УДК 339.5 **DOI: 10.37332/2309-1533.2022.1.21**
JEL Classification: H19

Попель С.А.,
канд. екон. наук, старший науковий співробітник відділу розвитку митної справи, Науково-дослідний інститут фінансової політики Державного податкового університету, м. Хмельницький

ЗАСТОСУВАННЯ ІНСТРУМЕНТІВ ПОПЕРЕДНЬОГО ІНФОРМУВАННЯ В КОНТЕКСТІ ВИЯВЛЕННЯ РИЗИКІВ БЕЗПЕКИ: ДОСВІД СПОЛУЧЕНИХ ШТАТІВ АМЕРИКИ

Popel S.A.,
cand.sc.(econ.), senior research fellow at the department of development of customs affairs, Scientific and Research Institute of Financial Policy of State Tax University, Khmelnytskyi

APPLICATION OF TOOLS OF PRIOR INFORMATION IN THE CONTEXT OF IDENTIFYING SECURITY RISKS: THE EXPERIENCE OF THE UNITED STATES

Постановка проблеми. Митними адміністраціями у всьому світі використовуються різноманітні новітні інструменти та ініціативи для підтримки високого рівня безпеки міжнародного бізнесу та спрощення торгівлі. Сучасні підходи, які використовуються для забезпечення безпеки ланцюгів постачання, зазвичай, ґрунтуються на поданні попередньої інформації та управлінні митними ризиками. Серед них першочергово слід відзначити такі, як: Автоматизована система маніфестів (*Automated Manifest System*) та Положення про імпортні документи безпеки (*Importer Security Filing*); Попередня комерційна інформація (*Advance Commercial Information*); Положення про попередній митний маніфест Китаю (*China Customs Advance Manifest*); Загальна декларація прибуття (*Entry summary declaration*); Розширене правило подачі документів (*Advance filing rules*).

Інструментами, що заслуговують на особливу увагу, є системи *Automated Manifest System* (далі – AMS) та *Importer Security Filing* (далі – ISF), які протягом останнього часу використовуються в Сполучених Штатах Америки. Вивчення таких сучасних методів попереднього інформування може бути корисним для України в контексті наближення діяльності митних органів до міжнародних стандартів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вивченню питань, пов'язаних з дослідженням міжнародного досвіду застосування інструментів попереднього інформування в контексті виявлення ризиків безпеки, присвячена незначна кількість наукових досліджень, серед яких варто виділити дослідження таких науковців, як: Бережнюк І. Г., Несторишен І. В. [1], Дорофеєва Л. М. [2], Руда Т. В. [3], Федоришина Л. М. [4]. Так, І. Г. Бережнюк та І. В. Несторишен у своїй науковій праці досліджували досвід впровадження системи контролю імпорту та експорту (ICS/ECS) в Європейському Союзі, стаття Л. М. Дорофеєвої присвячена вивченню системи попереднього інформування та управління ризиками як складової частини діяльності сучасної митниці. Т. В. Руда вивчала сутність та вимоги до подання короткої ввізної декларації в країнах Європейського Союзу, натомість наукове дослідження Л. М. Федоришиної присвячене аналізу попереднього інформування як форми інформаційного забезпечення діяльності митних адміністрацій. Попри це, залишається ще багато дискусійних питань, які потребують додаткового вивчення, зокрема дослідження міжнародного досвіду та аналізу можливості впровадження сучасних інструментів попереднього інформування в Україні.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження досвіду митної адміністрації Сполучених Штатів Америки щодо застосування інструментів попереднього інформування в контексті виявлення ризиків безпеки.

Виклад основного матеріалу дослідження. В США використовуються дві системи попереднього інформування, а саме: Автоматизована система маніфестів (AMS) та Положення про імпортні документи безпеки (ISF). Розглянемо детальніше кожну з них.

AMS є електронною системою передачі інформації про вантажі, які будуть ввезені на митну територію США до їх фактичного прибуття. Необхідність подання AMS було запроваджено в 2004 році

на морському транспорті, проте з часом необхідність подання попередньої інформації через AMS поширилася й на повітряні, залізничні та автомобільні види транспорту.

Основною метою запровадження системи маніфестів було спрощення митних процедур, проте останнім часом основне призначення даного інструменту змістилося на безпековий аспект, а тому сьогодні система використовується для відстеження вантажів і для боротьби з потенційними загрозами безпеці США [5].

Згідно з положеннями, встановленими Департаментом митної та прикордонної охорони США, частиною якого є ця система, вимагається, щоб усі транспортні засоби, що перетинають кордони США, попередньо надавали інформацію про вміст свого вантажу (за 24 години до завантаження товарів у порту відправлення). Таким чином, в AMS слід подати інформацію про вантаж з необхідними деталями ще до того, як відповідний транспортний засіб прибуде в пункт перетину кордону.

Обов'язок подання попередньої інформації через AMS лежить на перевізнику, крім того, право подачі має імпортер або особа, яка його представляє (брокер).

Під час виконання процедури AMS перевізник має подати наступний перелік даних [6]:

– повне найменування та адреси відправника та одержувача вантажу;

– назва судна, країна походження, номер рейсу та код SCAC (Standard Carrier Alpha Code – унікальний код із двох чи чотирьох літер, який використовується для ідентифікації транспортних компаній);

– точна назва товару, його кількість і вага;

– відомості про порт, куди транспортується вантаж;

– дані першого іноземного порту, до якого надходить вантаж;

– відомості про порт, в який заходило судно перед тим, як відправлення прибуде в США;

– запланована дата прибуття вантажу в перший порт США;

– код небезпечних матеріалів;

– номер контейнера та номер останньої пломби контейнера, встановленої при завантаженні.

Також, слід зазначити, є певні винятки щодо подання маніфесту, зокрема, звільняються від обов'язку подання попередньої інформації про вантажі, що перевозяться приватними транспортними засобами, чартерними та урядовими рейсами. Що стосується винятків щодо подачі маніфесту з окремих країн чи регіонів, то не вимагається подання попередньої інформації щодо товарів, які переміщуються з Гуаму, Північних Маріанських островів (Сайпан), Віргінських островів США, Американського Самоа, острова Уейк, островів Мідуей та атолу Джонстона.

Зазначена автоматизована система забезпечує ефективне митне оформлення товарів за допомогою електронних засобів, шляхом динамізації потоку товарів і скорочуючи простої за рахунок точного та пунктуального введення даних. Це дозволяє швидше обробляти інформацію, полегшує архівування документів, зменшує зайві бюрократичні процедури. Більше того, AMS забезпечує ефективний потік інформації, необхідної для виявлення потенційно небезпечних вантажів, гарантуючи високий рівень безпеки та запобігаючи контрабанді.

Під час митного оформлення суворе дотримання правила подання маніфесту має важливе значення для забезпечення безпеки глобального ланцюга поставок з точки зору Прикордонно-митної служби США. Тому за порушення правил подання попередньої інформації митні органи США можуть накладати такі санкції, як відмова в отриманні суднового маніфесту, стягнення штрафу, надсилання повідомлення про заборону завантаження, відмова вивантажувати контейнери, а також затримання або конфіскація судна:

1) *Відмова в отриманні суднового маніфесту.* Таке рішення, зазвичай, приймається у випадку, коли перевізник не дотримується вимоги щодо подання маніфесту попередньої інформації. Тому митний орган має право вимагати додаткової інформації від перевізника на додачу до існуючих вимог до маніфесту судна. Інформація, яка додатково подається перевізником, повинна бути детальною та чіткою;

2) *Стягнення штрафу.* На перевізників, які не дотримуються термінів подання суднового маніфесту, накладається штраф. Зокрема, у випадку, якщо перевізник не подає маніфест судна відповідно до правил та у спосіб, передбачений Департаментом митної та прикордонної охорони США; не подає заяву протягом необхідного терміну; подає до митного органу підроблені документи або окремі елементи даних з перевізника може стягуватися штраф у розмірі 5000 доларів США за перше порушення і 10000 доларів США за кожне наступне порушення;

3) *Відправлення повідомлення про заборону завантаження та відмову у вивантаженні контейнерів.* Перевізнику, який порушив правило подання маніфесту, в частині подання неповних відомостей про товари, що переміщуються на територію США, Департамент митної та прикордонної охорони надсилає повідомлення про заборону завантаження. Це повідомлення про заборону завантаження означає, що судноплавній компанії заборонено завантажувати на судно в закордонному порту, що прямує до США, конкретний контейнер, відносно якого виявлено порушення. Перевізникам, які ігнорують повідомлення про заборону завантаження, буде відмовлено у дозволі вивантажити контейнер у порту США, куди прибуде судно;

4) *Затримання або конфіскація судна.* Якщо митні органи не отримують повну інформацію про вантаж у маніфесті від перевізника не пізніше ніж за 24 години до завантаження вантажу в іноземному порту, Департамент митної та прикордонної охорони США може заборонити вивантаження всього вантажу, доки не буде отримана вся необхідна інформація, а також може конфіскувати судно, якщо воно навантажене зброєю [7].

Варто зауважити, що у випадку, якщо система AMS не була застосована належним чином, а органи влади не змогли отримати необхідну інформацію про вантаж судна, можуть виникнути такі сценарії:

– судно та його вміст можуть бути вилучені для подальшої перевірки, що затягує процес транзиту;

– це, своєю чергою, може спричинити небажані часові та фінансові проблеми для компанії, яка займається перевезенням вантажів;

– наявність небажаної бюрократії та потенційних дипломатичних проблем між країнами.

З 2009 року в США використовується ще один інструмент отримання попередньої інформації про вантажі, які ввозяться на митну територію країни, – ISF. ISF – це абсолютно новий бізнес-процес, який розширює сферу відповідальності імпортера. ISF призначений для покращення орієнтування на вантаж, що полягає у деталізації інформації про товари перед завантаженням їх в іноземному порту. ISF призначено лише для оцінювання рівня безпеки. Відповідно до Закону про свободу інформації (FOIA), інформація, надана відповідно до програми ISF, є конфіденційною і не підлягає розголошенню.

Подання ISF вимагає від імпортерів або їхніх агентів подання інформації про товари в електронному вигляді за 24 години до прибуття вантажу в порт. Зазначений документ безпеки охоплює 10 пунктів інформації про вантаж та 2 додаткові пункти інформації про перевізника вантаж тому, інколи цю програму ще називають програмою 10+2 (табл. 1).

Таблиця 1

Елементи даних, які подаються перевізниками до ISF

Елемент даних	Деталізація
Інформація про вантаж	
Продавець	Назва та адреса останнього суб'єкта, який продає або погоджується продати товари. Якщо товар має бути імпортований інакше, ніж у зв'язку з купівлею, необхідно вказати ім'я та адресу власника товару. Інформація про продавця, зазвичай, доступна в комерційному рахунку-фактурі.
Покупець	Назва та адреса останнього суб'єкта, якому продано або погоджено продаж товару. Якщо товар має бути імпортований інакше, ніж у зв'язку з купівлею, необхідно вказати ім'я та адресу власника товару. Інформація про покупця, зазвичай, доступна в комерційному рахунку-фактурі.
Номер імпортера / Ідентифікаційний номер заявника FTZ	Номер IRS, EIN, номер соціального страхування або номер імпортера, присвоєний митними органами суб'єкту, відповідального за сплату всіх мит і відповідального за виконання всіх законодавчих та нормативних вимог, що виникають у результаті імпорту. Для міжнародних перевезень необхідно повідомити номер IRS сторони, яка подає документацію.
Номер одержувача	Номер IRS, EIN, номер соціального страхування або імпортний номер, призначений митницею фізичній особі або підприємству в США, за рахунок якої транспортується товар.
Виробник (або постачальник)	Назва та адреса організації, яка виробила, зібрала або виростила товар. Або назва та адреса сторони, яка постачає готову продукцію в країні, з якої товар відправляється.
Отримувач	Ім'я та адреса першої сторони, яка отримає вантаж після того, як відповідно до товару буде здійснено процедури митного контролю.
Країна походження	Країна виробництва або вирощування товару.
Класифікаційний номер	Класифікаційний номер, за яким товар класифікується в Гармонізованій системі опису та кодування товарів.
Місце завантаження контейнера	Назва та адреса фізичного місця, де товари були завантажені в контейнери. Для перевезень наливних вантажів необхідно надати назву та адресу фізичних місць, де товари були виготовлені.
Консолідатор (наповнювач)	Назва та адреса сторони, яка наповнила тару або організувала наповнення тари. Для розвантаження наливом повинні бути надані ім'я та адреса сторони, яка підготувала вантаж у «готовність до відправлення», або сторони, яка організувала перевезення товару «готової до відправлення».
Інформація про перевізника	
План розміщення судна	
Повідомлення про статус контейнера	

Джерело: узагальнено на основі [8]

Слід зазначити, що для вантажів, які переміщуються через територію США транзитом, також потрібно подавати попередню інформацію до ISF, а саме відомості про:

1. Сторона бронювання – назва та адреса сторони, яка ініціює резервування вантажного місця для відправлення.
2. Іноземний порт розвантаження – закордонний порт розвантаження.
3. Місце доставки – закордонне місце, де припиняється відповідальність перевізника за транспортування вантажу.
4. Отримувач вантажу – ім'я та адреса отримувача вантажу, який набуде право володіння товарами після того, як товари пройдуть митне оформлення.
5. Класифікаційний номер – класифікація відповідно до Гармонізованої система опису та кодування товарів.

У разі виявлення неточностей у інформації, поданій через ISF, особа, яка вносила відомості, може здійснити коригування, але тільки до моменту прибуття транспортного засобу до першого пункту призначення на території США. Право внесення змін має лише особа, яка подавала попередню інформацію до ISF. Якщо під час транспортування товарів змінюється їх місце призначення, попередня інформація може бути видалена із ISF, але тільки тією особою, яка подавала попередню інформацію із зазначенням причини корегування.

У випадку, якщо митним органом виявлено, що подані дані недостовірні, неналежним чином оформлені або порушено строки подання інформації, на перевізника може бути накладено штраф у розмірі від 5000 до 10000 доларів. Загалом розглядаються декілька видів порушень, за які можуть накладатися штрафні санкції, зокрема:

– неподання ISF;
– несвоєчасне подання ISF;
– неповне подання ISF;
– невідповідність даних поданих до ISF інформації що зазначена у коносаменті.

Особливістю ISF є те, що вона застосується лише до вантажів, які прибувають на територію США водними видами транспорту. Насипні чи наливні вантажі (наприклад, зерно, вугілля, нафта) звільняються від подання інформації через програму 10+2. Товари, що прибувають на судні в Канаду чи Мексику, а потім перевозяться вантажівками або залізницею в США, також звільняються від обов'язку подання інформації через ISF [9].

Створення та використання досліджуваних систем попереднього інформування митною адміністрацією Сполучених Штатів Америки допомагає упорядкувати вантажопотік та пришвидшити митне оформлення без шкоди для міжнародної безпеки.

Вивчення міжнародного досвіду з питань застосування загальної декларації прибуття показує, що це важливий елемент попереднього інформування в контексті виявлення безпекових ризиків та перевірки надійності ланцюгів постачання товарів. Дослідження міжнародного досвіду щодо зазначеного питання є особливо важливим для України, оскільки запровадження загальної декларації прибуття є черговим кроком до впровадження в Україні міжнародних стандартів митного контролю. Це передбачено, зокрема, Угодою про асоціацію між Україною та ЄС, Міжнародною конвенцією про спрощення та гармонізацію митних процедур (Кіотська конвенція), Рамковими стандартами безпеки та спрощення світової торгівлі Всесвітньої митної організації та Угодою про спрощення процедур торгівлі Світової організації торгівлі. Крім того, з 7 листопада 2020 року подання загальної декларації прибуття є обов'язковим у кожному випадку ввезення товарів на митну територію України, які здійснюються авіаційним, водним, автомобільним, залізничним транспортом.

Попри те, що вимога щодо подання загальної декларації прибуття є обов'язковою у кожному випадку ввезення товарів на митну територію України, уже протягом півтора року існує ще ряд неточностей/суперечностей, які потребують додаткового законодавчого роз'яснення та нормативно правового-врегулювання, зокрема:

– уточнення випадків, коли загальна декларація прибуття не подається, а саме винятків для окремих країн чи регіонів;
– врегулювання процедури подання загальної декларації прибуття в умовах військового часу;
– уточнення відповідальності декларанта за несвоєчасне подання загальної декларації прибуття або подання недостовірних чи неповних відомостей митному органу;
– уточнення процедури подання загальної декларації прибуття для товарів, які переміщуються у митному режимі транзиту;
– законодавче закріплення моменту, до якого декларантом можуть вноситися зміни до загальної декларації прибуття;
– усунення неможливості подання загальної декларації прибуття перевізниками-нерезидентами тощо.

Висновки з проведеного дослідження. З огляду на це, аналіз міжнародного досвіду використання інструментів попереднього інформування може бути корисним для України в контексті

усунення наявних правових колізій у вітчизняному законодавстві та напрацювання пропозиції щодо покращення практики його застосування з метою мінімізації ризиків безпеки.

Література

1. Бережнюк І. Г., Несторишен І. В. Досвід впровадження системи контролю імпорту та експорту (ICS/ECS) в ЄС. *Наукові праці Кіровоградського національного технічного університету*. *Економічні науки.* 2015. Вип. 27. С. 12-20.

2. Дорофеєва Л. М. Система попереднього інформування та управління ризиками як складові частини діяльності сучасної митниці. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія ПРАВО*. 2018 Випуск 53. Том 2. С. 36-40.

3. Руда Т. В. Сутність та вимоги до подання короткої ввізної декларації в країнах ЄС. *Наукові праці Кіровоградського національного технічного університету. Економічні науки*. 2016. Вип. 29. С. 61-67.

4. Федоришина Л. М. Попереднє інформування як форма інформаційного забезпечення діяльності митних адміністрацій. *Інфраструктура ринку.* 2020. Випуск 48. С. 74-82.

5. What is Automated Manifest System (AMS) for Shipping Cargo? URL: https://www.marineinsight.com/maritime-law/what-is-automated-manifest-system-ams-for-shipping-cargo/ (дата звернення: 06.03.2022).

6. AMS – Automated Manifest System. URL: https://www.shiphub.co/ams-automated-manifest-system/ (дата звернення: 07.03.2022).

7. US Customs Clearance Process: Automated Manifest System. URL: https://www.cyberlogitec.com/uncategorized/us-customs-clearance-process-automated-manifest-system/?ckattempt=1 (дата звернення: 07.03.2022).

8. Importer security filing (ISF) – 10+2. URL: https://www.shapiro.com/resources/what-you-need-to-know-about-importer-security-filing-isf-102/ (дата звернення: 08.03.2022).

9. What is ISF and why is it needed? URL: https://www.afcinternationalllc.com/customs-brokerage-news/what-is-isf/ (дата звернення: 08.03.2022).

References

1. Berezhniuk, I.H. and Nestoryshen, I.V. (2015), “Experience in implementing the import and export control system (ICS / ECS) in the EU”, *Naukovi pratsi Kirovohradskoho natsionalnoho tekhnichnoho universytetu. Ekonomichni nauky*, Iss. 27, pp. 12-20.

2. Dorofeieva, L.M. (2018), “The system of prior information and risk management as part of the activities of modern customs”, *Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho natsionalnoho universytetu. Seriia PRAVO,* Issue 53, Volume 2, pp. 36-40.

3. Ruda, T.V. (2016), “The essence and requirements for the submission of a short import declaration in the EU”, *Naukovi pratsi Kirovohradskoho natsionalnoho tekhnichnoho universytetu. Ekonomichni nauky*, Iss. 29, pp. 61-67.

4. Fedoryshyna, L.M. (2020), “Preliminary information as a form of information support for the activities of customs administrations”, *Infrastruktura rynku,* Issue 48, pp. 78-82.

5. What is Automated Manifest System (AMS) for Shipping Cargo?, available at: https://www.marineinsight.com/maritime-law/what-is-automated-manifest-system-ams-for-shipping-cargo/ (access date Match 06, 2022).

6. AMS – Automated Manifest System, available at: https://www.shiphub.co/ams-automated-manifest-system/ (access date Match 07, 2022).

7. US Customs Clearance Process: Automated Manifest System, available at: https://www.cyberlogitec.com/uncategorized/us-customs-clearance-process-automated-manifest-system/?ckattempt=1 (access date Match 07, 2022).

8. Importer security filing (ISF) – 10+2, available at: https://www.shapiro.com/resources/what-you-need-to-know-about-importer-security-filing-isf-102/ (access date Match 08, 2022).

9. What is ISF and why is it needed?, available at: https://www.afcinternationalllc.com/customs-brokerage-news/what-is-isf/ (access date Match 08, 2022).