтролю.

Підготовка аудиту включає такі кроки: розробка аудиторських програм, вибір осіб для аудиту, планування річного аудиту, сам процес аудиту. При використанні даного виду контролю особливий акцент робиться на професійному проведенні перевірки бухгалтерського обліку та журналів особи, що перевіряється.

Аудит здійснюється за такими етапами:

1. Аналіз. Попередній аудит. На першому етапі здійснюється оцінка сильних та слабких сторін комерційної діяльності особи, яка підлягає перевірці. При цьому, залежно від місця розташування особи приймається рішення про місце проведення аудиту, а саме: провести перевірку на підприємстві або надіслати запит про надання необхідної комерційної інформації, яка може включати дані про організаційну структуру, відомості про товари, їх вартість, форми розрахунку, договори, систему бухгалтерського обліку. Ці відомості можуть становити комерційну таємницю, тому розглядаються як конфіденційна інформація.

2. Перша зустріч з імпортером. Перед початком планової перевірки представники митної адміністрації повинні зустрітись з представниками особи, що перевіряється, та витребувати детальну інформацію по видах діяльності, які будуть перевірятись, та необхідну документацію, зокрема комерційні інвойси, замовлення на придбання, рахунки, контракти (договори), ділову кореспонденцію та інші.

3. Перша зустріч з аудитором. Під час першої зустрічі, як правило, повинні бути присутні офіційні особи, що перевіряються (бухгалтер, юристи), а також аудитор (аудитори). Аудитор (аудитори) повідомляють про мету та завдання аудиту. У випадках, якщо особа, яка перевіряється, зацікавлена в отриманні допомоги від митного органу, останній повинен здійснити перевірку на високому професійному рівні. Попередній виступ керівництва компанії сприяє налагодженню тісного співробітництва. Під час такого виступу визначається особа, до якої надаються усі запити про надання документів (бухгалтерських записів, журналів тощо).

4. Аудиторська анкета. Митні органи можуть звертатись до особи, що перевіряється, з проханням заповнити анкету з метою отримання інформації про організаційну структуру, договорів, вартості імпортованих товарів, іноземних контрагентів. У разі, коли перевіряється договір між пов'язаними особами, надається анкета з метою отримання відомостей про взаємовідносини між особою, яка перевіряється та головним підприємством.

5. Внутрішній корпоративний контроль. Митні адміністрації повинні стимулювати особу, яка перевіряється, до самооцінки та аналізу її господарської діяльності, пов'язаної з аудитом, до початку аудиту.

6. Координація проведення аудиту. Під час проведення перевірки необхідно інформувати особу, яка перевіряється, про мету аудиту та інші питання, пов'язані з митним законодавством. У разі виявлення порушень аудиторська група повинна зафіксувати такі порушення і у разі, якщо це передбачено національним законодавством, повідомити податкові органи.

7. Заключна конференція. Митна адміністрація організовує офіційну зустріч з представниками особи, що перевірялась, доводить результати перевірки та дає можливість надати пояснення по висновках для підготовки підсумкового звіту.

8. Підсумковий звіт. Митна адміністрація повинна підготувати підсумковий звіт про результати

аудиту та надати екземпляр звіту особі, яка перевіряється

9. Подальший візит. В якості заключного етапу аудиту митної адміністрації можуть провести аудит для забезпечення контролю за виконанням висновків та пропозицій раніше проведеного аудиту.

Збільшення обсягів міжнародної торгівлі, а також сучасний міжнародний досвід методів митного контролю виявили недоліки вітчизняної системи контролю, яка базувалася на перевірці декларації та документів, що до неї долучаються після прибуття товарів на митну територію. Для митних органів дуже важливо отримати інформацію до прибуття товарів на адресу отримувача і для досягнення цих цілей вимагається тісне співробітництво з митними органами іноземних держав. Митні адміністрації прагнуть до укладання угод про сприяння та обмін інформацією про переміщення товарів. Відомості, отримані від інших митних органів, можуть ефективно використовуватись для забезпечення функціонування системи керування ризиками. Одночасно угоди про сприяння можуть бути корисними у випадках, коли визначений вид митного контролю здійснюється від імені митної адміністрації іншої держави, яка звертається за допомогою. Прикладом такої взаємодії є перевірка сертифікатів про походження або транзитних документів.

Ще одним важливим фактором, який впливає на час здійснення митних процедур, є можливість представників бізнес-структур отримати відомості про вимоги митного законодавства щодо порядку переміщення товарів, митні тарифи та заходи нетарифного регулювання. З метою надання зацікавленим особам відомостей загального характеру можуть використовуватись офіційні газети та бюлетені. Одним із способів поширення інформації є створення офіційних сайтів у мережі, а також створення офіційних консультативних центрів до складу яких можуть долучатись представники інших професійних кол.

Одним із засобів заохочення свідомих учасників торгівлі - надання їм права на випуск товарів у спрощеному порядку. Спрощений порядок митного оформлення може бути наданий уповноваженим економічним операторам. Спрощення полягає в тому, що суб'єкту ЗЕД надається право подання неповної декларації або митне оформлення товарів здійснюється в приміщеннях, які належать компанії [3].

У випадках, коли застосовується спрощена процедура митного оформлення суб'єкта ЗЕД, необхідно подати додаткову декларацію на ввезення чи вивезення товарів, яка може бути загальною, періодичною або стислою характеру. Сприяння митними адміністраціями у законній торгівлі відіграє дуже важливу роль у процесі керування ризиками. Меморандум взаєморозуміння з певними компаніями у програмі ВМО ACTION/DEFIS може надати офіційний статус такому співробітництву митниці-торгівля.

Використання інформаційних технологій є досить ефективним інструментом керування ризиками. Автоматизована система дозволяє митній адміністрації створити національну базу даних про всіх учасників торговельних відносин, угодах та умовах переміщення товарів, а також сформувані ризики порушення митних правил та моделі селекції в системі. Автоматизована система дозволяє перевірити електронні копії декларацій на предмет можливих ризиків виникнення порушень та визначити ті декларації, по яких необхідно здійснити додаткову перевірку. Використання інформаційних технологій та засобів електронних комунікацій дозволяє застосовувати електронний обмін даними як між митними адміністраціями, так і між митними адміністраціями та суб'єкту ЗЕД. При цьому митними адміністраціями проводиться оцінка системи електронних комунікацій учасників зовнішньої торгівлі.

На підставі здійсненого аналізу можна зробити висновки про те, що чинне митне законодавство повністю відповідає Кіотській конвенції в таких аспектах, як спільний контроль в пунктах пропуску через державний кордон, подання, реєстрація та перевірка митної декларації, перевірка товарів з метою їх ідентифікації, строки подання декларації, організація роботи декларантів, митних складів, складів тимчасового зберігання, оформлення міжнародних поштових відправлень, застосування митних забезпечень.

Проте існує низка питань, вирішення яких дозволить максимально спростити процедуру митного контролю, створити сприятливі умови для учасників зовнішньої торгівлі та підвищити ефективність діяльності митних органів в частині своєчасного виявлення та припинення митних правопорушень.

Обмеженість кількості укладення угод про взаємну допомогу та обміну інформацією з митними адміністраціями іноземних держав не сприяє прискоренню митних процедур та скороченню часу для здійснення митного контролю, а також можливого виявленню митного шахрайства до ввезення товарів на митну територію України. Вирішення зазначених проблем дозволить більш широко використовувати інформаційні технології та наявні бази даних для ефективної роботи системи аналізу та керування ризиками і приймати рішення щодо обсягу таких процедур до фактичного ввезення товарів на адресу резидента.

Підвищення рівня відповідальності за вчинені суб'єктами ЗЕД митні правопорушення та закріплення на законодавчому рівні презумпції невинності посадових осіб митних органів за ті порушення, що були допущені суб'єктами ЗЕД, або за ті, що не були виявлені під час спрощеного огляду товарів, дозволить уникнути непорозумінь, які виникають з іншими державними органами, у тому числі правоохоронними. Порушення, які не були виявлені під час документальної перевірки, можуть бути встановлені під час проведення аудиту.

Незважаючи на те, що в Україні передбачено можливість здійснення митного оформлення товарів у спрощеному порядку, критерії, що висуваються до підприємств з метою надання режиму найбільшого

сприяння, питання налагодження партнерства між митно адміністрацією України та бізнесом потребують подальшого удосконалення та розвитку. Створення інституту уповноважених економічних операторів, закріплення їх статусу на законодавчому рівні, створення інформаційних систем для запровадження електронного документообігу, надання права доступу митної служби до комп'ютерних баз даних суб'єктів ЗЕД значно спростить процедуру не тільки декларування, а й отримання попередньої інформації для проведення перевірок.

Не менш важливу роль у забезпеченні якісно нового рівня проведення контрольних операцій стосовно товарів, які імпортуються, відіграє запровадження практики попереднього інформування експортером митного органу про такий намір не шляхом подання документів контролю за переміщення товарів, а поданням імпоротної декларації з правом її подальшого уточнення з обов'язковим надання митним органам гарантій щодо сплати податків.

Така система дозволить митним органам до моменту ввезення товарів на підставі укладених угод, надсилати запити до митних адміністрацій іноземних держав щодо наявності та автентичності документів, які підтверджують країну походження товарів, вартісні показники, якісні характеристики, що впливають на правильність класифікації товару.

**Висновок.** Зважаючи на позитивний досвід застосування норм Кіотської конвенції та її провідну роль у регламентації митних правовідносин, її положення доцільно використати таким чином, щоб вони посіли належне місце у новому митному законодавстві, оскільки міжнародні стандарти переважають над нормами національного законодавства і мають бути інтегровані у внутрішньодержавні правові системи.

### Література

1. Бережнюк І. Г. Митне регулювання України: національні та міжнародні аспекти : [монографія] / І. Г. Бережнюк. – Д. : Акад. мит. служби України, 2009. – С. 394–395.
2. Митний Кодекс України : [затв. від 11 лип. 2002 р. № 92-IV] // Відом. Верхов. Ради України. – 2002. – № 38-39. – Ст. 288. – Зі змінами ; ост. ред. 02 груд. 2010 р.
3. Протокол про внесення змін до Міжнародної конвенції “Про спрощення та гармонізацію митних процедур” від 26 черв. 1999 р. [м. Брюссель] [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ligazakon.ua/juritprof>.
4. Про приєднання України до Протоколу про внесення змін до Міжнародної конвенції про спрощення та гармонізацію митних процедур [Електронний ресурс] : Закон України від 05 жовт. 2006 р. № 227-V. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua>.

Надійшла 10.03.2011

УДК 519.857.6

М. Я. КВИК, Г. Г. ЦЕГЕЛИК  
Львівський національний університет імені Івана Франка

## ЗАДАЧА ПРО ОПТИМАЛЬНИЙ РОЗПОДІЛ ТРАНСПОРТНИХ ЗАСОБІВ ЗА МАРШРУТАМИ ТА МЕТОД ЇЇ РОЗВ'ЯЗУВАННЯ

*Розглянуто задачу про оптимальний розподіл транспортних засобів за маршрутами, який забезпечує максимальний прибуток. Для розв'язування задачі використано метод динамічного програмування. Алгоритм розв'язування задачі наведений в загальному вигляді.*

*The problem of optimal allocation of vehicles on routes that provides maximum profit is observed. The method of dynamic programming is used to solve the task. Algorithm for solving the problem is described in general terms.*

*Ключові слова: транспортний засіб, метод динамічного програмування.*

**Постановка проблеми.** З розвитком ринкових відносин для удосконалення управління в усіх сферах людської діяльності (промисловість, сільське господарство, торгівля, транспорт, охорона здоров'я і т. ін.) виникають задачі, для розв'язання яких треба приймати досить складні рішення. Зрозуміло, що в таких ситуаціях без науково обґрунтованих рішень не можна обійтись. Тому все більшого значення набувають наукові методи, які дають змогу наперед оцінити наслідки кожного рішення, відкинути недопустимі варіанти і рекомендувати оптимальні або найбільш раціональні.

Для наукового обґрунтування рішень в залежності від заходу може використовуватись той чи інший математичний апарат: методи лінійного і нелінійного програмування, динамічне програмування, стохастичне програмування, теорія ігор, теорія масового обслуговування, теорія графів, статистичне й імітаційне моделювання, регресійний аналіз тощо.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Використання методу динамічного програмування для розв'язування різних задач економіки, техніки тощо знайшло своє відображення як в роботах Р. Белмана та його учнів [1 – 3], які створили теорію динамічного програмування, так і в працях багатьох інших