

**НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ БІОРЕСУРСІВ
І ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ УКРАЇНИ**

Факультет харчових технологій та управління якістю продукції АПК

УДК 005.52:005.334:006(ISO 31000):656.072.5

ПОГОДЖЕНО

**Декан факультету
харчових технологій та управління
якістю продукції АПК**

Баль-Прилипко Л.В.

«__» _____ 2024 р.

ДОПУСКАЄТЬСЯ ДО ЗАХИСТУ

**Завідувач кафедри
стандартизації та сертифікації
сільськогосподарської продукції**

Толок Г.А.

«__» _____ 2024 р.

МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА

**на тему: «Розроблення процедури управління ризиками згідно вимог
стандартів серії ISO 31000 в умовах митниці»**

**Спеціальність: 175 «Інформаційно-вимірювальні технології»
Освітня програма – «Якість, стандартизація та сертифікація»
Орієнтація освітньої програма – Освітньо-професійна програма**

Гарант освітньої програми

к.т.н., доцент

Слива Ю.В.

Керівник магістерської роботи

к.т.н., доцент

Бровенко Т.В.

Виконав

Бабенко Я.В.

КИЇВ – 2024

**НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ БІОРЕСУРСІВ
І ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ УКРАЇНИ**

Факультет харчових технологій та управління якістю продукції АПК

ЗАТВЕРДЖУЮ:

Завідувач кафедри

стандартизації та сертифікації
сільськогосподарської продукції,

к.т.н., доцент

_____ **Толок Г.А.**

«__» _____ 2024 р.

ЗАВДАННЯ

ДО ВИКОНАННЯ МАГІСТЕРСЬКОЇ РОБОТИ СТУДЕНТУ

Бабенку Ярославу Володимировичу

Спеціальність: 175 «Інформаційно-вимірювальні технології»

Освітня програма – «Якість, стандартизація та сертифікація»

Програма підготовки – Освітньо-професійна

Тема магістерської роботи: «Розроблення процедури управління ризиками згідно вимог стандартів серії ISO 31000 в умовах митниці»

затверджена наказом ректора НУБіП України № 53 «С» від 17.01.2024 року.

Термін подання завершеної роботи на кафедру 1 листопада 2024 р.

Вихідні дані до магістерської роботи: 1) Положення про підготовку магістрів у НУБіП України; 2) Положення про підготовку і захист магістерської роботи 3) Міжнародні та національні стандарти; 3) Словникові та довідникові джерела; 4) Навчальна та наукова література; 5) Методичні вказівки про підготовку магістерської роботи; 6) Фахові періодичні видання; 7) Матеріали державної статистики; 8) Електронні ресурси.

Перелік питань, що підлягають дослідженню:

1. Аналіз вимог стандартів;

2. Розроблення елементів системи в умовах підприємства.

3. Розрахунок економічної ефективності від впровадження передумов.

Дата видачі завдання «26» лютого 2024 р.

Керівник магістерської роботи

_____ Бровенко Т.В.

Завдання прийняв до виконання

_____ Бабенко Я.В.

РЕФЕРАТ

Магістерська робота оформлена на 106 сторінках, містить рисунків, таблиць, список літератури налічує 71 літературне джерело.

Метою даної роботи є аналіз та удосконалення здійснення моніторингу та управління ризиком в митній справі.

Об'єктом дослідження є митна справа та здійснення моніторингу і управління ризиками в ній.

Методи дослідження – під час виконання роботи використовували теоретико-методологічні основи дослідження, які склали основні положення митної справи, а також внутрішні та зовнішні фактори, що визначають розвиток даних відносин. В якості емпіричної бази дослідження використані законодавчі і нормативні документи, регулюючі митні процедури в Україні.

Предметом дослідження є здійснення моніторингу та управління ризиками в митній справі, які виникають у процесі механізму митного оформлення товарів, що переміщуються через митний кордон України.

У магістерській роботі обґрунтовані та практично вирішені комплекс питань, пов'язаних з здійсненням моніторингу та управління ризиками в митній справі в Україні. Безпосередньо в процесі дослідження одержано такі наукові результати: досліджено загальні положення митної справи України; охарактеризовано функції митної служби; здійснено аналіз проведення моніторингу і визначення ризиків в митній справі України; досліджено особливості механізму контролю доставки вантажів; запропоновано вдосконалення моніторингу та управління ризиками в митній справі.

Ключові слова: МИТНИЦЯ, РИЗИК, МЕНЕДЖМЕНТ, КОНТРОЛЬ, МИТНА СПРАВА.

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ

АСАУР – автоматизована система аналізу та управління ризиками

АСМО – автоматизована система митного оформлення

ВМО – Всесвітня митна організація

ДФС – Державна фіскальна служба України

ЄАІС – єдина автоматизована інформаційна система

ЄС – Європейський союз

ЗВТ – зона вільної торгівлі

ІСПС – Інформаційна система портового співтовариства

ІТС – інформаційно-телекомунікаційна система

КІР – конструктор профілів ризику

МД – митна декларація

МК – митний кодекс

МП – митна процедура

МФ – митна формальність

МЦ – Моніторинговий центр

ОБСЄ – Організація з безпеки і співробітництва в Європі

ООН – Організація Об'єднаних Націй

ПК – програмно-інформаційний комплекс

ПМП – протидія митним правопорушенням

СУР – система управління ризиками

ФЛК – форматно-логічний контроль

ЗМІСТ

ВСТУП.....	7
РОЗДІЛ 1. УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ ЯК СУЧАСНИЙ ІНСТРУМЕНТ МИТНОГО КОНТРОЛЮ (ОГЛЯД ЛІТЕРАТУРИ).....	9
1.1. Організація митної справи в Україні.....	9
1.2. Функції митної служби України.....	19
1.3. Механізми адміністрування митних ризиків.....	23
1.4. Зарубіжний досвід формування ризик-менеджменту в структурі митного адміністрування	38
Висновки до розділу 1.....	54
РОЗДІЛ 2. СИСТЕМА УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ ТА МЕХАНІЗМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИБІРКОВОСТІ МИТНОГО КОНТРОЛЮ.....	57
2.1. Вимоги міжнародного стандарту ISO 31000:2009 до оцінки ризиків...	57
2.2. Аналіз проведення моніторингу і визначення ризиків у митній справі України.....	66
2.3. Удосконалення механізмів забезпечення відомчого контролю в структурі та митного адміністрування.....	78
2.4. Удосконалення механізмів забезпечення вибіркості митного контролю та націлювання по ризиках.....	92
ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ.....	97
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	99

ВСТУП

Євроінтеграційні процеси в Україні обумовлюють необхідність перебудови вітчизняної митної справи у напрямку спрощення та гармонізації митних процедур. Однією із передумов такої трансформації є оптимізація митного контролю на основі застосування системи управління ризиками, що сприятиме активізації зовнішньої торгівлі та вплине на покращення бізнес-клімату в Україні.

Незважаючи на значну увагу закордонних та вітчизняних вчених до митної проблематики, суттєвого доопрацювання потребує низка питань, що стосується імплементації міжнародного досвіду у практику здійснення митної справи, аналізу ризико-орієнтованих інструментів митного контролю, формування ефективної системи управління ризиками із врахуванням специфіки пунктів пропуску та ін.

Необхідність дослідження теоретичних та прикладних аспектів управління ризиками в митній справі в першу чергу обумовлюється:

- нагальною потребою в уніфікації вітчизняної нормативно-правової бази у сфері митної справи з міжнародними митними стандартами;
- формуванням новітніх тенденцій, що обумовлюють перегляд підходів до забезпечення підвищення ефективності митного контролю в пунктах пропуску через митний кордон України за рахунок зосередження матеріальних, людських ресурсів мит-ниць на ділянках, де існує найбільша ймовірність виникнення митного ризику;
- актуалізацією питань формування ефективної системи та механізму управління ризиками в контексті здійснення митного контролю;
- необхідністю систематизації світового досвіду щодо управління ризиками в митній справі;
- потребою у формуванні та реалізації дієвого науково-методичного та нормативно-правового забезпечення підвищення ефективності системи управління ризиками.

Ризик, як характерний атрибут суспільного буття, пов'язаний зі всіма сферами людської діяльності у процесі соціальної взаємодії та досягнення відповідних цілей, зокрема щодо забезпечення національних митних інтересів і безпеки держави. Оскільки сучасне суспільство є ризикогенним, а ризики супроводжують усі сфери суспільних відносин, зокрема сферу державного управління, акцентування уваги здійснюється на окремих опосередкованих ними аспектах даного феномену. Однак митний ризик і донині не отримав належної експлікації в контексті державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності та залишається в науці і практиці державного управління свого роду «terra incognita».

Під впливом та з урахуванням глобалізаційних тенденцій, інтеграційних процесів й актуалізованих у даному контексті безпекових викликів сьогодення, зовнішньоекономічна та митна політика перебувають у постійній динаміці, трансформації та адаптації під нові мінливі ринково-економічні умови, що обумовлює необхідність оптимізації механізмів державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності та визначає особливу актуальність наукових досліджень з питань пошуку шляхів удосконалення управлінської діяльності в публічному секторі на всіх етапах та рівнях митного адміністрування.

Паралельно з динамічним розвитком технологій митного контролю ускладнюються і схеми вчинення митних правопорушень як, втім, і навпаки, оскільки ці процеси є взаємопов'язаними. Оскільки контроль із застосуванням системи управління ризиками може бути реалізований неавтоматизованим, автоматизованим і комбінованим способами із наданням переваги останнім двом, постає необхідність в удосконаленні відповідних механізмів, інструментів, методів і способів управління ризиками задля підвищення ефективності та забезпечення вибіркості митного контролю, заснованого на застосуванні системи управління ризиками.

РОЗДІЛ 1. УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ ЯК СУЧАСНИЙ ІНСТРУМЕНТ МИТНОГО КОНТРОЛЮ (ОГЛЯД ЛІТЕРАТУРИ)

1.1. Організація митної справи в Україні

Забезпечення комплексного характеру економічних, організаційних та правових аспектів трансформації інституціональної структури складних економічних систем: від держави та її інститутів, одних із яких, є митна справа, може бути реалізована лише через принцип вирішення низки завдань, при якому кожний пріоритетний напрямок розглядався б як складова системного проекту, що інтегрується в програму удосконалення державного регулювання ЗЕД в цілому. Варто зазначити, що відсутність теоретичного осмислення митної справи в контексті інституціональної економіки породжує глибокі суперечності з потребами господарської практики багатьох країн світу, а не лише України. Так, у вересні 2010 р. в Брюсселі відбулася перша сесія нового Комітету з питань інституційного розвитку Всесвітньої митної організації, на якій обговорювалися проблеми формування Глобальної стратегії інституціонального розвитку митних служб.

Підавши аналізу вихідні положення інституціонально-еволюційної теорії щодо розуміння сутності, структури та логіки трансформації складних економічних систем в розрізі проблематики митної справи, необхідно розглянути підходи вітчизняної економічної та правової думки щодо теоретико-методологічних засад здійснення митної справи та того категоріального апарату у вигляді основних категорій та понять, який відповідає ідеології впливу держави на перебіг зовнішніх взаємин України із зовнішнім світом. Доцільним, на нашу думку, з огляду на проблематику дослідження апелювати до положень законодавства з питань митної справи, в яких фіксуються механізми реалізації регуляторної політики держави в окресленій сфері.

Проблематику митної справи в історичному, правовому та інших аспектах досліджували такі вчені, як Ківалов С.В. [20], Пашко П.В. [40], Кормич Б.А., Настюк В.Я. [35] та ін. Так В.Я. Настюк пропонує визначати

митну справу як «сукупність владних, публічних, безперервних заходів компетентних органів (їх посадовців) по забезпеченню порядку переміщення через митний кордон транспортних засобів і товарів, митного регулювання, пов'язаного зі встановленням і справлянням митних платежів, процедур митного контролю і оформлення, боротьби з контрабандою й порушенням митних правил та інших заходів реалізації митної політики держави» [35]. Разом з тим, на наш погляд, наведене визначення значно розширює коло суб'єктів здійснення митної справи, оскільки як питання встановлення митних платежів, так і питання встановлення заходів нетарифного регулювання, з допомогою яких реалізується митна політика, виходить за межі компетенції митної служби та відноситься до компетенції Верховної Ради України та відповідних центральних органів виконавчої влади.

П.В. Пашко розглядає митну справу як засіб реалізації митної політики шляхом організації митної діяльності [40]. В свою чергу, митну діяльність П.В. Пашко визначає як форму здійснення митної справи, яка включає в себе митне регулювання, митні правила, митні процедури, боротьбу з контрабандою та порушеннями митного законодавства, інші засоби забезпечення митної безпеки та досягнення завдань, установлених державою для митної служби [40]. Таким чином, митна справа визначається як митна діяльність, яка в свою чергу є формою здійснення митної справи, що, на наш погляд, є логічною помилкою. Крім того, пропонується фактично невичерпний перелік заходів, що становлять митну справу, що на наше переконання, може призвести до юридичної невизначеності.

І.Г. Бережнюком митна справа розглядається як діяльність митної системи щодо забезпечення митної політики [2, 1]. На нашу думку, зазначене визначення найбільш влучно розкриває функцію митної справи в системі державного регулювання ЗЕД, разом з тим, не в повній мірі відображає сутність та заходи, які включає себе митна справа.

В.М. Прусс, В.П. Самойловська та І.І. Лисак розглядають митну справу як сукупність елементів: митна політика, порядок переміщення через митний

кордон товарів і транспортних засобів, митні режими, митно-тарифне регулювання, митні платежі, митне оформлення, митний контроль, митна статистика, визначення поняття контрабанди та проведення дізнання, порушення митних правил і відповідальність за них, провадження у справах про порушення митних правил, розгляд (судовий) справ про порушення митних правил (далі – ПМП) [69].

С.Ю. Дьоміна визначає митну справу (митну діяльність) як підзаконну виконавчо-розпорядчу діяльність, яка здійснюється спеціальними органами та уповноваженими ними юридичними особами стосовно контролю за переміщенням через митний кордон та митну територію України товарів, предметів, транспортних засобів та інших цінностей, митного оформлення, стягнення мита та митних зборів, а також застосування в межах компетенції заходів відповідальності до порушників митних правил [13]. Разом з тим, ані національним законодавством, ані міжнародною практикою не передбачається передання повноважень щодо здійснення митної справи юридичним особам. Окремого розгляду потребує питання здійснення уповноваженими компаніями передвідвантажувальних інспекцій, але по-перше, вони застосовуються переважно у країнах, що розвиваються, по-друге, результати таких інспекцій не замінюють митний контроль та не є остаточними у закріпленні його результатів. Крім того, зазначеним автором неправомірно, на наш погляд, залишено поза увагою безпосередньо митний контроль, який безумовно є складовим елементом митної справи. Слід відмітити, що при наданні зазначеного визначення автором використано застарілий термін «митні збори», які відмінено з набуття Україною членства в СОТ. Також незрозумілим є окреме виділення з поняття «товар» таких його складових як «предмет» та «інші цінності».

Митним кодексом України (далі – МК України) митна справа розглядається як порядок переміщення через митний кордону України товарів і транспортних засобів, митне регулювання, пов'язане з встановленням та справлянням податків і зборів, процедури митного контролю

та оформлення, боротьба з контрабандою та порушеннями митних правил [30]. Разом з тим, у зазначеному визначені наявна колізія, яка полягає у суб'єкті здійснення митної справи (митні органи) та одночасному віднесені до неї митного регулювання, пов'язаного з встановленням податків і зборів, що є виключною компетенцією Верховної Ради України. Таким чином, на наш, погляд зазначене визначення потребує уточнення. Виходячи, з того, що безпосереднє здійснення митної справи законодавством покладено на митні органи України [30], які в свою чергу забезпечують справляння митних платежів при переміщенні товарів через митний кордон України, пропонуємо митну справу розглядати як порядок переміщення через митний кордону України товарів і транспортних засобів, справляння митних платежів, здійснення митного контролю та оформлення, боротьба з контрабандою та порушеннями митних правил.

Слід відмітити, що у ст. 4 нової редакції Митного кодексу України, прийнятою Верховною Радою України 03.11.11 (далі – нова редакція МК України), митна справа визначена як система наступних елементів:

- встановлений порядок і умови переміщення товарів через митний кордон України;
- митний контроль та митне оформлення товарів, справляння митних платежів;
- запобігання та протидія контрабанді, боротьба з порушеннями митних правил;
- застосування механізмів тарифного та нетарифного регулювання ЗЕД;
- ведення митної статистики;
- обмін митною інформацією;
- ведення Української класифікації товарів зовнішньоекономічної діяльності (УКТЗЕД);
- здійснення відповідно до закону державного контролю нехарчової продукції при її ввезенні на митну територію України;

– організація і забезпечення діяльності митних органів, та інші заходи, спрямовані на реалізацію митної політики України [50].

При цьому, ані новою редакцією МК України ані іншими законодавчими актами не розтлумачується, у чому полягає застосування механізмів тарифного та нетарифного регулювання ЗЕД. Якщо «механізм тарифного та нетарифного регулювання ЗЕД» полягає у контролі за додержанням встановлених заходів тарифного/нетарифного регулювання, в такому разі постає питання у різниці між зазначеною складовою митної справи та поняттям «митний контроль», визначення якого повністю відповідає чинній редакції МК України. Якщо під поняттям «механізм тарифного та нетарифного регулювання ЗЕД» розуміється встановлення заходів тарифного/нетарифного регулювання, в такому випадку виконання митними органами, на які покладено безпосереднє здійснення митної справи, зазначеної функції не передбачене жодним нормативним актом України. В будь-якому разі, виокремлення такої складової у визначені митної справи або дублює попередні складові або вступає в колізію за законодавством.

Крім того, враховуючи, що митний контроль є сукупністю заходів, що здійснюється митними органами в межах своєї компетенції, вважаємо, що здійснення державного контролю нехарчової продукції при її ввезенні на митну територію України, входить до поняття «митний контроль». Таким чином, наведення у визначені митної справи зазначеного виду державного контролю окремо від митного контролю вважаємо дискусійним та зайвим.

Слід також відзначити, що на наше переконання такі заходи, передбачені у наведеному визначені, як ведення митної статистики, обмін митною інформацією та здійснення митними органами державного контролю нехарчової продукції за своєю сутністю є наслідком або похідною здійснення однієї з перших чотирьох складових. Так, ведення митної статистики є узагальненням та аналізом відомостей після здійснення пропуску товарів і транспортних засобів через митний кордон, здійснення їх митного контролю та митного оформлення та справляння при цьому митних платежів.

Обмін митною інформацією по суті є одним з необхідних етапів для здійснення митного контролю або використовується для обрання відповідної форми митного контролю, особливо якщо мова йде про обмін з суб'єктами зовнішньоекономічних операцій або митними органами інших країн. Крім того, митна інформація, яка отримується від органів державної влади може використовуватись з метою попередження та припинення ПМП. Таким чином, вважаємо, що обмін митною інформацією доцільно розглядати не як самостійну складову митної справи, а як захід спрямований на здійснення перших чотирьох її елементів.

Новою редакцією МК України питання ведення УКТЗЕД, які невід'ємно пов'язані з заходами митно-тарифного регулювання, та організаційне забезпечення діяльності митних органів віднесено до митної справи в якості самостійних її елементів.

Слід також відмітити, що невичерпний перелік складових митної справи, передбачений наведеним законодавчим визначенням, на наш погляд, порушує принцип юридичної визначеності.

Враховуючи вищезазначене, вважаємо за доцільне в рамках окресленої мети дисертаційного дослідження розглядати митну справу виходячи з її сутнісних складових, тобто порядку переміщення товарів і транспортних засобів, справляння митних платежів, здійснення митного контролю та оформлення, боротьби з контрабандою та ПМП.

Розглядаючи підходи інших держав до визначення митної справи слід відзначити, що російським законодавством митна справа розглядається як сукупність методів та засобів забезпечення дотримання заходів митно-тарифного регулювання та заборон і обмежень, встановлених відповідно до законодавства Російської Федерації про державне регулювання зовнішньоторговельної діяльності, що пов'язані з переміщенням товарів і транспортних засобів через митний кордон [28]. Митним кодексом Республіки Білорусь встановлено, що митну справу становить митна політика, а також порядок та умови переміщення через митний кордон Республіки Білорусь

товарів і транспортних засобів, стягнення митних платежів, митне оформлення, митний контроль та інші заходи здійснення митної політики [27]. Слід зауважити, що поняття «митна справа» переважно існує в митних законодавствах країн колишнього СРСР. Це є логічним, виходячи з того, що митна справа була регламентована Митним кодексом СРСР, та відповідно до ст. 1 зазначеного кодексу становила порядок переміщення через митний кордон СРСР товарів та інших предметів, митне обкладення, оформлення, контроль та інші заходи здійснення митної політики [29]. Відсутність категорії «митна справа» в митних законодавствах інших, зокрема, європейських країн, частково можна пояснити диверсифікацією здійснення елементів митної справи між держаними органами (митними, податковими, правоохоронними) в цих країнах [7]. Разом з тим, відсутність зазначеного терміну у ЄС не впливає на фактичну наявність вище визначених елементів, які становлять митну справу, у ЄС.

В той час, не дивлячись на певні відмінності у тлумаченні вищезазначених визначень категорії «митна справа», можна констатувати тезу щодо одностайного розуміння суб'єкта здійснення митної справи, і в цьому випадку мова йде про митні органи.

Окремого дослідження потребує визначення місця митної справи в системі державного регулювання ЗЕД та, зокрема, митного регулювання. В науковій економічній та правовій літературі митне регулювання зазвичай розглядається як комплекс митних заходів держави, що використовуються у процесі регулювання зовнішньої торгівлі [16]. Разом з тим, при цьому саме поняття «митного заходу» відсутнє [16, 36, 70], що унеможливорює однозначне розуміння терміну «митне регулювання». На наш погляд, при тлумаченні даного терміну з огляду її вихідного родового поняття, можна розглядати два основних напрямки регулювання – мито як податок та митниця як орган, що забезпечує виконання законодавства з питань митної справи. Логічною у такому випадку є позиція національного законодавства [61], яке визначає митне регулювання як регулювання питань, пов'язаних із

встановленням мит та митних зборів, процедурами митного контролю, організацією діяльності органів митного контролю України. Аналіз вітчизняної та зарубіжної практики здійснення митного регулювання дає нам підстави для уточнення змістовної наповненості та визначення пріоритетних функцій органів, що відповідають за реалізації митного регулювання, що фактично означає перегляд того визначення, яке пропонується вітчизняним законодавством.

Аргументом на користь такого перегляду є наступне. Процедури митного контролю нерозривно пов'язані з порядком переміщення товарів через митний кордон України, митним оформленням, справлянням встановлених законодавством податків і зборів, що у комплексі становить митну справу [30]. Питання встановлення мита відносяться до сфери митно-тарифного регулювання. Таким чином, митне регулювання можна розглядати як систему митно-тарифного регулювання, здійснення митної справи та організації діяльності митних органів України.

В розрізі продовження окресленої позиції, вважаємо за доцільне конкретизувати місце митної справи в системі державного регулювання ЗЕД.

Напрямки та компетенції державного регулювання пов'язані, перш за все, із наданням процесам організованого характеру, впорядкування дії суб'єктів, забезпечення додержання законодавства, відстоювання державних та громадських інтересів. Державне регулювання ЗЕД має чітко відбивати особливості об'єкта регулювання, який в вітчизняному законодавстві тлумачиться як діяльність суб'єктів господарської діяльності України та іноземних суб'єктів господарської діяльності, побудована на взаємовідносинах між ними, що має місце як на території України, так і за її межами [30].

Відповідно до загальноприйнятого підходу державне регулювання зовнішньої торгівлі розглядається як тарифне та нетарифне регулювання ЗЕД. Для нас аналіз та визначення цих термінів має перш за все практичне значення, адже окремі митні процедури та митні правила в МК України

виписані з позиції застосування або незастосування заходів тарифного та нетарифного регулювання. Поняття «тарифне регулювання» або «заходи тарифного регулювання» взагалі відсутні у національному законодавстві. Погляди науковців збігаються на тому, що основою тарифного регулювання ЗЕД є митні тарифи [8, 14, 21, 75]. Слід звернути увагу, що в науковій літературі часто застосовується термін митно-тарифне регулювання [8, 14]. При цьому, сутність тарифного та митно-тарифного регулювань в більшості випадків співпадають, що дає змогу зробити висновок про те, що вони є тотожними категоріями.

Разом з тим, формулювання «митно-тарифне» конкретизує до якої самої сфери регулювання відноситься тариф.

Нетарифне регулювання ЗЕД є більш складним поняттям. В національному законодавстві визначення поняття «заходи нетарифного регулювання» з'явилося лише у 2010 році із набранням чинності Податкового кодексу України [45] і стосується лише відносин, що виникають у сфері справляння податків і зборів, а відтак може використовуватись у митному законодавстві лише в частині справляння митних платежів. Разом з тим, на сьогодні науковцями виділяється понад 800 заходів, що можуть бути віднесені до нетарифного регулювання [12]. Окремо слід наголосити на тому, що митно-тарифне регулювання, яке полягає у застосуванні мита – прямо впливає на ціну імпортованого товару, тоді як заходи нетарифного регулювання зазвичай впливають опосередковано – ціну підвищують додаткові витрати на отримання необхідних для переміщення товарів документів (ліцензій, сертифікатів тощо), витрати, що спричинені простоем транспортних засобів та товарів внаслідок проведення державного контролю (митного, санітарно-епідеміологічного тощо).

Крім того слід звернути увагу на ключове поняття зовнішньоекономічної політики України – митна політика, яка відповідно до законодавства, становить систему принципів та напрямків діяльності держави у сфері забезпечення своїх економічних інтересів та безпеки за

допомогою митно-тарифних та нетарифних заходів регулювання зовнішньої торгівлі [30]. Митну політику України визначає Верховна Рада України [61]. Заходи митної політики розробляються та в окремих випадках запроваджуються компетентними центральними органами виконавчої влади України. Так стосовно митно-тарифних заходів Міністерство економічного розвитку і торгівлі України (далі – Мінекономрозвитку), міністр якого очолює Митно-тарифну раду, та низка інших міністерств та державних органів розробляють пропозиції щодо зміни ставок мита, Міжвідомча комісія з міжнародної торгівлі, яка утворюється на базі Мінекономрозвитку, проводить відповідні розслідування, на підставі яких запроваджуються особливі види мита. Крім того, одним із прикладів заходів нетарифного регулювання є можливість Державного департаменту ветеринарної медицини України [49] обмежувати та забороняти імпорт, транзит або експорт товарів, які є об'єктами державного ветеринарно-санітарного нагляду, що потенційно можуть переносити особливо небезпечні хвороби.

Таким чином, проаналізувавши національне законодавство з питань митної справи можна підсумувати, що переміщення товарів через митний кордон України без контролю за дотриманням заходів митної політики забороняється. Такий контроль забезпечується зокрема митними органами, які здійснюють митний контроль щодо всіх товарів і транспортних засобів [30]. Крім митного товари, що переміщуються через митний кордон України, підлягають прикордонному [68], санітарно-епідеміологічному, ветеринарному, фітосанітарному, радіологічному, екологічному контролю та контролю за переміщенням культурних цінностей [30]. Разом з тим, митне оформлення товарів, тобто закріплення результатів митного контролю, здійснюється тільки після здійснення зазначених видів контролю [30], отже митні органи контролюють необхідність проходження інших видів державного контролю та результати такого контролю. Таким чином, визначаємо провідну роль митних органів в системі здійснення державного

контролю за товарами і транспортними засобами, що переміщуються через митний кордон України, та, відповідно, реалізації митної політики України.

Підсумовуючи вищезазначене, можна зробити наступний висновок: розроблення та запровадження заходів митної політики, знаходиться поза площиною митної справи. Разом з тим, беручи до уваги положення статей 11, 27 та 97 МК України митна справа є механізмом реалізації митної політики, а її сутністю є забезпечення додержання запроваджених заходів митної політики. Таким чином, на наш погляд, існує щільна кореляція між ефективністю здійснення митної справи та ефективністю митної політики держави. Зазначена теза яскраво підтверджується негативними наслідками для економіки країни та її безпеки від існування схем переміщення товарів через митний кордон з приховуванням або поза митним контролем, особливо якщо обсяги таких товарів є значними.

1.2. Функції митної служби України

Як вже зазначалось, безпосереднє здійснення митної справи законодавством України покладено на митні органи, які фактично реалізують заходи митної політики шляхом виконання покладених на них завдань [30]. Крім безпосередньо складових митної справи, митні органи виконують також наступні завдання, які більш детально розкривають зміст визначених складових: захист економічних інтересів держави, шляхом, насамперед, застосування заходів тарифного та нетарифного регулювання, сприяння захисту прав інтелектуальної власності, ведення митної статистики, ведення УКТЗЕД, забезпечення виконання зобов'язань, передбачених міжнародними договорами та інші [30]. Сукупність структурних підрозділів митної служби та регламент взаємодії між ними складає інституційно-організаційну сферу митної справи.

Здійснюючи митну справу митні органи виконують низку функцій. Однозначний підхід до переліку цих функцій в науковій літературі відсутній. Так, Держмитслужбою розглядається шість функцій митної служби:

- економіко-регуляторна;

- фіскальна;
- інформаційно-статистична;
- міжнародно-комунікаційна;
- контрольно-організаційна та захисна [24].

Разом з тим, змістовне обґрунтування виконання зазначених функцій Держмитслужбою не надається. В контексті відсутності повноважень митної служби безпосередньо на запровадження та ініціювання заходів митної політики дискусійною, на наш погляд, виступає економіко-регуляторна функція. Крім того, захисна функція реалізується шляхом здійснення належного контролю за товарами та транспортними засобами, що переміщуються через митний кордон, та боротьбою з митними правопорушеннями. Таким чином, окремо виділяти зазначену функцію вважаємо з недоцільне, оскільки її реалізація повністю залежить від реалізації інших функцій. За межами наведеної класифікації залишилась правоохоронна функція, на якій повинна бути сконцентрована особлива увага в умовах модернізації митної справи. Інформаційно-статистична функція, на наш погляд, є похідною від контрольної, фіскальної або правоохоронної, в залежності від об'єкту, щодо якого накопичується та аналізується інформація.

Окремо повинно розглядатись нормативна функція митної служби, яка, на наш погляд, полягає у впорядкуванні діяльності митних органів під час здійснення митної справи. Не дивлячись на той факт, що на сьогодні, нормативно-правове регулювання у митній сфері віднесено до компетенції Міністерства фінансів України (далі – Мінфін) [53], у Держмитслужби залишаються важелі щодо реалізації зазначеної функції у шляхом видання наказів організаційно-розпорядчого характеру та внесення пропозицій Міністру фінансів щодо нормативно-правових актів у сфері митної справи [65].

Важливо відзначити, що відповідно до ст. 19 Конституції України органи державної влади, їх посадові особи повинні діяти лише на підставі, в

межах та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [23]. Для посадових осіб митних органів такими законами, крім загальних – Кодексу законів про працю, Закону України «Про державну службу», Закону України «Про боротьбу з корупцією» тощо, є законодавство України з питань митної справи, яке складається з Конституції України, Митного кодексу України, законів України та інших нормативно-правових актів з питань митної справи [30]. Регламентуючи здійснення митної справи зазначені нормативно-правові акти входить до інституційно-правової сфери у якості формальних норм. За нашими орієнтовними підрахунками, законодавство України з питань митної справи налічує близько 50 законів України, 250 постанов Кабінету Міністрів України, 600 наказів Державної митної служби України. Крім того, слід зазначити, що відповідно до Конституції України в національному законодавстві діє примат міжнародного права, який полягає у тому, що чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України [23]. Зазначене також стосується законодавства України з питань митної справи [30]. За нашими підрахунками, міжнародну основу митної справи становить 22 багатосторонніх договорів (крім СНД), 22 багатосторонніх угоди в рамках СНД, 49 двосторонніх міжурядових угоди та 255 двосторонніх міжвідомчих угоди.

Слід також відзначити, що інституційно-правову сферу митної справи доповнюють неформальні норми, які являють собою систему цінностей та ідеалів, які спрямовують поведінку посадових осіб митної служби (табл. 1.1).

Таблиця 1.1

Інституційне середовище митної справи

Інституційно-правова сфера			Інституційно-організаційна сфера	Організаційно-економічна сфера		
Формальні норми	Неформальні норми	Механізм примусу	Структурні підрозділи митної служби	Доходи держави	Витрати держави	Інші витрати
Законодавство з питань митної справи: Конституція; Митний кодекс; Міжнародні договори; Інші нормативно-правові акти	Кодекс етики, поведінки посадових осіб митної служби, система цінностей та ідеалів; Мотивація персоналу	Механізм контролю за додержанням норм, визначена законодавством відповідальність за порушення норм	Митні органи: Спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади в галузі митної справи – Держмитслужба Регіональні митниці Митниці Митні пости Спеціалізовані митні установи та організації Митні лабораторії Порядок взаємодії	Митні платежі, справляння яких забезпечено митними органами. Доходи від реалізації конфіскованого майна Кількісний вираз ефектів для економіки держави від належної реалізації митними органами фіскальної, контролюючої та правоохоронної функцій	Витрати на функціонування митної служби, розвиток митної інфраструктури	Технічна допомога міжнародних організацій
Регламентують правове поле, яким визначено права, обов'язки, відповідальність	Спрямовують поведінку посадових осіб митної служби	Забезпечення додержання норм	Органи та установи, які є носіями зазначених норм та забезпечують функціонування митної справи	Сфера функцій митної служби	Сфера доходів митної служби	

Таким чином, інституційне середовище митної справи (табл. 1.1) складається з інституційно-правової, інституційно-організаційної та організаційно-економічної сфер. В рамках першої сфери формується морально-правове поле здійснення митної справи. В свою чергу розподіл компетенції щодо реалізації митної справи між конкретними суб'єктами її здійснення, а також створення таких суб'єктів та принципи їх взаємодії визначається в рамках інституційно-організаційної сфери. В рамках організаційно-економічної сфери митної справи відбувається формування доходної частини державного бюджету та розподіл витраток держави на інституційно-організаційну та інституційно-правову сфери. При цьому, співвідношення між витратками держави та її доходами від здійснення митної справи є одним з індикаторів ефективності її здійснення. В свою чергу, інституційно-економічний механізм модернізації митної справи полягає у системі принципів, форм, методів та інструментів, спрямованих на забезпечення завдань комплексної трансформації організації митної служби

відповідно до забезпечення економічних інтересів держави в умовах інтеграції України в глобальний економічний простір.

Розглянувши поширені підходи до тлумачення сутності митної справи, виокремивши їх переваги та вразливі сторони, визначивши місце митної справи в системі державного регулювання зовнішньої торгівлі та, зокрема, митного регулювання, визнавши базові функції митних органів, а також визначивши, як підсумок, інституційне середовище митної справи, вважаємо за необхідне більш ґрунтовно зосередити увагу на основних складових елементах митної справи.

1.3. Механізми адміністрування митних ризиків

Унікальність митниці серед інших урядових відомств полягає в тому, що вона не є ані суто внутрішньою, ані міжнародною агенцією. Утримуючи рівновагу на міждержавних кордонах, вона не лише виражає суверенітет нації, й забезпечує захист від зовнішніх загроз [15] національним митним інтересам і безпеці шляхом реалізації виваженої державної митної політики відповідно до сучасних принципів митного адміністрування та визначених стратегічних пріоритетів в галузі державної митної справи.

Одним із завдань, які вирішуються в межах управління в митній системі, як елемента або підсистеми державного управління в цілому, є адміністрування митних ризиків в системі державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності. Дана задача не є ізольованою, відокремленою від більшості інших функцій менеджменту. Постійна робота з попередження та мінімізації ризиків є невід'ємною складовою ефективного функціонування будь-якої організації, зокрема і держави, як її специфічної суспільно-правової форми, що реалізує свою правосуб'єктність через систему державного управління і регулювання.

Практичне управління ризиками має допомагати особам, які приймають рішення, робити усвідомлений вибір, визначати пріоритети дій і проводити відмінності між альтернативними діями з метою належної та ефективної обробки ризиків. Чарівної формули, за допомогою якої завжди

можна отримати правильні відповіді, не існує. Ризик-менеджмент – це образ роботи і мислення, через який можна отримати правильні відповіді на правильні питання. Ризик-менеджмент вимагає визнання того факту, що при управлінні ризиками завжди існує ризик виникнення несприятливих ситуацій [22].

Невід’ємною умовою модернізації державного управління, як зазначає у своєму дослідженні Кулик Г.Ю., є застосування менеджмент-орієнтованих методів здійснення службової діяльності посадовими особами органів державної влади, зокрема ризик-менеджменту. Ризик-менеджмент у сфері державного управління – управлінська діяльність посадових осіб органів державної влади в межах їх службової діяльності, що спрямована на зниження вірогідності виникнення несприятливих результатів та мінімізацію можливих втрат, що виникають при реалізації ризиків, шляхом виявлення, аналізу, оцінки розробки заходів впливу на ризики [65].

В цілому, управління ризиками може діяти у будь-якій організації – в ручному або автоматизованому режимі, починаючи від тактичних і закінчуючи стратегічними питаннями, та може застосовуватись практично до будь-якої ситуації, пов’язаної з прийняттям рішень. Управління ризиками у будь-якій організації складається з чітко визначених заходів, які за їх послідовної реалізації підтримують кращий процес прийняття рішень через поглиблене розуміння ризиків та їх впливу [26].

Опосередковано можна вважати, що сенс категорії «управління» у митній справі розкривається шляхом надання тлумачень поняттям «митний контроль», «митні процедури», «митне оформлення» та інші. Окремі дослідники управлінських аспектів наведених понять [8] стверджують, що, наприклад, об’єктом управлінського впливу (управління) при здійсненні митних процедур працівники митних органів, які здійснюють визначені законодавством операції під час здійснення митного контролю. Митні процедури, як сукупність певних операцій, здійснює посадова особа митного органу, при цьому лише вона приймає остаточне управлінське рішення щодо

заявленого (декларованого) товару, тому посадова особа митного органу є безпосереднім суб'єктом управління [17].

Переважна більшість функцій і завдань, покладених на органи, уповноважені на здійснення державної митної справи, мають організаційно-контролюючий характер. Контроль – це система засобів впливу керуючого суб'єкта на підконтрольні об'єкти управління, що має як зовнішню, так і внутрішню складові та відповідні форми реалізації контролюючої діяльності. Контроль, як одна з базових функцій державного управління, становить собою владно-організаційну діяльність уповноважених суб'єктів, яка має цільову спрямованість і реалізується у специфічних формах вираження, що характеризує його процесуальний та процедурний аспекти.

Діяльність, пов'язана з реалізацією функцій контролю і нагляду, сама по собі виступає засобом забезпечення режиму законності в державному управлінні, що спрямований на реалізацію нормативних приписів, в тому числі із застосуванням примусу. Митні органи наділені виключними повноваженнями щодо здійснення державної митної справи, зокрема в частині проведення митного контролю як основної форми реалізації владних повноважень, що знаходить своє зовнішнє вираження у вжитті заходів щодо забезпечення правильного застосування, неухильного дотримання та запобігання невиконанню вимог митного законодавства та створення сприятливих умов для полегшення торгівлі через спрощення митних процедур.

Традиційні процедури включають фізичний контроль за переміщенням осіб, товарів і транспортних засобів через митний кордон, здійснюваний у формі перевірок документів і фізичного огляду з метою виявлення контрабанди та порушення митних правил. Такий контроль становить одну з форм ризик-менеджменту, втім, не факт, що ефективну та продуктивну. Останнім часом збільшення складності, швидкості і обсягу міжнародної торгівлі, активізоване технологічними досягненнями, що революціонізували світову комерційну практику, справило вагомий вплив на способи виконання

митницями своїх обов'язків. Тож, як наслідок, митні адміністрації стали вводити суворіший і більш структурований підхід, заснований на управлінні ризиками [12].

У загальному вигляді управління розглядається як функція системи, що орієнтована на її адаптацію під мінливі умови зовнішнього середовища та досягнення визначених цілей організації з урахуванням відповідних факторів ризику. Як явище або як процес цілеспрямованого впливу керуючого суб'єкта управління на керований та підконтрольний об'єкт для забезпечення необхідного стану останнього, управління можливе лише за наявності відповідних чотирьох складових: об'єкта, суб'єкта, цілі управління та механізмів реалізації владного впливу, а за необхідності – примусу.

Процеси управління полягають у діях спрямованих на реалізацію функцій суб'єкта управління, які є загальновизнаними функціями, що притаманні будь-якій управлінській діяльності. До таких функцій віднесені наступні: планування, організація, мотивація та контроль. Кожна з представлених функцій управління є також певним процесом, якому притаманні основні риси всієї сукупності управлінських функцій. Разом з тим, доцільно зазначити, що рушійною силою до процесу управління є певна проблема об'єкту управління, яка підлягає вирішенню з боку суб'єкта управління [18].

Відповідно, ризик-менеджмент, як і будь-яка інша система управління, має складатися з двох підсистем: керованої підсистеми – об'єкта управління та керуючої підсистеми – суб'єкта управління. При цьому має бути дотриманий так званий закон Росса Ешбі, згідно з яким для спроможності певної системи управляти іншою, вона має бути не менш складною, ніж керована система. З точки зору механізмів адміністрування митних ризиків, регулювання зовнішньоекономічної діяльності може розглядатись як складна багаторівнева система, що включає:

наднаціональний чи глобальний рівень, що передбачає забезпечення колективної торговельної безпеки на основі діяльності

міжнародних установ й організацій, торговельно-економічних і політичних союзів й об'єднань, міжнародної стандартизації та універсалізації ризик-менеджменту, його методичного та методологічного забезпечення;

національний рівень – макрорівень, в рамках якого забезпечується, зокрема уніфікація та імплементація міжнародних норм і стандартів, відповідно до яких встановлюються загальносистемні, ключові засади та положення, що визначають механізми адміністрування митних ризиків в системі державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності;

рівень організації – операційний рівень, що передбачає наявність політики, стратегії, процедур, механізмів та методів управління організацією щодо забезпечення досягнення цілей її діяльності під впливом внутрішніх та зовнішніх підконтрольних і неконтрольованих ризик-факторів;

рівень індивіда – особистісний мікрорівень, обумовлений наявністю людського фактору з урахуванням того, що особа як індивід може одночасно виступати і об'єктом, і суб'єктом ризик-менеджменту, а також інтермедіатором особистісних та суспільних ризиків.

Ризик-менеджмент виступає відносно новим, сучасним та прогресивним напрямом у теорії та практиці управління організаціями. Найрізноманітніші концепції управління ризиком прийняття рішень виникли в результаті аналізу найбільш примітивних ігор [16]. Осмислення важливості управління ризиками як засобу стабільності виробництва виникає на початку ХХ ст. У 50-ті роки минулого століття зародився професійний підхід до управління не лише фізичними, а й фінансовими ризиками [37], поклавши початок зародження ризик-менеджменту як системного підходу та нового напрямку в теорії та практиці управління. У 1955 році професором Уейном Снайдером вперше було запропоновано термін «ризик-менеджмент», а Рассел Галлахер рік потому дав обґрунтування професії ризик-менеджера. Формально саме ці події пов'язуються з початком узагальнення та активного аналізу всіх накопичених знань про ризики, чим було започатковано формування нової управлінської науки. Починаючи з кінця століття

управління з урахуванням ризиків стає фундаментальною філософією керування організаціями й однією з найважливіших функцій менеджменту, зокрема в сфері державного управління. Оскільки ризикові ситуації мають місце у будь-якій сфері суспільних відносин, в тому числі у сфері державного управління, постає необхідність визначення співвідношення менеджменту та державного ризик-менеджменту в галузі митної справи та ЗЕД. Митний менеджмент може розглядатись як раціональне управління митною організацією, взаємопов'язане з покращенням організації митної діяльності на підставі впровадження нових принципів, форм, структур і методів управління відповідно до вимог зовнішнього та внутрішнього середовища [67].

Суттю управління ризиками є систематичне застосування управлінських процедур і методів, які надають у розпорядження митних служб інформацію, необхідну для роботи з транспортними операціями або товарними партіями, які становлять певний ризик. «Отже, використання терміна «управління ризиками» прямому його розумінні (управляти ризиками) виявляється не дуже коректним. Точніше його слід було би називати «управління ризиковими ситуаціями» – приходять до висновку доктори Пашко П.В., Бережнюк І.Г. та інші автори відповідного дослідження [72].

Ризик-менеджмент розглядається в науковому контексті виходячи з багатьох підходів. Та переважно він ототожнюється з певним організаційним процесом впливу на підконтрольні об'єкти задля подолання ризиків, а також мінімізації шкоди або збитків і таке інше. Проведене Джумурат О.В. дослідження, показало тенденцію до активного запровадження досягнень ризикології в практику державного управління. Наукові досягнення ризикології як напряду наукових досліджень поширюються в усіх сферах державного регулювання [38].

Зазначаючи, що, власне, визначення категорії «ризикологія в митній справі» запропонував Бережнюк І.Г., Джумурат О.В. робить висновок:

«Ризикологія в митній справі порівняно нова галузь досліджень, спрямована на вивчення чинників ризикованості певної фахової діяльності, розробляє технологічний і методичний інструментарій аналізу й оцінки ризиків в діяльності митних органів. Звідси предметом ризикології в митній сфері є митний ризик, який розглядається насамперед як різновид соціально-економічного ризику» [38].

Сьогодні поряд з домінуванням управлінської стратегії ризик-менеджменту також обґрунтовується і право на реалізацію стратегії, орієнтованої на «шанс-менеджмент», в тому числі відносно митної справи. «Шанс-менеджмент» є таким же прийнятним для наукового та практичного обороту поняттям, як і «ризик-менеджмент». Більш того, індивіди орієнтуються на вдачу, на вигоду, оминаючи небезпеки, нейтралізуючи ризики та страхи. Якщо не враховувати, що вірогідність реалізації удачі одного учасника події з протилежними інтересами, є ймовірністю втрат для іншого, то зберігаються підстави і далі залишатись у сфері неефективного митного ризик-менеджменту [75]. Такі підходи мають право на існування, однак вони не виходять за межі загальної теорії управління і ризик-менеджменту зокрема.

Спираючись на свої знання, досвід та отримувану інформацію, митниці завжди застосовували процедури, спрямовані на виявлення протиправних дій, та прагнули тим самим знизити свої ризики. Неналежне врахування митних загроз призводить до негативних наслідків у вигляді незабезпечення національних митних інтересів і безпеки держави. Пасивному ставленню до ризику приходять на зміну активні цілеспрямовані методи управління з урахуванням ризику – ризик-менеджмент, кінцева мета якого має відповідати цільовим функціям і завданням митної системи, визначеним законодавством з питань державної митної справи.

Як і будь-яка інша організація, митні відомства мають управляти ризиками, що виникають у процесі їх діяльності. Однак управління ризиком можливе лише за умови, коли джерело ризику доступне для впливу з боку

керуючого суб'єкта. Якщо природні ризики недоступні впливові і не залежать від владної волі керуючого суб'єкта, то і управляти ними не можливо. Відповідно, про управління можна умовно вести мову лише щодо опосередкованих людською діяльністю ризиків. Деякі автори вважають, що словосполучення «управління ризиком» не має змісту, що обумовлено неможливістю управління невизначеністю або ймовірністю настання випадкових подій та пов'язаних з ними збитків.

Можливо, наявність даної дилеми обумовлена особливостями дещо некоректного перекладу відповідної англомовної термінології з ризик-менеджменту, запозиченої вітчизняною науковою доктриною з прогресивнішої англомовної літератури та документації, а також частковим ігноруванням її специфіки. Зокрема, «risk management» повсякчас перекладається як «управління ризиками». Та яким чином, однак, можна управляти у принципі некерованими явищами, обставинами, подіями, процесами, ситуаціями тощо?

Для зручності в англійській мові замість складного визначення «управління з урахуванням ризику» традиційно використовують його аналог – ризик-менеджмент, що у перекладі трансформувалось в «управління ризиками» та набуло широкого вжитку не лише в науці, а й у законодавстві. Тому використовуючи даний термін, слід враховувати, що це не лише безпосереднє управління ризиками, а керування організацією з урахуванням ризику [37], відповідний змістовно найбільш точний, коректний та ємкий у відповідному контексті аналог якому – адміністрування ризиків, що підкреслює державну правосуб'єктність даної управлінської діяльності.

Такий підхід відповідає й узгоджується з оновленим термінологічним словником серії міжнародних стандартів із управління ризиками ISO Guide 73:2009 [20], згідно з яким ризик-менеджмент визначено як скоординовані дії чи-то діяльність щодо керівництва та управління організацією з урахуванням ризику. Разом з тим, у даному стандарті одночасно використовуються як поняття «risk management», так і «managing risk», де перше у загальному

значенні відноситься до архітектури (принципи, система та процес) задля ефективного управління ризиками, а друге – до застосування цієї архітектури відносно окремих ризиків.

Ризик-менеджмент визначається ВМО [11] як базисний принцип сучасних методів митного контролю, що забезпечує можливість оптимальним чином використовувати митні ресурси, не зменшуючи при цьому дієвості митного контролю, а також звільняє більшість учасників зовнішньо-торговельної діяльності від надмірних бюрократичних формальностей.

Управління ризиками не треба плутати з оцінкою ризиків, яка складається з ряду технічних процесів, призначених для визначення і кількісного виміру окремих ризиків [26] та охоплює собою ідентифікацію, аналіз та порівняльну оцінку ризику, що відповідно визначаються як взаємопов'язані процеси щодо: визначення, складання переліку та опису елементів ризику; дослідження природи і характеру ризику та визначення його рівня; порівняння результатів аналізу ризику з критеріями ризику для визначення його прийнятності.

Всесвітня митна організація, власне, визначаючи ризик-менеджмент як систематичну реалізацію методів і процедур управління, що забезпечують митні органи інформацією, необхідною для вжиття відповідних заходів до переміщень чи окремих видів вантажів, які становлять ризик, розкриває його з трьох позицій: по-перше, як набір операцій з оцінки ризиків, а по-друге, як один з основоположних принципів всієї управлінської діяльності, по-третє, як організаційний елемент, що реалізує даний принцип [29].

Разом з тим, сьогодні ВМО, охоплюючи обидва основні види ризику для митних адміністрацій – як потенційне недотримання митного законодавства, так і потенційну неспроможність забезпечити сприяння міжнародній торгівлі, розширює зміст ризик-менеджменту у митній справі та визначає його у Компендіумі з управління ризиками [24] як скоординовану

діяльність адміністрацій з диригування та контролю ризиків. Водночас ВМО визначає ряд керівних принципів ризик-менеджменту:

ризик-менеджмент має сприяти кращому досягненню визначених цілей організації;

ризик-менеджмент має входити як невід'ємна частина до всіх організаційних процесів, зокрема до стратегічного планування;

ризик-менеджмент має допомагати особам, які приймають рішення, робити усвідомлений вибір, визначати пріоритетність дій і виділяти серед альтернативних варіантів адекватні та ефективні заходи з мінімізації ризику;

ризик-менеджмент має бути систематичним, структурованим і своєчасним;

ризик-менеджмент завжди має ґрунтуватись на найкращій наявній інформації, отриманій за результатами аналітичної роботи та з таких джерел, як дані про минулі події, досвід, інформація (зворотний зв'язок) зацікавлених сторін, спостереження, прогнози, експертні оцінки;

ризик-менеджмент має бути динамічним, ітераційним і реагувати на зміни;

при управлінні ризиками слід урахувувати людські та культурні фактори, визначаючи можливості, уявлення і наміри «зовнішніх» і «внутрішніх» осіб, що можуть сприяти або перешкоджати досягненню цілей митної адміністрації.

Аналіз підходів до ризик-менеджменту в митних адміністраціях – членах ВМО [20] виявив, що 83% охоплених дослідженням адміністрацій мають власні формальні визначення даного процесу. Такі визначення мають певні відмінності, однак їм властиві і певні спільні ознаки. Більшість з них характеризується через систематичне здійснення процедур управління ризиками, зокрема ідентифікації, оцінки та їх постійного моніторингу з метою забезпечення ефективнішого і результативнішого виявлення ризиків та попередження порушень митного законодавства.

Адміністрування митних ризиків вимагає від керівництва та співробітників розуміння характеру ризиків у відповідних областях, а також систематичного визначення, аналізу, оцінки, вжиття заходів, моніторингу та перевірки стану ризиків. Цей процес забезпечує точними та захищеними інструментами для надання допомоги у прийнятті рішень. Стратегії ризик-менеджменту мають передбачати чіткі та досяжні цілі, засоби та критерії оцінки роботи. Тут задіяні багато аспектів: нормативні положення, наявність узгодженої стратегії, критерії для визначення областей підвищеного ризику, процес управління ризиками, прядок співпраці та внутрішньої взаємодії, відносини з громадськістю та торговельними колами, а також обладнання, оснащення та ступінь комп'ютеризації [21].

Прийняття ризик-менеджменту в якості організаційної філософії забезпечує підвищення ефективності і дієвості процесів державного управління у цілому. Кожній митній адміністрації слід виробити свою політику ризик-менеджменту з урахуванням своїх стратегічних цілей, завдань і відповідних планів [9]. Декларація загальних намірів і керівних принципів діяльності з управління ризиками становлять політику ризик-менеджменту, яка, вочевидь, має бути невід'ємною частиною державної митної політики, спрямованої на захист митних інтересів і безпеки держави, регулювання зовнішньоекономічної діяльності та інтеграції України у світовий економічний простір.

Адміністрування ризиків слід розглядати не у вигляді певного окремого, самостійного напрямку роботи, а як невід'ємну частину митного адміністрування цілому як системи адміністративно-управлінських методів, засобів, технологій і процедур здійснення державної митної справи відповідно до визначених пріоритетів державного управління в митній галузі та регулювання зовнішньоекономічної діяльності. У сучасних умовах адміністрування митних ризиків має становити ретельно планований, послідовний і систематичний процес, головне завдання якого органічно

вписується у загальну проблему ефективності функціонування митних органів.

Такий процес визначається відповідно до ISO Guide 73:2009 як взаємопов'язані дії щодо обміну інформацією, консультаціями, встановлення цілей, областей застосування, ідентифікації, дослідження, оцінки, обробки, моніторингу та аналізу ризику, що виконуються у відповідності з політикою, процедурами і методами менеджменту організації. Політика ризик-менеджменту вимагає систематичного застосування органами, уповноваженими на здійснення державної митної справи, процедур превенції і мінімізації ризиків на всіх рівнях і напрямках функціонування митної системи. Даний фундаментальний підхід несе в собі потенціал радикального підвищення ефективності державного регулювання та митного адміністрування.

Проведення державної митної політики на засадах реалізації принципів і методів ризик-менеджменту відображає фундаментальні зміни в напрямку підвищення ефективності митних процедур та оцінки такої ефективності, а також у взаємовідносинах між владою в особі уповноважених контролюючих органів та приватним сектором, партнерство з яким забезпечить перші достатні знання комерційних операцій, що сприятиме у фокусуванні на комерційних операціях з підвищеним ступенем ризику задля забезпечення додержання режиму законності та нормативних приписів.

Для розуміння ролі, яка відводиться технологіям ризик-менеджменту в сучасній практиці митного адміністрування, слід розглядати дане питання дещо ширше, а саме у контексті побудови системи забезпечення дотримання вимог митного законодавства, що базується на управлінні ризиками. Таке управління ґрунтується на декількох ключових напрямках, які можна розбити на чотири основні категорії: законодавчу базу країни, адміністративне управління, управління ризиками та технологічні рамки, прийняті митними органами. У сукупності ці чотири категорії становлять ключові фактори, що

визначають яким чином транскордонні потоки можуть бути прискорені і яким способом може здійснюватися митний контроль [22].

Стратегія управління дотриманням вимог митного законодавства потребує комплексного підходу до управління ризиками, що охоплює всі рівні управління митної служби – від керівника митної служби до «лінії кордону». Вже недостатньо управляти ризиками на рівні окремого напрямку роботи. Цілісний підхід до управління ризиками потребує постійної оцінки потенційних ризиків для управління на всіх рівнях та подальшої агрегації результатів на організаційному рівні з метою сприяння встановленню пріоритетів і поліпшення процесу прийняття управлінських рішень.

Такий підхід вимагає міцної та надійної організаційної структури ризик-менеджменту, яка дозволить співробітникам всіх рівнів приймати рішення на підставі оцінки ризиків структурованим і систематичним чином. Така структура також дозволяє співвідносити ризик-менеджмент з загальними цілями служби, її основною діяльністю, стратегічним керівництвом, оперативними практиками і внутрішньою культурою. З метою забезпечення врахування ризик-менеджменту при визначенні пріоритетів та розподілі ресурсів, він має бути включений в існуючі структури керівництва і прийняття рішень як на оперативному, так і на стратегічному рівні [47].

Таким чином, кожна митна адміністрація, яка обирає прогресивний шлях здійснення митного контролю, заснованого на результатах аналізу та оцінки ризиків має приділяти увагу розвитку кожному з напрямків, оскільки, якщо хоч одному з них будуть прогалини – це вплине на процес в цілому. Підхід щодо організації ризик-менеджменту, запропонований у Компендіумі з управління ризиками [41], може бути реалізованим на всіх стадіях митного контролю, зокрема безпосередньо в пунктах пропуску через митний кордон. Саме в цьому вбачається подальша перспектива, оскільки розбудова комплексної системи адміністрування митних ризиків є актуальним питанням сьогодення та визначеним пріоритетом державної митної політики.

Якісний організаційний ризик-менеджмент виступає фундаментальною основою ефективної управлінської діяльності. Впровадження у практичну діяльність ризик-орієнтованого підходу та принципів комплексного ризик-менеджменту забезпечує митній адміністрації засобами досягнення правильного балансу між спрощенням умов торгівлі та нормативним контролем у процесі реалізації правоохоронної та, на противагу їй, стимулюючої функцій. Сприяння законній торгівлі і контроль за її здійсненням не перебувають у конфлікті чи протиріччі, що забезпечує більш ефективне виконання митних процедур за рахунок їх розумного і виваженого поєднання та лімітування.

Ризик-менеджмент сьогодні є ключовим елементом у досягненні поставлених цілей і завдань, у першу чергу забезпечення режиму законності, і отже, має стати невід'ємною частиною програми митного контролю в сучасній митній адміністрації. Адміністрування митних ризиків передбачає наявність у розпорядженні достатніх ресурсів, які дозволяють відповідним чином впливати на ризик. При застосуванні ризик-менеджменту, як методу, який може бути пов'язаний з будь-яким видом діяльності, функцією або процесом для мінімізації потенційних втрат [26], необхідно знайти баланс між витратами і вигодами, оскільки очевидно, що однакове ставлення до ризиків не економічно ефективним. Необхідні критерії для прийняття рішення про те, що становить прийнятний або неприйнятний рівень ризику [11].

Прагнучи до забезпечення розумного балансу між регулятивним контролем і полегшенням торгівлі, митниця стикається з необхідністю одночасно управляти двома типами ризиків – потенційною нездатністю спростити умови зовнішньої торгівлі та можливим недотриманням митного законодавства. Використання ризик-орієнтованого підходу в системі митного регулювання дозволяє збалансувати суперечливість функцій органів митного контролю [38]. Зокрема, функція сприяння діяльності суб'єктів ЗЕД з позиції мінімізації податкового навантаження є конфліктною стосовно фіскальної

функції, а в плані лібералізації митних процедур – суперечлива щодо правоохоронної функції [9]. Застосування принципів ризик-менеджменту забезпечує засобами досягнення такого балансу.

Враховуючи зазначене та виходячи з вище запропонованого підходу щодо змісту митних ризиків, визначаємо адміністрування митних ризиків як процес реалізації компетентними суб'єктами ризик-орієнтованої стратегії, пов'язаний із забезпеченням прийняття ефективних управлінських рішень, спрямованих на адекватне ступеню небезпек регулювання ризикової ситуації в галузі державної митної справи. Аналіз та управління ризиками в галузі державної митної справи забезпечується через відповідні механізми державного управління. Відповідно, постає необхідність щодо визначення змісту таких механізмів в системі державного регулювання ЗЕД та митного адміністрування.

Механізм як такий, згідно зі словниковими трактуваннями, становить собою систему або внутрішній устрій, що визначають порядок якого-небудь виду діяльності або процесу [8]; систему функціонування чого-небудь, апарат якого-небудь виду діяльності. Слово «механізм» (від гр. μηχανή *mechané* – машина) – система тіл, що призначена для перетворення одного або декількох тіл у потрібний рух інших тіл [44]. Воно також може бути визначене як «знаряддя», призначене для забезпечення реалізації певного виду діяльності чи його окремого напрямку або процесу.

Враховуючи зазначене, механізми державного управління, засновані на принципах митного ризик-менеджменту – механізми адміністрування митних ризиків, визначаємо як відповідним чином упорядковану сукупність елементів і системоутворюючих компонентів, об'єднаних внутрішніми та зовнішніми організаційно-правовими зв'язками, що у своїй єдності забезпечують адміністрування митних ризиків, тобто процес реалізації компетентними суб'єктами ризик-орієнтованої стратегії, пов'язаний із забезпеченням прийняття ефективних управлінських рішень, спрямованих на

адекватне ступеню небезпек регулювання ризикової ситуації в галузі державної митної справи.

1.4. Зарубіжний досвід формування ризик-менеджменту в структурі митного адміністрування

Забезпечення вірного застосування, неухильного дотримання й запобігання невиконанню митного законодавства – з однієї сторони та сприяння законній торгівлі – з іншої, обумовлює необхідність удосконалення системи державного управління у контексті інтеграції України до світового економічного простору, в тому числі у частині гармонізації національного митного законодавства й імплементації міжнародних норм і стандартів з питань митного ризик-менеджменту, а також позитивного досвіду і кращої світової практики, відповідним чином адаптованих під специфіку й особливості вітчизняної системи державного регулювання та митного адміністрування. Стрімка позитивна динаміка обсягів міжнародної торгівлі має характерну особливість – зростання рівня навантаження на митницю. Досвід багатьох країн показав, що навіть із збільшенням кількості співробітників неможливо впоратися зі зростаючим обсягом товаропотоків. Більше того, відповідно до міжнародних підходів, митні служби мають, з одного боку використовувати захисні механізми щодо потрапляння в країну небезпечних товарів і тим самим діяти в інтересах усього населення, а з іншого – дотримуватися інтересів бізнесу, забезпечивши мінімізацію адміністративних бар'єрів [2, 10]. Використання абсолютно нових підходів до здійснення державної митної справи визначає необхідність впровадження сучасних механізмів адміністрування митних ризиків, що відповідає прийнятим Україною на себе міжнародним зобов'язанням та впливає з міжнародних стандартів і рекомендацій. Митне законодавство різних країн має суттєві відмінності, проте значною мірою загальні підходи та принципи митного регулювання є доволі схожими, оскільки всі митні адміністрації прагнуть уніфікувати національне законодавство з міжнародними нормами,

стандартами і рамками задля забезпечення інтеграції до світового економічного простору.

Основоположною теоретичною базою застосування ризик-менеджменту всіма провідними митними адміністраціями світу сьогодні визнаний міжнародний стандарт ISO 31000:2009 [25], розроблений за участі митних служб Австралії та Нової Зеландії. На сьогодні практично всі міжнародні стандарти у сфері застосування митного ризик-менеджменту засновані на багатолітньому досвіді роботи Австралійської Митної та Прикордонної служби (Australian Customs and Border Protection Service – ACBPS) та Митної служби Нової Зеландії (New Zealand Customs Service – NZCS), що робить їх прикладом одних з кращих у світі структур подібної компетенції.

Управління ризиками в процесі діяльності ACBPS включає чітко визначені заходи, які при їх послідовній реалізації забезпечують оптимальний процес прийняття рішень шляхом поглибленого розуміння ризиків і їх впливу на зовнішньоторговельний обіг. Австралійський Уряд першим у світі в 1996 році усвідомив важливість застосування системи управління ризиками на загальнодержавному рівні з метою спрощення та підвищення ефективності діяльності всіх державних структур, зокрема виявлення проблемних областей, їх оперативного усунення, а також недопущення подібних ситуацій в подальшому разом зі скороченням державних витрат на ці цілі [63].

Безпосереднє застосування системи на окремих митних постах у Австралії стало реалізовуватись в 1994 році, однак використання всього потенціалу і потужностей системи почали впроваджувати в практику діяльності Служби в 1996 році. Необхідність практичного впровадження принципів митного ризик-менеджменту та детальний опис даного процесу (рис. 1.2), основою якого слугував австралійсько-новозеландський стандарт AS/NZS 4360 [18], в подальшому включений до Рекомендацій з ризик-

менеджменту ВМО та інтегрований до глави 6 Кіотської конвенції, було визначено у рапорті Національного бюро аудиту [27].

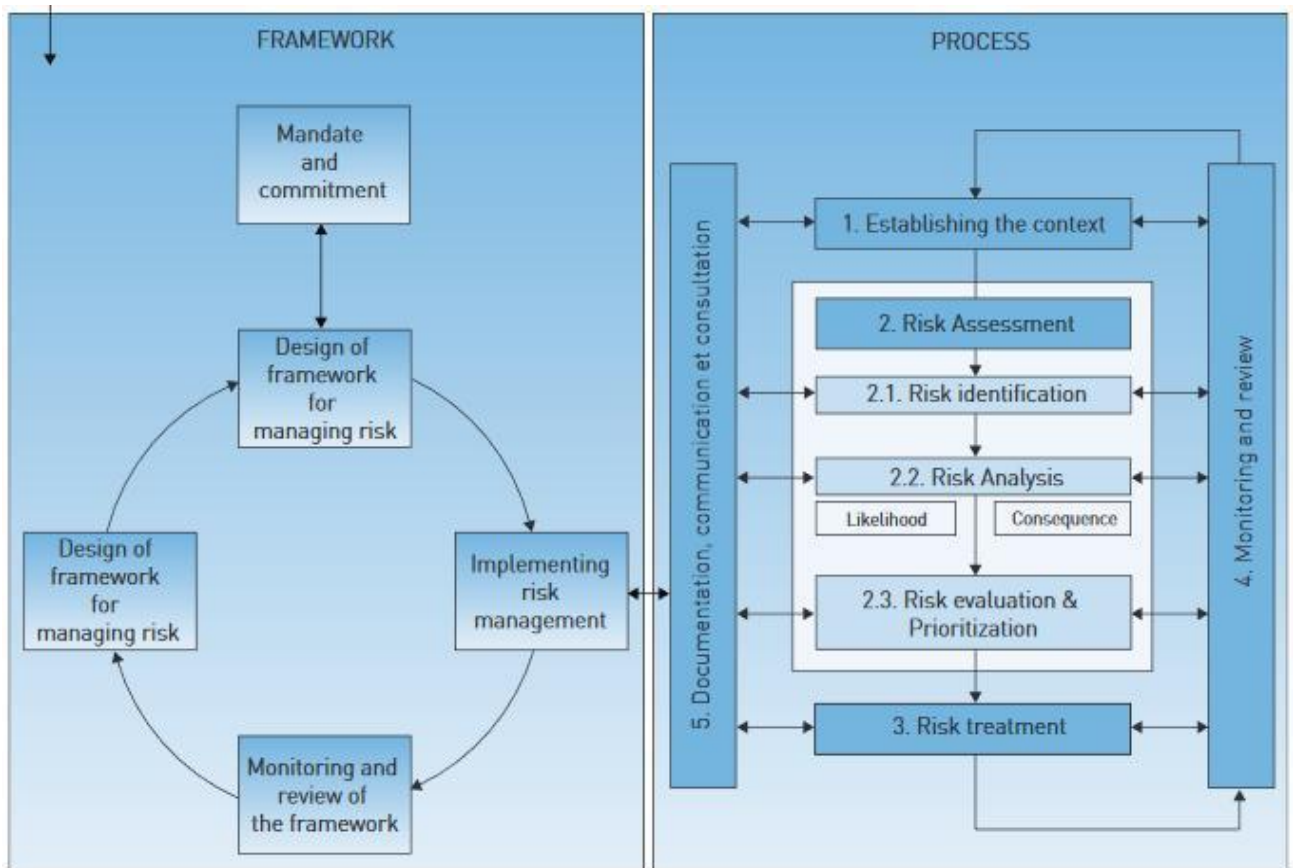


Рис. 1.2. Процес ризик-менеджменту

Усвідомлюючи необхідність переходу на нову філософію організації діяльності та зміщення акцентів від фізичних перевірок і конкретних операцій до управління ризиками та діяльності суб'єкта в цілому, було проведено реструктуризацію ключових для зовнішньоекономічної діяльності Австралії областей господарювання, в цілях поглибленого аналізу кожної з яких на базі митної служби були створені Національні бізнес-центри, а також Бюро сприяння торгівлі, на яке було покладено здійснення координації розроблення, перегляду та аналізу показників ефективності національних стратегій та стандартів [50] усього спектру ризиків було сформовано одинадцять найбільш пріоритетних областей ризик-моніторингу, в тому числі такі, як: морська безпека, тероризм, контрабанда наркотичних засобів, прекурсорів й тютюну, нелегальне переміщення валютних цінностей а також

осіб через морський та повітряний простір тощо. Для кожної з зазначених областей передбачалось чотири типових напрямки накопичення інформації з метою застосування системи управління ризиками:

детальне вивчення статистики товарообігу в кожній області, з виявленням п'ятдесяти найбільших учасників зовнішньоекономічної діяльності;

ведення єдиного національного реєстру ризиків та реєстру ризиків в кожній області, що включає оцінки ймовірностей ризикових ситуацій і розмір збитку для держави в разі їх реалізації, а також оцінку пріоритетів в кожній області;

постійна актуалізація національного профілю ризику, що містить профілі ризику для кожного з конкретних ризиків;

розроблення правил щодо вжиття заходів з оптимізації ризиків відносно кожної області.

Процес управління ризиками в АСВПС передбачає загальне керівництво з імплементації та реалізації ризик-менеджменту, що виражається через методологію семи чітко визначених циклічних кроків, які забезпечують прийняття кращих рішень, надаючи розуміння ризиків та їх впливу: встановлення контексту; ідентифікація ризику; аналіз ризику; оцінка ризику; вжиття заходів відносно ризику; взаємодія (комунікація) та консультування; моніторинг та аналіз результатів. З метою забезпечення безпеки та комерційних інтересів, що здійснюється на основі захисту кордонів, спрямованого на підтримку законної торгівлі та подорожей, АСВПС було запроваджено п'ять ключових програм (пріоритетних напрямів) діяльності: Passenger facilitation, Trade facilitation, Border protection and enforcement, Civil maritime surveillance and response, Border-related revenue collection.

Митна служба Нової Зеландії, виступаючи поряд з АСВПС співзасновником вищезазначених Стандартів, безумовно, є показовою з точки зору впровадження та розбудови механізмів митного ризик-

менеджменту. До впровадження NZCS у 1981 році першої комп'ютерної системи CASPER процес митного оформлення вантажів займав до 10 днів і передбачав перевірку близько 60 документів. Зазначена система автоматизації торговельного процесу, що стала платформою для впровадження принципів випадкового відбору та виявлення високо ризикових товарів, функціонувала 16 років після чого була виведена з експлуатації у зв'язку з високою вартістю її обслуговування та неможливістю адаптації під нові мінливі ринково-економічні умови.

Зазначеними змінами було обумовлено впровадження у 1990 році Програми митної модернізації (CusMod Program), реалізація якої призвела не лише до впровадження новітніх інформаційних систем і технологій, а й обумовила встановлення пріоритетів з управління ризиками на національному рівні на основі державних пріоритетів щодо захисту й безпеки кордонів. Сьогодні ризик, з позиції NZCS, визначається з точки зору ймовірності: відсутня ймовірність, незначна ймовірність, ризик ймовірний, ризик значно ймовірний, практично визначений, а також наслідків його можливої реалізації: незначні, помірні, значні, тяжкі, дуже тяжкі. Така ймовірність підлягає кількісному та якісному обчисленню (оцінці) [50].

Управління ризиками становить логічний, системний метод, що ґрунтується на ідентифікації, аналізі, оцінці, усуненні, моніторингу та контролі ризиків й забезпечує зменшення втрат та збільшення вигод. Управління ризиками в митній галузі розглядається NZCS як певна культура, процеси, системи й структури, розбудова яких спрямована на управління потенційними ризиками та їх несприятливими наслідками, та здійснюється з урахуванням встановлених на національному рівні пріоритетних напрямів функціонування NZCS: торгівля, подорожі, захист (безпека) та збори, а також визначення об'єктами контролю: осіб, товарів і транспортних засобів [7].

У структурі NZCS функції з оцінки, встановлення пріоритетів та розроблення рекомендацій з усунення ризиків здійснює спеціальна розвідувальна група, відповідальна за оцінку, встановлення пріоритетів та

розроблення рекомендацій з усунення виявлених ризиків. Функціонування групи засновується на фундаментальному принципі: ті, хто оцінюють ризик, не повинні здійснювати управління ним. Оцінку загроз та визначення ризиків, пов'язаних з кордоном, здійснює створений у 2010-2011 роках Integrated Targeting and Operations Centre (ІТОС), що відповідає за розподіл ресурсів, спрямованих на забезпечення ефективності даного процесу. Вся інформація стосовно окремих осіб, товарів і транспортних засобів, що становлять ризик, акумулюється в ІТОС в цілях планування, ініціювання та координації відповідних заходів реагування на операційному рівні.

Одним з найважливіших напрямів розвитку NZCS є розбудова Єдиної системи управління кордонами (Joint Border Management System – JBMS) з метою заміни застарілих та обмежених систем, що використовуються різними відомствами, а також забезпечення міжвідомчого підходу до оцінки та визначення ризиків, пов'язаних з кордоном. JBMS становить собою систему забезпечення інтегрованого управління кордонами на основі використання новітніх інформаційних технологій, спрямовану на забезпечення NZCS та Міністерства промисловості повною інформацією для оцінки ризиків.

Таким чином, АСВПС та NZCS фактично є загально визнаними лідерами не лише у галузі впровадження ризик-менеджменту в практику здійснення митного контролю на базі новітніх інформаційних технологій, а й у напрямку стандартизації процедур управління ризиками. Зазначені стандарти, спрямовані на забезпечення балансу між сприянням законній торгівлі та забезпеченням безпеки переміщень, прискорення та підвищення товарообігу, вимагають свого впровадження у вітчизняну практику здійснення державної митної справи, зокрема в частині приведення у відповідність процесу управління ризиками, розбудови програмно-інформаційного забезпечення автоматизації митного контролю та прийняття ефективних управлінських рішень.

Окремо зупинимося на провідному досвіді США, де обсяг витрат на розгортання автоматизованих систем управління ризиками становив понад три мільярди доларів. Такі інвестиції, безумовно, виправдані. Так, реалізація відповідних заходів забезпечила можливість щорічно пропускати понад 20 млн. партій товарів. Такий обсяг був би неможливим без використання автоматизованої системи митного контролю та оформлення, а також без створеної на її базі дієвої системи управління та аналізу ризиками.

Функції з забезпечення безпеки кордонів та захисту економічних інтересів США через реалізацію торговельної, митної та міграційної політики, зокрема на основі використання механізмів управління ризиками, покладені на Митне та прикордонне відомство (U.S. Customs and Border Protection – U.S. CBP), що є найбільшою комплексною структурою Департаменту національної безпеки (U.S. Department of Homeland Security – U.S.DHS). У зв'язку з подіями 11 вересня, 2001 року при DHS був створений Національний цільовий центр (National Targeting Centre – NTC), функціонуючий у режимі роботи 24x7 за двома ключовими напрямками: вантажі (cargo – NTC-та фізичні особи (passengers – NTC-P), на який покладалося виконання функцій, зокрема з аналізу та оперативного контролю за ризиковими переміщеннями та тактичної роботи з виявлення ризиків.

Весь процес митного контролю та оформлення побудований на застосуванні системи управління ризиками. На центральному рівні, в цілях визначення методик обробки інформації з автоматичного виявлення ризиків та їх оцінки на основі системи підсумовування балів і обчислення показників рівня ризику, здійснюється стратегічна робота з розроблення й контролю за застосуванням моделей ризиків, що передбачають аналіз всіх елементів ланцюга поставки: відправник, перевізник, експедитор, одержувач, контрактодержатель, товар, маршрут тощо. Розроблена або скоригована модель ризику вноситься до системи для подальшої автоматичної обробки інформації.

В автоматичному режимі оформляється приблизно 98% зовнішньоторговельних операцій. Автоматизована система аналізу та управління ризиками, оперуючи однією з найбільших у світі за обсягом базою даних, забезпечує здійснення митного контролю й оформлення повністю в автоматизованому режимі, та комплексно містить чотири елементи:

- формування бази даних та збір інформації;
- аналіз та оцінка ризиків;
- вжиття заходів зі зниження ризиків;
- контроль та доповідь.

Після збору даних наступним кроком є аналіз і визначення можливих порушень законодавства. Хронологічний аналіз інформації й тенденцій, а також застосування диференційованого підходу до значущості тієї чи іншої поставки дозволяє сконцентрувати ресурси на області найбільшого потенційного ризику. Якщо інформація вказує на наявність проблеми, то враховуються наступні факти: значимість проблеми; кількість залучених митних органів; ціна та обсяг поставок; кількість задіяних підприємств; закони і правила, які можуть бути порушені; комерційні збитки; залучення інших митних органів; одиничність чи типовість порушення; аналіз прийнятих рішень. У процесі аналізу мають бути встановлені причини ризику, розроблені ефективні заходи й виділені достатні для усунення ситуації ризику ресурси, в процесі чого враховуються такі фактори, як можливості й рівень підготовки співробітників, витрати, заходи виконання тощо [50].

Етап оцінки ризиків включає: застосування автоматизованих систем; визначення значущості порушень; виявлення категорій ризиків; використання примусових заходів; дії митної інспекції. Визначення значущості видів можливих порушень служить для прийняття відповідного рішення щодо: пропуску, проведення документальної перевірки, огляду чи застосування інших заходів митного контролю. Після опрацювання

результатів виявлених ризиків, інформація надходить у базу даних автоматизованої системи управління ризиками, що забезпечує зворотний зв'язок та постійне коригування профілів. Післяопераційний контроль проводиться з метою встановлення ефективності і результативності реалізованих заходів впливу [10, 14].

U.S. CBP будує свою діяльність на використанні високотехнологічних автоматизованих інформаційних систем, заснованих на реалізації принципів управління ризиками, зокрема Автоматизованої цільової системи (Automated Targeting System – ATS), що забезпечує автоматичний аналіз та оцінку ризиків поставок та переміщень за п'ятьма основними напрямками: експорт; імпорт; сухопутні кордони; повітряні/морські кордони; виявлення та аналіз ризиків по чотирьох попередніх областях, на основі інформації від правоохоронних органів, розвідки та інших джерел в цілях забезпечення прийняття рішень щодо необхідних та достатніх заходів реагування.

Таким чином, U.S. CBP, концентруючи увагу та акумулюючи свої потужності саме на забезпеченні транскордонної безпеки з використанням новітніх інформаційних технологій, робить США однією з передових країн світу у сфері впровадження ризик-менеджменту в практику діяльності митних органів. Підвищенню ефективності виконання завдань митними органами, зокрема щодо забезпечення національних митних інтересів і безпеки, має сприяти прийняття відповідної стратегії, заснованої на фундаментальному принципі ризик-менеджменту, що відповідає положенням Кіотської конвенції щодо прийняття стратегії для підтримки системи управління ризиками, що ґрунтується на системі засобів оцінки ймовірності правопорушень, а також запозичення практики організації функціонування національних цільових центрів та автоматизованих систем націлювання по ризиках.

Впровадження механізмів митного ризик-менеджменту на загальнодержавному рівні є необхідною передумовою досягнення стратегічних цілей управління, які стоять перед митними адміністраціями

країн ЄС, що забезпечує досягнення балансу між безпекою та сприянням законній торгівлі. Результатом роботи над структурою процесу управління ризиками, комплексно розпочатої 2000 року проектними групами «Customs 2002», стало розроблення Рамкових стандартів з управління ризиками [19], що визначили ключові елементи процесу управління ризиками та заклали підвалини для подальшого розвитку ризик-менеджменту для проектної групи «Customs 2007».

Базовим регуляторним актом, що закріплює ключові положення з управління ризиками митними адміністраціями країн-членів та забезпечення безпеки кордонів ЄС, є Митний кодекс Співтовариства [22]. Відносно країн, орієнтованих на приєднання до ЄС, серед яких й Україна, на основі кращих європейських практик Єврокомісією було розроблено практичні рекомендації для 22 ключових областей митного регулювання, зокрема управління ризиками, які спрямовані на модернізацію митних служб відповідно до вимог ЄС [19].

Аналіз низки документів [19] засвідчує, що управління ризиками в країнах ЄС спрямоване на визначення не так товарних властивостей вантажів, як на оцінку діяльності конкретних учасників зовнішньоекономічної діяльності, оскільки адекватне розуміння діяльності суб'єктів зовнішньоторговельних відносин є одним з базових принципів організації сучасних систем управління ризиками, зокрема застосовуваної в ЄС.

Процес управління ризиками регулюється на міжнародному, європейському та національному рівнях, що підкреслює рекомендаційний характер застосовуваної європейської системи управління ризиками, чим обумовлюється той факт, що структура управління ризиками розглядається в ЄС в якості гнучкої, такої, що не заміщує національну систему, а формує загальний підхід до управління ризиком. Зазначене свідчить, що послідовність розбудови управління ризиками, визначена в Керівництві ЄС з

управління ризиками, має рекомендаційний характер для митних служб країн ЄС [29].

Поправка до Митного кодексу ЄС заклала правову основу для розвитку загальних засад з управління ризиками, що операційно реалізується через електронну систему управління ризиками ЄС (Customs risk management system – CRMS) на основі систематичного обміну інформацією про ризики, та включає: визначення й контроль високо ризикових переміщень товарів на основі використання критеріїв ризику та стандартів безпеки; інститут уповноважених економічних операторів; аналіз ризиків, заснований на попередньому електронному інформуванні про переміщення.

Ризик-менеджмент розглядається Єврокомісією в якості безперервного процесу, що вимагає реалізації інформації й оперативних даних по ризиках з різних джерел та оцінки їх якості й надійності, включаючи оцінку ризику того, що дані можуть бути скомпрометовані. Ефективність даного процесу, що включає в себе визначення загроз і ризиків, їх оцінку й аналіз та розроблення відповідних контрзаходів, полягає в його гнучкості, адаптивності, реактивності відносно потенційних подій з відомими та не обчислюваними наслідками [1].

У рамках ЄС значна увага відводиться безпеці зовнішніх кордонів, що являє собою спроможність кордону слугувати бар'єром чи, принаймні, фільтром, що дозволяє відсіювати потенційні загрози для держав-членів у контексті: забезпечення дієвого контролю та моніторингу, дотримання союзного чи національного законодавства, підтримання внутрішньої безпеки, дотримання принципів національної безпеки держав-членів.

Модель управління ризиками в ЄС, центральне місце в якій займає стратегія, організаційна структура якої реалізується на стратегічному, тактичному та операційному рівнях, визначає чотири ключові елементи процесу реалізації ризик-менеджменту митними адміністраціями ЄС, кожен крок якого має розглядатись в контексті досягнення стратегічних цілей, зокрема: встановлення контексту, що полягає у визначенні суб'єктів,

об'єктів, завдань та змісту процесу; аналіз ризиків, що передбачає виявлення ризиків, аналіз реальних і потенційних ризиків та їх оцінку на основі динамічних, фіксованих параметрів, випадкового відбору та ранжування на основі рейтингових систем градації ризиків. Проведення ранньої оцінки ризиків має ключове значення для визначення типу й рівня ризику та можливих заходів по них; протидія, що здійснюється на основі розроблення й реалізації документальних і фізичних заходів по визначених ризиках; моніторинг та перевірка ефективності, зміст яких полягає у встановленні результативності вжитих заходів в цілях удосконалення процесу [5].

Такий методичний підхід є основою ефективного підвищення якості митного ризик-менеджменту, що забезпечує раціоналізацію процесу прийняття стратегічних управлінських рішень на всіх етапах та рівнях митного адміністрування в рамках Співтовариства, а також підвищення їх загальної продуктивності за уникнення негативного впливу на спрощення процедур торгівлі та товарообігу. Зазначеним обумовлена необхідність забезпечення удосконалення механізмів адміністрування митних ризиків в системі державного регулювання ЗЕД з урахуванням поглиблення процесів інтеграції до Європейського співтовариства, а також практичної реалізації прийнятих та вже імплементованих у національне законодавство відповідних норм і стандартів [50].

Значним чинником впливу на митно-торговельну політику та економічну безпеку України сьогодні є Митний союз. Відповідно, узагальнення підходів до управління ризиками в митній галузі, що використовуються даним торговельно-економічним об'єднанням і окремими його представниками, може стати певним прикладом з організації транскордонної торговельної безпеки, заснованої на адмініструванні митних ризиків. Водночас слід зазначити, що принципи та загальний підхід до організації системи аналізу та управління ризиками в рамках країн-членів Митного союзу подібні до вітчизняних.

Управління ризиками в рамках Митного союзу має дворівневу структуру: союзний рівень, регулятивно-правовою основою якого є Митний кодекс МС, розроблений на основі положень Кіотської конвенції, та уніфікований національний рівень, який передбачає, що стратегія і тактика застосування системи управління ризиками визначаються законодавством держав-членів МС. Кодекс МС, встановлюючи відповідні цілі застосування системи управління ризиками, визначає найпріоритетнішою з них гарантування національної (державної), – а, вочевидь, і союзної, безпеки.

У межах Митного союзу проводиться робота, пов'язана з формуванням єдиних підходів до управління ризиками та уніфікації національних систем, зокрема у напрямку уніфікації вартісних індикаторів ризику, індикаторів ризиків, що охоплюють товари, які переміщуються фізичними особами для особистого користування тощо [16]. Комісія Митного союзу може визначати області ризику, відносно яких митні органи в обов'язковому порядку розробляють і застосовують заходи щодо їх мінімізації. Процес управління ризиками в державах-членах Союзу засновується на чотирьох елементах:

- накопичення та обробка інформації (створення інформаційних баз даних);
- виявлення та наліз ризиків;
- розроблення та практична реалізація заходів управління ризиками (з урахуванням ймовірності виникнення ризиків і можливих наслідків та аналізу застосування можливих заходів щодо їх запобігання та мінімізації);
- узагальнення результатів вжитих заходів та підготовка пропозицій.

Взаємодія держав-членів Союзу в частині управління ризиками, зокрема відносно обміну інформацією щодо заходів мінімізації ризиків, здійснюється на основі Угоди між Урядами трьох держав [17], якою встановлено Порядок використання інформації про ризики порушення митного законодавства МС та (або) законодавства держав-членів МС в рамках системи управління ризиками, відповідно до якого центральні митні

органи вправі направляти інформацію про ризики порушень законодавства МС та (або) законодавства держав-членів МС.

Основна роль в організації діяльності посадових осіб митних органів країн-членів Союзу з мінімізації ризиків відводиться аналітичній роботі. На основі дослідження практики митного контролю визначаються: область ризику; індикатори ризику; профіль ризику. Аналіз та оцінка ризиків здійснюються на основі визначення об'єктів аналізу ризиків та індикаторів по них, що визначають необхідність вжиття заходів з попередження та мінімізації ризиків, також оцінки можливого збитку у разі виникнення ризику [16]. Ідентифікація ризиків засновується на практичному використанні та аналізі інформації, наявної в митних органах, до основних джерел якої належать: бази даних електронних копій документів, а також міждержавного й міжвідомчого інформаційного обміну, наприклад, з OLAF та митними службами іноземних держав; спеціалізовані бази даних; інформація про порушення митних правил, а також отримана за результатами оперативної діяльності та службових перевірок; інформація, отримана від громадян, суб'єктів ЗЕД, ЗМІ тощо.

В аналітичній роботі використовуються традиційні математико-статистичні методи, а також цільові методики виявлення ризиків, застосування яких спрямоване на забезпечення єдиного алгоритму виявлення ризиків і застосування заходів щодо їх мінімізації з мінімальним залученням інтуїтивного людського фактора. Ступінь виявленого ризику, що визначається виходячи з суми передбачуваного збитку, частоти проявів тощо, може бути: високим, середнім або низьким.

Після заповнення та подання митна декларація надходить до митних органів і направляється в модуль системи управління ризиками. Особливості митного адміністрування в цій частині регулюються на національному рівні і в кожній країні ця операція може відбуватися з урахуванням національної специфіки. Тим не менш, загальна ідея така: після проходження декларації через систему управління ризиками, система видає рекомендації

автоматичного випуску товару або про запит додаткових документів, або рекомендує проведення глибокої перевірки із застосуванням цілого ряду заходів з мінімізації ризиків [8].

Доволі послідовно та системно підходять до розбудови системи управління ризиками у РФ, яка виступає «локомотивом» Митного союзу, у зв'язку з чим саме її досвід є найбільш показовим. На даний час максимальна увага приділяється розбудові та автоматизації митних формальностей, які використовуються під час здійснення митного контролю та оформлення. Створено високо технологічну систему, що базується на так званих «трьох китах» електронного декларування: попереднє інформування, віддалене декларування, віддалений випуск [17].

Здійснення митної справи на основі принципів управління ризиками у Російській Федерації почалось з 2003 року з прийняття Концепції системи управління ризиками в Митній службі РФ, затвердженої на виконання ст. 358 Митного кодексу РФ, що діяв до вступу в силу Митного кодексу Союзу, якою визначались загальні засади здійснення митного контролю на основі застосування системи управління ризиками.

Чотирьохрівнева система адміністрування (ФМС Росії, РМУ, митниці, митні пости), створена в російській митній службі, об'єднана в єдину інформаційну мережу, створює умови для побудови ефективної системи управління ризиками [3], яка, втім, має трирівневу структуру управління: ФМС, регіональні митні управління та митниці. На митних постах вживаються заходи з мінімізації ризиків, але профілі ризику не розробляються.

Так, організація заходів, спрямованих на мінімізацію ризиків, забезпечується, зокрема шляхом розроблення:

- загальноросійських профілів ризику, що видаються на рівні центрального апарату ФМС РФ і є обов'язковими до застосування на всій території країни (більше 200);

регіональних та зональних профілів ризику, що видаються на рівні РТУ, митниць, безпосередньо підпорядкованих ФМС РФ, і діють у зоні їх відповідальності (на рік таких видається понад 500);

термінових профілів ризику, що видаються на основі оперативних даних під конкретну поставку в цілях припинення можливих правопорушень (на рік таких видається понад 8000);

орієнтувань, актуалізація і припинення їх дії [43].

В 2011 році регіональним митним управлінням було делеговано право самостійного видання профілів ризику на постійній основі, чому передувало проведення експериментів у Центральному та Південному митних управліннях, ході яких відпрацьовувались моделі оцінки рівня ризику з метою визначення можливості їх впровадження в усіх митних органах [16]. У цілому ж була проведена актуалізація загальноросійських профілів ризиків, що дозволила оптимізувати ступінь вибіркової митного контролю із застосуванням системи управління ризиками шляхом більш тонкого налаштування індикаторів [18].

Профілі ризику поділяються за терміном дії: короткострокові – до 1 місяця, середньострокові – від 1 до 3 місяці, довгострокові – від 3 до 12 місяців, також постійні. З урахуванням особливостей застосування профілі ризику також поділяються на: цільові, вибіркові, обов'язкові та залежні. За способом виявлення: автоматичні (ризик виявляється тільки програмним засобом без участі інспектора), автоматизовані (ризик виявляється програмним засобом, окремі індикатори ризику перевіряються інспектором) та неформалізовані профілі ризику (ризик виявляється виключно посадовою особою без застосування програмного засобу).

Застосовуються три основні програмні засоби реалізації системи управління ризиками: «Сервіс виявлення ризиків», що забезпечує автоматичне виявлення ризиків при процедурах декларування товарів, прибуття/вибуття, митного транзиту, а також при попередньому інформуванні; комплексний програмний засіб «Ведення бази даних профілів

ризиків», за допомогою якого профілі ризику формуються, реєструються, актуалізуються, і спеціальний аналітичний блок в рамках інформаційно-довідкової системи «Малахіт», що надає широкі можливості для аналізу результатів здійснення митних операцій і проведення митного контролю.

Проведений аналіз показує, що розвиток технологій митного контролю та систем управління ризиками тісно пов'язаний з геополітичними, торговельно-економічними, адміністративно-територіальними і багатьма іншими факторами, що визначають пріоритети розбудови таких систем конкретними державами та їх об'єднаннями, а також із розвитком митної інфраструктури та інформаційних технологій. Утім, яким би шляхом не розвивались такі системи, їх місія залишається незмінною – забезпечення митних інтересів і безпеки, що вимагає вдосконалення відповідних механізмів державного регулювання ЗЕД та митного адміністрування.

Висновки до розділу 1

1. Визначено, що ризик, як характерний атрибут суспільного буття, пов'язаний зі всіма сферами людської діяльності. Встановлено, що, з однієї сторони, ризик репрезентується у вигляді можливої невдачі, небезпеки, втрат, шкоди, збитків, які можуть настати в результаті прийняття певного рішення, з іншого боку – ризик ототожнюється з передбачуваною чи-то очікуваною вдачею, успіхом, досягненням цілі. Скомбінованістю, причинно-наслідковими зв'язками таких характеристик, а також предметною областю пізнання обумовлюється відповідне змістовне наповнення базової категорії ризик-менеджменту. Проведений аналіз показав, що у митному законодавстві поняття «ризик» використовується здебільшого як характеристика порушення суб'єктами господарювання встановленого законом порядку переміщення через митний кордон та визначається міжнародними і національними положеннями в загальнонауковому контексті. Запропонований комплексний підхід передбачає чітке розмежування інтересів держави, тобто національних митних інтересів, від комерційних

інтересів суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності. Відповідно, митний ризик запропоновано розглядати як порушення норм митного та відповідних галузей національного і міжнародного законодавства, які регулюють пов'язані з митними правовідносинами, що створює небезпеки державним і суспільним інститутам й інституціям.

2. Одним із завдань, що вирішуються в рамках управління у митній системі, як елемента або підсистеми державного управління в цілому, є адміністрування митних ризиків. Дана задача не є ізольованою, відокремленою від більшості інших функцій менеджменту. Як і будь-яка інша організація, митні відомства мають управляти своїми ризиками. Адміністрування ризиків слід розглядати не у вигляді певного окремого, самостійного напрямку роботи, а як невід'ємну частину митного адміністрування в цілому. Тож адміністрування митних ризиків визначаємо як процес реалізації компетентними суб'єктами ризик-орієнтованої стратегії, пов'язаний із забезпеченням прийняття ефективних управлінських рішень, спрямованих на адекватне ступеню небезпек регулювання ризикової ситуації в галузі державної митної справи. Останню ж розглядаємо як сукупність різноманітних обставин, факторів і чинників, що у своїй синергії створюють сприятливі передумови для реалізації ризику. Тоді механізми адміністрування митних ризиків визначаємо як упорядковану сукупність чогось систему елементів і системоутворюючих компонентів, об'єднаних внутрішніми і зовнішніми організаційно-правовими зв'язками, що у своїй єдності забезпечують процес адміністрування митних ризиків.

3. Використання абсолютно нових підходів до здійснення державної митної справи визначає необхідність впровадження сучасних механізмів митного адміністрування та регулювання зовнішньоекономічної діяльності, що відповідає прийнятим Україною на себе міжнародним зобов'язанням та впливає з міжнародних стандартів і рекомендацій. Визначено, що митне законодавство різних країн має суттєві відмінності, проте значною мірою загальні підходи та принципи митного регулювання є доволі схожими,

оскільки всі митні адміністрації прагнуть уніфікувати національне законодавство з міжнародними нормами, стандартами і рамками задля забезпечення інтеграції у світовий економічний простір. На основі аналізу досвіду формування механізмів митного ризик-менеджменту Австралії, Нової Зеландії, США, ЄС та МС визначено його основну специфіку: наявність ґрунтовного методологічного забезпечення і підтримуючої інфраструктури, визначення комплексної стратегії ризи-менеджменту, уніфікації процесу ризик-менеджменту, орієнтація на сприяння законній торгівлі, забезпечення безпеки переміщень і митних кордонів, а також впровадження сучасних інформаційно-телекомунікаційних технологій і комплексних систем управління ризиками. Обґрунтовано, що яким би шляхом не розвивались такі системи, їх місія залишається незмінною та полягає у забезпеченні митних інтересів і безпеки.

РОЗДІЛ 2. СИСТЕМА УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ ТА МЕХАНІЗМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИБІРКОВОСТІ МИТНОГО КОНТРОЛЮ

2.1. Вимоги міжнародного стандарту ISO 31000:2009 до оцінки ризиків

Організації всіх типів і розмірів стикаються з внутрішніми і зовнішніми чинниками і впливами, через яких стає неможливо визначити, яким чином і коли вони досягнуть своїх цілей. Вплив невизначеності на цілі організації визначається як «ризик».

Будь-яка діяльність організації пов'язана з ризиком. Організації управляють ризиками за допомогою їх ідентифікації, аналізу та подальшого вирішення, визначають чи доцільно його піддати обробці з метою задоволення критеріїв ризику. Протягом усього процесу організації здійснюють комунікацію та консалтинг із зацікавленими сторонами, керують і аналізують ризики і засоби управління, які модифікують ризики з метою відкинути необхідність подальшої обробки ризику. Міжнародний стандарт ISO 31000:2009 описує цей систематичний і логічний процес в деталях.

У той час як всі організації управляють ризиком до певної міри, даний міжнародний стандарт встановлює деякі принципи, при виконанні яких, управління ризиками стає більш ефективним. Міжнародний стандарт ISO 31000:2009 рекомендує організаціям розвивати, впроваджувати і постійно покращувати систему, метою якої є інтеграція процесу з управління ризиками з керівництвом, стратегією і плануванням, управлінням, процесами звітності, політикою, цінностями і культурою.

Ризик-менеджмент можна застосувати до цілої організації і до її рівнів в будь-який час, також як і до певних функцій, проектів та видів діяльності.

Не дивлячись на те, що практика ризик-менеджменту розвинулася після тривалого часу і в рамках багатьох галузей для задоволення різних потреб, впровадження послідовних процесів у рамках всебічної системи може допомогти гарантувати, що ризик управляється ефективно, раціонально

і послідовно у всій організації. Загальний підхід, описаний в міжнародному стандарті ISO 31000:2009, зображує принципи та інструкції для управління будь-якою формою ризиків систематичним і прозорим способом для будь-якої області і будь-якого контексту. **[Ошибка! Источник ссылки не найден.]**

Кожну певну область ризик-менеджменту можна застосовувати до індивідуальних потреб і критеріїв. Тому головною особливістю даного міжнародного стандарту є «встановлення контексту», як заходу на початку загального процесу управління ризиками. Встановлення контексту зафіксує цілі організації, умови, за яких організація намагається їх досягти, зацікавлені сторони і різноманітність критеріїв ризику – кожен з яких допоможе виявити і оцінити природу і складність ризику організації.

Як уже було зазначено, за основу міжнародного стандарту ISO 31000:2009 було обрано Австралійсько-Новозеландський стандарт AS/NZS 4360:2004, тому й процес управління ризиками в стандартах ISO 31000:2009 ISO 31010:2009 дуже схожий. Процес управління ризиками відображено на (Рис. 1.1).

Загалом, стандарт ISO 31000:2009 має забезпечувати підтримку наявним прийнятим раніше стандартам з управління ризиками, що використовують у певних напрямках (безпека транспорту, професійне здоров'я та безпека, екологія, медицина, енергетика тощо).

ISO 31000:2009, по суті, є документом, що може допомогти організаціям розробити власні підходи до управління ризиками. Впроваджуючи даний стандарт, організація може порівняти свою практику управління ризиками з міжнародним досвідом та поділитися власним. Окрім того, необхідно підкреслити, що стандарт ISO 31000:2009 був розроблений для допомоги організаціям у наступному **[Ошибка! Источник ссылки не найден.]**:

- підвищити ймовірність досягнення цілей;
- стимулювати впровадження попереджувальних заходів;

- усвідомлювати необхідність в ідентифікації та оцінці ризиків усієї організації;
- поліпшити процес ідентифікації можливостей виникнення та загроз ризиків;
- відповідати організаційним, законодавчим і нормативним вимогам та міжнародним нормам;
- покращити фінансову звітність;
- вдосконалити управління;
- збільшити довіру зацікавлених осіб (акціонерів, інвесторів тощо);
- створити надійну основу для прийняття рішень і планування;
- вдосконалити методи управління;
- ефективно розподіляти та використовувати ресурси для управління ризиком;
- поліпшити операційну результативність та ефективність;
- підвищити результативність безпеки здоров'я і захисту навколишнього середовища;
- удосконалити підходи щодо попередження збитків та дій щодо ліквідації наслідків;
- мінімізувати збитки;
- удосконалити навчання персоналу;
- забезпечити стійкість організації в цілому.

Даний міжнародний стандарт призначений для забезпечення потреб широкого кола зацікавлених сторін, включаючи:

- відповідальних осіб за розвиток політики ризиків менеджменту в своїй організації;
- відповідальних осіб за забезпечення того, що ризиками ефективно управляють у всій організації або в якійсь певній області, проекту або діяльності;
- осіб, яким необхідна оцінка продуктивності організації в області управління ризиками;

- розробників стандартів, інструкцій, процедур і кодексів правил, які повністю або частково встановлюють, як керувати ризиками в контексті даного документа.

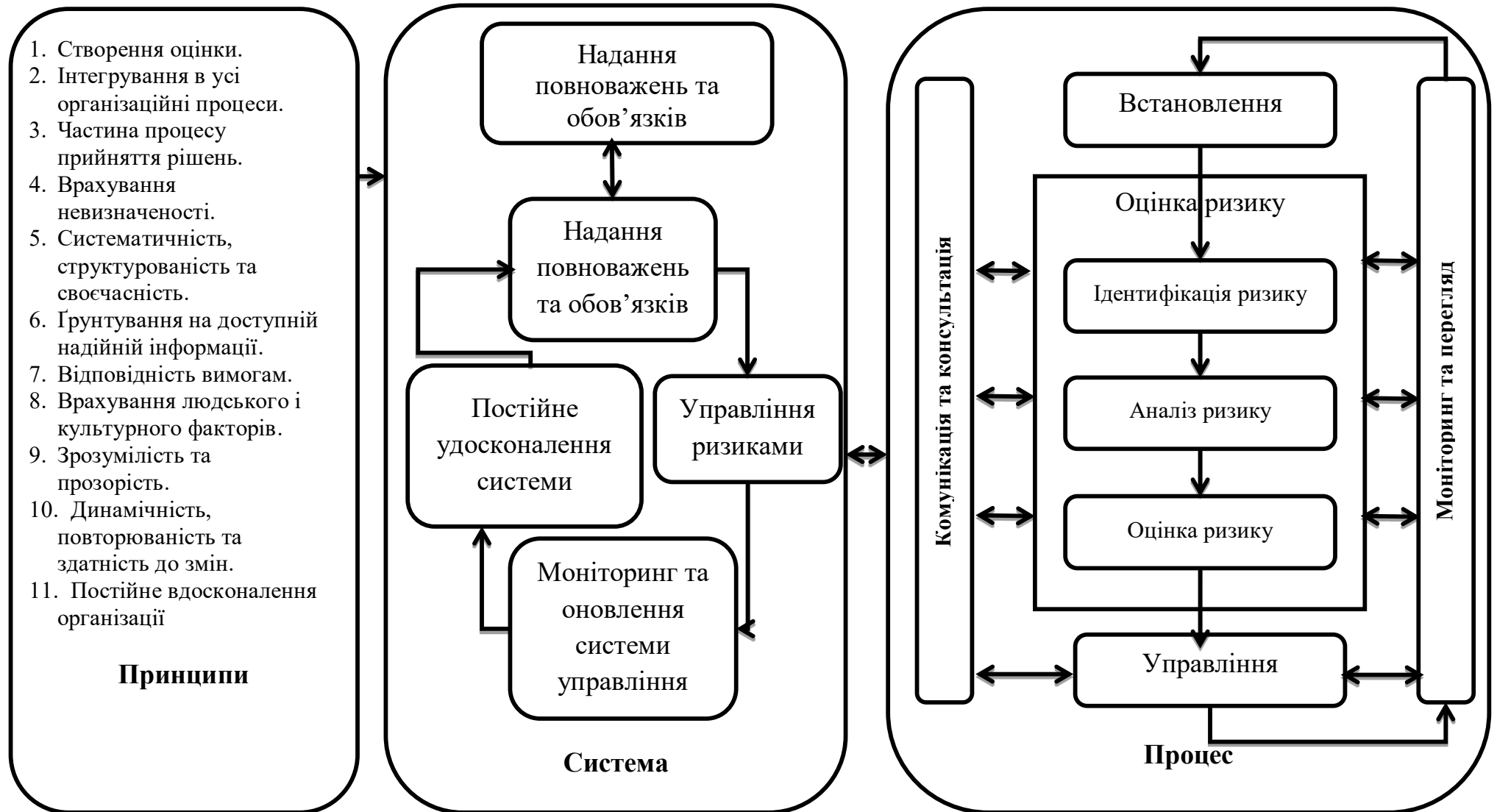


Рис. 2.1. Взаємозв'язок між принципами, системою та процесом управління ризиками згідно з ISO 31000:2009

Даний міжнародний стандарт представляє принципи і концептуальні інструкції управління ризиками.

Він може використовуватися державними, приватними, громадськими підприємствами, асоціаціями, групами компаній чи окремою компанією. ISO 31000:2009 не є спеціальним стандартом для певної галузі чи сектору. Цей стандарт можна використовувати для формування чи вдосконалення інтегрованої системи управління.

Отже, в стандарті ISO 31000:2009 наголос у визначенні ризику зміщується від імовірності події до ймовірності наслідку, особливо його впливу на виконання окреслених завдань.

У даному стандарті ризик визначався, як правило, негативним явищем, якого організація намагається уникнути. Сьогодні фахівці розуміють, що ризик є частиною життя. Він може бути не лише негативним а й позитивним.

У міжнародному стандарті ISO 31000:2009 ризик визначається як вплив невизначеності на опрацьоване завдання. Відповідно до даного документу, ризик – це наслідок встановлення та досягнення організаційних завдань за невизначеності навколишнього середовища. Відповідно, невизначеність є наслідком впливу зовнішніх та внутрішніх факторів, які організація не може повністю контролювати, однак, які можуть негативно вплинути на виконання завдання. Зазначені фактори та їх вплив можуть також сприяти завчасному й успішному досягненню мети. Відповідно, ризик не можна однозначно тлумачити як негативне чи позитивне явище, тому що наслідки можуть мати негативне або позитивне значення для організації.

В ISO 31000:2009 використовують такі поняття, як «ризик-менеджмент» та «управління ризиками». Загалом термін «ризик-менеджмент» розкриває структуру ефективної системи управління ризиками, а категорія «управління ризиками» відображає застосування даної системи стосовно певних ризиків.

Для того, щоб управління ризиками було ефективним, організація повинна на всіх етапах відповідати принципам:

1) створення та захист оцінки організації. Ризик-менеджмент допомагає досягнути цілі і покращити показники, наприклад: здоров'я і безпеки людини, захисту, відповідності законодавству і регламенту, захисту навколишнього середовища, якості продукції, проектного управління, ефективності діяльності, керування і репутації;

2) інтегрування в усі організаційні процеси. Ризик-менеджмент – це не автономна діяльність, а окрема частина від головної діяльності і процесів організації Ризик менеджмент – це частина відповідального управління і одна з частин усіх організаційних процесів, включаючи стратегічне планування і управління процесами проектів і змін;

3) частина процесу прийняття рішень. Ризик-менеджмент допомагає особам, які приймають рішення, зробити правильний вибір, розставити пріоритети і визначити альтернативні дії;

4) врахування невизначеності. Ризик-менеджмент враховує невизначеність, природу даної невизначеності та яким чином їх можна сформулювати;

5) систематичність, структурованість та своєчасність. Систематичний, структурований і погоджений за часом підхід до ризик-менеджменту додає ефективності, а також послідовним і достовірним результатам;

6) ґрунтування на доступній надійній інформації. Вхідні дані для процесу управління ризиками засновані на інформаційних ресурсах, таких як, історичні дані, досвід, зворотній зв'язок зацікавлених сторін, спостереження, прогнози і висновки експертів. Однак особи, які приймають рішення, повинні бути інформовані і брати до уваги будь-які дані або використовувати моделювання, а також можливість розбіжності думок експертів;

7) відповідність вимогам. Ризик-менеджмент сконцентрований на зовнішньому і внутрішньому контексті організації та структури ризику;

8) врахування людського і культурного факторів.

Ризик-менеджмент розпізнає потенціал, сприйняття і наміри зовнішніх і внутрішніх зацікавлених сторін, які можуть сприяти або завадити досягнення цілей організації;

9) зрозумілість та прозорість. Відповідне і правильне за часом залучення зацікавлених сторін, які повинні приймати рішення на всіх рівнях організації, гарантує, що ризик-менеджмент залишається релевантним і оновленим. Залучення також дозволяє зацікавленим сторонам бути представленими відповідним чином і усвідомлювати, що їхні погляди прийняті до уваги при визначенні критерії ризиків;

10) динамічність, повторюваність та схильність до змін. Як відбуваються внутрішні і зовнішні події, змінюється контекст і знання, мають місце моніторинг та аналіз, виникають нові ризики, щось змінюється, а інше зникає. Тому ризик-менеджмент реагує на зміни;

11) постійне удосконалення організації.

Організації повинні розвивати і впроваджувати стратегії для поліпшення розвитку ризик-менеджменту поряд з іншими аспектами організації.

Успіх ризик-менеджменту буде залежати від ефективності управлінської концепції, яка представляє основи, що впроваджуються в організації на всіх її рівнях. Концепція робить внесок в ефективний ризик-менеджмент шляхом застосування процесів на різних рівнях і в відповідних контекстах в середині організації. Така система дає гарантію того, що з інформації, яка була зібрана під час реалізації процесів ризик-менеджменту, був зроблений доцільний звіт. Цей пункт описує невід'ємні компоненти ризику-менеджменту, і те, як вони взаємодіють в повторювальному середовищі.

Процес управління ризиками згідно зі стандартом ISO31000:2009 розпочинається з визначення цілей, які організація хоче досягнути та внутрішніх і зовнішніх факторів, що можуть вплинути на досягнення

намічених завдань. Оцінка ризику відповідно до ISO 31000:2009 складається з трьох етапів:

1. етап – ідентифікація;
2. етап – аналіз;
3. етап – безпосередня оцінка.

Процес оцінки ризику має бути систематичним. Лише за таких умов можна зрозуміти, що може статися, як, коли та чому.

Обробка ризику включає в себе одну або більше позицій модифікації ризиків, і застосування таких модифікацій. Як тільки вони були застосовані, методи обробки надають або модифікують способи управління.

Обробка ризиків включає циклічний процес:

- Оцінка ризику;
- Прийняття рішення про те, що ризик існує;
- Генерації нового способу обробки, якщо ризик неприпустимий;
- Оцінка ефективності обробки.

Після підготовки та впровадження планів обробки ризиків, проводять моніторинг і аналіз.

Як моніторинг, так і оцінка ризиків повинні бути сплановані в ході процесу ризик-менеджменту і повинні підлягати регулярній перевірці та нагляду. Вони можуть носити, як періодичний, так і ситуативний характер.

Відповідності з моніторингу та аналізу повинні бути чітко визначені.

Процеси організації з моніторингу та аналізу повинні включати всі аспекти процесу ризику менеджменту з метою:

- Гарантії того, що методи управління ефективні і достатні як при розробці, так і при функціонуванні;
- Придбання додаткової інформації з метою поліпшення оцінки ризику
- Аналіз і висновки з випадкових змін ризиків;

- Виявлення змін у зовнішньому і внутрішньому контексті, включаючи зміни в критеріях ризиків, який може потребувати перевірки обробки ризиків;
- Ідентифікації ризиків.

2.2. Аналіз проведення моніторингу і визначення ризиків у митній справі України

Розбудова ефективної системи управління ризиками та її системоутворюючих компонентів сьогодні виступає одним із найважливіших напрямів удосконалення механізмів адміністрування митних ризиків в структурі державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності та митного адміністрування, а також одним із головних пріоритетів у контексті забезпечення національних митних інтересів і безпеки держави.

Система управління ризиками є тим дієвим механізмом, що спрямований на забезпечення інтересів усіх суб'єктів митних правовідносин – як митних органів та держави загалом, так і сумлінних суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності, що відповідає загальним тенденціям, принципам і стандартам сучасного митного адміністрування, а також підтверджується міжнародними та, відповідно, національними пріоритетами митної політики, а також взятими на себе Україною міжнародними зобов'язаннями.

Зокрема, відповідно до Стандартних правил Кіотської конвенції, при застосуванні митного контролю митна служба має використовувати систему управління ризиками. Рамковими стандартами безпеки, зокрема встановлено обов'язок митних адміністрацій щодо створення системи управління ризиками в цілях виявлення потенційно небезпечних переміщень та автоматизації таких систем.

Положення Угоди про спрощення процедур торгівлі передбачають, що кожна країна-член повинна приймати або підтримувати систему управління ризиками в митному контролі, розробляти і застосовувати її таким чином,

щоб уникнути довільної або необґрунтованої дискримінації або прихованих обмежень для міжнародної торгівлі, базуючи управління ризиками на оцінці ризику за відповідними критеріями відбору.

Система управління ризиками приходить на зміну тотальному стовідсотковому контролю та є новою еволюційною сходинкою розвитку митних технологій і технологій митного контролю в структурі державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності. Вона становить собою комплекс заходів, спрямованих на забезпечення вибірковості і достатності митного контролю для забезпечення національних митних інтересів і безпеки держави, в тому числі на основі використання засобів автоматизації процесів.

Створення нових систем адміністрування зовнішньоекономічної діяльності і технологій її регулювання вимагає формування теоретико-методологічних основ управління в митній справі, розробки сучасної системи моделей і методів інформаційного забезпечення регулювання міжнародного товарообміну, механізмів адаптації до мінливого зовнішньоекономічного середовища та системної підтримки прийняття і реалізації митних рішень.

Управлінська система у загальному вигляді представляється як складний механізм впливу на керовану систему керуючою задля досягнення встановлених цілей управлінського впливу.

Водночас системі управління ризиками, як і будь-якій іншій специфічній системі, властиві спеціальні ознаки, обумовлені сферою, метою, цілями її використання, а також тими завданнями, які вона покликана вирішувати. В структурі митного адміністрування такими глобальними завданнями є, по-перше, розумне спрощення і пришвидшення митних процедур, по-друге, забезпечення належного і достатнього (вибіркового) контролю.

Використання системи управління ризиками поєднує і вузьке, і широке розуміння ризику, зокрема у значенні потенційного недотримання митного законодавства («the potential for non-compliance with Customs laws») та впливу невизначеності на цілі («effect of uncertainty on objectives») відповідно. Тож і

система управління ризиками має бути орієнтована на забезпечення виконання визначених завдань та досягнення відповідних цілей митних органів.

Домінуюче в світовій практиці положення щодо основних завдань, які мають покладатися на митні відомства, зокрема спрощення та контроль, тобто забезпечення належного рівня сприяння торгівлі через спрощення митних процедур, та забезпечення додержання митного законодавства, відповідає положенням Кодексу, яким визначено призначення та основні завдання органів доходів і зборів при здійсненні державної митної справи, а також їх завдання з оцінки та управління ризиками та, власне, цілі застосування СУР.

Таким чином, застосування систем управління ризиками спрямоване на забезпечення вибіркості митного контролю, а також на супроводження і підтримку прийняття ефективних рішень щодо достатності форм та обсягів митного контролю та їх адекватності виявленим ризиками задля забезпечення додержання вимог митного законодавства.

Однак сьогодні система управління ризиками переважно розглядається в контексті розбудови саме автоматизованої системи відбору ризикових переміщень з метою визначення необхідних форм та обсягу митного контролю відносно них. При цьому, ігнорується те, що така система автоматизованого відбору ризикових операцій виступає лишень одним із механізмів митного адміністрування. Значення такої системи, разом з тим, у жодному разі не можна недооцінювати.

Визначені протиріччя пов'язані, зокрема і з тим, що митне законодавство на сьогодні не містить нормативно закріпленого визначення «система управління ризиками». Проте визначається, що АСАУР становить собою сукупність ПКВ, що забезпечують функціонування СУР під час митного контролю та оформлення товарів і транспортних засобів. Законодавчого закріплення також отримало визначення контролю із застосуванням системи управління ризиками .

Митний контроль, заснований на застосуванні системи управління ризиками, може бути реалізований неавтоматизованим, автоматизованим і комбінованим способами. При цьому при розробці заходів з управління ризиками перевага віддається останнім двом. У зв'язку з цим, на наш погляд, недоцільно зводити весь комплекс заходів, які здійснюються в рамках застосування системи управління ризиками, виключно до використання автоматизованого відбору ризикових операцій або обмежувати митний контроль давно застарілим підходом тотальних фізичних інспекцій.

Враховуючи зазначене, систему управління ризиками при митному контролі визначаємо як відповідним чином упорядковану сукупність та організаційну єдність інструментів і методів управління ризиками способами автоматизованого, неавтоматизованого та комбінованого контролю, що базується на принципі вибірковості і достатності його форм та обсягів для забезпечення додержання законодавства з питань державної митної справи.

Контроль із застосуванням системи управління ризиками на практиці реалізуються за допомогою автоматизованої системи аналізу та управління ризиками (АСАУР), яка інтегрована до АСМО «Інспектор». Такий підхід дозволяє провести комплексний аналіз ризиків та сформулювати перелік митних формальностей, адекватних ступеню і характеру оцінених ризиків (рис. 2.2).

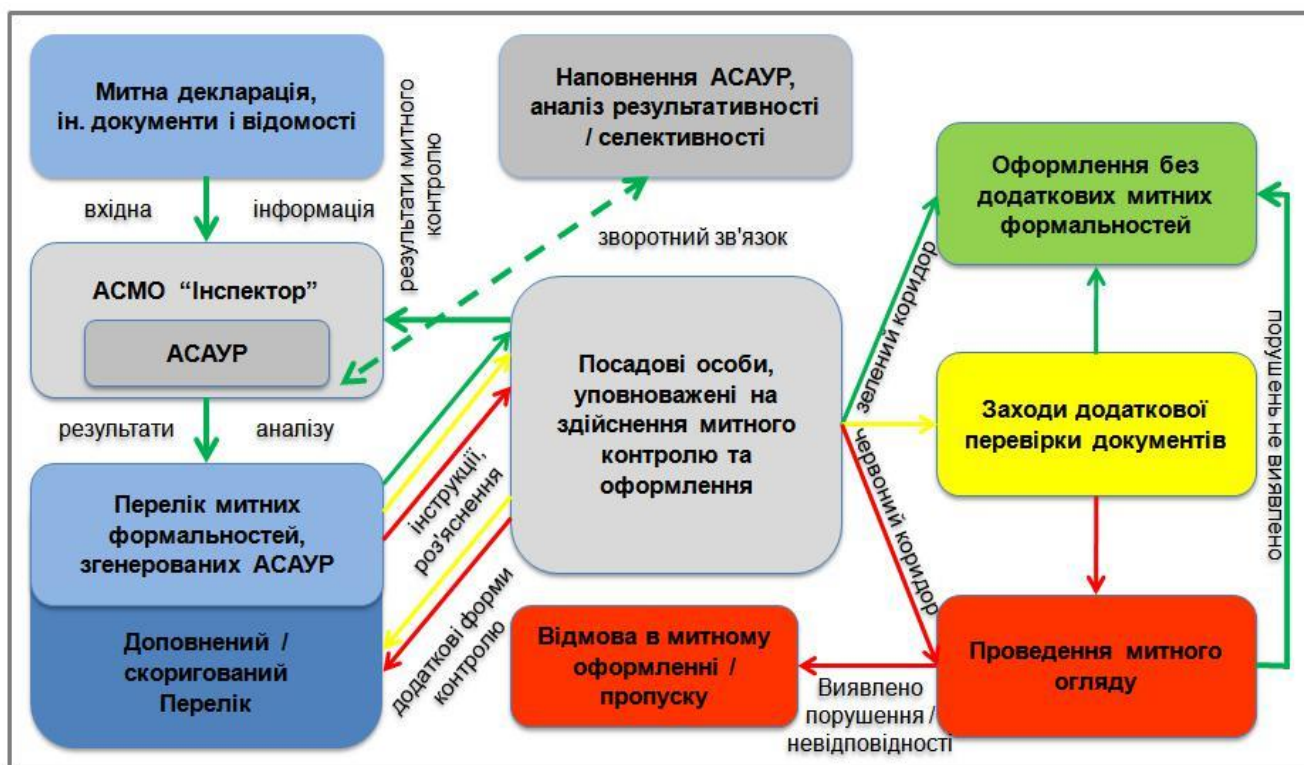


Рис. 2.2. Схема організації митного контролю та митного оформлення із застосуванням системи управління ризиками

АСАУР є сучасним інструментом, що відповідає міжнародним підходам до організації митного контролю та оформлення. АСАУР, яка побудована і застосовується українською митницею, базується на світовому досвіді багатьох провідних країн. Це дозволяє впроваджувати власні унікальні рішення з урахуванням переваг і недоліків відповідних систем інших країн. Система неодноразово отримувала схвальну оцінку від міжнародних експертів як приклад кращої сучасної практики.

Коли ми говоримо про автоматизовані системи митного адміністрування, ми повинні чітко розуміти, що такі системи спроможні аналізувати інформацію виключно в електронному вигляді. АСАУР це не штучний інтелект, а лише один із механізмів прийняття рішень при митному контролі. За результатами автоматизованого аналізу та оцінки система сигналізує про можливі ризики порушень законодавства. АСАУР забезпечує автоматизоване зіставлення даних по конкретному переміщенню на предмет їх співпадіння з закладеними в АСАУР алгоритмами перевірки (електронними ПР).

Відповідно, вороже сприйняття окремими суб'єктами системи управління ризиками як механізму припинення або заборони ризикових транзакцій не відповідає меті її застосування, яка полягає у забезпеченні вибіркової митного контролю та обмеження його мінімумом митних формальностей, необхідних для забезпечення режиму законності та гарантування національних митних інтересів і безпеки держави.

Профіль ризику вважається одним із інструментів управління ризиками, в якому описуються індикатори ризику і алгоритм автоматизованого відбору, а також заходи з виявлення і мінімізації ризику (форми контролю та його обсяги). На першому етапі по кожному профілю визначається ступінь ризику (результат його кількісної оцінки). Цей показник визначається по-різному у кожному профілі ризику в залежності від його особливостей. Зокрема, ступінь ризику залежить від комбінації індикаторів, які спрацювали, та їх значень [175, с. 64].

Індикатори ризику (їх комбінації та значення, що закладаються у конкретний профіль ризику для забезпечення його селективності) як один із інструментів управління ризиками відіграють ключову роль при визначенні ступеня ризику (табл. 2.3).

Таблиця 2.1

Спрощений приклад профілювання ризиків

Області ризику	Зниження митної вартості при імпорті	Недекларування товару при ввезенні з використанням товарів прикриття
Індикатори ризику	Митний режим = ІМ 40 АА, ДЕ Код товару = ... Митна вартість за кг = ... Країна походження = ... Сума митних платежів \geq ...	Митний режим = ІМ 40 АА, ДЕ Вид транспорту = ... Код товару = ... Вага товару \geq ... Сума митних платежів \geq ...

Заходи, запобігання або мінімізації ризиків (митні формальності)	105-2 Контроль правильності визначення митної вартості	202-1 Проведення часткового митного огляду

Значення конкретних індикаторів ризику і алгоритми їх обробки є інформацією для службового користування і не підлягають розголошенню. Більш того, значення індикаторів ризику і алгоритми їх обробки, закладені в центральні профілі ризику, не відомі і посадовим особам митниць. Це зроблено для запобігання їх розголошенню недобропорядними посадовими особами та маніпулювання відомостями про товари при їх декларуванні.

Як інструмент оцінки ризиків передбачена також можливість враховувати попередню діяльність суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності на основі позитивної або негативної історії профілю ризику. Це дозволяє коригувати оцінку ризику в залежності від результатів попередніх спрацьовувань системи. Таким чином зменшується кількість ймовірно неефективних спрацьовувань АСАУР. Також в профілі ризику можуть бути задані параметри випадкового відбору незалежно від позитивної та негативної історії.

На другому етапі за результатами автоматизованого аналізу та оцінки ризиків формується перелік митних формальностей, який містить інструкції щодо застосування форм та обсягів митного контролю. Також передбачена можливість, коли сформований за допомогою АСАУР перелік митних формальностей може бути доповнений або скоректований за рішенням митниці на основі використання інших (окрім електронних профілів ризику) інструментів управління ризиками, наприклад, переліків індикаторів ризику.

Такий підхід покликаний забезпечити більш точне націлювання за ризиками – як на підставі результатів застосування АСАУР, так і на підставі додаткового аналізу та оцінки ризиків безпосередньо посадовими особами митних органів. Це не значить, що посадові особи митниці вільно приймають

рішення на власний розсуд. Порядок і підстави прийняття таких рішень детально регламентовані. Хоча відповідні зловживання у зв'язку з наявністю певних дискреційних повноважень, безумовно, мають місце бути.

Перелік індикаторів ризику, що можуть використовуватись посадовими особами митниць для обрання форм та обсягів митного контролю на підставі результатів застосування системи управління ризиками, містить біля 120 індикаторів ризику.

Індикатори ризику, які визначено у відповідному Переліку, згруповано за чотирма ключовими областями, а саме: товаросупровідні/товаротранспортні документи, митна декларація; характеристики компаній, які приймають участь у зовнішньоекономічній операції; характеристики товарів; характеристики операції. Перелік індикаторів ризику також містить відповідну систему оцінки ризиків.

Сьогодні також діє Перелік індикаторів ризику, які можуть використовуватись посадовими особами митниць для обрання форм та обсягів митного контролю на підставі результатів застосування системи управління ризиками при переміщенні товарів у міжнародних експрес-відправленнях, який містить біля 15 (також систематично переглядаються) індикаторів ризику (можливих загроз), можливі наслідки та заходи мінімізації відповідних ризиків. Відповідні інструменти використовуються на тактичному рівні для розроблення заходів з управління ризиками за результатами аналізу, виявлення та оцінки ризиків та відповідно до Реєстру ризиків, який формується на стратегічному рівні управління ризиками та визначає 27 пріоритетних напрямів розробки та реалізації заходів з управління ризиками, а також містить орієнтовну шкалу оцінки імовірності виникнення ризику (табл. 2.2).

Таблиця 2.2

Орієнтовна шкала оцінки імовірності виникнення ризику

Оцінка імовірності	Опис імовірності	Показник імовірності
Дуже низька	подія може виникнути у виняткових обставинах	< 0,1%
низька	Існує невелика імовірність виникнення цієї події	0,1% - 1%
середня	Подія є можливою у середньому рівні. У деяких випадках подія може виникнути	1% - 10%
Висока	Подія є дуже імовірною	10% - 50%
Дуже висока	Очікується, що виникне така подія	> 50%

На підставі оцінки імовірності виникнення ризику та його наслідків визначається рівень ризику (табл. 2.3), де: I – низький, II – середній, III – високий рівень ризику.

Таблиця 2.3

Матриця оцінки рівня ризику

Оцінка наслідків ризику	дуже високий	II	II	III	III	III
	високий	II	II	II	III	III
	середній	I	II	II	II	III
	низький	I	I	II	II	II
	дуже низький	I	I	I	II	II
		дуже низький	низький	середній	високий	дуже високий
		Оцінка імовірності виникнення ризику				

Крім конкретних форм митного контролю, перелік митних формальностей може визначати і обсяг митного контролю за результатами застосування системи управління ризиками. Так, наприклад, в залежності від вираженого у відсотках об'єму розкриття пакувальних місць та обсягу огляду транспортного засобу, митний огляд може бути ідентифікаційним, частковим або повним.

Таблиця 2.4

Результати виконання митних процедур, згенерованих АСАУР

	Січень-лютий 2011	Січень-лютий 2012	Січень-лютий 2015
	(базове відстеження)	(повторне відстеження)	(періодичне відстеження)
Кількість МП, згенерованих АСАУР	159 212	139 894	119 078
Кількість МП виду «обов'язкова», за якими прийнято рішення щодо їх невиконання	73	1 247	2 197
Частка МД, коли за результатом виконання ПМ, згенерованих АСАУР, було прийнято рішення щодо відмови у митному оформленні	10,1%	11,5%	2,7%

Існує також можливість, коли перелік митних формальностей не містить конкретних митних формальностей, що підлягають виконанню. У ряді випадків профілі ризику можуть генерувати лише інформаційне повідомлення для інспектора з кодом митної формальності «000». Такі

повідомлення містять інформацію щодо потенційних ризиків та можливих заходів, спрямованих на їх виявлення і запобігання.

Слід зазначити, що сьогодні на постійній системній основі здійснюється наповнення АСАУР профілями ризику та систематично переглядаються діючі профілі ризику для підвищення ефективності застосування системи управління ризиками та внесення змін до профілів ризику з метою їх уточнення стосовно особливостей генерування митного огляду тощо.

Профілі ризику та зміни до них переважно стосуються питань контролю достовірності декларування як при оформленні митних декларацій, так і при переміщенні товарів і транспортних засобів через державний кордон України. Наповнення діючих профілів ризику актуальною інформацією здійснюється визначеним відповідно до рішень Експертної комісії профільним структурним підрозділом центрального апарату.

АСАУР охоплює ключові області ризиків (на сьогодні переважно фіскального характеру), включаючи такі напрямки як: контроль правильності визначення митної вартості, класифікації та походження товарів, достовірності декларування, нетарифного регулювання тощо (рис. 2.3).

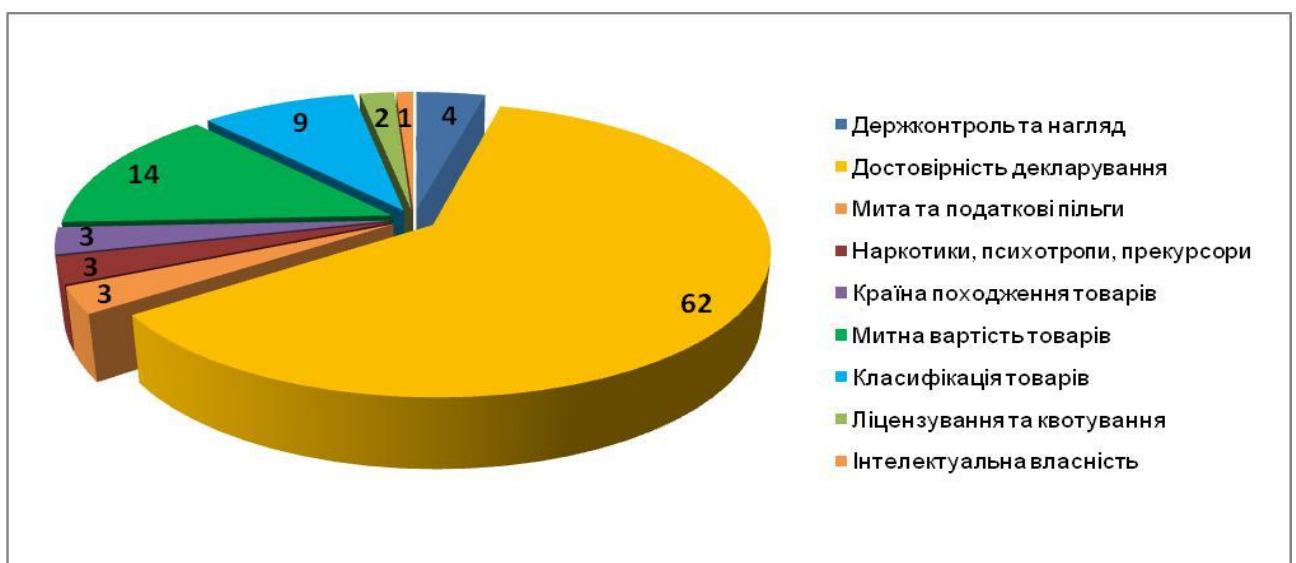


Рис. 2.3. Орієнтованість діючих профілів ризику

Слід також зазначити, що кількість профілів ризику – це досить умовна цифра. Одні профілі стосуються вкрай вузького кола питань і поширюються на незначну групу товарів, інші ж охоплюють цілі напрямки контролю та області ризику, а також містять індикатори щодо тисяч товарів. Зараз в трьох діючих модулях АСАУР застосовується понад 100 алгоритмів оцінки ризиків (профілів ризику) та понад 400 підалгоритмів в рамках діючих алгоритмів.

Проведений аналіз показав значну неоднорідність відповідних показників в залежності від напрямку переміщення. Які ж причини такої неоднорідності? Припускаємо, що істотну вагу мають нефіскальні фактори, а саме гарантування національної безпеки. Відповідним чином орієнтовані і більшість профілів ризику, зокрема на імпорتنі операції та митно-тарифне регулювання (рис. 2.4).

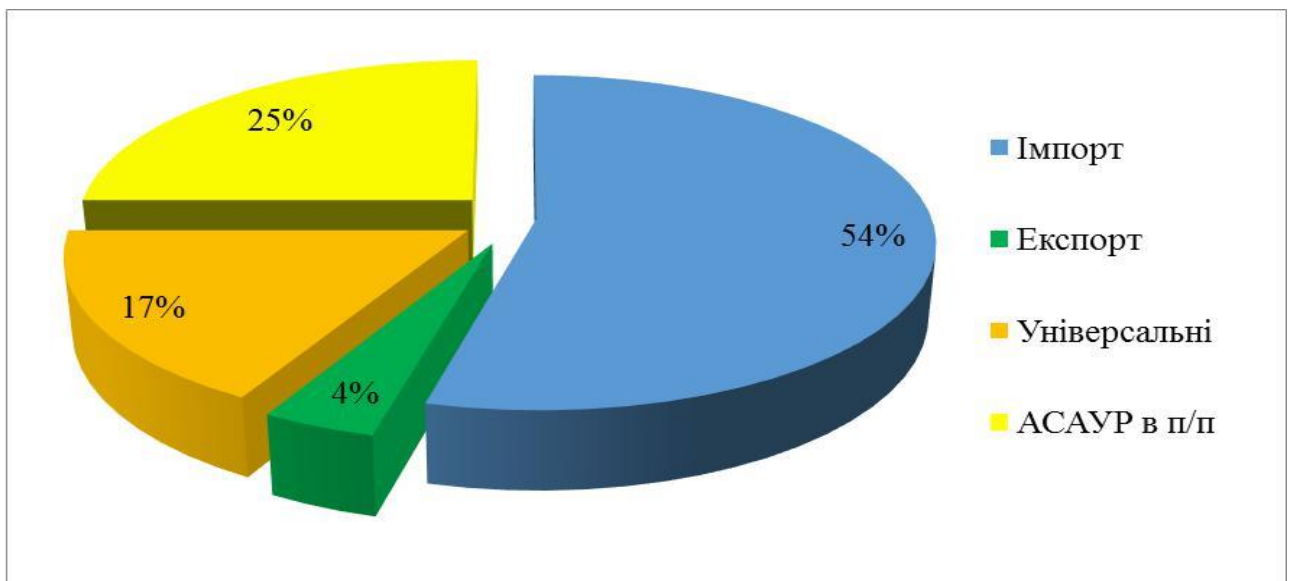


Рис. 2.3. Направленість діючих профілів ризику

Однак встановлено, що саме нефіскальні чинники таким кардинальним чином змінюють структуру відповідних показників. Вважаємо, що виявлена неоднорідність перш за все обумовлена саме фіскальними чинниками, а саме забезпеченням бюджетних надходжень.

2.3. Удосконалення механізмів забезпечення відомчого контролю в структурі та митного адміністрування

Сучасна управлінська парадигма вимагає практичного впровадження у діяльність митних органів ризик-орієнтованого підходу і відповідної стратегії менеджменту, що передбачає управління не окремими ризиками, які виникають в процесі здійснення державної митної справи, а в цілому системою ризиків – як зовнішніми, так і внутрішніми. Останні, в свою чергу, видається за можливе визначити як бюрократичні ризики, що виникають в системі державного регулювання та митного адміністрування.

Посадові особи митних органів, вповноважені на здійснення державної митної справи, самі собою є джерелом ризиків, оскільки цілковито нівелювати людський фактор, незважаючи на всі тенденції до автоматизації процедур митного контролю, митного оформлення та зовнішньоекономічної діяльності, неможливо. Такий фактор ризику, зумовлений якістю, лояльністю і благонадійністю персоналу, може бути лише мінімізований.

Даного порядку ризики визначаються факторами якості, благонадійності і лояльності персоналу та обумовлені службовою діяльністю посадовців митних органів, зокрема неналежним виконанням безпосередніх службових обов'язків через низький рівень кваліфікації, перевищення або зловживання службовими повноваженнями чи службовим становищем і пов'язаними з цим можливостями, а також неналежною організацією кадрового менеджменту та управління інтелектуальним потенціалом, неефективність системи забезпечення відомчого контролю і безпеки тощо.

Зміст таких ризиків пов'язаний із прийняттям та ухваленням хибних рішень чи умисних деструктивних дій під впливом негативних чинників внутрішнього і зовнішнього середовищ, що створюють небезпеки нормальному функціонуванню і стабільності митної системи чи її структурних одиниць та окремих складових, реалізації державної митної справи та здійсненню зовнішньоекономічної діяльності, через недосконалу і

неефективну кадрову й антикорупційну політику, бюрократичні процедури в галузі митної справи.

Політика та стратегія управління внутрішніми ризикогенними потенціалами має спрямовуватись на запобігання негативним впливам на митну безпеку через ризики і загрози, безпосередньо та опосередковано пов'язані з персоналом митних органів і його інтелектуальним потенціалом, зокрема шляхом наповнення митної системи персоналом, здатним до максимального ефективного забезпечення реалізації державної митної справи, створення сприятливих умов для його розвитку та забезпечення його соціально-правового захисту та визначених гарантій.

Як показує аналіз чинників, які мають вплив на рівень ризику, його негативна дія на 90% залежить від некомпетентності керівництва, браку професійного досвіду, низької підготовки персоналу, недосконалої організації праці – з однієї сторони, і від так званих чинників «ННН» (за Б. Леонтьєвим і Р. Клейнером) – некомпетентності, недбалості й несумлінності, що породжує відхилення фактично забезпечуваної якості та ефективності митного адміністрування від рівня, який визнається адекватним визначенням, відповідно до політики і стратегії управління, місії, цілям і завданням митної системи.

У випадку коли посадова особа, уповноважена на здійснення державної митної справи або на прийняття відповідних рішень, починає реалізовувати опортуністичну політику, вона вже не може не виражати державний інтерес у формі митного інтересу щодо належного виконання митних правил всіма учасниками. Фактично посадова особа починає приймати на себе як ризики, так шанси, тим самим деформує всю систему митного ризик-менеджменту.

Особисті ризики трансформуються в суспільні, а сама посадова особа здійснює інтермедіацію ризику, в результаті чого ризики можуть як накопичуватись, так і зменшуватись, в залежності від домінуючих стратегій усіх учасників митного процесу.

Першоосною є усвідомлення сутності вказаних ризиків як ризиків, які мають визначальне значення в системі митного адміністрування, що вимагає впровадження механізмів безперервного моніторингу на всіх рівнях вертикалі державного управління можливих ризикових ситуацій, опосередкованих лояльністю персоналу. Такі заходи мають спрямовуватися на забезпечення можливості оперативного отримання інформації про ризики, а також систематичний контроль стану внутрішньої безпеки на загальному та локальному рівнях, що вимагає від відповідних підрозділів впровадження методів розпізнавання ризикогенних потенціалів і впливу на них.

Реалізація сучасних програм в митній галузі, як відзначає ВМО, вимагає постійної підтримки з боку вищого керівництва і кваліфікованого стимульованого, високооплачуваного персоналу; належне митне законодавство, організацію, процедури. Сучасні митні адміністрації у процесі виконання представницьких та захисних функцій мають залучати задля реалізації своєї місії професійних і належним чином підготовлених фахівців і дієві технології. Адміністративні процеси і процедури, пов'язані з рекрутуванням і службовим просуванням, мають бути справедливими, об'єктивними та вільними від упередженості.

Очевидно, що за умови відсутності дієвої кадрової політики і стратегії щодо наповнення митної системи кваліфікованим персоналом та ефективного управління ним, що супроводжується дієвою антикорупційною політикою, неможливо обмежити визначений ризик і тим паче прийняти вірне управлінське рішення задля досягнення пріоритетних стратегічних цілей з забезпечення прийняттого рівня безпеки міжнародних переміщень і сприяння законній торгівлі через усунення зайвих адміністративних і бюрократичних процедур та одночасного забезпечення належного відомчого контролю та безпеки в системі митного адміністрування.

Митниці належить головна роль щодо супроводження будь-якої транскордонної торговельної операції. Повсякчас саме митниця є тією першою інституцією, через призму котрої світ оцінюючи споглядає на

державу [152, с. 67], формуючи її загальний імідж на міжнародній арені та у взаєминах з торговельним співтовариством. Тож якість виконання таких представницьких функцій безпосередньо залежить від належного, сумлінного і професійного виконання відповідними посадовими особами своїх службових обов'язків.

Кадрові ризики характеризуються декількома обставинами, що мають враховуватись кадровими адміністраторами в процесі управління трудовими ресурсами, зокрема так звана не концептуальна оцінка, яка полягає в отриманні несистемних результатів оцінки здібностей посадових осіб та визначення їх ризикогенних потенціалів, наслідком чого є відсутність комплексного, системного знання про потенціали та небезпеки для системи митного адміністрування. Виникнення кадрово-кваліфікаційних ризиків безпосередньо пов'язане з якістю кадрового ресурсу.

Реалізація якісної кадрової політики вимагає від суб'єкта її проведення в митній галузі побудови ефективної системи управління кадровими ресурсами й інтелектуальними потенціалами, орієнтованої на їх систематичне оцінювання та розподіл відповідно до визначених завдань, інтересів і пріоритетів системи митного адміністрування. В основу функціонування такого роду системи мають бути покладені наступні принципи:

- систематичності та об'єктивності оцінювання;
- систематичного підвищення рівня інтелектуального потенціалу;
- раціональної ротації і розподілу інтелектуального ресурсу;
- надання пріоритетності відомчому заміщенню посад;
- об'єктивності і доступності кар'єрного просування по службі;
- запобігання кадровому «голоду», виснаженню і втраті інтелектуального потенціалу;
- запобігання негативним проявам службового протекціонізму;
- зміцнення і розвиток інститутів наставництва і стажування;
- вивільнення кадрового баласту;

забезпечення механізмів реального соціально-правового захисту та визначених законом гарантій;

поєднання диспозитивних та імперативних методів впливу;

системності, комплексності, прозорості та послідовності.

Одним з вирішальних чинників, який обумовлює реалізацію відповідних ризиків і пов'язаних з цим небезпек, є так звані лояльність і благонадійність персоналу, що становлять його конструктивну позицію по відношенню до своїх безпосередніх службових обов'язків і посади та відносно системи державного управління загалом, що полягає у визнанні цілей, завдань, функцій, принципів та політики діяльності митних органів, а також безумовному виконанні службових обов'язків, додержанні обмежень і заборон з питань державної служби. Управління ризиками лояльності передбачає наявність структурного взаємозв'язку відповідних елементів (рис. 2.5).



Рис. 2.5. Структурна характеристика управління ризиками лояльності

Відомча політика лояльності та благонадійності в структурі державного регулювання та митного адміністрування безпосередньо

пов'язана з забезпеченням службової дисципліни і безумовного виконання службових обов'язків посадовими особами, уповноваженими на здійснення державної митної справи і функцій контролю, а отже і справедливою системою заохочень стимулювання та, відповідно – об'єктивною системою відповідальності за неналежне, несумлінне виконання службових обов'язків, неправомірні рішення, дії/бездіяльність, вчинені/допущені проступки у сфері службової діяльності. Низький рівень лояльності обумовлює такі проблеми в управлінні, як-то висока потенційна та реальна плинність кадрів, збільшення кадрового баласту, виникнення корпоративних конфліктів і найголовніше – корупційні явища, дієвим інструментом попередження та протидії яким є підвищення та реальне забезпечення соціально-правових гарантій державних службовців, підвищення рівня їх правосвідомості та правової культури суспільства і підприємницького середовища, а також переведення державної служби на кар'єрну модель.

Винагорода посадових осіб та управління їх службовим зростанням здатні справити серйозний вплив на благонадійність персоналу митниці. Ключовою ланкою будь-якої ефективної стратегії забезпечення лояльності виступає управління особистою благонадійністю кожної посадової особи. Політика в галузі людських ресурсів не повинна обмежуватись виключно прийняттям та звільненням співробітників. Також слід підвищувати рівень їх кваліфікації та створювати здорове середовище, що забезпечувало б співробітника визнанням його зусиль та сприяло б їм.

Статистика вказує, що близько 20% працівників заради задоволення своїх потреб прагнуть завдати шкоди організації, навіть із ризиком для себе. Дослідники внутрішньо-корпоративних відносин стверджують, що близько 50% працівників готові порушити закон і корпоративні правила, заподіявши шкоду своїй організації, якщо це не спричинить для них жодних наслідків. І лише не більше 30% співробітників абсолютно лояльні до своєї організації.

Враховуючи викладене, видається за можливе визначити базові групи чи-то області ризиків, обумовлених внутрішніми ризикогенними

потенціалами, реалізація яких безпосередньо залежить від рівня кадрового забезпечення, що обумовлює ефективність реалізації державної митної справи та гарантування національних митних інтересів і безпеки як невід'ємних складових економічної безпеки й інтересів держави, а саме:

професійно-кваліфікаційні ризики, що виникають у зв'язку з недостатнім рівнем освіти, знань, практичних навичок та вмінь посадових осіб, недостатньою ефективністю системи підвищення кваліфікації, механізмів стимулювання до самоосвіти, інститутів наставництва та стажування на посаді;

кар'єрно-ротаційні ризики, пов'язані з формальністю й, відповідно, недостатньою ефективністю кадрового резерву, системи заміщення вакантних посад, кар'єрного руху по службі, поширеністю кадрового протекціонізму, а також з неефективністю та нераціональністю розподілу кадрового ресурсу й інтелектуального потенціалу;

етико-професійні ризики, пов'язані з професійною деформацією особистості та відповідними порушеннями норм етики поведінки державних службовців та вчиненням дисциплінарних проступків, що дискредитує як посадову особу, так і відповідний орган державної влади у цілому та підриває авторитет інституту публічної служби;

корпоративні ризики, що виникають у зв'язку з негативними проявами корпоративних зв'язків та наявністю латентних конфліктів інтересів;

соціально-правові ризики, пов'язані з порушенням трудового законодавства, відсутністю реального соціально-правового захисту, механізмів реалізації відповідних гарантій і належного матеріального забезпечення тощо;

структурно-функціональні ризики, пов'язані з відсутністю відносної функціональної та структурно-організаційної стабільності митної системи, її систематичними реорганізаціями, дублюванням повноважень, наявністю

зайвих додаткових обтяжуючих функцій та, відповідно, кадрового баласту тощо;

регуляторні ризики, пов'язані з митним регулюванням та проблемами нормативно-правового забезпечення державної митної справи та з питань службової діяльності (державної служби);

дискреційні ризики, пов'язані з наявністю повноважень, що надають посадовим особам можливість на власний розсуд визначити зміст рішення або обрати один з кількох варіантів альтернативних рішень.

Ризиками, що на сьогодні мають найпоширеніший прояв, у першу чергу саме в публічному секторі, та породжують небезпеки найвищого ступеню й якості, виступають ризики, пов'язані з низьким рівнем лояльності і благонадійності та, відповідно, порушенням антикорупційного законодавства, а також неналежним, несумлінним виконанням своїх службових обов'язків посадовими особами, уповноваженими на здійснення державної митної справи, та порушенням ними службової дисципліни.

Невід'ємною складовою забезпечення відомчої безпеки є систематичне здійснення відомчого контролю відносно службової діяльності посадових осіб, уповноважених на здійснення державної митної справи, що вимагає визначення його змісту як однієї з найголовніших функцій системи митного адміністрування. Існують різні підходи до визначення контрольної діяльності, спрямованої на мінімізацію негативного впливу внутрішнього середовища організації – внутрішній, відомчий, внутрішньовідомчий контроль, але переважно вони розглядаються як тотожні і рівні за логічним об'ємом категорії.

Відомчий (внутрішній, внутрішньовідомчий) контроль становить собою сукупність контрольних-перевірочних, виховних, превентивних, профілактичних та ін. заходів, системно та систематично здійснюваних уповноваженими профільними підрозділами й їх посадовими особами в системі митного адміністрування з метою гарантування відомчої безпеки, утвердження законності, зміцнення службової та виконавської дисципліни, а

також підвищення ефективності митного адміністрування. До основних завдань забезпечення відомчого контролю відносимо:

проведення аналітично-пошукової роботи, спрямованої на виявлення відповідних ризиків та факторів, що їх обумовлюють, а також виявлення відповідних тенденцій та закономірностей;

визначення можливості попередження або мінімізації ризиків, а також необхідних і достатніх ресурсів та їх раціонального й оптимального розподілу;

оцінка негативних наслідків реалізації ризику, притягнення винних до відповідальності, відшкодування завданих збитків;

виявлення причин и передумов, які сприяють вчиненню порушень законодавства з питань державної митної справи та проступків у сфері службової діяльності, неналежному виконанню службових обов'язків;

оцінка дієвості заходів реагування, коригування управлінських рішень та удосконалення відповідних інструментів і механізмів;

організація та проведення контрольних заходів, документальна формалізація їх результатів, контроль за виконанням ухвалених рішень та вжитих заходів тощо.

Профільним підрозділам в організації своєї діяльності та плануванні необхідних кадрових, виховних, профілактичних, контрольних, перевірочних та інших заходів слід враховувати ряд об'єктивних і суб'єктивних ризик-факторів, що обумовлюють виникнення корупційних явищ в галузі державної митної справи та вчинення дисциплінарних проступків, до яких, по-перше, слід віднести: низький рівень забезпечення соціально-правових гарантій, належні умови праці і матеріальне забезпечення посадових осіб тощо.

По-друге, відносно низький рівень правосвідомості посадових осіб та правової культури суспільства загалом, професійної підготовки, взаємодії з правоохоронними та контролюючими органами, організації трудової і виконавської дисципліни та відсутність належного контролю з боку керівників усіх рівнів за виконанням підлеглими своїх прямих обов'язків;

недостатня ефективність контрольних заходів, службових розслідувань і перевірок та неналежна реалізація висновків за їх результатами, а також поверхове ставлення до проведення правової оцінки інформації за повідомленнями і зверненнями; недосконалість і дискреційність митного законодавства.

Необхідною вимогою є зміна філософії діяльності зазначених підрозділів. Вони мають розглядатись не як репресивний механізм, спрямований на обслуговування кадрового протекціонізму й особистих інтересів вищого керівництва, а у першу чергу, як механізм захисту, підтримки та сприяння посадовим особам щодо здійснення державної митної справи, додержання їх прав і законних інтересів. Водночас, репресивна функція, що полягає у реалізації комплексних заходів щодо встановлення відповідних порушень та притягненні винних до відповідальності, є не менш пріоритетною за умов дотримання принципів об'єктивності, неупередженості, законності тощо.

Зміцнення законності у службовій діяльності та дотримання службової дисципліни, виховання у підлеглих високих професійних якостей і навичок, особистої відповідальності, пріоритетності законних інтересів громадян, підприємницького середовища та суспільства в цілому, підвищення престижності і статусу державного службовця та інституту публічної служби в цілому, чітка та виважена координація діяльності підпорядкованих працівників та підрозділів водночас з її відкритістю, прозорістю і гласністю – ось ті актуальні завдання, які завжди мають стояти на порядку денному та належати до стратегічних пріоритетів митного адміністрування.

Механізми забезпечення належного виконання посадовими особами своїх службових обов'язків передбачають реалізацію як зовнішнього, так і внутрішнього контролю, а також протидію та запобігання відповідним операційним і бюрократичним ризикам. Відомчий контроль слід розглядати як спосіб встановлення причин і умов неналежного виконання посадовими

особами службових обов'язків, учинення дисциплінарних і корупційних правопорушень, а також засіб їх локалізації, мінімізації та ліквідації.

Реалізація державної митної політики та здійснення державної митної справи в частині забезпечення додержання положень митного законодавства та з питань службової діяльності вимагає запровадження відповідних комплексних змін у митній системі, які б, у першу чергу сприяли якісній, системній і систематичній роботі в напрямку підвищення рівня лояльності та благонадійності, забезпечення належного рівня відомчої безпеки та визначали особисту і невідворотну відповідальність кожного керівника та посадовця за неналежне, несумлінне виконання службових обов'язків.

З метою реалізації визначених пріоритетів щодо гарантування відомчої безпеки та сприяння законній торгівлі за рахунок послаблення негативного впливу внутрішніх ризикогенних потенціалів у митній системі, на наш погляд має бути забезпечено реалізацію наступних заходів:

- зміна філософії та принципів діяльності підрозділів власної безпеки;
- посилення заходів щодо зниження рівня дискреційних повноважень за рахунок покращення регуляторної функції;

впровадження й удосконалення системи програмно-інформаційних комплексів, інформаційних технологій і систем, за допомогою яких знижується вплив «людського фактору» під час прийняття відповідних рішень;

систематичне вжиття заходів попереджувального і профілактично-виховного характеру відносно особового складу;

належна організація та проведення службових розслідувань і перевірок за кожним фактом виявлених правопорушень та/або порушень службової дисципліни стосовно посадових осіб, які їх вчинили або допустили;

підвищення рівня взаємодії з правоохоронними та судовими органами з питань взаємного інформування щодо виявлених правопорушень і результатів прийнятих рішень;

мінімізація втручання правоохоронних органів, виходячи з принципу виключної юрисдикції митних органів щодо здійснення державної митної справи;

співпраця з громадськістю і підприємницьким співтовариством з питань належного виконання посадовими особами свої повноважень і контролю за додержанням митного законодавства тощо.

Автоматизація чи комп'ютеризація митних функцій може підвищити дієвість та ефективність, а також усунути широкі можливості для корупції. Автоматизація може також підвищити рівень підзвітності та забезпечити можливість більш пізнього моніторингу та розгляду адміністративних рішень, що приймаються на розсуд митників. По можливості, автоматизовані системи повинні бути організовані таким чином, щоб мінімізувати можливість неправильного використання офіційних дискреційних повноважень.

Окрім інформаційних систем автоматизації процедур митного контролю і оформлення, митні служби також мають використовувати комп'ютерні системи технології для ефективнішого комплексного управління. Зазначене передбачає використання технологій для підтримки спеціальних функцій менеджменту, зокрема адміністрування ризиків службової діяльності, що вимагає створення відповідної інформаційної системи відомчого контролю та безпеки, а також ефективної селективно-моніторингової системи кадрового забезпечення.

Інформаційна система відомчої безпеки виступає сучасним і прогресивним засобом оптимізації та забезпечення належного рівня відомчого контролю. Вона забезпечує якісно новий рівень операційного управління процесами, аналітично-пошукової та контрольної-перевірочної діяльності за відповідним напрямом, а також супроводження ухвалення оптимальних рішень та оперативного вжиття адекватних рівню небезпек заходів реагування.

Враховуючи зазначене та відповідно до визначених завдань і мети відповідної інформаційної системи, а також місії, яка полягає у забезпеченні належного рівня відомчого контролю та безпеки в системі державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності та митного адміністрування, основними вимогами до створення інформаційної системи відомчого контролю та принципами її функціонування визначаємо наступні:

комплексність – охоплення всієї структури органів доходів і зборів з чітким розподілом і закріпленням завдань, повноважень, відповідальності;

реактивність – адаптивність системи під організаційно-функціональні та структурно-організаційні зміни;

прогресивність – здатність системи до розвитку, розширення, трансформації, деталізації процесів тощо;

раціональність – диференціація функцій, покладених на засоби автоматизації та посадових осіб;

безпечність – відомча замкненість системи, захищеність інформації, що акумулюється та циркулює в системі;

оперативність – забезпечення інформаційного обміну даними між користувачами системи в режимі реального часу;

пріоритетність – абсолютний пріоритет кінцевої, глобальної мети;

єдність – розгляд системи як у вигляді єдиного цілого, так і упорядкованої сукупності складових елементів;

ієрархічність – визначення ієрархії елементів та/або їх ранжування;

функціональність – пріоритетність функцій над структурою;

інтегрованість – часткова інтеграція з іншими відомчими інформаційно-телекомунікаційними системи;

селективність – використання фільтрів, запитів, пошуку, змінних параметрів тощо;

інтуїтивність – відносна простота використання користувачами системи відповідних програмно-апаратних засобів;

економічність – відносно низька собівартість створення та обслуговування системи тощо.

Оскільки управління ризиками може розглядатись, зокрема як перетворення інформації стану в інформацію директивну, то необхідно визначити об'єкти аналізу ризиків.

До об'єктів аналізу ризиків відносимо службову діяльність та кар'єру посадових осіб, інші фактори, що оцінені як передумови до вчинення ними правопорушень, пов'язаних з реалізацією функцій держави, або неналежного виконання безпосередніх службових обов'язків, а також документи і відомості, що становлять службовий інтерес та є предметом контролю та обліку в рамках інформаційної системи.

Відповідно, при визначенні концептуальних основ розбудови системи необхідно визначити відповідні об'єкти ризику. Оскільки очевидно, що ресурси контролюючих підрозділів не є безмежними та, відповідно, мають раціонально розподілятись і зосереджуватись в області найбільшого ризику, виокремлюємо наступні об'єкти ризику:

потенційний об'єкт ризику – об'єкт стосовно якого відсутня інформація про вчинення ним правопорушення, проте існують залежні або незалежні від об'єкта умови для його вчинення;

контрольований об'єкт ризику – об'єкт стосовно якого наявна інформація про вчинення ним правопорушення, який знаходиться на обліку у спеціалізованому програмному забезпеченні, та існують залежні або незалежні від об'єкта умови для повторного вчинення правопорушення;

об'єкт пасивного контролю – особа, звільнена з митних органів незалежно від підстав;

об'єкт підвищеного контролю – особа, звільнена з органів за вчинене/допущене правопорушення, яка поновлена на службі за рішенням суду.

2.4. Удосконалення механізмів забезпечення вибіркової митного контролю та націлювання по ризиках

Паралельно з динамічним розвитком технологій митного контролю ускладнюються і схеми вчинення митних правопорушень як, втім, і навпаки, оскільки ці процеси є взаємозалежними. Відповідно, постає необхідність в удосконаленні відповідних інструментів, методів і способів управління ризиками для підвищення ефективності і забезпечення вибіркової митного контролю, заснованого на застосуванні системи управління ризиками.

Одним з інструментів митного контролю в контексті впровадження процедури попереднього інформування є так звана коротка ввізна декларація (entry summary declaration – ENS), що подається для цілей митного контролю і оформлення до прибуття товарів, а в окремому ряді випадків, до моменту завантаження товарів на транспортний засіб. Процедура попереднього інформування може бути розділена на два етапи (рис. 2.6 та 2.7).

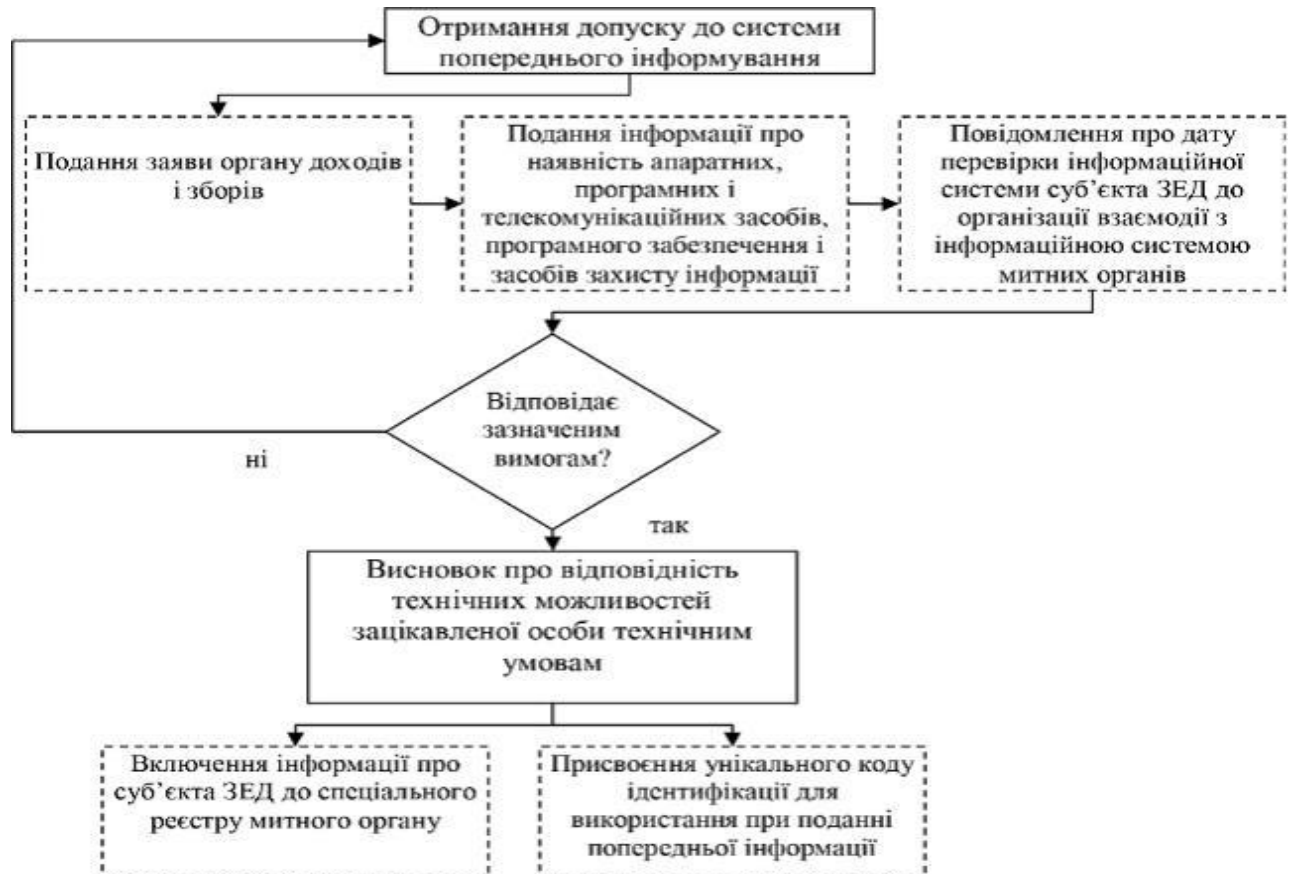


Рис. 2.6. Етап отримання допуску до системи попереднього інформування

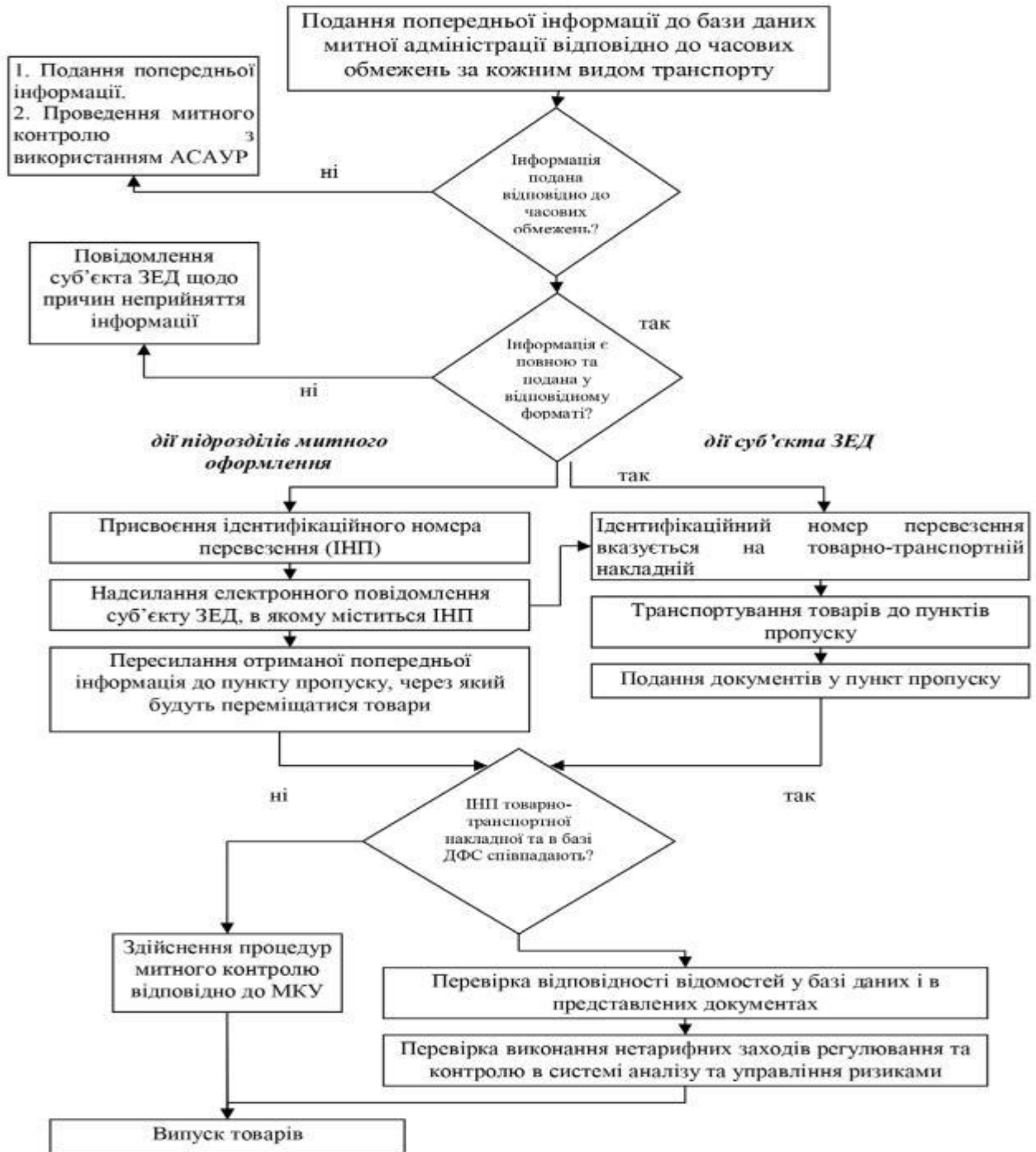


Рис. 2.7. Етап подання попередньої інформації про товари

Відповідно до кращих світових практик і з урахуванням підходу стосовно мінімуму митних формальностей і втручання митниці, необхідних для забезпечення додержання митного законодавства, передбачається, що митницями на кордоні переважно здійснюється аналіз ризиків безпеки, тобто ризиків переміщення через митний кордон, зокрема

поза митним контролем або з приховуванням від нього, небезпечних товарів тощо.

До переміщень групи безпекових ризиків умовно належать переміщення товарів, що можуть виступати безпосередніми предметами контрабанди відповідно до кримінального законодавства, переміщення товарів відносно яких встановлено заборони та обмеження, товарів подвійного та військового призначення тощо, а також переміщення з ризиком недоставки товарів до митниці призначення, їх втрати, підміни тощо.

Враховуючи зазначене, а також з метою уникнення черг на кордоні постає необхідність в удосконаленні механізмів інформаційної взаємодії митниць за результатами аналізу та оцінки ризиків, зокрема надання митниці на кордоні можливості інформування митниці призначення про необхідність проведення додаткових митних формальностей при остаточному митному оформленні товарів у заявленій митний режим. Своєю чергою, задля протидії митним правопорушенням, направленим на підміну або недоставку товарів до митниці призначення, а також виявлення ризиків безпеки, слід забезпечити дзеркальний механізм, спрямований на забезпечення можливості для митниць оформлення попередніх митних декларацій інформувати прикордонні митниці щодо необхідності проведення додаткових митних формальностей у пункті пропуску.

З метою реалізації відповідних ІТ-рішень, спрямованих на забезпечення подальшого розвитку АСАУР та запровадження так званого таргетингу чи-то націлювання по ризиках, зокрема відносно переміщень за попередніми митними деклараціями, центральним митним апаратом ведеться плідна робота, наслідком якої має стати запровадження функціонального модуля «Попередні ВМД» АСМО «Інспектор» (рис. 2.7).

У загальному вигляді використання модуля «Попередні ВМД» має забезпечувати можливість митниці на кордоні переглядати перелік

попередніх митних декларацій, по яких очікується переміщення товарів через п/п відповідної митниці, а митниці призначення переглядати перелік попередніх митних декларацій відповідної митниці.

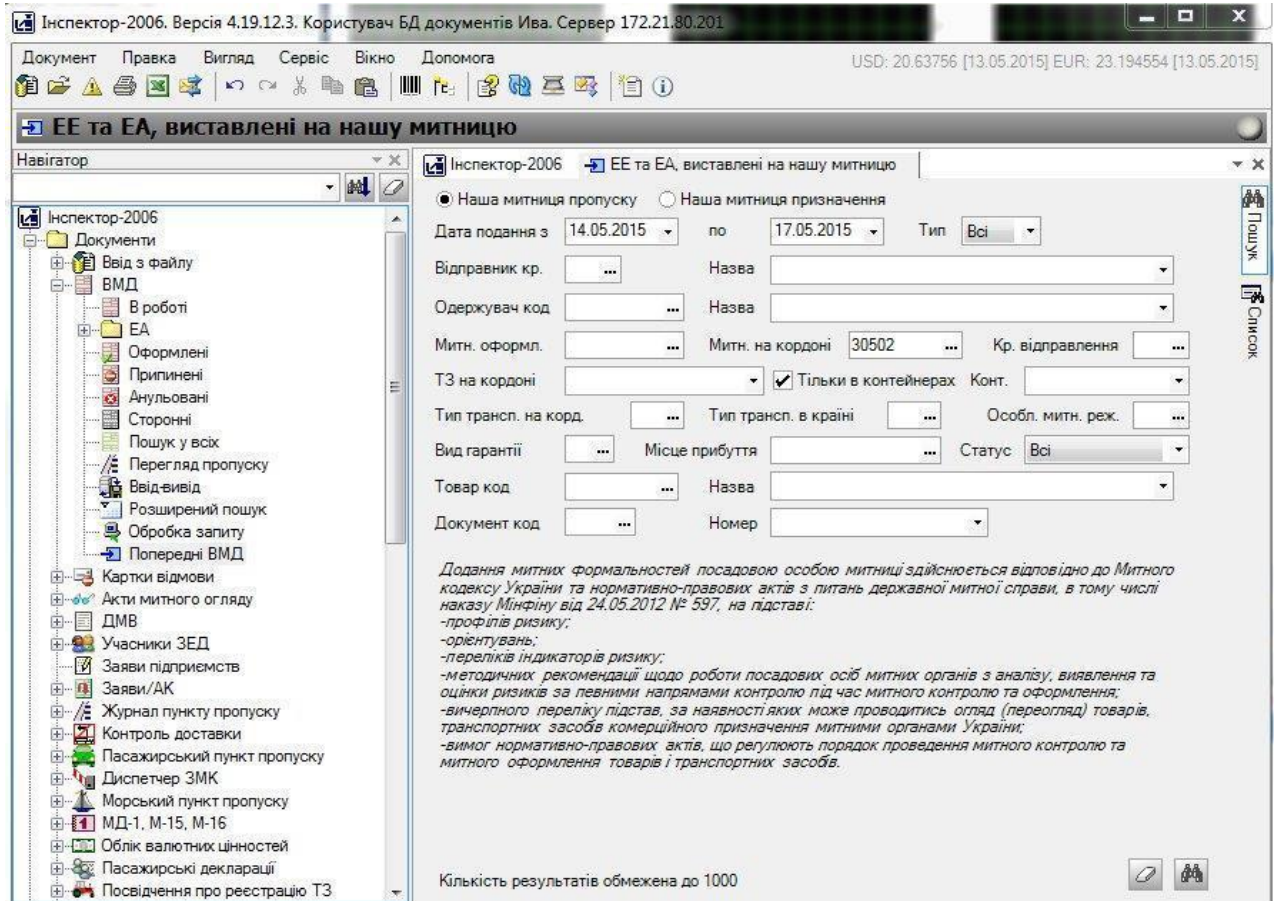


Рис. 2.7. Інтерфейс модуля «Попередні ВМД» АСМО «Інспектор»

Модуль «Попередні ВМД» в режимі «Митниця пропуску» дозволяє здійснювати аналіз, відбір і додання митних формальностей по попередніх митних деклараціях, які плануються до в'їзду/виїзду через зазначену митницю пропуску. Відповідно, автоматизований митний контроль може бути здійснений в рамках АСАУР у складі модуля «Журнал пункту пропуску». Зазначений режим може бути використано в автомобільних та залізничних пунктах пропуску, які застосовують відповідні ПКІ АСМО «Інспектор».

Режим «Митниця призначення» дозволяє здійснювати аналогічні маніпуляції відносно попередніх митних декларацій, за якими очікується

митне оформлення у зазначеній митниці призначення. Відповідний контроль за доданими митними формальностями буде здійснюватися в модулі АСАУР у складі модуля «ВМД» АСМО «Інспектор». Таким чином, зазначений режим може бути використаний будь-якою митницею призначення.

Застосування модуля «Попередні ВМД» надасть митницям можливість використання додаткового інструментарію для здійснення аналізу ризиків по конкретних зовнішньоекономічних операціях, що дозволить підвищити точність застосування системи управління ризиками із дотриманням принципів вибіркості митного контролю. Такі можливості дозволять зменшити бюрократичне листування між митницями та підвищити оперативність доведення інформації за результатами оцінки ризиків.

ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ

1. Митна справа є складовою системи державного регулювання у сфері ЗЕД, механізмом реалізації митної політики. Сутнісними елементами митної справи є порядок переміщення товарів та транспортних засобів через митний кордон України, здійснення їх митного контролю та митного оформлення, справляння митних платежів та боротьба з контрабандою і порушеннями митних правил. Функціональні зв'язки елементів митної справи полягають у їх взаємообумовленості – можливості здійснення будь-якої складової митної справи виключно за умови належного виконання інших складових.

2. Інституційне середовище митної справи складається з інституційно-правової, інституційно-організаційної та організаційно-економічної сфер. У рамках інституційно-правової сфери формується морально-правове поле здійснення митної справи. У свою чергу, розподіл компетенції щодо реалізації митної справи між конкретними суб'єктами її здійснення, а також створення таких суб'єктів і принципи їх взаємодії визначаються у рамках інституційно-організаційної сфери. У межах організаційно-економічної сфери митної справи відбувається формування дохідної частини Державного бюджету та розподіл видатків держави на інституційно-організаційну та інституційно-правову сфери.

3. Обґрунтовано, що посадові особи, уповноважені на здійснення державної митної справи, самі по собі є джерелом ризиків, що визначаються лояльністю і благонадійністю персоналу, які полягають у визнанні принципів і політики діяльності митних органів та безумовному виконанні службових обов'язків, додержанні обмежень і заборон з питань державної служби, тобто його конструктивній позиції по відношенню до безпосередніх службових обов'язків і посади в цілому.

4. Визначено основні групи ризиків, обумовлених внутрішніми ризикогенними потенціалами митних органів, що виражаються через особистісні й організаційні чинники деструктивного впливу на стан відомчої

безпеки. Розроблено концептуальні основи для запровадження нового механізму відомчого контролю, заснованого на використанні інформаційної системи відомчої безпеки, призначеної для отримання, обліку, обміну та обробки інформації з питань службової діяльності, аналізу і оцінки відповідних ризиків.

5. З метою реалізації відповідних ІТ-рішень, спрямованих на забезпечення подальшого розвитку АСАУР та запровадження так званого таргетингу чи-то націлювання по ризиках, зокрема відносно переміщень за попередніми митними деклараціями, центральним митним апаратом ведеться плідна робота, наслідком якої має стати запровадження функціонального модуля «Попередні ВМД» АСМО «Інспектор».

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Бережнюк І. Г. Митне регулювання України: національні та міжнародні аспекти [Текст]: монографія / І. Г. Бережнюк. – Д. : АМСУ, 2009. – 543 с.
2. Бережнюк І.Г. Розвиток системи митного регулювання України в умовах розширення міжнародного співробітництва : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня док. екон. наук : спец. 08.00.02 “Світове господарство і міжнародні економічні відносини” / І.Г. Бережнюк. – Київ, 2010. – 32 с.
3. Боліцок М. Митна служба України виходить на новий рівень інформаційної взаємодії з європейською спільнотою / М. Боліцок // Митниця – 2008. – №3 (40). – С.12.
4. Бондаренко І.О. На шляху до європейських стандартів: електронне декларування / І.О. Бондаренко // Митна справа. – 2005. – №1. – С. 51-57.
5. Бюлетень ЄвроКліп-ЄвроЗв’язок. № 1. Зв’язок, який єднає. Публікація здійснена Фондом ЄвроКліп-ЄвроЗв’язок за підтримки Міністерства Закордонних Справ Угорщини. - Ніредьгаза: Феліцітер, 2005.
6. Генеральна угода з тарифів і торгівлі 1947 року : міжнародний договір України // Офіційний вісник України. – 2010. – № 84 (12 листопада). – С. 562.
7. Глосарій міжнародних митних термінів (Glossary of international customs terms). – Д. : АМСУ, 2003. – 68 с.
8. Гребельник О.П. Митне регулювання зовнішньоекономічної діяльності : підруч. / Олександр Петрович Гребельник. – К.: Центр навчальної літератури, 2005. – 696 с.
9. Договор о создании единой таможенной территории и формировании Таможенного союза [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Комісії Митного союзу. Режим доступу: http://www.tsouz.ru/Docs/IntAgrmnts/Pages/D_sozdETTiformTS.aspx

10. Договор о Таможенном кодексе таможенного союза [Электронный ресурс] // Офіційний сайт Комісії Митного союзу. – Режим доступу: <http://www.tsouz.ru/Docs/Kodeks1/Pages/default.aspx>
11. Додин Е.В. Рамочные стандарты безопасности и упрощения глобальной торговли / Е.В. Додин // Митна справа. – 2005. – № 4. – С. 9 -12.
12. Драганов В. Г. Основы таможенного дела : учебник для вузов / под ред. В. Г. Драганова. – М.: Экономика, 1998. – 687 с.
13. Дьоміна С.Ю. Адміністративна деліктність у сфері митної справи: дис. канд. юрид. наук : 12.00.07 “Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право” / С.Ю. Дьоміна. – К., 2011. – 259 с.
14. Егоров О.Б. Митна економіка (Україна СОТ ЄС) : підруч. / Олександр Борисович Егоров. – О. : ЗАТ «ПЛАСКЕ», 2005. – 226 с.
15. Единый таможенный тариф Таможенного союза Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации (ЕТТ) [Электронный ресурс] // Офіційний сайт Комісії Митного союзу. – Режим доступу: <http://www.tsouz.ru/db/ettr/tnved/Pages/default.aspx>
16. Економічна енциклопедія : У трьох томах. Т. 2 / Редкол.: С. В. Мочерний та ін. – К.: Видавничий центр «Академія», 2000. – 848 с.
17. Застосування методів аналізу та управління ризиками в Держмитслужбі України / [Пашко П.В., Пісной П.Я., Демченко С.С., Булана В.В.] // Вітчизняний та зарубіжний досвід впровадження електронного урядування : збірник матеріалів науково-практичної конференції. – К.: Майкрософт, 2008. – С. 27 – 39.
18. Івченко І.Ю. Моделювання економічних ризиків і ризикованих ситуацій: [Навч. посіб.] / Івченко І.Ю.– К.: Центр учбової літератури, 2007.– 344 с.
19. Інституціональні та процедурні механізми системи ГАТТ/СОТ у регулюванні світової торгівлі [Текст]: монографія / С.Г. Осика, О.В. Оніщук, В.Т. Пятницький та ін. – К. : УАЗТ, 2000. – 288 с.

20. Кивалов С. В. Таможенное право в Украине: национальное и международное / С. В. Кивалов, Е. В. Додин // Митна справа. – 2000. – № 3. – С. 13 – 19.

21. Киреев А. П. Международная экономика : движение товаров и факторов производства : учебник для вузов / А. П. Киреев. – М.: «Международные отношения» ЮРАЙТ, 2003. – 416 с.

22. Конвенція про створення Ради митного співробітництва : міжнародний договір України // Офіційний вісник України. – 2005. № 12 (8 квітня). – С. 648.

23. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР // Офіційний вісник України. – 2011. – № 72/1 (1 жовтня). – С. 2598.

24. Концепція реформування діяльності митної служби
України

[Електронний ресурс]. – Режим доступу:
http://www.customs.gov.ua/dmsu/control/uk/publish/category?cat_id=22130

25. Кунєв Ю. Д. Концептуальні основи розвитку митної служби України/ Ю.Д. Кунєв // Митна справа. 2005 – № 6 – С. 22-25.

26. Митне законодавство зарубіжних країн / за ред. З.О. Буричка. – Т.: Астон, 2002. – 616 с.

27. Митний кодекс Республіки Білорусь [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.tamognia.ru/sng/belarus/sec1/chap1.html>

28. Митний кодекс Російської Федерації [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.tks.ru/codex>

29. Митний кодекс Союзу Радянських Соціалістичних
Республік

[Електронний ресурс]. – Режим доступу:
<http://pravo.levonevsky.org/baza/soviet/sssr0358.htm>

30. Митний кодекс України : Закон України від 13.03.2012 № 4495-VI // Офіційний вісник України. – 2012. – № 32.

31. Міжнародна конвенція про взаємну адміністративну допомогу у відверненні, розслідуванні та припиненні порушень митного законодавства : міжнародний договір України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_926

32. Міжнародна конвенція про Гармонізований опис та кодування товарів : міжнародний договір України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_079

33. Наказ Державної Митної служби України від 14 серпня 2009 року № 753]: [Електронний ресурс] // Система інформаційно-правового забезпечення ЛІГА-ЗАКОН. – Режим доступу: <http://www.liga.net>

34. Наказ Держмитслужби від 16.08.06. № 694 «Про затвердження Порядку розроблення профілів ризику, Порядку взаємодії структурних підрозділів Держмитслужби України, митних органів із Департаментом аналізу ризиків та аудиту при підготовці та опрацюванні пропозицій щодо розроблення профілів ризику та Положення про експертну комісію із застосування системи аналізу та управління ризиками».

35. Настюк В.Я. Адміністративно-правові проблеми законодавчого регулювання митної справи в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня док. юрид. наук : спец. 12.00.07 “Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право” / В.Я. Настюк. – Харків, 2005. – 29 с.

36. Основи митної справи: [Навч. посіб.] / [П.В. Пашко, В.А. Аргунов, В.П. Батіг та ін.]; За ред. П.В. Пашка. – 2-ге вид., перероб. і доп. – К.: Т-во “Знання”, КОО, 2002. – 318 с.

37. Офіційний сайт Всесвітньої митної організації [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.wcoomd.org>.

38. Офіційний сайт Європейської економічної комісії ООН [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.unecsc.org>

39. Пашко П. В. Митна безпека (теорія, методологія та практичні рекомендації) : монографія / П. В. Пашко. – О. : АТ «Пласке», 2009. – 628с.

40. Перепелкін С. М. Міжнародно-правові аспекти митного співробітництва європейських держав : монографія / С. М. Перепелкін. – Д. : АМСУ, 2008. – 141 с.

41. Питання пропуску через державний кордон осіб, автомобільних, водних, залізничних та повітряних транспортних засобів перевізників і товарів, що переміщуються ними [Постанова Кабінету Міністрів України від 21.05.2012 р. № 451] // Система інформаційно-правового забезпечення ЛПА-ЗАКОН. – Режим доступу: <http://www.liga.net>

42. Пісной П.Я. Ризики в зовнішньоекономічній діяльності / П.Я. Пісной // Митна політика та актуальні проблеми економічної та митної безпеки України на сучасному етапі: Матеріали міжнар. наук.-практ. конф., Дніпропетровськ, 23 листопада 2007 р. / Академія митної служби України, 2008. – С. 14-17.

43. Пісной П.Я. Управління митними ризиками як один із методів забезпечення митної безпеки держави / П. Я. Пісной // Вісник НАДУ / За заг. ред. О. Ю. Оболенського, С. В. Сьоміна.– К.: Вид.-во НАДУ, 2008. – № 2. – С. 177-186.

44. Податковий кодекс України : Закон України від 2 грудня 2010 р. № 2755-VI // Офіційний вісник України. – 2010. – № 92 (10 грудня). – С. 3248.

45. Положення про Департамент аналізу ризиків та аудиту: [Наказ Державної Митної служби України від 17 травня 2008 року № 515] // Система інформаційно-правового забезпечення ЛПА-ЗАКОН. – Режим доступу: <http://www.liga.net>.

46. Про затвердження Порядку заповнення й використання попереднього повідомлення митного органу про намір увезти товар на митну територію України: Наказ Держмитслужби України № 551 від 03.07.06р.

47. Проввезення на митну територію України окремих видів товарів: Постанова Кабінету Міністрів України № 390 від 29 березня 2002р.

48. Про ветеринарну медицину : Закон України від 25 червня 1992 р. № 2498-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1992 р. – № 36 (8 вересня). – С. 531.

49. Про внесення змін до Митного кодексу України та інших законодавчих актів : проект Закону України від 12.05.11 № 8130-д [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=40331

50. Про внесення змін до Порядку переміщення товарів у пунктах пропуску через державний кордон, що розташовані на території морських портів України, під час контейнерних перевезень у прямому змішаному сполученні ними [Постанова Кабінету Міністрів України від 29.02.2012 р. № 156] // Система інформаційно-правового забезпечення ЛІГА-ЗАКОН. – Режим доступу: <http://www.liga.net>

51. Про затвердження Концепції створення, упорядкування і розвитку системи електронного декларування товарів: Наказ Держмитслужби № 907 від 18.10.2006р.

52. Про затвердження Положення про Міністерство фінансів України : указ Президента України від 8 квітня 2011 р. № 446/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29 (26 квітня). – С. 1254.

53. Про затвердження Порядку розроблення профілів ризику: [Наказ Державної Митної служби України від 14 серпня 2009 року № 753]: [Електронний ресурс] // Система інформаційно-правового забезпечення ЛІГА-ЗАКОН. – Режим доступу: <http://www.liga.net>.

54. Про затвердження Положення про порядок здійснення контролю за доставкою вантажів у митниці призначення: [Наказ Державної митної служби України від 8 грудня 1998 р. № 771 (із змінами внесен. згідно 8 Наказів ДМСУ у 2002-2006 рр.)] // Система інформаційно-правового забезпечення ЛІГА-ЗАКОН. – Режим доступу: <http://www.liga.net>

55. Про затвердження Порядку визначення підприємств, до товарів яких може застосовуватись процедура електронного декларування : Наказ Держмитслужби України від № 669 08.08.07р.

56. Про затвердження Порядку заповнення внутрішнього транзитного документа, для його використання при здійсненні контролю за доставкою товарів, що переміщуються між митницями в межах митної території України: Наказ Держмитслужби України № 206 від 12.04.2000р.

57. Про затвердження Порядку застосування автоматизованої системи аналізу та управління ризиками під час митного контролю та митного оформлення товарів із застосуванням вантажної митної декларації : Наказ Держмитслужби України № 275 від 30.03.2007р.

58. Про затвердження Порядку здійснення контролю за доставкою в митниці призначення переміщуваних через митний кордон України товарів окремих видів: [Наказ Держмитслужби України від 13.10.2005 № 969]: [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>

59. Про затвердження Порядку контролю за ввезенням на митну територію України окремих видів товарів: Наказ Держмитслужби України № 129 від 28.03.2007р.

60. Про зовнішньоекономічну діяльність : Закон України від 16 квітня 1991 р. № 959-ХІІ // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 29 (16 липня). – С. 377.

61. Про Митний тариф України : Закон України від 4 травня 2001 р. № 2731-ІІІ // Офіційний вісник України. – 2001. № 18 (18 травня). – С. 781.

62. Про міжнародні договори України: Закон України від 29 червня 2004 р. № 1906-ІV // Офіційний вісник України. – 2004. № 35 (17 вересня). – С. 2317.

63. Прусс В.М. Митна справа : навч. посібник / Прусс В.М., Самойловська В.П., Лисак І.І. – Одеса : «Фенікс», 2003. – 128 с.

64. Райзберг Б. А. Современный экономический словарь / Б. А. Райзберг, Л. Ш. Лозовский, Е. Б. Стародубцева. – М. : ИНФРА-М, 2007. – 495 с.

65. Рамкові стандарти безпеки та спрощення міжнародної торгівлі Всесвітньої митної організації [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/976_003

66. Рекомендация и руководящие принципы по созданию механизма «единого окна» // Офіційний сайт Європейської економічної комісії ООН [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://unecce.org/ctefact/recommendations/rec33/rec33_trd352r.pdf

67. Суворкін В.А. Україна – СОТ – ЄС: перепони до інтеграції / Суворкін В.А. // Митна справа. – 2006. – №2. – С. 43 – 49.

68. Судак С. Українська система контролю за доставкою вантажів одна з найкращих у світі / С. Судак // Митниця – №1 (10) 2005 – С.23.

69. Терещенко С. С. Основи митного законодавства України: Питання теорії та практики зовнішньоекономічної діяльності : підруч. [для студ. вищ. навч. закл.] / С. С. Терещенко. – К. : АТ «Август», 2001. – 422 с.

70. Черкаська Н. Управління ризиками – складова митної безпеки / Н. Черкаська // Митниця. – 2007. – №10(35). – С. 32-43.

71. Шубіна Х. Контролювати менше, але контролювати краще – така вимога сьогодні / Х. Шубіна. // Митниця – 2008. – №2 (39). – С. 12-15.