

Войцещук Андрій Дмитрович

д.е.н., доцент, професор кафедри публічного управління
та адміністрування,
Хмельницький університет управління та права
імені Леоніда Юзькова, м. Хмельницький

ОРГАНІЗАЦІЙНІ ТА УПРАВЛІНСЬКІ ПІДХОДИ ДО ОЦІНЮВАННЯ РИЗИКОВОСТІ МИТНОГО ПРОСТОРУ УКРАЇНИ

Поява глобальних багатогранних викликів у митній справі спонукала Україну до розвитку активної міжнародної співпраці та створення ефективних каналів зв'язку для дослідження ризикового середовища, розроблення і вдосконалення інструментарію протидії митним правопорушенням та поширення кращих методик у вітчизняній практиці, адже зростання пасажирота та товаропотоків через митниці об'єктивно супроводжується управлінськими заходами щодо виявлення потенційних загроз і ризиків [1]. Запровадження системи аналізу ризиків потребує якісного інформаційного забезпечення на основі автоматизованого підходу при здійсненні оперативної митної роботи в реальному часі.

Таким дієвим інструментом є використання в Україні у практиці здійснення митного контролю та митного оформлення товарів системи управління ризиками (СУР) (рис. 1), яка за наявності обмежених людських, технічних і часових ресурсів дає змогу виявляти відправлення товарів, що мають імовірність недотримання законодавства, тобто становлять ризик. Важливим є те, що цей підхід дієвий як щодо фіскальних ризиків, які пов'язані із забезпеченням повноти надходжень митних платежів до бюджету, так і нефіскальних, що стосуються загроз людському життю і здоров'ю та безпеки навколишнього середовища.

Система управління ризиками є важливим доповненням до стратегічних векторів модернізації митної справи в Україні, в якій діє більше 100 профілів ризику та більше 87000 комбінацій індикаторів ризику. Основними напрямками контролю є: правильність визначення митної вартості товарів; правильність класифікації товарів згідно з УКТ ЗЕД; правильність визначення країни походження товарів; дотримання встановлених до задекларованих товарів заходів нетарифного регулювання, заборон та/або обмежень щодо переміщення через митний кордон України; дотримання законодавства з питань захисту прав інтелектуальної власності; достовірність декларування [2].

Використання системи управління ризиками регламентоване Міжнародною конвенцією про спрощення і гармонізацію митних процедур (Кіотська конвенція), яка є одним із перших міжнародних джерел, де передбачено спрощення митного контролю на основі запровадження принципу оцінювання ризику за підтримки Всесвітньої митної організації. Митним Кодексом України визначено наступні цілі застосування системи управління ризиками [3]: запобігання, прогнозування і виявлення порушень законодавства

України з питань державної митної справи; зосередження уваги на окремих об'єктах аналізу ризику, щодо яких є потреба у застосуванні окремих форм митного контролю або у підвищенні його ефективності; забезпечення захисту національної безпеки, життя і здоров'я людей, тварин, рослин, довкілля, інтересів споживачів; прискорення митного оформлення товарів, що переміщуються через митний кордон країни. Принцип оцінювання ризику фактично замінив принцип вибіркового контролю, який полягав у вивченні та здійсненні поглибленого митного огляду товарів, що становили певну частку міжнародних товарних транзакцій. Таким чином, розпочалося формування такої системи митного контролю, яка дасть змогу попередньо отримувати дані про товари та напрямки їхнього переміщення, де існує загроза ризику. Відповідно вони й підлягають першочерговій перевірці. Такий підхід суттєво спростив процедури митного контролю, зокрема відбулося зменшення кількості митних оглядів.



Рис. 1. Напрямки застосування системи управління ризиками
Джерело: побудовано автором за даними Державної фіскальної служби України.

Процедура та форми проведення митного контролю є законодавчо регламентованими в Україні. Проте система управління ризиками (СУР) є суттєвим їхнім доповненням і забезпечує виконання важливих завдань. У нашій країні ця система використовується на всіх етапах контролю: від аналізу попередньої інформації про товари, транспортні засоби, які перетинають кордон і не подані до митного оформлення, для вжиття превентивних заходів, так і безпосередньо під час здійснення митного контролю й процедур митного оформлення, при плануванні проведення документальних планових виїзних перевірок. Останні здійснюються після завершення

митного оформлення, тому формуються на основі результатів аналізу зовнішньоекономічних операцій підприємств із використанням системи управління ризиками [3].

В Україні управління ризиками в митних органах охоплює три рівні: стратегічний, тактичний та оперативний. Завдання управління ризиками залежать від рівня, зокрема:

- на стратегічному рівні – визначення пріоритетних напрямів розробки та реалізації заходів з управління ризиками та затвердження реєстру цих ризиків;

- на тактичному рівні – управління ризиками за результатами їхнього аналізу, виявлення та оцінювання; розроблення відповідно до реєстру ризиків заходів з управління цими ризиками. На тактичному рівні використовують такі інструменти: профілі ризику; орієнтування; індикатори ризику (у разі, коли немає доцільності формування профілів ризиків, застосовуються індикатори ризику, якими є критерії з певними параметрами, що дають змогу обрати ті об'єкти контролю, які становлять ризик); методичні рекомендації щодо діяльності посадових осіб митниць з аналізу, виявлення та оцінювання ризиків; випадковий відбір;

- на оперативному рівні – застосування митницями (митними постами) інструментів з управління ризиками у конкретних випадках здійснення митного контролю товарів, транспортних засобів, зокрема при проведенні контролю з використанням СУР [2].

Основними способами контролю із застосуванням СУР є неавтоматизований, автоматизований і комбінований. Зважаючи на розвиток інформаційних технологій, акцентується на автоматизованому способі, в тому числі з використанням АСАУР. АСАУР – це автоматизована система аналізу та управління ризиками, яка є ефективним інструментом їхнього оцінювання на основі опрацювання профілів ризику (рис. 2). За допомогою АСАУР здійснюється оцінювання ризиків близько 200 тис. митних декларацій, 290 тис. комерційних і 1,26 млн пасажирських переміщень транспортних засобів у наземних пунктах пропуску через державний кордон України [5]. До комбінованих методів контролю належить таргетинг, з яким «...попередньо проаналізовані зовнішньоекономічні операції підлягають додатковій оцінці на предмет наявності ризиків із використанням доступних джерел інформації» [2]. Зазначимо, що таргетинг – це новий напрямок в організації управління митними ризиками, хоча світова практика має багатий досвід використання цього методу, а митні адміністрації отримують від цього, за висновками Всесвітньої митної організації, значні переваги, що за створення такої платформи підвищують ефективність управління ризиками [4].



Рис. 2. Модульна структура автоматизованої системи аналізу та управління ризиками

Джерело: побудовано автором.

Профілі ризику класифікують за такими ознаками: залежно від можливості автоматизації (документальні або електронні); за способом наповнення (центральні – профіль наповнюють структурні підрозділи ДМС або органи ДМС; регіональні – профіль наповнюють митниці); щодо потреби наповнення профілів індикаторами ризику (звичайні – не передбачають наповнення профілю ризику під час його застосування, рамкові – передбачають наповнення профілю ризику під час його застосування, фонові – не передбачають формування митних формальностей) (рис. 3).



Рис. 3. Класифікація профілів ризику

Джерело: побудовано автором.

Профілі ризику охоплюють різні напрями, зокрема контроль за класифікацією товарів, що переміщуються, країни їхнього походження, контроль митної вартості, контроль за переміщенням об'єктів інтелектуальної власності, відстеження нелогічних маршрутів, запобігання переміщенню через митний кордон тютюнових виробів, наркотичних речовин, прекурсорів, товарів подвійного використання та військового призначення.

Забезпечення безпеки міжнародної торгівлі та національних інтересів країн у процесі міжнародного співробітництва, пришвидшення товарів і послуг через митний кордон потребують розробки новітніх підходів до організації митної справи. Важливими напрямками вирішення таких завдань в Україні є

модернізація системи управління ризиками та адаптація її не лише до світових стандартів, а й до особливостей вітчизняної економіки. Це, зокрема, чинники як економічного та соціального характеру, так і географічно-територіального й технічного, адже Україна має вигідне для нелегальних перевезень розташування та є фактично транзитною територією у ланцюгу переміщення товаропотоків.

Таблиця 1

Класифікатор сфер ризику [161]

Розділ	Код	Назва сфери ризику
1. Митний режим	101	Імпорт
	102	Реімпорт
	103	Експорт
	104	Реекспорт
	105	Транзит
	106	Тимчасове ввезення (вивезення)
	107	Митний склад
	108	Спеціальна митна зона
	109	Магазин безмитної торгівлі
	110	Переробка на митній території України
	111	Переробка за межами митної території України
	112	Знищення або руйнування
	113	Відмова на користь держави
2. Можливий характер порушення	201	Неправильна класифікація товару
	202	Неправдиві дані про походження товару
	203	Заниження/завищення митної вартості товару
	204	Недекларування товару
	205	Контрабанда/приховування від митного контролю
	206	Неправильні дані про підстави надання пільг зі сплати митних платежів
	207	Неправильні дані про характеристики/властивості товару
	208	Декларування товару не за своїм найменуванням
3. Можлива мета порушення	301	Ухилення від сплати/зменшення розміру ввізного мита
	302	Ухилення від сплати/зменшення розміру вивізного мита
	303	Ухилення від сплати/зменшення розміру особливого виду мита (антидемпінгового, спеціального, компенсаційного)
	304	Відшкодування ПДВ
	305	Ухилення від сплати/зменшення розміру акцизного збору
	306	Використання митних пільг
	307	Ухилення від нетарифних обмежень
4. Вид товару, щодо якого може бути вчинене порушення	401	Товари сільськогосподарського виробництва
	402	Метали та брухт
	403	Товари, які містять об'єкти права інтелектуальної власності
	404	Отруйні, радіоактивні, вибухові речовини, небезпечні відходи
	405	Наркотичні засоби, психотропні речовини
	406	Зброя та боєприпаси
	407	Історичні та культурні цінності
	408	Міжнародна торгівля дикими видами тварин та рослин, що перебувають під загрозою зникнення

Для запобігання поглибленню такої ситуації актуалізується питання модернізації сучасної системи управління ризиками, які виникають при переміщенні товарів, предметів, осіб через митний кордон країни, з урахуванням основних сфер формування цих ризиків.

Побудова ефективної системи управління ризиками при здійсненні митного контролю та митного оформлення неможлива без врегулювання складних процесів обміну інформацією, формування та практичної реалізації заходів щодо оцінювання майбутніх ризиків. Враховуючи багатовекторність потенційних ризиків при формуванні системи аналізу й селекції чинників ризику, основними сферами визначено такі:

- розроблення та впровадження переліків групи критеріїв ризику для товарів групи «ризик» і товарів групи «прикриття»;
- інформаційне забезпечення контролю за товарами, повнота стягнення податків і зборів;
- країна походження товарів;
- декларування митної вартості товарів; класифікація товарів згідно з УКТ ЗЕД;
- удосконалення процедур митного контролю та митного оформлення;
- порядок застосування митних режимів й удосконалення митного оформлення товарів у митних режимах; дотримання вимог законодавства щодо переміщення вантажів;
- дотримання законодавства у сфері нетарифного регулювання;
- правомірність застосування обраних форм митного контролю;
- аналіз нормативно-правової бази на предмет виявлення потенційних ризиків та аналіз судових рішень;
- спільна реалізація інформації за групами і профілями ризику; проведення підготовки та перепідготовки персоналу митних органів України;
- аналіз матеріалів службових розслідувань і перевірок у митних органах України з метою визначення основних чинників та кола посадових осіб, причетних до порушень законодавства.

Важливим аспектом ефективного застосування системи управління ризиками є переведення у дискретні величини результатів виконання митних формальностей, сформованих за використання цієї системи. На сьогодні ці дані передаються митницями ДМС до Управління профілювання митних ризиків у вигляді щомісячних звітів (СУР-1) з розбивкою за напрямками. Окремим напрямком є створення та актуалізація регіональних профілів ризику, а також результатів їхнього спрацювання. Такі дані надаються щоквартально у формі звітності (СУР-2) [6].

Суттєвим кроком на шляху вдосконалення та пришвидшення формування даних для аналізу результатів застосування системи управління ризиками, в тому числі щодо обмеження впливу людського чинника, було створення в Автоматизованій системі митного оформлення «Інспектор» відповідних

посилань у розділі «Звіти», що забезпечує автоматизоване формування зведених даних.

Для виявлення ризиків органи ДМС (їхні структурні підрозділи) в межах своїх компетенцій здійснюють значний комплекс заходів, що, зокрема, містить аналіз зовнішньоекономічних операцій, виявлення та оцінювання ризиків, розроблення і реалізацію практичних заходів з управління цими ризиками, а також один із найважливіших етапів проведення аналізу результатів вжитих заходів та за потреби коригування відповідних заходів для підвищення їхньої ефективності у подальшому.

Таблиця 2

**Напрями передачі показників виконання митних формальностей
із застосуванням СУР**

Напрямок передачі	Кількісні показники
Контроль правильності класифікації товарів згідно з УКТЗЕД	Кількість рішень про визначення коду товару, загальна кількість товарів, сума збільшення митних платежів
Контроль правильності визначення країни походження товару	Кількість випадків визначення країни походження, відмінної від задекларованої, сума збільшення митних платежів
Контроль правильності визначення митної вартості	Кількість прийнятих рішень про коригування митної вартості, сума збільшення митних платежів
Виявлення порушень митних правил	Постатейний аналіз, суб'єкт ПМП, вартість предметів ПМП

Джерело: побудовано автором.

Проведене дослідження дає змогу стверджувати, що ризики митного простору слід розглядати набагато ширше, ніж це визначено у науковій літературі. Однак беззаперечним є той факт, що митні ризики є їхньою основою. Відповідно необхідність управління ризиками митного простору актуалізує питання розробки його ризикоорієнтованої парадигми – концептуальної моделі розвитку митного простору в умовах невизначеності, практична реалізація якої спрямована на структурне та функціональне збалансування з урахуванням ризиків, пов'язаних із суперечністю інтересів суб'єктів цього простору, обмеженістю ресурсів, альтернативами рішень, природними чинниками, викликами глобального середовища, яка виконуватиме такі функції: регулятивну; інноваційну; соціальну.

Ризикоорієнтована парадигма митного простору базується на еволюціонованому під впливом глобалізації підході до ризику як імперативу глобального економічного розвитку. Спільна риса існуючих теоретичних підходів присвячених дослідженню природи ризиків полягає у ефекті невизначеності процесу досягнення цілей. Рушійною силою цього ефекту є дефіцит інформації, що зумовлює необхідність прогнозування – розрахунку імовірності настання події. В умовах сучасного динамічного інформаційного суспільства, яке перманентно глобалізується, ефективне функціонування митного простору повинне бути спрямоване на ідентифікацію ризиків, що

ускладнено постійною змінністю і невизначеністю глобального середовища. Теоретико-методичні підходи до формування ризикоорієнтованої парадигми митного простору передбачають формування інституційної компоненти управління ризиковістю національного митного простору, проведення оцінки фіскальних та нефіскальних ризиків і визначення пріоритетних напрямів зменшення ризиковості і збалансування національного митного простору в контексті глобального сталого розвитку.

Процеси глобалізації зумовили активне залучення України у системі світогосподарських зв'язків, проте деструктивні екзогенні й ендогенні чинники економічного й політичного характеру позбавляють можливості здійснення економічного прориву й забезпечення сталого економічного зростання. Зокрема, корупційна складова й тіньова економіка є як основними стримуючими факторами економічного розвитку, так і передумовами формування ризиків митного простору України. До викликів для збалансування розвитку митного простору України відносяться очікування низхідних трендів у рівні споживання домогосподарств, нерозвиненість методології статистики зовнішньоекономічної діяльності України і значне навантаження на працівників митниць при перевірці транспортних засобів. Найбільш загрозливими глобальними ризиками є ті, що пов'язані із розвитком інформаційних технологій, в т.ч. й кібератаки, природними катаклізмами, зміною клімату і станом екосистеми.

Виникнення багатогранних викликів у митній справі зумовлених полярними ендогенними й екзогенними факторами впливу на митний простір України зумовлює необхідність запровадження актуальних організаційно-управлінських підходів до оцінювання ризиковості. Дієвим інструментом в контексті управління фіскальних і нефіскальних ризиків України є система управління ризиками (СУР), яка регламентована Кіотською конвенцією, є ресурсоефективною і функціонує на основі автоматизованого підходу. Подальша еволюція СУР призвела до виникнення автоматизованої системи аналізу та управління ризиками (АСУАР), яка дає змогу здійснювати митний контроль шляхом опрацювання профілів ризику. Передовим напрямком організації управління митними ризиками є комбінований підхід, таргетинг, який передбачає здійснення додаткової оцінки попередньо проаналізованих зовнішньоекономічних операцій.

Список використаних джерел:

1. Iacobc C., Zaharia S. Risk management – a new priority system customs and its consequences. URL: https://mpr.a.ub.uni-muenchen.de/39352/1/Risk_management.pdf.
2. Про затвердження Порядку здійснення аналізу та оцінки ризиків, розроблення і реалізації заходів з управління ризиками для визначення форм та обсягів митного контролю: Наказ Міністерства фінансів України від 31.07.2015 р. № 684. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/z1021-15>.
3. Митний кодекс України: Закон України від 13.03.2012 р. № 4495-VI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4495-17>.

4. Risk Assessment/Targeting Centres – Study Report 2011. URL: http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/research/research-paper-series/15_rac_en.pdf.

5. Про розвиток системи управління ризиками у сфері митного контролю на період до 2022 року: Розпорядження КМУ від 27.12.2017 р. № 978-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/978-2017-%D1%80>.

6. Про затвердження форм звітності за напрямом застосування системи управління ризиками та Порядку їх заповнення: Наказ Державної фіскальної служби України від 20.04.2017 р. № 283.