

УДК 339.54

Попель С.А.
кандидат економічних наук,
старший науковий співробітник
відділу досліджень міжнародного досвіду та митної експертизи
Науково-дослідного центру митної справи
Науково-дослідного інституту фіскальної політики
Університету державної фіскальної служби України

ФУНКЦІОНУВАННЯ ТАРГЕТИНГ-ЦЕНТРІВ: МІЖНАРОДНИЙ АСПЕКТ

FUNCTIONING OF TARGETING-CENTERS: INTERNATIONAL ASPECTS

АНОТАЦІЯ

У статті визначено, що таргетинг є сучасним інструментом митного контролю. Зазначено, що з метою втілення концепції таргетингу у практичну діяльність в міжнародній практиці використовують таргетинг-центри, або центри аналізу ризиків. Виокремлено основні завдання таргетинг-центрів. Наведено перелік центрів аналізу митних ризиків в провідних країнах світу. Проаналізовано специфіку функціонування центрів аналізу ризиків у Федеративній Республіці Німеччини, Фінляндській Республіці та Сполученому Королівстві Великої Британії та Північної Ірландії.

Ключові слова: митний контроль, ризик, центр аналізу ризиків, таргетинг, таргетинг-центр.

АННОТАЦИЯ

В статье определено, что таргетинг является современным инструментом таможенного контроля. Указано, что в целях реализации концепции таргетинга в практическую деятельность в международной практике используют таргетинг-центры, или центры анализа рисков. Выделены основные задачи таргетинг-центров. Приведен перечень центров анализа таможенных рисков в ведущих странах мира. Проанализирована специфика функционирования центров анализа рисков в Федеративной Республике Германии, Финляндской Республике и Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии.

Ключевые слова: таможенный контроль, риск, центр анализа рисков, таргетинг, таргетинг-центр.

ANNOTATION

Determined that targeting is a modern tool of customs control. Indicated that in order to implement the concept of targeting in practice, in international practice using targeting centers or centers of risk analysis. Determined the main tasks of targeting centers. Indicated the list of centers of risk analysis in leading world countries. Analyzed the specifics of risk analysis centers functioning in the Federal Republic of Germany, the Republic of Finland and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland.

Key words: customs control, risk, risk analysis center, target, target center.

Постановка проблеми. Сучасні економічні реалії обумовлюють потребу у нових, прогресивних підходах до забезпечення безпеки здійснення міжнародної торгівлі, що вимагає реалізації цілеспрямованих заходів, направлених на створення сучасної системи управління ризиками. Реалізація цього завдання можлива лише за умови застосування сучасних інструментів митного контролю та формування митного інформаційного середовища за допомогою використання попереднього інформування. В таких умовах все більш популярним є застосування таргетингу (targeting, від англ.

target – ціль), що ґрунтується на використанні профілів ризику та іншої інформації й заходів щодо забезпечення дотримання законодавства, для відбору пасажирів, транспортних засобів та товарів, що потребують додаткової перевірки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Останнім часом вивчення теоретичних і практичних аспектів створення та удосконалення систем управління ризиками набуває все більшого поширення. Серед вітчизняних науковців, які присвятили свої дослідження цій проблематиці, варто виокремити таких, як В.В. Булана, П.В. Войцещук, О.В. Комаров, І.В. Несторишен, П.В. Пашко, П.Я. Пісной, Т.В. Руда, С.С. Терещенко.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Незважаючи на значні науково-теоретичні напрацювання дослідників, недостатньо уваги приділяється вивченню такого сучасного інструмента митного контролю, як таргетинг, а також аналізу міжнародного досвіду функціонування таргетинг-центрів. Таким чином, недостатня розробленість обраної теми, її теоретична і практична значущість та актуальність обумовлюють потребу в проведенні її поглибленого дослідження.

Мета статті полягає у дослідженні міжнародного досвіду функціонування таргетинг-центрів.

Виклад основного матеріалу дослідження. Таргетинг є сучасним інструментом митного контролю, який створює передумови для оперативного опрацювання великих об'ємів інформації щодо вантажів, пасажирів та транспортних засобів, які переміщуються через митні кордони країн, а також дає змогу відійти від практики інтуїтивного вибіркового обрання об'єкта поглибленого огляду.

Використання такого інструмента, як таргетування, є досить поширеним у міжнародній митній практиці. Аналізуючи закордонний досвід реалізації концепції таргетингу, варто зазначити, що для його втілення у практичну діяльність здебільшого створюють таргетинг-центри, або центри оцінювання ризиків (визначення об'єктів для перевірки), які дають змогу вдосконалити:

- управління та синтез даних;
- застосування координованого на національному рівні підходу до оцінювання та визначення об'єктів для перевірки;
- координацію діяльності щодо збору оперативних даних та оперативної діяльності;
- можливості цілісного управління ризиками у митній сфері, зокрема, в рамках усього прикордонного сектору.

Так, у багатьох країнах створені спеціальні центри аналізу митних ризиків, основним завданням яких є виявлення транспортних засобів, пасажирів, товарів, які потребують детального огляду на основі аналізу попередньої інформації. Серед таких центрів варто відзначити такі:

- Федеративна Республіка Німеччина (ZORA – Zentralsrelle Risikoanalyse (Zoll));
- Китайська Народна Республіка (NCRA & M – National Coordination Office for Customs Risk Management);
- Королівство Нідерландів (DIC – Митний інтелектуальний центр);
- Канада (RMD – Risk Management Directorate);
- Австралійський Союз (RMCU – Risk Management Coordination Unit);
- Сполучені Штати Америки (NTC – National Targeting Center);
- Російська Федерація (УРиОК, Управление рисков и оперативного контроля);
- Фінляндська Республіка (NRAC – Національний центр аналізу ризиків);

- Нова Зеландія (ІТОС – Інтегрований центр визначення об'єктів для перевірки і управління);
- Сполучене Королівство Великої Британії та Північної Ірландії (Центр попереднього аналізу (PreSelection Hub), Центральний офіс аналізу ризиків (Central Risk Analysis, CRA)).

Розглянемо більш детально функціонування таргетинг-центрів на прикладі таких країн, як Федеративна Республіка Німеччина, Фінляндська Республіка, Сполучене Королівство Великої Британії та Північної Ірландії.

Федеративна Республіка Німеччина

Митні органи Німеччини у своїй роботі застосовують оцінку ризикових ситуацій тільки щодо міжнародного руху товарів під час торгівлі з країнами, що не входять в ЄС. Спеціальним підрозділом, що займається управлінням митними ризиками, є Центр аналізу ризиків (Risikoanalyse Zoll – ZORA), мета якого полягає в розробці профілів ризиків для проведення митного контролю.

Структура СУР Німеччини є трирівневою та включає центральний, регіональний та місцевий рівні. Стратегії управління ризиком приймаються на першому рівні та пов'язані з податковими операціями. На регіональному рівні здійснюються безпосередньо оцінка схеми СУР, її доопрацювання і, якщо потрібно, перегляд на федеральному рівні. На місцевому рівні управління ризиками застосовується податковими органами, які можуть перевірити справи, вибрані для зовнішнього податкового аудиту.

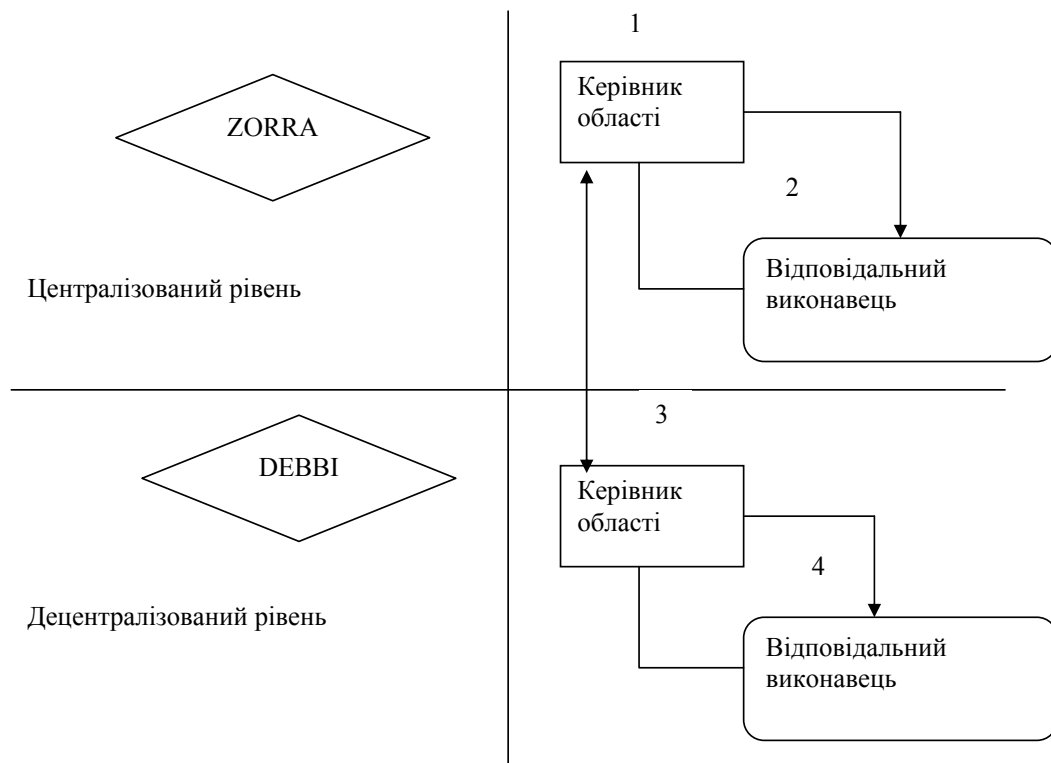


Рис. 1. Організаційна структура СУР Німеччини.

Джерело: «Применение системы управления рисками в таможенных службах мира» (О.Л. Саламан) [1]

Крім централізованого аналізу ризиків, існує децентралізована оцінка учасника ЗЕД (Dezentrale Beteligtigenbewertung – DEBBI), яка може оцінити нового учасника міжнародної торгівлі. Ця оцінка істотно впливає на обробку інформації про нього, крім того, така робота може додатково сформулювати вказівки для профілю ризику.

Децентралізована оцінка учасника ЗЕД проводиться окремо за спеціальними напрямками: імпорт (E), експорт (A), інші (S). Оцінка ризику кодується трьома цифрами, які за напрямом S не використовуються:

- 1 – незначний ризик;
- 2 – середній ризик;
- 3 – високий ризик.

Предметом децентралізованої оцінки учасника торгівлі не є товари, що підлягають особливому контролю з точки зору податкового обкладення. Оцінка ризику відбувається за допомогою уніфікованого каталогу оцінок в електронному вигляді, що містить певні критерії.

Особливим є напрям S (інші), для якого немає цифрових оцінок, отже, немає і градацій ризику. Якщо оцінка ризику в DEBBI неможлива з певних причин, а контроль учасника ЗЕД необхідний, то здійснюється зв'язок з ZORA для отримання дозволу на перевірку. Структурно СУР в митній службі Німеччини носить назву «Чотири ока» (рис. 1).

Сутність цієї структури полягає в оцінці учасника ЗЕД за принципом участі 4-х посадових осіб, перш ніж підсумки оцінки будуть занесені в DEBBI і спрямовані в ATLAS, що є системою оформлення товарів. Для реалізації цього принципу на децентралізованому рівні призначаються 2 відповідальні особи: контролер високого рівня і відповідальний виконавець. Їх завдання полягає у вираженні власної думки про оцінку учасника ЗЕД та представлення своєї думки вищому керівництву. На централізованому рівні є керівник області і відповідальний виконавець, які приймають рішення щодо остаточної оцінки. Слід зазначити, що призначення осіб децентралізованого

рівня здійснює централізований рівень (ZORA). Таким чином, в процесі оцінювання ризику беруть участь «чотири ока» [1].

Фінляндська Республіка

Планомірний розвиток нових, переглянутих підходів до управління ризиками в митній службі Фінляндії розпочався в 2007 році і реалізується на основі рамкових стандартів, викладених в таких документах ВМО, як Рамкові стандарти безпеки ВМО, переглянута Кіотська конвенція (РКС) і Компендіум з комплексного управління кордонами. Управління ризиками охоплює всі основні процеси митної служби, на яке сильний вплив спричиняє впровадження електронних митних процесів. Фінляндія є членом Європейського Союзу, а тому її діяльність щодо управління ризиками здійснюється в рамках єдиної інфраструктури управління ризиками ЄС (CRMF).

Після розробки організаційної структури управління ризиками Фінляндії в 2009 році був створений Національний центр аналізу ризиків (NRAC). Основною метою створення центру було підвищення ефективності координації оперативного аналізу ризиків і контрольних функцій. Підрозділи NRAC у співробітництві з Центрами митного оформлення зосереджені в Хельсінкі, Турку і Торніо. В Національному центрі аналізу ризиків працюють 12 аналітиків, які займаються виключно аналізом і оцінкою митних ризиків. Завданнями аналітиків є:

- встановлення правил для системи аналізу і оцінки ризиків;
- управління і винесення розпоряджень групами контролю щодо вантажів, затриманих на основі аналізу ризиків безпеки;
- співробітництво з Центрами митного оформлення і регіональними групами аналізу ризиків, виконання різних видів аналізу і складання звітів.

Для ефективності процесу аналізу і оцінки митних ризиків досить важливою є взаємодія між NRAC та Центрами митного оформлення. Схема співробітництва між ними представлена на рис. 2.

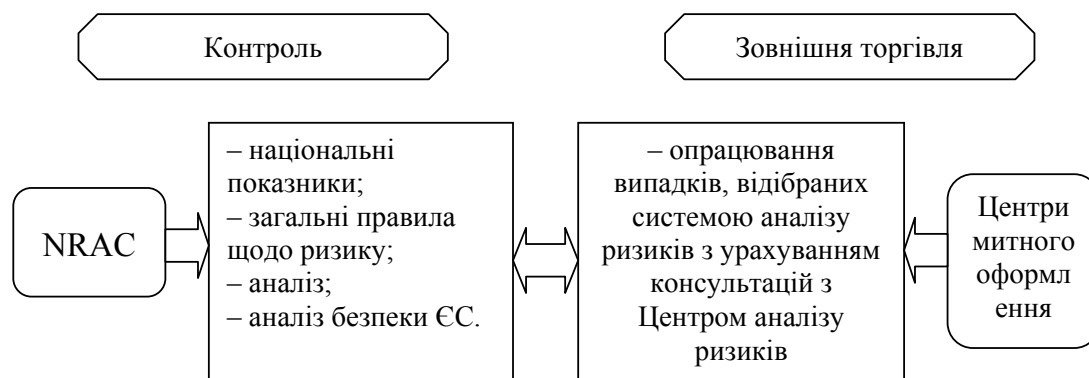


Рис. 2. Взаємодія між Національним центром аналізу ризиків та Центрами митного оформлення

Джерело: Risk Assessment / Targeting Centres – Study Report [2]

Однією із особливостей Національного центру аналізу ризиків є те, що він здійснює окремо від контролю вантажів і декларацій кримінальні розслідування і постаудит. Попри це, обмін інформацією між різними підрозділами, які включені в процес митного контролю, не викликає труднощів, а є безперервним та ефективним.

Основним інструментом оперативного аналізу ризиків є Система контролю і управління ризиками (RITA). Управління ризиками включає збір даних і спостереження за ризиком з огляду на його аналіз, що дає змогу визначити напрям операційної діяльності на основі оцінки рівня ризику. Система буде здійснювати аналіз ризиків за допомогою системи даних з експорту, нової загальноєвропейської комп'ютеризованої системи управління транзитними перевезеннями і системи даних для збору оперативних даних і розслідування. Наміром є включення інших систем даних в систему аналізу і контроль ризиків на більш пізніх етапах.

Особливістю системи аналізу є управління знаннями, яке полягає в зборі даних і спостереженні за ризиками. Дані та спостереження за ризиками включають в себе всі дані і моніторинг ризику. Інформація отримується, наприклад, із митної служби, інших відомств, Європейської комісії та інших країн-членів.

Поведінковий аналіз ризиків здійснюється з використанням системи аналізу і контролю ризиків на більш пізньому етапі. Поведінковий аналіз ризиків відноситься до такого типу дослідження, коли оцінюються дії оператора. Такими операторами можуть бути особи, які подають

декларації, експортери та інші суб'єкти, які є відповідальними за транзит. Оператор оцінюється на основі аналізу історичних даних або іншої інформації з використанням різних правил з ризиків. В результаті здійснення цієї процедури відбувається оцінка ризиків оператора. NRAC відповідає за проведення поведінкового аналізу ризиків у співробітництві з регіональними аналітиками.

Схема функціонування системи контролю і управління ризиками RITA представлена на рис. 3.

Роль митних адміністрацій в контексті розвитку і підтримки ЄС як території безпеки і справедливості знаходить своє відображення в поправках безпеки Митного кодексу ЄС і його положеннях. Їх роль полягає в захисті ЄС від загроз, пов'язаних з безпекою своїх громадян в результаті переміщення товарів. Такий підхід передбачає проведення аналізу ризиків безпеки до моменту ввезення товарів на митну територію ЄС. В Фінляндії NRAC відповідає за аналіз операційних ризиків.

На національному рівні Митна служба Фінляндії також є відповідальним органом у сфері Ініціатив з безпеки в боротьбі з розповсюдженням зброї масового знищення (PSI) та представляє міжнародному співтовариству практичні інструменти співробітництва в сфері попередження незаконного обігу зброї масового знищення (WMD), систем її доставки і пов'язаних з нею матеріалів. Ця ініціатива направлена на застереження незаконної торгівлі WMD всередині і поза межами країн, які характеризуються високою ризикованістю у сфері розповсюдження

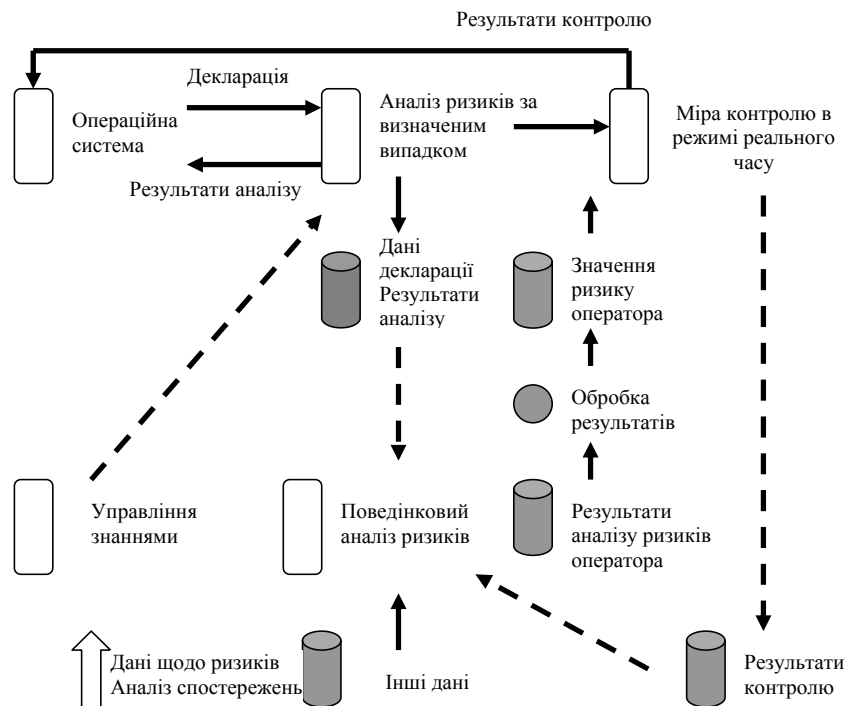


Рис. 3. Схема функціонування системи RITA.

Джерело: Risk Assessment / Targeting Centres – Study Report [2]

такої зброї і терористичних груп. Митна служба Фінляндії бере активну участь у співробітництві з боротьби з CBRN-загрозами (CBRN – абревіатура, складена зі слів «хімічний», «біологічний», «радіологічний», «ядерний») і відповідає за управління ризиками у сфері транскордонних переміщень товарів подвійного призначення. NRAC за допомогою своїх можливостей проведення аналізу і координування відіграє важливу роль в реалізації цих ініціатив на практиці.

Обмін інформацією є ключовим фактором і одночасно проблемою під час налагодження співробітництва між митними органами. Співробітництво між митними службами й іншими відомствами вкрай необхідне для розробки ефективної прикордонної стратегії правоохоронних заходів відносно різних видів загроз і протизаконної діяльності. Митні відомства можуть надавати своїм партнерам інформацію щодо комерційних перевезень / логістичних ланцюгів, руху суден, контейнерів і вантажів, екіпажу, пасажирів на борту, оперативної інформації і навіть підозр відносно операторів та партій нелегальних товарів на додаток до наявного співробітництва за допомогою стандартних оперативних процедур і протоколів. Митна служба здійснює велику кількість спільних оперативних заходів сумісно з міжнародними партнерами та іншими правоохоронними органами [2].

Сполучене Королівство Великої Британії та Північної Ірландії

Королівська акцизна і митна служба Великої Британії використовує систему управління ризиками, яка складається із трьох основних компонентів і має вигляд, представлений на рис. 4 [3].

Основним структурним елементом СУР митної служби Великої Британії є Центр попереднього аналізу (ЦПА) і автоматизована система визна-

чення рівня ризику. Центр попереднього аналізу є регіональним підрозділом служби і контролює проходження вантажів через митний кордон Великої Британії. В ЦПА є 20 працівників, які забезпечують контроль за допомогою автоматизованої системи визначення рівня ризику, а також співробітники, що забезпечують фактичний контроль товарів (оглядова група). Співробітники Центру попереднього аналізу в режимі реального часу проводять моніторинг товарів, що ввозяться за допомогою автоматизованої системи визначення рівня ризику. Автоматизована система виявлення ризиків на основі попередньої інформації про товари визначає коефіцієнт рівня ризику, на основі якого визначаються наступні дії інспекторів.

З 1983 року під час підготовки митної статистики формується щорічний рейтинг за підсумками аналізу ризиків підприємств для використання в різних цілях при впровадженні системи управління ризиками в Центральному офісі аналізу ризику, який розташовується в Лондоні. Основною функцією цього Центрального офісу є розробка способів застосування системи управління ризиками в практичній діяльності Королівської митної і акцизної служби. Детальний аналіз проводиться з метою дослідження факторів, які можуть привести до покращення діяльності митної служби Великої Британії [4].

Королівська акцизна і митна служба Великої Британії має кілька правоохоронних підрозділів, головним з яких є Розвідувальна служба (Risk and Intelligence Service). Ця служба вдовольняє систему управління ризиками, а також сприяє досягненню поставлених цілей в практичній діяльності Королівської акцизної та митної служби Великої Британії. Основними видами діяльності служби є [5]:

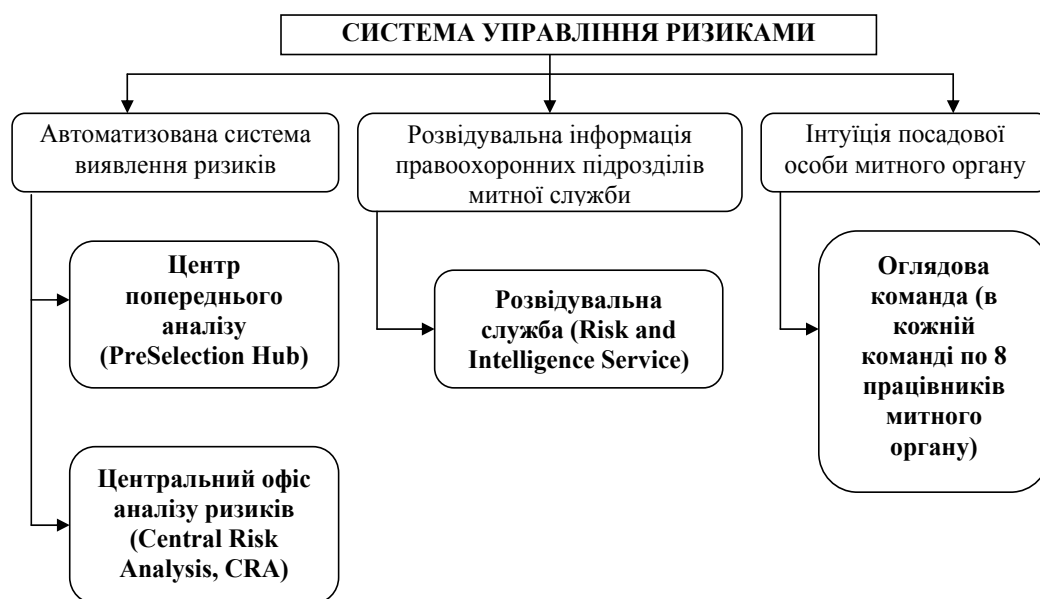


Рис. 4. Структура системи управління ризиками Великої Британії.

Джерело: Compliance Risk Management Guide for Tax Administrations/ Fiscalis Risk Management Platform Group [3]

1) аналітична діяльність, суть якої полягає:
 – в інформування всіх відділів митної служби Великобританії, особливо у сфері права та управління, шляхом передачі проаналізованих документів;

– в організації взаємозв'язку із партнерами;
 – у формуванні «горизонту сканування» (визначення потенційних загроз для митної служби);

– у наданні консультацій і підтримки у сфері використання даних та інформаційних технологій в діяльності розвідувальної служби;

2) діяльність щодо формування показників підприємств для оцінки дій компаній та запобігання основним загрозам, що виникають перед Королівською акцизною та митною службою Великобританії;

3) оперативна діяльність, яка здійснюється з метою:

– об'єднання відомостей і завдань управління ризиками в разі необхідності;

– розробки, стандартизації процедур оперативної розвідки і пакета процедур;

– передачі оперативної розвідувальної інформації в рамках державного управління Великобританії;

– зміцнення зв'язків з внутрішніми і зовнішніми партнерами.

Ще одним досить важливим компонентом СУР Великобританії є оглядові команди. Оглядова команда складається з 8 співробітників та забезпечує проведення митного огляду у всіх портових митницях, які перебувають в регіоні діяльності Центру попереднього аналізу.

У разі прийняття рішення про проведення митного огляду транспортний засіб з вантажем спочатку направляється на інспектування із застосуванням рентгенівського інспекційно-оглядового комплексу (ІОК). Митниця має в своєму розпорядженні пересувний рентге-

нівський ІОК, який дає змогу за 5–6 хвилин зробити повний рентгенівський знімок транспортного засобу з вантажем. Якщо після дослідження рентгенівського знімка у посадової особи митниці залишаються сумніви у вмісті вантажу, то транспортний засіб пропонується перемістити на критий оглядовий майданчик, де проводиться митний огляд товарів. Результати проведення митного огляду передаються електронними каналами зв'язку до Центру попереднього аналізу і в регіональну митну адміністрацію.

Висновки. На підставі проведеного дослідження можна зробити висновок, що таргетинг є сучасним інструментом митного контролю, який набув широкого поширення в багатьох країнах світу. Використання зазначеного інструмента в Україні може допомогти значно прискорити опрацювання великих об'ємів інформації щодо вантажів, пасажирів та транспортних засобів, які переміщуються через митні кордони.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Саламан О.Л. Применение системы управления рисками в таможенных службах мира / О.Л. Саламан // Молодой ученый. – 2011. – № 11. – Т. 1. – С. 169–175.
2. Risk Assessment / Targeting Centres – Study Report [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.wcoomd.org/en/topics/research/activities-and-programmes/~media/F900606D77CE4B7790F53167F8364AB7.ashx>.
3. Compliance Risk Management Guide for Tax Administrations / Fiscal is Risk Management Platform Group (FINANCIAL CODE: FPG 11). – P. 89–90.
4. UNCTAD Trust Fund on Trade Facilitation Negotiations / Technical Note № 12 Risk management in Customs procedures. – P. 3.
5. Risk intelligence services [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.deloitte.com/view/en_CN/cn/services/enterpriseriskservices/riskintelligenceservices/index.htm.