

**УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ
В МИТНІЙ СПРАВІ:
ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД
ТА ВІТЧИЗНЯНА ПРАКТИКА**



**RISK MANAGEMENT
IN CUSTOMS:
FOREIGN EXPERIENCE
AND DOMESTIC PRACTICE**

Державний науково-дослідний інститут митної справи

**УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ
В МИТНІЙ СПРАВІ: ЗАРУБІЖНИЙ
ДОСВІД ТА ВІТЧИЗНЯНА
ПРАКТИКА**

За загальною редакцією д-ра екон. наук, доц.
Бережнюка І.Г.

Монографія

Хмельницький
2014

State Scientific Research institute of Customs

**RISK MANAGEMENT IN CUSTOMS:
FOREIGN EXPERIENCE
AND DOMESTIC PRACTICE**

General editorship by *Berezhnuk I.*,
Doctor of Science in Economics, Associate Professor

Monograph

Khmelnytski
2014

УДК 336.225.3 (477)
ББК 67.9 (4УКР) 301
У 79

**За повного або часткового відтворення матеріалів даної публікації
посилання на видання обов'язкове**

Рекомендовано до друку Вченою радою
Державного науково-дослідного інституту митної справи
(протокол № 5 від 16.05.2014)

**За загальною редакцією д-ра екон. наук, доц. Бережнюка І.Г.
Колектив авторів:**

І. Г. Бережнюк, доктор економічних наук, доцент, Державний науково-дослідний інститут митної справи; А. І. Брендак, Міністерство доходів і зборів України; В. В. Булана, Міністерство доходів і зборів України; А. Д. Войцешук, кандидат економічних наук, доцент, Міністерство доходів і зборів України; О. В. Джумурат, Східна митниця Міндоходів; С. С. Демченко, Міністерство доходів і зборів України; О. В. Комаров, Міністерство доходів і зборів України; К. Д. Мотюк, Державний науково-дослідний інститут митної справи; О. В. Нелінович, Державний науково-дослідний інститут митної справи; І. В. Несторишен, кандидат економічних наук, доцент, Державний науково-дослідний інститут митної справи; В. О. Пивоваров, Міністерство доходів і зборів України; С. А. Попель, Державний науково-дослідний інститут митної справи; Л. Р. Прус, кандидат економічних наук, доцент, Державний науково-дослідний інститут митної справи; Т. В. Руда, кандидат економічних наук, Державний науково-дослідний інститут митної справи; Є. М. Рудніченко, кандидат економічних наук, доцент, Хмельницький національний університет.

Рецензенти:

Крисоватий Андрій Ігорович, доктор економічних наук, професор, ректор Тернопільського національного економічного університету, завідувач кафедри податків і фіскальної політики;

Лук'янова Валентина Вячеславівна, доктор економічних наук, професор, професор кафедри економіки підприємства та підприємництва Хмельницького національного університету.

У 79 Управління ризиками в митній справі: зарубіжний досвід та вітчизняна практика : монографія; за заг. ред. І.Г. Бережнюка. - Хмельницький. : ПП. Мельник А.А., 2014. - 288 с.
ISBN 978-617-7094-20-2

У виданні всебічно досліджуються теоретичні та практичні засади управління ризиками у митній сфері із врахуванням специфіки пунктів пропуску через митний кордон України в умовах імплементації міжнародних стандартів в галузі спрощення і гармонізації митних процедур у вітчизняну практику.

Монографія розрахована на фахівців з митної справи, викладачів і студентів вищих навчальних закладів, а також на працівників митних органів і учасників зовнішньоекономічної діяльності.

УДК 336.225.3 (477)
ББК 67.9 (4УКР) 301

© Державний науково-дослідний інститут митної справи, 2014
© Бережнюк І.Г., Брендак А.І., Булана В.В. та ін. автори 2014

ISBN 978-617-7094-20-2

ЗМІСТ

ВСТУП	9
РОЗДІЛ 1. УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ ЯК СУЧАСНИЙ ІНСТРУМЕНТ МИТНОГО КОНТРОЛЮ	14
1.1. Еволюція наукових поглядів на феномен митного ризику	14
1.2. Методологічні основи класифікації митних ризиків	28
1.3. Формалізація ризиків і загроз у системі економічної безпеки держави	37
РОЗДІЛ 2. ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ФОРМУВАННЯ ЕФЕКТИВНОЇ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ	52
2.1. Теоретичний базис системи управління ризиками	52
2.2. Застосування автоматизованої системи аналізу та управління ризиками під час митного контролю	63
2.3 Аналіз зовнішньоекономічної діяльності в контексті застосування системи управління ризиками	82
РОЗДІЛ 3. РОЗВИТОК СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ У НАПРЯМІ ЇЇ ЗАСТОСУВАННЯ В ПУНКТАХ ПРОПУСКУ АВТОМОБІЛЬНОГО СПОЛУЧЕННЯ ЧЕРЕЗ МИТНИЙ КОРДОН УКРАЇНИ	102
3.1. Дослідження технологій митного контролю та митного оформлення в пунктах пропуску автомобільного сполучення в контексті застосування системи управління ризиками	102
3.2. Стан застосування системи управління ризиками під час митного контролю в пунктах пропуску автомобільного сполучення	125
3.3. Заходи щодо розвитку системи управління ризиками в пунктах пропуску автомобільного сполучення	132

РОЗДІЛ 4. МЕХАНІЗМ ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ ПІД ЧАС МИТНОГО КОНТРОЛЮ В МОРСЬКИХ ПУНКТАХ ПРОПУСКУ	156
4.1. Дослідження технологій митного контролю та митного оформлення в морських пунктах пропуску в контексті застосування системи управління ризиками	156
4.2. Аналіз та характеристика ТЗМК, що використовуються в морських пунктах пропуску: світовий та вітчизняний досвід	178
4.3. Заходи щодо розвитку системи управління ризиками в морських пунктах пропуску	199
4.4. Модель побудови автоматизованої системи аналізу та управління ризиками під час митного контролю та оформлення товарів в морських пунктах пропуску	203
РОЗДІЛ 5. МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ЩОДО УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ В МИТНІЙ СПРАВІ	228
5.1. Міжнародні підходи та рекомендації щодо управління митними ризиками	228
5.2. Аналіз міжнародного досвіду щодо управління ризиками в митній справі	242
ВИСНОВКИ	282

CONTENT

INTRODUCTION	9
Chapter 1. RISK MANAGEMENT AS A MODERN TOOL OF CUSTOMS CONTROL	14
1.1. The evolution of scientific approaches on the phenomenon of customs risk	14
1.2. Methodological basis of classification of customs risks	28
1.3. The formalization of risks and threats in the system of the state economic security	37
Chapter 2. THEORETICAL BASE OF FORMATTING OF EFFECTIVE RISK MANAGEMENT SYSTEM	52
2.1. The theoretical base of the risk management system	52
2.2. Using of automated system of analysis and risk management during the customs control	63
2.3. Analysis of foreign trade activity in the context of the application of risk management system	82
Chapter 3. DEVELOPMENT OF RISK MANAGEMENT SYSTEM TOWARD ITS APPLICATION IN CHECKPOINTS AUTOMOBILE COMMUNICATION THROUGH THE CUSTOMS BORDER OF UKRAINE	102
3.1. Researching of technologies of customs control and customs clearance on checkpoints automobile communication in the context of the application of the risk management system	102
3.2. Status of using of risk management system on checkpoints	125
3.3. Measures on the development of risk management system on checkpoints of automobile communication	132

Chapter 4. MECHANISM OF FUNCTIONING OF RISK MANAGEMENT SYSTEM AT THE MOMENT OF THE CUSTOMS CONTROL ON MARINE CHECKPOINTS	156
4.1. Investigation of technologies of customs control and customs clearance on sea checkpoints in the context of the application of risk management system	156
4.2. Analysis and characterization TICC which are used in marine checkpoints: domestic and international experience	178
4.3. Measures for development of risk management system on marine checkpoints	199
4.4. Model of construction of risk management and analysis system automated at the moment of customs control and clearance of goods on marine checkpoints	203
Chapter 5. FOREIGN EXPERIENCE OF RISK MANAGEMENT IN CUSTOMS	228
5.1. Foreign approaches and recommendations as for customs risk management	228
5.2. Analysis of foreign experience of the application of risk management system.....	242
CONCLUSION	282

ВСТУП

*«Ризик - це як кохання, ми знаємо, що це таке,
але не знаємо, як його визначити і виміряти»
лауреат Нобелівської премії з економіки,
Джосев Стігліц (Joseph Stiglitz)*

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 ризикоорієнтованих 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 митниць 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.

Метою монографії є дослідження теоретичних аспектів формування ефективної системи управління ризиками та технологій митного контролю і митного оформлення за використання ризикоорієнтованого інструментарію з врахуванням особливостей пунктів пропуску, а також систематизація світового досвіду щодо управління ризиками в митній справі.

Монографія складається із п'яти розділів, кожен з яких присвячений висвітленню актуальних питань в розрізі управління ризиками за умов імплементації міжнародних митних стандартів у вітчизняну практику здійснення митної справи, а також охоплює комплекс прикладних аспектів здійснення митного контролю з акцентом на спрощення митних процедур, налагодження комунікативних зв'язків між митними органами та учасниками зовнішньоекономічної діяльності, що є запорукою захисту економічних інтересів України.

Розділ I «Управління ризиками як сучасний інструмент митного контролю» розкриває еволюцію поглядів на трактування категорій «ризик» та «митний ризик» з позицій різних економічних шкіл. Значну увагу приділено аналізу трактування зазначених категорій відповідно до нормативно-правової бази європейських країн та країн-учасниць СНД. У межах зазначеного розділу систематизовано основні підходи до класифікації ризику, проаналізовано його функції та області. Окреме питання присвячено визначенню складових економічної безпеки та дослідженню взаємозв'язку між митною безпекою, митними інтересами та митними ризиками. Новітніми є аспекти, що стосуються ієрархічності систем безпеки.

Розділ II «Теоретичні основи формування ефективної системи управління ризиками» присвячено аналізу основних аспектів розвитку системи управління ризиками у сфері митного регулювання. Досліджено визначення сутності категорії «система

управління ризиками», що застосовується у міжнародних нормативно-правових документах у митній сфері. Досліджено суть та виявлено взаємозв'язок між дефініціями «система управління ризиками» та «ризик-менеджмент». Значну увагу приділено аналізу складових елементів системи управління ризиками та процесу її застосування. Окреслено особливості профілювання ризиків з врахуванням географії зовнішньоекономічної діяльності, структурних зрушень експортно-імпортової активності учасників зовнішньоекономічних операцій, структури товарної номенклатури у контексті забезпечення економічної безпеки національної економіки. Окреме питання розділу розкриває специфіку застосування автоматизованої системи аналізу і управління ризиками (АСАУР) при здійсненні митного контролю. На особливу увагу заслуговує аналіз показників, покладених в основу функціонування системи управління ризиками.

Розділ III «Розвиток системи управління ризиками у напрямі її застосування в пунктах пропуску автомобільного сполучення через митний кордон України» містить інформацію щодо інформаційно-технологічних аспектів застосування системи управління ризиками в автомобільних пунктах пропуску. Зокрема, значну увагу приділено аналізу модульного наповнення АСАУР із зазначенням особливостей їх використання. Деталізовано переваги та визначено проблемні моменти застосування цієї системи. Систематизовано загальні принципи здійснення митного контролю та митного оформлення у пунктах пропуску та запропоновано схему проведення митного контролю товарів і транспортних засобів з використанням двоканальної системи митного контролю. З метою удосконалення інформаційно-технологічного забезпечення автомобільних пунктів пропуску запропоновано практичні заходи, одним із яких є розробка та інтеграція в АСАУР відповідних модулів для мінімізації виникнення митних ризиків за використання смуг руху «зелений коридор».

Розділ IV «Механізм функціонування системи управління ризиками під час митного контролю в морських пунктах пропуску» присвячено аналізу особливостей здійснення митного контролю в морських пунктах пропуску. На особливу увагу

гу заслуговує узагальнення вітчизняного та світового досвіду використання технічних засобів митного контролю (ТЗМК) в морських пунктах пропуску. Також у розділі проаналізовано особливості технології митного контролю та митного оформлення в морських пунктах пропуску в контексті застосування системи управління ризиками. Актуалізовано необхідність застосування інспекційно-оглядових комплексів, як одного із елементів технології митного огляду.

Окремо у розділі досліджено технологію митного контролю та особливості здійснення митного оформлення в морських пунктах пропуску в ракурсі застосування системи управління ризиками на основі існуючої нормативно-правової бази та запропоновано схему здійснення митного контролю водних транспортних засобів у пунктах пропуску. На особливу увагу заслуговує розроблена авторським колективом модель функціонування системи управління ризиками під час митного контролю в морських пунктах пропуску, в тому числі із використанням інформації про результати застосування ТЗМК, яка передбачає опис основних вимог до її функціонування, характеристик, суб'єктів та об'єктів інформаційного обміну, етапів та механізмів функціонування. Крім того, визначено послідовність дій і типи документів, що передбачаються для обміну в рамках Інформаційної системи портового співтовариства.

Розділ V «Світовий досвід щодо управління ризиками в митній справі» присвячено дослідженню міжнародних аспектів побудови системи управління ризиками в митній сфері висвітлених у наступних документах: Керівництво до Загального додатку до Міжнародної конвенції про спрощення та гармонізацію митних процедур; Посібник з управління ризиками; Рамкові стандарти безпеки та полегшення всесвітньої торгівлі; Митні прототипи; Рамкові стандарти з управління ризиками в митних службах країн; Компендіум з управління ризиками в митних органах та Керівництво з найкращих практик у пунктах пропуску через кордон: перспективи спрощення торгівлі та руху транспорту. Окрім того, у розділі узагальнено досвід управління ризиками деяких країн, зокрема: Королівства Нідерланди, Литовської Республіки,

Республіки Білорусь, Республіки Казахстан, Російської Федерації, Федеративної Республіки Німеччини, Австралійського Союзу, Італії, Французької Республіки, Королівства Данії, Турецької Республіки, Сполучених Штатів Америки, Китайської Народної Республіки, Республіки Польща. На основі проведеного дослідження визначено основні аспекти реформування вітчизняної системи управління ризиками в контексті здійснення державної митної справи відповідно до міжнародних митних прерогатив.

Наукове видання підготовлено з урахуванням перспективних напрямів розвитку наукових досліджень у сфері митної справи та на основі висновків, отриманих авторами за результатами виконання досліджень у межах науково-дослідних робіт: «Розвиток системи управління ризиками у напрямі її застосування у пунктах пропуску через митний кордон України» (реєстраційний № 0112U003858), «Розробка механізмів функціонування системи управління ризиками під час митного контролю в морських пунктах пропуску, в тому числі з використанням інформації про результати застосування ТЗМК» (реєстраційний № 0113U000567), виконаних у Державному науково-дослідному інституті митної справи.

Авторський колектив висловлює щирі слова подяки усім, хто своїми порадами, конструктивною критикою та безпосередньою участю сприяв написанню цієї монографії.

1. УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ ЯК СУЧАСНИЙ ІНСТРУМЕНТ МИТНОГО КОНТРОЛЮ

1.1. Еволюція наукових поглядів на феномен митного ризику

Динамізм сучасного економічного простору вимагає від учасників економічних відносин своєчасного реагування на ризики, з якими вони стикаються у своїй діяльності. Особливо це стосується зовнішньоекономічної діяльності, тісно пов'язаної з інтеграційними і глобалізаційними процесами та економічними особливостями країн-контрагентів.

Реалізація державної митної справи передбачає забезпечення балансу між регуляторним контролем і сприянням міжнародній торгівлі, при цьому, виникають митні ризики та ризики в управлінні митними органами, що у своїй сукупності утворюють цілу систему, що є суттєвою перепорою на шляху для виконання державних функцій. Чітке уявлення про всю множину ризиків та взаємозв'язок між ними є важливою умовою мінімізації їх негативних наслідків та підвищення ефективності здійснення державної митної справи. Оскільки ризики, що виникають у митній справі є невід'ємним елементом загальної системи ризиків, то з метою їх дослідження проаналізуємо історичні віхи виникнення категорії «ризик».

Еволюція наукових поглядів на поняття «ризик» має багатовікову історію. У різні історичні епохи, вивченню сутності ризиків приділялася особлива увага. В процесі розвитку теоретичних положень трактування поняття «ризик» переосмислювалося та змінювалося, проте, до теперішнього часу не має єдиної думки стосовно визначення його сутності.

Поняття «ризик» з'явилося у період стрімкого розвитку давньогрецького мореплавства, воно означало небезпеку, що виникала від підводних каменів та скель («ризик» з давньогрецької перекладається як «скеля»). Вперше ризик було досліджено в працях Платона, який вбачав ризик у «матеріалізації» (втіленні) ідей. Крім того, в античний період розвитку цивілізації ризик ототожнювали з певними проявами дій природного середовища та погодно-кліматичних умов. Паралельно із цим, у Вавилоні відбувається перше законодавче закріплення страхування ризиків.

РОЗДІЛ 1. Управління ризиками як сучасний інструмент митного контролю

Подальшого свого розвитку вчення про «ризик» набуло у християнстві, в цей період під «ризиком» розуміють не лише об'єктивні причини (фатум, доля), але і суб'єктивні чинники (розум та доля людини). Ризик на даному історичному етапі пов'язували з особистими якостями людини.

У період Середньовіччя з'являються перші спроби пов'язати ризик із підприємницькою діяльністю (торгівлею), оскільки вже тоді стало зрозуміло, що торгівля має різний ступінь ризику, а тому чим більший ризик, тим вищим може бути прибуток.

У XVIII ст. німецьким математиком Й. Тетенсом, у праці «Вступ до розрахунку життєвої ренти і право на її отримання» (1786 р.), вперше було зроблено спробу дати математичне визначення поняттю «ризик». Він запропонував визначати ризик, як половину величини стандартного відхилення, вважаючи його обсягом очікуваного збитку страхового закладу, який виникає за умовами страхування¹. З того часу розпочався стрімкий розвиток теоретичних основ ризикології. З розвитком економічної думки, продовжували розвиватися й різні підходи до трактування даної категорії.

Основні визначення ризику, як економічного поняття наведено у табл. 1.1.

Таблиця 1.1

Еволюція наукових поглядів на сутність поняття «ризик» в економічній теорії

Науковці	Школа	Основні теоретичні положення
Міль Дж., Сеніор Н.	Класична економічна теорія	Ризик ототожнюється з математичним очікуванням втрат, які можуть відбутися в результаті прийняття рішення, тобто ризик це збиток, викликаний здійсненням цього рішення ²
Маркс К.	Марксизм	Ризик присутній лише у капіталістичному господарстві, тому знищення приватного підприємництва та планова економіка знищить і саме поняття ризик ³

¹ Лук'янова В.В. Діагностика ризику діяльності підприємства : [монографія] / В.В. Лук'янова. – Хмельницький, ПП Ковальський В.В. – 2007. – 312 с.

² Седов И.А. Формализация финансового управления рисками предприятия : дис... канд. эконом. наук: 08.00.10 / Волгоградский государственный университет. – Волгоград, 2003. – 180 с. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://smartcat.ru/Financial Management/parvalueruA.shtml](http://smartcat.ru/Financial%20Management/parvalueruA.shtml)

УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ В МИТНІЙ СПРАВІ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ТА ВІТЧИЗНЯНА ПРАКТИКА

Маршал А.	Неокласична економічна теорія	Підприємницький ризик – це ризик у конкретній галузі економіки, до якої відноситься підприємство, зумовлений коливаннями цін і попиту на ринках сировини і готової продукції, новими винаходами, вторгненнями нових і сильних конкурентів тощо. Особистий ризик - це тягар, який виникає по відношенню щодо людей, які працюють із запозиченим капіталом ⁴
Кейнс Дж.	Кейнсіанство	Фінансовий ризик – це ризик, пов’язаний з можливими змінами цінності одиниці грошового стандарту: грошова позика певною мірою є менш надійною формою багатства, ніж реальне майно (ризик інфляції) ⁵
Зомбарт В.	Німецька історична школа	З одного боку ризик – це необхідна умова успіху (прибуток без ризику неможливий), а з іншого – негативний фактор капіталізму ⁶
Шумпетер Й.	Австрійська школа економічної теорії	Ризиком є ніщо інше, як можливість відхилення від мети, заради якої приймалося певне управлінське рішення ⁷
Гобсон Дж.	Інституціоналізм	Ризик банкрутства – це причина небажання капіталіста підвищувати заробітну плату працівникам, внаслідок чого виникає бідність (ризик є однією із причин класової нерівності). Він пов’язаний із скороченням виробництва (зниженням темпів надходження сировини) і спричиняється зниженням споживання ⁸
Найт Ф.	Чиказька школа економічної думки	Фактор ризику – це справжній прибуток, пов’язаний з елементом невизначеності. Високі доходи від ризикових підприємств – це просто премія за ризик, що не піддається виміру. Ризик - це причина класової нерівності, бідність робітника викликана відмовою йти на ризик ⁹

³ Александрова М. М. Развитие теории рисков в экономической науке: эволюционный подход / Вісник ЖДТУ // М. М. Александрова, К. К. Уллубієва. - №1 (47). – С. 217 – 220.

⁴ Маршал А. Принципы экономической науки : в 3-х т. / А. Маршал. – Прогресс, 1993. – Т.2. – 297 с.

⁵ Кейнс Дж. М. Общая теория занятости, процента и денег / Дж. М. Кейнс. - Гелиос АРВ, 1999. – 352 с.

⁶ Зомбард В. Буржуа / В. Зомбард. – М. : Наука, 1983. – 443 с.

⁷ Шумпетер И. Теория экономического развития. Исследование предпринимательской прибыли, капитала, кредита процента и цикла конъюнктуры / И. Шумпетер. – М. : Прогресс. – 1983. – 684 с.

⁸ Гобсон Дж. Проблемы бедности и безработицы / Дж. Гобсон. - С.-П. : 1900. – 443 с.

⁹ Найт Ф.Х. Риск, неопределенность и прибыль /Ф.Х. Найт. - М. : Дело, 2003. - 360 с.

РОЗДІЛ 1. Управління ризиками як сучасний інструмент митного контролю

Як бачимо з табл. 1.1, чимало класиків економічної думки займалися дослідженням теоретичних основ поняття «ризик», однак, єдиної точки зору щодо визначення даної категорії не вироблено й досі. Слід відзначити, що у більшості випадків науковцями досліджувався підприємницький ризик, проте, деякі із них виокремлювали й інші види ризиків, а саме: фінансовий ризик, особистий ризик, та ризик банкрутства.

Окрім того, слід зазначити, що у багатьох дослідженнях автори концентрують увагу на дослідженні окремих аспектів ризику, що у кінцевому результаті призводить до наявності різних трактувань зазначеної категорії. Тому існує необхідність проведення подальших досліджень стосовно уточнення сутності поняття «ризик».

Сучасну теорію ризику (в більшій частині стосовно фінансової діяльності) розробили відомі американські економісти Марковіц Г., Тобін Дж. і Шарп В. Марковіц Г. вважав, що учасники фінансового ринку мають дві цілі: підвищення рівня очікуваного доходу і зниження рівня ризику або ступеня невизначеності цього доходу. Вирішення цих завдань можливе лише за умови створення ефективного інвестиційного портфеля для даного фінансового ринку в єдиному варіанті. Тобін Дж. узагальнив це завдання, довівши, що оптимальною є структура портфеля, до якого залучено також безризикові цінні папери і який не залежить від схильності інвестора до ризику. Марковіц Г. запропонував вважати показником рівня ризику відхилення очікуваного значення випадкової величини (прибутку) від її середнього значення – варіацію і стандартне відхилення. Принциповим внеском Шарпа В. в теорію ризиків був поділ загального ризику на дві складові: системний ризик як наслідок загальноекономічних зрушень і специфічний – як результат господарської діяльності окремого підприємства¹⁰. На сучасному етапі дослідженням теоретичних положень трактування поняття «ризик» займається чимало як вітчизняних, так і закордонних науковців (табл. 1.2).

¹⁰ Лук'янова В. В. Діагностика ризику діяльності підприємства [монографія] / В.В. Лук'янова. – Хмельницький, ПП Ковальський В.В. – 2007. – 312 с.

Визначення категорії «ризик»

Автор, джерело	Трактування категорії «ризик»
Альгін А. ¹¹ ; Гранатуров В. ¹² ; Донець Л. ¹³ ; Коротун С. ¹⁴ ; Шапкін А. ¹⁵	діяльність, пов'язана з подоланням невизначеності в ситуації неминучого вибору, у процесі якого є можливість кількісно і якісно оцінити імовірність досягнення непередбаченого результату, невдачі чи відхилення від цілі
Владичин У. ¹⁶	невизначеність щодо здійснення тієї або іншої події в майбутньому
Волков О. ¹⁷	ймовірність виникнення втрат або зниження доходів в порівнянні з допустимим варіантом
Донець Л. ¹⁸	небезпека втрати ресурсів чи недоодержання доходів порівняно з варіантом, розрахованим на раціональне використання ресурсів
«Економічний енциклопедичний словник» за редакцією Мочерного С. ¹⁹	непередбачуваність і можливість настання подій з негативними наслідками (зазнати збитків, втратити вигоду тощо), зумовлених певними діями або рішеннями, які матимуть місце в майбутньому
Жарковська Є. ²⁰	вартісне вираження ймовірної події, яке призводить до фінансових втрат
Івченко І. ²¹	ймовірність виникнення збитків чи недоодержання доходів порівняно з прогнозованим варіантом

¹¹ Альгін А.П. Риск и его роль в общественной жизни / А.П. Альгин. – М. : Мысль, 1989. – 189 с.

¹² Гранатуров В. М. Экономический риск: сущность, методы измерения, пути снижения : [учеб. пособ.] / В.М. Гранатуров. – М. : Изд-во «Дело и Сервис», 1999. – 112 с.

¹³ Донець Л. І. Основи підприємництва: [навч. посіб.] / Л. І. Донець, Н. Г. Романенко. – К. : Центр навч. л-ри, 2006. – 320 с.

¹⁴ Коротун С. І. Економічний ризик та методи його вимірювання : [конспект лекцій для студентів екон. спец.] / Коротун С. І. – Рівне : ПАРАДАЙЗ, 2006. – 102 с.

¹⁵ Шапкин А. С. Экономические и финансовые риски. Оценка, управление, портфель инвестиций / А. С. Шапкин. – М. : «Дашков и К», 2003. – 544 с.

¹⁶ Владичин У. В. Банківське кредитування: [навч. посіб.] / У. В. Владичин, С. К. Реверчук. – К. : Атака, 2008. – 648 с.

¹⁷ Волков О. И. Экономика фирмы: [учеб. пособие] / О. И. Волков, В. К. Сакляренко. – М. : ИНФРА-М, 2000. – 280 с.

¹⁸ Донець Л. І. Економічні ризики та методи їх вимірювання : [навч. посібник] / Донець Л. І. – К. : Центр навч. літератури, 2006. – 312 с.

¹⁹ Мочерний С. В. Економічний енциклопедичний словник: у 2 т. / С. В. Мочерний, Я. С. Ларіна, О. А. Устенко, С. І. Юрій. – Львів : Світ, 2006. – 568 с.

²⁰ Жарковская Е. П. Банковское дело / Е. П. Жарковская - М. : Омега-Л, 2006. – 452 с.

²¹ Івченко І. Ю. Моделювання економічних ризиків і ризикових ситуацій : [навч. посібник] / І. Ю. Івченко. – К. : ЦУЛ, 2007. – 344 с.

РОЗДІЛ 1. Управління ризиками як сучасний інструмент митного контролю

Ілляшенко С. ²²	загроза втрати підприємством частини своїх ресурсів, недоотримання доходів або додаткових витрат у результаті здійснення конкретних видів діяльності
Коротков Є. ²³	передбачає втрати, збиток, ймовірність яких пов'язана з наявністю невизначеності (нестачі інформації, недостовірності), а також вигоду і прибуток, отримати які можливо лише при діях, обтяжених ризиком
Кочетков В., Шипова Н. ²⁴	вартісне вираження імовірнісної події, що призводить до втрат
Лук'янова В., Головач Т. ²⁵	об'єктивно-суб'єктивна категорія, пов'язана з подоланням невизначеності, випадковості, конфліктності в ситуації неминучого вибору, що відображає ступінь досягнення суб'єктом очікуваного результату
Машина Н. ²⁶	дія, яка тією чи іншою мірою загрожує суб'єкту певною втратою
Осовська Г. ²⁷	ситуаційна характеристика діяльності суб'єкта господарювання, пов'язана зі станом невизначеності
Половкін П., Зозолюк А. ²⁸	значний стимул для отримання додаткового прибутку, специфічного підприємницького доходу
Підсолонко В., Процай А., Миронова Т., Василенко В. ²⁹	пізнавані в аспекті співвіднесення вигоди і втрати при невичерпній невизначеності відносин між дійсністю суб'єкта підприємництва і можливостями її трансформації в деяку майбутню, розпізнавану ним дійсність, що може виникнути із взаємодії причин і наслідків, випадкового і необхідного, внутрішніх і зовнішніх умов

²² Ілляшенко С. М. Економічний ризик : [навч. посібник] / Ілляшенко С. М. [2-е вид., допов. і перероб.]. – К. : ЦУЛ, 2004. – 220 с.

²³ Коротков Є. М. Антикризисное управление : [учебник] / Є.М. Коротков. – М.: Инфра-М, 2001. – 432с.

²⁴ Кочетков В. Н. Экономический риск и методы его измерения : [учебное пособие] / В. Н. Кочетков, Н. А. Шипова. – К. : Европ. ун-т, 2003. – 68 с.

²⁵ Лук'янова В. В. Економічний ризик : [навч. посібник] / В. В. Лук'янова, Т. В. Головач. – К. : Академвидав, 2007. – 462 с.

²⁶ Машина Н. І. Економічний ризик : методи його вимірювання : [навч. посіб.] – К. : ЦУЛ, 2003. – 188 с.

²⁷ Осовська Г. В. Менеджмент організацій: [навч. посіб.] / Г. В. Осовська, О. А. Осовський. – К. : Кондор, 2005. – 854 с.

²⁸ Половкін П. Предпринимательские риски и управление ими (теоретико-методологический и организационный аспекты) / П. Половкин, А. Зозолюк // Российский экономический журнал. – 1997. - № 9. – С. 73-74.

²⁹ Підсолонко В. А. Підприємництво: [навч. посіб.] / В. А. Підсолонко, А. Ф. Процай, Т. Л. Миронова, В. О. Василенко. – К. : КНЛ, 2003. – 616 с.

³⁰ Сененко Ю. Сучасні підходи до трактування категорії «ризик» / Ю. Сенейко // Регіональна економіка. – 2006. - № 1. – С. 206-211.

УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ В МИТНІЙ СПРАВІ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ТА ВІТЧИЗНЯНА ПРАКТИКА

Сенейко Ю. ³⁰	можливість настання певної ситуації, яка може виникнути в будь-якій діяльності і може відхилитись від поставленої мети (привести до виникнення втрат або недоотримання прибутку) або залишитись незмінною
«Фінансово-економічний словник» Загородній А., Вознюк Г. ³¹	усвідомлена можливість небезпеки виникнення непередбачених втрат очікуваного прибутку, майна, грошей у зв'язку з випадковими змінами умов економічної діяльності, несприятливими обставинами
Хохлов Н. ³²	подія чи група пов'язаних випадкових подій, які спричиняють збиток об'єкту, який володіє даним ризиком
Шутов П. ³³	загроза того, що підприємець понесе втрати у вигляді додаткових витрат або отримає доходи нижчі за ті, на які розраховував

Аналізуючи наведені у табл. 1.2 визначення категорії «ризик», доцільно визначити наступні підходи до її розуміння (рис. 1.1)

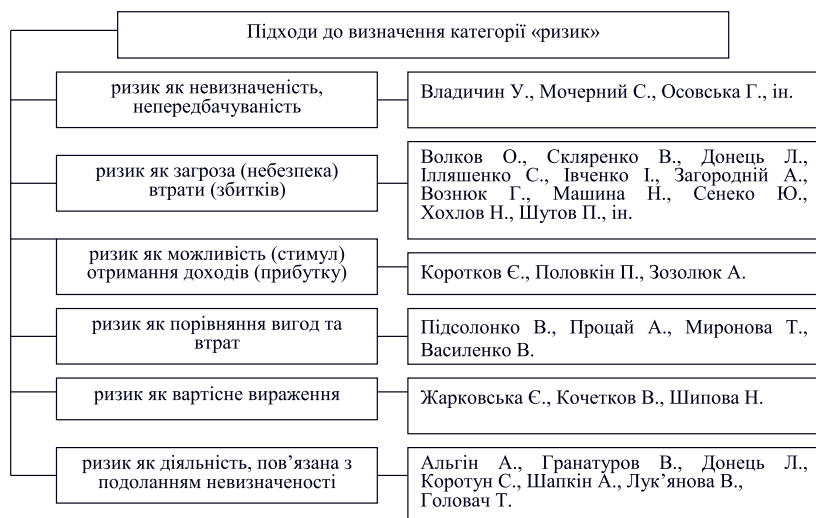


Рис. 1.1 – Існуючі підходи до визначення поняття «ризик»

³¹ Загородній А. Г. Фінансово-економічний словник / А. Г. Загородній, Г. Л. Вознюк. – К. : Знання, 2007. – 1072 с.

³² Хохлов Н. В. Управление риском : [учеб. пособие для вузов] / Н. В. Хохлов - М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2001. – 239 с.

³³ Шутов П. Модель риска предпринимателя / П. Шутов // Управление риском. – 2004. - №3. – С. 56-61.

РОЗДІЛ 1. Управління ризиками як сучасний інструмент митного контролю

Наявність низки підходів до визначення сутності поняття «ризик» вказує на складність та багатоаспектність цієї категорії. Зокрема, філологи визначають ризик як можливість чогось небажаного (наприклад втрата); економісти – як можливість відхилення фактичного результату від запланового; статисти уточнюють: ймовірність настання визначеної небажаної події. Отже, ризик – це невизначеність щодо можливих втрат, тобто непередбачуваного (ненавмисного) скорочення вартості внаслідок реалізації загрози, що їх спричинила.

Незважаючи на значну кількість досліджень у сфері ризику та ризикології, поза увагою науковців залишилися практичні аспекти застосування цих категорій у митній справі. Зазначимо, що вперше в світі стандарт з управління ризиками в митній службі був створений в 1995 р. в Австрії. Саме із цим документом і пов'язують активізацію використання в практиці митного контролю такого поняття, як «митний ризик». Аналізуючи загальну систему ризиків варто відмітити, що митні ризики належать до групи ризиків зовнішньоекономічної діяльності, що входять до групи економічних ризиків. Аналізуючи визначення даної категорії, в першу чергу, слід звернути увагу на її трактування у законодавчих актах різних країн і міжнародних об'єднань (табл. 1.3).

Таблиця 1.3

Визначення поняття «ризик» у митному законодавстві країн та міжнародних об'єднань

Країна	Джерело	Визначення
Республіка Молдова	Об утверждении Концепции системы управления рисками в Таможенной службе ³⁴	ймовірність недотримання чинного законодавства Республіки Молдова
Республіка Азербайджан	Таможенный кодекс Азербайджанской Республики ³⁵	ймовірність невиконання вимог митного законодавства

³⁴ Об утверждении Концепции системы управления рисками в Таможенной службе [Электронный ресурс] : постановление [утверждено Правительством Республики Молдова 03.11.2005 № 1144]. – Режим доступа : http://www.customs.gov.md/files/acte/legi_ru/Risk.doc.

³⁵ Таможенный кодекс Азербайджанской республики [Электронный ресурс] : закон Республики Азербайджан [принято Милли Меджлис 20.09.2011 № 200]. – Режим доступа : <http://www.customs.gov.az/uploads/customs%20code.pdf>.

УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ В МИТНІЙ СПРАВІ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ТА ВІТЧИЗНЯНА ПРАКТИКА

Україна	Про затвердження Концепції створення, упровадження і розвитку системи аналізу та управління ризиками та Положення про систему аналізу й селекції факторів ризику при визначенні окремих форм митного контролю ³⁶	Ймовірність недотримання законодавства України з питань митної справи
	Про затвердження Порядку розроблення профілів ризику: наказ Держмитслужби України ³⁷	кількісна величина митного виклику у вигляді визначеної оцінки або ймовірності реалізації діючої або потенційної митної загрози в зовнішньоекономічній діяльності, митних співвідношеннях та в галузі митної справи з погляду усвідомленої можливості виникнення митної шкоди.
	Митний кодекс України ³⁸	Ймовірність недотримання вимог законодавства України з питань державної митної справи
ЄС	Таможенный кодекс ЕС ³⁹	Ймовірність настання події, яка може виникнути під час ввезення, вивезення, транзиту або кінцевого використання товарів, що переміщуються між митною територією Співтовариства і країнами або територіями за його межами, а також за належності товарів, які не мають статусу товарів Співтовариства. Це може мати один з таких наслідків: а) перешкода правильному застосуванню заходів Співтовариства або державних заходів; б) порушення фінансових інтересів Співтовариства і його держав-членів;

³⁶ Про затвердження Концепції створення, упровадження і розвитку системи аналізу та управління ризиками та Положення про систему аналізу й селекції факторів ризику при визначенні окремих форм митного контролю [Електронний ресурс] : наказ [затверджено Держмитслужбою України 27.05.2005 № 435]. – Режим доступу : <http://zakon.nau.ua/doc/?code=v0435342-05>.

³⁷ Про затвердження Порядку розроблення профілів ризику [Електронний ресурс] : наказ [затверджено Держмитслужбою України 22.12.2010 № 1514]. - Режим доступу : <http://zakon.nau.ua/doc/?code=v1514342-10>.

³⁸ Митний кодекс України [Електронний ресурс] : закон України [прийнято Верховною Радою 13.03.2012 № 4495-VI]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/4495-17>.

³⁹ Таможенный кодекс Европейского Сообщества [Електронний ресурс] : регламент [утверждён Европейским Парламентом и Советом (ЕС) 23.04.2008 № 450]. – Режим доступа : <http://logisticsinfo.ru/wp-content/uploads/2012/11/EUcustomsRegulation.pdf>.

РОЗДІЛ 1. Управління ризиками як сучасний інструмент митного контролю

ЄС	Таможенный кодекс ЕС	в) виникнення загрози безпеці й надійності Співтовариству і його мешканцям, здоров'ю людей, тварин або рослин, екології або споживачам (п. 7 ст. 4 Митного кодексу Співтовариства (Модернізованого митного кодексу).
Митний союз Білорусії, Казахстану та Росії	Таможенный кодекс Таможенного союза ⁴⁰	ступінь імовірності недотримання митного законодавства Митного союзу та (або) законодавства держав-членів Митного союзу

Аналіз інформації табл. 1.3 показує, що існують досить значні відмінності між трактуванням ризику в митному законодавстві європейських країн і країн СНД.

Зокрема, в країнах СНД сутність досліджуваного поняття є практично ідентичною – ризик розглядається як ймовірність недотримання або невиконання митного законодавства країни. Більш конкретним є трактування, наведене у Митному кодексі Європейського Союзу, в якому ризик ототожнюється із ймовірністю настання подій, пов'язаних із митними формальностями, та визначено можливі наслідки митних ризиків.

Категорія «митний ризик» є порівняно новою в науці, оскільки її широке використання розпочалося лише на початку 2000-х рр. Саме з метою більш детального дослідження даного поняття, доцільно здійснити аналіз митної наукової літератури для уточнення визначення даної категорії (у табл. 1.4).

Таблиця 1.4

Визначення поняття «митний ризик» у науковій літературі

Автор	Визначення
Пісної П. ⁴¹	вірогідність реалізації певної митної загрози, із прогнозованим або не прогнозованим можливим збитком, а також її можливих наслідків у митній галузі

⁴⁰ Таможенный кодекс Таможенного союза (приложение к Договору о Таможенном кодексе Таможенного союза, принятому Решением Межгосударственного Совета ЕврАзЭС на уровне глав государств от 27 ноября 2009 г. № 17) (ред. от 16.04.2010)// СПС «Консультант Плюс».

⁴¹ Пісної П. Державна митна служба України на шляху аналізу та управління митними ризиками / П. Пісної // «Ефективність державного управління» : Збірник наукових праць. – 2009. – Вип. 18/19. – С. 344-353.

УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ В МИТНІЙ СПРАВІ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ТА ВІТЧИЗНЯНА ПРАКТИКА

Терещенко С. ⁴²	ймовірність наявності контрабандних товарів або порушень митних правил під час здійснення процедур митного контролю та митного оформлення вантажів
Савунова Т. ⁴³	ймовірність (загроза) недотримання учасниками ЗЕД і митними органами порядку ведення операцій зовнішньоекономічної діяльності, що підлягають митному регулюванню, в результаті чого наноситься шкода національній економіці у вигляді уповільнення процесу зовнішньої торгівлі (експортно-імпортного товаропотоку), недобору митних платежів до бюджету, втрати частини прибутку учасниками ЗЕД і т.д.
Пашко П. ⁴⁴	кількісна величина митного виклику у вигляді визначеної оцінки або ймовірності реалізації діючої або потенційної митної загрози в зовнішньоекономічній діяльності, митних співвідношеннях та митної галузі з погляду усвідомленої можливості виникнення митної шкоди
Войцещук А. ⁴⁵	ймовірність недотримання законодавства України з питань митної справи
Комаров О. ⁴⁶	потенційна ймовірність порушення норм митного, а також норм відповідних галузей національного законодавства, що регулюють пов'язані з митними правовідносини. У першу чергу йдеться про норми кримінального права, а також трудового та адміністративного

Аналіз вище наведених визначень дозволяє стверджувати, що всі вони за своїм змістом значно відрізняються одне від одного, хоча можна виділити декілька спільних ознак:

- по-перше, кожен із зазначених підходів передбачає, що ризик – це небезпека, можливість невдачі, поразки, ймовірність або митний виклик;

⁴² Терещенко С. Митний контроль. Алгоритм аналізу факторів ризику під час митного контролю. Основні методи шахрайства під час транзиту / С. Терещенко // Вісник Академії митної служби України, 2000. – №3. – С.3–12.

⁴³ Савунова Т. Совершенствование методики управления таможенными рисками [Электронный ресурс] / Т. Савунова // Мытня і знешнеэканамічная дзейнасць. – 2010. – Режим доступа: http://elib.bsu.by/bitstream/123456789/35594/1/savunova_2010_1_CA_issues.pdf

⁴⁴ Пашко П. В. Понятійний апарат системи забезпечення митної безпекоспроможності / П. В. Пашко // Актуальні проблеми економіки. Економіка та управління національним господарством. - №4 (94). – 2009. – С. 62-68.

⁴⁵ Войцещук А. Д. Регулювання митної справи : підручник / за заг. ред. Войцещука А. Д. – Хмельницький : Видавництво ІНТРАДА, 2007. - 312 с.

⁴⁶ Комаров О. В. Митний ризик як ключовий елемент механізму державного ризик-менеджменту в митній галузі [Електронний ресурс] / О. В. Комаров. - Режим доступу: http://elib.bsu.by/bitstream/123456789/35594/1/savunova_2010_1_CA_issues.

РОЗДІЛ 1. Управління ризиками як сучасний інструмент митного контролю

- по-друге, ризик, як правило, пов'язаний із виникнення митної шкоди, збитку, що наноситься національній економіці;
- по-третє, ризик супроводжується недодержанням або порушенням норм митного законодавства, а також норм інших галузей законодавства.

Таким чином, на основі аналізу визначення поняття «митний ризик» у міжнародному законодавстві і науковій літературі можна зробити висновки про те, що його слід трактувати як вірогідність недодержання або порушення норм вітчизняного митного законодавства і порядку ведення операцій зовнішньоекономічної діяльності суб'єктами господарювання, що спричиняє виникнення митної шкоди.

Розуміння сутності митного ризику безпосередньо пов'язано з виявленням функцій, які він виконує при здійсненні митного контролю. Відсутність єдиного тлумачення категорій «ризик» та «митний ризик» зумовлено в першу чергу їх функціональними ознаками, оскільки функція ризику – це зовнішній прояв дії ризику на параметри соціально-економічної системи і її окремі складові.

Зауважимо, категорія «митний ризик» має низку особливостей та відмінностей у порівнянні із класичним розумінням сутності економічного ризику, до групи якого він належить. Зокрема, під економічним ризиком найчастіше розуміють вірогідність отримання несприятливого результату (втрат), або ймовірність отримання результату, відмінного від очікуваного. Наслідком економічного ризику можуть бути збитки (криві x_3, x_4 на графіку a), або прибутки (криві x_1, x_2 на графіку a) (рис. 1.2). У випадку з митним ризиком, шкала результатів не має від'ємного значення, оскільки, його оцінювання, що здійснюється з метою визначення форм та обсягів митного контролю, відбувається в межах від нуля до одиниці. Графічно розбіжності між трактуванням категорії «економічний ризик» та «митний ризик» можна зобразити у вигляді рис. 1.2.

Тобто, органи митного контролю використовують показник ризику у якості інструмента прийняття рішення щодо визначення товарів, транспортних засобів, документів і осіб, які підлягатимуть митному контролю у певних формах та обсягах. Цей по-

РОЗДІЛ 1. Управління ризиками як сучасний інструмент митного контролю

Як зазначалось, ризик у державній митній справі використовується як інструмент прийняття рішення щодо обсягів митного контролю, що зумовлює формування його специфічних функцій. Проте, на нашу думку, він виконує ще одну досить суттєву функцію – *індикаторну*, яка має, з однієї сторони, визначити форми та обсяги митного контролю, достатні для забезпечення додержання вимог законодавства України з питань державної митної справи, а з іншої – підвищити ефективність діяльності митних органів щодо пропускнує спроможності. Графічно індикаторну функцію ризику представлено на рис. 1.3.

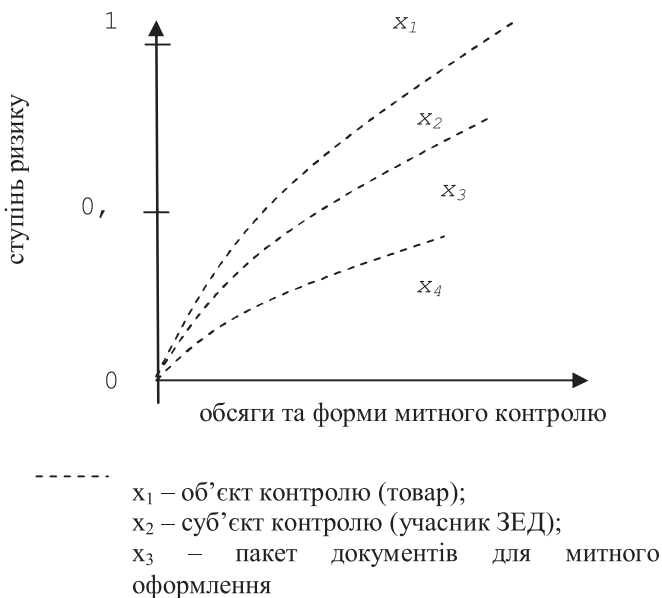


Рис. 1.3 – Зміст індикаторної функції митного ризику

Індикаторна функція ризику забезпечує визначення індикаторів ризику, які відповідно до ст. 363 Митного кодексу України (МКУ) виступають критеріями із заданими наперед параметрами, використання яких дає можливість здійснювати вибір об'єкта контролю, що становить ризик. Індикатори ризиків визначають-

ся за допомогою конкретно виражених критеріїв вибірковості, таких як конкретний код товару, країна походження, країна відправлення вантажу, вартість, торговельний суб'єкт, тип транспортного засобу, мета перебування на митній території тощо.

До найбільш вагомих індикаторів ризиків, що стосуються товарів, належать, в основному, митно-тарифне регулювання, походження товарів, їх вартість. Стосовно індикаторів ризиків, які стосуються діяльності суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності, тут аналізуються особливості зовнішньоекономічної угоди, враховуються дані про попередні порушення митних правил, інформація про протиправну діяльність цих суб'єктів, їх засновників, фактичних власників тощо, отримана від правоохоронних, податкових або інших компетентних органів України та іноземних держав, а також від міжнародних організацій.

1.2. Методологічні основи класифікації митних ризиків

Побудова ефективної системи управління митними ризиками неможлива без глибокого вивчення середовища їх існування та дослідження основних його властивостей, що характеризуються специфічними факторами і джерелами виникнення. Слід зауважити, що митний ризик, як явище в ризикології, має як загальні властивості, що характерні для усіх видів ризику (невизначеність, конфліктність, альтернативність, оцінка небезпеки та ін.), так і специфічні (ймовірність недотримання норм митного законодавства, індикатори ризику, адекватні форми та обсяг контролю та ін.). Без чіткого розмежування цих властивостей досить важко забезпечити ефективний процес управління ними.

Фундаментальною властивістю усіх ризиків є невизначеність, яка характеризується недостатньою забезпеченістю про-

РОЗДІЛ 1. Управління ризиками як сучасний інструмент митного контролю

цесу прийняття рішень знаннями стосовно певної проблемної ситуації. В цілому, невизначеність – досить широке поняття, яке відображає об'єктивну неможливість отримання абсолютного знання про внутрішні та зовнішні умови функціонування соціально-економічних систем, неоднозначність їх параметрів. Невизначеність характеризується множиною значень параметрів, яку часто називають множиною станів, випадків, альтернатив, елементарних подій, випадків, зоною невизначеності. Одним із перших учених, який у своїй публікації «Поняття ризику і невизначеності» (1921 р.) звернув увагу на проблему невизначеності в межах сучасної економічної теорії, був американський економіст Найт Ф.⁴⁷. Саме Найт Ф. визначив чітку відмінність між ризиком і невизначеністю. Згідно з його визначенням, рішення приймаються в умовах ризику тоді, коли наслідки прийнятих рішень відомі з певною ймовірністю, а якщо ж ймовірності невідомі, то така ситуація вважається невизначеною. Він вважав, що «відмінність між поняттями ризик і невизначеність полягає в тому, що, коли мова йде про ризик, розподіл результатів в групі випадків відомий або завдяки апріорним розрахункам, або зі статистичних даних минулого досвіду, тоді як в умовах невизначеності це не так з тієї причини, що ситуація, з якою доводиться мати справу, є унікальною, і немає можливості сформувати певну групу випадків»⁴⁸. Як зазначила Гупанова Ю., ризик характеризує ймовірність ситуації, яку можна визначити шляхом обчислень або спрогнозувати методом статистичної обробки накопичених емпіричних даних, а невизначеність подібними характеристиками не володіє. З цієї точки зору, ризик можна розглядати як спосіб зняття невизначеності. Це має надзвичайно важливе значення при прийнятті рішень в умовах ризику і невизначеності⁴⁹. На думку авторів дослідження, особливістю митного ризику є те, що його необхідно розглядати не лише як спосіб зняття невизначеності, але й як ін-

⁴⁷ Найт Ф. Х. Риск, неопределенность и прибыль / Ф. Х. Найт [пер. с англ]. – М. : Дело, 2003. – 360 с.

⁴⁸ Там само.

⁴⁹ Гупанова Ю. Е. Учет неопределенности и риска при управлении качеством таможенных услуг / Ю. Е. Гупанова // Вестник МГОУ. Серия «Экономика». - 2012. – № 2. – С. 55–62.

струмент оцінки рівня небезпеки вантажів та транспортних засобів, що зумовлює форми та обсяги митного контролю.

Проте, ризик і невизначеність тісно пов'язані між собою. Джерелами виникнення ризику є різного виду невизначеності – небезпеки та загрози, так звані фактори ризику. Систематизація факторів та джерел митного ризику дозволяє розробити дієву систему виявлення і прогнозування порушень митного законодавства. Варто відмітити, що в економічній літературі не існує єдиного підходу щодо розуміння категорій «фактори» та «джерела» ризику. На думку Лук'янової В., джерела ризику – фактори (явища, процеси), які спричиняють невизначеність результатів, зумовлених певними змінами ендегенного чи екзогенного характеру або діями суб'єктів ризику⁵⁰. Відповідно до Рекомендацій до Глави 6 Міжнародної конвенції про спрощення та гармонізацію митних процедур, сукупність факторів ризику, що міститься в рамках позначених критеріїв вибірковості, є профілями ризику, тобто одним з інструментів системи управління ризиками⁵¹.

Досить вдало розмежував поняття «фактори» і «джерела» ризику Паляниця В. Під факторами ризику він розуміє причини або рушійні сили, які породжують ризиковані процеси, а під джерелами ризику – конкретні складові елементи факторів, які обумовлюють можливість втрат⁵².

Зауважимо, що в науковій літературі виділяють різні підходи до класифікації факторів ризику залежно від певних класифікаційних ознак. Найбільш вдало класифікаційні ознаки факторів ризику, що застосовуються в митній сфері, сформувала Гупанова Ю.⁵³, а саме:

- класифікацію за критерієм об'єктивно-суб'єктивного характеру факторів ризику. До об'єктивних відносять фактори, які

⁵⁰ Лук'янова В. В. Діагностика ризику діяльності підприємства : [монографія] / В. В. Лук'янова. – Хмельницький, ПП Ковальський В. В. – 2007. – 312 с.

⁵¹ Руководство к Генеральному приложению (глава 6) Киотской конвенции. – Всемирная таможенная организация, 2000 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.wcoomd.org/kyoto_rus/5_chapter_6_guid_kyoto_conv_r.pdf.

⁵² Паляниця В. Обґрунтування факторів і джерел ризиків машинобудівних підприємств / В. Паляниця // Галицький економічний вісник. - 2010. — № 1(26). - С. 115-122.

⁵³ Гупанова Ю. Е. Учет неопределенности и риска при управлении качеством таможенных услуг / Ю. Е. Гупанова // Вестник МГОУ. Серия «Экономика». - 2012. – № 2. – С. 55–62.

РОЗДІЛ 1. Управління ризиками як сучасний інструмент митного контролю

виникають незалежно від дій працівників митниць (зміна товаропотоку, митного законодавства та ін.). Суб'єктивні фактори породжуються ненавмисними (або навмисними) діями осіб, що здійснюють митні процедури (корупція та ін.);

- класифікацію за критерієм можливості прогнозування факторів ризику. За цією ознакою фактори можна поділити на передбачувані та непередбачувані. Передбачувані можна визначити з помилкою в допустимих межах, виходячи з досвіду або з використанням методів наукового прогнозування. Непередбачувані фактори виникають несподівано, і на них часто буває важко знайти адекватну відповідь. Тут можна провести аналогію з «Порядком здійснення аналізу та оцінки ризиків, розроблення і реалізації заходів з управління ризиками в митній службі України»⁵⁴, відповідно до якого ризики розділені на два типи: виявлені і потенційні. Причому виявленим ризикам відповідають відомі фактори, коли порушення законодавства вже відбулося, а потенційні ризики - ризики, які не проявили себе, але існують умови для їх виникнення. Очевидно, що потенційні ризики становлять велику небезпеку для митниць;

- класифікацію за критерієм видимості факторів ризику. За цією ознакою фактори поділяються на явні (видимі) і приховані (латентні). Явні - реально існуючі, очевидні фактори (зміна обсягів і напрямків товаропотоку, нестабільність митного законодавства та ін.). Приховані - існують в замаскованому вигляді, їх важко оцінити (неповнота інформації щодо задуму і намірів учасників ЗЕД та ін.);

- класифікацію за критерієм приналежності факторів ризику. За цією ознакою їх поділяють на внутрішні і зовнішні. Внутрішні чинники є результатом діяльності працівників усіх рівнів митниць, якості управління та прийняття рішень, планування, досконалості технологічних процесів тощо. Зовнішні фактори виникають за межами організації, це так звані фактори її зовнішнього середовища.

⁵⁴ Про затвердження Порядку здійснення аналізу та оцінки ризиків, розроблення і реалізації заходів з управління ризиками в митній службі України [Електронний ресурс] : наказ [затверджено Міністерством фінансів України від 24.05.2012 № 597]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0882-12>.

Слід зауважити, що Гупанова Ю. досить вдало систематизувала ознаки класифікації факторів митного ризику, проте залишились недослідженими питання джерел їх виникнення. Авторами дослідження на основі аналізу діяльності митниць, систематизовано та виділено фактори, а також джерела виникнення ризику, що дозволить у подальшому більш ґрунтовно виконувати оцінку ризиків та визначити пріоритетні напрями розвитку системи управління ризиками (табл. 1.6)⁵⁵.

Таблиця 1.6

Фактори і джерела митного ризику

Основні фактори ризику	Джерела ризику
<i>Зовнішні фактори</i>	
Суб'єкти зовнішньоекономічної діяльності	повнота сплати митних платежів, достовірність даних при декларуванні, час існування на ринку, відповідність транспортних засобів перевізників існуючим вимогам, маршрут перевезення за транспортними документами
Товар (вантаж)	цінові показники товару, кількісно-вагові показники, класифікація товарів відповідно до УКТ ЗЕД, країна походження товарів, митний режим поміщення товарів, якість товарів, інтелектуальна власність, товари «групи ризику» і товари «групи прикриття», неритмічність товаропотоку
Митне законодавство	суперечливі положення окремих законодавчих актів, відсутність чіткої системи контролю/відповідальності за певні порушення законодавства, нестабільність митного законодавства, неузгодженість вітчизняного митного законодавства з митним законодавством інших країн та міжнародними конвенціями
<i>Внутрішні фактори</i>	
Працівники митниць	рівень кваліфікації, недобросовісність, професійні помилки, протиправні дії
Інформаційно-технічне забезпечення	рівень забезпечення митниць засобами діагностики, надійність функціонування технічної системи, помилки роботи програмного забезпечення
Технології митного контролю	порядок виконання митних формальностей, система управління ризиками, митний пост-аудит

⁵⁵ Гупанова Ю.Е. Учет неопределенности и риска при управлении качеством таможенных услуг / Ю. Е. Гупанова // Вестник МГОУ. Серия «Экономика». - 2012. – № 2. – С. 55–62.

РОЗДІЛ 1. Управління ризиками як сучасний інструмент митного контролю

Взаємодія органів митного контролю з правоохоронними і контролюючими органами	ввезення заборонених, неякісних та шкідливих товарів
---	--

Можливість прогнозування ймовірності виникнення та мінімізації ризиків визначається системою їх класифікації, що виконує певну функцію алгоритму, на основі якого розробляються й створюються системи управління ризиками, визначаються інструменти та заходи щодо мінімізації негативного впливу на об'єкт управління в умовах невизначеності та багатоваріантності розвитку. Зауважимо, що під класифікацією ризику слід розуміти розподіл ризику на конкретні групи за певними ознаками для досягнення поставлених цілей. Науково обґрунтована класифікація ризику дозволяє чітко визначити місце кожного його виду в загальній системі. Вона створює можливості для ефективного застосування відповідних методів та заходів управління ризиком. При цьому, кожному ризику відповідає своя система прийомів управління.

Проблема створення та практичного застосування науково-обґрунтованої багатокритеріальної класифікації митних ризиків безумовно існувала і буде існувати. Особливу увагу слід приділяти вирішенню цієї проблеми для митниць, для яких система управління ризиками стає основною складовою процесу митного контролю.

Проведений аналіз класифікації митних ризиків дозволив виявити причини, що обумовлюють динамічність та відсутність єдиної думки стосовно систематизації ризиків. Зокрема, наказом Держмитслужби України «Про затвердження Порядку розроблення профілів ризику» від 22 грудня 2010 р. № 1514 (із змінами і доповненнями, внесеними наказом Державної митної служби України від 11 січня 2012 р. № 22) визначено класифікатор сфер ризику (табл. 1.7)⁵⁶.

⁵⁶ Про затвердження Порядку розроблення профілів ризику [Електронний ресурс] : наказ [затверджено Державною митною службою України від 24.05.2012 № 597]. – Режим доступу : // <http://zakon.nau.ua/doc/?code=v1514342-10>

Класифікатор сфер ризику

Розділ	Назва сфери ризику
1. Митний режим	Імпорт
	Реімпорт
	Експорт
	Реекспорт
	Транзит
	Тимчасове ввезення (вивезення)
	Митний склад
	Спеціальна митна зона
	Магазин безмитної торгівлі
	Переробка на митній території України
	Переробка за межами митної території України
	Знищення або руйнування
	Відмова на користь держави
2. Можливий характер порушення	Неправильна класифікація товару
	Неправдиві дані про походження товару
	Заниження/завищення митної вартості товару
	Недекларування товару
	Контрабанда/приховування від митного контролю
	Неправильні дані про підстави надання пільг зі сплати митних платежів
	Неправильні дані про характеристики/властивості товару
	Декларування товару не своїм найменуванням

РОЗДІЛ 1. Управління ризиками як сучасний інструмент митного контролю

3. Можлива мета порушення	Ухилення від сплати/зменшення розміру ввізного мита
	Ухилення від сплати/зменшення розміру вивізного мита
	Ухилення від сплати/зменшення розміру особливого виду мита (анти-демпінгового, спеціального, компенсаційного)
	Відшкодування ПДВ
	Ухилення від сплати/зменшення розміру акцизного податку
	Використання митних пільг
	Ухилення від нетарифних обмежень
4. Вид товару, стосовно якого може бути вчинене порушення	Товари сільськогосподарського виробництва
	Метали та брухт
	Товари, які містять об'єкти права інтелектуальної власності
	Отруйні, радіоактивні, вибухові речовини, небезпечні відходи
	Наркотичні засоби, психотропні речовини
	Зброя та боєприпаси
	Історичні та культурні цінності
	Міжнародна торгівля дикими видами тварин та рослин, що перебувають під загрозою зникнення

На думку авторського колективу доцільним є групування класифікаційних ознак митних ризиків у межах двох груп: загальні та специфічні (рис. 1.4).

Серед загальних класифікаційних ознак, за якими проведено систематизацію, доцільно виділити наступні: за фактором виявлення, за причинами виникання, за часом функціонування, за характером розвитку, за частотою прояву, за статусом товарів, за можливістю прогнозування, за частотою прояву, за сферою розповсюдження. Специфічні ознаки класифікації відображають особливий зміст та природу митних ризиків і передбачають їх розподіл за: цілями митного контролю, характером виявлення, суб'єктом оцінювання, видом порушення митних правил, об'єктами аналізу ризику, напрямом переміщення товарів, складовими митної безпеки та джерелами ризику.

УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ В МИТНІЙ СПРАВІ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ТА ВІТЧИЗНЯНА ПРАКТИКА

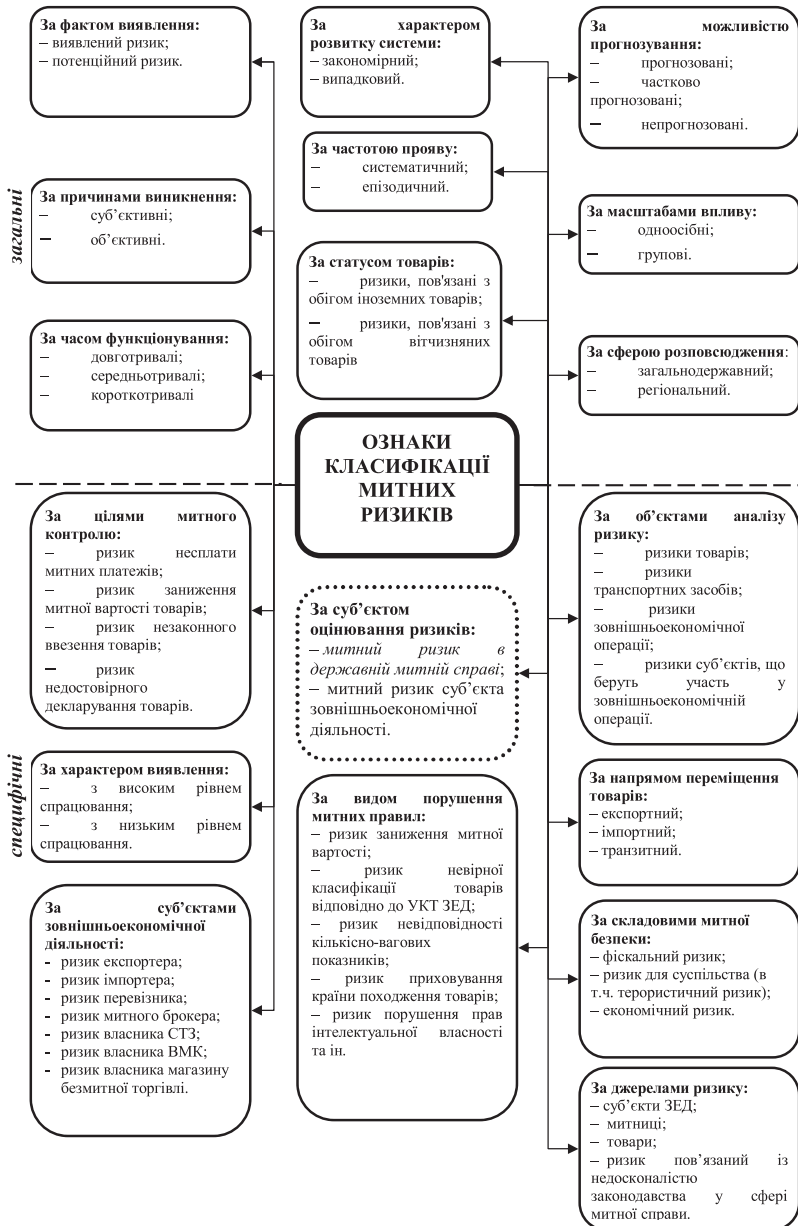


Рис. 1.4 – Ознаки класифікації митних ризиків

РОЗДІЛ 1. Управління ризиками як сучасний інструмент митного контролю

Отже, різноманітність ризиків, які присутні в повсякденному житті та різних сферах економіки, вимагає їх видової класифікації, яка існує в усіх галузях знань. Сьогодні практично в кожному джерелі, що висвітлює питання теорії ризику, наводиться один з варіантів класифікації ризиків. Запропонована класифікація митних ризиків, в основу якої покладено фактори та джерела ризику, дозволить здійснити більш зважений підхід до аналізу митного ризику з метою мінімізації його негативного впливу на економічну безпеку держави.

1.3. Формалізація ризиків і загроз у системі економічної безпеки держави

Економічний розвиток держави завжди супроводжується значною кількістю факторів негативної дії, які становлять загрозу для її існування і формалізуються у певних видах ризику. Протистояти цим явищам може лише ефективна система економічної безпеки, що підтверджується значною кількістю напрацювань у зазначеній сфері.

Складність та чисельність функціональних сфер, в яких відбувається розвиток параметрів безпеки, а також наявність системи взаємозв'язків між ними обумовлює розвиток цілісної системи національної безпеки, що констатується і забезпечується державою як координатором соціально-економічних процесів і явищ у суспільстві, її економічним центром⁵⁷.

Згідно Закону України «Про основи національної безпеки України» під національною безпекою розуміють захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, за якої забезпечуються сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних та потенційних загроз національним інтересам у сферах правоохоронної діяльності, боротьби з корупцією, прикордонної діяльності та оборони, міграційної політики, охорони здоров'я, освіти та науки, науково-технічної

⁵⁷ Кириленко В. І. Інвестиційна складова економічної безпеки : [монографія] / В. І. Кириленко. – К. : КНЕУ, 2005. – 226 с.

та інноваційної політики, культурного розвитку населення, забезпечення свободи слова та інформаційної безпеки, соціальної політики та пенсійного забезпечення, житлово-комунального господарства, ринку фінансових послуг, захисту прав власності, фондів ринків і обігу цінних паперів, податково-бюджетної та митної політики, торгівлі та підприємницької діяльності, ринку банківських послуг, інвестиційної політики, ревізійної діяльності, монетарної та валютної політики, захисту інформації, ліцензування, промисловості та сільського господарства, транспорту та зв'язку, інформаційних технологій, енергетики та енергозбереження, функціонування природних монополій, використання надр, земельних та водних ресурсів, корисних копалин, захисту екології і навколишнього природного середовища та інших сферах державного управління при виникненні негативних тенденцій до створення потенційних або реальних загроз національним інтересам. Виходячи з вищенаведеного визначення стає очевидно, що вихідними категоріями при визначенні безпеки є інтереси та загрози інтересам. Згідно Закону України «Про основи національної безпеки України» під національними інтересами розуміють життєво важливі матеріальні, інтелектуальні і духовні цінності українського народу як носія суверенітету і єдиного джерела влади в Україні, визначальні потреби суспільства і держави, реалізація яких гарантує державний суверенітет України та її прогресивний розвиток. А під загрозами національним інтересам – наявні та потенційно можливі явища і чинники, що створюють небезпеку життєво важливим національним інтересам України. В Законі виділено основні сфери національної безпеки, до яких належать: зовнішньополітична, державна, воєнна сфера та сфера безпеки державного кордону, внутрішньополітична, економічна, соціальна та гуманітарна, науково-технологічна, екологічна та інформаційна⁵⁸.

Однією з ключових сфер національної безпеки є економічна безпека держави. Необхідність поглибленого дослідження проблем економічної безпеки держави безпосередньо витікає із характеру практичних завдань, які вирішує країна в умовах транзи-

⁵⁸ Про основи національної безпеки України [Електронний ресурс] закон України [прийнято Верховною Радою України 19.06.2003 № 964-IV]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/964-15>

РОЗДІЛ 1. Управління ризиками як сучасний інструмент митного контролю

тивної економіки, коли ринкові відносини формуються в умовах підвищення внутрішніх та зовнішніх ризиків, швидкого зростання дестабілізуючих чинників, деіндустріалізації економіки, згорання інвестиційної діяльності, поширення тіньової економіки і т.д.⁵⁹

Зазначимо, що детальне дослідження будь-якого явища чи категорії, практично неможливо здійснити без використання історичного аналізу. Не є виключенням і категорія «економічна безпека». Вважається, що вперше термін «економічна безпека» був вжитий 32-м президентом Сполучених Штатів Америки – Ф. Рузвельтом, хоча проблемне коло питань щодо забезпечення економічної безпеки країни виникло значно раніше, а саме – з появою держави як такої⁶⁰. Дійсно, питання економічної безпеки завжди виникали на найвищому рівні управління і регулювалися за допомогою різних державних інститутів.

Переважна більшість дослідників виділяють економічну безпеку держави, регіону, підприємства. Також визначаються основні загрози та фактори впливу. Крім того, науковці підкреслюють особливе значення держави у регулюванні багатьох ключових питань економічної безпеки.

Економічну безпеку не слід розглядати відособлено, оскільки саме держава через відповідні органи, прийняті законодавчі акти, економічну політику, тощо, створює умови для функціонування суб'єктів господарювання. Окрім того, економічна безпека підприємств в певній мірі залежить від економічної безпеки держави та регіону, і зважаючи на визначальний вплив національної безпеки держави на економічну безпеку, слід визначити місце та відобразити ієрархію всіх рівнів безпеки (рис. 1.5)⁶¹.

Конкретизацію структури економічної безпеки та опис відповідної системи, необхідно розпочати з характеристики складного, хоча і доволі розповсюдженого терміну «система». Цей термін є

⁵⁹ Кириленко В. І. Інвестиційна складова економічної безпеки : [монографія] / В. І. Кириленко. – К. : КНЕУ, 2005. – 226 с.

⁶⁰ Ляшенко О. М. Концептуалізація управління економічною безпекою підприємства : [монографія] / О. М. Ляшенко – Луганськ : вид-во СЛУ ім. В. Даля, 2011. – 400 с.

⁶¹ Джумурат О.В. Місце і роль ризиків у системі митної безпеки держави / О.В. Джумурат // Вісник Хмельницького національного університету Серія: Економічні науки. - 2013. - № 2. - Т.2. - С. 307-312.

УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ В МИТНІЙ СПРАВІ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ТА ВІТЧИЗНЯНА ПРАКТИКА

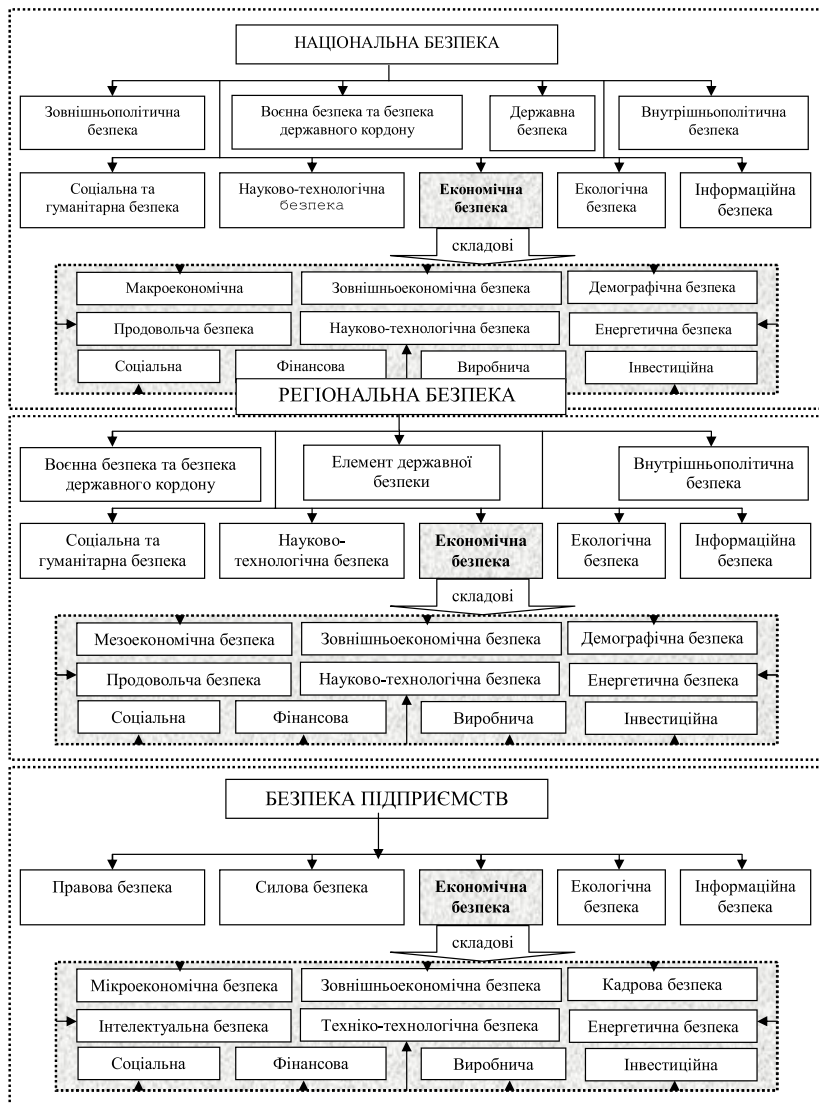


Рис. 1.5 – Ієрархія систем безпеки

РОЗДІЛ 1. Управління ризиками як сучасний інструмент митного контролю

об'єктом постійних дискусій науковців, хоча на інтуїтивному рівні більшість дослідників розуміють і характеризують поняття «система» без особливих зусиль, однак, формалізація поняття викликає багато суперечностей. Термін «система» грецького походження, що в перекладі означає складене з частин, поєднання, складання, сполучення. У Великому тлумачному словнику сучасної української мови термін система трактується, як порядок, зумовлений правильним розташуванням і взаємним зв'язком частин чого-небудь⁶².

У науковій літературі використовуються різні визначення поняття «система», але, як зазначає К. Боулдінг, система «є кісткою науки в тому розумінні, що її метою є розроблення основ або структур систем, на які нарощується плоть і кров окремих дисциплін та окремих предметів дослідження в їх русі до упорядкованого й послідовно побудованого тіла знання»⁶³.

У науковій літературі зустрічається багато різноманітних визначень поняття «система», і необхідно відмітити, що поняття «система безпеки» «система економічної безпеки» також має кілька підходів до трактувань (табл. 1.8).

Таблиця 1.8

Тлумачення терміну «система економічної безпеки» у різних джерелах

Автор, джерело	Визначення
<i>Система безпеки – ...</i>	
Мак-Мак В. ⁶⁴	охоплює наукову теорію безпеки, політику і стратегію безпеки, засоби і методи забезпечення безпеки і концепцію безпеки підприємства
Ярочкін В. ⁶⁵	організована сукупність спеціальних органів, служб, засобів, методів, заходів, що забезпечують захист життєво важливих інтересів особистості, підприємства, держави від внутрішніх і зовнішніх загроз

⁶² Великий тлумачний словник сучасної української мови / [уклад, і гол. ред. В. Т. Бусел]. – К. : Ірпінь : Перун, 2002. – 1440 с.

⁶³ Боулдінг К. Общая теория систем – скелет науки / К. Боулдінг // Исследования по общей теории систем. Сборник переводов с польского и английского. – М., 1969. – 124 с.

⁶⁴ Мак-Мак В. П. Служба безопасности предприятия как субъект частной правоохранительной деятельности [монографія] / В. П. Мак-Мак. – М. : Компания «Спутник», 2003. – 220 с.

⁶⁵ Ярочкин В. И. Система безопасности фирмы / В. И. Ярочкин. – М. : Изд-во «Ось-89». – 2003. – 352 с.

УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ В МИТНІЙ СПРАВІ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ТА ВІТЧИЗНЯНА ПРАКТИКА

<i>Система економічної безпеки – ...</i>	
Грунін С. ⁶⁶	розглядається автором у формі графічних зображень комплексних принципових моделей забезпечення безпеки персоналу фірми, основних фондів, конфіденційної інформації, елементами яких є: об'єкт безпеки, об'єкт загроз, джерела загроз, загрози та засоби захисту та ін.
Постанова Ради центральної спілки споживчих товариств України «Про Концепцію економічної безпеки споживчої кооперації України» ⁶⁷	комплекс організаційно-управлінських, режимних, технічних, профілактичних та пропагандистських заходів, спрямованих на якісну реалізацію захисту інтересів суб'єктів господарювання від зовнішніх і внутрішніх загроз
Пономаренко А. ⁶⁸	сукупність об'єкта, засобів захисту, нормативної бази та організаційних структур її здійснення
Камлик М. ⁶⁹	комплекс взаємопов'язаних заходів організаційно-правового характеру, що здійснюються спеціальними органами, службами, підрозділами суб'єкта господарювання та спрямовані на захист життєво важливих інтересів особистості, підприємства і держави від протиправних дій з боку реальних або потенційних фізичних чи юридичних осіб, що можуть призвести до істотних економічних збитків та забезпечення економічного росту в майбутньому
Кириченко А., Кім Ю., Лисенко Ю., Міщенко С., Руденський Р. ⁷⁰	комплекс організаційно-управлінських, технологічних, технічних, профілактичних і маркетингових заходів, спрямованих на кількісну й якісну реалізацію захисту інтересів підприємства від зовнішніх і внутрішніх загроз
Сухоруков А., Мошенський С., Петрук О. ⁷¹	комплекс організаційно-управлінських, технологічних, технічних, профілактичних і маркетингових заходів та засобів, спрямованих на кількісну і якісну реалізацію захисту інтересів підприємства від зовнішніх і внутрішніх загроз

⁶⁶ Грунін О. Экономическая безопасность организации. / Грунін О., Грунін С. [навч. посібник] // – СПб. : Питер, 2002. – 160 с.

⁶⁷ Про Концепцію економічної безпеки споживчої кооперації України [Електронний ресурс] : постанова : [затверджено Радою центральної спілки споживчих товариств України від 12.11.2008]. – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?code=n0007626-08>.

⁶⁸ Пономаренко А. І. Система економічної безпеки фірми / А. І. Пономаренко // Шлях України до економічної безпеки : матер. наук.-практ. конф. (м. Харків, 14 квітня 2006 р.). – Харків, 2006. – 302 с.

⁶⁹ Камлик М. І. Економічна безпека підприємницької діяльності. Економіко-правовий аспект : [навч. посіб.] / Камлик М. І. – К. : Атіка, 2005. – 432 с.

⁷⁰ Кириченко А. А. Методологічні основи економічної безпеки суб'єктів господарювання в трансформаційній економіці / А. А. Кириченко, Ю. Г. Кім // Актуальні проблеми економіки. - 2008. – № 12 (90). – С. 53-65.

⁷¹ Сухоруков А. І. Національна економічна безпека / Сухоруков А. І, Мошенський С. З., Петрук О. М. – Житомир : Рута, 2010. – 384 с.

РОЗДІЛ 1. Управління ризиками як сучасний інструмент митного контролю

Шарій Л. ⁷²	взаємопов'язана сукупність спеціальних структур, засобів, методів і заходів, які забезпечують безпеку бізнесу від внутрішніх і зовнішніх загроз
Шемаєва Л. ⁷³	організована сукупність взаємопов'язаних елементів зовнішньої і внутрішньої безпеки суб'єктів господарювання (спеціальні органи та служби, об'єкти, наукові підходи, нормативно-правова база, політика, стратегія, концепція, принципи, функції, задачі, методи та засоби), направлені на забезпечення реалізації інтересів підприємства, а також захист інтересів від зовнішніх та внутрішніх загроз
Ярочкін В. ⁷⁴	сукупність взаємопов'язаних заходів організаційно-правового характеру, що здійснюються з метою захисту підприємницької діяльності від реальних або потенційних дій фізичних чи юридичних осіб, які можуть призвести до суттєвих економічних втрат

Необхідність формування моделі забезпечення економічної безпеки підприємства пов'язана з наявністю загроз, як зовнішніх, так і внутрішніх.

В економічній літературі існує багато визначень поняття «загрози», до найбільш розповсюджених належать:

- загрози як умови, які виникають або спричиняють вияв причин загрози для стратегічних можливостей підприємства⁷⁵;
- загроза – це такий розвиток подій, внаслідок яких збільшується можливість або з'являється вірогідність порушення нормального функціонування підприємства та заподіяння збитків⁷⁶;
- загроза як зміни в зовнішньому або внутрішньому середовищі, які приводять до небажаних змін предмета безпеки (підприємства)⁷⁷;

⁷² Шарій Л. Д. Безопасность предпринимательской деятельности : [Учебник] / Под общ. ред. д.ф.н. Л. Д. Шарий. – М. : ВК, 2005. – 480 с.

⁷³ Шемаева Л. Г. Система экономической безопасности предприятия во взаимодействии с внешней средой / Л. Г. Шемаева // Бизнесинформ. – 2010. – №12. – С. 72-76

⁷⁴ Ярочкин В. И. Предприниматель и безопасность / В. И. Ярочкин. – Ч. 2. – М. : Изд-во «Экспертное бюро», 1994. – 112 с.

⁷⁵ Клейнер Г. Б. Предприятия в нестабильной экономической среде : риски, стратегии, безопасность / Клейнер Г. Б., Тамбовцев В. Л., Качалов Р. М. : Учебник. – М. : ОАО «Изд-во Экономика», 1997. – 288 с.

⁷⁶ Гапоненко В. Ф. Экономическая безопасность предприятия: подходы и принципы / Гапоненко В. Ф., Безпалько А. А., Власков А. С. – М. : Ось-89, 2006. – 208 с.

⁷⁷ Тамбовцев В. Л. Объекты экономической безопасности России / В. Л. Тамбовцев // Вопросы экономики. – 1994. – № 12. – С. 4

– загроза як найбільш конкретна і безпосередня форма небезпеки або сукупність умов і факторів, що створюють небезпеку інтересам різних суб'єктів⁷⁸;

– загрози як реальні чи потенційно важливі дії або умови навмисного чи випадкового (ненавмисного) порушення режиму функціонування підприємства шляхом заподіяння матеріальних (прямо або непрямо) збитків, що призводить до фінансових втрат, зокрема і до втрати вигоди⁷⁹;

– загрози – це потенційні або реальні умови, фактори чи дії фізичних та юридичних осіб, що порушують нормальний фінансово-економічний стан суб'єктів підприємницької діяльності і здатні заподіяти великої шкоди аж до припинення його діяльності⁸⁰;

– загроза як потенційна можливість завдання шкоди суб'єктам господарюючої діяльності з боку окремих факторів внутрішнього та зовнішнього середовища, тобто поява загрози визначає потенційну можливість економічних втрат для підприємства⁸¹;

– загроза – ще одна форма небезпеки – небезпека на стадії переходу з можливості у дійсність як наявна чи потенційна демонстрація готовності: по відношенню до суб'єктів господарської діяльності – одних суб'єктів завдати шкоду іншим або по відношенню до процесів, явищ – негативно вплинути на господарську діяльність підприємства⁸²;

– загроза – це зафіксований фірмою екзогенний фактор потенційно негативної дії⁸³.

Майже всі вчені одностайні у тому, що загрози це:

⁷⁸ Олейников Е. А. Основы экономической безопасности / под науч. ред. Е. А. Олейникова. – М. : ЗАО «Бизнес-школа», 1997. – 288 с.

⁷⁹ Ярочкин В. И. Предприниматель и безопасность / В. И. Ярочкин. – Ч. 2. – М. : Изд-во «Экспертное бюро», 1994. – 112 с.

⁸⁰ Камлик М. І. Економічна безпека підприємницької діяльності. Економіко-правовий аспект : навч. посіб. / Камлик М. І. – К. : Атіка, 2005. – С. 34

⁸¹ Бандурка О. М. Основы экономической безопасности : [підручник] / О. М. Бандурка, В. Є. Духов, К. Я. Петрова, І. М. Червяков. – Харків : Вид-во нац. ун-ту внутр. справ, 2003. – С. 10.

⁸² Горячова К. Фінансова безпека підприємства. Сутність та місце в системі економічної безпеки / К. Горячова // Економіст. - 2003. – №8. – С. 65–67.

⁸³ Королев М. И. Экономическая безопасность фирмы: теория, практика, выбор стратегии: монография / М. И. Королев. – М. : Экономика. - 2011. – С. 37.

РОЗДІЛ 1. Управління ризиками як сучасний інструмент митного контролю

- події, зміни або дії, тобто загрозам притаманна динаміка;
- вони спричиняють шкоду або порушення нормального функціонування підприємства і, як наслідок, є причиною збитків та втрат;

- загрози виникають під дією певних факторів (зовнішніх та внутрішніх), і тому потребують комплексу заходів з боку підприємства для їх нейтралізації та усунення.

Ми погоджуємося, що загрози виникають в процесі динаміки, можуть спричинити порушення нормального функціонування підприємств і виникають під дією факторів. Однак, слід відмітити і дещо інші висловлювання стосовно поняття «загроза»:

- на думку Олейнікова Є., Горячової К., Матвеева Н. та Пекіна А. загроза є формою небезпеки – небезпека на стадії переходу з можливості у дійсність;

- поряд з твердженням, що загроза є формою небезпеки, такі автори як Олейніков Є., Матвеев Н. та Пекін А. продовжують стверджувати – що вона також створює небезпеку інтересам різних суб'єктів.

Ми не погоджуємося з твердженням Олейнікова Є., Матвеева Н. та Пекіна А., оскільки не коректно стверджувати, що небезпека є джерелом загрози, а поряд з цим, що загроза є джерелом небезпеки.

Що ж стосується визначення запропонованого Горячовою К., то ми лише частково погоджуємося з ним, на нашу думку, загроза є наслідком небезпеки, тобто небезпека є джерелом загрози (ні в якому випадку загроза не є формою небезпеки). В подальших висловлюваннях ми погоджуємося з Горячовою К., а саме з тим, що загроза – це вже перехід з можливості у дійсність (на нашу думку, відбувається об'єктивізація, або фіксація екзогенного фактору потенційно негативної дії) негативно вплинути на господарську діяльність підприємства.

Ми погоджуємося з визначенням загрози Корольова М., однак, ми не згодні по-перше з твердженням «екзогенного фактору», у даному випадку доцільніше застосовувати термін «фактор» та, по – друге, що тільки невизначеність зовнішнього середовища є джерелом загроз (за Корольовим М.: «...невизначеність зовніш-

нього середовища фірми є джерелом загроз її конкурентному статусу та існуванню в цілому»⁸⁴). В даному твердженні автор нехтує існуванням такого поняття як «небезпека». Як ми зазначали вище, саме невизначеності зовнішнього середовища ми «завдячуємо» появі таких реальностей, як небезпека, загроза та ризик.

В економічній літературі разом з поняттям «загроза» використовують такі поняття як «ризик» та «небезпека», вони є досить близькими за змістом, однак, ототожнювати їх не варто. Застосування цих понять пов'язано з невизначеністю зовнішнього та внутрішнього середовища, і як зазначає Найт Ф. невизначеність є фундаментальним атрибутом господарської реальності, тому «якщо ми хочемо зрозуміти функціонування економічної системи, ми повинні осмислити суть і значення фактора невизначеності»⁸⁵. Саме невизначеність є вихідним пунктом сутності таких категорій як «загроза», «ризик» та «небезпека».

Під безпекою часто розуміють об'єктивно існуючу реальність, яка може порушити рівновагу всіх господарчих суб'єктів⁸⁶.

Плетникова І. розрізняє за ступенем імовірності реальну і потенційну безпеки, а за можливими наслідками виділяє наступні види безпеки⁸⁷:

– виклик – сукупність обставин, не обов'язково загрозового характеру, але, які безумовно потребують реагування на них (при відсутності реакції підприємства можливі як сприятливі, так і несприятливі для нього наслідки);

– неприйнятний ризик – можливість виникнення несприятливих наслідків для суб'єкта, що господарює, при сформованих зовнішніх і внутрішніх умовах (при відсутності реакції підприємства можливі несприятливі для нього наслідки);

⁸⁴ Королев М. И. Экономическая безопасность фирмы: теория, практика, выбор стратегии : [монография] / М. И. Королев. – М. : Экономика. – 2011. – С. 37

⁸⁵ Найт Ф. Х. Риск, неопределенность и прибыль / Ф. Х. Найт [пер. с англ]. – М. : Дело, 2003. – С. 195

⁸⁶ Коротун С. І. Економічний ризик та методи його вимірювання : [конспект лекцій для студентів екон. спец.] / Коротун С. І. – Рівне : ПАРАДАЙЗ, 2006. – 102 с.

⁸⁷ Плетникова І. Л. Визначення рівня і забезпечення економічної безпеки залізниці : Автореф. дис. канд. екон. наук: 08.07.04 / І. Л. Плетникова ; Харківська державна академія залізничного транспорту. – Х., 2001. – 15 с.

РОЗДІЛ 1. Управління ризиками як сучасний інструмент митного контролю

– загроза – найбільш конкретна і безпосередня форма небезпеки, коли для суб'єкта економічних відносин обов'язково настають несприятливі наслідки, якщо не застосовувати ніяких заходів для їх запобігання.

Плетникова І. певним чином ототожнює такі поняття як «небезпека», «загроза», «виклик» та «неприйнятний ризик». І дійсно, досить часто поняття «загроза» в економічній літературі ототожнюється з поняттями «ризик» та/або «небезпека». Так, в словнику Ожегова С. під небезпекою розуміється загроза чогось дуже поганого; під загрозою – можлива небезпека; а під ризиком – можлива небезпека або дія, що може мати негативні наслідки⁸⁸. Тобто автором не досліджуються відмінності між поняттями.

Однак, найчастіше ототожнюють терміни «ризик» та «загроза». Так, наприклад Васильців Т. вживає терміни «ризик» і «загроза» як синоніми: «...доцільно розглядати ті сфери, в яких можуть виникати загрози економічній безпеці підприємництва, зокрема, за напрямками: виробничі, галузеві, політичні, економічні, фінансові, інноваційні та юридичні ризики»⁸⁹; «до ризиків економічної безпеки підприємництва, які можна частково попередити, необхідно віднести серйозні системні загрози»⁹⁰; «за походженням загрози економічній безпеці підприємництва доцільно поділяти на внутрішні та зовнішні. Відмінність між внутрішніми та зовнішніми ризиками полягає у тому, чи зумовлені вони діями (бездіяльністю) суб'єктів системи економічної безпеки підприємництва чи інституціями її зовнішнього середовища»⁹¹.

Варто погодитись з думкою Ячменьової В., що дослідники досить часто однаково трактують поняття «загроза» та «ризик», хоча практика спростовує це хибне твердження. За своєю природою, «загроза» є наслідком неконтрольованого збігу обставин, умов та подій зовнішнього середовища, що сприймаються суб'єктами ринкової економіки (підприємствами) як реальність,

⁸⁸ Ожегов С. И. Словарь русского языка / С. И. Ожегов. – М. : Рус. яз., 1985. – С. 388

⁸⁹ Васильців Т. Г. Економічна безпека підприємництва України : стратегія та механізми зміцнення: монографія / Т. Г. Васильців. – Львів: Арал, 2008. – С. 28

⁹⁰ там же. – С. 31

⁹¹ Васильців Т. Г. Економічна безпека підприємництва України : стратегія та механізми зміцнення: монографія / Т. Г. Васильців. – Львів: Арал, 2008. – С. 33

та безвихідні обставини, які при наявності резервів ресурсів необхідно усунути, або навчитися з ним співіснувати, якщо не можна їм запобігти⁹².

Також Мігус І. та Лаптев С. розрізняють поняття «загроза» та «ризик». Під загрозою вони розуміють певну подію, що впливає на діяльність суб'єктів господарювання. А ризик є результатом впливу загроз на господарську діяльність суб'єктів господарювання⁹³.

Протилежної точки зору дотримується Пойда-Носик Н., і стверджує, що ризики виступають джерелами загроз для фінансової безпеки, оскільки саме ризики генерують потенційну можливість завдання шкоди суб'єкту господарювання⁹⁴. Такої ж думки дотримується і Корольов М.: «... Більш коректно можна визначити, що ризик являє собою ймовірність настання загрози. Оскільки загроза виступає як різниця між параметрами середовища і фірми, то таке трактування ризику враховує взаємодію фірми і зовнішнього середовища, беручи до уваги, що порушення гомеостазу може стати результатом диспропорцій і дисфункцій у внутрішньому середовищі фірми⁹⁵.

Ляшенко О. розглядаючи категорію «ризик» акцентує увагу на дуальності: поняття ризику розглядається і як усвідомлена частина небезпеки (пасивний бік), і як активна дія, спрямована або на усунення небезпеки чи загрози, чи навпаки, на свідоме, (але вірогідне) отримання шкоди, збитку тощо⁹⁶. В семантичній картині загроз Ляшенко О. розглядає ризик, як усвідомлену час-

⁹² Ячменьова В. М. Ідентифікація стійкості діяльності промислових підприємств : [монографія] / В. М. Ячменьова. – Сімферополь : Доля, 2007. – С. 313

⁹³ Мінус І. П. Необхідність розмежування понять «загроза» та «ризик» при діагностиці економічної безпеки суб'єктів господарювання [Електронний ресурс] / І.П. Мігус, С.М. Лаптев. – Режим доступу: <http://www.economy.nayka.com.ua/index.php?operation=1&iid=821>

⁹⁴ Пойда-Носик Н. Н. Ризики і джерела загроз фінансовій безпеці акціонерних товариств у сучасних умовах [Електронний ресурс] / Н.Н. Пойда-Носик. – Режим доступу: www.teologia.org.ua/20110920172/statti/doklad/riziki-i-djerela-zagroz-finansoviie-bezpeci-akcionernix-tovarisstvusuchasnix-umovax-172.html

⁹⁵ Королев М. И. Проблема безопасности в теории фирмы: развитие и противоречия./ М. И. Королев // Вестник Волгоградского государственного университета. - 2012. - № 1 (20). - С. 57

⁹⁶ Ляшенко О. М. Концептуалізація управління економічною безпекою підприємства : [монографія] / О. М. Ляшенко – Луганськ : вид-во СЧУ ім. В. Даля, 2011. – С. 244

РОЗДІЛ 1. Управління ризиками як сучасний інструмент митного контролю

тину загрози та як свідому дію, що може мати негативні наслідки та стати загрозою⁹⁷.

Тобто в економічній літературі при розгляді таких понять як «загроза» та «ризик» існують різні думки щодо їх взаємозв'язку:

- ризик як результат впливу загрози (загроза є джерелом ризику);
- ризик як ймовірність настання загрози (ризик є джерелом загрози);
- ризик як усвідомлена частина загрози (ризик є складовою загрози);
- ризик як свідомо дія що може стати загрозою (ризик як дія та можливе джерело загрози).

Зважаючи на відсутність єдиного підходу і, як наслідок, плутанину в трактуваннях та наявність взаємозв'язку між поняттями «небезпека», «загроза» та «ризик», доцільним є навести найбільш прийнятні визначення та наші міркування стосовно даного питання.

Отже, пояснити сутність та взаємозв'язок таких категорій, як «небезпека», «загроза» та «ризик», на нашу думку, можна за допомогою простого прикладу, в основі якого ми будемо розглядати човен (можна провести паралелі і під човном розуміти господарюючий суб'єкт, підприємство, фірму...):

1) у випадку виходу човна в море він опиняється в небезпеці (море – це потенційна небезпека, або якщо провести аналогії, то море – це бізнес-середовище);

2) у разі появи на шляху човна айсберга – виникає загроза (айсберг – загроза, в діяльності підприємств є чимало таких загроз, наприклад конкуренти. Таким чином відбувається об'єктивізація небезпеки, або фіксація фактору потенційно негативної дії);

3) перед командою човна виникає дилема – ризикувати чи ні, тобто намагатися оминати айсберг чи повернути у зворотному напрямку, і шукати більш безпечний шлях (можливе зіткнення з айсбергом – це потенційний ризик, тобто невизначеність результату дії, рішення, обставин).

⁹⁷ Ляшенко О. М. Концептуалізація управління економічною безпекою підприємства : [монографія] / О. М. Ляшенко – Луганськ : вид-во СНУ ім. В. Дала, 2011. – С. 248-249

Отже, такі поняття як «небезпека», «загроза» та «ризик» є дійсно взаємопов'язаними, їх виникнення спричинено невизначеністю зовнішнього середовища. Таким чином, під цими поняттями ми будемо розуміти:

- небезпека – це об'єктивно існуюча реальність, яка може порушити стан рівноваги суб'єктів і призвести до негативних наслідків;
- загроза – це наслідок небезпеки у вигляді об'єктивізованого фактору потенційно негативної дії;
- ризик – це об'єктивно-суб'єктивна категорія, що пов'язана з певною мірою невизначеності результату внаслідок прийнятого рішення (дії і/або обставин). Слід зазначити, що ми не акцентуємо увагу на втратах, оскільки є таке поняття як «виправданий ризик», тобто ризик – це не лише втрати, а також це певні можливості, що можуть мати позитивний прояв у вигляді додаткових надходжень (прибутку). З цієї позиції необхідно чітко розмежувати інтереси держави та суб'єктів господарювання у митній сфері.

Економічні інтереси держави в митній сфері повинні визначатися поточним станом зовнішньоекономічних відносин, ступенем реалізації поставлених стратегічних орієнтирів соціально-економічного розвитку, задоволенням матеріальних потреб громадян та ступенем захисту культурного середовища держави.

Під митними інтересами держави слід розуміти специфічні національні інтереси держави, забезпечення та реалізація яких досягаються провадженням митної справи.

Економічні інтереси суб'єктів господарювання в митній сфері визначаються ступенем реалізації прав і свобод таких суб'єктів при здійсненні зовнішньоекономічної діяльності, переміщенні товарів через митний кордон, забезпеченні оптимальної взаємодії з суб'єктами митної сфери. Під митними інтересами суб'єкта господарювання слід розуміти специфічні інтереси суб'єкта ЗЕД забезпечення та реалізація яких досягаються шляхом функціонування ефективного механізму реалізації митної справи.

Такий підхід є неоднозначним, оскільки більшість дослідників розглядає митну справу і митні інтереси на макрорівні, хоча враховуючи тенденції розширення сервісної функції митниці, ефективна взаємодія з суб'єктами ЗЕД є одним з пріоритетних

РОЗДІЛ 1. Управління ризиками як сучасний інструмент митного контролю

напрямів її функціонування. Складові та взаємозв'язок митної безпеки, митних інтересів та митних ризиків наведено на рис. 1.6.

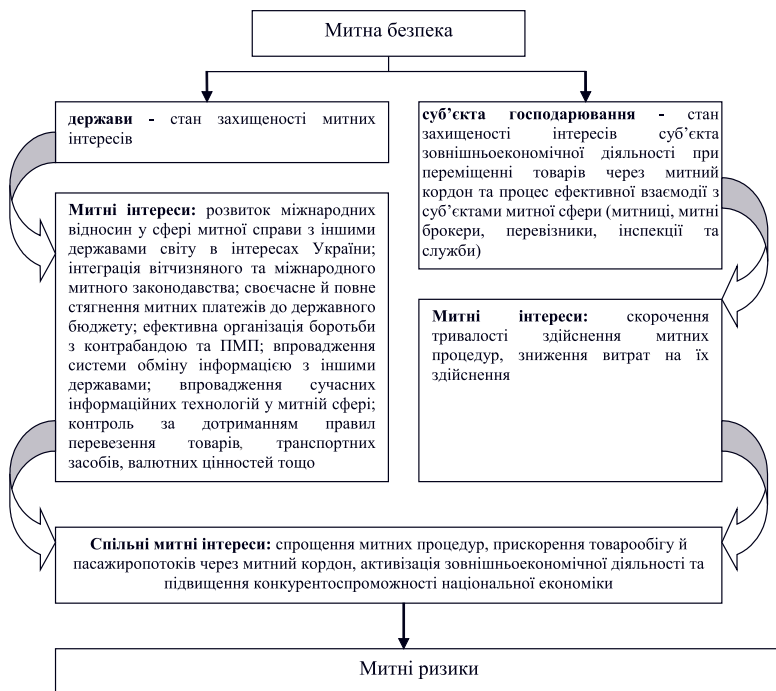


Рис. 1.6 – Складові та взаємозв'язок митної безпеки, митних інтересів та митних ризиків

Метою реалізації митних інтересів повинно бути підтримання такого стану економічної сфери держави, який характеризується стійкістю до негативних зовнішніх загроз, здатністю цієї сфери забезпечувати ефективне функціонування економіки держави й економічне зростання.

Для мінімізації негативного впливу загроз та ризиків, а також їх формалізації, у митній сфері активно використовується система управління ризиками, яка комплексно охоплює вищезазначені питання, однак у процесі її використання існує об'єктивна потреба постійного її удосконалення з метою підвищення ефективності системи в цілому.

2. ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ФОРМУВАННЯ ЕФЕКТИВНОЇ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ

2.1. Теоретичний базис системи управління ризиками

Одним із найбільш важливих напрямів дослідження митних ризиків є формування ефективної системи управління ними. Варто відмітити, що становлення і розвиток системи управління ризиками у сфері міжнародного митного регулювання розпочалося в кінці 90-х років з часу прийняття переглянутої Кіотської конвенції, в якій вперше було задекларовано перспективність впровадження системи аналізу та управління ризиками.

З того часу відбувся стрімкий розвиток даного напрямку діяльності, в результаті чого було прийнято низку законодавчих актів на міжнародному рівні, метою яких було глобальне впровадження системи управління ризиками, серед яких слід, в першу чергу, відзначити наступні:

- Рамкові стандарти безпеки та полегшення всесвітньої торгівлі Всесвітньої митної організації (прийняті в червні 2005 р.)¹;
- Міжнародна конвенція про спрощення та гармонізацію митних процедур (укладена 18 травня 1973 р. в Кіото, набрала чинності 25 вересня 1974 р.)²;
- Митний кодекс Співтовариства (встановлений регламентом (ЄС) №450/2008 Європейського парламенту та Ради від 23 квітня 2008 р.)³;

¹ Рамкові стандарти безпеки та полегшення всесвітньої торгівлі Всесвітньої митної організації [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>.

² Міжнародна конвенція про спрощення і гармонізацію митних процедур [Електронний ресурс]. - Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/995_643.

³ Регламент (ЄС) №450/2008 Європейського парламенту і Ради від 23 квіт. 2008 р. про встановлення Митного кодексу Співтовариства (Модернізованого Митного кодексу) [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://eurodocs.sdla.gov.ua>.

РОЗДІЛ 2. Теоретичні основи формування ефективного управління ризиками

- Митний кодекс Митного союзу (відповідно до Рішення Міждержавної ради ЄвроАзЕС №17 від 27.11.2009 р. (м. Мінськ), набрав чинності з 1 липня 2010 р.)⁴.

З часу прийняття переглянутої Кіотської конвенції (1999 р.), відбулося також значне поживлення науково-дослідної діяльності в даному напрямку. З'явилося чимало досліджень, які вивчали різні аспекти системи управління ризиками в митній справі. В Україні значне поживлення науково-дослідницької діяльності в напрямі вивчення систем управління ризиками в митній службі розпочалося у 2005 р., внаслідок підписання наказу ДМСУ від 27.05.2005 № 435, яким було затверджено Концепцію створення, упровадження та розвитку системи аналізу та управління ризиками, а також Положення про систему аналізу й селекції факторів ризику при визначенні окремих форм митного контролю⁵. З того часу з'явилася значна кількість наукових праць у напрямку дослідження проблем управління ризиками в сфері митної справи. Основні етапи становлення та розвитку системи управління ризиками в Україні деталізовано у монографії «Актуальні питання теорії та практики митної справи»⁶.

В економічній літературі досить широко досліджена сутність понять «ризик», «митний ризик», проте, недостатньо уваги приділено вивченню теоретичних аспектів поняття «система управління ризиками». Тому, з метою дослідження властивостей, структури та форм системи управління ризиками в митній службі необхідно, в першу чергу, визначити сутнісні характеристики даного поняття, як економічної категорії.

Для початку слід проаналізувати трактування поняття «система управління ризиками» на рівні окремих країн. Найбільш ґрун-

⁴ Таможенный кодекс Таможенного союза (приложение к Договору о Таможенном кодексе Таможенного союза, принятому Решением Межгосударственного Совета ЕврАзЭС на уровне глав государств от 27 ноября 2009 г. № 17) (ред. от 16.04.2010) // СПС «КонсультантПлюс».

⁵ Про затвердження Концепції створення, упровадження і розвитку системи аналізу та керування ризиками та Положення про систему аналізу й селекції факторів ризику при визначенні окремих форм митного контролю [Електронний ресурс] : наказ [затверджено Держмитслужбою України 27.05.2005 № 435]. – Режим доступу : <http://zakon.nau.ua/doc/?code=v0435342-05>.

⁶ Актуальні питання теорії та практики митної справи : монографія ; за заг. ред. І.Г. Бережнюка. – Хмельницький : ПП. Мельник А.А., 2013. – 428 с. – (Митна справа в Україні. Том 21).

товне визначення, серед країн-сусідів, даного поняття наведено в законодавстві Російської Федерації, а саме система управління ризиками – сучасна система митного адміністрування, що забезпечує здійснення ефективного митного контролю, виходячи з принципу вибірковості, заснованого на оптимальному розподілі ресурсів митної служби на найбільш важливих і пріоритетних напрямках роботи митних органів для запобігання порушень митного законодавства⁷.

Дещо іншого підходу притримуються в законодавстві Республіки Казахстан: система управління ризиками – впорядкована сукупність робіт з розробки і практичної реалізації заходів щодо попередження і (або) мінімізації ризиків, оцінювання ефективності їх застосування, а також контролю за здійсненням митних операцій, яка передбачає неперервне оновлення, аналіз і перегляд наявної у митних органів інформації⁸.

В Україні перше законодавче визначення категорії «система управління ризиками» з'явилося у МКУ, що був прийнятий у 2012 р., згідно якого управління ризиками – робота органів доходів і зборів з аналізу ризиків, виявлення та оцінки ризиків, розроблення та практичної реалізації заходів, спрямованих на мінімізацію ризиків, оцінки ефективності та контролю застосування цих заходів⁹.

Наведенні трактування в окремих країнах мають незначні відмінності, проте, всі вони знаходяться у відповідності до міжнародних стандартів і, в першу чергу, до стандартів Всесвітньої митної організації (далі – ВМО), хоча й дещо відрізняються від визначення наведеного Європейською комісією, в якому зазначається, що система управління ризиками - це технологія система-

⁷ Об утверждении концепции системы управления рисками в таможенной службе Российской Федерации [Электронный ресурс] : приказ [утверждено Государственным Таможенным Комитетом Российской Федерации 26.09.2003 № 1069]. – Режим доступа: <http://www.tks.ru/docs/10009771>.

⁸ Об утверждении Правил применения системы управления рисками в таможенных органах Республики Казахстан [Электронный ресурс] : постановление [утверждено Правительством Республики Казахстан 03.11.2010 № 1149]. – Режим доступа : <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1000001149>.

⁹ Митний кодекс України [Електронний ресурс] : закон України [прийнято Верховною Радою 13.03.2012 № 4495-VI]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/4495-17>.

РОЗДІЛ 2. Теоретичні основи формування ефективно́ї системи управління ризиками

тичного виявлення і реалізації заходів, необхідних для попередження можливого виникнення ризиків¹⁰.

Щодо трактування поняття «система управління ризиками» у науковій літературі, то слід відзначити, що на сьогоднішній день не вироблено єдиного підходу чи спільної точки зору щодо трактування цієї категорії, що, у свою чергу, обумовлює необхідність проведення поглибленого аналізу наукових джерел (табл. 2.1).

Таблиця 2.1

Трактування категорії «система управління ризиками» в митній справі

Автор, джерело	Трактування категорії «система управління ризиками»
Мальцев А. ¹¹	цілісне визначення розвитку митного контролю в конкретних умовах здійснюваної державою зовнішньоекономічної діяльності та дій в цих умовах суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності
Пісної П. ¹²	циклічний процес, який передбачає аналіз, оцінку ризику – формування профілю ризику – застосування профілю – моніторинг результатів застосування профілю – відповідний аналіз та реагування на зворотній зв'язок від роботи системи
Цыгичко В., Кононов А., Поликарпов А. ¹³	система, яка призначена для автоматизації процедур вибору режимів огляду вантажів, які переміщуються через митницю
Терещенко С., Галько С. ¹⁴	система, яка дозволяє виявити, оцінити та адекватно застосувати форми митного контролю щодо запобігання або мінімізації ризиків

¹⁰ European Commission [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ec.europa.eu/index_en.htm

¹¹ Мальцев А. А. Система управления рисками в работе таможенных органов / А. А. Мальцев, Р. Б. Аминев // Известия УрГЭГ. Прикладная экономика. - 2006. - №4 (16). – С. 85-89.

¹² Пісної П. Державна митна служба України на шляху аналізу та управління митними ризиками / П. Пісної // «Ефективність державного управління» Збірник наукових праць. – 2009. – Вип. 18/19. – С. 344-353.

¹³ Цыгичко В. Н. Концепция системы управления рисками нарушения таможенного законодательства / Цыгичко В. Н., Кононов А. А., Поликарпов А. К. // Труды ИСА РАН. – Т. 31. - 2007. – С. 21-41.

¹⁴ Терещенко С. С. Правова основа формування системи аналізу ризиків як інструменту вдосконалення технології здійснення митних процедур / С. С. Терещенко, С. В. Галько // Митна безпека. Серія «Право». – 2010. - №2. – С. 26-36.

УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ В МИТНІЙ СПРАВІ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ТА ВІТЧИЗНЯНА ПРАКТИКА

Полищук А., Пашко П., Самсонов Е., Семка С., Ченцов В. ¹⁵	основний базисний принцип сучасних методів митного контролю. Цей метод дозволяє оптимально використовувати ресурси митних органів, не знижуючи при цьому ефективність митного контролю і позбавляє більшість учасників зовнішньоекономічної діяльності від надмірного бюрократичного контролю
--	---

Отже, підсумовуючи все вище наведене, на думку авторського колективу, систему управління ризиками в митній справі доцільно розглядати як сукупність інструментів та методів митного контролю, що базується на принципі вибірковості та дозволяє органам митного контролю обмежуватися лише тими формами митного контролю, які є достатніми для забезпечення дотримання митного законодавства. Метою цієї системи є створення сучасної системи митного адміністрування, що забезпечує здійснення ефективного митного контролю, виходячи з принципу вибірковості, для запобігання порушень митного законодавства України, які: а) мають стійкий характер; б) пов'язані з ухиленням від сплати митних зборів, податків у значних розмірах; в) знижують конкурентоспроможність вітчизняного виробника.

В узагальненому вигляді систему управління ризиками в митній справі наведено на рис. 2.1.

Окрім того, система управління ризиками включає об'єкт та суб'єкт управління. При цьому, об'єктом управління є безпосередньо ризик, пов'язаний із здійсненням митних операцій, а саме: товари, що перебувають під митним контролем; транспортні засоби, що здійснюють міжнародні перевезення; дані, що містяться у зовнішньоекономічних договорах купівлі-продажу або обміну, угодах або інших документах на право власності, користування і (або) розпорядження товарами; інформація, що міститься в транспортних (перевізних), комерційних, митних та інших документах; діяльність декларантів та інших осіб, що мають повноваження щодо розпорядження товарами, які перебувають під митним контролем; результати використання форм митного контролю. Суб'єктами управління при цьому є посадові особи підрозділів

¹⁵ Полищук А. В. Таможенный контроль : на пути к международным стандартам : [монографія] / А. В. Полищук, П. В. Пашко, Е. Б. Самсонов, С. Н. Семка, В. В. Ченцов. – Одеса : «ПЛАСКЕ» ЗАО, 2009. – 476 с.

РОЗДІЛ 2. Теоретичні основи формування ефективного управління ризиками

митного оформлення, що здійснюють цілеспрямований вплив на об'єкт управління.



Рис. 2.1 - Система управління ризиками в митній справі

Основними елементами процесу реалізації системи управління ризиками є:

1) Збір та обробка інформації про товари і транспортні засоби, що переміщуються через митний кордон країни.

Цей елемент передбачає збір і обробку інформації щодо:

- переміщення товарів і транспортних засобів через митний кордон, а також порівняння внутрішніх статистичних даних із статистикою країн-контрагентів;
- виробничо-економічного потенціалу країн-контрагентів;
- даних від інших правоохоронних і контрольних органів країни, в тому числі від органів митного контролю іноземних держав;
- результатів оперативно-розшукової діяльності органів митного контролю, а також спеціальної статистики про порушення митних правил;
- правопорушень та злочинів у сфері митної справи;
- діяльності осіб, які виступають в якості, достатній у відповідності з цивільним і (або) вітчизняним митним законодавством для здійснення юридично значимих дій від власного імені з товарами, що перебувають під митним контролем;
- діяльності митних брокерів, власників складів тимчасового зберігання та митних складів, а також перевізників;
- розрахунково-платіжних відносин за здійснюваними зовнішньоекономічними угодами;
- транспортних логістичних схем.

2) Виявлення і аналіз ризиків.

Основні дії, пов'язані з аналізом ризиків, складаються з визначення:

- сукупності умов і чинників, що впливають на ризики;
- митних процедур, при здійсненні яких існує імовірність здійснення митного правопорушення;
- об'єктів аналізу;
- критеріїв і параметрів, що характеризують ризики (кількість переміщень, номенклатура товарів, одержувач товарів і т.д.);
- індикаторів ризику (граничних кількісних показників, що визначають необхідність застосування заходів із запобігання або мінімізації ризиків);
- оцінки можливої величини збитку в разі виникнення ризиків.

3) Розробка і реалізація заходів з управління ризиками.

РОЗДІЛ 2. Теоретичні основи формування ефективної системи управління ризиками

При розробці та реалізації заходів необхідно враховувати:

- прогноз результатів і визначення можливих наслідків запланованих заходів і ймовірності настання цих наслідків;
- аналіз можливих заходів спрямованих на запобігання або мінімізацію ризиків, а за результатами - вибір найбільш оптимальних для практичної їх реалізації.

4) Узагальнення результатів впроваджених заходів і підготовка пропозицій.

Система управління ризиками неможлива без налагодженої системи зворотного зв'язку. Поряд з підготовкою та реалізацією профілів ризиків необхідно на постійній основі здійснювати контроль за застосуванням відповідних форм митного контролю, аналіз їх ефективності, а за результатами - їх коригування.

Основи та принципи митного контролю, що передбачають використання системи управління ризиками, закріплені в Міжнародній конвенції про спрощення та гармонізацію митних процедур:

- митний контроль обмежується мінімумом, необхідним для забезпечення дотримання митного законодавства;
- при виборі форм митного контролю використовується система управління ризиками;
- митна служба застосовує метод аналізу ризиків для визначення осіб та товарів, включаючи транспортні засоби, що підлягають перевірці, та ступеня такої перевірки;
- митна служба приймає стратегію, що базується на системі заходів.

Основними завданнями системи управління ризиками є:

- створення єдиного інформаційного простору, що забезпечує функціонування системи управління ризиками;
- розробка методик (програм) з виявлення ризиків;
- визначення потенційних і фіксування виявлених ризиків;
- виявлення причин і умов, що сприяють здійсненню митних правопорушень;
- оцінювання можливого збитку в разі виникнення потенційних ризиків і збитку при виявлених ризиках;

УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ В МИТНІЙ СПРАВІ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ТА ВІТЧИЗНЯНА ПРАКТИКА

- визначення можливості запобігання або мінімізації ризиків, а також визначення необхідних ресурсів та розробка пропозицій щодо їх оптимального розподілу;
- розробка і застосування методик оцінювання ефективності застосовуваних заходів;
- розробка та практична реалізація заходів щодо запобігання або мінімізації ризиків;
- оцінювання ефективності застосовуваних заходів з управління ризиками та коригування управлінських рішень;
- накопичення та аналіз інформації про результати застосування окремих форм митного контролю або їх сукупності, а також про причини й умови, що сприяють здійсненню митних правопорушень, з метою вироблення пропозицій щодо модернізації стратегії митного контролю.

Система управління ризиками ґрунтується на базових принципах побудови і управління, які забезпечують вирішення основних завдань митної служби (табл. 2.2).

Таблиця 2.2

Базові принципи системи управління ризиками¹⁶

Назва принципу	Зміст принципу
Цільова спрямованість	підпорядкування всіх завдань митних органів та способів їх вирішення з метою забезпечення дотримання митного законодавства
Цілісність	розробка і використання структурними підрозділами функціональних підсистем управління ризиками, як елементів єдиної системи митної служби
Інформаційна єдність	сумісність інформаційних джерел і єдиних підходів до процедур їх обробки і аналізу, а також взаємозв'язку інформації, як по вертикалі, так і по горизонталі, на всіх рівнях митного адміністрування
Законність	відповідність прийнятих заходів щодо запобігання або мінімізації ризиків чинному митному законодавству
Єдність управління ризиками	визначення єдиних підходів до прийняття управлінських рішень за прийнятими заходами щодо запобігання або мінімізації ризиків

¹⁶ Теоретическое содержание системы управления рисками [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.pandia.ru/text/78/568/95772.php>

РОЗДІЛ 2. Теоретичні основи формування ефективної системи управління ризиками

Стратегічне управління	визначення областей ризику з найбільшою ймовірністю потенційно можливого порушення митного законодавства та найбільшою величиною збитку в разі виникнення ризиків (тенденції, закономірності), а також розробка і впровадження відповідних заходів щодо їх запобігання або мінімізації на рівні всієї митної адміністрації
Тактичне управління	визначення областей ризику, характерних для короткострокових ситуацій, конкретних учасників ЗЕД, партій товарів
Оперативне управління	визначення локальних областей ризику з найбільшою ймовірністю потенційно можливого порушення митного законодавства та найбільшою величиною збитку в разі виникнення ризиків, характерних для окремих учасників ЗЕД, товарів і митних органів, у тому числі розподіл компетенції митних органів щодо прийняття рішень
Масштабність	суть цього принципу полягає в тому, що митні органи повинні прагнути до якнайповнішого охоплення можливих областей виникнення ризиків. Тобто цей принцип зумовлює зменшення міри невизначеності до мінімуму
Мінімізація	цей принцип означає, що діяльність митних органів повинна бути спрямована на мінімізацію спектру можливих ризиків, а також міри їх впливу на свою діяльність
Адекватність реакції	суть даного принципу зводиться до того, що митні органи повинні швидко реагувати на внутрішні та зовнішні зміни, які відображаються в реалізації ризиків
Розумне прийняття	цей принцип означає, що тільки обґрунтований ризик може бути прийнятим. Тому, митними органами повинні прогнозуватись їх наслідки

Система управління ризиками, ґрунтуючись на зазначених принципах, забезпечує організацію ефективного митного контролю, здійснюваного на основі вибірковості. Це дозволить митним адміністраціям:

- зосередити увагу на найбільш важливих і пріоритетних напрямках роботи і, отже, забезпечити більш ефективне використання наявних ресурсів;
- покращити можливості виявлення та прогнозування порушень митного законодавства;
- надати сприятливі умови особам, що здійснюють зовнішньоекономічну діяльність, і дотримуються митного законодавства;
- прискорити переміщення товарів і транспортних засобів через митний кордон України.

Зауважимо, що ст. 361 МКУ визначає цілі застосування системи управління ризиками, а саме¹⁷:

1) запобігання, прогнозування і виявлення порушень законодавства України з питань державної митної справи;

2) забезпечення більш ефективного використання наявних у органах митного контролю ресурсів та зосередження їх уваги на окремих згрупованих об'єктах аналізу ризику, щодо яких є потреба у застосуванні окремих форм митного контролю або їх сукупності, а також у підвищенні ефективності митного контролю (сферах ризику);

3) забезпечення в межах повноважень органів митного оформлення заходів із захисту національної безпеки, життя і здоров'я людей, тварин, рослин, довкілля, інтересів споживачів;

4) прискорення митного оформлення товарів, що переміщуються через митний кордон України.

Підсумовуючи, можна зробити висновок, що в умовах щорічного зростання інтенсивності зовнішньоекономічної діяльності між країнами і підприємствами все більше актуалізується необхідність створення і постійного удосконалення систем управління митними ризиками, що підтверджується міжнародним і національним митним законодавством, оскільки розробка ефективної системи управління ризиками в митній справі сприятиме захисту національних і митних інтересів України.

Без дієвої системи управління ризиками ефективність процесу митного адміністрування не може досягати свого оптимуму, оскільки при загальній тенденції скорочення фізичного огляду товарів, що переміщуються через митний кордон, система управління ризиками стає одним з основних факторів оперативного проведення митних формальностей. Протягом останніх років все більшої популярності набуває застосування автоматизованої системи аналізу та управління ризиками, що спрямована на оптимізацію митного контролю та підвищення його результативності.

¹⁷ Митний кодекс України [Електронний ресурс] : закон України [прийнято Верховною Радою 13.03.2012 № 4495-VI]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/4495-17>.

**2.2. Застосування автоматизованої системи
аналізу та управління ризиками
під час митного контролю**

Загальне уявлення про підходи до застосування та інструменти системи управління ризиками в митній службі України можна отримати з аналізу нормативно-правових актів, що регулюють це питання, зокрема, Порядку здійснення аналізу та оцінки ризиків, розроблення і реалізації заходів з управління ризиками в митній службі України, затвердженого наказом Міністерства фінансів України від 24.05.2012 № 597.

Зазначеним Порядком визначено, що:

автоматизована система аналізу та управління ризиками Державної митної служби України (АСАУР) – сукупність програмно-інформаційних комплексів, які забезпечують функціонування системи управління ризиками Держмитслужби України під час контролю із застосуванням системи управління ризиками;

модуль АСАУР – одна з підсистем АСАУР, що входить до складу модуля автоматизованої системи митного оформлення товарів та транспортних засобів і забезпечує роботу АСАУР під час митного контролю та митного оформлення товарів і транспортних засобів.

Опис практичних підходів до застосування АСАУР під час оформлення митних декларацій розглянуто у працях^{18,19,20,21}.

¹⁸ Удосконалення системи митного регулювання : звіт НДР (заключн.) / Державний науково-дослідний інститут митної справи; кер. Терещенко С. С.; викон. : Булана В. В. [та ін.]. – К., 2011. - 258 с. - № ДР 0110U004384. – Інв. № 0711U005884.

¹⁹ Матієга В. В. Держмитслужба України поступово впроваджує в своїй діяльності методи аналізу та управління ризиками / В. В. Матієга // Митниця. – 2006. – №5 (18).

²⁰ Пашко П. В. Застосування методів аналізу та управління ризиками в Держмитслужбі України / П. В. Пашко, П. В. Пісной, С. С. Демченко, В. В. Булана // Вітчизняний і зарубіжний досвід впровадження електронного урядування. Збірник матеріалів науково-практичної конференції. За заг. ред. д-ра наук з держ.упр., проф. С. А. Чукот, канд. наук з держ. упр. О. В. Загвойської. – К. : Майкрософт, 2008. – С. 27–35.

²¹ Демченко С. С. Совершенствование системы управления рисками – один из приоритетов развития таможенного дела / Демченко С. С., Булана В. В., Брендас А. И. // Митниця. – 2010. – №10 (71).

Доцільно відмітити, що АСАУР – система, що реалізована у складі автоматизованої системи митного оформлення і використовувалась Держмитслужбою України в період з 2007-2012 рр., а з 2013 р. – Міністерством доходів і зборів України під час митного контролю та оформлення товарів із застосуванням митної декларації. АСАУР містить збалансований підхід до оцінки ризику за МД з використанням упроваджених до системи профілів ризику. Основне завдання АСАУР полягає у тому, щоб на підставі всіх діючих профілів ризику здійснити оцінку ризику МД, яка прийнята до митного оформлення та видати повідомлення із вказівками необхідних заходів, що слід зробити для перевірки законності зовнішньоекономічної операції посадовій особі, яка здійснює митне оформлення та митний контроль (далі – інспектор). АСАУР дозволяє автоматизувати оцінку ризику за кожною МД.

Процес аналізу здійснюється в два основні етапи:

- 1) оцінка ризику за кожним профілем ризику;
- 2) визначення переліку форм контролю в цілому за МД.

На першому етапі для кожного профілю ризику визначається ступінь ризику (під ступенем ризику розуміється числове значення у визначених межах, яке показує імовірність порушення митного законодавства в конкретному випадку та, відповідно, передбачає здійснення адекватних йому заходів). Це число визначається по-різному в кожному профілі ризику, залежно від його особливостей. Зокрема, ступінь ризику залежить від комбінації індикаторів, які спрацювали, та їх значень. При оцінці значень індикаторів, за доцільності, застосовуються елементи нечіткої логіки. Наприклад, у випадку перевірки вагових показників товару ступінь ризику може залежати від того, наскільки сильно відрізняється задекларована вага одиниці товару від значення індикатора ризику.

Ще однією особливістю АСАУР є те, що вона дозволяє враховувати при оцінці ризику попередню поведінку суб'єкта ЗЕД. У базі даних митного органу (в окремих випадках – централізовано – в центральній базі даних) накопичується інформація за так званими позитивними та негативними історіями. Використання в системі таких елементів, як позитивна та негативна історія, до-

РОЗДІЛ 2. Теоретичні основи формування ефективної системи управління ризиками

зволяє із часом автоматично коригувати оцінку ризику залежно від результатів попередніх спрацювань системи, при цьому під спрацюванням системи слід розуміти випадок, коли за результатами оцінки ризику за МД системою було сформовано рекомендації з виконання митних процедур щодо застосування форм митного контролю. Таким чином, схема оцінки ступеня ризику за кожним профілем ризику складається з таких елементів, як ступінь ризику за результатами перевірки декларації за допомогою індикаторів ризику, позитивна та негативна історії (рис. 2.2).

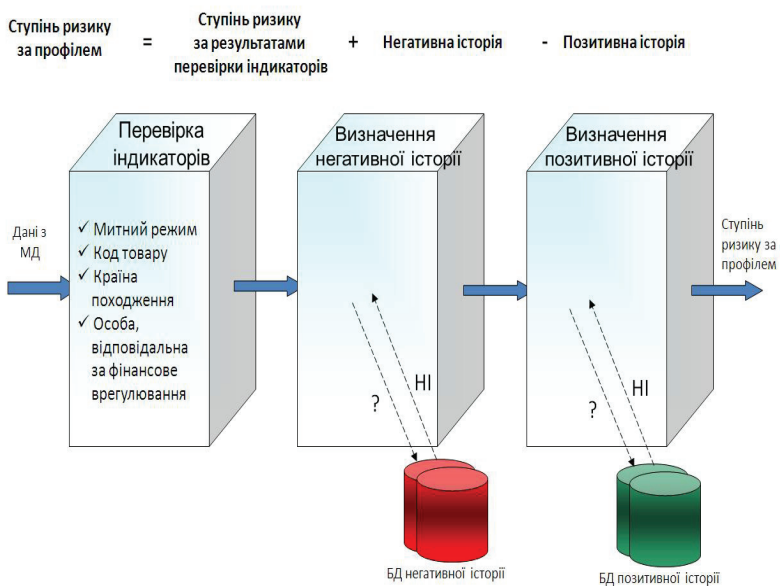


Рис. 2.2 – Схема оцінки ризику за кожним профілем ризику

Після перевірки усіх профілів ризику, визначення форм контролю за кожним профілем, здійснюється завершальний етап – формування загального переліку форм контролю за митними деклараціями з відповідними коментарями для вказівки інспектору, на що направлена дана форма контролю.

Описана схема перевірки МД, що використовується в Україні, є досить унікальною, в першу чергу, в частині використання

таких елементів, як позитивна та негативна історія, що дозволяють з часом автоматично коригувати результати оцінки ризику за допомогою АСАУР. Підхід щодо двоетапної перевірки митних декларацій – спочатку за профілем ризику, потім шляхом узагальнення результатів такої перевірки – дозволяє, з одного боку, формувати перелік форм контролю, адекватний ступеню та характеру оцінених ризиків за МД, з іншого – оптимізувати структуру вказівок, що надаються інспектору.

Серед проблемних питань застосування автоматизованої системи аналізу та управління ризиками можна навести складність її використання, що потребує високого рівня фахової та спеціальної підготовки як посадових осіб, які здійснюють розроблення профілю ризику, так і тих, які імплементують його до системи. Виходячи з цього, необхідні порівняно більші затрати часу на підготовку проекту профілю ризику та його програмну імплементацію. Дана проблема стосується не тільки схеми оцінки ризику за МД, а й структури профілю ризику (яка значною мірою і обумовлює цю проблему), однак, по-перше, вона може бути зменшена за рахунок використання так званих рамкових профілів ризику (такі профілі містять визначений при затвердженні профілю перелік індикаторів, які доповнюються новими значеннями в робочому порядку, в міру потреби в їх актуалізації), по-друге, переваги підходу, що використовується, очевидні, оскільки структура профілю ризику і схема оцінки ризику за митними деклараціями дозволяють, зокрема, підвищити точність профілів ризику, застосовувати складні і нестандартні алгоритми перевірки з використанням визначених індикаторів ризику.

Оцінка ризику за МД і формування переліку митних процедур за допомогою АСАУР здійснюються після внесення інспектором за допомогою автоматизованої системи митного оформлення вантажів (АСМО) електронної копії МД до бази даних митного органу. За результатами оцінки ризику інспектор переглядає сформований в електронному вигляді АСАУР перелік митних процедур. З метою уніфікації окремих форм митного контролю для можливості їх автоматизованого використання затверджено

РОЗДІЛ 2. Теоретичні основи формування ефективної системи управління ризиками

Класифікатор окремих форм митного контролю. Перелік митних процедур, сформований АСАУР, містить:

- код та назву процедури;
- вид митної процедури (обов'язкова, обов'язкова за умови, у разі необхідності);
- повідомлення до митної процедури (містить уточнення, вказівки чи пояснення, які стосуються застосування митної процедури).

У межах компетенції відповідно до положень нормативних актів з питань митної справи, інспектор може прийняти рішення про необхідність застосування додаткових митних процедур, додатково до тих, що визначені за допомогою АСАУР.

Після проведення митних процедур, визначених АСАУР та визначених додатково інспектором, інформація про результати проведення таких митних процедур вноситься до бази даних митного органу. Зокрема, вноситься інформація про результати виконання митної процедури, дату її виконання, прізвище, ініціали посадової особи, яка здійснила митну процедуру, реквізити підтверджуючих документів (наприклад, акту про проведення митного огляду, рішення про визначення коду товару та ін.). Якщо за результатами виконання митних процедур виявлено порушення чи інші причини, які не дають можливості завершити митне оформлення за конкретною МД, то інспектор вносить за допомогою АСМО відомості про причини незавершення митного оформлення за конкретною МД.

На даний час для визначення ефективності застосування АСАУР застосовується низка показників. Детально вони досліджені у роботі²². Зупинимось тільки на найбільш загальних показниках, з метою визначення того, які з них можуть бути використані в подальшому для аналізу, ефективності застосування АСАУР в пунктах пропуску.

Основним інструментом, за допомогою якого здійснюється практичне застосування методів управління ризиками під час

²² Удосконалення системи митного регулювання : звіт НДР (заключн.) / Державний науково-дослідний інститут митної справи; кер. Терещенко С. С.; викон. : Булана В. В. [та ін.]. – К., 2011. - 258 с. - № ДР 0110U004384. – Інв. № 0711U005884.

митного контролю, є профілювання ризиків, яке полягає у розробці профілів ризику і їх застосуванні під час митного контролю. В митній справі, профілювання ризиків – методика аналізу ризиків, яка полягає у виявленні за встановленими профілями ризиків або відповідними ознаками суб'єктів, з боку яких існує висока ймовірність протиправних дій (правопорушень), для проведення вибіркової (поглибленої) перевірки осіб і транспортних засобів. Під профілем ризику слід розуміти процес аналізу ризиків шляхом виявлення за встановленими профілями або характерними (типовими) ознаками товарів, транспортних засобів та суб'єктів ЗЕД, з боку яких існує висока ймовірність порушень митного та податкового законодавства, для проведення вибіркової перевірки під час здійснення митного контролю. В разі виявлення потенційних ризиків в результаті аналізу документів, відомостей та іншої інформації, наявної в розпорядженні митних органів різних рівнів, митні органи законодавчо затверджують профіль ризику, що є підставою для застосування певних форм митного контролю. Далі профіль ризику доводиться до відома посадових осіб, які здійснюють митне оформлення та митний контроль, і є підставою застосування до суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності зазначених форм та обсягів митного контролю.

Зауважимо, що профілі ризику видаються з грифом «ДСК» (для службового користування) і призначені винятково для внутрішнього користування відповідно до Переліку відомостей, які містять службову інформацію митних органів, спеціалізованих митних установ і організацій, і документів та інших матеріальних носіїв такої інформації, яким надається гриф обмеження доступу²³.

Доступ до даної інформації учасників ЗЕД неприпустимий, що виправдано правом держави застосовувати приховані механізми забезпечення економічної безпеки. Значна частина профілів ризику, присвячена аспектам митної вартості переміщуваних

²³ Перелік відомостей, які містять службову інформацію митних органів, спеціалізованих митних установ і організацій, і документів та інших матеріальних носіїв такої інформації, яким надається гриф обмеження доступу «Для службового користування» [Електронний ресурс] : наказ [затверджено Держмитслужбою України від 22.04.2009 № 377]. – Режим доступу : Ліга – Закон.

РОЗДІЛ 2. Теоретичні основи формування ефективної системи управління ризиками

товарів. Можна сказати, що система управління ризиками в рамках профілів ризиків замінила існуючу систему митного адміністрування, яка ґрунтувалась на встановленні контрольних значень митної вартості за окремими категоріями товарів.

Ефективність застосування системи управління ризиками під час митного контролю та оформлення безпосередньо залежить від її наповнення профілями ризику.

Аналіз діючих профілів ризику (на основі матеріалів засідань Експертної комісії із застосування системи аналізу та управління ризиками) показує, що переважна більшість діючих профілів ризику стосуються напрямку переміщення «Імпорт», що пояснюється, в першу чергу, пріоритетними напрямками митного контролю, що спрямовані на забезпечення повноти справляння митних платежів, та загальноприйнятим підходом, коли найбільше уваги спрямовується на товари і транспортні засоби, що ввозяться в країну (рис. 2.3).

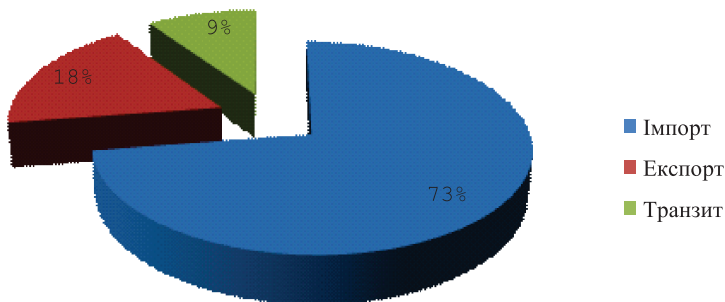


Рис. 2.3 – Розподіл профілів ризику, імплементованих до АСАУР, за напрямками переміщення (станом на жовтень 2012 р.)

Станом на жовтень 2012 р. наказами Держмитслужби було затверджено понад 120 профілів ризику, з них діючими є близько 60 профілів ризику. При цьому 5 профілів ризику у 2011-2012 рр. було затверджено для застосування в пунктах пропуску автомобільного сполучення (щодо ризику приховування тютюнових виробів при експорті, щодо порушників митних правил – коли по-

рушення мали місце при пропуску через митний кордон України або були пов'язані з контролем доставки товарів, щодо підприємств, які значаться в орієнтуваннях та ін.).

Також слід зазначити, що кількість профілів ризику – це досить умовна цифра. Одні профілі стосуються дуже вузького питання і поширюються лише на один-два товари, а деякі – охоплюють цілий напрямок контролю, область ризику і містять значення індикаторів за тисячами товарів.

При підрахунку частоти спрацювання профілів ризику використовують такий показник, як селективність. Він кількісно характеризує вибірку здатність профілю ризику та розраховується за наступною формулою:

$$Sel = \frac{K_c}{K_{заг}}, \quad (2.1)$$

де Sel – селективність профілю ризику (профілів ризику);

K_c – кількість митних декларацій (МД), за якими АСАУР було сформовано перелік форм контролю (у зв'язку із спрацюванням конкретного профілю ризику чи кількох профілів ризиків, залежно від поставленої задачі обчислення) за звітний період;

$K_{заг}$ – загальна кількість МД (оформлених, анульованих та відмовлених) за звітний період.

Селективність є досить специфічним показником, оскільки, дуже високе або дуже низьке його значення не вказує на вищу або нижчу якість профілю ризику. Цей показник є важливим з точки зору попередньої оцінки доцільності застосування профілю ризику (при розробці профілю ризику, як правило, здійснюється попередній розрахунок його селективності, з урахуванням визначених індикаторів ризику та кількості МД за попередній період; якщо селективність проекту профілю не задовольняє вимоги, то переглядаються індикатори ризику з метою уточнення вибіркової здатності профілю). Під час застосування профілю ризику зміна селективності може свідчити також про зміни в структурі зовнішньоекономічних операцій, появу тенденцій тощо, і в будь-

РОЗДІЛ 2. Теоретичні основи формування ефективної системи управління ризиками

якому випадку використовується для визначення доцільності перегляду профілю ризику.

Значення селективності АСАУР за кожним напрямом переміщення відрізняється. Так, наприклад, селективність діючих профілів ризику для митного режиму «Імпорт» становить близько 37 %, експорту – приблизно 7 % та за транзитом – менше 1 % (табл. 2.3). Це пов'язано, насамперед, із кількістю профілів ризику за відповідним напрямом переміщення.

Таблиця 2.3

Селективність впроваджених профілів ризиків за 2011 р.²⁴

Митний режим	Частка МД, за якими АСАУР сформовано вказівки щодо митного огляду, %	Частка МД, за якими АСАУР сформовано вказівки тільки щодо перевірки документів, %	Частка МД, за якими АСАУР сформовано вказівки щодо огляду та/або перевірки документів, %
Імпорт	13,1 %	23,5 %	36,6 %
Експорт	4,5 %	2,3 %	6,8 %
Транзит	0,3 %	0,0 %	0,3 %

За даними рис. 2.4 спостерігається зростання з 2010 р. селективності діючих профілів ризику за митним режимом «Імпорт». Щоб зрозуміти причини такого зростання, потрібно володіти інформацією щодо введення в дію нових профілів ризику та внесення змін до діючих. У даному випадку зростання пов'язане із впровадженням у практику низки рамкових профілів ризику в напрямку контролю митної вартості та класифікації, та їх активним доповненням відповідними підрозділами Держмитслужби.

Щодо селективності профілів ризику в пунктах пропуску, то для її оцінки необхідно буде обчислювати частку переміщень транспортних засобів, щодо яких АСАУР було сформовано вказівки щодо форм контролю, до загальної кількості переміщень. При цьому, при розробці профілів ризику слід пам'ятати, що в пунктах пропуску критично важливим є швидке проведення митних формальностей, тому необхідно забезпечити селектив-

²⁴ Розвиток системи управління ризиками у напрямі її застосування у пунктах пропуску через митний кордон України : звіт про НДР (заключн.) / Державний науково-дослідний інститут митної справи (ДНДІМС) ; кер. І.Г. Бережнюк. ; викон. : В. В. Булана [та ін.]. – Хмельницький, 2012. – 158 с. – № ДР 0112U003858.

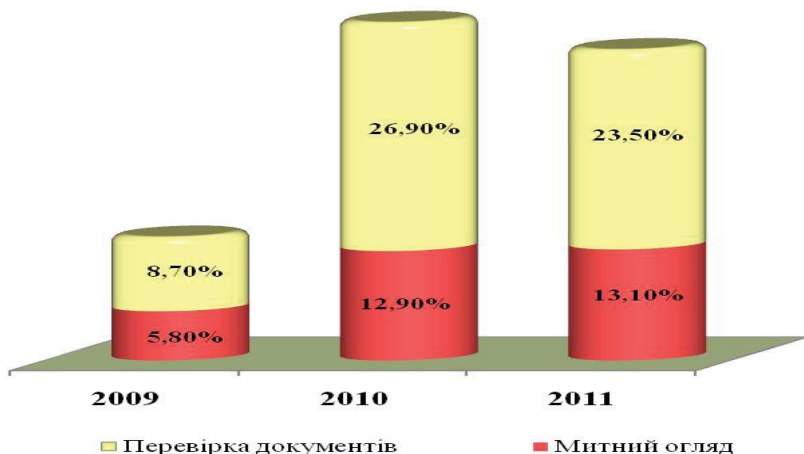


Рис. 2.4 – Селективність впроваджених профілів ризиків за митним режимом імпорту за 2009 – 2011 рр.²⁵

Одним із методів оцінювання результативності застосування АСАУР є аналіз МД, за якими після спрацювання АСАУР була відмова в митному оформленні. Співставленням таких «відмовлених» МД та МД, за якими в подальшому відбулось митне оформлення товарів, розрахована сума митних платежів, додатково нарахованих за результатами застосування АСАУР. Динаміка зміни суми митних платежів за 2008-2011 рр. наведено на рис. 2.5. Однак, слід зазначити, що такий показник навряд чи зможе бути застосований для аналізу ефективності АСАУР в пунктах пропуску. Тут доцільніше буде використовувати показник, що характеризує кількість виявлених в пунктах пропуску порушень.

Досить часто на практиці використовують й показники, що характеризують частку обов'язкових митних оглядів із загальної кількості вказівок АСАУР щодо проведення оглядів (табл. 2.4), а також ті, що характеризують частку прийняття рішень митними органами щодо невиконання вказівок АСАУР про проведення митного огляду (табл. 2.5).

²⁵ Там само.

РОЗДІЛ 2. Теоретичні основи формування ефективної системи управління ризиками

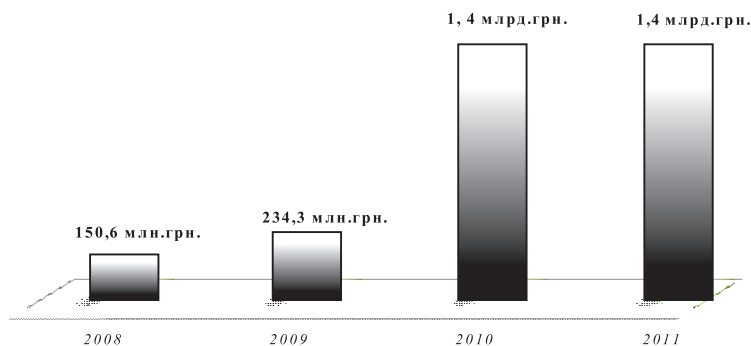


Рис. 2.5 – Динаміка митних платежів, додатково нарахованих за результатами застосування АСАУР за митним режимом імпорту за 2007 – 2011 рр.²⁶

З урахуванням чинного порядку застосування АСАУР²⁷, який передбачає різні види обов'язковості вказівок АСАУР, а також можливості і процедури прийняття рішення щодо невиконання вказівок АСАУР про форми контролю, зазначені показники допомагають уточнити реальну селективність АСАУР (тобто з урахуванням частки невиконаних форм контролю) та оцінити ставлення митниць до вказівок АСАУР, їх ініціативність щодо оцінки ризику.

Так, наведені у табл. 2.4 дані показують, що 73,4 % сформованих АСАУР оглядів були необов'язковими. Це свідчить про наявну можливість спрощення та прискорення проведення митних процедур (за рахунок перегляду профілів ризику з необов'язковим проведенням огляду).

²⁶ Розвиток системи управління ризиками у напрямі її застосування у пунктах пропуску через митний кордон України : звіт про НДР (заключн.) / Державний науково-дослідний інститут митної справи (ДНДІМС) ; кер. І.Г. Березнюк. ; викон. : В. В. Булана [та ін.]. – Хмельницький, 2012. – 158 с. – № ДР 0112U003858.

²⁷ Про затвердження Порядку застосування автоматизованої системи аналізу та управління ризиками під час митного контролю та митного оформлення товарів із застосуванням вантажної митної декларації [Електронний ресурс] : наказ : [затв. Держмитслужбою України від 13.12.2010 р.]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0882-12>

**УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ В МИТНІЙ СПРАВІ:
ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ТА ВІТЧИЗНЯНА ПРАКТИКА**

Таблиця 2.4

**Дані щодо спрацювання АСАУР за період 01.01.2012 -
27.03.2012 в частині обов'язковості митних оглядів²⁸**

Код митниці оформлення	Назва митниці оформлення	Кількість МД, за якими АСАУР видано форми контролю, що передбачають проведення митного огляду	Частка МД, за якими проведення митного огляду є обов'язковим	Частка МД, за якими проведення митного огляду не обов'язкове
100	Київська регіональна митниця	14234	25,1 %	74,9 %
101	Житомирська митниця	992	39,6 %	60,4 %
102	Чернігівська митниця	579	39,4 %	60,6 %
110	Дніпропетровська митниця	4422	21,4 %	78,6 %
112	Запорізька митниця	968	19,9 %	80,1 %
123	Севастопольська митниця	154	44,8 %	55,2 %
125	Київська обласна митниця	4263	30,3 %	69,7 %
204	Рівненська митниця	4224	8,9 %	91,1 %
205	Ягодинська митниця	4914	36,6 %	63,4 %
206	Івано-Франківська митниця	2888	12,9 %	87,1 %
209	Львівська митниця	4186	25,8 %	74,2 %
305	Чопська митниця	1850	38,6 %	61,4 %
400	Хмельницька митниця	978	43,8 %	56,2 %
401	Вінницька митниця	730	41,1 %	58,9 %
403	Тернопільська митниця	1115	14,3 %	85,7 %
408	Чернівецька митниця	1546	17,9 %	82,1 %

²⁸ Розвиток системи управління ризиками у напрямі її застосування у пунктах пропуску через митний кордон України : звіт про НДР (заключн.) / Державний науково-дослідний інститут митної справи (ДНДІМС) ; кер. І.Г. Бережнюк. ; викон. : В. В. Булана [та ін.]. – Хмельницький, 2012. – 158 с. – № ДР 0112U003858.

РОЗДІЛ 2. Теоретичні основи формування ефективної системи управління ризиками

500	Південна митниця	3421	36,7 %	63,3 %
504	Миколаївська митниця	406	15,0 %	85,0 %
508	Херсонська митниця	542	42,3 %	57,7 %
600	Кримська митниця	635	47,1 %	52,9 %
700	Східна митниця	1494	34,1 %	65,9 %
702	Луганська митниця	810	30,2 %	69,8 %
805	Сумська митниця	731	31,1 %	68,9 %
806	Полтавська митниця	779	20,2 %	79,8 %
807	Харківська митниця	1019	17,1 %	82,9 %
901	Кіровоградська митниця	457	34,1 %	65,9 %
902	Черкаська митниця	715	29,4 %	70,6 %
Всього		59052	26,6 %	73,4 %

Таблиця 2.5

Дані щодо спрацювання АСАУР за період 01.01.2012 - 27.03.2012 в частині прийняття рішення про невиконання митних оглядів (за даними Департаменту боротьби з контрабандою, аналізу ризиків та протидії корупції)²⁹

Код митниці оформлення	Назва митниці оформлення	Кількість МД, за якими АСАУР видано форми контролю, що передбачають проведення митного огляду	Частка МД, за якими проведення митного огляду є обов'язковим	Частка МД, за якими проведення митного огляду не обов'язкове
100	Київська регіональна митниця	14234	18,8 %	42,5 %
101	Житомирська митниця	992	6,4 %	19,2 %
102	Чернігівська митниця	579	18,1 %	33,5 %

²⁹ Розвиток системи управління ризиками у напрямі її застосування у пунктах пропуску через митний кордон України : звіт про НДР (заключн.) / Державний науково-дослідний інститут митної справи (ДНДІМС) ; кер. І.Г. Бережнюк. ; викон. : В. В. Булана [та ін.]. – Хмельницький, 2012. – 158 с. – № ДР 0112U003858.

**УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ В МИТНІЙ СПРАВІ:
ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ТА ВІТЧИЗНЯНА ПРАКТИКА**

110	Дніпропетровська митниця	4422	20,4 %	37,6 %
112	Запорізька митниця	968	14,0 %	50,6 %
123	Севастопольська митниця	154	13,6 %	62,3 %
125	Київська обласна митниця	4263	17,7 %	37,7 %
204	Рівненська митниця	4224	34,0 %	6,8 %
205	Ягодинська митниця	4914	2,7 %	2,6 %
206	Івано-Франківська митниця	2888	14,5 %	15,7 %
209	Львівська митниця	4186	11,8 %	16,8 %
305	Чопська митниця	1850	4,8 %	19,7 %
400	Хмельницька митниця	978	6,6 %	13,2 %
401	Вінницька митниця	730	8,2 %	51,2 %
403	Тернопільська митниця	1115	32,8 %	7,8 %
408	Чернівецька митниця	1546	1,0 %	3,2 %
500	Південна митниця	3421	13,7 %	8,5 %
504	Миколаївська митниця	406	3,4 %	75,4 %
508	Херсонська митниця	542	9,8 %	34,9 %
600	Кримська митниця	635	18,4 %	50,6 %
700	Східна митниця	1494	7,4 %	48,8 %
702	Луганська митниця	810	14,8 %	49,0 %
805	Сумська митниця	731	14,6 %	49,5 %
806	Полтавська митниця	779	14,5 %	53,1 %

РОЗДІЛ 2. Теоретичні основи формування ефективної системи управління ризиками

807	Харківська митниця	1019	13,6 %	53,6 %
901	Кіровоградська митниця	457	17,3 %	53,6 %
902	Черкаська митниця	715	11,0 %	26,6 %
Всього		59052	15,5 %	28,5 %

Наведені у табл. 2.5 дані показують, що 28,5 % сформованих АСАУР оглядів не були проведені на підставі відповідного рішення посадових осіб митних органів. Це може свідчити про:

- значну частку недоцільних спрацювань системи (що часто обумовлено тим, що для більш повної оцінки ризику необхідна безпосередня участь посадової особи, оскільки автоматизовано врахувати деякі важливі індикатори ризику, наприклад, опис товару, неможливо);

- низький рівень дисципліни виконання митних формальностей за результатами застосування АСАУР, особливо для митниць, в яких цей показник значно вищий від середнього значення (що часто може мати негативні наслідки – підвищення суб'єктивного підходу на митниці, та потребує періодичного контролю на митницях щодо дотримання процедури прийняття рішень);

- низький рівень ініціативи на митниці з оцінки ризику та страх приймати рішення самостійно, особливо для митниць, в яких цей показник значно нижчий від середнього значення (що часто може мати негативні наслідки – постійний посилений контроль для одних і тих же учасників ЗЕД, незважаючи на попередні результати митного контролю).

Зазначені вище показники потребуватимуть постійного відстеження і для АСАУР в пунктах пропуску, особливо зважаючи на підвищені вимоги щодо вибіркової та швидкості митного контролю в пунктах пропуску.

Про ефективність впровадження системи управління ризиками Держмитслужбою свідчить інформація щодо кількості митних оглядів вантажів. Зокрема, на 01.01.2013 р. кількість митних оглядів зменшено у 7 разів – у порівнянні з 2009 р., у 4 рази – у порівнянні з 2010 р. та у 2 рази – порівняно з 2011 р. У 2009 р.

митному огляду підлягало 69 % товарів, у 2010 р. – 42 %, у 2011 р. – 22 %, у 2012 р. – 9,9 %³⁰. Слід зазначити, що відповідно до програм зовнішньої допомоги Європейського Союзу, Україна взяла на себе зобов'язання станом на 01.01.2013 р. зменшити кількість митних оглядів до 15 %. Відмітимо, що скорочення кількості митних оглядів пов'язано із набуттям чинності МКУ, яким встановлено проведення огляду товарів за результатами застосування системи управління ризиками³¹.

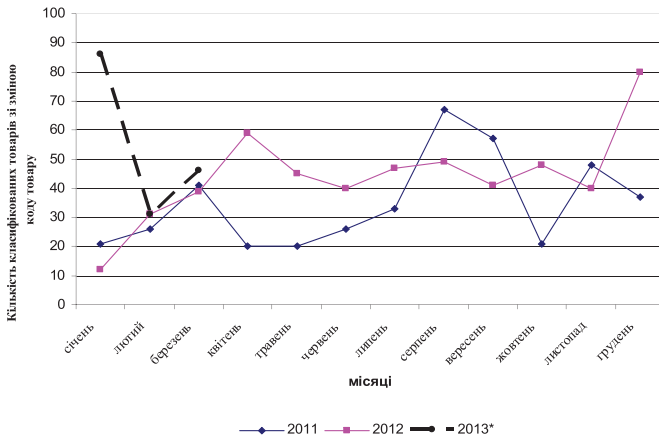
Зауважимо, що висока ефективність впровадження системи управління ризиками як сучасного інструменту митного контролю підтверджується інформацією щодо результативності застосування митних процедур за результатами роботи автоматизованої системи аналізу та управління ризиками під час митного контролю та митного оформлення товарів, яка надана Департаментом митного аудиту, аналізу та управління ризиками ДМСУ (відповідно до узагальнених даних форм звітності митниць). Зокрема, в 2011 р. загальна кількість класифікованих товарів зі зміною коду товару, що призвели до збільшення митних платежів склала 417 позицій, що призвело до збільшення митних платежів на 8 544,89 тис. грн. В середньому, на одну товарну позицію припадало 20,54 тис. грн. суми збільшення митних платежів (рис. 2.6).

В 2012 р. спостерігається незначне зростання кількості товарів зі зміною коду, що призвело до збільшення митних платежів на 27,3 % (до 531), проте, сума збільшення митних платежів зросла майже на 94 % (з 8 544,89 тис. грн. до 16 569,96 тис. грн.). За січень-березень 2013 р. спостерігається значне зростання як кількості товарів зі зміною коду, що призвели до збільшення митних платежів – приріст склав 85,2 % порівняно з січнем-березнем 2011 р., так і суми збільшення митних платежів – приріст відповідно склав 189 %. Крім того, середнє значення суми збільшення митних платежів на одну товарну позицію збільшилось до 54,3 тис. грн. (рис. 2.7).

³⁰ У 2012 році митники удвічі зменшили кількість оглядів та перевиконали зобов'язання перед ЄС. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.customs.gov.ua/dmsu/control/uk/publish/>.

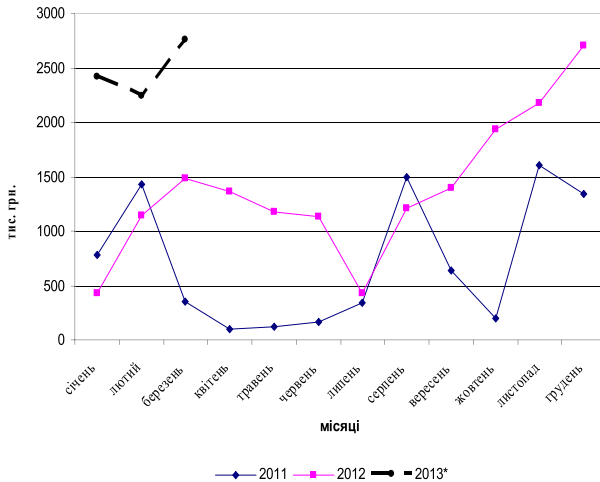
³¹ У 2012 році митники удвічі зменшили кількість оглядів та перевиконали зобов'язання перед ЄС. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.customs.gov.ua/dmsu/control/uk/publish/>.

РОЗДІЛ 2. Теоретичні основи формування ефективної системи управління ризиками



* – за 3 місяці 2013 року

Рис. 2.6 – Кількість класифікованих товарів зі зміною коду, що призвели до збільшення митних платежів



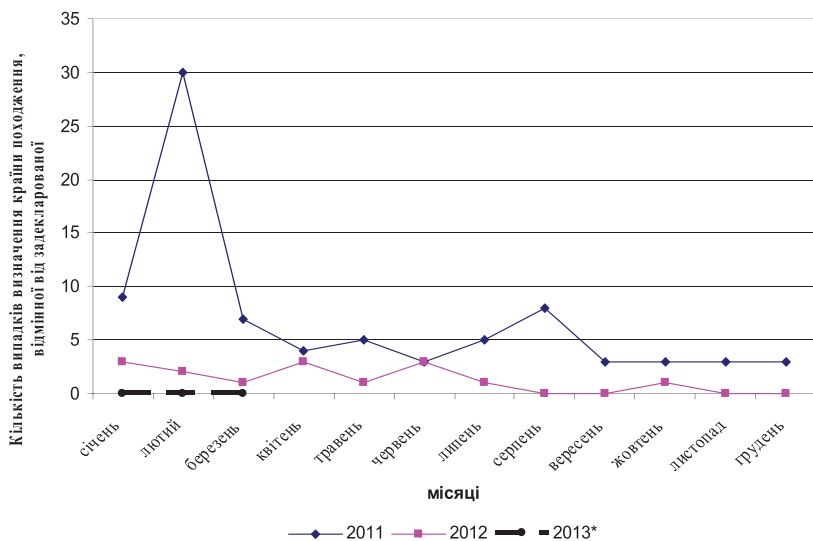
* – за 3 місяці 2013 року

Рис. 2.7– Сума збільшення митних платежів за результатами контролю правильності класифікації товарів, тис. грн.

Слід зазначити, що ефективною є система управління ризиками в напрямку контролю правильності визначення країни по-

УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ В МИТНІЙ СПРАВІ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ТА ВІТЧИЗНЯНА ПРАКТИКА

ходження товару. Зокрема, за допомогою системи управління та аналізу ризиків в 2011 р. виявлено 83 випадки визначення країни походження, відмінної від задекларованої, а сума збільшення митних платежів складала 185,55 тис. грн. (рис. 2.8 та 2.9).



* – за 3 місяці 2013 року

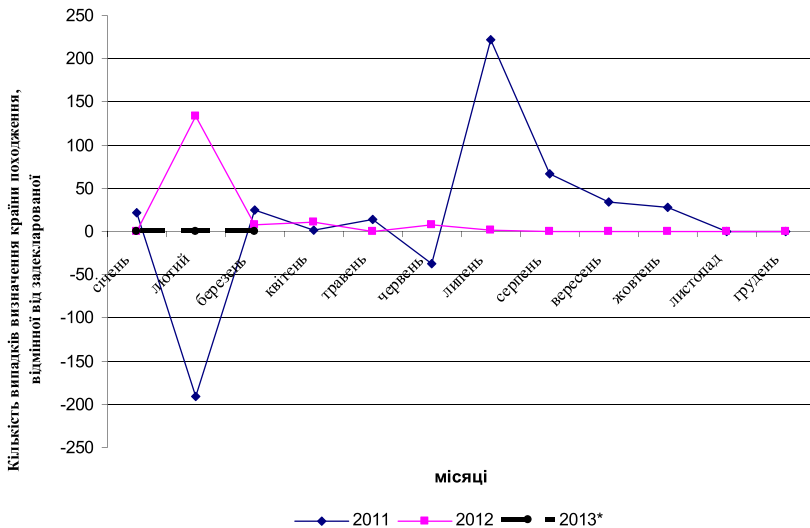
Рис. 2.8 – Кількість випадків визначення країни походження, відмінної від задекларованої

В 2012 р. кількість таких випадків зменшилась до 15, а сума збільшення митних платежів зменшилась на 25,44 тис. грн. і складала 160 тис. грн. За січень-лютий 2013 р. випадків неправильного визначення країни походження за допомогою АСАУР виявлено не було.

Окрім того, слід зазначити, що створення Міністерства доходів і зборів України на базі Державної митної та податкової служб обумовило актуалізацію створення ефективної системи аналізу та управління ризиками в контексті адміністрування податків, зборів та митних платежів. Так, однією із стратегічних цілей Міністерства визначено підвищення ефективності процедур митного контролю шляхом розвитку системи управління

РОЗДІЛ 2. Теоретичні основи формування ефективної системи управління ризиками

ризиками у сфері митного контролю, а також комплексна автоматизація процесів управління ризиками, що пов'язані зі сплатою податків, зборів та митних платежів. Незважаючи на досить невеликий термін функціонування Міністерства, уже можна відзначити певні позитивні зрушення у напрямі спрощення митних процедур, у тому числі й за рахунок застосування автоматизованої системи аналізу та управління ризиками. Зокрема, завдяки організаційним заходам та управлінню ризиками частка митних оглядів товарів у 2013 р. становила 3,38%, що майже у 3,3 рази менше за аналогічний період 2012 р. (11,05%).



* – за 3 місяці 2013 р.

Рис. 2.9– Сума збільшення митних платежів за результатами контролю правильності визначення країни походження товару, тис. грн.

Протягом 2013 р. в установленому порядку затверджено та введено в дію 34 профілі ризику, спрямовані³²:

³² Директор Департаменту митної справи Міністерства доходів і зборів України Олександр Дороховський: «Ми й надалі приділятимемо значну увагу спрощенню митних процедур» [Електронний ресурс] – Режим доступу: www.visnuk.com.ua

- на контроль подання та зіставлення попередньої інформації від морських агентів про товари, прийняті до перевезення у контейнерах до порту призначення на митній території України;
- на контроль достовірності декларування при імпорті товарів з різним податковим навантаженням;
- стосовно порушників митних правил та пов'язаних з ними осіб (регіональні профілі ризику);
- щодо посилення митного контролю при «міграції» суб'єктів ЗЕД між митницями;
- щодо контролю за експортом/імпортом товарів за заниженою/завищеною вартістю з використанням «маяків ризиковості».

Отже, враховуючи позитивні результати використання системи управління ризиками, необхідно і надалі продовжувати її удосконалення, зокрема, щодо можливостей застосування в пунктах пропуску через державний кордон України. Особливу увагу доцільно звернути й на наповнення профілів ризику, а саме – включення до параметрів оцінювання показників, що характеризують особливості та інтенсивність здійснення зовнішньоекономічної діяльності.

2.3. Аналіз зовнішньоекономічної діяльності в контексті застосування системи управління ризиками

Сучасний стан економічної безпеки національної економіки характеризується наявністю значних ризиків, які мають зовнішньоекономічну природу походження. Саме з метою їх повного оцінювання профілі ризиків повинні враховувати специфіку та структуру зовнішньоекономічної діяльності з точки зору учасників зовнішньоекономічної діяльності, географії її здійснення, виду транспортних перевезень, обсягів та напрямів переміщення вантажопотоків, а також їх структури. А тому для більш ґрунтового аналізу ситуації проаналізуємо вищезазна-

РОЗДІЛ 2. Теоретичні основи формування ефективної системи управління ризиками

чені аспекти у ракурсі останніх змін зовнішньоекономічної активності національної економіки. Аналізуючи тенденції 2010-2012 рр., необхідно підкреслити зростання такої активності (табл. 2.6)³³.

Особливо помітним було суттєве збільшення загального обсягу зовнішньоекономічної торгівлі товарами та послугами. Так, у 2011 р. обсяги експорту зросли на 30,3%, а імпорту на 34,24%, однак у 2012 р. темпи росту істотно зменшилися і становили лише 0,18% та 2,84% відповідно.

Зростання обсягів зовнішньоекономічної торгівлі вимагає від суб'єктів митного регулювання постійного удосконалення як нормативної бази, що регулює питання переміщення товарів через митний кордон України, так і специфічних інструментів (наприклад, АСАУР). Для цього, постійного моніторингу потребують не тільки стратегічні напрями розвитку зовнішньої торгівлі України (СНД, ЄС, інші країни), а й характеристики основних груп товарів, що імпортуються в країну.

Аналіз наведених у табл. 2.6 даних свідчить про певну зміну активності зовнішньоекономічної торгівлі у розрізі окремих стратегічних напрямів. Так, якщо у 2011 р. імпорт товарів з країн СНД зріс найбільше - на 39,39% , а з інших країн зріс меншими темпами - на 33,35%, то ситуація у 2012 р. змінилася, і найвищими були темпи зростання імпорту з інших країн (10,6 %), а з країн СНД взагалі зменшився у порівнянні з 2011 р. на 7,42%. Така ситуація вимагає певної корекції і удосконалення профілів ризику для забезпечення достатнього рівня національної безпеки, у тому числі і економічної, оскільки країна походження товару є доволі вагомим аргументом при прийнятті рішень щодо ступеню митного ризику. Тому, доцільно навести більш детальну географічну структуру зовнішньої торгівлі України товарами за 2010-2012 рр. (табл. 2.7)³⁴.

³³ Статистичний щорічник України за 2012 рік : [стат. зб.] / [за ред. О. Г. Осауленка] ; Державна служба статистики України. - К. : ДП «Інформ.-аналіт. агентство», 2013. - 552 с.

³⁴ Статистичний щорічник України за 2012 рік : [стат. зб.] / [за ред. О. Г. Осауленка] ; Державна служба статистики України. - К. : ДП «Інформ.-аналіт. агентство», 2013. - 552 с.

Таблиця 2.6
**Динаміка експортно-імпоротної активності суб'єктів ЗЕД
за 2010-2012 рр.**

Показник	Експорт, тис. дол. США			Імпорт, тис. дол. США			Темп росту експорту, %		Темп росту імпорту, %	
	2010	2011	2012	2010	2011	2012	2011/2010	2012/2011	2011/2010	2012/2011
Усього (товари і послуги)	63067,1	82186,4	82337,4	66180,2	88843,4	91364,4	130,3158	100,184	134,24	102,84
Країни СНД	24328,2	32420,0	31313,9	27632,7	38385,7	35695,1	133,26	96,59	138,91	92,99
Інші країни світу	38738,9	49766,4	51023,5	38547,5	50457,7	55669,3	128,47	102,53	130,90	110,33
У т.ч. країни ЄС	16182,9	21579,8	20876,1	22038,2	29147,8	29827,9	133,35	96,74	132,26	102,33
Товари	51430,5	68394,2	68809,8	60739,9	82608,2	84658,1	132,98	100,61	136,00	102,48
Країни СНД	18744,5	26177,0	25302,6	26697,4	37212,4	34452,6	139,65	96,66	139,39	92,58
Інші країни світу	32686,0	42217,2	43507,2	34042,5	45395,8	50205,5	129,16	103,06	133,35	110,60
У т.ч. країни ЄС	13061,6	17970,0	17081,3	19099,5	25752,9	26156,4	137,58	95,05	134,84	101,57

РОЗДІЛ 2. Теоретичні основи формування ефективного управління ризиками

Характеризуючи сучасні тенденції надходження імпортованих товарів, слід зазначити, що у 2012 р. імпорт з країн СНД становив 40,7% від загального обсягу, Європи - 32,5%, у т.ч. з країн Європейського Союзу - 30,9%, Азії - 20,2%, Америки - 5,3%, Африки - 1%, Австралії і Океанії - 0,2%.

У той же час, обсяги експорту товарів до країн СНД становили 36,8% від загального обсягу, Азії - 25,7%, Європи - 25,3%, у т.ч. до країн Європейського Союзу - 24,8%, Африки - 8,2%, Америки - 3,8%, Австралії і Океанії - 0,1%.

У загальному обсязі імпорту найбільші надходження здійснювались з Російської Федерації - 32,4% (палива мінеральні, нафта і продукти її перегонки, механічні машини, чорні метали), Китаю - 9,3% (електричні та механічні машини, взуття), Німеччини - 8% (механічні машини, засоби наземного транспорту, крім залізничного, фармацевтична продукція), Білорусії - 6% (палива мінеральні, нафта і продукти її перегонки, засоби наземного транспорту, крім залізничного, добрива), Польщі - 4,2% (палива мінеральні, нафта і продукти її перегонки, пластмаси, полімерні матеріали, папір та картон), США - 3,4% (палива мінеральні, нафта і продукти її перегонки, механічні машини, засоби наземного транспорту, крім залізничного) та Італії - 2,6% (механічні та електричні машини, пластмаси, полімерні матеріали).

Збільшились імпортовані поставки з Китаю - на 26%, Білорусії на 20,3%, США та Польщі - на 12,1%, Італії - на 11,4%. Поставки з Російської Федерації зменшились на 5,9%³⁵.

Найсуттєвіші експортні поставки здійснювались до Російської Федерації - 25,6% від загального обсягу експорту (залізничні локомотиви, чорні метали, механічні машини), Туреччині - 5,4% (чорні метали, жири та олії тваринного або рослинного походження, добрива), Єгипту - 4,2% (зернові культури, чорні метали, жири та олії тваринного або рослинного походження), Польщі - 3,7% (чорні метали, руди, шлак і

³⁵ Статистичний щорічник України за 2012 рік : [стат. зб.] / [за ред. О. Г. Осауленка] ; Державна служба статистики України. - К. : ДП «Інформ.-аналіт. агентство», 2013. - 552 с.

Таблиця 2.7

**Географічна структура зовнішньої торгівлі України
товарами у 2010-2012 рр.**

	Експорт, тис. дол. США			Імпорт, тис. дол. США			Темпи росту експорту, %		Темпи росту імпорту, %	
	2010	2011	2012	2010	2011	2012	2011/	2012/	2011/	2012/
							2010	2010	2010	2011
Всього	51430521,6	68409848,6	68809810,6	60739969,3	82606901,5	84658059,9	133,0	100,6	136,0	102,5
Країни СНД	18744497,2	26178688,2	25302631,2	26697422,3	37212381,7	34452564,8	139,7	96,7	139,4	92,6
Інші країни світу	32686024,4	42231160,4	43507179,4	34042547,0	45394519,8	50205495,1	129,2	103,0	133,3	110,6
Європа	13839371,1	18442342,5	17423972,2	20002748,8	27064766,3	27556004,8	133,3	94,5	135,3	101,8
Азія	13722129,3	17751982,7	17676848,4	10023365,3	13279813,7	17132686,4	129,4	99,6	132,5	129,0
Африка	3018692,1	3344238,3	5638236,7	874429,0	940638,8	851312,1	110,8	168,6	107,6	90,5
Америка	2004956,9	2552305,4	2607330,3	2878918,5	3913855,2	4453203,8	127,3	102,2	135,9	113,8
Австралія і Океанія	28398,3	29780,2	50915,1	261358,6	193991,1	195680,0	104,9	171,0	74,2	100,9
Інші	72476,7	110511,3	109876,7	1726,8	1454,7	16607,9	152,5	99,4	84,2	1141,7

РОЗДІЛ 2. Теоретичні основи формування ефективної системи управління ризиками

зола, насіння і плоди олійних рослин), Італії (чорні метали, насіння і плоди олійних рослин, зернові культури) та Казахстану (залізничні локомотиви, вироби з чорних металів, механічні машини) - по 3,6%, Індії - 3,3% (жири та олії тваринного або рослинного походження, палива мінеральні, нафта і продукти її перегонки, добрива).

Серед найбільших країн-партнерів експорт товарів збільшився до Єгипту у 2,2 рази, Казахстану - на 32,4%. Одночасно скоротився до Італії на 18,4%, Російської Федерації - на 11% та Польщі - на 7,8%.

Відповідно до змін у товарній структурі зовнішньої торгівлі України за 2010 – 2012 рр. (табл. 2.8) необхідно відмітити структурні зміни, особливо ті, що відбулись саме у 2012 р³⁶.

Так, мінеральні продукти склали 32,5% обсягу імпорту товарів (зменшення обсягів на 8,3%). На поставки механічних та електричних машин припадало - 15,5% (збільшення на 3%), продукції хімічної та пов'язаних з нею галузей промисловості - 10,1% (збільшення на 7,1%), засобів наземного транспорту, літальних апаратів, плавучих засобів - 9,5% (збільшення на 30%), недорогоцінних металів та виробів з них - 6,2% (зменшення на 8%), в тому числі чорних металів та виробів з них - 4,2% (зменшення на 9,6%), полімерних матеріалів, пластмас та виробів з них - 5,3% (зменшення на 0,7%), готових харчових продуктів - 3,5% (зменшення на 2%), текстильних матеріалів та текстильних виробів - 3% (збільшення на 28,8%) від загальної вартості імпорту.

У загальному обсязі імпорту товарів збільшилась частка засобів наземного транспорту, крім залізничного - з 6,6% до 7%, фармацевтичної продукції - з 3,5% до 3,9%. Частка палив мінеральних, нафти і продуктів її перегонки зменшилась з 34,6% до 30,9%, чорних металів - з 3,4% до 2,7%.

³⁶ Статистичний щорічник України за 2012 рік : [стат. зб.] / [за ред. О. Г. Осауленка] ; Державна служба статистики України. - К. : ДП «Інформ.-аналіт. агентство», 2013. - 552 с.

Таблиця 2.8
Товарна структура зовнішньої торгівлі України у 2010 – 2012 рр

Код і назва товарів згідно з УКТЗЕД	Експорт						Імпорт					
	2010		2011		2012		2010		2011		2012	
	Тис. дол. США	У % до загального обсягу	Тис. дол. США	У % до загального обсягу	Тис. дол. США	У % до загального обсягу	Тис. дол. США	У % до загального обсягу	Тис. дол. США	У % до загального обсягу	Тис. дол. США	У % до загального обсягу
Всього	51430521,6	100	68409848,6	100	68809810,6	100	60739969,3	100	82606901,5	100	84658059,9	100
I. Живі тварини; продукти тваринного походження	771386,6	1,5	936606,1	1,4	961323,1	1,4	1241690,5	2,0	1035290,4	1,3	1718371,2	2
II. Продукти рослинного походження	3976325,5	7,7	5532076,6	8,1	9213900,2	13,4	1563710,4	2,6	1815941,5	2,2	2429664,6	2,9
III. Жири та олії тваринного або рослинного походження	2617314,4	5,1	3396407	5	4211457,2	6,1	451549,4	0,7	468667,1	0,6	406254,6	0,5
IV. Готові харчові продукти	2571067,0	5,0	2939036,7	4,3	3493916,9	5,1	2504926,8	4,1	3026540,5	3,7	2965370,7	3,5
V. Мінеральні продукти	6731329,0	13,1	10259870,6	15	7650416,9	11,1	21127916,9	34,8	30028790,2	36,4	27542301,8	32,5

РОЗДІЛ 2. Теоретичні основи формування ефективної системи управління ризиками

VI. Продукція хімічної та пов'язаних з нею галузей промисловості	3479168,7	6,8	5390710,1	7,9	5058919,5	7,4	6441659,3	10,6	8021153,7	9,7	8586389,7	10,1
VII. Полімерні матеріали, пластмаси та каучук	685276,5	1,3	937718	1,4	999578,4	1,5	3661440,2	6,0	4498422,7	5,4	4467130,5	5,3
VIII. Шкури необроблені, шкіра вищита	173823,7	0,3	168454	0,2	135628,1	0,2	177286,8	0,3	199743,4	0,2	247208,1	0,3
IX. Деревина і вироби з деревини	828204,0	1,6	1078553,6	1,6	1060609,3	1,5	341530,5	0,6	392883,9	0,5	369568,6	0,4
X. Маса з деревини або інших волокнистих целюлозних матеріалів	940524,4	1,8	1105315,9	1,6	1132082,5	1,6	1658313,6	2,7	1836664,3	2,2	1812615,9	2,1
XI. Текстильні матеріали та текстильні вироби	735844,1	1,4	863848	1,3	783839	1,1	1974817,4	3,3	1989833,9	2,4	2563720,8	3

**УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ В МИТНІЙ СПРАВІ:
ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ТА ВІТЧИЗНЯНА ПРАКТИКА**

XII. Взуття, голівні убори, парасольки	174761,0	0,3	208840,6	0,3	175905,8	0,3	490302,5	0,8	361518,4	0,4	793677,9	0,9
XIII. Вироби з каменю, гіпсу, цементу	399475,9	0,8	549249,3	0,8	582779	0,8	889669,0	1,5	1156084,7	1,4	1106945	1,3
XIV. Перли природні або культивовані, дорожні цінні або напівдорожні цінні камення	74229,2	0,1	100746,4	0,1	139783,4	0,2	302692,3	0,5	743449,1	0,9	493427,8	0,6
XV. Недорожні метали та вироби з них	17332546,9	33,7	22113594,4	32,3	18889845,9	27,5	4127967,2	6,8	5696928,4	6,9	5238913,5	6,2
XVI. Машини, обладнання та механізми; електротехнічне обладнання	5670416,3	11,0	6760851,8	9,9	7026670,7	10,2	8166974,9	13,4	12794872,7	15,5	13178672,5	15,5

РОЗДІЛ 2. Теоретичні основи формування ефективної системи управління ризиками

XVII. Засоби наземного транспорту, літальні апарати, плавучі засоби	3262441,4	6,3	4855115	7,1	5963468	8,7	3664286,5	6,0	6204200,3	7,5	8067049,4	9,5
XVIII. Прилади та апарати оптичні, фотографічні	252305,8	0,5	281483,2	0,4	296459,3	0,4	886372,0	1,5	1047040,2	1,3	1218888	1,4
XX. Різні промислові товари	416626,0	0,8	556250	0,8	609039	0,9	681981,8	1,1	847454,6	1	1015028,3	1,2
XXI Твори мистецтва	244,3	0	1139,5	0	345,8	0	2082,7	0	24298,1	0	8134,7	0
Товари, придані в портах	27882,0	0,1	31460,7	0	29886,3	0	252180,5	0,4	373737,3	0,5	374410,6	0,4
Рівне	309328,8	0,6	342521	0,5	393956	0,6	130618,1	0,2	43386,1	0,1	54315,7	0,1

У 2012 р. спостерігалось збільшення імпорту окремих товарів: свинини свіжої, охолодженої або мороженої у 2,8 рази (Бразилія, Німеччина, Польща), м'яса та їстівних субпродуктів свійської птиці - у 2,6 рази (США, Німеччина, Угорщина), коксу і напівкоксу з кам'яного вугілля - у 2,4 рази (Польща, Російська Федерація, Чехія), насіння соняшника - на 65,2% (США, Туреччина, Франція), риби свіжої, охолодженої або мороженої - на 44,8% (Норвегія, Ісландія, США), залізних руд та концентратів - на 44,1% (Російська Федерація, Велика Британія, Канада), моніторів та телепроекторів - на 23,5% (Російська Федерація, Китай, Корея), сільськогосподарських машин, садових або лісогосподарських для підготовки або оброблення ґрунту - на 22,8% (США, Німеччина, Франція), кукурудзи - на 22,3% (Угорщина, Румунія, Франція), лікарських засобів - на 16,8% (Німеччина, Індія, Франція), вантажних автомобілів - на 10,1% (Німеччина, Франція, Російська Федерація), продуктів переробки нафти - на 9,4% (Білорусь, Російська Федерація, Литва) та легкових автомобілів - на 9% (Німеччина, Японія, Російська Федерація).

Основу товарної структури українського експорту склали чорні метали та вироби з них - 26,4% від загального обсягу експорту (зменшення обсягів на 14,7% проти 2011 р.). Продукти рослинного походження становили 13,4% (збільшення на 66,6%), мінеральні продукти - 11,1% (зменшення на 25,4%), механічні та електричні машини - 10,2% (збільшення на 4%), засоби наземного транспорту, літальні апарати, плавучі засоби - 8,7% (збільшення на 22,8%), продукція хімічної та пов'язаних з нею галузей промисловості - 7,4% (зменшення на 6,1%), жири та олії тваринного або рослинного походження - 6,1% (збільшення на 24%), готові харчові продукти - 5,1% (збільшення на 18,9%).

У загальному обсязі експорту товарів у порівнянні з відповідним періодом попереднього року збільшилась частка зернових культур з 5,3% до 10,2%, жирів та олій тваринного або рослинного походження - з 5% до 6,1%, залізничних локомотивів - з 5,6% до 6%, механічних машин - з 5,2% до 5,5%. Зменшилась натомість частка чорних металів з 27% до 22,3%, мінеральних палив, нафти

РОЗДІЛ 2. Теоретичні основи формування ефективного управління ризиками

і продуктів її перегонки - з 8,3% до 5,3%, руд, шлаку і золи - з 5,7% до 4,8%.

У звітному періоді збільшився експорт окремих товарів: білого цукру у 26,4 рази (Казахстан, Киргизстан, Молдова, Ісламська Республіка), пшениці - у 2,2 рази (Єгипет, Іспанія, Марокко), кукурудзи - у 2 рази (Іспанія, Єгипет, Іран, Ісламська Республіка), тепловозів - на 42,2% (Російська Федерація, Азербайджан, Республіка Казахстан), ячменю - на 29% (Саудівська Аравія, Іран, Ісламська Республіка, Лівійська Арабська Джамахірія), соняшникової олії - на 26,3% (Індія, Єгипет, Іран, Ісламська Республіка), лікарських засобів - на 26,2% (Узбекистан, Російська Федерація, Білорусь), сигарет з тютюну і його замінників - на 15,9% (Грузія, Молдова, Республіка Азербайджан), моніторів та телепроекторів - на 11,4% (Угорщина, Російська Федерація, Молдова, Республіка), хліба, кондитерських виробів - на 8,8% (Російська Федерація, Казахстан, Азербайджан).

За видами економічної діяльності найбільші експортні поставки здійснювали підприємства металургійного виробництва - 25,3% від загального обсягу експорту (зменшення проти 2011 р. на 12,6%), гуртової торгівлі і посередництва в гуртовій торгівлі - 21,7% (збільшення на 32,2%), з виробництва інших транспортних засобів - 7% (збільшення на 10,2%), хімічного виробництва - 5,9% (зменшення на 2%), з виробництва харчових продуктів, напоїв - 4,7% (збільшення на 1%), з добування металевих руд - 4,3% (зменшення на 16%), з виробництва машин та устаткування - 3,8% (збільшення на 4,4%) та сільського господарства, мисливства та пов'язаних з ними послуг - 3,4% (збільшення у 2,2 рази). Активні зміни у структурі імпорту та експорту товарів обумовлюють необхідність функціонування достатньо гнучкої системи управління митними ризиками, що окрім того потребує виважених алгоритмів та моделей найбільш імовірних сценаріїв об'єктивізації митних ризиків.

Окрім того, суттєвим фактором економічної безпеки макrorівня є визначення і розробка регіональних профілів митних ризиків, відповідно до специфіки регіональної структури зо-

внішньої торгівлі України. Аналіз такої структури (табл. 2.9)³⁷ свідчить про значні диспропорції у структурі зовнішньої торгівлі залежно від регіональної специфіки. Так, найбільш активними є Донецька, Дніпропетровська, Луганська, Запорізька області та місто Київ. Загальний обсяг експорту за цими областями становив 65,7% від загальної його суми у 2012 р., а частка імпорту - 49% відповідно. Окрім того, окремо у структурі імпорту необхідно виділити Одеську область - 5,1% та Львівську - 4% від загального обсягу імпорту.

Тобто активність зовнішньоекономічної торгівлі обумовлюється в першу чергу специфікою виробництва товарів у межах певного регіону, місцем розташування відносно митного кордону та концентрацією головних офісів міжнародних компаній (характерно для м. Київ), що повинно відповідним чином враховуватися при розробці профілів ризику.

Підсумовуючи наведені аналітичні дані, підкреслимо, що з метою забезпечення економічної безпеки національної економіки необхідно комплексно оцінювати ризики та загрози, які мають зовнішній характер. Зазначимо, що митні ризики відіграють важливе значення у цій системі, оскільки за рахунок ефективної роботи державних інституцій, а саме суб'єктів митного регулювання, негативний вплив таких ризиків цілком можливо і потрібно мінімізувати. Однак, дієва система управління митними ризиками повинна комплексно охоплювати головні аспекти зовнішньоекономічної активності суб'єктів господарювання і враховувати національну специфіку зовнішньої торгівлі та внутрішнього виробництва і споживання товарів (у тому числі і імпортних). Необхідно також враховувати швидкі структурні зміни у динаміці експортно-імпоротної активності суб'єктів ЗЕД, географічну структуру, товарну структуру та регіональні особливості ведення зовнішньоекономічних операцій.

³⁷ Статистичний щорічник України за 2012 рік : [стат. зб.] / [за ред. О. Г. Осауленка] ; Державна служба статистики України. - К. : ДП «Інформ.-аналіт. агентство», 2013. - 552 с.

РОЗДІЛ 2. Теоретичні основи формування ефективної системи управління ризиками

Таблиця 2.9

Регіональна структура зовнішньої торгівлі України у 2011 – 2012 рр.

Показник	Експорт				Імпорт			
	2011 р.		2012 р.		2011 р.		2012 р.	
	тис. дол. США	У % до загального обсягу	тис. дол. США	У % до загального обсягу	тис. дол. США	У % до загального обсягу	тис. дол. США	У % до загального обсягу
Україна	68409,8	100	688098	100	82606,91	100	84658060	100
Автономна Республіка Крим	677,5	1	888835,1	1,3	1466,1	1,8	1435418	1,7
області								
Вінницька	661,7	1	652401,8	0,9	384,6	0,5	498364,7	0,6
Волинська	646,7	0,9	605783,6	0,9	1059,6	1,3	1015139	1,2
Дніпропетровська	10377,5	15,2	1012971,7	14,7	6717	8,1	6538263	7,7
Донецька	17197,7	25,1	1412717,9	20,5	4622,7	5,6	4168469	4,9
Житомирська	515,4	0,8	550038,4	0,8	460,1	0,6	384271,6	0,5
Закарпатська	1397,4	2	1385087	2	1997,9	2,4	2009085	2,4
Запорізька	4152	6,1	4004800	5,8	2271,1	2,7	2013430	2,4
Івано-Франківська	942	1,4	821538	1,2	1068,3	1,3	983751,3	1,2
Київська	1696,2	2,5	1982972	2,9	4259,6	5,2	4793232	5,7

**УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ В МИТНІЙ СПРАВІ:
ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ТА ВІТЧИЗНЯНА ПРАКТИКА**

Кіровоградська	443,4	0,6	630605,6	0,9	226,9	0,3	284874,7	0,3
Луганська	6505	9,5	4192709	6,1	1743,2	2,1	1989589	2,4
Львівська	1202	1,8	1343536	2	3202,4	3,9	3373475	4
Миколаївська	1654,4	2,4	2370725	3,4	1041,5	1,3	895654,2	1,1
Одеська	1541,1	2,3	1784640	2,6	3145,2	3,8	4304580	5,1
Полтавська	3356,3	4,9	3404407	4,9	1132,4	1,4	1322736	1,6
Рівненська	543,1	0,8	503536,4	0,7	431	0,5	458652,5	0,5
Сумська	1017,4	1,5	1122088	1,6	814,1	1	678821,9	0,8
Тернопільська	241,4	0,4	236823,6	0,3	324,1	0,4	336848,7	0,4
Харківська	1845,9	2,7	2022113	2,9	2277,4	2,8	2741037	3,2
Херсонська	339,2	0,5	328474,1	0,5	238,6	0,3	206635,2	0,2
Хмельницька	393,7	0,6	460424,9	0,7	554,7	0,7	564880,3	0,7
Черкаська	1058,4	1,5	1007650	1,5	508,9	0,6	576908	0,7
Чернівецька	136,6	0,2	124920	0,2	163	0,2	174891,7	0,2
Чернігівська	418,7	0,6	542355,4	0,8	562,5	0,7	544794,3	0,6
міста								
Київ	9060,4	13,2	12770311	18,6	22775,2	27,6	26115989	30,8
Севастополь	124,1	0,2	159410,9	0,2	101,7	0,1	145343,9	0,2

РОЗДІЛ 2. Теоретичні основи формування ефективної системи управління ризиками

Причому слід зазначити, що офіційна статистика не завжди свідчить про реальний стан речей внаслідок масштабного розвитку тіньової економіки, яка за різними даними досягає в Україні межі від 30 до 60 відсотків³⁸. Саме тіньова економіка є однією з найбільших загроз економічній безпеці України, хоча це не тільки суто українське явище, і у більшості розвинених країн тіньова економіка існує, однак відрізняються її масштаби. Масштабність тіньових процесів залежить від функціонування державних інституцій. А у вітчизняних реаліях недостатній розвиток каналів впливу на економічні процеси з боку держави через незріле інституційне середовище та структурні викривлення ринкового середовища в умовах високого рівня тінізації призводять до слабкої керованості економіки. Досвід реалізації заходів протидії кризовим явищам 2008–2009 рр. продемонстрував слабку дієвість керуючих впливів на національну економіку в умовах розбалансованості зовнішнього сектору³⁹.

Окрім того, варто підкреслити особливе значення суб'єктів митного регулювання у зменшенні обсягів тіньової економіки та «вимивання» капіталів за кордон. Дійсно, джерелом ризику «втечі» капіталів залишається зростаюче від'ємне сальдо готівкової валюти поза банками. Фінансові потоки не слід пов'язувати виключно з операціями купівлі-продажу валюти населенням для здійснення заощаджень поза банківською системою. Значна частка цього сальдо формується за рахунок купівлі іноземної валюти для розрахунків за «сірий» імпорт. За імпортовану, з порушенням митних процедур, продукцію імпортери розраховуються із закордонними постачальниками поза банківською системою. Відповідно, для здійснення цих розрахунків вони використовують готівкову іноземну валюту. Тому в зменшенні обсягів втечі капіталів з України важливу роль відіграє формування умов детінізації зовнішньоекономічної діяльності⁴⁰.

³⁸ Система економічної безпеки : держава, регіон, підприємство : [монографія] : в 3 т. Т.2 / О. М. Ляшенко, Ю. С. Погорелов заг. ред. Г. В. Козаченко. – Луганськ : ТОВ «Вітуальна реальність», 2012. – 318 с.

³⁹ Прогнозування зовнішньої стійкості економіки України /Т. А. Тищук, Д. С. Покришка, Д. О. Махортих, О. В. Іванов; за ред. Я. А. Жаліла. – К. : НІСД, 2013. – С. 3.

⁴⁰ Там само, С. 37.

І якщо фінансові потоки контролювати доволі складно, то «сірий» імпорт повинен систематично і чітко виявлятися засобами митного контролю. Однак слід зазначити, що дієвість такого контролю не завжди відповідає очікуванням інституційного середовища, оскільки корупційна складова може нівелювати найдієвіші заходи митного контролю. Зазначимо, що у 2012 р. Україна згідно досліджень, проведених Transparency International, за індексом сприйняття корупції опинилася на доволі низькій відмітці – 144 місце з 176 країн світу, набравши при цьому 26 балів зі 100 можливих. Україна посіла найнижче місце у рейтингу серед європейських країн, для порівняння: Естонія – 32 місце, Грузія – 51 місце, Латвія – 54 місце, Молдова – 94 місце, Вірменія – 105 місце, Росія – 133 місце⁴¹. Виходячи із цього, необхідно удосконалювати систему митного контролю з метою нівелювання «людського фактору», а це можна зробити лише за широкого і повномасштабного впровадження автоматизації всіх процесів митного контролю і постійного удосконалення інструментів, які використовуються вже сьогодні.

Тому, враховуючи сучасні тенденції розвитку зовнішньої торгівлі України та специфічні проблеми, притаманні вітчизняній системі митного контролю, ми вважаємо, що для забезпечення ефективного і безпечного розвитку національної економіки доцільно розглядати митну безпеку, як один із вагомих та необхідних елементів національної економічної безпеки. Також необхідно підкреслити, що хоча митна безпека безпосередньо пов'язана з зовнішньоекономічною безпекою, опосередковано вона бере участь і у забезпеченні функціонування інших безпекових елементів національної економіки, оскільки сировина, технології, продукти харчування та інші елементи системи національної економіки, нажаль, доволі часто мають іноземне походження, і їх контроль підпадає під безпосередню юрисдикцію системи митної безпеки. А зважаючи на постійно зростаюче негативне сальдо зовнішньої торгівлі товарами (рис. 2.10), її вагомість для національної безпеки є доволі істотною.

⁴¹ Corruption Perceptions Index 2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.transparency.org/cpi2012/results>.

РОЗДІЛ 2. Теоретичні основи формування ефективної системи управління ризиками

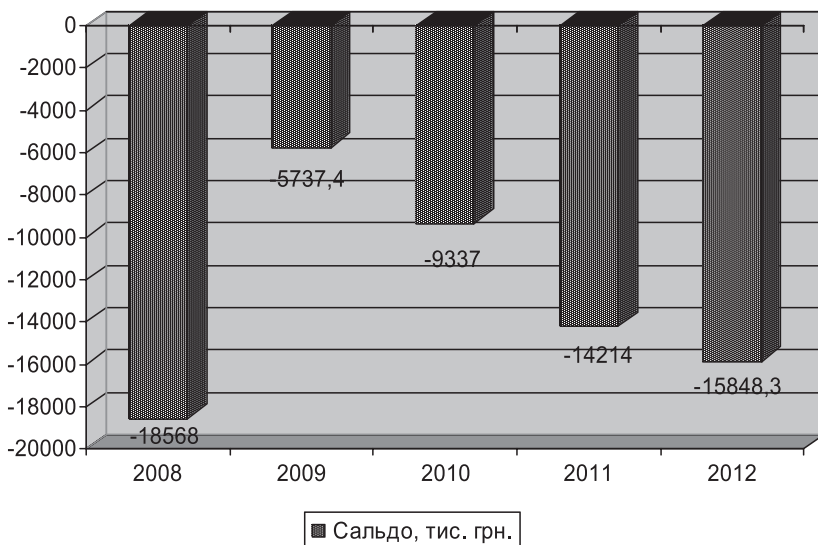


Рис. 2.10 - Сальдо зовнішньої торгівлі товарами за 2008 -2012 рр.⁴²

Те, що негативне сальдо зовнішньої торгівлі товарами є однією з найсуттєвіших загроз для національної економіки, визнають практично всі фахівці, однак дієві інструменти усунення даної загрози пропонуються не так часто. Те, що необхідно змінювати стратегію розвитку промислового виробництва та впроваджувати інновації у всіх сферах національної економіки, є доведеним фактом, однак, ці пропозиції потребують значного обсягу інвестицій та мають суттєвий часовий лаг. На нашу думку, дещо змінити ситуацію можна і за рахунок підвищення ефективності митного регулювання і належного інструментального забезпечення митної безпеки сучасним дієвим інструментарієм митного контролю.

Враховуючи необхідність удосконалення інструментального забезпечення митної безпеки, підвищення рівня автоматизації процедур митного контролю та широкого розповсюдження

⁴² Статистичний щорічник України за 2012 рік : [стат. зб.] / [за ред. О. Г. Осауленка] ; Державна служба статистики України. - К. : ДП «Інформ.-аналіт. агентство», 2013. - 552 с.

УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ В МИТНІЙ СПРАВІ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ТА ВІТЧИЗНЯНА ПРАКТИКА

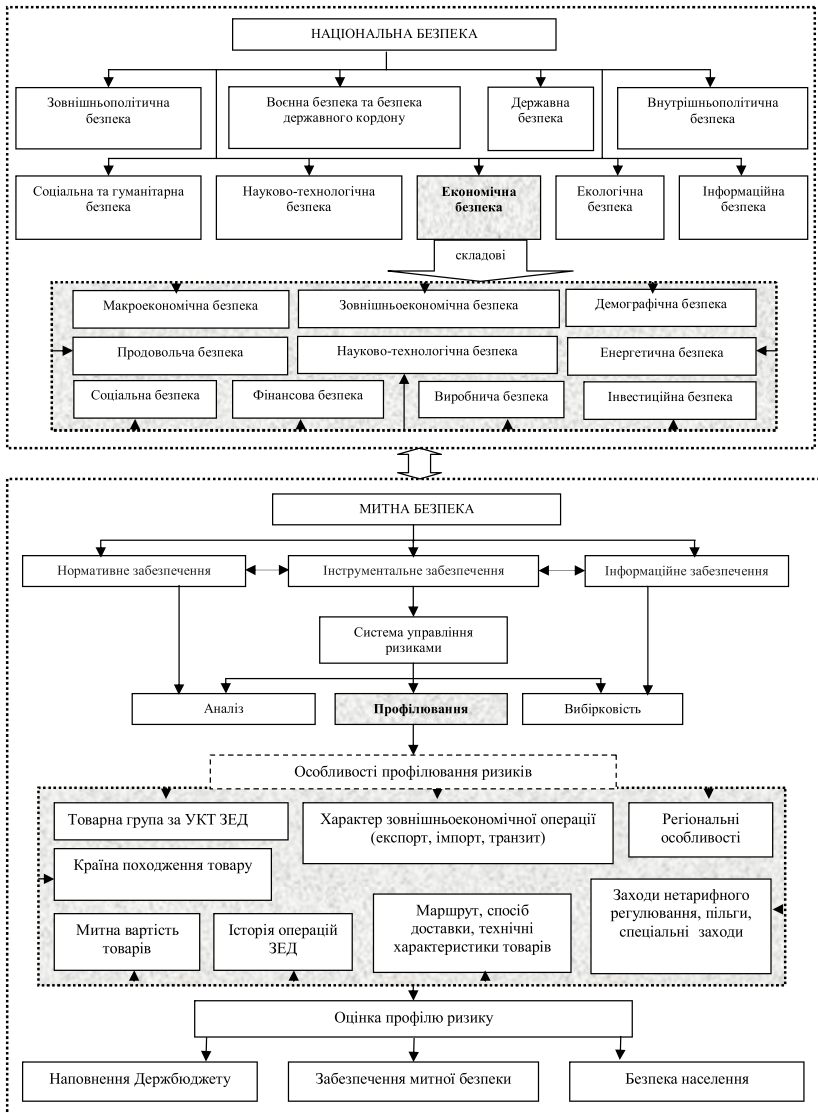


Рис. 2.11 – Схема об’єктивізації профілювання ризиків у системі забезпечення економічної безпеки національної економіки

РОЗДІЛ 2. Теоретичні основи формування ефективної системи управління ризиками

системи управління ризиками у митній сфері різних країн, автоматизована система аналізу та управління ризиками та їх профілювання, на нашу думку, є одним з фундаментальних елементів забезпечення не тільки митної безпеки, а й безпеки національної економіки в цілому. Відповідно, авторським колективом визначено особливості профілювання митних ризиків і запропоновано схему об'єктивізації профілювання ризиків у системі забезпечення економічної безпеки національної економіки (рис. 2.11).

Отже, при профілюванні ризиків необхідно враховувати здатність митних органів забезпечити митну, економічну безпеку та безпеку населення, а також можливості збільшення надходжень до державного бюджету за рахунок підвищення рівня виявлення порушень митного законодавства шляхом застосування системи управління ризиками. Саме це й створить передумови для її ефективного використання, зокрема, в пунктах пропуску через митний кордон України. Особливо актуальним це питання є для автомобільних та морських пунктів пропуску, що обумовлюється географічним положенням України та інтенсивністю здійснення вантажних перевезень за використання цих видів транспорту.

3. РОЗВИТОК СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ У НАПРЯМІ ЇЇ ЗАСТОСУВАННЯ В ПУНКТАХ ПРОПУСКУ АВТОМОБІЛЬНОГО СПОЛУЧЕННЯ ЧЕРЕЗ МИТНИЙ КОРДОН УКРАЇНИ

3.1. Дослідження технологій митного контролю та митного оформлення в пунктах пропуску автомобільного сполучення в контексті застосування системи управління ризиками

Управління ризиками у митній справі як процес є невід'ємною частиною митного контролю в цілому. Саме на основі результатів застосування системи управління ризиками і приймаються рішення щодо необхідності застосування до товарів та транспортних засобів заходів митного контролю. Згідно із ст. 320 МКУ, форми та обсяги митного контролю, достатнього для забезпечення додержання законодавства України з питань державної митної справи та міжнародних договорів України при митному оформленні, обираються митницями (митними постами) на підставі результатів застосування системи управління ризиками¹. Зважаючи на це, вкрай важливим є визначення особливостей застосування системи управління ризиками під час митного контролю та митного оформлення товарів і транспортних засобів на нормативному рівні, зокрема в нормативно-правових актах, що регулюють порядок здійснення митного контролю та митного оформлення в митницях. Далі розглянемо нормативно-правове регулювання в сфері організації митного контролю та митного оформлення в пунктах пропуску для автомобільного сполучення та місця системи управління ризиками у ньому.

Організація митного контролю і митного оформлення визначається як комплекс заходів, вжитих органами митного контролю

¹ Митний кодекс України [Електронний ресурс] : закон України [прийнято Верховною Радою 13.03.2012 № 4495-VI]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/4495-17>.

РОЗДІЛ 3. Розвиток системи управління ризиками у напрямі її застосування в пунктах пропуску автомобільного сполучення...

у зв'язку з переміщенням через митний кордон товарів і транспортних засобів. Цей комплекс передбачає створення та функціонування митної інфраструктури, що дозволяє забезпечити митний контроль і митне оформлення як у передбачених місцях їх здійснення, так і в інших місцях, де можуть знаходитися товари і транспортні засоби, що підлягають митному контролю, або здійснювати діяльність, контроль за якою покладено на митниці.

Крім цього, організація митного контролю і митного оформлення передбачає вирішення питань щодо:

- конкретних місць і часу перетину митного кордону;
- місць і часу здійснення митного контролю і митного оформлення;
- порядку повідомлення учасниками ЗЕД підрозділів митного оформлення про намір ввезти товари на митну територію України;
- часу, місць і засобів доставки, обліку і пред'явлення товарів, транспортних засобів і передачі митниці документів на них;
- порядку взяття товарів і транспортних засобів під митний контроль, розміщення їх на митних складах та ін.

Розглянемо детальніше загальні принципи організації митного контролю і митного оформлення в автомобільних пунктах пропуску.

Місце і час перетину митного кордону.

Згідно зі статтею 195 МКУ, переміщення товарів через митний кордон України здійснюється у пунктах пропуску через державний кордон України, перелік яких визначається Кабінетом Міністрів України (КМУ) відповідно до міжнародних договорів України, укладених в установленому законом порядку.

Переміщення окремих видів товарів через митний кордон України може здійснюватися у спеціально визначених пунктах пропуску через державний кордон України. Переліки таких товарів та пунктів пропуску затверджуються КМУ. Положення про пункти пропуску через кордон та пункти контролю затверджено Постановою КМУ від 18 серпня 2010 р. № 751.

Згідно з Положенням про пункти пропуску через державний кордон та пункти контролю, *пункт пропуску* – спеціально виді-

лена територія на залізничних і автомобільних станціях, у морських і річкових портах, в аеропортах (на аеродромах) з комплексом будівель, споруд і технічних засобів, де здійснюються прикордонний, митний та інші види контролю і пропуск через державний кордон осіб, транспортних засобів, вантажів та іншого майна. Пункти пропуску поділяються:

1) за категоріями – міжнародні (пропуск через державний кордон громадян, транспортних засобів та вантажів будь-яких держав, а також осіб без громадянства); міждержавні (пропуск через державний кордон громадян, транспортних засобів та вантажів України і суміжної держави); місцеві (пропуск через державний кордон громадян України і суміжної держави, які проживають у прикордонних областях (районах), і транспортних засобів, що їм належать, якщо інше не передбачено міжнародними договорами України);

2) за видами сполучення – для автомобільного, залізничного, морського, пішохідного, повітряного, поромного і річкового транспорту;

3) за характером транспортних перевезень – пасажирські, вантажні, вантажно-пасажирські (з обмеженням або без обмеження вантажопідйомності транспортних засобів); для окремих видів транспортних засобів (військових кораблів, морських та річкових суден); для окремих видів операцій (перевалка вантажів, проведення ремонтних робіт тощо);

4) за режимом функціонування – постійні, тимчасові;

5) за часом роботи – цілодобові та такі, що працюють у визначений час².

Відповідно до ст. 247 МКУ³, митне оформлення здійснюється в місцях розташування відповідних підрозділів органів доходів і зборів протягом робочого часу, встановленого для цих органів.

² Про затвердження Положення про пункти пропуску через державний кордон та пункти контролю [Електронний ресурс]: наказ [затв. Державною митною службою України № 751 від 18.08.2010 р]. Режим доступу : <http://www.customs.com.ua/php/document.php?ISN=50697>

³ Митний кодекс України [Електронний ресурс] : закон України [прийнято Верховною Радою 13.03.2012 № 4495-VI]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/4495-17>.

РОЗДІЛ 3. Розвиток системи управління ризиками у напрямі її застосування в пунктах пропуску автомобільного сполучення...

Відповідно до міжнародних договорів, укладених згідно із законом, митне оформлення у пунктах пропуску через державний кордон України здійснюється цілодобово.

Місця і час митного контролю і митного оформлення.

Саме в місцях перетину митного кордону (пунктах пропуску) ввезені товари і транспортні засоби беруться під митний контроль, а при їх вивезенні за межі митної території здійснюється контроль за фактичним перетином митного кордону.

Відповідно до чинного законодавства граничний строк перебування товарів, транспортних засобів комерційного призначення у пунктах пропуску через державний кордон України не може перевищувати 30 днів, а для автомобільного транспорту - п'ять днів з моменту прибуття у пункт пропуску через державний кордон України для здійснення митних процедур.

Граничний строк перебування товарів, транспортних засобів комерційного призначення у пунктах пропуску через державний кордон України, встановлений частиною першою ст. 199 МКУ, не застосовується до операцій з накопичення в пунктах пропуску через державний кордон України суднових партій товарів, що вивозяться за межі митної території України, у тому числі в митному режимі транзиту (ст. 199 МКУ)⁴.

Відповідно до проекту наказу Міністерства доходів і зборів України «Про затвердження Граничних часових нормативів проведення контролю посадовими особами контролюючих органів, які здійснюють свої функції у пунктах пропуску через державний кордон України», пропонується встановити граничні часові нормативи проведення контролю посадовими особами контролюючих органів, які здійснюють свої функції у пунктах пропуску через державний кордон України (табл. 3.1 - 3.3).

Керівником митниці за погодженням з керівниками інших контролюючих органів, які здійснюють функції у пунктах пропуску через державний кордон України, може встановлюватися в кожному окремому пункті пропуску через державний кордон

⁴ Митний кодекс України [Електронний ресурс] : закон України [прийнято Верховною Радою 13.03.2012 № 4495-VI]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/4495-17>.

України інша тривалість проведення контролю посадовими особами контролюючих органів, які здійснюють функції у цих пунктах пропуску, але вона не повинна перевищувати максимального часу, визначеного Граничними часовими нормативами.

Таблиця 3.1

Граничні часові нормативи проведення контролю посадовими особами контролюючих органів, які здійснюють свої функції у пунктах пропуску для автомобільного сполучення (поромного сполучення – у разі перевезення автомобілів) для легкових автомобілів

Види контролю	Граничні часові нормативи		
	Особа	Транспортний засіб	Товар
Митний	–	до 3 хв. (у разі переміщення з використанням смуги руху «зелений коридор»)	до 5 хв. (у разі переміщення з використанням смуги руху «зелений коридор»)
	–	до 30 хв. (у разі виведення зі смуги руху «зелений коридор» для проведення поглибленого огляду)	до 1 год. (у разі виведення зі смуги руху «зелений коридор» для проведення поглибленого огляду)
	–	до 30 хв. (у разі переміщення з використанням смуги руху «червоний коридор»)	до 2 год. (у разі переміщення з використанням смуги руху «червоний коридор»)
Санітарно-епідеміологічний	за потреби – до 30 хв.	за потреби – до 30 хв.	–
Фітосанітарний	–	за потреби – до 30 хв.	за потреби – до 30 хв.
Ветеринарний	–	за потреби – до 30 хв.	за потреби – до 30 хв.
Екологічний (радіологічний)	–	за потреби – до 2 хв.	за потреби – до 5 хв.
Контроль за переміщенням культурних цінностей	–	–	за потреби – до 30 хв.

РОЗДІЛ 3. Розвиток системи управління ризиками у напрямі її застосування в пунктах пропуску автомобільного сполучення...

Таблиця 3.2

Граничні часові нормативи проведення контролю посадовими особами контролюючих органів, які здійснюють свої функції у пунктах пропуску для автомобільного сполучення (поромного сполучення – у разі перевезення автомобілів) для автобусів

Види контролю	Граничні часові нормативи		
	Особа	Транспортний засіб	Товар
Митний	–	до 10 хв. (у разі переміщення без виходу пасажирів)	до 30 хв. (у разі переміщення без виходу пасажирів)
	–	до 30 хв. (у разі переміщення з виходом пасажирів)	до 2 год. (у разі переміщення з виходом пасажирів)
Санітарно– епідеміологічний	за потреби – до 30 хв.	за потреби – до 30 хв.	–
Фітосанітарний	–	за потреби – до 30 хв.	за потреби – до 30 хв.
Ветеринарний	–	за потреби – до 30 хв.	за потреби – до 30 хв.
Екологічний (радіологічний)	–	за потреби – до 5 хв.	за потреби – до 20 хв.
Контроль за здійсненням міжнародних перевезень пасажирів і вантажів автомобільним транспортом	–	до 10 хв.	–
Контроль за переміщенням культурних цінностей	–	–	за потреби – до 30 хв.

Таблиця 3.3

Граничні часові нормативи проведення контролю посадовими особами контролюючих органів, які здійснюють свої функції у пунктах пропуску для автомобільного сполучення (поромного сполучення – у разі перевезення автомобілів) для вантажних автомобілів:

Види контролю	Граничні часові нормативи		
	Особа	Транспортний засіб	Товар
Митний	–	до 10 хв. (у разі переміщення без проведення огляду)	до 1 год. (у разі переміщення без проведення огляду)
	–	до 30 хв. (у разі переміщення з проведенням огляду)	до 4 год. (у разі переміщення з проведенням огляду)
Санітарно-епідеміологічний	за потреби – до 30 хв.	за потреби – до 30 хв.	за потреби – до 30 хв.
Санітарно-епідеміологічний у формі попереднього документального контролю	–	–	за потреби – до 15 хв.
Фітосанітарний	–	за потреби – до 30 хв.	за потреби – до 30 хв.
Фітосанітарний у формі попереднього документального контролю	–	–	за потреби – до 15 хв.
Ветеринарний	–	за потреби – до 30 хв.	за потреби – до 30 хв.
Ветеринарний у формі попереднього документального контролю	–	–	за потреби – до 15 хв.
Екологічний (радіологічний)	–	за потреби – до 7 хв.	за потреби – до 20 хв.
Екологічний у формі попереднього документального контролю	–	–	за потреби – до 15 хв.
Контроль за здійсненням міжнародних перевезень пасажирів і вантажів автомобільним транспортом	–	до 7 хв.	–

РОЗДІЛ 3. Розвиток системи управління ризиками у напрямі її застосування в пунктах пропуску автомобільного сполучення...

Контроль за переміщенням культурних цінностей	–	–	за потреби – до 30 хв.
Контроль за переміщенням культурних цінностей у формі попереднього документального контролю	–	–	за потреби – до 15 хв.

Граничні часові нормативи можуть не дотримуватися в разі наявності достатніх підстав вважати, що особи, товари й транспортні засоби комерційного призначення переміщуються через державний кордон України з порушенням митних правил, іншого законодавства, а також у разі затримання цих осіб, товарів і транспортних засобів комерційного призначення унаслідок виявлених порушень.

Одним із напрямків організації митного контролю є розробка і затвердження Технологічних схем митного контролю товарів та транспортних засобів, що переміщуються через митний кордон України різними видами транспорту.

Так, постановою КМУ від 21.05.2012 № 451 «Питання пропуску через державний кордон осіб, автомобільних, водних, залізничних та повітряних транспортних засобів перевізників і товарів, що переміщуються ними» затверджено типові технологічні схеми митного контролю автомобільних, водних, залізничних та повітряних транспортних засобів а також товарів, що переміщуються ними ⁵.

Слід відмітити, що типовими технологічними схемами митного контролю товарів та транспортних засобів у пунктах пропуску через державний кордон передбачено, що митний контроль товарів та транспортних засобів у різних пунктах пропуску здійснюється виключно органами митного контролю відповідно до законодавства, вибірково, у формах та обсязі, що визначені на підставі результатів системи управління ризиками.

Попереднє повідомлення митних органів про намір ввезти товари на митну територію України.

⁵ Питання пропуску через державний кордон осіб, автомобільних, водних, залізничних та повітряних транспортних засобів перевізників і товарів, що переміщуються ними [Електронний ресурс] : постанова [прийн. КМУ від 21 травня 2012 р № 451] – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/451-2012-%D0%BF>

Відповідно до ст. 194 МКУ, у разі ввезення товарів на митну територію України декларант або уповноважена ним особа попередньо повідомляють орган доходів і зборів, у зоні діяльності якого товари будуть пред'явлені для митного оформлення, про намір ввезти ці товари.

Попереднє повідомлення про намір ввезти товари на митну територію України здійснюється шляхом надання органу доходів і зборів, в зоні діяльності якого товари будуть пред'явлені для митного оформлення, попередньої митної декларації або іншого документа, що може використовуватися замість митної декларації відповідно до ст. 94 МКУ.

Попереднє повідомлення може здійснюватися у формі електронних документів. Формат таких документів, кодування символів, засоби пересилання визначаються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову і митну політику.

Згідно із ст. 335 МКУ, під час надання органу доходів і зборів попереднього повідомлення про намір здійснити переміщення товарів, транспортних засобів комерційного призначення через митний кордон України до нього подаються такі документи та/або відомості, у тому числі засобами інформаційних технологій:

- 1) для ввезення товарів на митну територію України:
 - а) заява встановленої форми про намір здійснити ввезення товарів на митну територію України (попереднє повідомлення або попередня митна декларація);
 - б) відомості про найменування, обсяг (кількість) та вартість товарів, які планується ввезти на митну територію України;
 - в) вид транспорту, яким планується здійснити ввезення товарів на митну територію України;
 - г) назва пункту пропуску через державний кордон України (органу доходів і зборів), через який планується ввезення товарів;
 - г) відомості про документи, що підтверджують дотримання встановлених відповідно до закону заборон та/або обмежень щодо пропуску товарів через митний кордон України;
- 2) для вивезення товарів з митної території України - митна декларація на товари або супровідні документи на товари у ви-

РОЗДІЛ 3. Розвиток системи управління ризиками у напрямі її застосування в пунктах пропуску автомобільного сполучення...

падках, встановлених МКУ, які подаються органу доходів і зборів для митного контролю⁶.

Вимоги щодо попереднього інформування передбачені також постановами КМУ^{7,8}.

Про в'їзд (прибуття) у пункт пропуску осіб, транспортних засобів інформація подається органу охорони державного кордону і органу доходів і зборів уповноваженими представниками адміністрації порту, аеропорту (аеродрому), прикордонної залізничної станції (за лежно від виду сполучення та характеру транспортних перевезень) чи перевізників (авіакомпаній, інших транспортних організацій), які здійснюють рейсові або позарейсові (чартерні) перевезення⁹.

Надання митниці інформації про намір ввезти товари на митну територію України є вкрай важливим. Попередня інформація, надана суб'єктом ЗЕД, використовується митними органами для здійснення на її основі аналізу та оцінювання ризиків, ще до здійснення фактичної операції та визначення наперед ступеню ризику, яку вона несе. Це, в першу чергу, вигідно представникам бізнесу, оскільки скоротиться час на прийняття митницею рішень щодо необхідних форм та обсягів контролю, що, відповідно сприятиме скороченню часу на здійснення митного контролю та оформлення.

На сьогодні, за сприяння Європейської економічної комісії Організації Об'єднаних Націй, в зоні діяльності Південної митниці та портів Одеської області впроваджується пілотний проект «Єдине вікно – локальне рішення». В рамках цього проекту вико-

⁶ Митний кодекс України [Електронний ресурс] : закон України [прийнято Верховною Радою 13.03.2012 № 4495-VI]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/4495-17>.

⁷ Питання пропуску через державний кордон осіб, автомобільних, водних, залізничних та повітряних транспортних засобів перевізників і товарів, що переміщуються ними [Електронний ресурс] : постанова [прийн. Кабінетом Міністрів України 21 травня 2012 р № 451] – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/451-2012-%D0%BF>

⁸ Про затвердження Порядку переміщення товарів у пунктах пропуску через державний кордон, що розташовані на території морських портів України, під час контейнерних перевезень у прямому змішаному сполученні [Електронний ресурс] : постанова [прийн. Кабінетом Міністрів України 02.04.2009 р. № 320]. – Режим доступу : <http://minrd.gov.ua/zakonodavstvo/mitne-zakonodavstvo/postanovi/62438.html>

⁹ Питання пропуску через державний кордон осіб, автомобільних, водних, залізничних та повітряних транспортних засобів перевізників і товарів, що переміщуються ними [Електронний ресурс] : постанова [прийн. Кабінетом Міністрів України 21 травня 2012 р № 451]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/451-2012-%D0%BF>

ристання в електронному вигляді інформації і документів про товари, прийняті для перевезення у контейнерах у порт призначення на митній території України, буде здійснюватися за допомогою Єдиної інформаційної системи портового співтовариства. На постійній основі відбуватиметься обмін даними між Єдиною інформаційною системою та Єдиною автоматизованою інформаційною системою Держмитслужби України в узгодженому форматі¹⁰.

Таким чином, робота митних органів в цьому напрямку триває. Але дуже важливим є розуміння представниками бізнесу, що добровільне надання якісної і повної попередньої інформації про товари та транспортні засоби, що є об'єктами експортно-імпорتنих операцій – це можливість для них прискорити власні бізнес-процеси за рахунок тісної співпраці із митними органами. Така співпраця вигідна для обох сторін. Як бізнес, так і митні органи, використовуючи попередню інформацію, можуть здійснювати ефективно та грамотне планування своєї роботи.

Також слід розглянути ще низку положень щодо технологій митного контролю в пунктах пропуску. Після в'їзду (прибуття) у пункт пропуску декларант, уповноважена ним особа або перевізник заявляє про готовність до контролю і пред'являє посадовим особам органу охорони державного кордону і органу доходів і зборів документи, встановлені МКУ, нормативно-правовими актами та міжнародними договорами (особисті, на транспортний засіб і товари)¹¹.

Особи, транспортні засоби і товари пропускаються через державний кордон після здійснення, відповідно до вимог нормативно-правових актів з питань прикордонного, митного контролю, у разі автомобільного сполучення – контролю за міжнародними перевезеннями пасажирів і товарів автомобільними транспортними засобами, у разі повітряного сполучення – контролю на

¹⁰ Про вдосконалення використання інформаційних технологій при здійсненні митних формальностей у портах [Електронний ресурс] : лист [видан. ДП «Одеський морський торговельний порт» та Державною митною службою України № 18-4/338 (№ 11.1/1.2-12.1/5764) від 22.05.2012 р.]. – Режим доступу : <http://www.customs.com.ua/php/document.php?ISN=54770>).

¹¹ Питання пропуску через державний кордон осіб, автомобільних, водних, залізничних та повітряних транспортних засобів перевізників і товарів, що переміщуються ними [Електронний ресурс] : постанова [прийн. Кабінетом Міністрів України 21 травня 2012 р № 451] – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/451-2012-%D0%BF>

РОЗДІЛ 3. Розвиток системи управління ризиками у напрямі її застосування в пунктах пропуску автомобільного сполучення...

безпеку, у разі морського, річкового та поромного сполучення – контролю суден з метою забезпечення безпеки плавання.

У випадках, встановлених законодавством, товари пропускаються через державний кордон після здійснення посадовими особами органів виконавчої влади, на які відповідно до законодавства покладено здійснення санітарно-епідеміологічного, ветеринарно-санітарного, фітосанітарного, екологічного, радіологічного контролю та контролю за переміщенням культурних цінностей, зазначених видів державного контролю¹².

В інших випадках санітарно-епідеміологічний, ветеринарно-санітарний, фітосанітарний, екологічний контроль окремих товарів та контроль за переміщенням культурних цінностей, що ввозяться на митну територію України (у тому числі з метою транзиту), в пунктах пропуску здійснюється посадовими особами органів доходів і зборів у формі попереднього документального контролю відповідно до Порядку здійснення попереднього документального контролю в пунктах пропуску через державний кордон України, затвердженого постановою КМУ від 05.10.2011 № 1030¹³.

У разі в'їзду (прибуття) осіб, транспортних засобів і ввезення товарів в Україну здійснення їх контролю розпочинається прикордонним контролем і закінчується митним контролем, у разі виїзду (вивезення) товарів з України – розпочинається митним контролем і закінчується прикордонним контролем.

Особливості здійснення органами охорони державного кордону та митними органами окремих процедур контролю та їх складових елементів (перевірка документів, огляд транспортних засобів, митний контроль, митне оформлення) визначені Технологією прикордонного та митного контролю у пунктах пропуску через державний кордон для автомобільного сполучення, затвердженою спільним наказом Адміністрації державної при-

¹² Питання пропуску через державний кордон осіб, автомобільних, водних, залізничних та повітряних транспортних засобів перевізників і товарів, що переміщуються ними [Електронний ресурс] : постанова [прийн. Кабінетом Міністрів України 21 травня 2012 р № 451]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/451-2012-%D0%BF>

¹³ Деякі питання здійснення державного контролю товарів, що переміщуються через митний кордон України [Електронний ресурс] : постанова [прийн. Кабінетом Міністрів України 05.10.2011 р № 1030]ю – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1031-2011-%D0%BF>

кордонної служби України та Державної митної служби України від 11.06.2008 №505/642¹⁴. Технологія визначає особливості здійснення органами охорони державного кордону та органами доходів і зборів окремих процедур контролю та їх складових елементів (перевірка документів, огляд транспортних засобів, митний контроль, митне оформлення) у рамках реалізації визначених законодавством компетенції та повноважень. При цьому зміст процедур контролю визначається чинним законодавством України.

Аналіз нормативно-правової бази показує, що на даний час нормативне регулювання застосування системи управління ризиками в пунктах пропуску передбачене тільки в частині загального визначення необхідності її застосування при здійсненні митного контролю, разом з тим, нормативно-правові акти, які б визначали чіткий порядок застосування системи управління ризиками, в тому числі, у пунктах пропуску для автомобільного сполучення, наразі відсутні.

Разом з тим, Держмитслужба України уже намагалась врегулювати це питання. Так, з метою забезпечення єдиного підходу до проведення митного контролю та митного оформлення особистих речей, товарів і транспортних засобів, що переміщуються у пунктах пропуску через державний кордон для автомобільного сполучення, а також єдиного порядку дій посадових осіб органів доходів і зборів при їх проведенні, була розроблена Інструкція із здійснення митного контролю та митного оформлення в пунктах пропуску через державний кордон для автомобільного сполучення (далі – Інструкція), затверджена наказом Держмитслужби України від 14.12.2010 № 1473¹⁵. Проте даний наказ скасовано розпорядженням КМУ від 15.02.2012 № 103-р¹⁶.

¹⁴ Про затвердження Технології прикордонного та митного контролю у пунктах пропуску через державний кордон для автомобільного сполучення [Електронний ресурс] : наказ [затв. Адміністрацією Державною прикордонною служби України та Державною митною службою України № 505/642 від 11.06.2008 р.] Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1133-03>

¹⁵ Про затвердження Інструкції із здійснення митного контролю та митного оформлення в пунктах пропуску через державний кордон для автомобільного сполучення [Електронний ресурс] : наказ [затв. Державною митною службою України № 1473 від 14.12.2010 р.] Режим доступу : <http://zakon.nau.ua/doc/?code=v1473342-10>

¹⁶ Про скасування деяких наказів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади [Електронний ресурс] : розпорядження [прийн. Кабінетом Міністрів України 15.02.2012 р. № 103-р] Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/103-2012-%D1%80>.

РОЗДІЛ 3. Розвиток системи управління ризиками у напрямі її застосування в пунктах пропуску автомобільного сполучення...

В рамках цієї Інструкції посадові особи митних органів, до службових обов'язків яких відповідно до їх посадових інструкцій належать конкретні функції, права та обов'язки із здійснення митного контролю, митного оформлення та пропуску через митний кордон України предметів і транспортних засобів, що переміщуються у пунктах пропуску, мали здійснювати аналіз та оцінку ризиків, у тому числі з використанням електронних профілів ризику, включених до відповідних програмно-інформаційних комплексів Держмитслужби України (автоматизованої системи аналізу та управління ризиками), документальних профілів ризику.

В Інструкції чітко прописано механізм виконання митних процедур, згенерованих автоматизованою системою аналізу та управління ризиками.

Відповідний механізм спрямований на створення сприятливих умов для суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності шляхом чіткої регламентації дій посадових осіб митних органів під час застосування автоматизованої системи аналізу та управління ризиками при здійсненні митного контролю та митного оформлення товарів в пунктах пропуску. Так, наприклад, в Інструкції визначено умови та порядок прийняття рішення про невиконання визначених модулем автоматизованої системи аналізу та управління ризиками заходів митного контролю. Це дозволяє уникнути необґрунтованих затримок митного оформлення, у разі, якщо модулем автоматизованої системи аналізу та управління ризиками сформовано заходи, виконання яких є неможливим чи недоцільним з визначених у Інструкції причин.

Так, відповідно до пункту 2.16.2 Інструкції, «обов'язкова» митна процедура не може виконуватись, якщо:

1) виконання митної процедури неможливе (залежно від виду чи характеристики товару, від наявності відповідних технічних засобів, від можливості пред'явлення товару до митного контролю тощо);

2) виконання митної процедури недоцільне (очікуваний ефект від виконання митної процедури не перевищує затрат ресурсів митних органів на виконання митної процедури або вико-

нання митної процедури може призвести до значної необґрунтованої затримки митного оформлення);

3) вказівки щодо виконання митної процедури суперечать вимогам інших нормативно-правових актів з питань митної справи;

4) умови щодо можливого невиконання митної процедури визначені іншими нормативно-правовими актами з питань митної справи, в тому числі щодо встановлення митними органами до підприємства рівня довіри.

Наразі, у зв'язку з прийняттям нової редакції МКУ від 13.03.2012 № 4495-VI, Держмитслужбою України було підготовлено проект Інструкції із здійснення митного контролю та митного оформлення в пунктах пропуску через державний кордон для автомобільного сполучення (проект наказу Мініфіну).

Очікуваними результатами затвердження даного нормативно-правового акта є узгодження послідовності дій посадових осіб митних органів, а також їх взаємодії з посадовими особами інших державних контрольних органів під час здійснення митного контролю, митного оформлення та пропуску через митний кордон України автомобільних транспортних засобів, особистих речей і товарів, що переміщуються у пунктах пропуску через державний кордон для автомобільного сполучення.

Відповідно до Плану діяльності Міністерства доходів і зборів України з підготовки проектів регуляторних актів у сфері господарської діяльності на 2014 рік, в IV кварталі 2014 року було заплановано підготовку проекту наказу Міністерства доходів і зборів України «Про затвердження Інструкції зі здійснення митного контролю та митного оформлення у пунктах пропуску через державний кордон для автомобільного сполучення» з метою удосконалення здійснення контрольних процедур у пунктах пропуску через державний кордон України.

Розглянемо схему здійснення митного контролю автомобільних транспортних засобів перевізників і товарів, що переміщуються ними, у пунктах пропуску через державний кордон з використанням двоканальної системи митного контролю (рис. 3.1).

РОЗДІЛ 3. Розвиток системи управління ризиками у напрямі її застосування в пунктах пропуску автомобільного сполучення...



Рис. 3.1 – Схема проведення митного контролю товарів, транспортних засобів з використанням двоканальної системи митного контролю

Відповідно до Типової технологічної схеми здійснення митного контролю автомобільних транспортних засобів перевізників і товарів, що переміщуються ними, у пунктах пропуску через державний кордон, затвердженої Постановою КМУ від 21 травня 2012 р. № 451, митний контроль автомобільних транспортних засобів і товарів здійснюється виключно митними органами відповідно до законодавства, вибірково, у формах та обсязі, що визначені на підставі результатів системи управління ризиками.

Під час митного контролю та митного оформлення автомобільних транспортних засобів і товарів митні органи у пунктах пропуску здійснюють:

- реєстрацію прибуття автомобільних транспортних засобів і товарів на митну територію України або їх вибуття з митної території України;
- перевірку комплектності документів, необхідних для митного контролю та митного оформлення автомобільних транспортних засобів і товарів відповідно до заявленого митного режиму, а також відомостей, зазначених у цих документах;
- облік та реєстрацію автомобільних транспортних засобів і товарів, результатів їх митного контролю та митного оформлення;
- контроль за дотриманням установлених законодавством строків тимчасового ввезення автомобільних транспортних засобів і товарів на митну територію України або їх тимчасового вивезення з митної території України;
- контроль за дотриманням установлених законодавством умов здійснення транзиту автомобільних транспортних засобів і товарів митною територією України;
- застосування у випадках, установлених законодавством, заходів гарантування доставки автомобільних транспортних засобів і товарів до митниць призначення;
- контроль за дотриманням вимог законодавства, якими встановлено заборони або обмеження стосовно переміщення автомобільних транспортних засобів і окремих видів товарів через митний кордон України;
- аналіз та оцінку ризиків, у тому числі з використанням документальних профілів ризику або електронних профілів

РОЗДІЛ 3. Розвиток системи управління ризиками у напрямі її застосування в пунктах пропуску автомобільного сполучення...

ризиком, включених до відповідних програмно-інформаційних комплексів Держмитслужби;

- митний огляд (огляд та переогляд автомобільних транспортних засобів і товарів, ручної поклажі та багажу, особистий огляд громадян);

- контроль за проведенням установлених законодавством державних видів контролю, яким підлягають автомобільні транспортні засоби і товари, в пунктах пропуску та визначенням форм їх проведення (попередній документальний контроль посадовою особою органу доходів і зборів або державний контроль посадовими особами відповідних контролюючих органів);

- прийняття рішення про вжиття заходів, необхідних для забезпечення додержання законодавства з питань митної справи під час переміщення автомобільних транспортних засобів і товарів через митний кордон України;

- взаємодію з іншими державними контрольними органами під час проведення встановлених законодавством необхідних для автомобільних транспортних засобів і товарів видів контролю;

- нарахування митних платежів, передбачених законодавством під час митного контролю та митного оформлення автомобільних транспортних засобів і товарів у пунктах пропуску, а також контроль за повнотою їх стягнення;

- оформлення встановлених законодавством митних документів за результатами митного контролю та митного оформлення автомобільних транспортних засобів і товарів;

- ідентифікацію автомобільних транспортних засобів і товарів у випадках та порядку, встановлених законодавством;

- прийняття рішення щодо пропуску або відмови у пропуску автомобільних транспортних засобів і товарів на митну територію України або за межі митної території України, випуску товарів.

Митний контроль автомобільних транспортних засобів і товарів у пунктах пропуску здійснюється шляхом застосування таких форм митного контролю:

- перевірка документів та відомостей, які відповідно до законодавства надаються органам доходів і зборів під час переміщення автомобільних транспортних засобів і товарів через митний кордон України;
- митний огляд (огляд та переогляд автомобільних транспортних засобів і товарів, огляд та переогляд ручної поклажі та багажу, особистий огляд громадян);
- усне опитування громадян та посадових осіб підприємств;
- облік автомобільних транспортних засобів і товарів;
- взяття проб (зразків) товарів;
- використання службових собак, технічних та спеціальних засобів контролю;
- подання запитів до інших державних органів, установ та організацій, уповноважених органів іноземних держав для встановлення автентичності документів, наданих митним органам.

Переміщення та митний контроль автомобільних транспортних засобів і товарів у пунктах пропуску здійснюється з використанням двоканальної системи, на смугах руху, визначених для переміщення автомобільних транспортних засобів за їх типами, з урахуванням вимог законодавства щодо декларування та оподаткування автомобільних транспортних засобів і товарів (у разі неможливості розмежування смуг руху - у визначених місцях режимних зон пунктів пропуску - боксах поглибленого огляду, на оглядових майданчиках тощо).

Смуги руху, позначені символами зеленого кольору («зелений коридор»), призначені для переміщення товарів в обсягах, що не підлягають оподаткуванню митними платежами, не підпадають під встановлені законодавством заборони або обмеження щодо ввезення на митну територію України або вивезення за межі цієї території і не підлягають письмовому декларуванню. Декларування автомобільних транспортних засобів і товарів здійснюється шляхом вчинення дій.

Смуги руху, позначені символами червоного кольору («червоний коридор»), призначені для переміщення всіх інших автомобільних транспортних засобів і товарів.

РОЗДІЛ 3. Розвиток системи управління ризиками у напрямі її застосування в пунктах пропуску автомобільного сполучення...

Особа, яка здійснює переміщення автомобільних транспортних засобів і товарів через митний кордон України, самостійно обирає смугу руху («зелений» або «червоний» коридор) для проходження митного контролю.

Митний контроль автомобільних транспортних засобів і товарів, що переміщуються смугами руху, позначеними символами зеленого кольору («зелений коридор»), у пункті пропуску здійснюється у спрощеному порядку, з однією зупинкою автомобільного транспортного засобу на смузі руху та, як правило, без виходу з нього водія та пасажирів.

Посадова особа органу охорони державного кордону безпосередньо в процесі здійснення паспортного контролю інформує посадову особу митного органу про громадян, які в'їжджають в Україну частіше одного разу протягом однієї доби.

Митний контроль автомобільних транспортних засобів і товарів, що переміщуються смугами руху, позначеними символами червоного кольору («червоний коридор»), у пункті пропуску здійснюється за трьома етапами.

Перший етап - попередні операції.

Для здійснення митного контролю декларант, уповноважена ним особа або перевізник надають посадовій особі митного органу документи, визначені МКУ. На прийнятих документах проставляється відбиток штампа «Під митним контролем». Після цього здійснюється перевірка комплектності наданих документів, цілісності накладеного митного забезпечення, а також загальний огляд автомобільних транспортних засобів і товарів.

Другий етап - здійснення інших видів контролю.

Відповідно до переліку товарів, що підлягають державному контролю (у тому числі у формі попереднього документального контролю) у разі переміщення їх через митний кордон України, та поданих товаросупровідних (товаротransпортних) документів посадова особа митного органу визначає вид (види) державного контролю та форму його проведення (попередній документальний контроль посадовою особою митного органу або державний контроль посадовими особами відповідних контролюючих органів).

Контроль за міжнародними перевезеннями пасажирів і товарів автомобільними транспортними засобами здійснюється посадовою особою органу митного контролю в частині та у порядку, визначеному законодавством.

Третій етап - закінчення митного контролю.

Митний контроль та митне оформлення автомобільних транспортних засобів і товарів закінчується після здійснення всіх передбачених законодавством видів контролю щодо цих автомобільних транспортних засобів і товарів.

Посадова особа органу доходів і зборів за результатами системи управління ризиками у порядку, визначеному Міндоходів, приймає рішення про проведення огляду автомобільних транспортних засобів і товарів, що перебувають під митним контролем, ручної поклажі та багажу, і обсяг його проведення.

Огляд автомобільних транспортних засобів і товарів, ручної поклажі та багажу може здійснюватися посадовими особами митних органів разом з органом охорони державного кордону із залученням посадових осіб інших контролюючих органів, які здійснюють визначені законодавством види державного контролю у пунктах пропуску, за ініціативою посадових осіб органу доходів і зборів або зазначених державних контролюючих органів відповідно до вимог законодавства та міжнародних договорів України.

У разі виявлення пошкодження або втрати митного забезпечення, накладеного на автомобільні транспортні засоби і товари, чи за наявності інших видимих ознак можливого несанкціонованого доступу до товарів, що перебувають під митним контролем, а також за наявності достатніх підстав вважати, що переміщення таких автомобільних транспортних засобів і товарів через митний кордон України здійснюється поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю, у тому числі в разі отримання відповідної інформації від правоохоронних органів, може проводитися переогляд автомобільних транспортних засобів і товарів.

Про результати огляду та переогляду автомобільних транспортних засобів і товарів, ручної поклажі та багажу складається акт за формою, встановленою Мінфіном.

РОЗДІЛ 3. Розвиток системи управління ризиками у напрямі її застосування в пунктах пропуску автомобільного сполучення...

Після здійснення інших видів контролю митні органи згідно із законодавством справляють митні платежі, що підлягають сплаті в пунктах пропуску.

За результатами митного контролю підрозділи митного оформлення приймають одне з таких рішень про:

- проведення митного оформлення автомобільних транспортних засобів і товарів відповідно до вимог законодавства і заявленого митного режиму та надання дозволу на їх пропуск через митний кордон України;
- пропуск або відмову в пропуску та митному оформленні автомобільних транспортних засобів і товарів через митний кордон України та повернення їх на територію суміжної держави;
- затримання автомобільних транспортних засобів і товарів для передачі на склад органу доходів і зборів для зберігання.

Рішення митними органами приймається, як правило, протягом однієї доби.

Підсумовуючи, пропонуємо розглянути питання щодо обсягів товаропотоків, які переміщуються через державний кордон України (табл. 3.4).

Наведена в табл. 3.4 інформація сформована на основі форм звітності № ДМС–7 «Звіт про кількість пропущених через митний кордон України транспортних засобів і вантажів», надання яких до Департаменту митних інформаційних технологій та статистики передбачено наказом Держмитслужби від 20.02.2012 № 117 «Про затвердження форм звітності Держмитслужби України на 2012 р. і Табеля форм звітності Держмитслужби України»¹⁷. Проаналізувавши наведену інформацію, доцільно відмітити зростаючу динаміку обсягів транспортних потоків через пункти пропусків на державному кордоні України. Понад 71000 транспортних засобів перетинають митний кордон України щодня. З них 79 % – автомобільні транспортні засоби (в тому числі 83 % легкових автомобілів).

¹⁷ Про затвердження форм звітності Держмитслужби України на 2012 рік і Табеля форм звітності Держмитслужби України [Електронний ресурс] : наказ [затв. Державною митною службою України № 117 від 20.02.2012 р] Режим доступу : <http://zakon.nau.u.gov.ua/?uid=1075.1.281&title=%D7%C0%D1%D2%C8%CD%C0%20%C4%D0%D3%C3%CO>

**УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ В МИТНІЙ СПРАВІ:
ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ТА ВІТЧИЗНЯНА ПРАКТИКА**

Таблиця 3.4

Обсяги транспортних потоків через пункти пропуску на державному кордоні України в розрізі видів транспорту за 9 місяців 2011 та 2012 рр., од.

Показники	Пропущено	Вантаїв разом	Вантаїв пасажирських	Вантаїв вантажних	Морських суден		Річкових суден		Автомобілів				Інші транспортні засоби	Всього	Пропущено вантажів, тис. т.	
					всього	в т.ч. українських	всього	в т.ч. українських	легкових	вантажних	автотсів	всього				
2012	з України	1992990	258103	1734887	15045	5361	7085	1112	6358618	1081598	167146	7607362	53634	72154	9748270	163778,2
	в т.ч. транзит	473322	53458	419864	17	0	0	0	145073	252137	13548	410758	0	1774	885871	48343,7
	в Україну	1889032	257930	1631102	15395	5396	7382	1418	6377067	1165834	167457	7710358	58922	60991	9742080	86795,4
2011	з України	633101	53050	580051	11	0	0	0	128035	264151	13451	405637	11	3352	1042112	39791,5
	в т.ч. транзит	3883022	516033	3365989	30440	10757	14467	2530	12735685	2247432	334603	15317720	112556	133145	19490350	250573,6
	в Україну	2061333	282328	1779005	15503	5733	8079	1878	6010117	894411	140174	7044702	49026	25859	9204502	156808,5
2011	з України	478783	53326	425457	55	31	9	0	110035	224257	9671	343963	1	1002	823813	52836,8
	в т.ч. транзит	2004812	283032	1721780	15704	5763	8287	1986	6055234	922824	139282	7117340	48632	26122	9220897	102502,0
	в Україну	715349	53692	661657	108	0	0	0	107191	235104	10196	352491	0	2624	1070572	56585,5
Відхилення	Всього	4066145	565360	3500785	31207	11496	16366	3864	12065351	1817235	279456	14162042	97658	51981	18425399	259310,4
	абсолютне, од	-184123	-49327	-134796	-767	-739	-1899	-1334	670334	430197	55147	1155678	14898	81164	1064951	-8737
	відносне, %	-5	-9	-4	-2	-6	-12	-35	6	24	20	8,2	15,3	156	6	-3
Середній щоденний рух	14168	1883	12285	111	39	53	9	46481	8202	1221	55904	411	486	71133	915	

РОЗДІЛ 3. Розвиток системи управління ризиками у напрямі її застосування в пунктах пропуску автомобільного сполучення...

Враховуючи ці цифри та той факт, що форми та обсяги митних формальностей визначаються на підставі результатів застосування системи управління ризиками, варто зазначити, що за сучасних умов особливо актуальним є питання розвитку системи управління ризиками саме в напрямі її застосування в пунктах пропуску автомобільного сполучення, зокрема, в частині впровадження автоматизованих систем аналізу та управління ризиками при переміщенні за смугами руху «червоного» та «зеленого» коридорів. Це дозволить прискорити переміщення товарів та транспортних засобів через пункти пропуску за рахунок реалізації принципу вибірковості митного контролю за результатами застосування системи управління ризиками, сконцентрувавши увагу на товарах та транспортних засобах, які належать до групи підвищеного ризику.

3.2. Стан застосування системи управління ризиками під час митного контролю в пунктах пропуску автомобільного сполучення

Аналізуючи стан застосування системи управління ризиками при митному контролі в автомобільних пунктах пропуску, варто відмітити, що у листопаді 2012 р. було введено в експлуатацію модуль АСАУР в пунктах пропуску через державний кордон для автомобільного сполучення, що входить до модуля «Журнал пункту пропуску» автоматизованої системи митного оформлення «Інспектор-2006»¹⁸. Необхідно зазначити, що функціональний модуль «Журнал пункту пропуску» використовується для реєстрації та обліку транспортних засобів, що переміщуються через митний кордон України у пунктах пропуску з використанням смуг руху

¹⁸ Про експлуатацію модуля АСАУР в пунктах пропуску через державний кордон для автомобільного сполучення [Електронний ресурс] : наказ [затв. Державною митною службою України № 683 від 28.11.2012 р.]. – Режим доступу : <http://document.ua/pro-ekspluataciyu-modulja-asaur-v-punktah-propusku-cherez-de-doc123606.html>

«червоний коридор», результатів їх митного контролю та митного оформлення, отримання оперативної інформації щодо їх місцезнаходження та часу перебування у зоні митного контролю, формування реєстрів транспортних засобів, що перебувають під митним контролем під час приймання-передання змін підрозділів митного оформлення. Основне завдання модуля АСАУР – на підставі всіх введених до модуля АСАУР профілів ризику (призначених для застосування в пунктах пропуску) здійснити оцінку ризику у пункті пропуску та видати інспекторові повідомлення із вказівками щодо форм митного контролю. Оцінка ризику повинна здійснюватись після внесення в модуль «Журнал пункту пропуску» АСМО «Інспектор-2006» всіх необхідних даних.

Перевіряється відповідність даних про переміщення (що містяться в записах модуля «Журнал пункту пропуску» АСМО «Інспектор-2006») індикаторам ризику, визначеним у профілі ризику, що імплементовані до модуля АСАУР.

Особливість автоматизації оцінки ризику за допомогою модуля АСАУР в пунктах пропуску обумовлена тим, що, на відміну від прийняття до митного оформлення МД (коли дані до електронної копії митної декларації вносяться декларантом), дані про переміщення до модуля «Журнал пункту пропуску» вносяться посадовою особою митниці. Тому автоматизований запуск оцінки ризику неможливий, необхідний сигнал від посадової особи про те, що необхідні дані внесені і можна здійснити оцінку ризику. Таким чином, оцінка ризику модулем АСАУР повинна здійснюватись після натискання відповідної кнопки, після чого змінювати внесені дані було б неможливо. Тому після першого натискання кнопки має видаватись повідомлення для інспектора щодо підтвердження правильності та повноти внесених даних і неможливості їх подальшої зміни.

Результат оцінки ризику модулем АСАУР відображається у вигляді переліку митних формальностей (рис. 3.2), який містить:

1) код та назву митної формальності згідно з Класифікатором митних формальностей, що можуть бути визначені за результатами застосування системи управління ризиками, що затверджується Міністерством фінансів України;

РОЗДІЛ 3. Розвиток системи управління ризиками у напрямі її застосування в пунктах пропуску автомобільного сполучення...

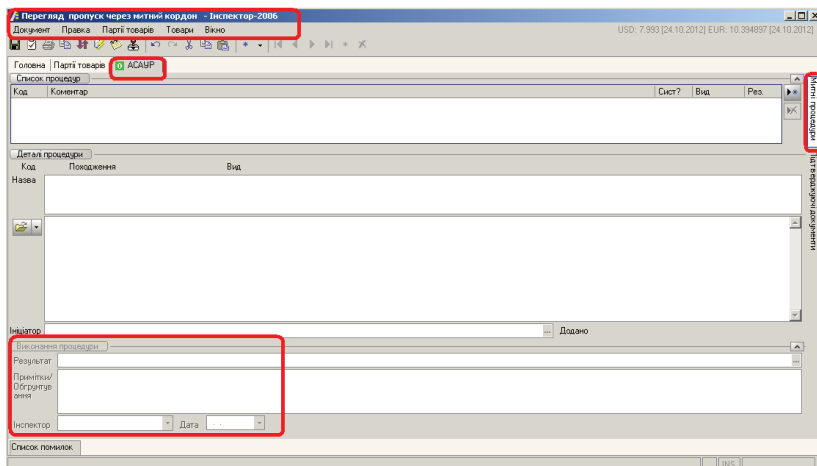


Рис. 3.2 – Екранна форма головного вікна модуля АСАУР в пунктах пропуску через державний кордон для автомобільного сполучення

2) вид митної формальності (обов'язкова, обов'язкова за умови, у разі необхідності);

3) інструктивне повідомлення до митної формальності (містить уточнення, інструкції чи пояснення, які стосуються застосування митної формальності, за потреби – уточнення про товари чи інші умови, за яких застосування митної формальності є обов'язковим).

Перелік митних формальностей може також не містити жодних вказівок або містити лише інструктивне повідомлення, без зазначення митної формальності.

Сформовані АСАУР вказівки повинні здійснюватись посадовими особами митниці при проведенні митного контролю та митного оформлення в пункті пропуску автомобільного сполучення, з урахуванням виду митної формальності та інструктивного повідомлення до митної формальності та відповідно до нормативно-правових актів, що регулюють порядок проведення митного контролю та митного оформлення товарів і транспортних засобів.

Передбачається внесення з допомогою АСМО «Інспектор-2006» таких відомостей про результати виконання митних формальностей, визначених АСАУР:

1) код результату виконання митної формальності згідно з Класифікатором митних формальностей, що можуть бути визначені за результатами застосування системи управління ризиками, що затверджується Міністерством фінансів України. При цьому для кожної митної формальності може бути зазначено один результат із переліку, визначеного для відповідної формальності (екранна форма для вибору коду результату наведена на рис. 3.6);

2) дата фактичного виконання митної формальності або дата прийняття рішення щодо її невиконання;

3) прізвища, ініціали посадових осіб, які здійснили митну формальність, або посадової особи, яка прийняла рішення про її невиконання;

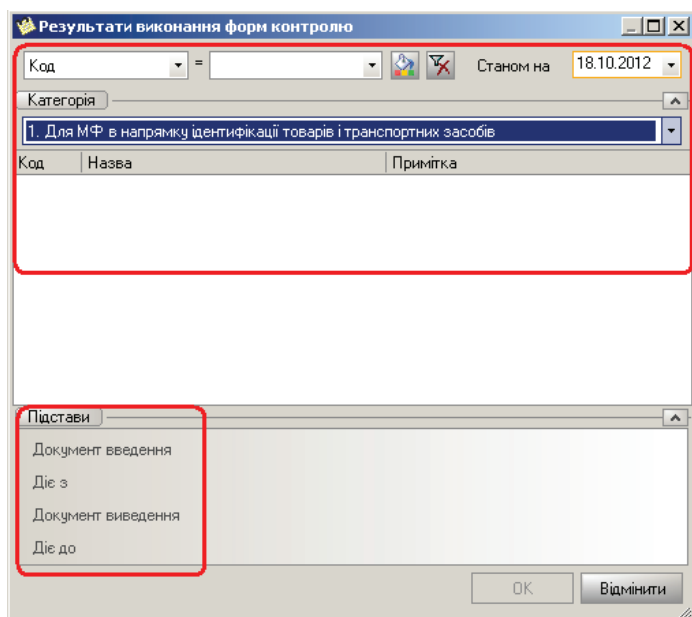


Рис. 3.3 – Екранна форма внесення коду результату виконання митної формальності

РОЗДІЛ 3. Розвиток системи управління ризиками у напрямі її застосування в пунктах пропуску автомобільного сполучення...

4) додаткова інформація про результати виконання митної формальності, яку посадова особа вважає за доцільне зазначити (детальніше описати результат, вказати на проблемні питання при застосуванні митної формальності тощо) – зазначається, як правило, за потреби, однак заповнення цієї графи може бути визначено обов'язковим згідно з Класифікатором результатів виконання митних формальностей, що можуть бути визначені за результатами застосування системи управління ризиками;

5) реквізити підтверджувальних документів – у разі, якщо такі передбачені згідно з Класифікатором результатів виконання митних формальностей, що можуть бути визначені за результатами застосування системи управління ризиками, а саме:

- код документа згідно з Класифікатором документів, затвердженим Міністерством фінансів України;
- дата та номер документа;
- додаткова інформація про документ, яку посадова особа вважає за доцільне зазначити (уточнити назву, дані про видавця документа тощо) – зазначається за потреби.

Екранна форма для внесення реквізитів підтверджувальних документів наведена на рис. 3.4.

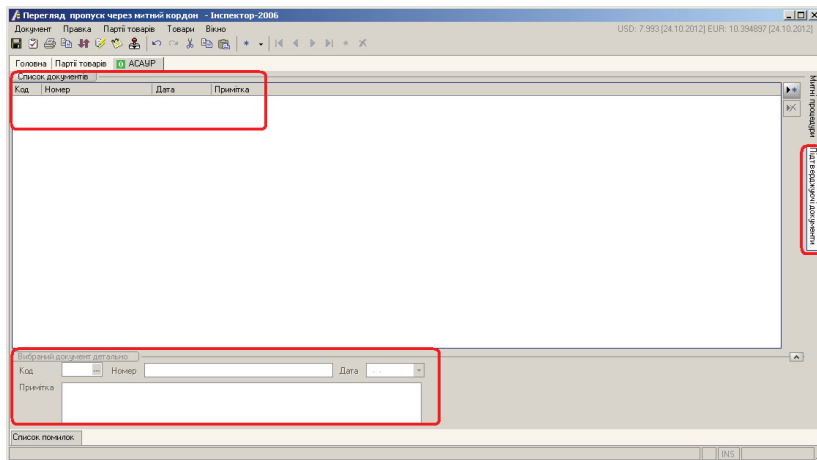


Рис. 3.4 – Екранна форма внесення реквізитів підтверджуючих документів

З метою уточнення роботи модуля АСАУР в пунктах пропуску через державний кордон для автомобільного сполучення в рамках модуля «Журнал пункту пропуску» та удосконалення відповідного програмного забезпечення при функціонуванні модуля АСАУР прикордонним митницям на етапі тестового застосування, було запропоновано ¹⁹:

- зазначити проблемні питання, які виникають при роботі модуля АСАУР;

- надати пропозиції щодо вдосконалення роботи модуля АСАУР.

Більшість проблемних питань та зауважень до роботи модуля АСАУР в пунктах пропуску через державний кордон для автомобільного сполучення, що надійшли від митниць (Чопська, Луганська, Львівська, Чернігівська Сумська, Східна) стосувались технічних недоліків при програмній реалізації модуля. Зокрема, митницями порушені такі важливі питання:

1) необхідність модифікації даних (внесення додаткової інформації), що містяться у модулі «Журнал пункту пропуску» АСМО «Інспектор-2006», після проведення перевірки модулем АСАУР. Наприклад, результати попереднього документального контролю, митного огляду тощо. Під час проведення митного контролю та митного оформлення попередній документальний контроль проводиться до здійснення перевірки з застосуванням модуля АСАУР в пунктах пропуску через державний кордон для автомобільного сполучення, проте за результатами спрацювання модуля (наприклад: потреба в проведенні митного огляду) можлива ситуація, коли при митному огляді встановлено пошкодження пакування товару, тоді попередній документальний контроль переривається та залучаються фахівці суміжних служб²⁰. Існує необхідність введення в АСМО «Інспектор-2006» окремого по-

¹⁹ Щодо модуля АСАУР в пунктах пропуску [Електронний ресурс] : лист [видан. Департаментом боротьби з контрабандою, аналізу ризиків та протидії корупції № 20/1-12/02341 –ЕП від 07.03.2012].

²⁰ Деякі питання здійснення попереднього документального контролю в пунктах пропуску через державний кордон України [Електронний ресурс] : постанова [прийн. Кабінетом Міністрів України № 1030 від 05.10.2011] // Ліга – Закон.

РОЗДІЛ 3. Розвиток системи управління ризиками у напрямі її застосування в пунктах пропуску автомобільного сполучення...

вноваження на модифікацію «Журналу пункту пропуску» після перевірки АСАУР з протоколюванням таких дій.

2) впровадження модуля АСАУР в пунктах пропуску через державний кордон для автомобільного сполучення потребує внесення деяких змін до функціонального модуля «Диспетчер зони митного контролю» АСМО «Інспектор-2006».

Викладені вище та інші проблемні питання потребують внесення необхідних змін до відповідних програмно-інформаційних комплексів профільними підрозділами.

Разом з цим, митниціями (Чопська, Львівська, Сумська) порушено низку важливих питань, які стосуються, в першу чергу, організаційних аспектів процесу митного контролю та митного оформлення та, можливо, потребують оновлення та вдосконалення нормативно-правової бази з цих питань. Зокрема, митниціями порушено такі важливі питання:

1) після оформлення документу контролю за переміщенням товарів та транспортних засобів доставки за допомогою спеціального програмно-інформаційного комплексу ЄАІС, здійснюється занесення інформації до модуля «Журнал пункту пропуску» АСМО «Інспектор-2006», після чого проводиться перевірка вантажу через модуль АСАУР, коли фактично даний товар вже є оформленим у митному відношенні.

2) при використанні модуля АСАУР в пунктах пропуску через державний кордон для автомобільного сполучення на постійній основі, враховуючи, що обсяг інформації в АСМО «Інспектор-2006» буде достатнім для здійснення автоматизованого «закриття» факту пропуску (в тому числі документів контролю за переміщенням товарів та транспортних засобів) в ЄАІС, було б доцільно здійснювати внесення відміток в ЄАІС в автомобільних пунктах пропуску виключно засобами АСМО «Інспектор-2006», не використовуючи при цьому програмно-інформаційний комплекс «Контроль за доставкою вантажів» ЄАІС.

Порушені питання потребують прийняття рішення щодо черговості використання програмно-інформаційного комплексу ЄАІС «Контроль доставки вантажів» та модуля «Журнал пункту пропуску» АСМО «Інспектор-2006» (для чого необхідне залучен-

ня фахівців профільних підрозділів та можливого вдосконалення нормативно-правової бази з питань організації митного контролю в пунктах пропуску через державний кордон для автомобільного сполучення).

Слід зазначити, що частина окреслених проблемних питань була усунута у 2012 р. під час доопрацювання відповідного програмного модуля до його введення в експлуатацію²¹. Незважаючи на позитивні зрушення, система управління ризиками в пунктах пропуску автомобільного сполучення потребує вироблення практичних кроків щодо її розвитку та удосконалення.

3.3. Заходи щодо розвитку системи управління ризиками в пунктах пропуску автомобільного сполучення

Побудова системи управління ризиками для застосування у пунктах пропуску через державний кордон України передбачає створення відповідних систем в автомобільних, морських, залізничних, авіаційних пунктах пропуску, а також систем контролю як за торговим, так і неторговим обігом.

Якщо ризик можливо перевірити вже після надходження до митниці призначення (а це в більшості випадків), доцільним є управління ризиками при оформленні МД, щоб уникнути затримок на кордоні. Разом із цим оцінка ризику в пунктах пропуску доцільна, коли²²:

- наявні ризики, що товар, який переміщується з порушеннями митного законодавства (не задекларований, приховуваний від митного контролю тощо), не буде доставлений до митниці

²¹ Наказ Держмитслужби від 28.11.2012 № 683 «Про експлуатацію модуля АСАУР в пунктах пропуску через державний кордон для автомобільного сполучення».

²² Булана В.В. Управління ризиками під час митного контролю в пунктах пропуску / В.В. Булана // Митна політика та актуальні проблеми економічної безпеки України на сучасному етапі (економіко-управлінські, правові, інформаційно-технічні, гуманітарні аспекти): Матеріали міжнародної науково-практичної конференції. – Дніпропетровськ: АМСУ, 2012. – С. 263 – 265.

РОЗДІЛ 3. Розвиток системи управління ризиками у напрямі її застосування в пунктах пропуску автомобільного сполучення...

призначення. Сюди ж можна віднести і спроби нелегального переміщення людей;

- товар, що переміщується, становить небезпеку для суспільства чи навколишнього середовища, і необхідно не допустити ввезення такого товару в Україну (шкідливі небезпечні речовини, відходи, наркотичні засоби тощо);

- об'єкти митного контролю доступні тільки в пунктах пропуску (переміщення товарів і транспортних засобів громадянами, переміщення порожніх транспортних засобів тощо).

У кожному випадку є свої особливості застосування системи управління ризиками, які залежать від структури доступної підрозділам митного оформлення інформації, наявних технологій митного контролю, використовуваного програмного забезпечення для митного оформлення та інших чинників.

Разом із цим, у всіх випадках для оцінки ризиків в пунктах пропуску необхідні достатні і зручна для аналізу інформація про переміщення, а також час, щоб цю інформацію обробити та прийняти відповідні рішення з управління ризиками, тобто щодо форм та обсягу контролю.

Для забезпечення якісного аналізу ризиків у пунктах пропуску у світовій практиці застосовують наступні шляхи²³:

- *покращення взаємодії* з іншими контролюючими органами в пунктах пропуску (в першу чергу, прикордонними органами), митними органами інших країн, а також з адміністраціями транспортних вузлів (портів, аеропортів), учасниками зовнішньоекономічної діяльності (зокрема, шляхом застосування інституту уповноваженого економічного оператора);

- *отримання завчасної (попередньої) інформації* про переміщення за визначений строк до його прибуття в пункт пропуску, а в певних випадках – до його завантаження у країні відправлення.

Всесвітній банк також пропонує підходи для впровадження управління ризиками, що є вигідними як для митниць, так і для

²³ Булана В.В. Управління ризиками під час митного контролю в пунктах пропуску / В.В. Булана // Митна політика та актуальні проблеми економічної безпеки України на сучасному етапі (економіко-управлінські, правові, інформаційно-технічні, гуманітарні аспекти): Матеріали міжнародної науково-практичної конференції. – Дніпропетровськ: АМСУ, 2012. – С. 263 – 265.

представників приватного сектору. Метою цих практик є досягнення балансу між прагненнями бізнесу та спрощення торгівлі із безпекою на кордоні.

Є велика кількість методів, які дозволяють досягнути такого балансу. Вони включають²⁴:

- *попереднє інформування та обробку даних*. Попередня обробка інформації може бути здійснена заздалегідь. Так, наприклад, у США Ініціатива безпечних контейнерів (U. S. Container Security Initiative) забезпечує подання маніфесту за 24 години до відправки судна. Конвенція Міжнародної Морської Організації про Спрощення морських перевезень дозволяє подавати такий маніфест в електронному вигляді до митної адміністрації порту призначення;

- *відокремлення функцій випуску товарів у вільний обіг та завершення митного оформлення*. Це дозволяє здійснювати випуск товарів у вільний обіг до завершення їх митного оформлення;

- *спрощення митних формальностей для уповноважених економічних операторів*. Ще один метод, який дозволяє підтримувати належний рівень балансу між спрощенням та контролем, – це впровадження спрощених або спеціальних митних процедур для окремих, попередньо визначених торгових операторів, так званих уповноважених економічних операторів, які визнані такими, що виконують вимоги митного законодавства та не можуть нести підвищеного ризику;

- *безпека митних платежів та податків*. Цей метод передбачає надання фінансової гарантії за усіма поставками одночасно, які здійснюються надійним торговим оператором, замість надання забезпечення за кожною окремою імпоротною транзакцією;

- *контроль, що базується на аудиті*. Як уже зазначалось вище, перевірка бухгалтерських записів після митного оформлення є більш ефективною, аніж проведення фізичних оглядів у пункті пропуску на кордоні, що потребує значних часових затрат. Правильність визначення митної вартості, класифікації та похо-

²⁴ Handbook of Best Practices at Border Crossings: A Trade and Transport Facilitation Perspective. – OSCE, UNECE, 2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.osce.org/eea/88200>.

РОЗДІЛ 3. Розвиток системи управління ризиками у напрямі її застосування в пунктах пропуску автомобільного сполучення...

дження для митних цілей можуть бути перевірені пізніше шляхом проведення аудиторської перевірки працівниками органів митного контролю на підприємстві.

Усі вищезгадані елементи є важливими для здійснення ефективного управління ризиками, однак, першочерговим завданням для побудови та вдосконалення системи управління ризиками у пунктах пропуску є налагодження процесу отримання попередньої інформації про товари та транспортні засоби до їх прибуття у пункт пропуску на кордоні. Така інформація повинна використовуватись підрозділами митного оформлення для здійснення аналізу та оцінювання ризиків з метою попереднього (до прибуття у пункт пропуску) виокремлення товарів та транспортних засобів, що несуть підвищений ризик.

Слід також зупинитись на практичних аспектах побудови систем управління ризиками відповідно до специфіки пунктів пропуску.

У 2012 р. розпочато застосування модуля АСАУР в пунктах пропуску через державний кордон для автомобільного сполучення («червоний коридор»). Модуль АСАУР реалізований як частина модуля «Журнал пункту пропуску» АСМО товарів та інших предметів «Інспектор-2006».

Окрім вдосконалення уже існуючих напрацювань, необхідно приділяти увагу подальшому розвитку систем управління ризиками в пунктах пропуску. З цією метою, доцільно виділити наступні перспективні напрямки її удосконалення:

- для пунктів пропуску автомобільного сполучення - впровадження модуля АСАУР в пунктах пропуску для автомобільного сполучення («зелений коридор»);
- для пунктів пропуску залізничного, морського та авіаційного сполучення – впровадження відповідних систем управління ризиками для кожного типу пункту пропуску.

Окрім цього, для повної реалізації можливостей системи управління ризиками у пунктах пропуску, необхідно розглянути питання щодо розробки системи управління ризиками не тільки за вантажними, а й за пасажирськими переміщеннями. Для роботи у цьому напрямку важливим є налагодження дієвої вза-

ємодії із прикордонними органами як на центральному рівні, так і на рівні окремих пунктів пропуску. За таких умов доцільним є розгляд питання щодо розробки спільних інструментів та/або заходів з управління ризиками із іншими контролюючими органами в пунктах пропуску. Такі принципи взаємодії передбачені і в Концепції інтегрованого управління кордонами²⁵.

При обговоренні питань подальшого вдосконалення систем управління ризиками у пунктах пропуску необхідно також зупинитись на можливості здійснення неавтоматизованого аналізу та оцінки ризиків у пунктах пропуску. Такий аналіз та оцінка має здійснюватись посадовими особами органів доходів і зборів шляхом застосування неавтоматизованих інструментів з управління ризиками (переліки індикаторів ризику, документальні профілі ризику).

Оскільки питання застосування системи управління ризиками у пунктах пропуску є досить новим напрямком роботи для посадових осіб, треба приділяти значну увагу підвищенню їх кваліфікації. Це передбачає проведення тренінгів, семінарів, інших заходів, які сприятимуть зміні підходів до здійснення митного контролю у пунктах пропуску та підвищення його ефективності, шляхом зміни філософії роботи як кожної посадової особи, так і Міністерства доходів і зборів України в цілому.

Відповідно до рекомендацій ЄС²⁶, деякі митні адміністрації створюють спеціальні підрозділи з управління ризиками, які інколи називають центрами орієнтування (targeting centers). Створення таких центрів націлювання є вкрай важливим для досягнення основної мети застосування системи управління ризиками, а саме досягнення балансу між сприянням торгівлі та забезпеченням належного рівня контролю. Завданням таких центрів є моніторинг попередньо відібраних за допомогою автоматизованих систем управління ризиками переміщень та експертна

²⁵ Про схвалення Концепції інтегрованого управління кордонами [Електронний ресурс] : розпорядження [прийн. Кабінетом Міністрів України від 27.10.2010 № 2031-р.] // Ліга – Закон.

²⁶ Handbook of Best Practices at Border Crossings: A Trade and Transport Facilitation Perspective. – OSCE, UNECE, 2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.osce.org/eea/88200>.

РОЗДІЛ 3. Розвиток системи управління ризиками у напрямі її застосування в пунктах пропуску автомобільного сполучення...

оцінка того, наскільки високий ризик становить кожне окреме переміщення. До таких центрів орієнтування залучаються найбільш досвідчені працівники за різними напрямками роботи, залежно від специфіки товарів та пунктів пропуску.

Існує декілька варіантів створення центрів орієнтування в Україні. Перший варіант передбачає створення центрів орієнтування у кожній митниці, другий – створення декількох центрів націлювання за регіональним принципом (до компетенції кожного такого центру віднесено роботу митниць у декількох регіонах (областях)). Третім варіантом є створення декількох центрів орієнтування за профільним принципом (до компетенції кожного такого центру віднесено роботу певного типу пунктів пропуску (автомобільні, залізничні, авіаційні, морські пункти пропуску)). Також можливе комбінування зазначених підходів.

Отже, подальший розвиток системи управління ризиками у напрямі її застосування у пунктах пропуску через митний кордон України передбачає низку заходів, які можна розділити на такі напрями:

- удосконалення нормативно-правового регулювання щодо управління ризиками, в тому числі в пунктах пропуску;
- побудову автоматизованих систем управління ризиками в пунктах пропуску;
- підвищення кваліфікації та навчання посадових осіб пунктів пропуску у напрямку здійснення управління ризиками, методичне забезпечення з питань аналізу та управління ризиками;
- створення центрів націлювання для забезпечення більш точної оцінки ризику посадовими особами та забезпечення контролю із застосуванням системи управління ризиками у випадках, коли відсутні можливості автоматизованого контролю;
- удосконалення технологій митного контролю та відповідної нормативно-правової бази для налагодження процесу отримання попередньої інформації про товари та транспортні засоби до їх прибуття у пункт пропуску на кордоні;
- налагодження дієвої взаємодії з іншими контролюючими органами в пунктах пропуску, митними органами інших країн, а також з адміністраціями транспортних вузлів (портів, аеро-

портів), учасниками зовнішньоекономічної діяльності (зокрема, шляхом застосування інституту уповноваженого економічного оператора).

Використання системи управління ризиками в пунктах пропуску через митний кордон України є дуже важливим. Але, окрім застосування уже визначених інструментів з управління ризиками та реалізації відповідних заходів, необхідною є й активна позиція щодо актуалізації та доповнення уже існуючих інструментів.

Сам термін аналізу передбачає розбір певної цілісної інформації на складові частини з подальшим їх вивченням. Після детального вивчення складових частин та їх характеристик можна зробити висновки про початковий предмет.

Таким чином, уся інформація, яка надходить або наявна у пункті пропуску про виявлені та потенційні порушення митного законодавства може бути проаналізована та декомпанована на складові частини. Для цілей управління ризиками аналіз такої інформації здійснюється з метою пошуку конкретних індикаторів ризику, які можуть сигналізувати про можливі порушення митного законодавства. При цьому, кожна складова інформації може бути окремим індикатором ризику.

Після того, як індикатори певного ризику визначені, необхідно проаналізувати їх характер. Якщо мова йде про персоналізований індикатор (конкретний транспортний засіб, суб'єкт зовнішньоекономічної діяльності, особа), то його доцільно контролювати із використанням такого інструменту, як орієнтування. Якщо визначений індикатор є загальним (наприклад, товар, що використовується у якості товару прикриття, наявність виправлень в товаросупровідних документах), то тут можливе використання різних інструментів з управління ризиками. Так, якщо індикатор ризику може бути проконтрольований в автоматизованому режимі, то необхідно розглянути питання щодо підготовки пропозицій для розробки електронного профілю ризику автоматизованої системи аналізу та управління ризиками та направлення цих пропозицій до центрального підрозділу з координації застосування системи управління ризиками. Прикладом індикатора ризику, що може бути проконтрольований в автома-

РОЗДІЛ 3. Розвиток системи управління ризиками у напрямі її застосування в пунктах пропуску автомобільного сполучення...

тизованому режимі є товар, що використовується у якості товару прикриття.

Коли мова йде про індикатори ризику, що можуть бути проконтрольовані в автоматизованому режимі, слід також пам'ятати про можливість регіональних профілів ризику. Якщо виявлений індикатор ризику стосується напряму контролю, за яким діє регіональний профіль ризику, то такий індикатор ризику може бути проконтрольований шляхом надання пропозицій щодо доповнення даним індикатором відповідного регіонального профілю ризику.

Щодо індикаторів ризику, які не можуть бути проконтрольовані в автоматизованому режимі, то для контролю таких індикаторів можуть бути використані переліки індикаторів ризику або документальні профілі ризику. Різниця між ними полягає у тому, що перелік індикаторів – документ, що може містити перелік незалежних один від одного індикаторів ризику, які можуть сигналізувати про ризик порушення митного законодавства. Навіть одного індикатора ризику з переліку може бути достатньо для того, щоб ризик вважався високим (наприклад, наявність очевидних виправлень у товаросупровідних документах або ознаки несанкціонованого доступу до вантажного відсіку транспортного засобу, що переміщує товари). Щодо документального профілю ризику, то ризик вважається високим тоді, коли виконуються умови одночасно за всіма індикаторами ризику, зазначеними у ньому.

Разом з тим, інколи можливе використання одночасно декількох інструментів управління ризиками для недопущення або мінімізації ризику.

Візьмемо для прикладу аналіз уже виявленого правопорушення.

У пункті пропуску виявлено переміщення товарів із приховуванням від митного контролю шляхом використання товарів прикриття. Після проведення відповідного аналізу інформації, що наявна у пункті пропуску, було виявлено, що даний транспортний засіб переміщувався з періодичністю раз на тиждень, переважно в нічний час, із певним асортиментом товарів. Водночас, було виявлено ще декілька транспортних засобів, що переміщуються з такою ж періодичністю, в нічний час і з подібним асор-

тиментом товарів. При подальшому аналізі було виявлено, що усі ці транспортні засоби належать одній компанії-перевізнику.

У даному випадку товари прикриття можуть бути поставлені на контроль за допомогою профілів ризику автоматизованої системи аналізу та управління ризиками. Для цього готуються відповідні пропозиції та направляються до центрального підрозділу з координації застосування системи управління ризиками. Для зменшення селективності профілів ризику, рекомендується також сформулювати пропозиції щодо застосування випадкового відбору за цими профілями ризику (наприклад, за результатами аналізу частоти переміщень визначених товарів прикриття, запропонувати орієнтовну частку перевірок при переміщенні таких товарів).

Щодо окремих транспортних засобів та компанії-перевізника, то вони можуть бути проконтрольовані шляхом підготовки та введення в дію орієнтувань як за компанією в цілому, якщо це доцільно (майже всі транспортні засоби даної компанії-перевізника, що переміщуються у даному пункті пропуску – підозрілі), так і за конкретним транспортним засобом.

Разом з тим, слід завжди пам'ятати про оцінку ризиків з метою раціонального використання ресурсів підрозділу митного оформлення та підвищення ефективності митного контролю. Після здійснення аналізу та оцінки ризиків необхідно здійснити їх ранжування, тобто визначити ті, які несуть високий ризик і потребують заходів невідкладного реагування, і ті, які поки що не несуть суттєвої загрози, але їх необхідно контролювати (наприклад, шляхом здійснення моніторингу ситуації).

Таким чином, наявний інструментарій з управління ризиками є досить гнучким і, при відповідальному ставленні до здійснення аналітично-пошукової роботи та якісного проведення митного контролю, може забезпечувати високу результативність митного контролю у пунктах пропуску.

З метою підвищення ефективності функціонування модуля АСАУР в пунктах пропуску через державний кордон для автомобільного сполучення, реалізованого в модулі «Журнал пункту

РОЗДІЛ 3. Розвиток системи управління ризиками у напрямі її застосування в пунктах пропуску автомобільного сполучення...

пропуску» («червоний коридор») АСМО «Інспектор-2006», необхідно реалізувати такі заходи:

- забезпечення можливості перевірки за АСАУР даних, що вносяться до модулю «Журнал пункту пропуску», до моменту митного оформлення транспортного засобу та документу контролю за переміщенням товарів за допомогою відповідного програмно-інформаційного комплексу ЄАІС. Реалізація такої можливості дозволить посадовим особам в пунктах пропуску спочатку здійснювати оцінку ризику модулем АСАУР, а вже потім здійснювати формальності щодо внесення відміток про пропуск транспортного засобу через митний кордон України;

- забезпечення можливості модифікації даних про окремі митні формальності (внесення додаткової інформації до модуля «Журнал пункту пропуску»), після проведення перевірки модулем АСАУР;

- забезпечення можливості виводу інформації про наявні орієнтування після спрацювання відповідного профілю ризику АСАУР та модуля «Орієнтування» АСМО «Інспектор - 2006» одноразово (в одному вікні) для уникнення дублювання інформації;

- у разі формування вказівок АСАУР, забезпечення можливості внесення до функціонального модуля «Диспетчер зони митного контролю» АСМО «Інспектор - 2006» до процедури «Підготовка до митного оформлення» підрозділ «Опрацювання результатів АСАУР» (що дозволить протоколювати тривалість цього етапу митного контролю).

Доопрацювання та вдосконалення програмного забезпечення для застосування системи управління ризиками у пунктах пропуску з використанням смуг руху «червоний коридор» дозволить підвищити рівень автоматизації процесу митного контролю та митного оформлення під час пропуску товарів та транспортних засобів через державний кордон України. Однак, необхідно зазначити, що наведений вище перелік заходів щодо вдосконалення модуля АСАУР, не є вичерпним. Існує низка проблемних питань, вирішення яких шляхом доопрацювання програмного забезпечення неможливе, оскільки для цього необхідне вдосконалення нормативно-правової бази здійснення митного контро-

лю та митного оформлення в пунктах пропуску через державний кордон для автомобільного сполучення.

Наступним кроком для розвитку системи управління ризиками в пунктах пропуску є розробка і впровадження модуля АСАУР в пунктах пропуску через державний кордон України для автомобільного сполучення з використанням смуг руху «зелений коридор».

Нижче наведено пропозиції щодо розробки відповідного програмного забезпечення. Реалізація модуля АСАУР повинна базуватись на таких основних положеннях:

1) модуль АСАУР надбудовується над функціональним модулем «Пасажирський пункт пропуску» АСМО «Інспектор - 2006» чи вбудовується в нього;

2) основне завдання модуля АСАУР – на підставі всіх уведених до модуля АСАУР профілів ризику здійснити оцінку ризику у пункті пропуску за смугами руху «зелений коридор», та видати посадовій особі повідомлення із вказівками щодо митних формальностей;

3) оцінка ризику повинна здійснюватись після внесення в модуль «Пасажирського пункту пропуску» АСМО «Інспектор - 2006» всіх необхідних даних.

Екранна форма головної вкладки модуля «Пасажирський пункт пропуску» для внесення даних про переміщення «зеленим коридором» наведена на рис. 3.5.

Вхідними даними для модуля АСАУР є:

1) дані функціонального модуля «Пасажирський пункт пропуску» АСМО «Інспектор-2006» (відображено на рис. 3.5):

зальна інформація про переміщення:

- підрозділ (код підрозділу митного оформлення, в якому відбувається переміщення);

- напрямок переміщення;

- тип смуги;

- дата і час початку митного оформлення;

- дата і час завершення митного оформлення;

РОЗДІЛ 3. Розвиток системи управління ризиками у напрямі її застосування в пунктах пропуску автомобільного сполучення...

Електронний журнал пасажирського ПП

Головна | Протокол | Зображення | **АСАУР**

Переміщення

Підрозділ

Напрямок: Вїзд в Україну

Тип: Зелений коридор

Інформація про транспортний засіб

Номер

Країна

Марка

Модель

VIN-код

Додаткова інформація

П.І.Б водія

Адреса водія

Кількість осіб

№ ОНП

Пропуск скасовано

Причина

Контр. талон

Примітки

OK Відмінити

Рис. 3.5 – Екранна форма головного вікна «Пасажирського пункту пропуску» для внесення даних

інформація про транспортний засіб:

- реєстраційний номер транспортного засобу;
- країна реєстрації транспортного засобу (літерний код альфа-2 країни згідно з Класифікатором країн світу);
- марка транспортного засобу;
- модель транспортного засобу;
- VIN-код;

додаткова інформація (інформація про водія, пасажирів тощо):

- П.І.Б. водія;
- адреса водія;
- кількість осіб у транспортному засобі;
- номер особистої номерної печатки посадової особи;

2) бази даних митниці;

3) бази даних довідників;

4) інші бази даних.

Необхідно реалізувати перевірку відповідності інформації, яка міститься в записах модуля «Пасажирський пункт пропуску» АСМО «Інспектор-2006» індикаторам ризику, що містяться в профілях ризику, імплементованих до модуля АСАУР.

В основному вікні модуля необхідно створити окрему вкладку для застосування АСАУР (пропозиції щодо інтерфейсу відображення такої вкладки зображено на рис. 3.6).

Так само, як і під час програмної реалізації модуля АСАУР в «Журналі пункту пропуску» АСМО «Інспектор-2006» дані про переміщення до модуля «Пасажирський пункт пропуску» вносяться посадовою особою митниці. Тому автоматизований запуск оцінки ризику є неможливим, необхідний сигнал від посадової особи про те, що необхідні дані внесені і можна здійснити оцінку ризику. Таким чином, оцінка ризику здійснюється після натискання відповідної кнопки. Тому доцільно, щоб після натискання кнопки змінювати внесені дані було неможливо, після першого натискання кнопки має видаватись повідомлення для інспектора, щодо підтвердження правильності та повноти внесених даних і неможливості їх подальшої зміни. Таким чином, запускати модуль аналізу ризиків посадова особа пункту пропуску повинна

РОЗДІЛ 3. Розвиток системи управління ризиками у напрямі її застосування в пунктах пропуску автомобільного сполучення...

тільки після внесення всіх необхідних даних у вкладці «Головна» модуля «Пасажирський пункт пропуску».

Пропозиції щодо інтерфейсу екранної форми з вкладкою для запуску та відображення результатів застосування модуля АСАУР наведено на рис. 3.6.

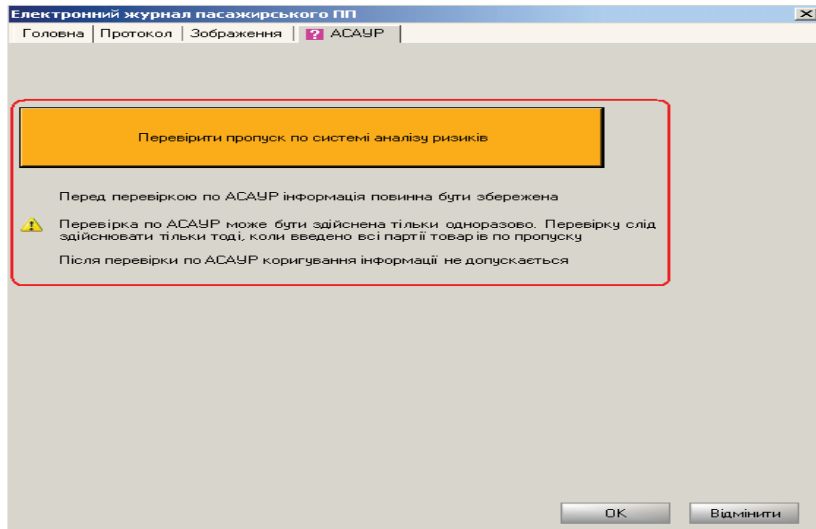


Рис. 3.6 – Екранна форма запуску перевірки АСАУР (макет)

Кожен профіль ризику повинен містити:

- 1) індикатори ризику;
- 2) порядок обчислення ступеня ризику, який залежить від комбінації індикаторів ризику, за якими відібрано об'єкт контролю, та їх значення;
- 3) перелік митних формальностей, які слід здійснити посадовій особі, залежно від ступеня ризику. До кожної митної формальності необхідно зазначити поріг ступеня ризику – мінімальне значення ступеня ризику, при якому застосовуватиметься конкретна митна формальність;
- 4) максимальне числове значення негативної історії та позитивної історії;

При цьому *негативна історія* – числове значення (в межах від 0 до максимально допустимого значення для цієї історії), яке враховується при визначенні ступеня ризику за профілем ризику (у бік підвищення ступеня ризику) і характеризує наявність у певний період порушень митного законодавства, пов'язаних із ризиком, описаним у профілі ризику.

Позитивна історія – числове значення (у межах від 0 до максимально допустимого значення для цієї історії), яке враховується при визначенні ступеня ризику за профілем ризику (у сторону зниження ступеня ризику) і характеризує наявність у певний період фактів митного оформлення, які підтвердили відсутність порушень митного законодавства, описаних у профілі ризику.

Перелік митних формальностей видається посадовій особі у формалізованому вигляді. Залежно від митної формальності, визначеної модулем АСАУР після перевірки даних, визначається колір індикації головного запису в окремому полі модуля «Пасажирський пункт пропуску» АСМО «Інспектор-2006» (табл. 3.5).

Таблиця 3.5

**Колір індикації головного запису
«Пасажирського пункту пропуску»**

Колір індикації запису	Значення
Зелений	Модуль АСАУР не виявив ризику щодо переміщення конкретних транспортних засобів та фізичних осіб. Рішення про потребу застосування окремих митних формальностей посадова особа приймає самостійно
Жовтий	Згідно зі ступенем ризику, виявленого модулем АСАУР, сформовано перелік митних формальностей, які передбачають здійснення документальної перевірки та інших форм контролю, що не потребують митного огляду товарів/транспортних засобів
Червоний	Згідно зі ступенем ризику, виявленого модулем АСАУР, сформовано перелік митних формальностей, які передбачають здійснення форм контролю, що потребують митного огляду товарів/транспортних засобів
Синій	Якщо сформований модулем АСАУР перелік митних формальностей містить лише необов'язкові митні формальності

РОЗДІЛ 3. Розвиток системи управління ризиками у напрямі її застосування в пунктах пропуску автомобільного сполучення...

Якщо посадова особа прийме рішення про потребу здійснення додаткових митних формальностей, то вона вносить відповідні дані про них до «Пасажирського пункту пропуску» АСМО «Інспектор-2006», внаслідок чого колір індикації запису змінюється.

Після внесення посадовою особою результатів виконання усіх митних формальностей на значку з кольором індикації з'являється «галочка» (√).

Процес аналізу даних внесених до «Пасажирського пункту пропуску» АСМО «Інспектор-2006» з метою оцінки ризику поділяється на два основні етапи:

- 1) за кожним профілем ризику;
- 2) узагальнено за окремим переміщенням (записом в функціональному модулі «Пасажирський пункт пропуску»).

Загальну модель оцінки ризику модулем АСАУР за кожним переміщенням наведено на рис. 3.7.

На початку перевірки запис має зелений колір індикації (блок 3 Загальної моделі оцінки модулем АСАУР ризику за переміщенням, наведеної на рис. 3.7).

Наступний етап – перевірка запису за кожним імплементованим профілем ризику. На цьому етапі має перевірятись відповідність даних, внесених до функціонального модулю «Пасажирський пункт пропуску», індикаторам ризику та їх значенням, що містяться в профілі ризику.

Необхідно зауважити, що процедура визначення ступеня ризику та перевірки індикаторів ризику специфічна за кожним профілем ризику. У результаті цих дій визначається чистий ступінь ризику за цим профілем ризику. В разі, якщо чистий ступінь ризику менший від нуля, то перевіряється наступний профіль ризику. Якщо ж чистий ступінь ризику більше нуля, то тривають подальші обчислення. Необхідно врахувати негативну історію, яка в свою чергу фіксується після внесення результатів виконання митних формальностей і проставляння відмітки про завершення митного контролю.

Розрахунок негативної історії здійснюється шляхом вибірки з бази даних результатів виконання митних формальностей, згідно з Класифікатором результатів виконання митних формаль-

УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ В МИТНІЙ СПРАВІ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ТА ВІТЧИЗНЯНА ПРАКТИКА

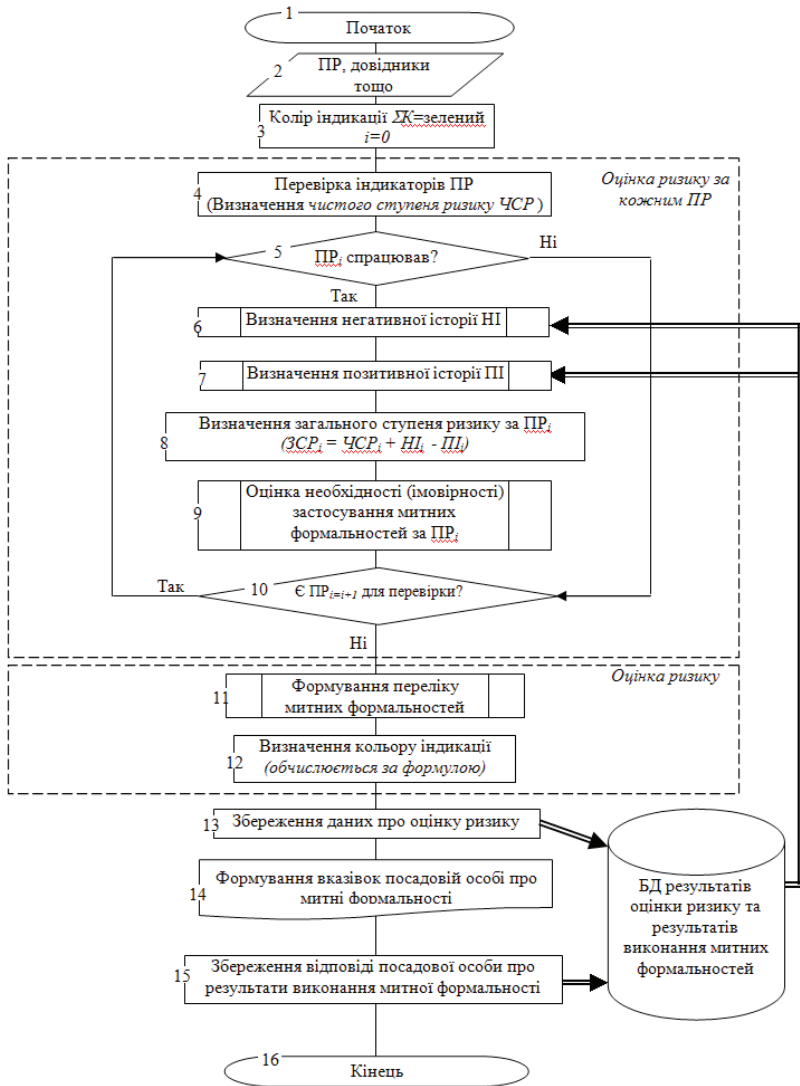


Рис. 3.7 – Загальна модель оцінки ризику модулем АСАУР переміщення

РОЗДІЛ 3. Розвиток системи управління ризиками у напрямі її застосування в пунктах пропуску автомобільного сполучення...

ностей, що можуть бути визначені за результатами застосування системи управління ризиками. Числове значення негативної історії пропонується обчислювати за окремо визначеною формулою залежно від результатів раніше проведених форм контролю за цим профілем ризику. Обчислення позитивної історії базується на фіксації результатів виконання митних формальностей, за якими був визначений ризик, однак, порушень у результаті виконання митних формальностей виявлено не було.

Визначення загального ступеня ризику за i -им профілем ризику (блок 8 загальної моделі) здійснюється за формулою:

$$ЗСР_i = ЧСР_i + НI_i - ПI_i \quad (3.1)$$

Після визначення загального ступеня ризику за профілем ризику визначається ймовірність застосування кожної митної формальності (блок 9 загальної моделі). Якщо загальний ступінь ризику за i -им профілем ризику перевищує або рівний порогу, визначеному для застосування митної формальності, то ймовірність її застосування дорівнює 1 (митна формальність буде зазначена в екранних формах АСМО посадовій особі для виконання). В іншому разі ця ймовірність різко знижується й обчислюється за окремо визначеною формулою.

На етапі формування переліку митних формальностей за окремим переміщенням (записом в «Пасажирському пункті пропуску») (блок 11 загальної моделі) необхідно сформуванати загальний список митних формальностей, який повинен видаватись посадовій особі у вигляді табл. 3.6.

Таблиця 3.6

Загальний перелік митних формальностей

Код митної формальності	Назва митної формальності	Вид митної формальності	Повідомлення до митної формальності
		обов'язкова/ обов'язкова за умови/ у разі потреби	Містить уточнення, вказівки чи пояснення, які стосуються застосування митної формальності

Якщо за результатами перевірки індикаторів ризику окреме переміщення (запис «Пасажирського пункту пропуску») не підпадає під жодний профіль ризику, то доцільно застосувати випадковий відбір. За допомогою генератора випадкових чисел відповідно до визначеної ймовірності, визначається необхідність застосування окремих митних формальностей.

Визначення кольору індикації за записом в функціональному модулі «Пасажирський пункт пропуску» – ΣK (блок 12 загальної моделі) здійснюється шляхом вибору з усіх кольорів індикації митної формальності кольору з максимальним числовим значенням. Колір індикації присвоюється згідно з правилом «зелений < синій < жовтий < червоний» і числове значення його визначається за формулою:

$$\Sigma K = \max_{i=0}^{n-1} \{K_i\}, \quad (3.2)$$

де K_i – значення кольору індикації i -тої митної формальності;
 n – кількість митних формальностей у загальному списку.

Модуль АСАУР повинен зберегти інформацію про результати оцінки ризику за записом в електронному журналі. Ці дані є складовою зворотної інформації модуля АСАУР і потрібні для проведення аналітичної роботи та оцінки ефективності впроваджених профілів ризику.

Необхідно зафіксувати інформацію про спрацювання профілю ризику, наприклад, згідно табл. 3.7.

Таблиця 3.7

**Фіксація необхідної інформації
про спрацювання профілю ризику**

Напрямок переміщення	Код пункту пропуску	Профіль ризику	Дата і час спрацювання профілю ризику	Смуга руху	Номер транспортного засобу	П.І.Б. водія	VIN-код

Наведений вище алгоритм з оцінки ризику дає можливість оптимально відобразити інформацію, яка формується модулем

РОЗДІЛ 3. Розвиток системи управління ризиками у напрямі її застосування в пунктах пропуску автомобільного сполучення...

АСАУР, посадовій особі й уникнути дублювання даних про митні формальності за кожним профілем ризику. Посадовій особі повинна надаватись узагальнена інформація про оцінку ризику за переміщенням по «зеленому коридору»:

- 1) колір індикації запису;
- 2) перелік митних формальностей;
- 3) перелік документів, реквізити яких потрібно навести при записуванні результатів виконання митної формальності. Зазначення таких реквізитів є одним зі способів підтвердження виконання митної формальності.

Посадова особа в пункті пропуску повинна мати можливість роздрукувати перелік митних формальностей.

На наступному етапі необхідно реалізувати збереження відповіді посадової особи про результати виконання митних формальностей згідно з Класифікатором результатів виконання митних формальностей, що можуть бути визначені за результатами застосування системи управління ризиками. При цьому для кожної митної формальності може бути зазначено один результат із переліку, визначеного для відповідної процедури (блок 15 загальної моделі).

Транспортний засіб може бути оформлений за умови, що інспектор вніс усі дані, що вимагаються модулем АСАУР для підтвердження виконання митної формальності. Такими даними за кожною митною формальністю є:

- 1) код результату виконання митної процедури згідно з Класифікатором результатів виконання митних формальностей, що можуть бути визначені за результатами застосування системи управління ризиками. При цьому, для кожної митної формальності може бути зазначено один результат із переліку, визначеного для відповідної формальності;
- 2) дата фактичного виконання митної формальності або дата прийняття рішення щодо її невиконання;
- 3) прізвища, ініціали посадових осіб, які здійснили митну формальність, або посадової особи, яка прийняла рішення про її невиконання;

4) додаткова інформація про результати виконання митної формальності, яку посадова особа вважає за доцільне зазначити (детальніше описати результат, вказати на проблемні питання при застосуванні митної формальності тощо) – зазначається, як правило, за потреби, однак заповнення цієї графи може бути визначено обов'язковим згідно з Класифікатором результатів виконання митних формальностей, що можуть бути визначені за результатами застосування системи управління ризиками. Заповнення графи є обов'язковим, якщо прийнято рішення щодо невиконання митної формальності. У такому випадку до графи заноситься відповідне обґрунтування;

5) реквізити підтверджувальних документів – у разі, якщо такі передбачені згідно з Класифікатором результатів виконання митних формальностей, що можуть бути визначені за результатами застосування системи управління ризиками, а саме:

- код документа згідно з Класифікатором документів, затвердженим Міністерством фінансів України;
- дата та номер документа;
- додаткова інформація про документ, яку посадова особа вважає за доцільне зазначити (уточнити назву, дані про видавця документа тощо) – зазначається за потреби.

Посадова особа може зазначити також митні формальності, які були проведені додатково за цим записом, і відповідно вносити дані про документи за цими митними формальностями та примітки. Ця інформація повинна зберігатися в базі даних митниць та є складовою зворотної інформації модуля АСАУР. Зворотна інформація необхідна для повноцінного, своєчасного аналізу та оцінки спрацювань профілів ризику і, в разі потреби, внесення змін і їх доопрацювання. Зворотна інформація включає в себе такі дані (рис. 3.8):

- результати оцінки ризику:
 - 1) напрямок переміщення;
 - 2) підрозділ митного оформлення;
 - 3) дата і час пропуску;
 - 4) номер транспортного засобу;
 - 5) смуга руху;

РОЗДІЛ 3. Розвиток системи управління ризиками у напрямі її застосування в пунктах пропуску автомобільного сполучення...

- 6) VIN-код;
- 7) код профілю ризику;
- 8) чистий ступінь ризику;
- 9) значення негативної історії;
- 10) значення позитивної історії.

- дані про митні формальності, які були проведені за переміщенням транспортного засобу:

- 1) код митної формальності;
- 2) повідомлення до митної формальності;
- 3) вид митної формальності (обов'язкова, у разі потреби);
- 4) спосіб вибору митної формальності (модулем АСАУР, посадовою особою);
- 5) спосіб вибору митної формальності модулем АСАУР (за ступенем ризику; випадковий відбір);
- 6) результат виконання митної формальності;
- 7) примітка посадової особи про виконання.

Дані з пунктів 6 та 7 повинні фіксуватись після внесення посадовою особою даних про результати виконання митних формальностей, решта даних повинна фіксуватись модулем АСАУР автоматично. Реквізити документів, наведені посадовою особою при записуванні інформації про проведення митної формальності:

- 1) код документа;
- 2) номер документа;
- 3) дата документа.

Зворотна інформація повинна передаватися в автоматизованому режимі до центральної бази даних ЄАІС для проведення аналітичної роботи, оцінки ефективності впроваджених профілів ризику і вдосконалення системи аналізу та управління ризиками.

Для можливості модифікації даних про окремі митні формальності (внесення додаткової інформації до модуля «Пасажирський пункт пропуску»), після проведення перевірки модулем АСАУР, необхідно реалізувати можливість введення в АСМО «Інспектор-2006» окремого повноваження на модифікацію «Пасажирського пункту пропуску» після перевірки АСАУР з прото-

РЕЗУЛЬТАТ ОЦІНКИ РИЗИКУ

*Дані про переміщення (запис головної таблиці
«Пасажирського пункту пропуску»)*

Код профілю ризику

Чистий ступінь ризику

Негативна історія

Позитивна історія

ДОКУМЕНТИ

*Дані про переміщення (запис головної таблиці
«Пасажирського пункту пропуску»)*

Код документа

*Вид документа (обов'язково чи необов'язково його
зазначати)*

Номер документа

Дата документа

МИТНА ФОРМАЛЬНІСТЬ

*Дані про переміщення (запис головної таблиці
«Пасажирського пункту пропуску»)*

Код митної формальності

*Інструктивне повідомлення до митної
формальності*

*Вид митної формальності (обов'язкова
обов'язкова за умови/ у разі необхідності)*

*Спосіб вибору митної процедури (модулем
АСАУР, посадовою особою)*

*Спосіб вибору митної формальності модулем
АСАУР (за ступенем ризику чи випадковий)*

Результат виконання митної формальності

*Відмітка посадової особи про виконання митної
формальності*

Примітка. Курсивом виділено ті дані, які фіксуються автоматично при перевірці даних модулем АСАУР, решта даних – фіксуються після внесення посадовою особою даних про результати виконання митних формальностей.

**Рис. 3.8 – Результати оцінки ризику за переміщенням
(записом в «Пасажирський пункт пропуску»)**

РОЗДІЛ 3. Розвиток системи управління ризиками у напрямі її застосування в пунктах пропуску автомобільного сполучення...

колюванням таких дій. Протокол має містити інформацію щодо користувача, що вніс зміни, та графи, що були змінені. Пропозиції щодо інтерфейсу екранної форми з відображенням автоматичного протоколювання дій посадової особи при роботі з модулем «Пасажирський пункт пропуску» наведена на рис. 3.9.

Дія	Примітка	Створив	Змінено графи	Дата
В'їзд у ЗМК		Pivovarov		26.10.2012 18:57:46
Перевірка АСАУР		Pivovarov		26.10.2012 19:13:37
Модифікація		Pivovarov	Кількість осіб	26.10.2012 19:26:01

Рис. 3.9 – Екранна форма для протоколювання дій посадової особи (макет)

Наведені пропозиції дозволять доопрацювати програмне забезпечення для реалізації модуля АСАУР в пунктах пропуску автомобільного сполучення при переміщенні по «зеленому коридору». Слід зазначити, що у 2013 р. з використанням вищезазначених пропозицій забезпечено програмну реалізацію модуля АСАУР в пунктах пропуску автомобільного сполучення при переміщенні «зеленим коридором». Відповідний програмний модуль введено в експлуатацію та по мірі виявлення проблемних питань здійснюється його доопрацювання.

4. МЕХАНІЗМ ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ ПІД ЧАС МИТНОГО КОНТРОЛЮ В МОРСЬКИХ ПУНКТАХ ПРОПУСКУ

4.1. Дослідження технологій митного контролю та митного оформлення в морських пунктах пропуску в контексті застосування системи управління ризиками

Митний контроль товарів, транспортних засобів у пунктах пропуску через державний кордон України здійснюється відповідно до типових технологічних схем митного контролю, що затверджуються КМУ (затверджені постановою КМУ від 21 травня 2012 р. № 451 «Питання пропуску через державний кордон осіб, автомобільних, водних, залізничних та повітряних транспортних засобів перевізників і товарів, що переміщуються ними»). Також особливості контейнерних переміщень товарів у пунктах пропуску регламентує «Порядок переміщення товарів у пунктах пропуску через державний кордон, що розташовані на території морських портів України, під час контейнерних перевезень у прямому змішаному сполученні», затверджений постановою КМУ від 2 квітня 2009 р. № 320. Крім того, питання, що стосуються правил обслуговування суден і вантажів конкретних портів, регулюються Зведеннями звичаїв окремих морських портів.

Постановою КМУ від 21 травня 2012 р. № 451 визначено Типову технологічну схему здійснення митного контролю водних транспортних засобів перевізників і товарів, що переміщуються ними, у пунктах пропуску через державний кордон. Ця Типова технологічна схема визначає відповідно до МКУ послідовність дій працівників митниць під час здійснення митного контролю водних транспортних засобів перевізників і товарів, що переміщуються ними через митний кордон України, у пунктах пропуску для морського, річкового та поромного сполучення через державний кордон.

РОЗДІЛ 4. Механізм функціонування системи управління ризиками під час митного контролю в морських пунктах пропуску

Митне оформлення та контроль за переміщенням суднового спорядження, суднових запасних частин і припасів здійснюється відповідно до порядку, встановленого Міністерством фінансів України.

Митний контроль водних транспортних засобів і товарів (вантажів) здійснюється виключно митним органом відповідно до законодавства, вибірково, у формах та обсязі, що визначені на підставі результатів системи управління ризиками.

Морський пункт пропуску – частина території морського порту з комплексом споруд, приміщень і технічних засобів, де здійснюються прикордонний, митний та інші види контролю й пропуск через митний кордон України товарів та інших предметів¹.

Здійснення митних формальностей на морському транспорті складається з таких стадій: а) попередні митні операції, що містять етапи: подання заявки на здійснення митного контролю прибуття/вибуття судна, перевірка наявних орієнтувань на судно, подання документів необхідних для митного контролю та оформлення судна; б) митний контроль судна, який містить етапи: документальний контроль, установлення плану огляду судна, безпосередній огляд судна, завершення митного огляду й підведення його підсумків; в) завершення митних процедур і засвідчення поданих документів особистим номерним забезпеченням; г) формування суднової справи. Усі стадії взаємопов'язані і взаємозумовлені (рис. 4.1)². У визначених законодавством випадках митний огляд судна може не проводитись.

Митний контроль в зоні митного контролю на територіях морських портів здійснюється за погодженням з органом охорони державного кордону.

¹ Про затвердження Технологічної схеми митного оформлення товарів та інших предметів, що переміщуються через митний кордон України водними видами транспорту через пункт пропуску Іллічівський морський торговельний порт (ІМТП) [Електронний ресурс]: наказ [затверджено Чорноморською регіональною митницею 04.11.2002 № 733]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ODO20294.html.

² Несторишен І. В. Особливості застосування системи управління ризиками в морських пунктах пропуску / І. В. Несторишен, Т. В. Руда, О. В. Неліпович // Сталий розвиток економіки : Всеукраїнський науково-виробничий журнал. – 2013. – № 4. – С. 299-303.

УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ В МИТНІЙ СПРАВІ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ТА ВІТЧИЗНЯНА ПРАКТИКА

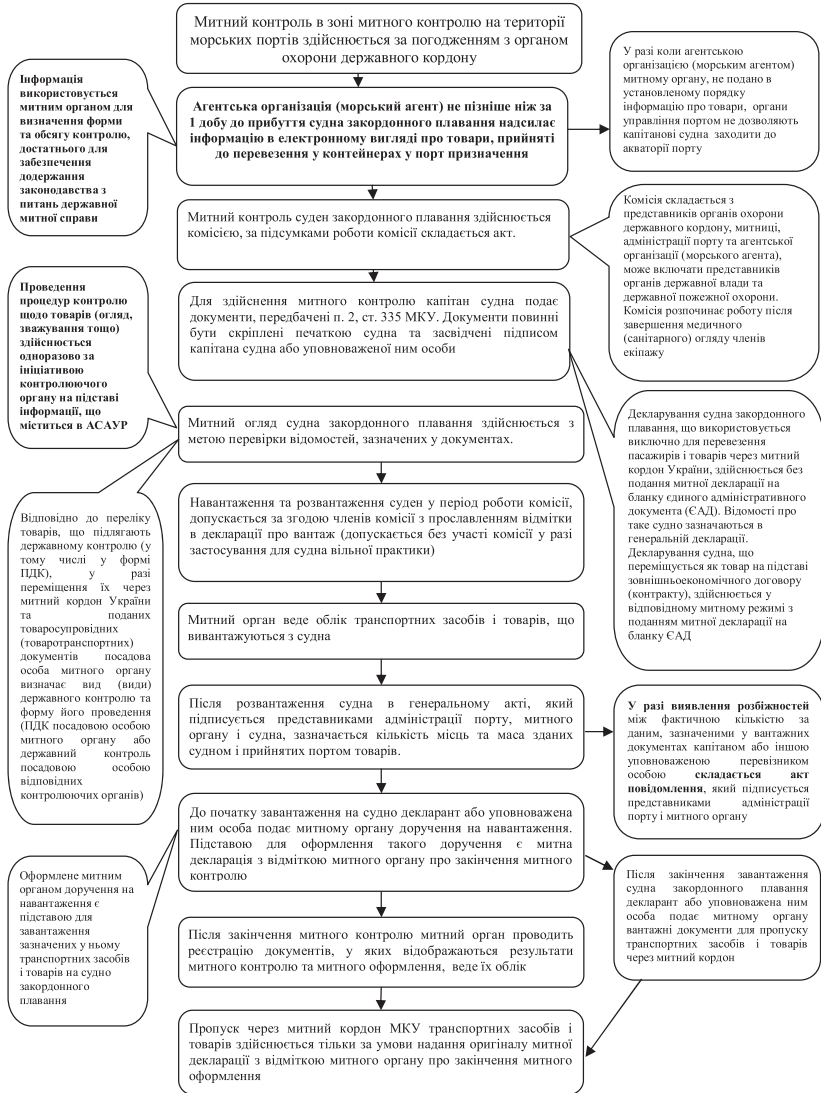


Рис. 4.1 – Схема здійснення митного контролю водних транспортних засобів перевізників і товарів, що переміщуються ними, у пунктах пропуску через державний кордон

РОЗДІЛ 4. Механізм функціонування системи управління ризиками під час митного контролю в морських пунктах пропуску

Відповідно до Типової технологічної схеми, агентська організація (морський агент) зобов'язана не пізніше, ніж за одну добу до прибуття судна закордонного плавання в порт призначення на митній території України подати митниці, в зоні діяльності якої розташований такий порт, інформацію в електронному вигляді за формою, встановленою Мінфіном, про товари, прийняті до перевезення у контейнерах у порт призначення на митній території України.

Така інформація використовується митницею виключно для визначення форми та обсягу контролю, достатнього для забезпечення додержання законодавства з питань державної митної справи. Місця стоянки суден закордонного плавання, посадки і висадки пасажирів визначаються адміністрацією порту за погодженням з митним органом та органом охорони державного кордону.

Відповідно до проекту наказу Міністерства доходів і зборів України «Про затвердження Граничних часових нормативів проведення контролю посадовими особами контролюючих органів, які здійснюють свої функції у пунктах пропуску через державний кордон України», визначено граничні часові нормативи проведення контролю посадовими особами контролюючих органів, які здійснюють свої функції у пунктах пропуску через державний кордон України.

Таблиця 4.1

Граничні часові нормативи проведення контролю посадовими особами контролюючих органів, які здійснюють свої функції у пунктах пропуску для морського (річкового) сполучення

Види контролю	Граничні часові нормативи		
	Особа	Транспортний засіб	Товар
Митний	–	до 1 год.	до 2 хв. (у разі проходження контролю «зеленим коридором» у обсягах, що не підлягають оподаткуванню митними платежами)
	–	до 2 год. (з урахуванням часу на проведення огляду)	до 4 год. (у разі проходження контролю «червоним коридором» з урахуванням часу на проведення огляду)

**УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ В МИТНІЙ СПРАВІ:
ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ТА ВІТЧИЗНЯНА ПРАКТИКА**

Санітарно-епідеміологічний	за потреби – до 30 хв.	за потреби – до 30 хв.	за потреби – до 30 хв.
Санітарно-епідеміологічний у формі попереднього документального контролю	–	–	за потреби – до 15 хв.
Фітосанітарний	–	за потреби – до 2 год.	за потреби – до 2 год.
Фітосанітарний у формі попереднього документального контролю	–	–	за потреби – до 15 хв.
Ветеринарний	–	за потреби – до 2 год.	за потреби – до 2 год.
Ветеринарний у формі попереднього документального контролю	–	–	за потреби – до 15 хв.
Екологічний (радіологічний)	–	до 30 хв. (спільно з митними органами та органами охорони державного кордону)	за потреби – до 30 хв.
Екологічний у формі попереднього документального контролю	–	–	за потреби – до 15 хв.
Контроль за переміщенням культурних цінностей	–	–	за потреби – до 30 хв.
Контроль за переміщенням культурних цінностей у формі попереднього документального контролю	–	–	за потреби – до 15 хв.

РОЗДІЛ 4. Механізм функціонування системи управління ризиками під час митного контролю в морських пунктах пропуску

Зазначено, що практична реалізація акту сприятиме зменшенню часу, необхідного для проведення контролю посадовими особами контролюючих органів, які здійснюють свої функції у пунктах пропуску через державний кордон України, підвищенню відповідальності посадових осіб контролюючих органів, які здійснюють свої функції у пунктах пропуску, за безпідставне затримання та створення штучних перешкод при перетині особами, товарами і транспортними засобами державного кордону України та, як наслідок, створенню сприятливих умов для прискорення пасажиропотоку та товарообігу через державний (митний) кордон України³.

Відповідно до постанови КМУ від 21 травня 2012 р. № 451, митний контроль суден закордонного плавання здійснюється комісією, що складається з представників органів охорони державного кордону, митних органів, адміністрації порту та агентської організації (морського агента). У разі, коли законодавством передбачено здійснення інших видів контролю (санітарно-епідеміологічного, ветеринарно-санітарного, фітосанітарного, радіологічного, екологічного), до складу комісії включаються представники органів державної влади, які здійснюють наведені види контролю (далі - контролюючі органи). Для здійснення митного контролю наливних суден до складу комісії можуть включатися представники державної пожежної охорони.

З дозволу митниці та органу охорони державного кордону до складу комісії у разі потреби включаються представники інших органів, установ та організацій.

Комісія утворюється на замовлення адміністрації порту або представника агентської організації (морського агента) і розпочинає роботу після завершення медичного (санітарного) огляду членів екіпажу.

Митний контроль суден закордонного плавання відповідно до послідовності їх прибуття та утворення комісії здійснюється

³ Проект наказу Міністерства доходів і зборів України «Про затвердження Граничних часових нормативів проведення контролю посадовими особами контролюючих органів, які здійснюють свої функції у пунктах пропуску через державний кордон України» [Електронний ресурс] - Режим доступу : <http://minrd.gov.ua/diyalnist/regulyatorna-politika/regulyatorna-politika/2013-rik/122676.html>

цілодобово у такій черговості: 1) аварійні судна; 2) пасажирські судна; 3) вантажно-пасажирські судна; 4) лінійні судна; 5) танкерні судна; 6) інші судна у порядку їх прибуття.

Митний контроль пасажирських суден закордонного плавання здійснюється позачергово відповідно до графіка їх руху, завчасно погодженого з підрозділом митного оформлення та органом охорони державного кордону. Оскільки Україна є учасником Конвенції про полегшення міжнародного морського судноплавства (1965 р.), митницям слід враховувати у своїй роботі стандартні вимоги, що пред'являються цією Конвенцією до переліку документів та відомостей у цих документах, необхідних для здійснення митного контролю та оформлення прибуття/вибуття суден закордонного плавання, а також те, що положення Конвенції є частиною національного законодавства України.

Декларування судна закордонного плавання, що використовується виключно для перевезення пасажирів і товарів через митний кордон України, здійснюється без подання митної декларації на бланку єдиного адміністративного документа. Відомості про таке судно закордонного плавання зазначаються в генеральній декларації.

Для здійснення митного контролю капітан судна або інша особа, що входить до командного складу судна і належним чином уповноважена на це капітаном, подає документи, передбачені МКУ, та зобов'язання капітана судна про реімпорт (реекспорт) судна закордонного плавання за формою, встановленою Мінфіном, і зобов'язання капітана судна, яке плаває під Державним Прапором України, про те, що закуплені за кордоном судові припаси, зокрема запаси споживання, не будуть винесені із судна.

Подані документи повинні бути скріплені печаткою судна та засвідчені підписом капітана судна або іншої особи, що входить до командного складу судна і належним чином уповноважена на це капітаном. У разі перевезення товарів у контейнерах допускається подання коносаменту, скріпленого печаткою та засвідченого підписом керівника або іншого належним чином уповноваженого працівника агентської організації (морського агента). Посадова особа митниці здійснює оформлення поданих документів у порядку, встановленому Мінфіном.

РОЗДІЛ 4. Механізм функціонування системи управління ризиками під час митного контролю в морських пунктах пропуску

Декларування судна, що переміщується через митний кордон України як товар на підставі зовнішньоекономічного договору (контракту), здійснюється у відповідному митному режимі з поданням митної декларації на бланку єдиного адміністративного документа, заповненої у порядку, встановленому Мінфіном.

Митний огляд судна закордонного плавання здійснюється з метою перевірки відомостей, зазначених у документах. На суднові приміщення з предметами, що не підлягають пропуску через митний кордон, накладається митне забезпечення у порядку, встановленому Мінфіном. У разі виявлення контрабанди, порушення митних правил посадова особа митних органів має право продовжити строк перебування судна закордонного плавання під митним контролем.

Після закінчення митного контролю митниця проводить реєстрацію документів, у яких відображаються результати митного контролю та митного оформлення, і веде їх облік у порядку, встановленому Мінфіном.

Навантаження та розвантаження суден закордонного плавання, а також проведення допоміжних операцій з товарами (кріплення, розкріплення тощо) у період роботи комісії, утвореної згідно з п. 11 Типової технологічної схеми, допускається за згодою членів комісії, уповноважених здійснювати контроль транспортних засобів та відповідних товарів, з проставленням відмітки в декларації про вантаж.

Навантаження та розвантаження суден закордонного плавання, а також проведення допоміжних операцій з товарами (кріплення, розкріплення, переміщення по судну) допускається без участі комісії у разі застосування для судна вільної практики.

Представник агентської організації (морський агент) здійснює на судні пломбування кімнати для збереження зброї (сейфу), інших приміщень, в яких зберігаються підконтрольні товари (зокрема суднові запаси, лікарські засоби, валютні цінності). Митниця веде облік транспортних засобів і товарів, що вивантажуються із судна закордонного плавання. У разі виявлення розбіжностей між фактичною кількістю транспортних засобів і товарів та даними, зазначеними у вантажних документах, або у разі

виявлення пошкоджених із слідами розпакування вантажних місць капітаном судна або іншою уповноваженою перевізником особою складається акт-повідомлення, який підписується представниками адміністрації порту і митного органу.

Після розвантаження судна закордонного плавання в генеральному акті, який підписується представниками адміністрації порту, органу доходів і зборів і судна, зазначається кількість місць та маса зданих судном і прийнятих портом товарів. Один примірник генерального акта зберігається в органі митного контролю.

Відповідно до переліку товарів, що підлягають державному контролю (у тому числі у формі попереднього документального контролю), у разі переміщення їх через митний кордон України та поданих товаросупровідних (товаротранспортних) документів посадова особа органу митного контролю визначає вид (види) державного контролю та форму його проведення (попередній документальний контроль посадовою особою органу доходів і зборів або державний контроль посадовими особами відповідних контролюючих органів).

У пунктах пропуску санітарно-епідеміологічний, ветеринарно-санітарний, фітосанітарний, радіологічний та екологічний види контролю здійснюються органами доходів і зборів у формі попереднього документального контролю на підставі інформації, отриманої від державних органів, уповноважених на здійснення таких видів контролю, з використанням засобів інформаційних технологій.

За згодою декларанта чи уповноваженої ним особи митний контроль товарів, що перевозяться у контейнерах, може здійснюватися в зонах митного контролю вантажних митних комплексів (автотерміналів, автопортів). Переміщення товарів у контейнерах із зони митного контролю пункту пропуску в зону митного контролю вантажного митного комплексу (автотерміналу, автопорту) або у зворотному напрямку здійснюється під контролем митниці відповідно до Технологічної схеми, що затверджується керівником митниці за погодженням з керівниками органу охорони державного кордону, порту та вантажного митного комплексу (автотерміналу, автопорту). Дозвіл митниці на вивезення

РОЗДІЛ 4. Механізм функціонування системи управління ризиками під час митного контролю в морських пунктах пропуску

транспортних засобів і товарів із зони митного контролю і порту надається на підставі оформлених митних декларацій або інших документів, передбачених законодавством з питань державної митної справи, у порядку, встановленому Мінфіном.

До початку завантаження на судно закордонного плавання транспортних засобів і товарів декларант або уповноважена ним особа подає митниці доручення на навантаження. Підставою для оформлення такого доручення є митна декларація з відміткою митного органу про закінчення митного контролю. Оформлене доручення на навантаження є підставою для завантаження зазначених у ньому транспортних засобів і товарів на судно закордонного плавання.

З метою запобігання простою транспортного засобу дозволяється оформлення доручень на навантаження за відсутності оригіналу митної декларації. Пропуск через митний кордон транспортних засобів і товарів здійснюється тільки за умови надання оригіналу митної декларації з відміткою митниці про закінчення митного оформлення. Внесення змін до доручення на навантаження здійснюється декларантом або уповноваженою ним особою тільки з дозволу митниці.

Після закінчення завантаження судна закордонного плавання декларант або уповноважена ним особа подає митниці вантажні документи для пропуску транспортних засобів і товарів через митний кордон. Після закінчення роботи комісії для вибуття судна митниця підтверджує пропуск транспортних засобів і товарів через митний кордон у порядку, встановленому Мінфіном.

Щодо врегулювання питань застосування системи управління ризиками, відмітимо, зазначений Порядок № 597 «Про затвердження Порядку здійснення аналізу та оцінки ризиків, розроблення і реалізації заходів з управління ризиками в митній службі України» – розділ 7, регулює практичні аспекти застосування системи управління ризиками незалежно від місця здійснення митного контролю, в тому числі в морських пунктах пропуску. Разом з тим, необхідна розробка практичних інструментів, в тому числі, автоматизованих систем для митного оформлення і оцінки ризиків на певних етапах митного контролю.

Основні переваги вдосконалення типової і принципової схеми організації митного контролю на сучасному етапі розвитку зовнішньоекономічних відносин України на підставі застосування системи управління ризиками в пунктах пропуску для морського сполучення полягають у:

- вдосконаленні організації механізму митного контролю;
- скороченні термінів і підвищенні якості огляду товарів і транспортних засобів;
- скороченні термінів сплати митних платежів;
- вдосконаленні документального оформлення митних процедур;
- попередженні заподіяння збитку економіці і загрози загальної безпеки країни;
- зменшенні витрат на здійснення контролю за допомогою розробки гнучких технологій залежно від категорій товарів і осіб, що їх переміщують;
- забезпеченні доставки товарів у повному обсязі до місць митного оформлення;
- поліпшенні взаємодії з транспортними організаціями за допомогою розробки і впровадження спільних технологій, що забезпечують здійснення ефективного митного контролю та оформлення товарів з урахуванням необхідності забезпечення безперервності перевізного процесу і необхідності скорочення простою транспортних засобів;
- розробці і впровадженні заходів для вдосконалення основних напрямів взаємодії органів доходів і зборів з іншими правоохоронними органами;
- вдосконаленні контролю на напрямках незаконного переміщення товарів і транспортних засобів.

Варто зазначити, що 13 червня 2013 р. вступив у силу закон України «Про морські порти»⁴, який має забезпечити якісну модернізацію портового господарства України шляхом залучення необхідних обсягів інвестицій.

⁴ Про морські порти України [Електронний ресурс] : закон України [прийнятий Верховною Радою України 17.05.2012 № 4709-VI]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4709-17>.

РОЗДІЛ 4. Механізм функціонування системи управління ризиками під час митного контролю в морських пунктах пропуску

Інтеграційні процеси в зовнішньоекономічній діяльності і процеси глобалізації світової економіки визначають нові завдання при виконанні міжнародних перевезень. Міжнародні організації, які розробляють порядки і правила виконання цих перевезень, дотримуються рекомендацій Європейської економічної комісії ООН. Ці рекомендації спрямовані на уніфікацію і адаптацію до сучасних вимог правил регіональних угод, що регламентують перевезення товарів.

Регіональні представництва Українського національного комітету Міжнародної торгової палати (ICC Ukraine) сприяють діяльності торговельно-економічних місій, забезпечують додаткові притоки інвестицій у регіони та головне - сприяють реалізації найбільш ефективних регіональних проєктів. Їх діяльність дає можливість забезпечити результативну взаємодію влади, бізнесу й суспільних організацій на місцевому рівні, налагодити партнерські відносини між бізнесом і державою.

Найбільш вагомим здобутком регіонального представництва ICC Ukraine в Одесі є розробка та реалізація проєкту «Єдине вікно - локальне рішення» в зоні діяльності Південної митниці і портів Одеської області, ініціатором якого виступив Український національний комітет Міжнародної торгової палати. Впровадження проєкту «Єдиного вікна» в національному митному просторі забезпечує суттєве спрощення зовнішньоекономічних операцій.

Щоб забезпечити створення, функціонування Єдиної інформаційної системи портового співтовариства (ЄІСПС) і приступити до впровадження першого етапу проєкту, було підготовлено цілу низку змін до нормативних документів, законодавчих актів, постанов КМУ, галузевих наказів. Перехід на електронний документообіг став революцією в системі, яка сторіччями користувалася паперовими носіями.

З 8 жовтня 2012 р. в Одеському порту почав діяти в тестовому режимі пілотний проєкт впровадження електронного наряду. Портова інновація була створена за рекомендаціями експертів ООН і на основі досвіду найбільших портів сучасності – Роттердама і Йокогами. Це був перший етап створення Єдиної інформаційної

системи портового співтовариства в рамках проекту «Єдине вікно - локальне рішення» в зоні діяльності Південної митниці і портів «Великої Одеси». З 2 вересня 2013 р. Одеський порт повністю відмовився від оформлення паперових документів на контейнерні вантажі. Таким чином завершився тестовий режим впровадження системи «Електронний наряд», розпочатий в Одеському порту.

Розробкою програмного забезпечення та технічною підтримкою системи ЄІСПС займається компанія PPL 33-35 (планування портової логістики), заснована АО «ПЛАСКЕ» на основі державно-приватного партнерства. Компанія розробляє системи «Єдине вікно - локальне рішення» відповідно до рекомендацій 33 - 35. PPL 33-35 є членом Європейської асоціації портових співтовариств, що надає істотну допомогу у створенні та функціонуванні ЄІСПС. Впровадження такої системи призвело до скорочення кількості часу на обробку судна в порту в середньому на 45 хвилин. У результаті економічний ефект в Одеському порту за півтора року становив більше двохсот мільйонів доларів США. Якщо порівнювати із зарубіжною практикою, досвід великих портів Європи демонструє, що електронний обмін даними в системі портового співтовариства усуває суб'єктивне втручання в процес регулювання зовнішньої торгівлі, прискорює транспортний процес і усуває умови для корупції⁵. Станом на 1 вересня 2013 р., з моменту безпосереднього впровадження роботи системи в тестовому режимі, митним постом «Одеса-порт» Південної митниці Міндоходів прийнято та опрацьовано в ЄІСП майже 39 тисяч нарядів і електронних документів, поданих до них.

Загальна кількість контейнерів, введених в ЄІСП за електронними нарядами, становить 64 тисячі одиниць.

ЄІСП об'єднує 20 морських ліній, 243 експедиторських і 16 агентських компаній з функціонуючими електронними цифровими підписами (ЕЦП), отриманими в установленому порядку.

Експерти називають такі зміни у паперовому документальному просторі революційними. Вони переконані, що викорис-

⁵ Єдина інформаційна система портового співтовариства [Електронний ресурс]. - Режим доступу : http://www.odtrk.od.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=3956:2013-09-20-11-33-03&catid=49:test&Itemid=97

РОЗДІЛ 4. Механізм функціонування системи управління ризиками під час митного контролю в морських пунктах пропуску

тання ЄІСП максимально наблизить умови пропуску вантажів через порти України до провідної світової практики, що значно підвищить конкурентоспроможність вітчизняних портів та обсяги перевалки контейнерів.

Успішна ініціатива Одеського порту повністю відповідає одному із пріоритетних напрямів Стратегічного плану розвитку Міністерства доходів і зборів України на 2013-2018 роки: впровадження інновацій та інформаційних технологій в державні стандарти здійснення митної справи⁶.

Отже, запровадивши Єдину інформаційну систему портового співтовариства в Одеському порту, Україна піднялася на сходинку вище, впровадивши передовий європейський досвід.

Іллічівський порт став другим портом в Україні, після Одеси, який впровадив єдину інформаційну систему (діє з 14 жовтня 2013 р.). На черзі контейнерний термінал «ТІС» у порту Південний і реалізація проекту в порту Маріуполь у 2014 р. Після запуску проекту в «контейнерних портах» система буде впроваджена в усіх українських гаванях і портах⁷.

Зауважимо, що Міністерство інфраструктури України ініціювало відмову від паперового документообігу при здійсненні контролю та оформлення вантажів та транспортних засобів у портах відповідно до міжнародних стандартів. Пропонується створити у портах та ввести у дію електронну інформаційну систему – за аналогією тих, що наразі успішно використовуються у провідних портах Європи. Відповідна постанова КМУ «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 21 травня 2012 р. № 451» затверджена 3 липня 2013 р. (діє з 21.08.2013). Згідно з розробленим документом створюється ЄІСПС, до якої підключено адміністрацію та виробничі комплекси порту, стивідорні компанії, контролюючі органи і служби (митну, санітарну, ветеринарну, карантинну, інші), агентські та експедиторські організації й інші організації, що беруть участь у транспортуванні або обробці ван-

⁶ В Одеському порту розпочалася експлуатація системи Єдиного інформаційного портового співтовариства (ЄІПС) [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://od.minrd.gov.ua/media-ark/news-ark/print-111667.html>

⁷ Іллічівський морський порт підвищує конкурентоспроможність [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://info-kmu.com.ua/2013-12-04-000000pm/article/17207689.html>

тажів, транспортних засобів. Усі ці учасники через ЄІСПС можуть здійснювати обмін, перевірку, оформлення, розрахунки та передачу будь-якої інформації, документів, достатніх для контролю та оформлення вантажів і транспортних засобів при вантажних перевезеннях. Відмітки контролюючих органів про усі прийняті ними рішення щодо товарів та транспортних засобів також проставлятимуться в ІСПС. Проте в документі чітко не зазначено процедуру взаємодії ІСПС порту з АСАУР, що значно обмежує ефективність проведення митного контролю в морських пунктах пропуску.

Таким чином, варто відмітити, що особливо актуальним на сьогоднішній день є питання розвитку системи управління ризиками в напрямку її застосування в пунктах пропуску для морського сполучення, зокрема, в частині впровадження автоматизованих систем аналізу та управління ризиками. В першу чергу це обумовлено тим, що саме морським транспортом найбільш вигідно здійснювати транспортування великих партій товару в міжконтинентальному сполученні. Світова практика свідчить, що до основних особливостей морських транспортних перевезень відносять:

- різноманіття способів перевезення вантажів (перевезення вантажів навалом (зерно, руда, вугілля і т.п.); перевезення наливних вантажів (нафта, нафтопродукти, добрива і т.п.); контейнерні перевезення; перевезення великогабаритної і велико-тоннажної продукції;
- значна кількість посередників (морські перевізники працюють безпосередньо лише з замовниками, що здійснюють значні обсяги поставок), тому інтереси вантажовласника (одержувача) представляє експедитор;
- більша частина перевізників зареєстровані за кордоном (93,3% вантажів в Україну прибувають на судах іноземного флоту);
- домінуюча частка морських портів має чітку спеціалізацію, що зумовлює певні особливості постачання товарів;
- значна частина транзиту в загальному обсязі вантажопо-току (приблизно 25 %);
- широка географія руху вантажів.

На думку авторського колективу, саме ці особливості необхідно врахувати при виконанні функцій державного контролю за

РОЗДІЛ 4. Механізм функціонування системи управління ризиками під час митного контролю в морських пунктах пропуску

рухом вантажів, оскільки, завжди існує більш висока можливість порушення митного законодавства та загроза безпеці і здоров'ю населення держави. Перш за все, мова йде про формування ефективної системи митного контролю, яка повинна, по-перше, створювати сприятливі умови для полегшення торгівлі, сприяння транзиту, збільшенню товарообігу та пасажиропотоку через митний кордон України, а по-друге – забезпечити неухильне дотримання та запобігання невиконанню вимог законодавства України з питань державної митної справи.

Ефективне впровадження системи управління ризиками в морських пунктах пропуску неможливе без ґрунтовного вивчення морської транспортної інфраструктури. Зазначимо, що Україна володіє найпотужнішим портовим потенціалом серед всіх країн Чорного моря. На узбережжі Чорного та Азовського морів знаходиться 18 морських торгових портів і 12 портпунктів. Найбільш значними морськими торговельними портами України є розташовані неподалік один від одного Одеський, Іллічівський та Південний порти. На їх частку припадає приблизно 60 % усього вантажообігу українських морських торгових портів. Ці порти мають найкращі морські підходи, можливість приймати судна з осадкою до 14,5 м, в той час як інші приймають судна зі значно меншою осадкою.

Слід зазначити, що одним з головних джерел порушень митного законодавства в процесі морських перевезень є контейнерні перевезення, що обов'язково необхідно врахувати при імплементації системи управління ризиками в морських пунктах пропуску. Зазначимо, на сьогодні міжнародні контейнерні перевезення є найбільш затребуваним, економічно вигідним та екологічно безпечним видом транспортування вантажів. У порівнянні з обробкою інших видів вантажів, у обробці контейнерів задіяна величезна кількість організацій та підприємств – залізниця, порти, контролюючі служби, агенти, експедитори, брокери, автоперевізники тощо. Однак, існуюча процедура оформлення суден-контейнеровозів, а також товарів у контейнерах в Україні вкрай бюрократизована, малоефективна та не відповідає міжнародній, зокрема європейській практиці. Час оформлення одного контейнера у вітчизняних портах становить від 10 годин до кількох днів

УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ В МИТНІЙ СПРАВІ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ТА ВІТЧИЗНЯНА ПРАКТИКА

(при 30 хвилинах у портах країн Європейського Союзу). Відсоток огляду транзиту складає 20-50 %, імпорту – до 100 % (при 1% та 5% у портах ЄС відповідно) (станом на лютий 2012 р.)⁸. Все це вимагає невідкладного реагування з боку держави та забезпечення максимально ефективної організації процесу обслуговування та контролю за контейнерними вантажопотоками в Україні шляхом впровадження нових технологій митного контролю, направлених на скорочення тривалості часу оформлення вантажів.

Саме з цією метою доцільним є характеристика завантаження морських пунктів пропуску, а саме – аналіз показників транспортних потоків через пункти пропуску для морського сполучення України. Зазначимо, аналітична табл. 4.2 побудована на основі форми звітності № ДМС –7 «Звіт про кількість пропущених через митний кордон України транспортних засобів і вантажів через пункти пропуску для морського сполучення на митному кордоні України».

Таблиця 4.2

Аналіз обсягів транспортних потоків через пункти пропуску для морського сполучення України за 2011 – 2012 рр. (одиниць)

Пропущено	2011		2012		Абсолютне відхилення в одиницях 2012/2011		Відносне відхилення (приріст/зменшення) 2012/2011 у п.п.	
	всього	в т.ч. українських	всього	в т.ч. українських	всього	в т.ч. українських	всього	в т.ч. українських
з України	20238	7381	19917	7004	-321	-377	-2	-5
в т.ч. транзит	55	31	17	0	-38	-31	-69	-100
в Україну	20529	7420	20424	7079	-105	-341	-1	-5
в т.ч. транзит	108	0	11	0	-97	0	-90	0
всього	40767	14801	40341	14083	-426	-718	-1	-5

⁸ Обслуговування контейнерів у вітчизняних портах буде організовано на якісно новому рівні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua>.

РОЗДІЛ 4. Механізм функціонування системи управління ризиками під час митного контролю в морських пунктах пропуску

З отриманих результатів видно, що протягом 2011-2012 рр. спостерігалася тенденція до зменшення кількості морських суден, пропущених через пункти пропуску для морського сполучення. В абсолютному виразі зменшення становило 426 морських суден, у відносному виразі – 1 %. Зазначимо, що в 2012 р. кількість суден, випущених з України, зменшилась на 321 од., у відносному виразі зменшення становило 2 %. Кількість пропущених суден в Україну зменшилась в 2012 р. до 20 424 од., зменшення в абсолютному виразі становило 105 од., у відносному – 1 %. Варто зауважити, що в 2012 р. відбулося зменшення кількості українських морських суден, випущених з України через пункти пропуску для морського сполучення до 7004 од., зменшення в абсолютному виразі становило 377, у відносному – 5 %. Відповідно, в 2012 р. зросла кількість іноземних морських суден, випущених з України – до 12913 од., зростання в абсолютному виразі становило 56 од., у відносному – 0,4 %. Кількість українських суден, впущених в Україну в 2012 р. також зменшилась до 7079 од., зменшення в абсолютному виразі становило 341 од., у відносному – 5 %. Кількість іноземних суден, пропущених в Україну, зросла на 236 од., у відносному виразі приріст становив – 1,8 %.

Стосовно транзиту варто відмітити, що в 2012 р. кількість випущених з України морських суден на умовах транзиту зменшилась до 17 од., зменшення в абсолютному виразі - 38 од., а у відносному відповідно 69 %. Кількість українських суден, пропущених з України в 2012 р. на умовах транзиту зменшилась на 31 од., зменшення в абсолютному виразі становило 31 од., у відносному виразі – 100 %. Аналогічна ситуація спостерігалась і стосовно морських суден, пропущених в Україну на умовах транзиту. Зменшення в 2012 р. становило 97 од. у відносному виразі – 90 %.

Проаналізуємо кількість пропущених морських суден через пункти пропуску для морського сполучення України за 2011 – 2012 рр. в розрізі окремих митниць. З цією метою побудуємо на основі вищезазначених форм звітності аналітичну табл. 4.3. На основі інформації табл. 4.9 варто відмітити, що найбільша кількість пропущених морських суден за 2011-2012 рр. спостерігалась в Кримській та Південній регіональних митницях (рис. 4.2).

Всього Кримською митницею за 2012 р. було пропущено 16393 морських судна, з них з України 8209, в Україну – 8184. У порівнянні з 2011 р. кількість морських суден, пропущених Кримською митницею, зросла на 610 од., приріст у відносному виразі становив 4 %. Кількість пропущених українських морських суден зменшилась в порівнянні з 2011 р. на 201 од., а у відносному - на 2 %. На рис. 4.5 представлено ілюстративне відображення динаміки пропущених морських суден за 2011-2012 рр. в розрізі митниць.

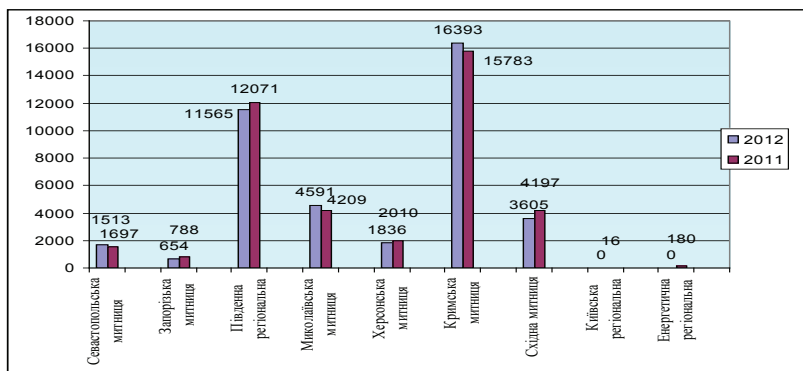


Рис. 4.2 – Динаміка пропущених морських суден, одиниць

У 2012 р. дещо зросла кількість пропущених морських суден Кримською митницею на умовах транзиту з України – на 11 од., приріст у відносному виразі становив 183 %. В той же час, слід звернути увагу на те, що в 2012 р. в порівнянні з 2011 р. кількість пропущених морських суден в Україну Кримською митницею на умовах транзиту зменшилась на 5 од., у відносному виразі зменшення становило 31 %.

Що стосується Південної регіональної митниці, варто відмітити, що кількість пропущених морських суден в 2012 р. значно зменшилась, а саме в порівнянні з 2011 р. в абсолютному виразі воно становило 506 од., а у відносному – 4 %. Кількість випущених з України морських суден в 2012 р. зменшилась в порівнянні з 2011 р. на 324 од., зменшення у відносному виразі становило 5 %. Кількість пропущених в Україну морських суден також змен-

РОЗДІЛ 4. Механізм функціонування системи управління ризиками під час митного контролю в морських пунктах пропуску

Таблиця 4.3

Обсяги транспортних потоків через пункти пропуску для морського сполучення України в розрізі митниць за 2011-2012 рр.

Пропущено	2012										2011										
	Севастопольська митниця	Запорізька митниця	Південна регіональна митниця	Миколаївська митниця	Херсонська митниця	Кримська митниця	Східна митниця	Київська регіональна митниця	Енергетична регіональна митниця до 14.07.11	В т.ч. Україн	В т.ч. Україн	В т.ч. Україн	В т.ч. Україн	В т.ч. Україн	В т.ч. Україн	В т.ч. Україн	В т.ч. Україн	В т.ч. Україн	В т.ч. Україн	В т.ч. Україн	
3 України	839	327	5615	2268	861	8209	1798	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
в т.ч. транзит	0	0	0	0	0	17	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
в Україні	858	327	5950	2323	975	8184	1807	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
в т.ч. транзит	0	0	0	0	0	11	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Всього	1697	654	11565	4591	1836	16393	3605	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Пропущено	Севастопольська митниця										Східна митниця з 01.09.10 + Амвросівська митниця з 15.10.10 + Маріупольська митниця										
	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
3 України	Запорізька митниця з 15.10.10 + Бердянська митниця										Херсонська митниця										
	755	391	5939	2102	980	7872	2095	8	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
в т.ч. транзит	0	0	0	1	0	6	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
в Україні	Південна регіональна митниця з 19.10.10 + Дністровська Ізmailьська										Київська регіональна митниця										
	755	391	5939	2102	980	7872	2095	8	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
в т.ч. транзит	Енергетична регіональна митниця до 14.07.11										Енергетична регіональна митниця до 14.07.11										
	0	0	0	1	0	6	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

**УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ В МИТНІЙ СПРАВІ:
ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ТА ВІТЧИЗНЯНА ПРАКТИКА**

		2011																
		Всього	в т.ч. Українських	Всього	в т.ч. Українських	Всього	в т.ч. Українських	Всього	в т.ч. Українських	Всього	в т.ч. Українських	Всього	в т.ч. Українських					
В Україну	758	44	397	13	6132	642	2107	52	1030	151	7911	6343	2102	176	8	0	84	0
в т.ч. транзит	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	16	0	0	0	8	0	84	0
Всього	1513	96	788	26	12071	1271	4209	107	2010	288	15783	12670	4197	343	16	0	180	0
		Абсолютне відхилення 2012/2011 (+/-) в одиницях																
з України	84	-17	-64	3	-324	-151	166	-54	-119	-6	337	-83	-297	-69	-8	0	-96	0
в т.ч. транзит	0	0	0	0	0	-31	-1	0	0	0	11	0	0	0	-2	0	-46	0
В Україну	100	-1	-70	4	-182	-170	216	-50	-55	73	273	-119	-295	-79	-8	0	-84	0
в т.ч. транзит	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-5	0	0	0	-8	0	-84	0
Всього	184	-18	-134	7	-506	-321	382	-104	-174	67	610	-201	-592	-148	-16	0	-180	0
		Відносне відхилення 2012/2011 (+/-) в п.п.																
з України	11	-33	-16	23	-5	-24	8	-98	-12	-4	4	-1	-14	-41	-100	0	-100	0
в т.ч. транзит	0	0	0	0	0	-100	-100	0	0	0	183	0	0	0	-100	1	-100	1
В Україну	13	-2	-18	31	-3	-26	10	-96	-5	48	3	-2	-14	-45	-100	2	-100	2
в т.ч. транзит	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-31	0	0	0	-100	3	-100	3
Всього	12	-19	-17	27	-4	-25	9	-97	-9	23	4	-2	-14	-43	-100	4	-100	4

РОЗДІЛ 4. Механізм функціонування системи управління ризиками під час митного контролю в морських пунктах пропуску

шилась в 2012 р. – на 182 од., у відносному виразі на 3 %. Всього кількість пропущених морських суден в обох напрямках у 2012 р. досить стрімко зменшилась – на 321 од., у відносному виразі на 25 %. Кількість морських суден, пропущених на умовах транзиту з України в 2012 р. зменшилась на 31 од. (100%).

Слід звернути увагу на ситуацію, що була характерною для Київської регіональної митниці. В 2011 р. було пропущено 16 морських суден – 8 в Україну (всі на умовах транзиту) та 8 з України (2 на умовах транзиту). В 2012 р. через пункти пропуску Київської регіональної митниці не було пропущено жодного морського судна.

Також особливої уваги заслуговує значне зменшення в 2012 р. кількості українських морських суден, пропущених через пункти пропуску Миколаївської митниці – з 107 од. у 2011 р. до 3 од. у 2012 р. В абсолютному виразі зменшення становило 104 од., у відносному виразі – 97 %.

Враховуючи особливості та реалії вантажних морських перевезень в Україні, можна запропонувати наступні вимоги до системи управління ризиками в морських пунктах пропуску, таким чином, вона повинна враховувати:

- широку географію руху вантажів;
- відсутність повної інформації про безпосереднього постачальника та отримувача товарів;
- високу інтенсивність руху вантажів;
- контейнерні перевезення як одне з головних джерел порушень митного законодавства в процесі морських перевезень.

Окрім того, ще одним невід'ємним елементом дієвості системи управління ризиками є використання ризикоорієнтованих інструментів митного контролю у тому числі ТЗМК.

4.2. Аналіз та характеристика ТЗМК, що використовуються в морських пунктах пропуску: світовий та вітчизняний досвід

Аналізуючи практику здійснення митного контролю провідними митними адміністраціями, варто відмітити, що більшість із них надають перевагу вибірковому контролю вантажів з використанням ТЗМК. Так, фізичний контроль кожного вантажу поступово перетворюється на неприйнятний і непотрібний тягар у роботі митних адміністрацій. На практиці ж подібний підхід може спричинити призупинення розвитку міжнародної торгівлі. Тому, сучасні митні адміністрації мають використовувати автоматизовані системи управління ризиками і здійснювати митний огляд лише у визначених випадках⁹.

Світова практика зовнішньоекономічної діяльності свідчить, що найбільший обсяг вантажів переміщується саме за допомогою морського транспорту, який завжди був і залишається основним транспортним засобом для перевезення вантажів між державами.

Сучасний етап, який характеризується необхідністю різкого збільшення обсягу фактичного митного огляду товарів (особливо підакцизних і товарів з найбільшим рівнем оподаткування), вимагає застосування більш досконалих форм, методів і засобів митного контролю, які б повністю дозволили забезпечити результативність митного контролю та митного оформлення.

Найважчим серед усіх видів митного контролю є перевірка вмісту великогабаритних вантажів і транспортних засобів (універсальних контейнерів, вантажних автомашин, рефрижераторів і т.д.), оскільки, контроль пов'язаний з необхідністю виконання цілого комплексу трудомістких і тривалих вантажно-розвантажувальних робіт, наявності спеціально виділених для цього май-

⁹ Study on the impact of security measures on the EU economy and trade relations [Електронний ресурс] : Final Report – Режим доступу : http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/whats_new/scan-final_report.pdf

РОЗДІЛ 4. Механізм функціонування системи управління ризиками під час митного контролю в морських пунктах пропуску

данчиків, що практично робить можливим тільки одиничний вибірковий огляд цих об'єктів.

Цю оглядову роботу посадових осіб митниць полегшує застосування технічних засобів митного контролю (ТЗМК), без яких неможливо забезпечити безпеку торгівлі, своєчасність, якість і культуру митного контролю. Висока результативність контролю досягається комплексним застосуванням технічних засобів на кожній конкретній ділянці митного контролю.

Забезпеченню безпеки торгівлі приділяють значну увагу всі члени ВМО. Так, після терористичних актів 11 вересня 2001 р. уряд США розробив програми безпеки та ініціативи щодо підвищення рівня безпеки для захисту людей, а також товарів у всьому глобальному ланцюжку поставок. Кожна програма безпеки, розроблена урядом США у співпраці з приватним сектором була реалізована у всіх вузлах глобального ланцюга поставок, в тому числі й в морському секторі.

В США з 2002 р. реалізується Ініціатива з безпеки контейнерів (ІБК, Container Security Initiative - скор. CSI). Ця програма безпеки контейнерних перевезень, в т.ч. морських, призначена для підвищення контролю над експортованими в США контейнерними вантажами і запобігання використанню контейнерів терористами для ввезення зброї чи інших подібних предметів; включає розробку критеріїв виявлення небезпечних контейнерів, перевірку підозрілих контейнерів до їх прибуття в американський порт, розробку ефективних і швидких методів проведення таких перевірок, розробку і використання безпечних контейнерів. Тому основною метою сканування є виявлення спеціальних ядерних та радіоактивних матеріалів, з додатковим бонусом виявлення інших типів підозрілих вантажів.

Законами США (Закон про безпеку та відповідальність для кожного порту (SAFE) та 9/11) було встановлено нормативну вимогу про те, що 100% контейнерів з вантажами, що прямують в США повинні скануватися до навантаження на кораблі.

ВМО підтримали розширення ІБК низкою прийнятих резолюцій, що виражають підтримку заходам безпеки, які вводяться в межах ІБК в портах у всьому світі. 22 квітня 2004 р. Європей-

ський Союз і Міністерство внутрішньої безпеки США підписали угоду, в якій обидві сторони зобов'язалися розширити співпрацю в ІБК і суміжних питаннях.

ІБК – це програма, яка повністю ґрунтується на принципі взаємності. Японські та канадські посадові особи працюють в ключових американських портах, перевіряючи контейнери, які направляються у відповідні країни. ІБК на сьогодні діють в 58 портах Північної, Центральної та Південної Америки, Карибського басейну, Європи, Африки, Близького Сходу, і по всій Азії¹⁰.

ІБК ґрунтується на чотирьох ключових принципах: (1) використання розвідувальної та автоматизованої інформації для виявлення та перевірки всіх контейнерів, що створюють ризик тероризму; (2) попередня перевірка контейнерів, що створюють ризик в порту відправлення до їх прибуття в порти США; (3) використання технології виявлення для швидкого «попереднього просвічування» контейнерів, що представляють ризик; і (4) використання технологічно удосконалених контейнерів, які роблять сліди стороннього втручання очевидними.

Нова технологія інспекції дозволяє перевіряти більшу частку торгового потоку за короткий час. Це дозволяє охоплювати контейнери, що є потенційно ризиковими, і в той же час сприяє звичайним торговим потокам. На митницях використовують великомасштабні системи побудови образів з використанням гамма- та рентгенівських променів для безпечного і ефективного просвічування контейнерів з контрабандою, включаючи зброю масового ураження.

Такі установки можуть забезпечувати перегляд вмісту повномасштабного сорокафутового контейнера менш, ніж за одну хвилину. У рамках ІБК інспектори також використовують прилади радіаційного виявлення для пошуку ознак присутності радіоактивних матеріалів. За необхідності контейнери розкриваються та їх вміст вивантажується митною службою приймаючої держави для застосування форм митного контролю. Співробітники ІБК спостерігають за проведенням інспекції.

¹⁰ Container Security Initiative Ports [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.dhs.gov/container-security-initiative-ports>

РОЗДІЛ 4. Механізм функціонування системи управління ризиками під час митного контролю в морських пунктах пропуску

Ключову роль у програмі CSI відіграє програма під назвою «Партнерство митниці та бізнесу проти тероризму» (С-ТРАТ), у якій сформульовано комплекс вимог, відповідність яким всіх учасників транспортного ланцюжка, вживаних ними процедур і технічних засобів - у тому числі контейнерів і контейнерних пломб - забезпечує побудову цілісної системи безпеки, ефективно протидіє терористичній загрозі. У 2013 р. С-ТРАТ розширилась і включає майже 10500 членів, але два роки тому чиновники поставили перед собою мету досягнення 40000 компаній-учасниць до 2018 р.¹¹.

У боротьбі з контрабандою та тероризмом використовуються призначені для просвічування металевих вантажних контейнерів за допомогою гамма-променів машини VACIS (Vehicle and Cargo Inspection System (рис. 4.3), тобто система інспектування транспортних засобів і товарів). За допомогою маніпулятора машини VACIS у інспектора з'явилася можливість визначити, що знаходиться в контрольованому контейнері, а фокуруючий пристрій дозволяє розглянути предмети розміром до 1 см. Проведення перевірки здійснюється двома інспекторами. Перший з них проводить документальний контроль декларації, другий - вивчає реальний вміст контейнера з допомогою машини VACIS, дивлячись на екран. Це рентгенівське обстеження робиться або на пірсі (в доках), або в спеціально обладнаному приміщенні порту.



Рис. 4.3 – Мобільна версія VACIS

¹¹ New C-TPAT director has big to-do list [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.ifcba.org/content/new-c-tpat-director-has-big-to-do-list>

Гамма-промені використовуються у системі VACIS тому, що вони безпечніші за рентгенівські промені. У нормальних умовах експлуатаційна бригада з трьох чоловік може привести прилад у робочий стан за 15-20 хвилин. Кожні три хвилини VACIS може перевіряти по одному вантажному автомобілю або контейнеру.

Автомобіль SAIC і системи огляду вантажу (VACIS®) гамма-випромінювальні технології візуалізації забезпечують чіткі рентгенівські зображення (так само, як рентгенівські знімки) контейнерів, що показують контури і щільність вмісту. Завдяки дуже низькій дозі опромінення VACIS, сканування є набагато безпечнішим, ніж подібні рентгенівські системи. Більше 170 од. VACIS були придбані Урядом США (митною та прикордонною охороною та Міністерством оборони) та іноземними митними органами для використання у всьому світі. Принцип роботи VACIS схожий на лінії сканування рентгенівської системи, за винятком того, що VACIS використовує гамма-випромінювальний радіоізоотоп¹².

В США рентгенівському скануванню підлягають не більше 10% від загального обсягу морських контейнерів, що прибувають¹³.

Окрім ІБК, урядом США реалізується Ініціатива Мегпорти, розроблена Національною адміністрацією з ядерної безпеки (NNSA), відділенням Міністерства енергетики (DOE) Сполучених Штатів. Метою ініціативи є спільна робота із зарубіжними партнерами для того, щоб оснастити свої морські порти сучасною технікою для виявлення випромінювання матеріалів, які можуть використовуватися в розробці зброї масового знищення. Обладнання радіаційного контролю включає впровадження обладнання для виявлення випромінювання, пакетів програмного забезпечення та комунікаційних систем з метою виявлення наявності будь-якої кількості ядерного матеріалу.

У країнах-учасниках ІБК процес митного контролю з використанням ТЗМК може здійснюватися у такій послідовності:

¹² Orphan V., Muenchau E., Gormley J., Richardson R. Advanced Cargo Container Scanning Technology Development Science Applications International Corporation [Електронний ресурс]- San Diego, California 92127 – Режим доступу : <http://onlinepubs.trb.org/onlinepubs/archive/Conferences/MTS/3A%20Orphan%20Paper.pdf>

¹³ US Seaports: More Risk than Airports [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://usgovinfo.about.com/library/weekly/aa031102a.htm>

РОЗДІЛ 4. Механізм функціонування системи управління ризиками під час митного контролю в морських пунктах пропуску

1. Вантажівка прибуває з контейнером через головні ворота терміналу. Адміністративно процедура виконується для того, щоб перевірити прибуття контейнера.

2. Як тільки контейнер перевірений, він переміщується через радіаційну панель монітора (RPM). RPM є пасивним обладнанням, оскільки сигналізація активується тільки у випадку виявлення випромінювання, тоді як контейнер переміщується через панель. Якщо контейнер радіаційно безпечний, не пов'язаний з США, він зберігається на території порту.

Якщо сигналізація виявляє наявність радіологічного матеріалу, здійснюється другий аналіз, який дозволяє виявити джерело випромінювання, за умови застосування 3D-графіки на спектроскопічному порталі (ASP) або митного огляду. Якщо є загроза випромінювання, то контейнер затримується та має бути здійснена його евакуація.

3. Якщо контейнер, пов'язаний з США, то здійснюється сканування. Аналізується отримане зображення посадовими особами. Якщо все відповідає встановленим вимогам, то контейнер складують на території порту. Якщо після аналізу є сумніви з приводу вмісту контейнера, то він підлягає повторному аналізу – митному огляду з використанням ТЗМК - скануванню (залежно від типу обладнання, що використовується для одержання зображення).

4. Інформація для аналізу шифрується і відправляється відразу в Національний центр орієнтування у Вірджинії, США. Дані про радіацію і зображення вмісту контейнера передаються через оптичне розпізнавання символів (OCR).

Вищенаведений процес може відрізнятись у безпосередній реалізації в окремих морських портах з урахуванням характеристик інфраструктури кожного порту. Комплексна система процесу сканування на прикладі порту Саутгемптон, Великобританія відрображена на рис. 4.4¹⁴.

Рамкові стандарти ВМО із забезпечення безпеки та спрощення процедур міжнародної торгівлі визначають, що кожна країна,

¹⁴ The 100% Container Scanning Legislation : An analysis of waiting lines and economic costs : Thesis Maritime Economics & Logistics By: Miguel Omar Tovar Fernandez Rotterdam. - 26 June 2009. - P.33

яка до них приєдналась, бере на себе зобов'язання послідовно застосовувати методи управління і оцінки ризиків для протидії тероризму та іншим загрозам безпеки. Цим же документом передбачено, що у разі обґрунтованого звернення запитуючої сторони, яке базується на методології аналізу ризиків, вона забезпечить здійснення контролю підозрілих контейнерів з використанням відповідного обладнання, наприклад, рентгенівських апаратів та детекторів випромінювання¹⁵.

Державні митні адміністрації країн світу, удосконалюючи забезпечення безпеки, приділяють значну увагу ТЗМК. Серед них варто виділити для використання в морських портах інспекційно-оглядові комплекси (далі – ІОК), якими сьогодні оснащені митні пости практично всіх країн-учасниць Всесвітньої митної організації. Так, у Китаї ще у 2006 р. були побудовані та діяли понад 50 ІОК. Вони дозволяють всього за 3-5 хвилин отримати рентгенівське зображення, необхідне для ідентифікації товарів. Завдяки цьому можна оглядати до 20 контейнерів на годину.

Оснащення морських портів ІОК є привабливим заходом не тільки для митної служби, що дозволяє підвищити ефективність митного контролю та збирання платежів, а й для адміністрації портів і стивідорних компаній.

Впровадження ІОК дозволяє значно скоротити час виконання митних формальностей в порту, що в свою чергу призведе до збільшення вантажопотоків, розширення зовнішньоекономічної діяльності та підвищення ділової привабливості і конкурентноздатності порту¹⁶. Очевидно також, що відповідно до вимог Рамкових стандартів, порти, не оснащені ІОК, будуть позбавлені можливості брати участь у міжнародному торговому обороті.

Широкого розповсюдження набули ІОК на базі систем огляду RAPISCAN, HEIMANN, CARGOSEARCH, NUCTECH та інші.

¹⁵ Рамочные стандарты безопасности и облегчения мировой торговли Всемирной таможенной организации [Электронный ресурс] : [прийнято 01 червня 2005 року].- Режим доступа: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/976_003?test=XX7MfyrCSgkyiiRIZI2r/.7uHdlv.sFggkRb11c

¹⁶ Инспекционно-досмотровый комплекс – субъективный подход или обезличенная система? [Электронный ресурс] – Режим доступа : <http://www.tks.ru/news/nearby/2012/10/11/0012>

РОЗДІЛ 4. Механізм функціонування системи управління ризиками під час митного контролю в морських пунктах пропуску

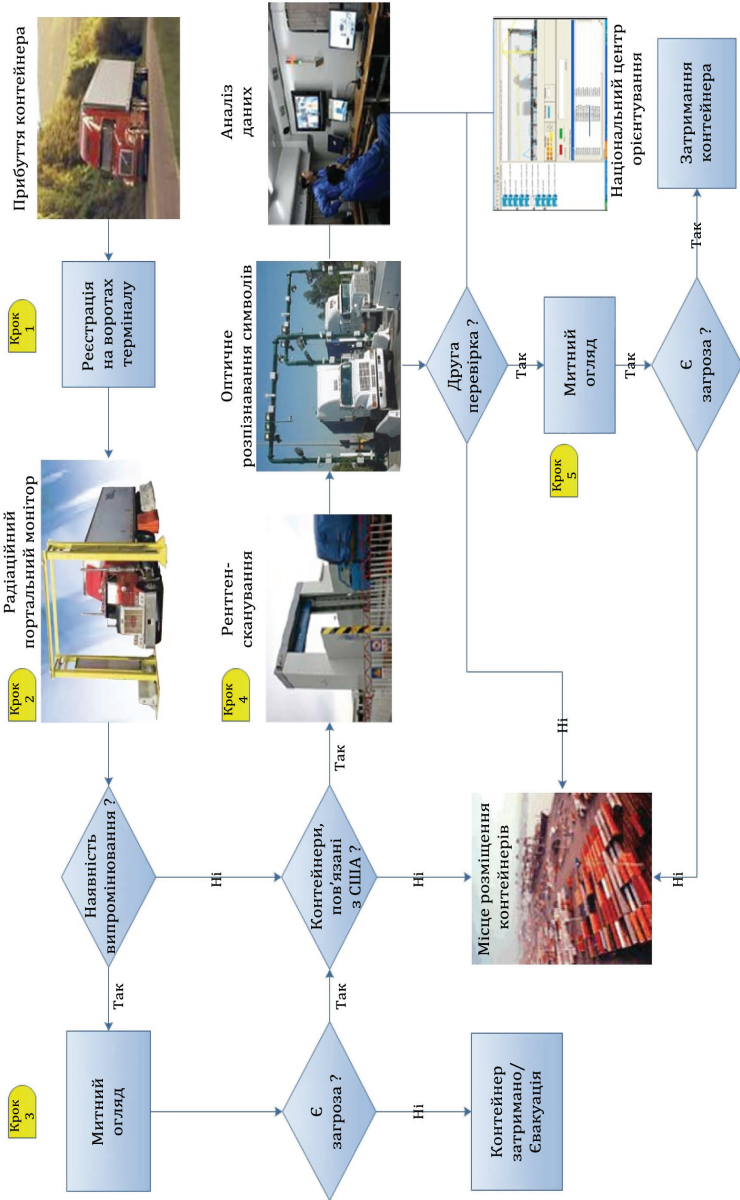


Рис. 4.4 - Комплексна система процесу сканування на прикладі порту Саутемптон

Функції CRYSTAL CLEAR і HI-SCAN цих ІОК дозволяють швидко і ефективно здійснювати огляд вантажних контейнерів і автомобілів. Ці системи здатні інспектувати об'єкти масою до 60 т, висотою до 4,5 м, шириною до 3,5 м і довжиною до 25 м¹⁷.

Впровадження ІОК на пунктах пропуску є причиною змін в організаційно-штатній структурі митниці. Для ефективної роботи ІОК на пункті пропуску має бути сформований спеціальний підрозділ, до складу якого входять: начальник ІОК, оператор, оператори з аналізу зображення, інженери. ІОК як засіб неінтрузивного митного контролю являє собою комплексну систему, проте варто відзначити, що оператору аналізу зображень, який здійснює порівняльний аналіз отриманого знімка рентгенівського сканування з відомостями, що містяться у поданих документах, відведена тут ключова роль.

Оператор аналізу зображень проводить обробку знімка з метою детального розгляду вмісту вантажу на лініях контейнерних перевезень, використовуючи спеціальний набір інструментів і функцій, які допомагають виявляти невідповідності і забезпечують пошук підозрілих об'єктів. Це, наприклад, такі функції, реалізовані в спеціальному програмному забезпеченні комплексу, як варіювання параметрів яскравості і контрастності, виділення зон з високим (низьким) рівнем поглинання рентгенівських променів, налаштування чіткості, встановлення кольорового відображення, використання вимірювальної лінійки (визначає розмір об'єкта) тощо.

Комплекс дозволяє ідентифікувати прихований вантаж навіть в центрі контейнера, адже система має унікальну проникаючу здатність – 270 мм в сталі. Якщо інспектором виявлено якийсь підозрілий предмет, його зображення на моніторі можна збільшити і розглянути. Після чого виявлені предмети можна знайти вже в контейнері. Отже, на результати митного контролю впливає не тільки робота комплексу, а й кваліфікація посадових осіб екіпажу ІОК¹⁸.

¹⁷ Ємченко І. В. Методи і технічні засоби митного контролю : [підручник] / І. В. Ємченко, А. П. Закусілов. – К. : ЦУЛ, 2007. – С. 84-85.

¹⁸ Кокорева І. Рентгеновские комплексы в системах инспекционно-досмотрового контролю / І. Кокорева, Г. Щелкунов // *Електроника: Наука, Технологія, Бізнес* – 2007. - № 4. – С. 36-41.

РОЗДІЛ 4. Механізм функціонування системи управління ризиками під час митного контролю в морських пунктах пропуску

ІОК призначені для інтроскопії великогабаритних об'єктів митного контролю, що відрізняються значними розмірами, вагою, складом конструкційних матеріалів, підвищеною щільністю завантаження. З метою підвищення ефективності експлуатації даного засобу митного контролю застосовується принцип вибіркової, у тому числі з використанням системи управління ризиками.

ІОК застосовують для інтроскопії великогабаритних об'єктів митного контролю, що характеризуються значними розмірами, вагою, складом конструктивних матеріалів, підвищеною щільністю завантаження різними видами товарів, що перевозяться. Згідно з функціональним призначенням ІОК поділяються на два види:

- ІОК для інтроскопії легкових автотранспортних засобів (легкових автомашин, мікроавтобусів, причепів, пересувних дач, окремих вантажних упаковок, що не перевищують ваги в межах 3-х тонн і розмірів легкових автомашин);

- ІОК для інтроскопії великогабаритних об'єктів, призначених для перевезення вантажів (контейнерів, трейлерів, рефрижераторів, залізничних вагонів).

Виробники ІОК зазвичай поділяють свою продукцію на 3 групи:

- *мобільні ІОК* (технологія - гамма-випромінювання) встановлюються на автомобільне шасі і можуть вільно переміщуватись по дорогах загального користування) (рис. 4.5).

У морських портах при здійсненні митного контролю часто використовують DTP-5000M, ScanVan, ScanMobile, ScanTrailer (ПРТУ 130100), SilhouetteScan, HCV-Mobile. Комплектування пунктів митного оформлення мобільними ІОК вимагає менших фінансових витрат (порівняно з витратами на придбання стаціонарних), при цьому вони мають низький енергетичний рівень, що зазвичай становить 2.5-4.0 мегаелектронвольт, хоча, у окремих моделях він може досягати 6 мегаелектронвольт. Невисока глибина проникнення променів установок даного типу компенсується їх мобільністю, що дозволяє оперативно контролювати ризики, які виникають у різних місцях оформлення транскордонних поставок.



Рис. 4.5 – Мобільний ІОК

- ІОК, що передислоковуються (їх можна при необхідності досить швидко (протягом 3-4 тижнів) перемістити в інше місце) - SilhouetteScan Mobile CAB 2000.

ІОК, що передислокуються (рис. 4.6), є своєрідним компромісом між стаціонарними агрегатами та мобільними пересувними установками - вони забезпечують кращу якість сканування в порівнянні з мобільними установками і при цьому дозволяють уникнути значних фінансових витрат, пов'язаних з придбанням та розміщенням стаціонарних ІОК.

Переміщувані системи зазвичай володіють енергетичним рівнем приблизно 6 мегаелектронвольт і вимагають значно менших витрат на створення інфраструктури та екранування у порівнянні зі стаціонарними сканерами. Від стаціонарних систем їх також відрізняє більш низька вартість і простота у застосуванні, але, тим не менш, за аналогією зі стаціонарними системами, майданчики, на яких розміщуються переміщувані агрегати, повинні бути обладнані якісними під'їзними шляхами і місцями для паркування.

- *стаціонарні ІОК* (технологія рентгенівського випромінювання, HCV-Stationary, HI-SCAN 250250-CAB). Останні дві групи ІОК встановлюються в спеціально обладнаних будівлях, зазви-

РОЗДІЛ 4. Механізм функціонування системи управління ризиками під час митного контролю в морських пунктах пропуску

чай капітальних. Стационарні установки неінтрузивного огляду є найбільш потужними - енергетичний рівень дорівнює 9 мегаелектронвольт і, одночасно з цим, найбільш дорогими. Поряд з цим, рентгенівські промені з більшою довжиною хвилі і з більшою енергією мають краще проникнення, ніж гамма-промені. Тому для контейнерів, які завантажуються з високою щільністю матеріалу, рентгенівські сканери є більш придатними.



Рис. 4.6 - Рентгенівський сканер для огляду навантажених вантажних автомобілів і контейнерів «HCVG 6035»

У більшості стационарних систем неінтрузивного контролю використовується технологія рентгенівського випромінювання (рис. 4.7). Стационарні сканери можуть забезпечити отримання зображення у двох ракурсах - товар можна просвітити як у вертикальній, так і в горизонтальній площині.

Стационарний ІОК розглядається як митний пост, де здійснюється не лише ретельний митний огляд об'єктів з використанням всього різноманіття сучасних технічних засобів, але й проводиться весь цикл необхідних заходів митного контролю та оформлення. У будівлі стационарного ІОК є такі приміщення: оглядовий тунель, бокси для розміщення технологічного обладнання, кімната головного оператора, який керує всім

технологічним процесом, приміщення для операторів, що здійснюють аналіз отриманих результатів, бокси для поглибленого огляду вантажів, конференц-зал, побутові приміщення.



Рис. 4.7 - HCV-Stationary - Стационарна рентгеновська інспекційна система перевірки повністю завантажених вантажівок і контейнерів

Поряд з цим, основними проблемами використання ІОК є:

1. Наявність об'єктивної необхідності одночасного вирішення двох завдань - забезпечувати постійну наявність об'єктів для роботи ІОК, не створюючи при цьому черг і забезпечувати цілеспрямований вибір об'єктів на основі застосування системи управління ризиками.

2. Відсутність взаємного обміну інформацією між митними адміністраціями, що може призводити до повторного огляду об'єктів, і відповідно знижує якість надання послуг, збільшує витрати при митному оформленні та митному контролю учасників ЗЕД.

3. Переключення товаропотоків на морські пункти пропуску держав з більш лояльним митним контролем та нижчою його ефективністю.

4. Необхідність постійного підвищення рівня професійної підготовки операторів ІОК, що здійснюють аналіз зображень, оскільки недобросовісні учасники ЗЕД оперативно реагують на заходи, спрямовані на посилення митного контролю.

5. Необхідність організації безперервної експлуатації ІОК (у режимі функціонування пункту пропуску).

РОЗДІЛ 4. Механізм функціонування системи управління ризиками під час митного контролю в морських пунктах пропуску

6. Організація передислокації мобільних ІОК з одних пунктів пропуску в інші з урахуванням оперативної обстановки, інтенсивності вантажопотоку тощо.

7. Витрати на проведення фізичного контролю у морських портах є додатковим фінансовим тягарем для імпортерів (експортерів) вантажів. Так, за неофіційними даними, ставка за розміщення одного контейнера в зону митного огляду або на майданчик ІОК становить від 200 до 320 дол. США.

В «Руководстве по приобретению и вводу в эксплуатацию инспекционно-досмотровых комплексов»¹⁹, виданому Всесвітньою митною організацією, зазначено, що запорукою ефективного застосування ІОК є їх інтеграція в систему митного оформлення та систему аналізу і управління ризиками. Крім цього, для успішного функціонування даного обладнання необхідним є створення спеціальної інфраструктури, що дозволить здійснювати швидку доставку контейнерів, відібраних для проведення поглибленого контролю.

Так, Федеральна митна служба Російської Федерації в рамках реалізації Стратегії розвитку митної служби Російської Федерації до 2020 р. активно використовує ІОК з урахуванням забезпечення інтеграції програмних засобів в єдину автоматизовану інформаційну систему митних органів.

Російська Федерація приєдналася до Рамкових стандартів безпеки та полегшення світової торгівлі, в яких однією з поставлених цілей для забезпечення глобальної безпеки є облаштування пунктів пропуску на кордоні та оснащення їх сучасними засобами технічного контролю, у тому числі розгортання мережі стаціонарних і мобільних ІОК.

Створення технічних можливостей оперативного контролю вмісту морських контейнерів без їх розкривання було одним з найважливіших заходів Концепції розвитку митної служби Російської Федерації до 2010 р., затвердженої Урядом ще у грудні

¹⁹ Руководство по приобретению и вводу в эксплуатацию инспекционно-досмотровых комплексов [Электронный ресурс] – Всемирная таможенная организация -2009, 45 с. – Режим доступа : http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/tools/~/_media/16333FD95939482DA6F3FE9C5B938CFE.ashx

2005 р.²⁰. Концепцією було передбачено, що в цілому, за рахунок коштів федерального бюджету, в рамках програми «Державний кордон», а також за рахунок позики Світового банку, на кордонах Російської Федерації буде розгорнуто 72 ІОК, у тому числі 22 мобільних і 50 стаціонарних, з них 10 - в морських портах²¹. Зазначена кількість ІОК є лише найнеобхіднішою, пізніше весь периметр кордону і найбільші морські порти повинні бути оснащені такими комплексами.

Саме стаціонарна рентгенівська інспекційна система перевірки повністю завантажених вантажівок і контейнерів ідеально підходить для морських портів, оскільки вона забезпечує просту і швидку обробку вантажів при мінімальному числі обслуговуючого персоналу. Про це свідчить аналіз документу «План установки инспекционно-досмотровых комплексов в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации на период 2005 - 2010 годы», затверджений наказом ФМС Росії від 22.06.2005 № 578 та інформація митних управлінь. Зокрема у 2012 р. в митних органах Російської Федерації при здійсненні митного контролю використовувалось 54 ІОК, з яких 42 – мобільні (в т.ч. у морських портах Владивосток, Астрахань, Оля, Махачкала), та 12 стаціонарних (в т.ч. у морських портах Східний, Новоросійськ, Великий порт Санкт-Петербург)²².

Станом на квітень 2011 р. ФМС Росії володіє більш, ніж 51 000 ТЗМК 250 різних типів, що дозволяє митним службам виконувати свої функції, в тому числі недопущення контрабанди наркотиків і вибухових речовин. Є 471 стаціонарна рентгенівська телевізійна

²⁰ Концепция развития таможенных органов Российской Федерации [Электронный ресурс] : Распоряжение Правительства Российской Федерации от 14 декабря 2005 года № 2225-р – Режим доступа: http://gov.cap.ru/SiteMap.aspx?gov_id=43&id=543204

²¹ Об утверждении плана установки инспекционно-досмотровых комплексов и перечня пунктов пропуска, в которых планируется их приоритетное размещение [Электронный ресурс] : приказ ФТС России от 22.06.2005 № 578 – Режим доступа : <http://obzorupakovki.ru/news/53228>

²² Фоторепортаж про Мобильный инспекционно-досмотровый комплекс в порту Восточный [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://infranews.ru/logistika/containeri/6528-fotoreportazh-pro-mobilnyj-inspektionno-dosmotrovij-kompleks-v-portu-vostochnyj>

РОЗДІЛ 4. Механізм функціонування системи управління ризиками під час митного контролю в морських пунктах пропуску

система огляду багажу, контрольно-пропускні пункти обладнані 49 мобільними рентгенівськими системами телебачення²³.

Основними ознаками, за наявності яких приймається рішення про проведення огляду з використанням ІОК, є: особливості транспортування товарів, тари, документи, подані митному органу, митні режими, особи, що переміщують товари (відправник/одержувач/перевізник є порушниками митного законодавства). Дані критерії сприяють систематизації та обґрунтованому вибору посадовими особами митних органів об'єктів контролю з використанням ІОК. Для прикладу, коефіцієнт охоплення обстежуваних контейнерів по відношенню до товарообігу порту Східного (Росія) становить 8,5%²⁴. При цьому проводиться обшук товарної партії не 100%, а локальний: оператор аналізу зображень відзначає ту область зображення, яка здається йому «підозрілою», і огляд проводиться тільки щодо конкретного об'єкта, тобто прицільно без необхідності повного розвантаження фури / контейнера.

Відповідно до наказу ФМС Росії від 09.12.2010 № 2354, яким було затверджено «Інструкцію о действиях должностных лиц таможенных органов при таможенном контроле товаров и транспортных средств с использованием инспекционно-досмотровых комплексов», митний огляд з використанням ІОК проводиться:

а) у разі виявлення ризику (ризиків), що міститься у профілі ризику, який встановлює необхідність проведення митного огляду з використанням ІОК;

б) за рішенням уповноваженої посадової особи митного органу відповідно до п. 38 Інструкції про дії посадових осіб митних органів при підготовці та розгляді проектів профілів ризиків, застосуванні профілів ризиків при митному контролі, їх актуалізації та скасування, затвердженої наказом ФМС Росії від 11.01.2008

²³ Afonin P. Technology for sale operation of non-intrusive control equipment adopted by Russian Federal Customs Service // The Customs Scientific Journal CUSTOMS -2011. - № 1. - P. 93

²⁴ Фоторепортаж про Мобильный инспекционно-досмотровый комплекс в порту Восточный [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://infranews.ru/logistika/containeri/6528-fotoreportazh-pro-mobilnyj-inspekcionno-dosmotrovyj-kompleks-v-portu-vostochnyj>

№ 11 (оскільки посадова особа митного поста незалежно від виявлення ризику, що міститься в профілі ризику, уповноважена застосувати заходи з мінімізації ризиків).

Рішення про застосування митного огляду з використанням ІОК без вказівки у профілі ризику приймає посадова особа митного органу, відповідальна за прийняття рішення про проведення митного огляду з використанням ІОК.

Начальник митного посту або особа, яка виконує його обов'язки, здійснює щоденний контроль за обґрунтованістю прийнятих рішень про застосування митного огляду з використанням ІОК і несе персональну відповідальність за ефективність прийнятих рішень.

Варто відзначити, що ІОК не можуть повноцінно замінити всі інші форми митного контролю, за їх допомогою можна знайти зброю, наркотичні засоби, мігрантів. Крім того, ФМС Росії введене обмеження щодо проведення сканування із застосуванням ІОК певних категорій товарів, що не підлягають впливу рентгєнівського випромінювання (вакцини, живі тварини тощо) (дод. 1 до наказу № 2354²⁵).

У трьох державах: Російській Федерації, Республіці Білорусь та Республіці Казахстан, що сформували Митний союз, існують різні за наповненням, змістом і умовами системи управління ризиками, що дозволяють застосовувати різні форми митного контролю. Причому, в Казахстані система управління ризиками знаходиться на початковій стадії розвитку, що визнано і підтверджено учасниками зовнішньоекономічної діяльності, в Республіці Білорусь така система існує, але принципи, закладені в ній, відрізняються від системи управління ризиками, що застосовується в митних органах Російської Федерації. При цьому, в контурі системи управління ризиками в країнах-учасницях Митного союзу застосовуються ТЗМК, в тому числі ІОК.

Митна служба Німеччини з метою забезпечення безперебійного переміщення пасажирів і товарів виконує свої функції пере-

²⁵ Приложение № 1 к Инструкции о действиях должностных лиц таможенных органов при таможенном контроле товаров и транспортных средств с использованием инспекционно-досмотровых комплексов, утвержденной приказом ФТС России от 09.12.2010 № 2354

РОЗДІЛ 4. Механізм функціонування системи управління ризиками під час митного контролю в морських пунктах пропуску

важно всередині країни, ґрунтуючись на сучасні технології і методи, а також на розгалужену по країні мережу митних органів. До таких функцій необхідно віднести: забезпечення економічної безпеки, боротьбу з контрабандою. Для цього митна служба продовжує подальше облаштування митних пропускних пунктів на кордоні, також встановлюються рентгенівські установки для огляду великотоннажних контейнерів.

У Японії митний контроль здійснюється за допомогою комп'ютерних систем. Особливістю організації митного контролю в Японії є створення митних зон «Hozei». Японська митниця співпрацює у процесі здійснення митного оформлення і митного контролю з широким колом комерційних організацій (митні брокери, транспортні компанії і т.д.).

Із збільшенням імпорту-експорту вантажів у митницях Японії встановлені різні рентгенівські інспекційні системи для швидкого і точного інспектування. Перша великомасштабна рентгенівська інспекційна система була введена в порту Йокогама в 2001 р., і з того часу, в цілому, було встановлено 16 систем у 13 портах по всій країні. Система повної інспекції здійснюється приблизно за 10 хвилин в розрахунку на один контейнер, у порівнянні з приблизно двома годинами раніше. З 2006 р. були введені для перевірки мобільні версії рентгенівських систем для певних вантажів²⁶.

В Україні в морських портах застосовують рентгенотелевізійні інтроскопи транспортерного типу (Південна, Херсонська, Кримська митниці Міндоходів), рентгенотелевізійні інтроскопи прямопоказуючі, типу Scanmax 25 (Херсонська митниця) (табл. 4.4).

Таблиця 4.4

Характеристика рентгенотелевізійних інтроскопів в морських портах України

Морський порт	ТЗМК	Рік введення
м/п «Одеса-порт»	Linescan –207 Towcart	2005
«Морський вокзал»	Linescan-231E	1996
«Іллічівськ паром»	Linescan-231E	1996
Крим-пором	Rapiscan-524	2007

²⁶ Ensuring Peoples' Security and Safety [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://www.customs.go.jp/zeikan/pamphlet/report/pdf/report_002e.pdf

УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ В МИТНІЙ СПРАВІ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ТА ВІТЧИЗНЯНА ПРАКТИКА

«Іллічівськ паром»	Rapiscan-532H	2005
п\п «Рені»	Поліскан - 4	2006
Херсон-порт	Поліскан - 4	2006
Морпорт (Херсон)	Scanmax-25C	2005
Східна митниця Міндоходів	Rapiscan-536 (mobil)	1996
Південна митниця Міндоходів	Rapiscan-536 (mobil)	1996

Для безконтактного рентгенівського контролю вмісту морських контейнерів та великовантажних автомобілів в морських портах і на прикордонних переходах був розроблений вітчизняний рентгенівський комплекс «Поліскан-3»²⁷. Його розробники - співробітники ФДУП «Московський радіотехнічний інститут РАН», ФДУП «НВП «Исток», НТСКБ «Полісвіт», ДНВП «Об'єднання «Комунар» (Харків), НТК «Інститут монокристалів» (Харків). Для того, щоб контроль вмісту об'єкту, який інспектується, був більш інформативний, його просвічують у двох проєкціях. Інспекційний комплекс містить дві прискорювальні установки, кожна з яких оснащена джерелом рентгенівського випромінювання з локальним біозахистом, двома детекторними системами для обробки результатів просвічування та подання їх у вигляді тіншового зображення об'єкта, який інспектується, на екранах відеомоніторів. Крім того, установка включає в себе систему транспортування об'єкта, який інспектується, в зону просвічування і систему контролю та управління роботою обладнання комплексу. Джерело рентгенівського випромінювання має лінійний прискорювач електронів на енергію 7,3 МеВ, конверсійну мішень для перетворення потужності електронного пучка в потужність рентгенівського випромінювання, володіє локальним захистом від опромінення і засобами вирівнювання дози опромінення.

ДНВП «Об'єднання Комунар» було удосконалено та доповнено для використання в морських портах рентгеноінтроскопічними системами «Поліскан-4», «Поліскан-10». Для оперативної роботи у морських портах можуть бути використані рентгеноінтроскопічні

²⁷ Белугин В.М. Рентгенографический комплекс «Полискан-3» для контроля содержимого морских контейнеров и большегрузных автомобилей / Белугин В.М., Ветров В.В., Елян В.В., Мищенко А.В., Пирожено В.М., Розанов Н.Е., Ситников В.М., Сычев Б.С., Королев А.Н., Симонов К.Г., Кокоровец Ю.Я., Свищ В.М., Шулейко Н.А., Яценко С.Я., Рыжиков В.Д. – Электронная техника. - Сер. 1. - СВЧ-техника. – 2007. - Вып. 1 (489). – С. 11.

РОЗДІЛ 4. Механізм функціонування системи управління ризиками під час митного контролю в морських пунктах пропуску

системи «Поліскан-5», «Поліскан-6» (для контролю ручної поклажі, малогабаритного багажу, поштових відправлень та інших предметів невеликого розміру з метою виявлення матеріалів і виробів, заборонених або обмежених до переміщення через державний кордон), з можливістю ідентифікації речовин органічного і неорганічного походження; переносний варіант - «Поліскан-7»²⁸.

Варто відмітити, що рівень забезпечення ТЗМК митниць є нерівномірним (табл. 4.5).

З інформації табл. 4.5 можна зробити висновки про активне використання ТЗМК митницями в Україні. Зокрема, загальна кількість ТЗМК, що знаходились у розпорядженні митниць в 2011 р. складала 607 од., в 2012 р. їх кількість зменшилась на 30 од. і склала 577 од. Найбільша кількість ТЗМК в 2012 р. була закріплена за Львівською митницею (136 од.), Ягодинською митницею (81 од.) та Південною митницею (62 од.). Повністю відсутні ТЗМК у Полтавській митниці, а десять митниць мають у своєму розпорядженні не більше 5 технічних засобів. Аналізуючи кількість їх застосувань, варто зазначити, що найбільш активно використовували ТЗМК Південна митниця (396725 застосувань), Львівська митниця (140392 застосування), Східна митниця (94060 застосувань) та Дніпропетровська митниця (66312 застосувань).

Таблиця 4.5

Результати застосування ТЗМК у 2011-2012 рр.

Назва митниці	Кількість ТЗМК		Результати застосування ТЗ				Відсоток ПМП від кількості застосувань	
			кількість застосувань		кількість виявлених порушень			
	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012
Київська регіональна митниця	10	23	2910	3247	782	198	26,87	6,10
Житомирська митниця	0	1	0	0	0	0	0,00	0,00
Чернігівська митниця	2	2	181	12	0	0	0,00	0,00
Дніпропетровська митниця	6	6	75368	66312	0	13	0,00	0,02

²⁸ Рентгеноинтроскопические системы и комплексы «Полискан» [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.tvset.com.ua/ukraine/products/poliskan>

**УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ В МИТНІЙ СПРАВІ:
ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ТА ВІТЧИЗНЯНА ПРАКТИКА**

Запорізька митниця	3	3	237	24	3	0	1,27	0,00
Севастопольська митниця	3	3	12086	30	0	0	0,00	0,00
Київська обласна митниця	10	9	2613	3720	703	402	26,90	10,81
Рівненська митниця	1	46	0	10517	0	16	0,00	0,15
Ягодинська митниця	81	81	11703	9142	393	175	3,36	1,91
Івано-Франківська митниця	1	1	412	138	2	0	0,49	0,00
Львівська митниця	138	136	117045	140392	345	247	0,29	0,18
Чопська митниця	19	19	10090	1643	89	14	0,88	0,85
Хмельницька митниця	4	4	9	1	0	0	0,00	0,00
Вінницька митниця	4	5	93	95	0	0	0,00	0,00
Тернопільська митниця	2	1	0	0	0	0	0,00	0,00
Чернівецька обласна митниця	19	19	15119	15644	262	87	1,73	0,56
Південна митниця	62	62	513569	396725	46	33	0,01	0,01
Миколаївська митниця	114	29	10822	9207	66	63	0,61	0,68
Херсонська митниця	65	70	1151	1319	27	28	2,35	2,12
Кримська митниця	14	14	30398	7216	137	104	0,45	1,44
Східна митниця	6	4	93093	94060	13	21	0,01	0,02
Полтавська митниця	0	0	0	0	0	0	0,00	0,00
Харківська обласна митниця	25	20	15010	5440	32	31	0,21	0,57
Кіровоградська митниця	7	7	0	0	0	0	0,00	0,00
Черкаська митниця	0	1	0	0	0	0	0,00	0,00

Цікавими є результати застосування ТЗМК, а саме кількість виявлених порушень митних правил. Зокрема, найвищий відсо-

РОЗДІЛ 4. Механізм функціонування системи управління ризиками під час митного контролю в морських пунктах пропуску

ток виявлених порушень митних правил внаслідок застосування технічних засобів був у Київській регіональній митниці (26,87 % в 2011 р. та 6,1 % в 2012р.) та Київській обласній митниці (26,9 % в 2011 р. та 10,81 % в 2012 р.). В цілому, найбільша кількість виявлених правопорушень була у Київській обласній митниці (703 випадки в 2011 р. та 402 – в 2012 р.), Київській регіональній митниці (782 випадки в 2011 р. та 198 – в 2012 р.), Львівській митниці (345 випадків в 2011 р. та 247 – в 2012 р.), Ягодинській митниці (393 випадки в 2011 р. та 175 – в 2012 р.) тощо. Крім того, 12 митниць не виявили жодного порушення митних правил за допомогою ТЗМК.

Отже, оснащення морських пунктів пропуску ІОК є одним з етапів впровадження в діяльність митниць інформаційних технологій, спрямованих на вдосконалення процедур митного оформлення та митного контролю, підвищення ефективності митного контролю великогабаритних вантажів і транспортних засобів, інформаційної підтримки діяльності відомчих правоохоронних підрозділів. Використання ІОК в найближчій перспективі дозволить посадовим особам митних органів отримувати додаткову інформацію про обсяг завантаження, характер перевезених товарів для прийняття рішень у системі управління ризиками і в цілому сприятиме оптимізації і прискоренню процесів митного оформлення та митного контролю, виявленню об'єктів недостовірного декларування та митних правопорушень, підвищенню конкурентоспроможності портів.

Отже, на сьогодні система управління ризиками у вітчизняних морських пунктах пропуску потребує суттєвого удосконалення, зокрема, за рахунок формування дієвої системи заходів.

4.3. Заходи щодо розвитку системи управління ризиками в морських пунктах пропуску

Для побудови ефективної системи управління ризиками в морських пунктах пропуску необхідно здійснювати заходи одночасно у таких напрямках, як:

- побудова/удосконалення автоматизованих інформаційних систем;
- удосконалення нормативно-правового забезпечення;
- розвиток інфраструктури в морських пунктах пропуску;
- удосконалення організаційних процесів.

Щодо побудови/удосконалення автоматизованих інформаційних систем, то для ефективного застосування даного механізму при здійсненні аналізу та оцінки ризиків контейнерних перевезень в морських пунктах пропуску необхідним є:

- забезпечення передання інформації про переміщення в морських пунктах пропуску від ІСПС до митниці і навпаки. При цьому оптимальним варіантом є централізований обмін інформацією через ЄАІС. Важливим є забезпечення механізму зворотного зв'язку на кожному етапі подання/внесення інформації до ЄАІС/ІСПС/ПІК «Інспектор-2006», який передбачає інформування суб'єкта, що подав/вніс інформацію про результати та стан її опрацювання (у разі необхідності), в тому числі автоматичне відправлення підтвердження отримання інформації. Так, наразі, морському агенту автоматично направляється повідомлення – підтвердження прийняття системою попередньої інформації. В подальшому необхідним, наприклад, є забезпечення автоматичного інформування ініціатора проведення митних формальностей про результати їх виконання, в тому числі шляхом автоматичного фіксування результатів зважування, прикріплення результатів сканування (як описової частини, так і самих знімків) тощо;

- доопрацювання модуля «Журнал пункту пропуску (морський)» ПІК «Інспектор-2006», який дозволить оперативно переглядати та аналізувати інформацію щодо морських перевезень з ЄАІС (в тому числі, отриману з ІСПС);

- розробка модуля автоматизованої системи аналізу та управління ризиками, який би забезпечував: аналіз ризику після кожного отримання нової інформації про переміщення, формування переліку митних формальностей і надання його у зручному вигляді для користувача (посадової особи митниці), можли-

РОЗДІЛ 4. Механізм функціонування системи управління ризиками під час митного контролю в морських пунктах пропуску

вість фіксації проведених заходів, механізм зворотного зв'язку на кожному етапі аналізу ризиків;

- розробка або закупівля програмного продукту для автоматизації моніторингу та контролю ефективності застосування системи управління ризиками;

- розробка або закупівля програмного продукту для ведення бази даних профілів ризику, внесених до системи управління ризиками (із забезпеченням вимог до захисту інформації, з можливостями фіксування усього циклу розробки профілів ризику та їх впровадження).

Щодо удосконалення нормативно-правового забезпечення, то необхідним є не стільки актуалізація нормативних документів щодо застосування системи управління ризиками, як актуалізація нормативно-правової бази щодо процедур митного контролю та вимог до подання інформації. Зокрема:

- активізація застосування постанови КМУ від 21.05.2012 № 451 «Питання пропуску через державний кордон осіб, автомобільних, водних, залізничних та повітряних транспортних засобів перевізників і товарів, що переміщуються ними» в частині актуалізації органу, який визначає порядок надання інформації морськими агентами до митниці, з урахуванням реорганізаційних змін;

- затвердження Порядку виконання митних формальностей при здійсненні митного контролю та митного оформлення водних транспортних засобів перевізників і товарів, що переміщуються ними (замість наказу Держмитслужби України від 17.09.2004 № 678). При цьому, важливим є розширення і уточнення переліку відомостей, що повинні подаватись морськими агентами до прибуття в порт призначення на митній території України.

Щодо розвитку інфраструктури в морських пунктах пропуску, то підвищенню ефективності управління ризиками можуть сприяти наступні заходи:

- удосконалення технічного забезпечення морських пунктів пропуску в частині їх оснащення сучасними технічними засобами митного контролю. Передбачає закупівлю достатньої (із

урахуванням пропускнуої здатності портів) кількості інспекційно-оглядових комплексів (як мобільних, так і стаціонарних), забезпечення морських пунктів пропуску іншими важливими технічними засобами, а саме: автоматичними зчитувачами номерів транспортних засобів, вагами, датчиками виміру рівня радіації, системами відеоспостереження тощо;

- забезпечення максимальної автоматизації процесів фіксації результатів роботи технічних засобів контролю із можливістю збереження і передання даних до автоматизованих інформаційних систем;

- забезпечення оптимальної логістики, розташування технічних засобів митного контролю таким чином, щоб у разі призначення технічних засобів контролю відповідні процедури потребували мінімуму затрат на доставку товарів до місця контролю.

Щодо удосконалення організаційних процесів, необхідні наступні заходи:

- організація навчань особового складу щодо користування ТЗМК, а також дотримання правил безпеки при проведенні заходів митного контролю із застосуванням ТЗМК, а також щодо навиків аналізу результатів ТЗМК (особливо аналізу зображень після рентген-сканування);

- організація роботи команд щодо застосування ТЗМК у відповідності з режимом роботи пункту пропуску (щоб забезпечити можливість проведення заходів контролю незалежно від часу надходження вантажу);

- чітке визначення процедур та розробка інструкцій посадовим особам митниці, які задіяні у процесах аналізу та оцінки ризику (в тому числі інструкцій щодо користування інформаційними системами, фіксації проведених заходів контролю та їх результатів тощо). При цьому важливими є:

- організація роботи посадових осіб в частині неавтоматизованого та комбінованого аналізу ризиків (шляхом аналізу поданих документів про переміщення в частині даних, які не можуть бути оброблені автоматизовано; аналітично-пошукової роботи);

РОЗДІЛ 4. Механізм функціонування системи управління ризиками під час митного контролю в морських пунктах пропуску

- розгляд можливості оптимізації штатного розподілу митниць з урахуванням функції аналізу ризиків;
- оптимізація взаємодії підрозділів митниць, які задіяні у процесах аналізу ризиків та проведенні заходів контролю, в тому числі щодо обміну інформацією про виявлені та потенційні ризики;
- постійне проведення навчань посадових осіб щодо порядку застосування системи управління ризиками та підвищення їх навиків з аналізу ризиків, використання існуючих інформаційних систем та джерел інформації;
- забезпечення дієвого механізму контролю ефективності заходів, які вживаються під час митного контролю в морських пунктах пропуску, в тому числі із використанням інформації про застосування ТЗМК. В першу чергу має бути направлено на контроль повноти та якості виконання посадовими особами митниці митних формальностей, визначених за результатами застосування системи управління ризиками.

На думку фахівців у галузі митної справи першочерговим кроком на шляху до розвитку та підвищення ефективності використання системи управління ризиками є розробка моделі її функціонування в контексті здійснення митного контролю в морських пунктах пропуску.

4.4. Модель побудови автоматизованої системи аналізу та управління ризиками під час митного контролю та оформлення товарів в морських пунктах пропуску

Розробка моделі функціонування системи управління ризиками під час митного контролю в морських пунктах пропуску, в тому числі із використанням інформації про застосування ТЗМК, передбачає опис таких складових як: основні вимоги до функціонування системи, її характеристики, суб'єкти та об'єкти інформаційного обміну, етапи та механізм функціонування (за-

стосування). Далі більш детально розглянемо вищезгадані складові процесу розробки моделі.

Основними вимогами до функціонування системи управління ризиками під час митного контролю в морських пунктах пропуску, є наступні:

- наявність єдиної інформаційної платформи (програмного продукту або декількох взаємопов'язаних/синхронізованих програм), яка концентруватиме у собі максимум доступної на кожному етапі інформації, необхідної для цілей аналізу та оцінки ризиків;
- налагодження обміну/доступу до інформації для суб'єктів інформаційного обміну в межах компетенції та залежно від сфери контролю;
- забезпечення автоматизації процесу прийняття управлінських рішень шляхом програмної реалізації (імплементації) функціонального модуля автоматизованої системи аналізу та управління ризиками до єдиного програмного продукту, який використовується під час здійснення митного контролю в морських пунктах пропуску, з використанням інформації, яка міститься у базах даних єдиної інформаційної платформи;
- контроль якості та повноти інформації у базах даних, які використовуються під час здійснення аналізу та оцінки ризиків;
- забезпечення можливості використання в системі управління ризиками інформації про застосування ТЗМК.

Функціонування єдиної інформаційної платформи, яка концентрує у собі максимум доступної на кожному етапі інформації, необхідної для цілей аналізу та оцінки ризиків, є вкрай важливим з точки зору забезпечення можливості практичної реалізації системи управління ризиками в морських пунктах пропуску.

Така платформа наразі створена на базі ДП «Одеський морський торговельний порт» – це інформаційна система портового співтовариства. Згідно абзацу третього п. 2 Типової технологічної схеми пропуску через державний кордон осіб, автомобільних, водних, залізничних та повітряних транспортних засобів перевізників і товарів, що переміщуються ними, затверджені постановою КМУ від 21.05.2012 № 451 (зі змінами), *інформаційна система*

РОЗДІЛ 4. Механізм функціонування системи управління ризиками під час митного контролю в морських пунктах пропуску

портового співтовариства (ІСПС) – організаційно-технічна система, що надає можливість за допомогою технічних і програмних засобів адміністрації порту, державним органам, уповноваженим здійснювати відповідні види контролю в пунктах пропуску через державний кордон, портовим операторам, агентським організаціям (морським агентам) та експедиторам, іншим суб'єктам господарювання, що провадять свою діяльність у морському порту щодо транспортування або обробки товарів, контейнерів і транспортних засобів, накопичувати, перевіряти, обробляти, зберігати та передавати інформацію і документи в електронній формі, необхідні для здійснення прикордонного, митного та інших видів контролю та оформлення товарів і транспортних засобів, та відповідає законодавству України про електронний документообіг ²⁹.

Разом з тим, з метою забезпечення можливості використання інформації, яка міститься в ІСПС, під час митного контролю у морських портах, в тому числі у системі управління ризиками, необхідним є налагодження передачі такої інформації до програмно-інформаційних комплексів Міндоходів, зокрема, до Єдиної автоматизованої інформаційної системи Міндоходів (ЄАІС). Слід зазначити, що така робота уже ведеться.

Після вирішення питання передачі та накопичення інформації з ІСПС у базах даних ЄАІС, визначення обсягу, структури та якості такої інформації, можливим буде імплементація функціонального модуля автоматизованої системи аналізу та управління ризиками, який використовується під час здійснення митного контролю в морських пунктах пропуску, на відповідну створену інформаційну платформу.

Щодо повноти та якості інформації, то відповідний контроль за наповненням ІСПС повинні здійснювати усі суб'єкти інформаційного обміну в межах компетенції. При цьому, додатково, необхідно враховувати міжнародні норми, стандарти та рекомендації щодо повноти та якості інформації, яка подається контролюю-

²⁹ Питання пропуску через державний кордон осіб, автомобільних, водних, залізничних та повітряних транспортних засобів перевізників і товарів, що переміщуються ними [Електронний ресурс] : постанова [затверджена Кабінетом Міністрів України 21.05.2012 № 451]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/451-2012-n/para3#n3>.

чим органам на кордоні. Так, наприклад, у Рекомендаціях щодо прийнятних та неприйнятних термінів для використання в загальних імпорتنих та експортних деклараціях для опису товарів (Guidelines on acceptable and unacceptable terms for the description of goods for exit and entry summary declarations, EU-TAXUD), наводяться приклади прийнятних та неприйнятних варіантів опису товарів. Такі рекомендації можуть бути покладені в основу вимог до опису товарів у коносаментях (інформації про товари, прийнятої до перевезення у контейнерах у порт призначення на митній території України), які подаються морськими агентами.

Щодо забезпечення можливості використання в системі управління ризиками інформації про застосування ТЗМК, то для цього необхідно визначити вимоги до такої інформації (формат та обсяг інформації) та інтегрувати її до ІСПС та ЄАІС.

Характеристики системи управління ризиками під час митного контролю в морських пунктах пропуску мають відповідати завданням, що ставляться перед такою системою та повинні бути направлені на здійснення контролю за дотриманням суб'єктами ЗЕД Конституції України, МКУ, інших законів України, що регулюють питання здійснення державної митної справи, міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також нормативно-правових актів, виданих на основі та на виконання МКУ та інших законодавчих актів.

Таким чином, можна виокремити наступні основні характеристики системи управління ризиками під час митного контролю в морських пунктах пропуску:

- гнучкість;
- вибірковість;
- максимальне використання інформаційних технологій;
- забезпечення сприяння, спрощення та прискорення здійснення митних формальностей для законного потоку товарів через митний кордон;
- забезпечення, в межах компетенції, належного рівня контролю на кордоні;

РОЗДІЛ 4. Механізм функціонування системи управління ризиками під час митного контролю в морських пунктах пропуску

- концентрація на контейнерних перевезеннях, як на одному з головних джерел порушень митного законодавства в процесі морських перевезень.

Гнучкість системи управління ризиками під час митного контролю в морських пунктах пропуску полягає у швидкості її адаптації до змінного середовища здійснення міжнародної торгівлі та враховуванні інформації щодо виявлених або потенційних ризиків порушення законодавства України з питань державної митної справи. Гнучкість системи залежить від якості та ефективності організації циклу руху інформаційних потоків в рамках системи, а також швидкості передачі такої інформації. Обмеженнями можуть виступати недостатні трудові ресурси підрозділів, задіяних у наповненні системи управління ризиками інформацією щодо виявлених або потенційних ризиків, а також технічні характеристики програмного забезпечення інформаційних систем, що використовуються в цілях аналізу та оцінки ризиків.

Вибірковість системи управління ризиками направлена на забезпечення дотримання принципу вибіркової під час здійснення митного контролю, закладеного у ст. 320 МКУ. Принцип вибіркової передбачає проведення митницями мінімально необхідних для забезпечення дотримання законодавства України з питань державної митної справи митних формальностей. З однієї сторони це дозволяє забезпечувати прискорення руху товарів, за якими ризики не виявлено, а з іншої – більш раціонально розподіляти обмежені ресурси митниць.

Необхідність максимального використання інформаційних технологій під час здійснення аналізу та оцінки ризиків не лише передбачена міжнародними нормами та стандартами, а й продиктована вимогами часу та стрімким розвитком глобальних бізнес-процесів, включаючи міжнародну торгівлю.

Забезпечення сприяння, спрощення та прискорення здійснення митних формальностей для законного потоку товарів через митний кордон та забезпечення, в межах компетенції, належного рівня контролю на кордоні – це два поняття, баланс між досягненням яких і є головним завданням функціонування будь-якої системи управління ризиками, що застосовується під час

митного контролю. Саме система управління ризиками і є тим інструментом, який дозволяє з однієї сторони спрощувати, а з іншої – контролювати.

Як уже зазначалось, одним з головних джерел порушень митного законодавства під час морських перевезень є контейнерні перевезення, що зумовлено специфікою таких перевезень (велика кількість контейнерів на одному судні, широка номенклатура товарів, різні відправники та отримувачі товарів тощо). У зв'язку із цим, дане дослідження буде направлено на побудову моделі функціонування системи управління ризиками для застосування під час митного контролю в морських пунктах пропуску при здійсненні контейнерних перевезень.

Для визначення моделі функціонування системи управління ризиками під час митного контролю в морських пунктах пропуску, необхідно визначити суб'єктів (учасників) інформаційного обміну у морських пунктах пропуску, обсяг інформації, доступної на кожному етапі митного контролю, та цикл руху інформаційних потоків під час здійснення контролю у морських пунктах пропуску.

Суб'єктами інформаційного обміну у пунктах пропуску для морського сполучення є:

- адміністрація морського порту;
 - митниця, а також центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову і митну політику;
 - органи охорони державного кордону;
 - контролюючі органи, до компетенції яких віднесено, зокрема, здійснення санітарно-епідеміологічного, ветеринарно-санітарного, фітосанітарного, екологічного контролю;
 - морські агенти (представники агентських організацій)
- суб'єкти підприємницької діяльності, представники судновласників, які згідно з договором морського агентування за винагороду зобов'язуються надавати послуги в галузі торговельного мореплавства³⁰;

³⁰ Питання пропуску через державний кордон осіб, автомобільних, водних, залізничних та повітряних транспортних засобів перевізників і товарів, що переміщуються ними [Електронний ресурс] : постанова [затверджена Кабінетом Міністрів України 21.05.2012 № 451]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/451-2012-n/paran3#n3>.

РОЗДІЛ 4. Механізм функціонування системи управління ризиками під час митного контролю в морських пунктах пропуску

- оператори контейнерних ліній – компанії, які мають у своєму парку судна-контейнеровози для здійснення контейнерних перевезень та спеціалізуються на даному виді послуг;

- стивідорні компанії (портові оператори) – суб'єкти господарювання, що здійснюють експлуатацію морського терміналу, проводять вантажно-розвантажувальні роботи, обслуговування та зберігання вантажів, обслуговування суден і пасажирів, а також інші пов'язані з цим види господарської діяльності³¹;

- експедиторські компанії – суб'єкти господарювання, які за дорученням клієнта та за його рахунок виконують або організовують виконання транспортно-експедиторських послуг, визначених договором транспортного експедирування³²;

- сюрвеєрські компанії, які забезпечують незалежну експертизу кількості та якості вантажу шляхом проведення його вибіркового контролю;

- мультимодальні логістичні центри, наприклад «Сухий порт» в зоні діяльності Одеського морського торговельного порту.

При цьому, з урахуванням ІСПС, основний обмін інформацією митниці та Міндоходів будуть здійснювати з іншими суб'єктами обміну в порту через ІСПС.

Контролюючі органи вносять до ІСПС відмітки щодо необхідності проведення контролю, у разі наявності, та результати проведених контрольних заходів в межах компетенції. Інші суб'єкти інформаційного обміну вносять до ІСПС інформацію про виконання ними операцій з товарами, у разі здійснення таких операцій.

Після визначення суб'єктів інформаційного обміну слід встановити об'єкти інформаційного обміну – якою інформацією та на якому етапі такі суб'єкти володіють.

У третьому розділі цього дослідження описано технологію митного контролю при переміщенні водним транспортом. Тому

³¹ Про морські порти України [Електронний режим] : закон України [прийнятий Верховною Радою України 17.05.2012 № 4709-VI]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4709-17>.

³² Про транспортно-експедиторську діяльність [Електронний режим] : закон України [прийнятий Верховною Радою України 1.07.2004 № 1955-IV] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1955-15>.

зараз більш детально зупинимось лише на відомостях та документах, які при цьому подаються для контролю.

Згідно ч. 1 ст. 210 МКУ, вивантаження товарів із суден закордонного плавання та навантаження товарів на зазначені судна здійснюються з дозволу митниці та під її контролем згідно з документами, передбаченими ст. 335 цього Кодексу.

Згідно ст. 335 МКУ, під час переміщення товарів, транспортних засобів комерційного призначення через митний кордон України декларант, уповноважена ним особа або перевізник залежно від виду транспорту, яким здійснюється перевезення товарів, надають митниці в паперовій або електронній формі такі документи та відомості:

при перевезенні водним транспортом:

- генеральна декларація, що містить, зокрема, найменування та опис судна, відомості про його реєстрацію та національну належність, прізвище капітана, прізвище та адресу судового агента;

- декларація про вантаж, яка містить, зокрема, відомості про найменування портів відправки, портів заходу судна, завантаження та вивантаження товарів, першого порту відправки товарів, порту вивантаження товарів, що залишаються на борту, перелік коносаментів або інших документів, що підтверджують наявність та зміст договору морського (річкового) перевезення, кількість вантажних місць товару, опис та вид упаковки товарів, які підлягають вивантаженню у даному порту;

- декларація про припаси (суднові припаси), яка містить, зокрема, відомості про найменування судових припасів, що є в наявності на судні, та їх кількість;

- декларація про особисті речі екіпажу судна;

- суднова роль, що містить відомості про кількість і склад членів екіпажу під час прибуття і відправлення судна, зокрема, прізвища, імена, громадянство, звання або посаду, дату і місце народження, вид і номер документа, що посвідчує особу;

- список пасажирів, що містить відомості про пасажирів під час прибуття і відправлення судна, зокрема, кількість пасажирів на судні, прізвища, імена, громадянство, дату і місце народження, порти посадки і висадки;

РОЗДІЛ 4. Механізм функціонування системи управління ризиками під час митного контролю в морських пунктах пропуску

– визначений актами Всесвітнього поштового союзу документ, що супроводжує міжнародні поштові відправлення (за їх наявності);

– транспортні (перевізні) документи на товари (за наявності), які містять, зокрема, відомості про загальну кількість товарів, кількість вантажних місць, найменування товарів, вид упаковки;

– комерційні документи (за наявності) на товари та відомості про розміщення товарів на борту судна;

– відомості про наявність (відсутність) на борту судна товарів, ввезення яких на митну територію України заборонено або обмежено, включаючи валютні цінності, наявні у членів екіпажу, лікарські засоби, до складу яких входять наркотичні, сильнодіючі засоби, психотропні та отруйні речовини;

– відомості про наявність (відсутність) на борту судна небезпечних товарів, зброї, боєприпасів.

Також ч. 5 ст. 210 МКУ визначено, що з метою надання митниці можливості оцінити ризики при ввезенні товарів на митну територію України морськими (річковими) суднами перевізник може надавати митниці відомості щодо цих товарів в електронному вигляді у форматі міжнародних стандартів обміну електронною інформацією.

Відповідно до п. 10 Типової технологічної схеми пропуску через державний кордон осіб, автомобільних, водних, залізничних та повітряних транспортних засобів перевізників і товарів, що переміщуються ними, затвердженої постановою КМУ від 21.05.2012 № 451 (зі змінами), капітан судна або представник агентської організації (морський агент) не пізніше ніж за чотири години до приходу (відходу) судна подає до органу охорони державного кордону і митного органу заявку на здійснення контролю судна з подальшим уточненням її змісту за одну годину до початку контролю³³.

³³ Питання пропуску через державний кордон осіб, автомобільних, водних, залізничних та повітряних транспортних засобів перевізників і товарів, що переміщуються ними [Електронний ресурс] : постанова [затверджена Кабінетом Міністрів України 21.05.2012 № 451]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/451-2012-n/paran3#n3>.

Відповідно до п. 7 зазначеної Типової технологічної схеми пропуску (з урахуванням змін, внесених постановою КМУ від 03.07.2013 № 553), після впровадження інформаційної системи портового співтовариства в морському порту вона використовується адміністрацією порту, державними органами, уповноваженими здійснювати відповідні види контролю в пунктах пропуску через державний кордон, суб'єктами господарювання, що провадять свою діяльність у морському порту, під час здійснення операцій з товарами і транспортними засобами. Інформаційна система портового співтовариства використовується на підставі угод про інформаційне співробітництво, укладених державним підприємством «Адміністрація морських портів України» з кожним із таких державних органів і суб'єктів господарювання. Структура та формат обміну даними в інформаційній системі портового співтовариства визначаються державним підприємством «Адміністрація морських портів України», а в частині обміну інформацією і документами в електронній формі з державними органами, уповноваженими здійснювати відповідні види контролю в пунктах пропуску через державний кордон, за погодженням з такими державними органами.

Після впровадження в морському порту інформаційної системи портового співтовариства відмітки державних органів, уповноважених здійснювати відповідні види контролю в пунктах пропуску через державний кордон, проставляються в такій системі³⁴. Згідно п. 2 Типової технологічної схеми здійснення митного контролю водних транспортних засобів перевізників і товарів, що переміщуються ними, у пунктах пропуску через державний кордон, затвердженої постановою КМУ від 21.05.2012 № 451 (зі змінами), митний контроль водних транспортних засобів і товарів (вантажів) здійснюється виключно митним органом відповідно до законодавства, вибірково, у формах та обсязі, що визначені на підставі результатів системи управління ризиками.

³⁴ Питання пропуску через державний кордон осіб, автомобільних, водних, залізничних та повітряних транспортних засобів перевізників і товарів, що переміщуються ними [Електронний ресурс] : постанова [затверджена Кабінетом Міністрів України 21.05.2012 № 451]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/451-2012-n-paran3#n3>.

РОЗДІЛ 4. Механізм функціонування системи управління ризиками під час митного контролю в морських пунктах пропуску

При цьому розрізняють митний контроль суден закордонно-го плавання та митний контроль транспортних засобів і товарів, що переміщуються на судах закордонного плавання³⁵.

З точки зору побудови АСАУР для визначення форм митного контролю до товарів, що переміщуються на судах закордонно-го плавання, в тому числі щодо контейнерних переміщень, найбільш цікавою є інформація (документи, відомості), що подаються відносно товарів. А це, із вищепереліченого:

- транспортні (перевізні) документи на товари;
- комерційні документи (за наявності) на товари.

Значний обсяг базової інформації про товари, необхідної, зокрема, для здійснення аналізу та оцінки ризиків в пунктах пропуску, надається морськими агентами.

Так, як правило, першою про товари надходить інформація від морських агентів, яку вони подають згідно п. 5 вищезазначеної Типової технологічної схеми здійснення митного контролю водних транспортних засобів перевізників і товарів, що переміщуються ними, у пунктах пропуску через державний кордон³⁶. Така інформація використовується митницею виключно для визначення форм та обсягу контролю, достатнього для забезпечення додержання законодавства з питань державної митної справи. Згідно зі ст. 320 МКУ форми та обсяги контролю, достатні для забезпечення додержання законодавства з питань державної митної справи та міжнародних договорів України при митному оформленні, обираються митницями (митними постами) на підставі результатів застосування системи управління ризиками.

У разі коли агентською організацією (морським агентом) митниці, в зоні діяльності якої розташований порт, не подано в установленому порядку інформацію про товари, прийняті до перевезення у контейнерах у порт призначення на митній терито-

³⁵ Там само.

³⁶ Питання пропуску через державний кордон осіб, автомобільних, водних, залізничних та повітряних транспортних засобів перевізників і товарів, що переміщуються ними [Електронний ресурс] : постанова [затверджена Кабінетом Міністрів України 21.05.2012 № 451]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/451-2012-n/para3#n3>.

рії України, органи управління портом не дозволяють капітанові судна закордонного плавання заходити до акваторії порту.

Попередня інформація про товари, що надходить від морських агентів, може бути використана для здійснення попереднього аналізу та оцінки ризиків до прибуття товарів у порт призначення на території України. Щоб краще зрозуміти можливості для оцінки ризиків, розглянемо структуру попередньої інформації від морських агентів. Типовою технологічною схемою здійснення митного контролю водних транспортних засобів перевізників і товарів, що переміщуються ними, у пунктах пропуску через державний кордон³⁷ визначено, що інформація подається в електронному вигляді за формою, встановленою Мінфіном. Разом з тим, аналіз нормативно-правових актів показує, що відсутній документ Мінфіну з вищевказаного питання. Натомість, діє наказ Держмитслужби України від 17.09.2004 № 678 «Про затвердження Інструкції про організацію митного контролю та митного оформлення суден і товарів, що переміщуються ними»³⁸. Цей наказ в тому числі визначає порядок подання митниці попередньої інформації про товари, прийняті до перевезення у контейнерах у порт призначення на митній території України. Така інформація повинна містити відомості:

- агентська організація (морський агент);
- дата та час подання інформації агентською організацією (морським агентом);
- порт на митній території України;
- назва судна;
- заплановані дата та час прибуття судна;
- номер коносаменту (річкової накладної);
- номер контейнера;

³⁷ Питання пропуску через державний кордон осіб, автомобільних, водних, залізничних та повітряних транспортних засобів перевізників і товарів, що переміщуються ними [Електронний ресурс] : постанова [затверджена Кабінетом Міністрів України 21.05.2012 № 451]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/451-2012-n-paran3#n3>.

³⁸ Про затвердження Інструкції про організацію митного контролю та митного оформлення суден і товарів, що переміщуються ними [Електронний ресурс] : наказ [затверджено Держмитслужбою України 17.09.2004 № 678]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1286-04>.

РОЗДІЛ 4. Механізм функціонування системи управління ризиками під час митного контролю в морських пунктах пропуску

- код типу контейнера відповідно до Класифікатора типів контейнерів;
- загальна назва товарів (згідно з коносаментом (річковою накладною));
- загальна вага товарів (брутто, кг) (згідно з коносаментом (річковою накладною));
- відправник;
- одержувач (за наявності);
- індосат (за наявності);
- місцезнаходження (місце проживання) одержувача (за наявності);
- експедитор (за наявності);
- перевізник (за наявності);
- додаткові відомості (агентською організацією (морським агентом) може бути надана інша наявна інформація, що може мати значення при визначенні форм та обсягу контролю товарів, що переміщуються в контейнерах).

Значна частина цих відомостей міститься у коносаменті – документі, що регулює правовідносини між відправником, перевізником та одержувачем транспортних засобів і товарів, свідчить про прийняття перевізником транспортних засобів і товарів, відомості про які наведено в коносаменті, і є документом, що підтверджує наявність і зміст договору перевезення судном ³⁹. Як видно з переліку відомостей, їх зовсім небагато і більшість з них не може бути проаналізована в автоматизованому режимі.

Аналіз та оцінка ризиків із урахуванням можливості автоматизованого аналізу інформації може здійснюватись автоматизованим, неавтоматизованим та комбінованим способами ⁴⁰.

³⁹ Питання пропуску через державний кордон осіб, автомобільних, водних, залізничних та повітряних транспортних засобів перевізників і товарів, що переміщуються ними [Електронний ресурс] : постанова [затверджена Кабінетом Міністрів України 21.05.2012 № 451]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/451-2012-p-paran3#n3>.

⁴⁰ Про затвердження Порядку здійснення аналізу та оцінки ризиків, розроблення і реалізації заходів з управління ризиками в митній службі України [Електронний ресурс] : наказ [затверджено Міністерством фінансів України від 24.05.2012 № 597]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0882-12>.

Так, наприклад, номер коносаменту, номер контейнера, код типу контейнера, вага товарів можуть бути проаналізовані автоматизованим способом, відправник, одержувач, порти відправлення/заходу судна, опис товарів – неавтоматизованим або комбінованим способом.

Слід зазначити, що вищенаведений перелік відомостей про товари для подання морськими агентами може бути розширено з урахуванням потреб для попередньої оцінки ризику. Зокрема, більшість із наведених відомостей можна оптимізувати шляхом подання їх згідно міжнародних класифікаторів. На сайті Міністерства фінансів України оприлюднено проект наказу Міністерства фінансів України «Про затвердження Порядку виконання митних формальностей при здійсненні митного контролю та митного оформлення водних транспортних засобів перевізників і товарів, що переміщуються ними»⁴¹. Цей проект розроблений на заміну діючого наказу⁴² і містить більш повний і краще структурований перелік відомостей для подання морськими агентами. Зокрема, передбачено подання інформації про:

– назву та код порту, в якому проводилося первинне навантаження товару на судно, відповідно до Класифікатора портів та інших пунктів ЛОКОД Організації Об'єднаних Націй (далі – ЛОКОД ООН) та код країни знаходження цього порту відповідно до Класифікатора країн світу;

– назву та код першого порту призначення на митній території України відповідно до Класифікатора портів та інших пунктів ЛОКОД ООН;

– назву особи, що повідомляється про доставку (зазначається в обов'язковому порядку, якщо не вказано одержувача);

⁴¹ Проект наказу Міністерства фінансів України «Про затвердження Порядку виконання митних формальностей при здійсненні митного контролю та митного оформлення водних транспортних засобів перевізників і товарів, що переміщуються ними» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article%3Fart_id=365306&cat_id=42320.

⁴² Про затвердження Порядку здійснення аналізу та оцінки ризиків, розроблення і реалізації заходів з управління ризиками в митній службі України [Електронний ресурс] : наказ [затверджено Міністерством фінансів України від 24.05.2012 № 597]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0882-12>.

РОЗДІЛ 4. Механізм функціонування системи управління ризиками під час митного контролю в морських пунктах пропуску

– коди країн транзиту товарів відповідно до Класифікатора країн світу при переміщенні товарів з порту, де проводилося первинне навантаження, до першого порту призначення на митній території України, що зазначаються в хронологічному порядку;

– номер та тип пломби при відправці (у разі контейнерних перевезень);

– код виду упаковки відповідно до Класифікатора видів упаковок;

– кількість товарів, згрупованих на рівні товарної позиції;

– опис товарів в обсязі, достатньому для ідентифікації товарів за кодом УКТ ЗЕД на рівні товарної позиції (вказується повне і точне найменування товару відповідно до єдиної тарифно-статистичної номенклатури вантажів, визначеної у Збірнику тарифів на роботи і послуги, що надаються вантажовласникам морськими портами України, затвердженому наказом Міністерства транспорту України від 31 жовтня 1995 р. № 392 (у редакції наказу Міністерства транспорту України від 12 березня 2003 р. № 188, зі змінами), зареєстрованому у Міністерстві юстиції України 26 грудня 1995 р. за № 476/1012);

– клас небезпеки вантажу ІМО відповідно до Міжнародного кодексу морських перевезень небезпечних вантажів (за наявності);

– код небезпеки вантажу (чотиризначний номер UN ООН речовини або виробу згідно з Рекомендаціями ООН з перевезення небезпечних вантажів (за наявності)).

Зазначена інформація дає додаткові можливості для оцінки ризику, як автоматизованим, так і неавтоматизованим способом.

Слід зазначити, однак, що хоч проект ⁴³ і розроблено з урахуванням нової редакції МКУ та постанови КМУ від 21.05.2012 № 451 «Питання пропуску через державний кордон осіб, автомобільних, водних, залізничних та повітряних транспортних засобів перевізників і товарів, що переміщуються ними», він ще повинен бути доопрацьований з ура-

⁴³ Проект наказу Міністерства фінансів України «Про затвердження Порядку виконання митних формальностей при здійсненні митного контролю та митного оформлення водних транспортних засобів перевізників і товарів, що переміщуються ними» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article%3Fart_id=365306&cat_id=42320.

хуванням останніх змін до цих документів (в частині створення Міндоходів України), так само як і сама постанова від 21.05.2012 № 451. Актуалізація Порядку виконання митних формальностей при здійсненні митного контролю та митного оформлення водних транспортних засобів перевізників і товарів, що переміщуються ними, критично важлива для подальшого розвитку системи управління ризиками в морських пунктах пропуску.

Виходячи з поточного стану нормативно-правової бази ще не зрозуміло, чи буде в подальшому попередня інформація від морських агентів передаватись напряму до митниці Міндоходів, як це здійснюється зараз, чи виключно через ІСПС.

У будь-якому випадку, побудова автоматизованої системи аналізу та управління ризиками повинна передбачати аналіз будь-якої інформації про транспортні засоби та товари, як тільки така інформація надходить до митниць Міндоходів.

Спробуємо проаналізувати *послідовність і типи документів*, що передбачаються для обміну в рамках ІСПС. Аналіз опису технічної документації версії 1.8 ІСПС за даними сайту проекту «Єдине вікно – локальне рішення»⁴⁴ показує наступну послідовність обміну документами (інформацією) між митницею та ІСПС:

а) від Портового співтовариства до митниці:

1) попереднє вивантаження судна (маніфест – перелік коносаментів⁴⁵);

2) фактичне вивантаження судна;

3) наряд (наряд є документом – підставою для здавання (видачі) портовим оператором (оператором терміналу) вантажу. Після отримання наряду від замовника портовий оператор (оператор терміналу) здійснює заходи щодо навантаження вантажу

⁴⁴ Единое окно – локальное решение. Выпуск версии технической документации 1.8 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.singlewindow.org/dnevnik/30?lang=ru>.

⁴⁵ Питання пропуску через державний кордон осіб, автомобільних, водних, залізничних та повітряних транспортних засобів перевізників і товарів, що переміщуються ними [Електронний ресурс] : постанова [затверджена Кабінетом Міністрів України 21.05.2012 № 451]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/451-2012-p/para3#n3>.

РОЗДІЛ 4. Механізм функціонування системи управління ризиками під час митного контролю в морських пунктах пропуску

на транспортний засіб ⁴⁶. Згідно ⁴⁷, для здійснення контролю за розвантаженням судна адміністрацією порту або іншими вповноваженими особами подаються митному органу документи (наряди, тальманські розписки тощо), які відображають наміри та/або результати вивантаження товарів у зону митного контролю або на транспортні засоби);

- 4) в'їзд в порт;
- 5) в'їзд на термінал;
- 6) операції з контейнером на терміналі;
- 7) навантаження на автомобіль / вагон;
- 8) виїзд із терміналу;
- 9) виїзд із порту;
- б) від митниці (Міндоходів) до Портового співтовариства:
 - 1) наряд з візами митниці;
 - 2) призначення технічних засобів контролю;
 - 3) результати технічних засобів контролю;
 - 4) дозвіл митниці.

У рамках ІСПС документи можуть передаватися у «формальному» та «неформальному» вигляді ⁴⁸.

Зазначеним вище етапам обміну інформацією відповідають наступні «формальні» документи:

- фактичне/попереднє вивантаження судна (містить, зокрема, інформацію про судно, коносаменти, контейнери, пломби);
- перетин воріт терміналу (містить, зокрема, інформацію про дату та час операції, перевізника, наряд, контейнер, вантаж, пломби, одержувача при імпорті);
- анулювання документа (містить інформацію про документ, дату і час операції, примітки);

⁴⁶ Про затвердження Правил надання послуг у морських портах України [Електронний ресурс] : наказ : [затверджено Міністерством інфраструктури України 05.06.2013 № 348]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1401-13>

⁴⁷ Про затвердження Інструкції про організацію митного контролю та митного оформлення суден і товарів, що переміщуються ними [Електронний ресурс] : наказ [затверджено Держмитслужбою України 17.09.2004 № 678]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1286-04>.

⁴⁸ Единое окно – локальное решение. Выпуск версии технической документации 1.8 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.singlewindow.org/dnevnik/30?lang=ru>.

- стафірування (заповнення, формування) контейнера (містить, зокрема, інформацію про доручення, країни призначення, відправлення, контейнер, вантаж, пломби);

- призначення технічних засобів контролю (містить інформацію про наряд, дату і час операції, контейнер, вид технічного засобу контролю);

- перетин воріт порту (містить інформацію про автомобілезахід, дату і час операції, тип операції);

- наряд (містить, зокрема, інформацію про експедитора, лінію, термінал, митний режим, реквізити митних декларацій, транспортні засоби, дату прибуття, коносамент, одержувача, перевізника, контейнер, вантаж);

- рішення контролюючого органу/візування документа (містить, зокрема, інформацію про документ, на який видається рішення – наряд чи суднозахід, про контролюючий орган, рішення, його реквізити, дату, час операції, контейнер);

- результати технічних засобів контролю (містить, зокрема, інформацію про наряд, контейнер, результати застосування технічних засобів контролю, примітки);

- розформування контейнера (містить інформацію про наряд, дату і час операції, статус контейнера – порожній чи з вантажем).

Окремо слід приділити увагу деяким значенням у документах. Так, у документі «рішення контролюючого органу» можливі такі рішення:

- не перевірено;
- відмовлено у вільній практиці;
- надано вільну практику;
- направлено на доопрацювання;
- узгоджено (для наряду);
- дозвіл на виїзд (для наряду).

У документі «призначення технічних засобів контролю» можливі такі заходи:

- рентген;
- зважування;
- огляд.

РОЗДІЛ 4. Механізм функціонування системи управління ризиками під час митного контролю в морських пунктах пропуску

У документі «результати технічних засобів контролю» можливі такі результати:

- «ОК»;
- рентген: необхідний огляд;
- зважування: не співпадає вага (у полі «додаткова інформація» зазначається фактична вага);
- огляд: необхідні додаткові заходи контролю.

На нашу думку, наведений класифікатор результатів застосування технічних засобів контролю потребує доопрацювання, зокрема, для результату «зважування: не співпадає вага» необхідне окреме поле «фактична вага» у числовому форматі, для можливості автоматизованого порівняння.

Також в описі технічної документації виявлено документ, який, згідно опису, не передається митниці, однак, на нашу думку, повинен передаватися. Це документ «результати зважування», який містить, зокрема, інформацію про ваги, які використовувались, автомобілезхід, вагу автомобіля без контейнера, з контейнером, вагу тари (контейнера), номер та тип контейнера, дату, час операції.

Крім офіційних документів документів, ІСПС передбачає передачу до митниці таких неофіційних документів, як:

- заявка (на здійснення контролю судна);
- загальна (генеральна) декларація;
- декларація про вантаж;
- суднова роль;
- списки пасажирів (за наявності);
- коносамент.

Також до електронного наряду додаються інвойс, акт перепломбування, акт зважування (з опису технічної документації незрозуміло, чи передаватимуться ці документи до митниці).

Зазначені вище «неформальні» документи не зможуть бути проаналізовані в автоматизованому режимі, однак можуть бути додатковою інформацією для неавтоматизованої оцінки ризику.

Далі зупинимось більш детально на етапах здійснення аналізу та оцінки ризиків на основі отриманої інформації.

Перший етап здійснення аналізу та оцінки ризику повинен відбуватися до прибуття товарів у порт призначення на території України. На першому етапі:

- проводиться перевірка повноти та якості наданої морськими агентами попередньої інформації;
- здійснюється аналіз та оцінка ризиків на основі попередньої інформації за змістом даних (країни, порти відправлення, контейнери).

У разі виявлення надання морським агентом неповної інформації (відсутність ключових даних, зокрема про одержувача/особу, яку необхідно повідомити (notify party), країни, порти відправлення/заходу судна тощо) та/або інформації неналежної якості (наприклад, дуже загальний опис товарів) митниця ще до прибуття судна з товарами у порт призначення може прийняти за результатами застосування системи управління ризиками рішення щодо необхідності вжиття додаткових заходів митного контролю.

Також, уже на першому етапі, зважаючи на «ризиковість» контейнеру, товарів, відправника, одержувача, країн, портів відправлення/заходу судна тощо митницею може бути визначена необхідність вжиття додаткових заходів митного контролю.

У разі наявності документу контролю доставки на момент надання попередньої інформації морським агентом, можливим є здійснення зв'язки цих документів за номером контейнера та проведення порівняльного аналізу даних, за результатами якого може бути прийнято рішення щодо необхідності впровадження додаткових заходів митного контролю.

Другий етап здійснення аналізу та оцінки ризиків повинен відбуватися в момент приходу судна в порт призначення на території України. У цей момент здійснюється перевірка наявності попередньої інформації від морського агента за контейнерами, які плануються до розвантаження у даному порту.

У разі відсутності попередньої інформації за контейнером – митницею приймається рішення щодо необхідності застосування додаткових заходів митного контролю, зокрема проведення митного огляду контейнера та/або товарів, що ним переміщуються.

РОЗДІЛ 4. Механізм функціонування системи управління ризиками під час митного контролю в морських пунктах пропуску

У разі виявлення контейнерів, за якими морським агентом була надана попередня інформація, але фактичне розвантаження яких не відбувається або такі контейнери взагалі відсутні на борту судна, – необхідне проведення додаткового аналізу таких випадків.

Таким чином, на момент приходу судна в порт призначення на території України у митниці уже має бути сформований перелік «ризикових» контейнерів, визначених на основі попередньої інформації, наданої морським агентом, за результатами здійснення аналізу та оцінки ризиків на перших двох етапах, із зазначенням митних формальностей, які підлягають виконанню у порту безпосередньо після розвантаження судна. Такі митні формальності можуть передбачати, зокрема, сканування, зважування, огляд контейнера та/або товарів, що ним переміщуються, відбір проб/зразків товару.

Для забезпечення можливості *вивезення контейнера з території порту* експедиторською компанією згідно п. 1.2 Тимчасового порядку оформлення контейнерів, товарів і транспортних засобів, які їх перевозять, за допомогою «Єдиного інформаційного портового співтовариства», затвердженого 28.02.2013 ДП «Одеський морський торговельний порт»⁴⁹, оформлюється в ІСПС електронний наряд.

Враховуючи вищевикладене, *третім етапом* здійснення аналізу та оцінки ризиків повинен бути аналіз ризику відповідно до інформації, наданої експедитором щодо наряду.

Експедитор вносить до ІСПС інформацію, необхідну для оформлення наряду на отримання контейнера, обов'язково зазначивши коди УКТ ЗЕД товарів і коди ЄДРПОУ (для резидентів України) отримувача, перевізника та експедитора.

При цьому дані, що зазначені у наряді, є пріоритетними у порівнянні з попередньою інформацією, що отримана від морського агента.

⁴⁹ Тимчасовий порядок оформлення контейнерів, товарів і транспортних засобів, які їх перевозять, за допомогою «Єдиного інформаційного портового співтовариства», затверджений 28.02.2013 ДП «Одеський морський торговельний порт» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.singlewindow.org/upload/dnevnik/RUS/techdokumenty/VREMENNIY_PORYADOK_OMTP_28.02.13.pdf.

Експедитор вносить до ІСПС необхідну додаткову інформацію за кожним контейнером, що зазначений у наряді:

- номер автомобіля;
- номер причепа;
- серію і № паспорта водія;
- П.І.Б. водія;
- транспортну агенцію⁵⁰.

При здійсненні аналізу та оцінки ризиків по даних електронного наряду слід мати на увазі, що враховуючи можливість внесення до нього змін під час перебування контейнера у порту, важливим є проведення порівняльного аналізу за змістом інформації у декілька етапів:

- візування наряду (надання дозволу на завантаження контейнера на транспортний засіб для вивезення з порту). На даному етапі наявною є інформація про експедитора, водія, транспортний засіб. Необхідною є перевірка на наявність «ризикових» суб'єктів, виявлення транспортних засобів, водіїв, за якими наявні факти недоставки вантажів (при виявленні ризиків недоставки вантажів та з метою недопущення затримки здійснення митного контролю та оформлення контейнерів у портах, можливим є застосування електронних замків із функцією GPS-GSM) тощо;

- надання дозволу на виїзд з порту. На даному етапі наявні остаточні дані про документ контролю доставки за вантажами, що переміщуються у контейнерах. Такий документ подається декларантом. При виявленні суттєвих змін, внесених до документу контролю доставки (зміна номеру контейнера, коду, ваги товару, одержувача, перевізника тощо), необхідною є повторна перевірка та предмет наявності ризику за зміненими даними.

Таким чином, після розвантаження контейнера з судна та до моменту його вивезення з території порту доступними для цілей аналізу та оцінки ризиків стають ще два джерела інформації – це інформація, яка міститься в електронному наряді та документі

⁵⁰ Тимчасовий порядок оформлення контейнерів, товарів і транспортних засобів, які їх перевозять, за допомогою «Єдиного інформаційного портового співтовариства», затверджений 28.02.2013 ДП «Одеський морський торговельний порт» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.singlewindow.org/upload/dnevnik/RUS/techdokumenty/VREMENNIY_PORYADOK_OMTP_28.02.13.pdf.

РОЗДІЛ 4. Механізм функціонування системи управління ризиками під час митного контролю в морських пунктах пропуску

контролю доставки. Окрім того, наявною уже є інформація про результати здійснення митних формальностей за контейнером у порту при розвантаженні судна, зокрема зважування, сканування, митного огляду, якщо такі формальності проводились.

Враховуючи вищевикладене, *четвертим етапом* здійснення аналізу та оцінки ризиків повинно бути:

- здійснення порівняльного аналізу на предмет наявності розбіжностей інформації, що міститься у попередній інформації, наданій морським агентом, електронному наряді, внесеному до ІСПС експедитором, та документі контролю доставки, наданому декларантом;

- здійснення аналізу та оцінки ризиків за змістом наявних документів, що передбачає перевірку орієнтувань за контейнером, відправником, одержувачем, перевізником, декларантом тощо, інших профілів ризику за задіяними у зовнішньоекономічній операції суб'єктами, контейнерами, товарами тощо.

У разі виявлення при здійсненні аналізу та оцінки ризиків необхідності проведення митних формальностей на етапі виїзду контейнера з пункту пропуску, митниця має прийняти рішення про можливість проведення відповідних формальностей безпосередньо у порту, або ж при митному оформленні у митниці призначення.

При прийнятті рішення щодо можливості проведення митних формальностей при митному оформленні у митниці призначення, інформація про такі формальності повинна передаватися до модуля АСАУР при митному оформленні за допомогою МД (в тому числі електронної митної декларації) в ППК «Інспектор-200б». До даного модуля також передається інформація щодо ризиків порушення законодавства України з питань державної митної справи, перевірка яких може бути здійснена під час митного оформлення відповідно до заявленого митного режиму (наприклад, подання фальсифікованих сертифікатів про походження, ризики декларування неправдивих відомостей, які можуть бути перевірені після пропуску товарів).

З урахуванням вищезазначеного, модель функціонування системи управління ризиками під час митного контролю в мор-

ських пунктах пропуску, в тому числі із використанням інформації про застосування ТЗМК, можна представити у вигляді схеми, зображеної на рис. 4.8.

Таким чином, узагальнюючи все вищенаведене доцільно відмітити, що система управління ризиками є невід'ємним елементом здійснення державної митної справи, проте, вона потребує суттєвого доопрацювання, зокрема, особливу увагу слід звернути на можливість імплементації успішного закордонного досвіду у вітчизняну практику функціонування митних органів.

РОЗДІЛ 4. Механізм функціонування системи управління ризиками під час митного контролю в морських пунктах пропуску

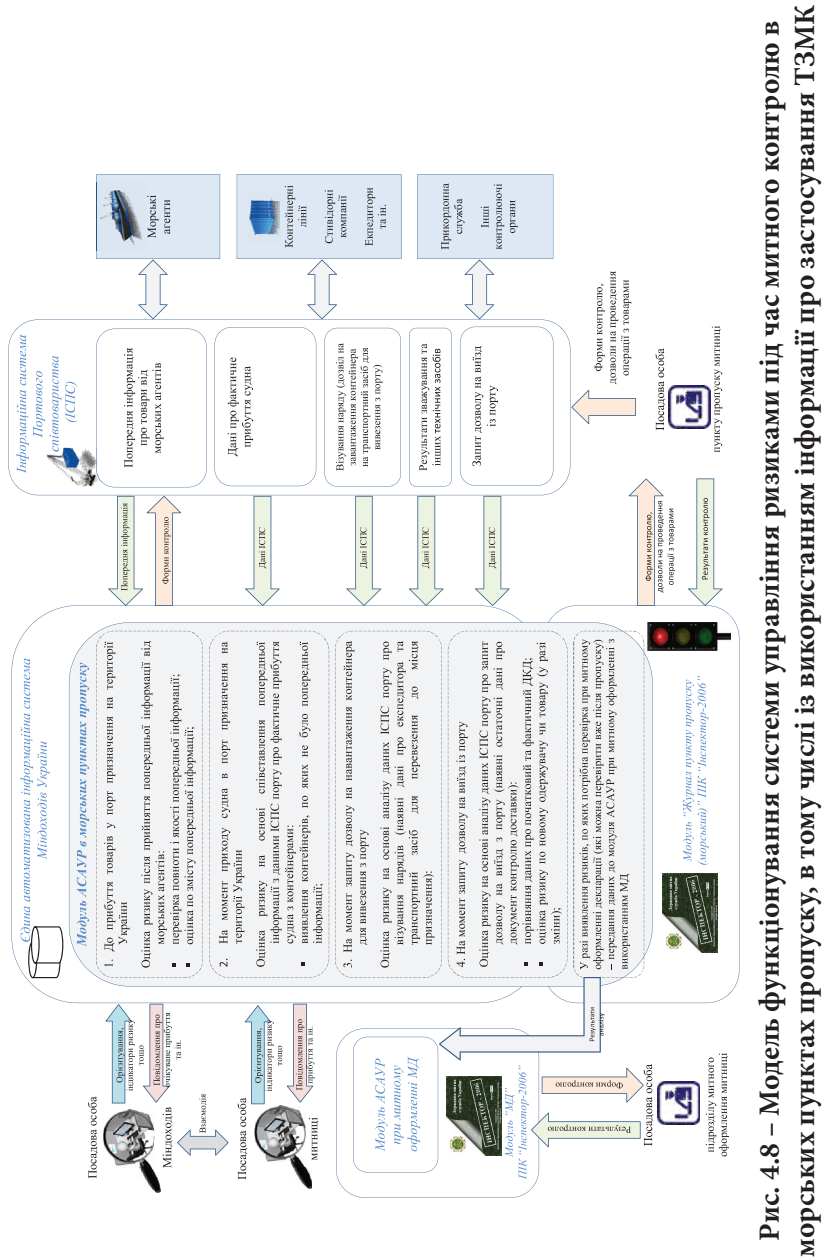


Рис. 4.8 – Модель функціонування системи управління ризиками під час митного контролю в морських пунктах пропуску, в тому числі із використанням інформації про застосування ТЗМК

5. МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ЩОДО УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ В МИТНІЙ СПРАВІ

5.1. Міжнародні підходи та рекомендації щодо управління митними ризиками

Різні країни мають неоднакове законодавство з питань митної справи, проте, у більшості випадків загальні підходи є схожими. Це пов'язано із тим, що всі митні адміністрації прагнуть уніфікувати власне законодавство із міжнародними нормами та стандартами. Еталонними нормами законодавства при цьому є рекомендації ВМО. Серед базових документів, якими визначаються принципи побудови системи управління ризиками в митних службах, є¹:

- Керівництво до Загального додатку до Міжнародної конвенції про спрощення та гармонізацію митних процедур від 18.05.1973 (зі змінами 1999 року) (ВМО), 2000 р.²,
- Посібник з управління ризиками (ВМО), 2003 р.³,
- Рамкові стандарти безпеки та полегшення всесвітньої торгівлі (ВМО), 2005 р.⁴,
- Митні прототипи (Customs Blueprints) (Європейська комісія), 2007 р.⁵,

¹ Булана В. В. Управління ризиками в митній справі: сучасне бачення / В.В. Булана // Вісник Академії митної служби України. Серія: «Державне управління», 2012. – № 1 (6), С.160–169

² Руководства к Генеральному приложению (глава 6) Киотской конвенции. – Всемирная таможенная организация, 2000 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.wcoomd.org/kyoto_rus/5.chapter_6_guid_kyoto_conv_r.pdf

³ Risk Management guide. – World Customs Organization, 2003 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://wcoomdpublishings.org/downloadable/download/sample/sample_id/8/

⁴ Рамочные стандарты безопасности и облегчения мировой торговли Всемирной таможенной организации : [Электронный ресурс] – Режим доступа : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/976_003

⁵ Customs Blueprints – Pathways to modern customs. – European Commission, 2007 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://bookshop.europa.eu/en/customs-blueprints-pbKP7707173/>

РОЗДІЛ 5. Міжнародний досвід щодо управління ризиками в митній справі

- Рамкові стандарти з управління ризиками в митних службах країн ЄС (Європейська комісія), 2007 р.⁶,
- Компендіум з управління ризиками в митних органах (ВМО), 2011 р.⁷,
- Керівництво з найкращих практик у пунктах пропуску через кордон: перспективи спрощення торгівлі та руху транспорту (Організація з безпеки і співробітництва в Європі, Економічна комісія ООН для Європи), 2012 р.⁸

Відповідно до положень Світової організації торгівлі (СОТ), впровадження методів управління ризиками в митну справу є засобом прискорення митних процедур. Зокрема, в Генеральній угоді про тарифи і торгівлю (ГАТТ) 1994 р. йдеться про необхідність «скорочення до мінімуму обсягів і складності імпорتنих та експортних формальностей, спрощення вимог до імпоротної та експортної документації» (ГАТТ, ст. VIII, п. 1).⁹

Міжнародна конвенція про спрощення та гармонізацію митних процедур (Київська конвенція) є одним із базових міжнародних стандартів, що визначає принципи й основні напрями діяльності органів митного контролю у ракурсі управління ризиками. Вона була прийнята у 1973 р. та переглянута у 1999 р. Україна ж приєдналась до положень Конвенції лише у 2006 р.

За своєю суттю Київська конвенція є сукупністю стандартних правил митного контролю і управління ризиками та має наступну структуру (рис. 5.1).

Зокрема, у Загальному додатку до Київської конвенції визначено понятійний апарат сфери управління ризиками, а саме: на-

⁶ Standardised framework for risk management in the customs administrations of the EU. – EU Commission, DG Taxation and Customs Union, 2007 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/framework_doc.pdf.

⁷ Customs Risk Management Compendium. – World Customs Organization [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.wcoomd.org/learning_customshome_valelearningoncustomsvaluation_rmc.htm.

⁸ Handbook of Best Practices at Border Crossings: A Trade and Transport Facilitation Perspective. – OSCE, UNECE, 2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.osce.org/eea/88200>.

⁹ Передовая практика на пунктах пересечения границы: содействие торговле и транспорту [Справочник ОБСЕ – ЕЭК ООН]. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.osce.org/ru/eea/99872>.

ведено визначення категорії «митний контроль», під яким пропонується розуміти сукупність заходів, що здійснюються митною службою з метою забезпечення дотримання митного законодавства¹⁰.

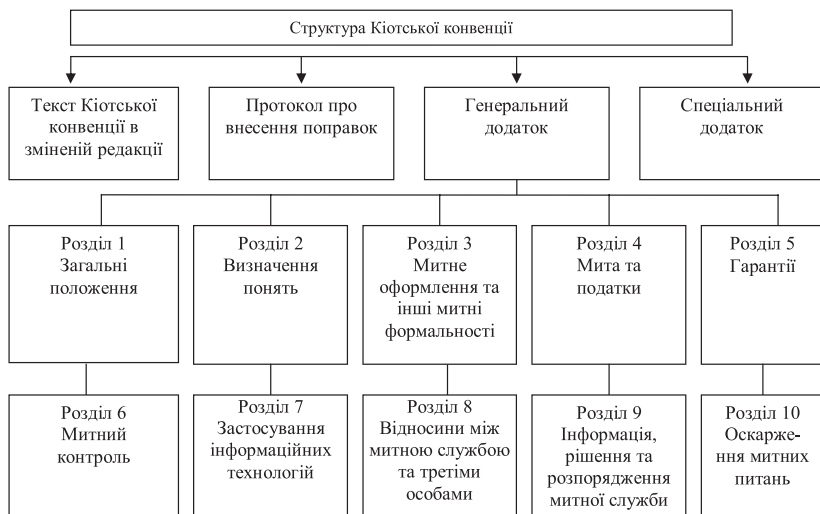


Рис. 5.1 – Складові Кіотської конвенції

Митний контроль обмежується мінімумом митних процедур, необхідних для забезпечення дотримання митного законодавства й мінімізації ймовірності виникнення митних ризиків. При цьому, він повинен ґрунтуватись на практичному застосуванні системи управління ризиками, яка дасть змогу визначити осіб та товари, в тому числі транспортні засоби, що підлягають перевірці та ступінь такої перевірки. Окрім того, для підтримки системи управління ризиками, митною службою повинна бути прийнята стратегія, яка базується на системі засобів оцінки ймовірності недотримання законодавства.

Відповідно до Кіотської конвенції ризик – ймовірність недотримання митного законодавства. Аналіз ризику передбачає сис-

¹⁰ Міжнародна конвенція про спрощення і гармонізацію митних процедур від 18.03.1973 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/995_643

РОЗДІЛ 5. Міжнародний досвід щодо управління ризиками в митній справі

тематичне використання доступної інформації для визначення частоти виникнення виявлених ризиків та прогнозування їх наслідків. Окрім того, у Загальному додатку наведено сутність сфери ризику, яку запропоновано розглядати як митні процедури та категорії міжнародних перевезень, що характеризуються високим ступенем ризику. При цьому, оцінювання ризику передбачає систематичне визначення пріоритетів управління ризиком, шляхом аналізу та порівняння їх рівнів із встановленими стандартами, прогнозованими ступенями ризику чи іншими критеріями. Окрім того, слід зазначити, що оцінювання ризику буде ефективним за умови формування та практичного використання системи індикаторів ризиків, під якими розуміють особливі критерії, що використовуються для відбору та вироблення практичних заходів щодо запобігання недотриманню митного законодавства. До них відносять: код товару відповідно до товарної номенклатури; країну походження; країну відправлення товару; наявність ліцензії, вартість товару та ін.

Сукупність індикаторів ризику, заснована на систематизованій, категоризованій, проаналізованій інформації формує профілі ризику, що є невід'ємним елементом системи управління ризиками. За допомогою профілів ризику органи митного контролю здійснюють практичне управління ризиками. Саме за рахунок їх застосування здійснюється заміна тотальної перевірки документів і детального огляду товарів на цільові та спрямовані на отримання результату форми митного контролю. А це, у свою чергу, дає змогу ефективно і раціонально використовувати наявні у митній службі ресурси.

Відповідно до Кіотської конвенції розроблено схему аналізу ризиків, яка має наступний вигляд (рис. 5.2).

Основні положення Кіотської конвенції покладено в основу Посібника з управління ризиками, розробленого ВМО у 2003 р.¹¹.

Всесвітня митна організація визначає управління ризиками як систематичне застосування процедур і методів управління,

¹¹ Risk Management guide. – World Customs Organization, 2003 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://wcoomdpublications.org/downloadable/download/sample/sample_id/8/.

що забезпечують органи митного контролю необхідною інформацією для здійснення відповідних заходів щодо переміщення вантажів і осіб, які характеризуються високим ступенем ризику. Серед переваг застосування системи управління ризиками у митній сфері виділяють: досягнення організаційних цілей; удосконалення процесів управління; покращення показників діяльності в державному і бізнес секторі.

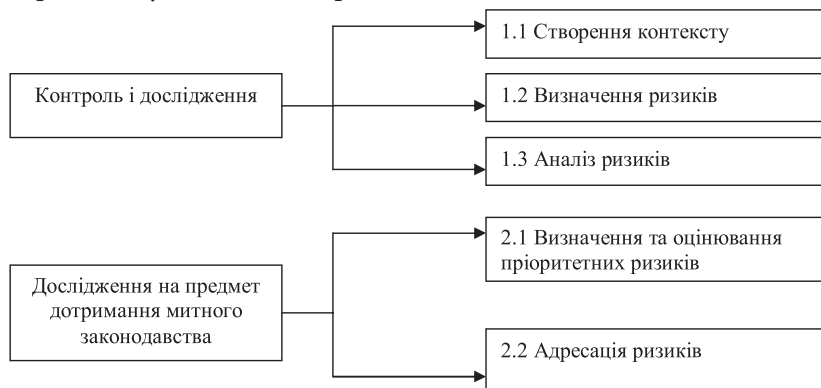


Рис. 5.2 – Схема аналізу ризиків відповідно до Кіотської конвенції

ВМО виділяє наступні етапи управління ризиками (рис. 5.3)

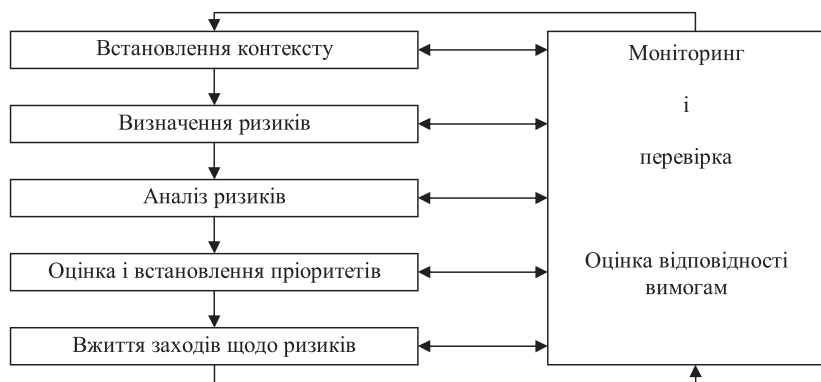


Рис.5.3 – Процес управління ризиками відповідно до положень Всесвітньої митної організації

РОЗДІЛ 5. Міжнародний досвід щодо управління ризиками в митній справі

Таким чином, на етапі встановлення контексту управління митними ризиками формуються стратегії і реалізується організація служби аналізу і управління ризиками. Її співробітниками визначаються сфери виникнення ризиків, критерії оцінювання, а також об'єкти аналізу. Управління ризиками може бути стратегічним, оперативним або тактичним і застосовується одночасно на усіх цих рівнях ¹².

Стратегічне управління передбачає визначення найбільш значущих областей ризику, наявність яких може спровокувати загрози для громадян і держави. Такі області ризику можуть включати: заборони і обмеження імпорту або експорту окремих видів товарів; заходи, необхідні для захисту здоров'я і навколишнього середовища; заходи забезпечення торгівельної політики; квоти, мита і податки.

Оперативне управління ризиками передбачає визначення необхідної форми митного контролю відповідно до оцінюваного ризику. Тактичне управління застосовується співробітниками митниці при виконанні форм митного контролю.

На етапі виявлення, аналізу і оцінювання ризиків, в першу чергу, визначаються причини і механізм виникнення ризиків, що використовуються для подальшого аналізу. При оцінюванні рівнів ризику здійснюють їх групування відповідно до визначених на першому етапі критеріїв. Найбільш поширеним є ранжування ризиків на ризики низького, середнього і високого рівнів. Для детального аналізу ризиків здійснюється їх моніторинг і прогнозування.

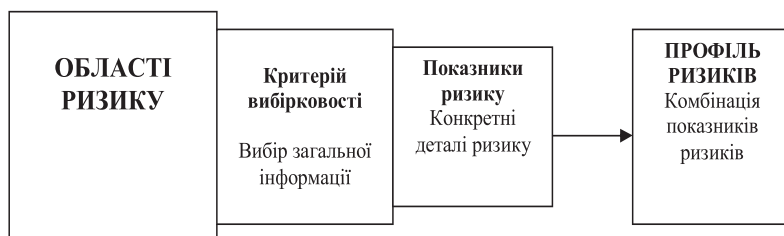
На останньому етапі моніторингу і оцінювання результатів здійснюється перевірка функціонування, ефективності і дієвості системи управління ризиками. На цьому ж етапі передбачається аналіз динаміки і прогнозування ризиків. Оцінювання ефективності управління ризиками здійснюється регулярно на всіх етапах і включає перевірку суб'єктів господарювання, що належать до різних груп ризику. Така методика дозволяє системі управлін-

¹² Risk Management guide. – World Customs Organization, 2003 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://wcoomdpublications.org/downloadable/download/sample/sample_id/8/.

УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ В МИТНІЙ СПРАВІ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ТА ВІТЧИЗНЯНА ПРАКТИКА

ня ризиками залишатись ефективною відносно ризиків, виявлених на різних етапах її функціонування, а також залишатись гнучкою та адаптивною для внесення до неї необхідних змін.

Окрім того, з метою підвищення ефективності використання системи управління ризиками необхідним є ведення реєстру ризиків, що є передумовою для обґрунтування їх вибору, а також дає можливість фіксувати пропозиції, на основі яких здійснюється оцінювання ризиків, а також для забезпечення оптимальності контролю та уникнення втрати важливої інформації. Серед основних параметрів, що повинні бути включенні в документальну форму реєстру ризиків на основі їх аналізу є наступні (рис. 5.4).



- квота	- вид товару	- текстильні товари, що квотуються	- текстильні товари, що квотуються і/або
- загальна система приференцій (GSP)	- країна походження	- конкретна країна походження	- конкретна країна походження і/або
- конвенція з міжнародної торгівлі зникаючими видами (CITES)	- маршрут транспортування	- незвичайний маршрут транспортування	- незвичайний маршрут транспортування і/або
- торговий суб'єкт	- засновник (голова)	- конкретний засновник	- конкретний засновник
- і т.д.	- і т.д.	- і т.д.	

Рис. 5.4 – Схема аналізу ризиків

РОЗДІЛ 5. Міжнародний досвід щодо управління ризиками в митній справі

До того ж, у Посібнику наведено приклади високо- та низькорівневої схем процесу управління ризиками (митного контролю) (рис. 5.5-5.6).

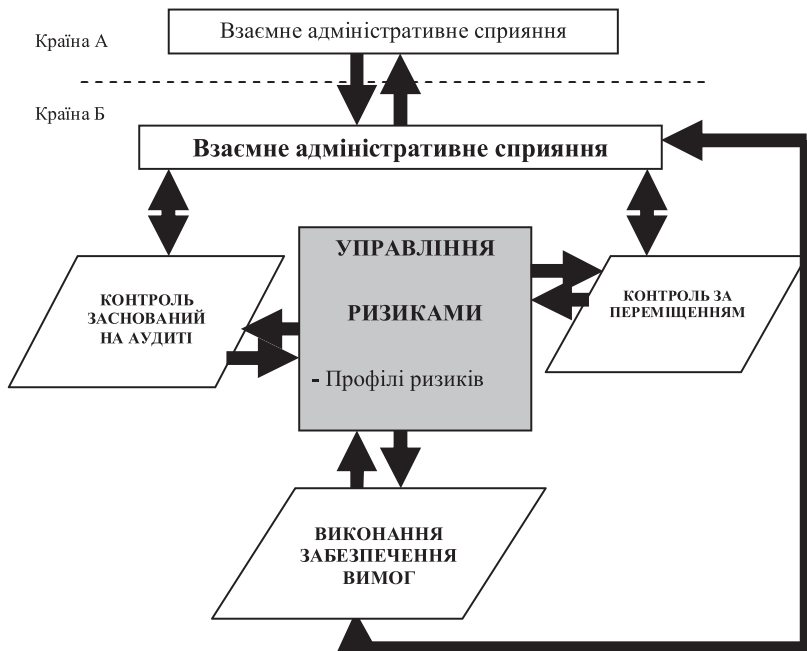


Рис. 5.5 – Високорівнева схема процесу митного контролю

Таким чином, відповідно до Посібника з управління ризиками, невід’ємним елементом ефективного функціонування органів митного контролю й системи управління ризиками зокрема, є наявність розвинутої інформаційної інфраструктури, активне впровадження у практичну діяльність новітніх технологій, систематичне підвищення кваліфікації, професійне зростання профільних працівників, а також взаємне адміністративне сприяння між країнами-учасниками зовнішньоекономічної діяльності.

Логічним продовженням і розвитком норм нової редакції Кіотської конвенції щодо застосування системи аналізу та управління ризиками в митній справі є прийняті 23 червня 2005 р. Рамкові стандарти безпеки та полегшення світової торгівлі ВМО

**УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ В МИТНІЙ СПРАВІ:
ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ТА ВІТЧИЗНЯНА ПРАКТИКА**

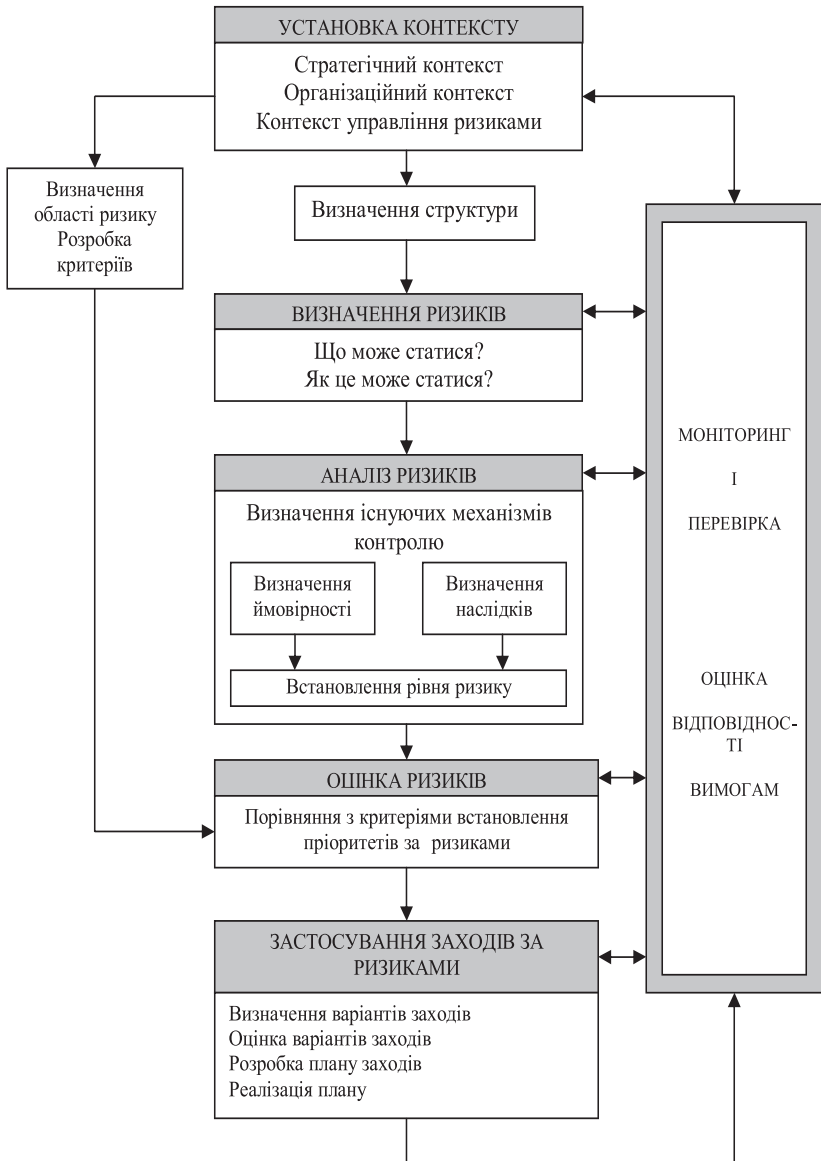


Рис 5.6 – Низькорівнева схема процесу управління ризиками

РОЗДІЛ 5. Міжнародний досвід щодо управління ризиками в митній справі

(далі – Рамкові стандарти) (SAFE)¹³. Зазначимо, Рамкові стандарти були одностайно прийняті керівниками національних митних адміністрацій на сесії Ради в штаб-квартирі у Брюсселі, що представляють 166 країн-членів цієї організації. Структурно вони складаються з двох розділів: у першому містяться цілі та принципи, у другому – розкрито роль і місце урядових органів, митних служб і підприємницького співтовариства в реалізації названих стандартів. Рамкові стандарти «тримаються на двох опорах»: системі угод між митними адміністраціями та партнерських відносинах між митними адміністраціями і підприємницьким співтовариством. Усього ВМО розробила 17 стандартів, об'єднаних у дві групи: 11 стосуються взаємин між митницями різних країн, 6 – взаємин між митницями і бізнесом (рис. 5.7).

Рамкові стандарти мають на меті:

- встановити стандарти, що забезпечують підвищення безпеки і полегшують функціонування міжнародного ланцюга постачань товарів на глобальному рівні з метою досягнення більшої визначеності і прогнозованості.

- Забезпечити комплексне управління міжнародним ланцюгом руху товарів для усіх видів транспорту.

- Зміцнити роль, функції і можливості митних служб у світлі загроз і можливостей XXI століття.

- Зміцнити співпрацю між митними адміністраціями з метою розширення їх можливостей щодо виявлення партій товарів підвищеного ризику.

- Зміцнити співпрацю між митними структурами і підприємницьким співтовариством.

- Сприяти безперервному руху вантажів безпечним міжнародним ланцюгом постачань товарів.

Варто відмітити, що Рамкові стандарти складаються з чотирьох основних елементів. По-перше, вони передбачають гармонізацію вимог відносно попереднього електронного повідомлення про вантаж за експортних, імпорتنих та транзитних операцій.

¹³ Рамочные стандарты безопасности и облегчения мировой торговли [Всемирная таможенная организация, июнь 2005 г.]. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/976_003

По-друге, усі країни беруть на себе зобов'язання послідовно підходити до питань управління ризиками з метою вирішення питань безпеки. По-третє, Рамкові стандарти вимагають за ґрунтованим запитом країни-отримувача вантажу від митної адміністрації країни-відправника здійснювати аналіз вантажу за допомогою системи управління ризиками та, за потреби, перевірки контейнерів і вантажів підвищеного ризику з використанням неінтрузивної апаратури (великоформатні рентген-апарати і детектори радіації). По-четверте, в Рамкових стандартах визначаються пільги, які митні служби надаватимуть компаніям, що дотримуються мінімальних стандартів безпеки міжнародного ланцюга постачань і використовують ефективні методи роботи.

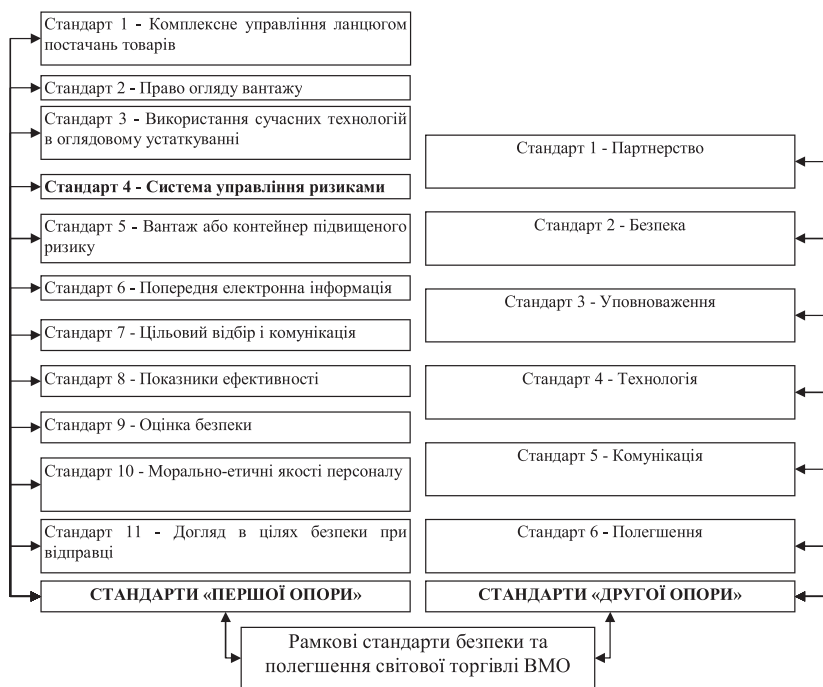


Рис. 5.7 – Опори Рамкових стандартів

Детальний аналіз Рамкових стандартів дозволяє стверджувати, що використання ризикоорієнтованих інструментів митно-

РОЗДІЛ 5. Міжнародний досвід щодо управління ризиками в митній справі

го контролю є визначальним в сучасних умовах зростання зовнішніх загроз та небезпек. Зокрема, відповідно до Стандарту 1 «Комплексне управління ланцюгом перевезень товарів» (Standard 1 – Integrated Supply Chain Management) передбачається, що у ланцюгу комплексного митного контролю, оцінка ризиків є постійним процесом забезпечення безпеки, який починається у момент підготовки вантажів до експорту з наскрізною перевіркою цілісності вантажів. Для реалізації цих заходів необхідно забезпечити взаємне визнання заходів контролю, а саме митні служби повинні домовитися про спільні стандарти митного контролю і управління ризиками (обмін даними щодо профілювання ризиків). Крім того, митниця-відправлення повинна забезпечити можливість ідентифікації відповідної партії вантажів і виявлення будь-якого несанкціонованого втручання за ланцюгом перевезення. Відносно морських контейнерних перевезень будь-які такі перевірки, оцінка ризиків і дій повинні здійснюватися до навантаження контейнера на судно.

Відповідно до Стандарту 4 «Система управління ризиками» (Standard 4 – Risk-Management Systems) передбачено, що з метою виявлення потенційно небезпечних вантажів, митні адміністрації повинні створити та автоматизувати систему управління ризиками. Така система повинна включати механізм валідації оцінок загроз і рішень щодо відслідковування вантажів. Ефективний режим управління ризиками включає такий важливий компонент, як збір інформації, її обробку і поширення з метою забезпечення митного контролю і функціонування митних служб. Ця функція у поєднанні із Стандартними методами оцінки ризиків, що дозволяють отримувати відповідні індикатори ризику для проведення митними службами цільового відбору і перевірки вантажів й транспортних засобів, містяться в Глобальній інформаційно-розвідувальній стратегії ВМО (WCO Global Information and Intelligence Strategy).

Крім того, Рамковими стандартами визначено зміст категорії «вантаж (контейнер) підвищеного ризику» (Стандарт 5 «Вантаж або контейнер підвищеного ризику» (Standard 5 – High-Risk Cargo or Container)), під яким розуміються перевезення:

- за яким недостатньо інформації;
- за яким існує оперативна інформація про наявність підвищеного ризику;
- визнані перевезення підвищеного ризику за методикою бальної оцінки ризиків на основі елементів даних, що характеризують певну безпеку.

Стандартом 7 «Цільовий відбір і комунікація» Рамкових стандартів (Standard 7 – Targeting and Communication) встановлено, що митні адміністрації повинні передбачити можливість спільного цільового відбору і перевірки на основі стандартних наборів критеріїв цільового відбору із застосуванням сумісних механізмів комунікації і/або обміну інформацією. Ці елементи сприятимуть створенню в майбутньому системи взаємного визнання митного контролю. Реалізація цих завдань передбачає використання єдиних підходів щодо оцінювання та виявлення ризиків, розробки та застосування індикаторів ризику. Відповідно до цього, за основу необхідно брати наступні документи:

- глобальна інформаційно-розвідувальна стратегія ВМО (WCO Global Information and Intelligence Strategy). В главі IV Глобальної інформаційно-розвідувальної стратегії ВМО містяться положення про стандартні методи оцінки ризиків, які є важливою частиною розвідувальної роботи і дозволяють отримати індикатори ризиків, необхідні співробітникам митниці для цільового відбору і перевірки вантажів і транспортних засобів.

- Документ ВМО «Стандартні методи оцінки ризиків» (WCO Standardized Risk Assessments document – SRAs). У цьому документі міститься п'ять груп індикаторів ризику для митних адміністрацій: «вид транспорту», «захист доходів», «наркотики і прекурсори», «безпека» та «інші заборони і обмеження», за якими наводяться стандартні критерії цільового відбору. Ці групи поділяються на декілька розділів, що містять індикатори ризиків, які постійно оновлюються.

- Документ ВМО «Загальний індикатор підвищеного ризику» (WCO General High-Risk Indicator document). У цьому документі містяться індикатори, які утворюють стандартні набори критеріїв цільового відбору, що дозволяють митним адміністра-

РОЗДІЛ 5. Міжнародний досвід щодо управління ризиками в митній справі

ціям виявляти порушення митних правил в цілому. Документ містить наступні розділи: «Реквізити маніфесту перевізника»; «Виявлення країн підвищеного ризику»; «Товарні і транспортні чинники, які можуть свідчити про умови підвищеного ризику»; «Відомі товари підвищеного ризику, що використовуються в цілях приховування»; «Перелік небезпечних вантажів, які потенційно можуть бути використані для здійснення терористичних актів» і «Чинники, які можуть відбивати наявність підвищеного ризику такі, як контейнер, імпортер/експортер і перевізник». Ці набори індикаторів також регулярно оновлюються.

– Рекомендації ВМО щодо застосування індикаторів ризику для співробітників митних органів – «Чинники порушення прав інтелектуальної власності» (WCO Handbook for Customs Officers on Risk Indicators – Factors for Intellectual Property Infringement). Ці Рекомендації містять перелік фактів, що свідчать про наявність підвищеної небезпеки піратства і розповсюдження контрафактної продукції. Ці 17 індикаторів ризику утворюють стандартний набір критеріїв цільового відбору, який повинен використовуватися співробітниками митних органів, безпосередньо працюючими з вантажами для визначення тих, які є найбільш небезпечними з точки зору порушення прав інтелектуальної власності.

Отже, відповідно до Рамкових стандартів, ефективним вирішенням проблем забезпечення безпеки перевезень має стати створення системи, яка б включала не тільки методи державного контролю за безпекою, а й інструменти ідентифікації, моніторингу «критичних точок», оцінки ризиків та ефективності використання ресурсів за усім ланцюгом перевезень, який охоплює виробника, постачальника і кінцевого споживача продукції. Значну увагу приділено імплементації та розвитку системи управління митними ризиками шляхом координації діяльності зарубіжних митних адміністрацій щодо реагування на факти порушення митних правил. До пріоритетних завдань щодо вдосконалення застосування ризикоорієнтованих інструментів митного контролю відносять формування «оптимального» методу оцінки ризиків для забезпечення безпеки ланцюга перевезень з метою визна-

чення і аналізу пріоритетних загроз та вразливих сторін. Його розробка може бути розпочата за результатами консультацій з бізнесом і згодом може стати моделлю, яка буде прийнята міжнародним співтовариством.

5.2. Аналіз міжнародного досвіду щодо управління ризиками в митній справі

Закордонні митні адміністрації використовують сучасні технології в процесі митного контролю, що відповідає міжнародним стандартам у сфері ризик-менеджменту та рекомендаціям ВМО; розвиток партнерських відносин між митницею та бізнесом значно зменшує митні бар'єри; використання максимально спрощених процедур сумлінних учасників ЗЕД сприяє швидкому і своєчасному надходженню митних платежів до державного бюджету. Слід відмітити, що підвищення ефективності роботи митних органів України не можливе без врахування досвіду розвинутих країн.

Корисними є напрацювання, що можуть бути використані для розвитку системи управління ризиками в митній справі України, митних адміністрацій окремих країн ЄС (Королівства Нідерланди, Литовської Республіки, Федеративної Республіки Німеччини, Італії, Французької Республіки, Королівства Данії, Республіки Польща), а також Австралійського Союзу, Турецької Республіки, Сполучених Штатів Америки, Китайської Народної Республіки, Митного союзу Російської Федерації, Республіки Білорусь та Республіки Казахстан зокрема.

Досвід управління ризиками в Австралії та Новій Зеландії

На сьогодні основоположною теоретичною базою застосування управління ризиками всіма передовими митними службами світу є міжнародний стандарт AS/NZS ISO 31000:2009, розроблений митними службами Австралії та Нової Зеландії.

РОЗДІЛ 5. Міжнародний досвід щодо управління ризиками в митній справі

Так, практично всі міжнародні стандарти у сфері застосування управління ризиками в митній галузі засновані на багаторічному досвіді роботи Австралійської Митної та Прикордонної служби (Australian Customs and Border Protection Service – далі ACBPS) та Митної служби Нової Зеландії (New Zealand Customs Service – далі NZCS), що робить їх прикладом одних з кращих у світі структур подібної компетенції.

Необхідність впровадження в практику діяльності ACBPS (ACS – Australian Customs Service) принципів управління ризиками та детальний опис цього процесу, основою якого є австралійсько-новозеландський стандарт AS/NZS 4360:1995 (4360:1999, 4360:2004)¹⁴, в подальшому включений до Рекомендацій з ризик-менеджменту WCO¹⁵ та інтегрований до глави 6 Кіотської конвенції¹⁶.

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 ACS, відповідно до рекомендацій Промислової групи з митних реформ (Industry Panel on Customs Reforms), було проведено реструктуризацію дев'яти ключових для зовнішньоекономічної діяльності Австралії сфер господарювання. В цілях поглибленого аналізу кожної з яких на базі ACS було створено Національні бізнес-центри (National Business Centre – NBC), а також Бюро сприяння торгівлі (Commercial Compliance Office – CCO), на яке було покладено функції зі здійснення координації розроблення, перегляду та аналізу показників ефективності національних стратегій та стандартів¹⁷.

З усього спектру ризиків ACBPS сформувала одинадцять найбільш пріоритетних областей ризик-моніторингу¹⁸. Процес

¹⁴ AS/NZS 4360:1995 (4360:1999; 4360:2004). Risk Management [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.iso.org>

¹⁵ Risk Management guide, June 2003 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.wcoomd.org>

¹⁶ Risk Management in Commercial Compliance. – Australian National Audit Office, Audit Report № 6, Canberra ACT, October 1997

¹⁷ USAID Risk Management Diagnostic Report: The Bureau of Customs, December 2005 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.usaid.gov>

¹⁸ Australian Customs and Border Protection Service Annual Report 2011–2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.customs.gov.au>

управління ризиками в АСВПС заснований на Стандарті¹⁹, який 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; впровадження заходів з мінімізації його наслідків; взаємодія (комунікація) та консультування; моніторинг та аналіз результатів.

Сьогодні, з метою забезпечення безпеки та комерційних інтересів, що здійснюється на основі захисту кордонів, спрямованого на підтримку законної торгівлі та подорожей, АСВПС будує свою діяльність на основі реалізації п'яти програм: Passenger facilitation (спрощення пасажирських переміщень), Trade facilitation (спрощення торгівлі), Border protection and enforcement (Захист кордону та правоохоронна діяльність), Civil maritime surveillance and response (Цивільний морський нагляд та реагування), Border-related revenue collection (Збір податків, який стосується переміщення за кордон)²⁰.

Митна служба Нової Зеландії виступаючи, поряд з АСВПС, співзасновником вищезазначених Стандартів з управління ризиками, безумовно, є показовою з точки зору впровадження та розбудови механізмів державного ризик-менеджменту в митній галузі.

До впровадження NZCS у 1981 р. першої комп'ютерної системи CASPER процес митного оформлення вантажів займав до 10 днів та передбачав перевірку приблизно 60 документів. Зазначена система автоматизації торгівельного 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 до динамічності ринково-економічних умов.

¹⁹ AS/NZS ISO 31000:2009. Risk management – Principles and guidelines [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.iso.org>

²⁰ Australian Customs and Border Protection Service Annual Report 2011–2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.customs.gov.au>

РОЗДІЛ 5. Міжнародний досвід щодо управління ризиками в митній справі

Зазначеними змінами було обумовлено впровадження у 1990 р. Програми митної модернізації (CusMod Program), реалізація якої призвела не лише до впровадження новітніх інформаційних 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 настання певних подій: відсутня ймовірність, незначна ймовірність, ризик ймовірний, ризик значно ймовірний, практично визначений, а також наслідків його можливої реалізації: незначні, помірні, значні, важкі, дуже важкі. Така ймовірність підлягає кількісному та якісному обчисленню (оцінюванню)²¹.

Управління ризиками є логічним, системним методом, 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 та транспортних засобів^{22, 23, 24}.

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 фун-

²¹ Foley R. Managing risk in customs. Lessons from the New Zealand Customs Service / Rebecca Foley, Bruce Northway // Investment climate in practice. – 2010. – № 12. – П. 1–8

²² New Zealand Customs Service Annual Report 2011–2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.customs.govt.nz>

²³ New Zealand Customs Service Statement of Intent 2012–2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.customs.govt.nz>

²⁴ Performance Improvement Framework: Formal Review of the New Zealand Customs Service, October 2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ssc.govt.nz>

даментальному принципі: ті, хто оцінюють ризик, не повинні здійснювати управління ним²⁵.

Оцінку загроз та визначення ризиків, пов'язаних з кордоном, здійснює створений у 2010-2011 рр. Інтеграційно-цільовий та операційний центр (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 представляють ризик, акумулюється в ІТОС в цілях планування, ініціювання та координації відповідних заходів реагування на операційному рівні^{26, 27, 28}.

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 та забезпечення міжвідомчого підходу до оцінки та визначення ризиків, пов'язаних з кордоном. JBMS є системою повного забезпечення інтегрованого управління кордонами, спрямованою на забезпечення, на основі використання новітніх інформаційних технологій, NZCS та Міністерства промисловості повною інформацією для оцінки ризиків²⁹.

Таким чином, АСВПС та NZCS фактично є загальновизначеними лідерами не лише у галузі впровадження ризик-менеджменту в практику здійснення митного контролю на основі новітніх інформаційних технологій, а й у напрямі стандартизації процедур управління ризиками. Зазначені стандарти, спрямовані на забезпечення балансу між сприянням законній торгівлі та забезпечення безпеки переміщень, прискорення та підвищення товарообігу,

²⁵ Foley R. Managing risk in customs. Lessons from the New Zealand Customs Service / Rebecca Foley, Bruce Northway // Investment climate in practice. – 2010. – № 12. – P. 1–8

²⁶ New Zealand Customs Service Annual Report 2011–2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.customs.govt.nz>

²⁷ New Zealand Customs Service Workforce Strategy 2012–2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.parliament.nz>

²⁸ WCO Research Paper № 15. Risk Assessment/Targeting Centres – Study Report, June 2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.wcoomd.org>

²⁹ Performance Improvement Framework: Formal Review of the New Zealand Customs Service, October 2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ssc.govt.nz>

РОЗДІЛ 5. Міжнародний досвід щодо управління ризиками в митній справі

вимагають свого впровадження в практику діяльності органів доходів і зборів, зокрема, в частині приведення у відповідність процесу управління ризиками, розбудови програмно-інформаційного забезпечення автоматизації митного контролю та прийняття ефективних обґрунтованих управлінських рішень.

Досвід управління ризиками в Королівстві Нідерланди (на прикладі морських та авіаційних пунктів пропуску)

Обсяги вантажопотоків, що переміщуються через кордон Королівства Нідерланди, унеможливають фізичну перевірку усіх товарів. Тому, на нідерландській митниці широко застосовується робота на основі аналізу ризиків.

Управління ризиками у митній адміністрації Королівства Нідерланди здійснюється відповідно до щорічного правоохоронного плану (Enforcement Plan). Він є стратегічним документом і визначає загальні напрями та обсяги контролю, що мають бути здійснені митними органами з метою недопущення порушень митного законодавства. На основі цього плану розробляються тактичний та оперативний плани з управління ризиками.

Процесом управління ризиками займаються так звані Центри митного контролю (Customs Control Center – CCC). Це регіональні управління, що, відповідно до оперативного плану з управління ризиками, визначають обсяг та форми митного контролю товарів, які переміщуються через кордон.

При цьому, виконання форм контролю покладається на інші підрозділи – «групи фізичного контролю». Також, слід звернути увагу на те, що «групи фізичного контролю» є мобільними і оснащені технічними засобами, необхідними для здійснення митних процедур. Серед іншого, використовують мобільні та стаціонарні сканери, службових собак тощо.

Аналіз та оцінювання ризиків побудовані на системі попереднього інформування (як при імпорті, так і при експорті)³⁰. Суб'єкт, що має намір імпортувати товари до ЄС або експортувати товари з території Євросоюзу через пункти пропуску у Ні-

³⁰ НДР «Розвиток системи управління ризиками у напрямі її застосування у пунктах пропуску через митний кордон України»: звіт про НДР (заключн.) / Державний науково-дослідний інститут митної справи (ДНДІМС); кер. І.Г. Бережнюк.; викон.: В. В. Булана [та ін.]. – Хмельницький, 2012. – 158 с. – № ДР 0112U003858.

УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ В МИТНІЙ СПРАВІ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ТА ВІТЧИЗНЯНА ПРАКТИКА

дерландах, має інформувати про це відповідний митний орган. При цьому, він зобов'язаний надати усю, необхідну для аналізу та оцінки ризиків, інформацію про операцію. Вимоги щодо обсягів та строків подання попередньої інформації визначається на рівні законодавства Євросоюзу. Граничні строки подання загальної декларації («summary declaration») при ввезенні вантажів морем наведені в табл. 5.1.

Таблиця 5.1

Граничні строки подання загальної декларації при ввезенні вантажів морем³¹

Тип завантаження	Граничні строки
Контейнери (ті, що не призначені для перевезення вантажів насипом/змішаних вантажів або вантажів із особливих регіонів або країн)	Не пізніше 24 годин до завантаження вантажу на судно в порту відправлення
Вантажі насипом/змішані вантажі	Не пізніше 4 годин перед прибуттям у перший порт ЄС
При транспортуванні між Гренландією, Фарерськими островами, Сеутою, Мелільєю, островами або портами Балтійського, Північного, Чорного, Середземного морів або всіх портів Марокко та ЄС	Не пізніше 2 годин перед прибуттям у перший порт ЄС
При транспортуванні з-за меж ЄС до французьких закордонних департаментів, Азорських островів, Мадейри, Канарських островів у разі, якщо час у дорозі складає менше 24 годин і не стосується переміщення між Гренландією, Фарерськими островами, Сеутою, Мелільєю, островами або портами Балтійського, Північного, Чорного, Середземного морів або всіх портів Марокко та ЄС	Не пізніше 2 годин перед прибуттям у перший порт ЄС

У голландській митній службі граничні строки подання загальної декларації («summary declaration») встановлено також для вантажів, що переміщуються повітряним транспортом (табл. 5.2).

³¹ НДР «Розвиток системи управління ризиками у напрямі її застосування у пунктах пропуску через митний кордон України»: звіт про НДР (заключн.) / Державний науково-дослідний інститут митної справи (ДНДІМС); кер. І.Г. Бережнюк.; викон.: В. В. Булана [та ін.]. – Хмельницький, 2012. – 158 с. – № ДР 0112U003858.

РОЗДІЛ 5. Міжнародний досвід щодо управління ризиками в митній справі

Таблиця 5.2

Граничні строки подання загальної декларації при ввезенні вантажів повітряним транспортом³²

Тип завантаження	Граничні строки
Короткі рейси (рейси, час у польоті яких складає менше 4 годин з останнього аеропорту відправлення в третю країну до прибуття у перший аеропорт ЄС)	Не пізніше безпосереднього зльоту літака
Довгі рейси (усі крім коротких)	Не пізніше 4 годин перед прибуттям у перший аеропорт ЄС

Такий розподіл надання попередньої інформації вантажів, що прямують морем або повітрям до Нідерландів, пов'язаний із тим, що сухопутний митний кордон тут відсутній, оскільки, з усіх боків країна оточена країнами-членами ЄС. Водночас, один із найбільших морських портів світу (Роттердам) та один із найбільших аеропортів Європи (Схіпхол) розташовані саме у Нідерландах.

Завдяки системі попереднього інформування, на момент прибуття товарів у пункт пропуску, митний орган уже оцінив ризик і визначив, які форми контролю, у яких обсягах і до яких товарів він застосовуватиме.

Така система управління ризиками дозволяє уникнути необґрунтованих витрат часу та ресурсів як суб'єкта, що здійснює зовнішньоекономічну операцію, так і митних органів. Наприклад, якщо до митного органу надійшла інформація про намір ввезення товарів, що, за результатами оцінки ризиків митним органом, не можуть бути пропущені на територію ЄС, то про це повідомляється відправник. У випадку із контейнерами, що переміщуються морем, інформація, як уже зазначалось, має бути надана за 24 години до початку завантаження у порт відправлення. Таким чином, у разі виникнення ситуації із неможливістю ввезення,

³² НДР «Розвиток системи управління ризиками у напрямі її застосування у пунктах пропуску через митний кордон України»: звіт про НДР (заключн.) / Державний науково-дослідний інститут митної справи (ДНДІМС); кер. І.Г. Бережнюк.; викон.: В. В. Булана [та ін.]. – Хмельницький, 2012. – 100 с. – № ДР 0112U003858.

сторона відправлення не буде завантажувати ці товари на судно і нести невиправдані витрати.

Попередня інформація про переміщення є доступною для усіх правоохоронних агенцій, які здійснюють контроль в пунктах пропуску. Якщо, в проведенні заходів контролю стосовно, наприклад, певного контейнера, зацікавлені декілька правоохоронних служб, то вони координують проведення таких заходів. Тобто визначають час та місце проведення спільних контрольних заходів. При цьому координатором виступає митниця (так званий принцип «one stop shop»).

У процесі визначення, аналізу та оцінки ризиків застосовується комбінована система управління ризиками. Програма (PRIZMA) в автоматизованому режимі, відповідно до внесених до неї профілів ризику, відносить декларації до червоного, жовтого або білого списку. Товари, що потрапили до червоного списку, підлягають фізичному контролю. Товари, внесені до білого списку, не підлягають жодним контрольним заходам з боку митних органів. А з товарами, які віднесені до жовтого списку, проводиться робота митними експертами Центрів митного контролю. Застосовуючи наявну інформацію, власні набуті знання, вміння і досвід, вони переводять такі товари або до червоного, або до білого списку³³.

Уся інформація про переміщення надходить до митних органів в електронному вигляді безпосередньо від осіб, які повинні надавати таку інформацію, або від адміністрації пункту пропуску (наприклад, аеропорту Амстердам, порту Роттердам).

Для створення профілів ризику використовується оперативна інформація про потенційні ризики порушення митного законодавства. Таку інформацію може внести будь-який працівник митних органів до спеціальної бази даних ризиків (Risk Database).

Профілі ризику, що імплементовані до програми PRISMA і призначені для управління ризиками у митній службі Королівства Нідерланди, поділяють на дві групи – фіскальні та нефіс-

³³ Розвиток системи управління ризиками у напрямі її застосування у пунктах пропуску через митний кордон України : звіт про НДР (заключн.) / Державний науково-дослідний інститут митної справи (ДНДІМС) ; кер. І.Г. Березнюк. ; викон. : В. В. Булана [та ін.]. – Хмельницький, 2012. – С. 101 – № ДР 0112U003858

РОЗДІЛ 5. Міжнародний досвід щодо управління ризиками в митній справі

кальні. До нефіскальних відносять профілі ризику, спрямовані на забезпечення безпеки, здоров'я, захисту навколишнього середовища.

За результатами процесу оцінки ризику можуть бути сформувані наступні рекомендації:

- порада «не завантажувати» (це можливо лише для контейнерних перевезень, якщо підсумкова декларація на вантаж була надана за 24 години до завантаження в порт відправлення);
- митний огляд товарів в морському порту або аеропорту прибуття;
- митний огляд товарів в морському порту або аеропорту завантаження.

Також митні органи інформують компанії зі статусом уповноважених економічних операторів перед прибуттям вантажів про необхідність проведення їх митного огляду³⁴.

Серед іншого, у Нідерландах значна увага приділяється аналізу ризиків транзитних переміщень. Враховуючи, що найбільший порт в Європі – Роттердам розташований в цій країні і є форпостом на шляху слідування до ЄС, на митні органи покладається відповідальність за усі товари, що переміщуються через порт та пунктом призначення яких є будь-яка країна ЄС.

Аналіз транзитних вантажів здійснюється в рамках спільної (для імпорتنих, експортних та транзитних переміщень) системи аналізу ризиків.

Починаючи з 2 травня 2011 р. транзитні декларації («transport declarations») передаються через систему Transit-NCTS до митних органів і автоматично перевіряються профілями ризику.

При цьому, існує й імовірність того, що:

- після надання транзитної декларації дозвіл на відправлення не отримано;
- після повідомлення про ввезення товарів не отримано дозвіл на завантаження.

У таких випадках товари підлягають митному огляду.

³⁴ Розвиток системи управління ризиками у напрямі її застосування у пунктах пропуску через митний кордон України : звіт про НДР (заключн.) / Державний науково-дослідний інститут митної справи (ДНДІМС) ; кер. І.Г. Бережнюк. ; викон. : В. В. Булана [та ін.]. – Хмельницький, 2012. – С. 102 – № ДР 0112U003858

Таким чином, можна зробити висновки що, система управління ризиками митної служби Королівства Нідерланди є досить ефективною, але на неї вплинула відсутність сухопутної ділянки митного кордону країни.

Разом з тим, досвід нідерландських колег може бути використаний в аеропортах та морських портах України, за умови, що митними органами України будуть суттєво удосконалені технології митного контролю, зокрема, щодо надання попередньої інформації про ввезення.

Досвід управління ризиками в Литовській Республіці (на прикладі автомобільних пунктів пропуску)

На даний час уже неможливо уявити процес виявлення, аналізу та оцінювання ризиків окремо від інформаційних технологій, які включають різноманітні програмно-інформаційні засоби, системи розпізнавання номерних знаків, бази даних та інше. Слід зазначити, що до таких програмно-інформаційних засобів, які сумісно використовуються в митній службі Литовської Республіки, відносяться наступні програмно-інформаційні системи³⁵:

- RIKS (Risk Assessment and Control System) - система оцінки та управління ризиками;
- NAS (Numberplates and Container Codes Recognition System) - система зчитування транспортних та контейнерних номерів при перетині кордону ЄС в пунктах пропуску. Дана система видає сигнал на екран та формує sms-повідомлення для відповідальної особи митного поста про номери транспортних засобів, які занесені до «чорного списку» (центрального або локального);
- NBVZS (National Case Management System) – база даних про порушників та інтелектуальну власність;
- CDW (Customs Data Warehouse) – центральне сховище даних.

Литовська система управління ризиками має три рівні управління. Це: центральний рівень – управління базами даних, системами і ризиками на національному рівні; територіальний рівень

³⁵ Звіт про результати відрядження представників Державної митної служби України до Митного Департаменту Литовської Республіки з 25.05.10 по 28.05.10 (наказ Держмитслужби від 21.05.10 № 121-в).

РОЗДІЛ 5. Міжнародний досвід щодо управління ризиками в митній справі

– робота з системою аналізу ризиків та управління ними на рівні територіальних митниць; локальний рівень – оперативний, тактичний пошук ризиків.

Профілі ризику розробляються, як на центральному, так і на регіональному рівні.

В автоматизованій системі управління ризиками в пунктах пропуску часто застосовують так звані спеціальні профілі ризику (інформування уповноважених осіб митних постів про переміщення окремих транспортних засобів через митний кордон держави, без формування інструкцій інспектору, який безпосередньо здійснює контроль в пункті пропуску)³⁶.

Підходи щодо організації роботи митних органів Литовської Республіки з управління ризиками, з розподілу завдань на різних рівнях управління можуть бути корисними для розвитку української системи управління ризиками. Також цікавим є досвід щодо застосування «спеціальних» профілів ризику та використання в пунктах пропуску систем автоматичного зчитування номерів (адже налагодження таких систем зараз активно здійснюється і в Україні).

Досвід управління ризиками в Митному союзі (Республіці Білорусь, Республіці Казахстан та Російській Федерації)

Створення Митного союзу Російської Федерації, Республіки Білорусь, Республіки Казахстан визначається стратегічними завданнями, які спрямовані на вирішення низки проблем: зняття тарифних і нетарифних бар'єрів у взаємній торгівлі, спрощення зовнішньоторговельних процедур, скорочення часу на перевезення товарів у зв'язку зі скасуванням всіх видів контролю на внутрішніх кордонах; забезпечення захисту інтересів у рамках спорів з третіми країнами; створення додаткових передумов для залучення іноземних інвестицій, збільшення ВВП у зв'язку із зростанням взаємної торгівлі країн-членів та інше.

Митний союз почав функціонувати з 1 січня 2010 р., коли вступили в дію єдина Товарна номенклатура зовнішньоекономіч-

³⁶ Звіт про результати відрядження представників Державної митної служби України до Митного Департаменту Литовської Республіки з 25.05.10 по 28.05.10 (наказ Держмитслужби від 21.05.10 № 121-в).

ної діяльності Митного союзу, Єдиний митний тариф та Єдиний перелік товарів, до яких застосовуються заборони або обмеження на ввезення або вивезення державами Митного союзу в торгівлі з третіми країнами.

З указаної дати повноваження у сфері митно-тарифного і нетарифного регулювання надані наднаціональному органу – Комісії Митного союзу.

Початком наступного етапу формування повномасштабного Митного союзу стало прийняття на засіданні Міждержавної ради Євразійського економічного співтовариства (далі - ЄврАзЕС) глав держав Білорусі, Казахстану і Російської Федерації 5 липня 2010 р. рішення про вступ у силу Договору про Митний кодекс Митного союзу для трьох країн. З 1 вересня 2010 р. розпочато розподіл і зарахування сум ввізного мита згідно з договірною правовою базою Митного союзу³⁷.

Згідно з етапами та строками формування єдиної митної території Митного союзу з 1 липня 2011 р. на внутрішніх кордонах країн Митного союзу митний контроль відмінено і перенесено на зовнішні кордони союзу, що дозволило громадянам та перевізникам вільно переміщатися територією Білорусі, Казахстану і Росії, у взаємній торгівлі скасовано раніше діючі правила визначення країни походження товарів, митне оформлення товарів і транспортних засобів здійснюється з використанням єдиних форм документів, усунуто технічні, санітарні, ветеринарні та фітосанітарні бар'єри.

Проведено низку дій щодо уніфікації діючих національних заходів і введено єдині захисні норми Митного союзу щодо імпорту товарів. Проаналізуємо досвід управління ризиками в пунктах пропуску на прикладі кожної з країн - учасниць Митного союзу.

Республіка Білорусь. З 26 вересня 2012 р. митна служба Республіки Білорусь у своїй діяльності розпочала використовувати систему автоматичної реєстрації попередніх статистичних декларацій, що дало змогу спростити митні формальності та поліпши-

³⁷ Общество с ограниченной ответственностью «Совместное предприятие «ИНТЕГРА». Автоматизация таможенного оформления. [Электронный ресурс]. - Режим доступа : http://spintegra.ru/nashi_uslugi/elektronnoe_deklarirovanie

РОЗДІЛ 5. Міжнародний досвід щодо управління ризиками в митній справі

ти якість надання митних послуг. Створена високотехнологічна система здійснення митного контролю дозволяє сьогодні митним органам Республіки Білорусь ефективно розвивати інтеграційні процеси, в тому числі здійснення постійного моніторингу ситуації на сухопутному кордоні та скорочення часових витрат суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності на здійснення зовнішньоторговельних операцій. Перехід на використання цих технологій дозволить прискорити проведення митних процедур ще до фактичного переміщення товарів через митний кордон. За очікуваними результатами, процес митного оформлення товарів скоротився у 8 раз (з 4–6 годин до 10–15 хвилин). Разом з тим, з'явилась можливість уникнути безпосереднього контакту митника і суб'єкта господарювання за допомогою надання попередньої інформації електронним способом. Станом на серпень 2011 р., обсяг ввезених з використанням системи попереднього інформування товарів склав приблизно 30% від загального обсягу товарів, що переміщуються через митний кордон Республіки Білорусь³⁸. Також, з жовтня 2012 р. в пунктах пропуску розпочато пілотний проект «е-черга», в ході реалізації якого очікується розвантаження черг перед пунктами пропуску. Разом з цим, у перевізників з'явилась можливість здійснювати електронне бронювання часу в'їзду на територію пунктів пропуску за допомогою мережі Інтернет.

Варто відзначити, що в даний час більшість митниць Республіки Білорусь вже підключені до високошвидкісних цифрових каналів зв'язку, а також активно ведуться роботи з модернізації телекомунікаційної мережі пунктів митного оформлення.

В рамках заходів з розширення застосування системи електронного декларування ввезення/вивезення товарів, митними органами завершена робота з формування єдиного інформаційного ресурсу, в якому у вигляді електронних документів накопичуються відомості з раніше виданих органами державного управління та іншими відомствами ліцензій (дозвільних документів). З використанням такого ресурсу, суб'єкти зовнішньоекономічної

³⁸ Инвестиционный климат в Республике Беларусь. Новости Беларуси (Посольство Республики Беларусь в Канаде). [Электронный ресурс] - Режим доступа : <http://canada.mfa.gov.by/rus/economics/>

діяльності можуть вдруге не пред'являти при митному декларуванні товарів ліцензії (дозвільні документи), що є практичною реалізацією принципу «єдиного вікна» при митному декларуванні товарів. На практиці це дозволяє скоротити час на розгляд та облік дозвільних документів на 1–2 години.

Російська Федерація. У Росії досить системно і послідовно підходять до побудови системи управління ризиками і досягли високих результатів. На даний час максимальна увага приділяється розбудові та автоматизації митних формальностей, які використовуються під час здійснення митного контролю та митного оформлення товарів на російському кордоні. Створено високо-технологічну систему, що базується на так званих «трьох китах» електронного декларування: попереднє інформування, віддалене декларування, віддалений випуск.

Зупинимось детальніше на двох із них.

Перше – це технологія попереднього інформування. Попереднє інформування – це процедура надання відомостей про товари і транспортні засоби до їх фактичного прибуття на митну територію Митного союзу. Даний захід призначено для проведення попередньої перевірки певних відомостей, а також скорочення часу оформлення вантажу на кордоні.

Основним документом, що встановлює правила попереднього інформування, є Угода між Урядом Російської Федерації, Урядом Республіки Білорусь та Урядом Республіки Казахстан від 21.05.2010 «Про подання і обмін попередньою інформацією про товари та транспортні засоби, які переміщуються через митний кордон Митного союзу»³⁹.

Використання технології попереднього інформування розпочалось в Росії з 2006 р. На сьогоднішній день дана технологія регламентована «Інструкцією про особливості здійснення посадовими особами митних органів окремих митних операцій щодо товарів і транспортних засобів, що переміщуються через митний кордон Російської Федерації, з використанням попередньої ін-

³⁹ Общество с ограниченной ответственностью «Совместное предприятие «ИНТЕГРА». Автоматизация таможенного оформления. [Электронный ресурс]. - Режим доступа : http://spintegra.ru/nashi_uslugi/elektronnoe_deklarirovanie

РОЗДІЛ 5. Міжнародний досвід щодо управління ризиками в митній справі

формації». Дана інструкція введена в дію наказом Федеральної митної служби від 03.10.2008 № 1230 (зміни внесено від 29.12.2008 № 1684 «Щодо внесення змін до наказу Федеральної митної служби від 03.10.2008 № 1230»⁴⁰ та від 14.01.2010 № 23 «Щодо внесення змін до деяких правових актів ФМС Росії»)⁴¹.

Процедура попереднього інформування для товарів, що ввозяться автомобільним транспортом є обов'язковою до застосування з 17 червня 2012 року (Рішення Комісії Митного союзу від 09.12.2011 № 889)⁴².

Згідно з цим документом, уповноважені економічні оператори, перевізники, в тому числі митні перевізники, митні представники або інші зацікавлені особи надають інформацію щодо товарів, які ввозяться автомобільним транспортом, не менш, ніж за дві години до їх прибуття на митну територію Митного союзу.

Способи попереднього інформування. Для цілей попереднього інформування в Російській Федерації і Республіці Казахстан введени в експлуатацію портали електронного подання відомостей. Вони забезпечують можливість подання учасниками зовнішньоекономічної діяльності в електронній формі попередньої інформації про ввезені товари та транспортні засоби до перетинання ними митного кордону Митного союзу на основі веб-технологій з використанням мережі Інтернет:

– портал митних органів Російської Федерації - www.customs.ru (портал електронного подання відомостей - <http://edata.customs.ru>);

⁴⁰ Щодо внесення деяких змін до Наказу ФМС Росії від 03.10.2008 р. № 1230 «Про затвердження Інструкції про особливості здійснення посадовими особами митних органів окремих митних операцій щодо товарів і транспортних засобів, що переміщуються через митний кордон Російської Федерації, з використанням попередньої інформації»: [Електронний ресурс] : наказ [прийн. ФМС РФ 29.12.2008 № 1684]. – Режим доступу : <http://news-city.info/akt/zakon-54/tekst-if-trud-kreml.htm>.

⁴¹ Щодо внесення змін до деяких правових актів ФМС Росії [Електронний ресурс] : наказ [прийн. ФМС Росії від 14.01.2010 № 23]. – Режим доступу: <http://news-city.info/akt/prawila-15/tekst-zi-pravitelstvo-russian.htm>.

⁴² Про введення обов'язкового попереднього інформування про товари, що ввозяться на митну територію Митного союзу автомобільним транспортом [Електронний ресурс] : рішення [прийн. Комісією Митного союзу Євразійського економічного співтовариства 9 грудня 2011 № 899] – Режим доступу : [://www.tamognia.ru/doc_base/document.php_id=1590174](http://www.tamognia.ru/doc_base/document.php_id=1590174).

– портал митних органів Республіки Казахстан - www.pi.customs.kz.

У Республіці Білорусь для подачі відомостей в систему попереднього інформування потрібно скористатися послугами РУП «БЕЛТАМОЖСЕРВІС», попередньо уклавши договір з даним підприємством⁴³.

Для передачі попередньої інформації також можна скористатися спеціалізованим програмним забезпеченням. Наприклад, у програмному продукті «ВМД PRO» розробки компанії ТОВ «Альта-Софт» присутня функція формування документа попереднього інформування і відправлення його на сервер баз даних митних служб Російської Федерації і Республіки Білорусь для його подальшого використання відповідно до технологічного регламенту.

Крім того, учасник ЗЕД може таким чином подати всі можливі супровідні документи до декларації, а це приблизно 150 документів, серед яких: електронна МД, TIR, CMR, інвойс, вони визначені в «Альбомі форматів», який надає Головний науково-інформаційний обчислювальний центр (далі – ГНІОЦ) ФМС Росії).

ФМС Росії приймає документацію у формалізованому вигляді. Дуже важливо, що це не один якийсь програмний продукт, а лише формат, визначений і викладений на сайті ГНІОЦ ФМС Росії, в рамках якого безліч розробників можуть розробити свій програмний продукт, сертифікувати його і надати користувачам.

Технологія попереднього інформування. Проаналізуємо схему подання попередньої інформації на прикладі переміщення товарів, що ввозяться на територію Російської Федерації автомобільним транспортом.

1. Транспортна компанія або відправник вантажу повідомляє декларанту інформацію про транспортний засіб яким буде здійснюватися перевезення товару.

2. Декларант, отримавши попередню інформацію про транспортний засіб, заповнює документ попереднього інформування

⁴³ Республіканське унітарне підприємство «Белтаможсервіс» [Електронний ресурс]. - Режим доступу : [//www.asmap.org.ua/info/ya2010/beltamozhservis.ppt](http://www.asmap.org.ua/info/ya2010/beltamozhservis.ppt)

РОЗДІЛ 5. Міжнародний досвід щодо управління ризиками в митній справі

(TIR або транзитну декларацію) і за допомогою порталу ФМС Росії відправляє її на сервер Центрального інформаційно-технічного митного управління (далі – ЦІТМУ) (є правонаступником ГНІОЦ) ФМС Росії. Інформація подається щодо ввезених автомобільним транспортом товарів не менш, ніж за дві години до їх ввезення на митну територію Митного союзу.

3. Сервер приймає і опрацьовує подані відомості, а також здійснює форматно-логічний контроль поданої інформації.

У разі успішного проходження форматно-логічного контролю декларанту передається унікальний ідентифікатор попередніх відомостей, який необхідно буде пред'явити в прикордонному пункті пропуску. Унікальний ідентифікатор попереднього інформування зазвичай формується в цифровому вигляді та у вигляді штрих-коду.

4. Декларант, отримавши даний ідентифікаційний номер, передає документ водієві транспортного засобу або повідомляє ідентифікаційний номер диспетчеру транспортної компанії, яка оформляє товаросупровідні документи.

У разі відсутності попередньої інформації, Рішенням Комісії Митного союзу для зацікавлених осіб передбачено можливість протягом найближчих двох годин представити необхідну інформацію в інформаційну систему митних органів⁴⁴. Для цих цілей на російському кордоні наявні спеціально обладнані робочі місця, де можна за допомогою Інтернету зв'язатися з порталом ФМС Росії та отримати унікальний ідентифікаційний номер попереднього інформування на переміщувани товари.

5. При прибутті товарів і транспортних засобів на митну територію Російської Федерації документ з роздрукованим штрих-кодом пред'являється посадовій особі митного органу в прикордонному пункті пропуску, з метою подальшого запиту за

⁴⁴ Про введення обов'язкового попереднього інформування про товари, що ввозяться на митну територію Митного союзу автомобільним транспортом [Електронний ресурс] : рішення [прийн. Комісією Митного союзу Євразійського економічного співтовариства 9 грудня 2011 № 899]. – Режим доступу : [//www.tamognia.ru/doc_base/document.php_id=1590174](http://www.tamognia.ru/doc_base/document.php_id=1590174).

цим номером попереднього інформування до бази даних ЦІТМУ ФМС Росії⁴⁵.

6. Зчитуючи штрих-код за допомогою сканера в штатній системі митного оформлення і митного контролю, посадова особа митного органу формує запит до бази даних.

7. Сервер ЦІТМУ ФМС Росії в автоматичному режимі надає інформацію відповідно до запиту митного поста. Отримана у відповідь на запит за унікальним ідентифікатором попередня інформація завантажується до штатної системи митного оформлення і митного контролю.

8. Після цього, митний інспектор здійснює митне оформлення та митний контроль відповідно до встановленого порядку. За відсутності будь-яких розбіжностей, процес оформлення займає не більше 15 хвилин.

Попередня інформація зберігається на сервері ЦІТМУ ФМС Росії в межах двох тижнів. Якщо протягом цього терміну перетину кордону не відбулося, то передана інформація анулюється.

Якщо перевізник не надасть інформацію про ввезені ним товари в установленому порядку, у нього залишиться можливість подати відомості в інформаційну систему митних органів протягом найближчих двох годин.

Далі проаналізуємо *технологію віддаленого вивезення*. Прикордонний митний орган, на якому розміщується транспортний засіб, опрацьовує запити, що надходять з внутрішнього митного органу. Вся процедура здійснюється за принципом електронної пошти. При цьому, співробітником внутрішнього поста на прикордонний пост надсилається необхідний запит про наявність транспортного засобу в зоні контролю. Запит підтверджується або спростовується. Кожне питання і відповідь завіряється електронним цифровим підписом співробітника митниці, а копія відповіді завжди надсилається учаснику ЗЕД, і, таким чином, він теж знає, де зараз перебуває транспорт.

⁴⁵ Общество с ограниченной ответственностью «Совместное предприятие «ИНТЕГРА». Автоматизация таможенного оформления. [Электронный ресурс]. - Режим доступа : http://spintegra.ru/nashi_uslugi/elektronnoe_deklarirovanie

РОЗДІЛ 5. Міжнародний досвід щодо управління ризиками в митній справі

Якщо виникає необхідність огляду, то представник внутрішнього митного поста надсилає заявку на проведення огляду, із зазначенням того, який саме вид огляду необхідно провести. Таким чином, інспектор проводить відпрацювання цього запиту, заповнює акт огляду, підписує його електронно⁴⁶.

Загалом можна сказати, що протягом останніх років спостерігається позитивна динаміка розвитку митної інфраструктури країн, про які йшла мова раніше. Отримано значні результати у сфері розбудови митної системи, завдяки активному залученню системи управління ризиками. Разом з тим, реалізовано програми модернізації митних інформаційних систем країн-учасниць Митного союзу. Було вжито заходи щодо збільшення обсягів транзитних перевезень між країнами-учасницями Митного союзу, що, в свою чергу, може досить негативно відобразитись на українській економіці у майбутньому. На думку низки науковців⁴⁷, причиною цього є досить недосконала транспортна інфраструктура перевезень України, що призводить до зростання конкуренції з боку Російської Федерації, Румунії, Молдови, Білорусі щодо залучення на свою територію традиційних для України і нових транзитних потоків. Для прикладу, наведемо Стратегічний план розвитку транзитного потенціалу Білорусі на 2011-2015 роки, яким передбачено проведення реконструкції і модернізації транзитної інфраструктури, в тому числі, розширення транспортних, комунікаційних і фінансових коридорів⁴⁸. Таким чином, заплановано будівництво 18 транспортно-логістичних і 10 логістичних центрів Республіканським унітарним підприємством «Белтаможсервіс», з них 22 – на II і IX Пан'європейських транспортних коридорах. За про-

⁴⁶ Общество с ограниченной ответственностью «Совместное предприятие «ИНТЕГРА». Автоматизация таможенного оформления. [Електронний ресурс]. - Режим доступа : http://spintegra.ru/nashi_uslugi/elektronnoe_deklarirovanie

⁴⁷ Щодо реалізації та розвитку транзитного потенціалу України [Електронний ресурс] : аналітична записка [вид. Національним інститутом стратегічних досліджень при Президентові України]. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/>

⁴⁸ Про затвердження Стратегії розвитку транзитного потенціалу Білорусі на 2011-2015 рр. [Електронний ресурс] : постанова [прийн. Радою міністрів Білорусі 12.08.2010 р. № 1181]. – Режим доступу : http://www.belta.by/ru/all_news/economics/Strategija-razvitiya-tranzitnogo-potentsiala-na-2011-2015-gody-utverzhdena-v-Belarusi_i_521094.html.

гнозами, реалізація цих планів дозволить збільшити надходження від транзиту в 5 і більше разів.

Вищезазначене показує, що розвиток технологій митного контролю та системи управління ризиками тісно пов'язаний із розвитком інфраструктури в пунктах пропуску та розвитком інформаційних технологій.

Досвід управління ризиками в Федеративній Республіці Німеччина

Німеччина входить до складу Європейського Союзу, а тому систему управління ризиками, що використовується у митній практиці засновано на базових документах ЄС у цій сфері. Система управління ризиками у митній службі Німеччини, в першу чергу, направлена на автоматичне оцінювання ризику з використанням даних, що мають на меті мінімізувати податкові ризики несплати платежів до державного бюджету.

Система управління ризиками дозволяє здійснити розподіл ризиків за їх характером, походженням товару, учасниками ЗЕД, а також приймати рішення про перевірку товарів і транспортних засобів до перетину митного кордону, що, безумовно, сприяє спрощенню митних формальностей.

Митниці Німеччини активно співпрацюють з бізнес-співтовариством, що, у свою чергу, дозволяє приділити більшу увагу не добросовісності учасника ЗЕД, а боротьбі з контрабандою і шахрайством. Це, у першу чергу, пов'язано із тим, що вищим федеральним органом у структурі німецького митного управління є Федеральне Міністерство фінансів, якому підпорядковується Федеральне антимонопольне управління⁴⁹.

Митні органи Німеччини у своїй роботі здійснюють оцінювання ризикових ситуацій у сфері міжнародного руху товарів при торгівлі з країнами, що не входять до ЄС. Спеціальним підрозділом, що займається менеджментом ризику, є Центр аналізу ризиків у Німеччині (Riskoanalyse Zoll – ZORA), метою якого є розробка профілів ризику для проведення митного контролю. Структура системи управління ризиками має трирівневу сис-

⁴⁹ Официальный сайт Немецкого таможенного управления. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: World Wide Web. URL: <http://www.zoll.de>.

РОЗДІЛ 5. Міжнародний досвід щодо управління ризиками в митній справі

тему – центральний, регіональний і місцевий рівні. Стратегії управління ризиком приймаються на першому рівні та пов'язані з податковими операціями. На регіональному рівні здійснюється безпосереднє оцінювання схеми системи управління ризиками, її доопрацювання, за необхідності, перегляд на федеральному рівні. На місцевому рівні управління ризиками використовується податковими органами, які можуть здійснити перевірку справи, обраної для зовнішнього податкового аудиту.

Окрім централізованого аналізу ризиків, існує й децентралізована оцінка учасника ЗЕД (Dezentrale Beteligtbenwertung – DEBVI). Таке оцінювання суттєво впливає на обробку інформації про нового учасника торгівлі. Разом із тим, така робота може додатково сформуванати вказівки для побудови профілю ризику.

Децентралізована оцінка учасника ЗЕД здійснюється окремо за спеціальними секторами: імпорт (E), експорт (A), інші (S). Оцінювання ризику має три цифри, які у секторі S не ставляться: 1 - незначний ризик, 2 – середній ризик, 3 – високий ризик. Предметом децентралізованої оцінки учасника торгівлі є товари, що підлягають особливому контролю з точки зору оподаткування. Оцінювання ризику здійснюється відповідно до уніфікованого каталогу оцінок, в якому в електронному вигляді визначено критерії здійснення цієї процедури. Особливим випадком є сектор S (інші), в якому не зазначаються цифрові оцінки, а тому відсутня градація ризику. Якщо оцінка ризику в DEBVI неможлива з певних причин, а контроль учасника ЗЕД є необхідним, то у цьому випадку забезпечується зв'язок із ZORA для отримання дозволу на перевірку.

Система управління ризиками в Німеччині ґрунтується на оцінюванні учасників ЗЕД за принципом участі чотирьох посадових осіб. Для реалізації цього принципу на децентралізованому рівні призначаються дві відповідальні особи: контролер вищого рангу і відповідальний виконавець. Їх завдання полягає у вираженні власної думки щодо оцінки учасника ЗЕД і направленні своїх висновків на вищий рівень. У свою чергу, на централізованому рівні є керівник сектору і відповідальний виконавець, які приймають рішення щодо оцінки. Доцільно зазначити, що при-

значення осіб для оцінювання ризику на децентралізованому рівні здійснює централізований рівень (ZORA)⁵⁰.

Досвід управління ризиками в Італії

Митна служба Італії входить до складу Міністерства фінансів. Головним митним органом країни є агентство, до складу якого входить: Керівний комітет, Комітет стратегічної координації, Ревізійна комісія, департаменти і відділи. До впровадження автоматизованої системи управління ризиками в регіональних митних органах інспекторами здійснювався 100%-ий документальний контроль і приймалось рішення про фактичний огляд вантажу відповідно до нормативних документів. При такому тотальному контролі виявлялось 0,05% декларацій з порушеннями. Робота з підвищення ефективності митного контролю в Італії розпочалась в 1997 р. Основним положенням, яке було покладено в основу роботи є наступне: якщо перевіряти 100% всіх митних документів, то такий контроль не може бути ефективним, в результаті чого особливої актуальності набув вибіркового митний контроль. В результаті проведених досліджень побудовано автоматизовану систему управління ризиками. Можливість подачі декларації в електронному вигляді була реалізована у 1996 р., однак, електронний цифровий підпис не застосовувався, тому все ж основним залишався паперовий примірник документів.

Система управління ризиками, застосування якої розпочалось в 1999 р., включає в себе методологічну, організаційну і технічну складову. Цілі системи та організація її функціонування в цілому відповідають Кіотській конвенції. Функціонування автоматизованої інформаційної системи управління ризиками ґрунтується на оперативному підключенні митного інспектора до центрального комплексу і отриманні автоматичного рішення, на основі якого базуються всі його подальші дії. Ризики розглядаються як категорія, що відноситься до компетенції центрального керівництва, однак, в рамках діючого зворотного зв'язку регіональні митні органи мають можливість подачі заявки на створення нового глобального або регіонального ризику.

⁵⁰ Применение системы управления рисками в таможенных службах мира [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.moluch.ru/archive/34/3892/>

РОЗДІЛ 5. Міжнародний досвід щодо управління ризиками в митній справі

Методично ризик реалізується у вигляді профілів ризику. Профілі ризику можуть бути:

- обов'язковими (для певних видів товарів);
- цільовими (розраховуються за фактичними даними митної системи);
- випадковими (визначаються випадково, і використовуються для перевірки ефективності роботи системи митного оформлення і контролю).

В системі використовується три види «коридорів»: «зелений», «жовтий», «червоний». У випадку прийняття автоматичного рішення про направлення поданої декларації на «зелений» коридор, товар, одразу ж після сплати митних платежів випускається у вільний обіг. При цьому прискорення і спрощення процедур митного оформлення досягається перш за все, за рахунок того, що випуск товару у вільний обіг за «зеленим» коридором здійснюється тільки за декларацією без супровідних документів і без проведення фізичного огляду. У випадку, якщо прийнято рішення про направлення декларації за «жовтим» коридором, інспектором здійснюється документальний контроль і за його результатами приймається рішення про необхідність проведення фізичного огляду. Для проведення документального контролю інспектор може вимагати представити додаткові документи. Випуск товарів у вільний обіг здійснюється після документального контролю і сплати митних платежів. У випадку ж прийняття рішення про направлення поданої декларації «червоним» коридором – проводиться документальний контроль і фізичний огляд. Застосування такої системи дозволяє суттєво скоротити черги при здійсненні митних формальностей у пунктах пропуску.

Аналізуючи систему управління ризиками, що використовується в Італії, доцільно зазначити, що вся сфера митного оформлення і контролю розбита на 22 сектори (групи ризику). До кожного сектору входять профілі ризику, а профіль характеризується набором індикаторів. Індикатор є показником із його значенням. Сьогодні проводиться модернізація програмного забезпечення, що дозволяє застосовувати різні варіації операцій. В електронній декларації, поданій брокером до митного органу, виділяються

поля, за якими здійснюється оцінювання ризику, проводиться визначення параметрів, що відповідають індикаторам. Після цього набір індикаторів відповідного профілю зіставляється з електронною копією митної декларації, виділяються профілі, що відповідають вимогам даної митної декларації і обирається рішення за цим профілем.

Створений профіль ризику залишається в інформаційній системі назавжди, проте, може бути переведений у пасивний режим. При виникненні ризику перевіряють наявність подібного профілю в системі або знову ж його активують чи ж створюють новий. В цілому, система містить приблизно 3000 профілів, з яких 1200-1300 є активними. Система аналізу і управління ризиками щомісячно оцінює ефективність профілів на основі даних чотирьох попередніх місяців, проводиться аналіз якості спрацювання профілів і результатів перевірок.

На сьогодні в Італії в інтересах інтенсифікації аналізу і управління ризиками реалізується проект AIDA (Автоматизована інтегрована система митниць і акцизних товарів). Основними роботами в проєкті є:

- впровадження електронних документів і електронного цифрового підпису в документообіг митного оформлення;
- розширення об'ємів автоматичної перевірки обмежень заборон, введених національним законодавством і законодавством Європейського союзу;
- збільшення алгоритмічної потужності системи аналізу ризиків, в тому числі в частині обробки інформації митних служб інших держав;
- розвиток системи сплати митних зборів за рахунок взаємозв'язку з банківськими системами і використання банківських можливостей;
- інформаційна взаємодія з учасниками ЗЕД для впровадження автоматичного відстежування руху вантажів на складах аеропортів і морських портів (система Карго).

Система AIDA орієнтована на прискорення процесів митного оформлення і контролю, покращення обслуговування учасників ЗЕД, впровадження методів прискорення митних платежів.

РОЗДІЛ 5. Міжнародний досвід щодо управління ризиками в митній справі

Проект системи AIDA розробляється на основі сучасних інструментів з побудовою моделей інформаційних процесів, декомпозицією і впорядкованістю в рамках структури митного органу. Особливістю даного проекту є те, що всі автоматизовані процеси митного оформлення і контролю, включаючи процеси фізичного огляду, розміщуються в системі таким чином, що їх результати є доступними відповідним спеціалістам митниці⁵¹.

Досвід управління ризиками у Французькій Республіці

У Франції для визначення сфер ризику і побудови їх профілів також використовують спеціалізовані бази даних. Для вибірки інформації з них можуть використовуватись різні критерії.

1. При виявлених ризиках:

- за предметом спору: для учасників ЗЕД та для товарів;
- за інформацією.

2. При потенційних ризиках, по-перше, виділяють ризики, пов'язані з діяльністю учасників ЗЕД:

- комерційні структури;
- фінансові структури учасників ЗЕД;
- організація бізнесу;
- торгівельна структура;
- митна стратегія.

По-друге, виділяють ризики, пов'язані з товарами:

- складність в роботі, фінансові інтереси, характер товарів;
- використовувані процедури і режими;
- країна походження товарів при імпорті та експорті;
- податок, диференційований між державами-членами ЄС

для товарів;

- кількість переміщуваних товарів;
- час транспортування⁵².

Досвід управління ризиками в Королівстві Данія

В Данії робота з аналізу і управління ризиками зосереджена в Митному представництві з контролю (8 митних центрів), що функціонує у вигляді своєрідних «інтелектуальних підрозділів».

⁵¹ Афонин П. Н. Таможенные риски: интеллектуальный анализ и управление // П. Н. Афонин, С. Н. Гамидуллаев – СПб : Изд-во Политехн. Ун-та – 2007. – 266 с.

⁵² Там само

Надається перевага фізичному контролю або аудиторській перевірці, результати і методи здійснення яких документуються в спеціалізованій інформаційній системі ЕСКОРТ.

Аналіз ризиків в ЕСКОРТ передбачає три фази: 1) попередження виявлених високих ризиків; 2) комплексний аналіз ризиків з класифікацією об'єктів аналізу; 3) статистичні дослідження, що здійснюються для забезпечення якості контролю за ризиками.

Сутність першої фази полягає у тому, що за своєю природою ризики пов'язані з багатьма видами перевезення товарів, тому необхідно своєчасно визначити такі види перевезень. Профілі ризику розробляються на базі сукупного досвіду посадових осіб митних органів та інформації, отриманої від міжнародного митного співтовариства. Будь-яке перевезення товарів, що відповідає хоча б одному критерію ризику, призупиняється з метою проведення огляду.

Профілі ризику є набором правил, згрупованих від простих до складних, що застосовуються у кожному конкретному випадку. Більшість профілів ризику актуальні тільки протягом короткого проміжку часу – кількох годин, днів, тижнів, що вказує на постійну необхідність оновлення існуючих правил і створення нових.

В системі ЕСКОРТ профілі ризику розподіляються за типами декларацій, а кожен з яких, у свою чергу, поділяється ще на три групи: планові, сучасні, архівні. Коли користувач системи визначає профіль ризику, він може його відразу активувати або відкласти для наступного використання, включаючи і використання цього профілю іншим користувачем.

Сутність другої фази полягає у тому, що при транспортуванні товарів, які важко віднести до будь-якого профілю, необхідним є більш детальний аналіз для визначення рівня і типу ризику. Для підтримки цього комплексного процесу ЕСКОРТ використовує різноманітні системи, включаючи бази даних, технічні прийоми, в яких основні елементи системи визначаються як правила.

ЕСКОРТ включає потужне комп'ютерне забезпечення правил, необхідне для аналізу основних сфер ризику, виявлення різних об'єктів ризику, що ідентифікуються за документами оформ-

РОЗДІЛ 5. Міжнародний досвід щодо управління ризиками в митній справі

лення. В системі використовуються такі об'єкти ризику, як код товару, країни, код митної процедури та ін. Ці конфігурації можуть бути змінені шляхом додавання нових об'єктів ризику, а також правил і розрахунків.

Сутність третьої фази полягає у контролі всіх товарів, що транспортуються шляхом випадкової вибірки.

Відповідно до діючої системи усі декларації поділяються на три категорії:

- зелені – низький рівень ризику (в подальшому можуть бути опрацьовані без проведення додаткових операцій);
- жовті – середній рівень ризику (необхідною є більш детальна перевірка);
- червоні – високий рівень ризику (необхідний контроль).

Доступ до системи ЕСКОРТ курується системою охорони митниць і надається посадовим особам на локальному і центральному рівнях. Посадовим особам може надаватись повне або обмежене право користування даною системою⁵³.

Досвід управління ризиками в Турецькій Республіці

Туреччина є новачком у використанні системи управління ризиками, проте, уже має досить вагомі результати у даному напрямі. В країні використовується комп'ютерна програмна система BILGE, основна увага якої зосереджена на вибірковій перевірці, прямому надходженні даних із митних декларацій через інформаційну систему EDIT, автоматизації процедур сплати митних зборів. На сьогодні близько 80% декларацій оформляють приблизно за 3 години.

BILGE також підтримує транзитні операції, здійснює підготовку регулярних і спеціальних інформаційних звітів з управління ризиками. Також ця програма використовується і для автоматичного відбору декларацій для перевірки, виходячи із інформації, що міститься в профілях ризиків. Після такої вибірки декларації направляються за 4 коридорами:

- «зеленим» (автоматична обробка без попередньої перевірки);

⁵³ Афонин П. Н. Таможенные риски: интеллектуальный анализ и управление // П. Н. Афонин, С. Н. Гамидуллаев – СПб : Изд-во Политехн. Ун-та – 2007. – 266 с.

- «жовтим» (документальна перевірка);
- «червоним» (огляд товарів);
- «синім» (додатковим) – для учасників ЗЕД, що користуються довірою, здійснюється практично миттєва обробка декларацій.

Профілі ризиків формуються щоденно в головних управліннях і у відділах митної служби країни. Окрім того, приблизно 40% всіх декларацій проводиться через EDIT. Перевагами цієї програми є відсутність необхідності прямого контакту посадових осіб митних органів із учасниками ЗЕД, що суттєво скорочує час на здійснення митних формальностей.

За допомогою цієї системи відбувається й поступова комп'ютеризація процесу сплати митних платежів. Передумовою для здійснення ефективного аналізу ризиків в митній справі є достатньо висока кваліфікація співробітників митних органів, а також наявність інформаційних систем і відповідних програмних продуктів⁵⁴.

Досвід управління ризиками в Сполучених Штатах Америки

Заслуговує на увагу досвід організації системи управління ризиками митними органами США. Зокрема, процес її створення тривав приблизно 20 років, а обсяги фінансування становили понад 3 млрд. дол. Результатом таких заходів стала можливість щорічно оформляти більше 20 млн. партій товарів. Такий обсяг був би неможливим без використання автоматизованої системи митного оформлення і митного контролю, а також без створеної на її базі системи управління та аналізу ризиками.

Функції із забезпечення безпеки кордонів та захисту економічних інтересів США через реалізацію торгівельної, митної та міграційної політики, зокрема, на основі використання механізмів управління ризиками, покладені на Митне та прикордонне відомство (U.S. Customs and Border Protection – далі U.S.CBP), що є найбільшою комплексною структурою Департаменту національної безпеки (U.S. Department of Homeland Security – далі U.S.DHS)

⁵⁴ Афонин П. Н. Таможенные риски: интеллектуальный анализ и управление // П. Н. Афонин, С. Н. Гамидуллаев – СПб : Изд-во Политехн. Ун-та – 2007. – 266 с.

РОЗДІЛ 5. Міжнародний досвід щодо управління ризиками в митній справі

та реалізує свою діяльність на основі стратегічного плану Secure Borders, Safe Travel, Legal Trade 2009-14⁵⁵.

Для впровадження системи аналізу та управління ризиками в практичну діяльність митної служби США було створено робочу групу з управління ризиками, яка займалась виявленням і управлінням ризиками, пов'язаними з процесом дотримання законодавства. Зокрема, Національний цільовий центр (НЦЦ) створено 21 жовтня 2001 р. відразу після подій 11 вересня. З того часу він став провідним відділом боротьби з тероризмом у митно-прикордонній службі (МПС) США. Нині в НЦЦ працює 60 співробітників, з яких 46 – експерти-аналітики.

Весь процес митного оформлення і митного контролю ґрунтується на застосуванні системи управління ризиками.

Митна служба США сьогодні здатна надати повний перелік даних про імпорتنі товари в режимі реального часу. Комп'ютерна система готова не тільки самостійно приймати рішення, але і аналізувати ситуацію, прогнозувати і надавати вичерпну інформацію іншим державним органам. В автоматичному режимі оформляється приблизно 98% зовнішньоторговельних вантажів. Швидкість прийняття рішень складає кілька секунд.

На центральному рівні здійснюється розробка і контроль за застосуванням моделей ризиків за різними напрямками діяльності. Для кожної поставки в автоматичному режимі на основі моделей ризиків розраховуються бали, що мають кілька рівнів: мінімальний, можливий і максимальний ризик.

На рівні митних органів уповноважені особи або спеціальні групи паралельно здійснюють оперативну експертну оцінку поставок товарів, які оформлятимуться в цьому митному органі. Митний огляд здійснюється в обсязі 1–5 % переміщуваних партій товарів залежно від митного органу. Ефективність огляду становить приблизно 10 %. МПС США розробила й успішно впровадила різні програми, спрямовані на реалізацію управління ризиками.

⁵⁵ U.S. Customs and Border Protection Fiscal Year 2009–2014 Strategic Plan «Secure Borders, Safe Travel, Legal Trade» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.cbp.gov>

1. Програма співробітництва з представниками торгівлі у боротьбі з тероризмом (С-ТРАТ).
2. Програма безпеки контейнерного транспортування.
3. Правило 24 годин.
4. Програма SENTRI (*the Secure Electronic Network for Travelers Rapid Inspection*).

Програма С-ТРАТ спрямована на добровільну ініціативу всіх учасників ЗЕД сприяти організації безпеки постачання товарів під час їх ввезення на територію США. Вона передбачає поєднання всіх чотирьох елементів, що беруть участь у переміщенні товарів: виробник, перевізник (експедитор), імпортер і продавець товару на території США. Для учасників програми С-ТРАТ встановлюються 3 рівні безпеки, яких вони повинні дотримуватися і які контролюють спеціальні співробітники.

Відповідно до *Програми безпеки контейнерного транспортування* контейнери, призначені для відправки в США, попередньо відбираються співробітниками МПС у портах відправлення на основі критеріїв оцінювання ризиків. У цій програмі беруть участь 32 великих міжнародних порти з різних країн (Бельгія, Франція, Німеччина, Греція, Італія, Нідерланди, Іспанія, Швеція, Великобританія). В цих портах наявні співробітники МПС, які забезпечують додатковий контроль за розміщеними вантажами.

Правило 24 годин передбачає обов'язковість подання перевізником в електронному вигляді транспортних та супровідних документів до МПС за 24 години до завантаження контейнера на борт морського судна. Аналогічні правила діють під час переміщення товарів іншими видами транспортних засобів: для автомобілів за 1-2 год до перетину кордону, для авіатранспорту – за 1 год. Щодня в МПС надходить попередня інформація щодо 310 тис. митних операцій.

Програма SENTRI передбачає попереднє подання відомостей щодо фізичної особи та перевірку цих відомостей МПС. Надалі видана реєстраційна картка використовується для прискореної ідентифікації особи. Поряд із цим, на лобовому склі автомобіля встановлюється трансмітер для автоматичної реєстрації співробітником митниці транспортного засобу та фізичної особи.

РОЗДІЛ 5. Міжнародний досвід щодо управління ризиками в митній справі

Система управління та аналізу ризиками комплексно включає чотири елементи.

1. Формування бази даних і збір інформації.
2. Аналіз та оцінювання ризиків.
3. Проведення заходів щодо зниження ризиків.
4. Контроль і доповідь.

У процесі аналізу виявляють причини ризику, розробляють відповідні заходи для його усунення. Етап оцінювання ризиків включає: застосування автоматизованих систем; визначення значущості порушень; виявлення категорій ризиків; використання примусових заходів; дії митної інспекції.

Після опрацювання результатів виявлених ризиків, інформація надходить до бази даних системи управління ризиками. Це забезпечує зворотний зв'язок та приводить до постійного коригування профілів.

Згідно зі Стратегічним планом МПС США, протягом 4 років (2010–2014) повинен змінитися підхід до діяльності митних органів. Відповідно до цього плану, працівники митних органів отримують можливість підтримувати безпеку та економічний стан держави на більш високому рівні, використовуючи при цьому спеціальну інформацію та технології для захисту повітряного, морського та наземного просторів США від тероризму та інших загроз⁵⁶.

Досвід управління ризиками в Китайській Народній Республіці (КНР)

Управління ризиками в митній діяльності КНР запроваджено з 1994 р., в цей же час впроваджено й митний постаудит як вид зовнішнього контролю. На етапі запровадження створено систему митного пост-аудиту, систему запиту й аналізу митних даних та управління з аналізу даних на двох рівнях, здійснено автоматизацію системи управління профілів ризику та розроблено інтелектуальну систему визначення й відбору ризиків. Основне завдання системи управління ризиками полягало в забезпеченні механізму постійного аналізу і моніторингу для запобігання

⁵⁶ Афонин П. Н. Таможенные риски: интеллектуальный анализ и управление // П. Н. Афонин, С. Н. Гамидуллаев – СПб : Изд-во Политехн. Ун-та – 2007. – 266 с.

і контролю ризиків. А це, у свою чергу, актуалізувало необхідність контролю суб'єктів ЗЕД, діяльність яких характеризується високим ризиком замість контролювання партій ризикованих товарів. Цьому сприяв аналіз даних митного пост-аудиту. Практика показала, що техніка управління ризиками почала широко використовуватися в усіх галузях митного управління й тим самим підвищила його ефективність. За допомогою таких інформаційних технологій, як Data Warehouse, OLAP, Web, Business Intelligence, і Data Mining митні органи розробили загальну базу даних і модуль прикладних програм для управління ризиками, що стало основою для реорганізації наявної системи дисперсійного аналізу й реалізації повного обміну інформацією та результатами управління. Було впроваджено інтелектуальну систему визначення та відбору ризиків, яка виявляє їх під час митного оформлення, і систему виміру довіри до суб'єкта ЗЕД, що призначена для управління ними⁵⁷.

Досвід управління ризиками в Сполученому Королівстві Великої Британії та Північної Ірландії

Систему управління ризиками у Великобританії можна розглянути на прикладі діяльності одного з Центрів попереднього аналізу й автоматизованої системи визначення рівня ризику (далі – Центр).

Співробітники Центру в режимі реального часу проводять моніторинг ввезених товарів із застосуванням автоматизованої системи визначення рівня ризику.

Система управління ризиками заснована на нейронній мережі й налаштована на роботу з обмеженим, заздалегідь заданим переліком класифікованих індикаторів, завантажує конкретні їх показники із вхідного джерела інформації, наприклад, вантажної митної декларації. Потім показники індикаторів обробляються системою управління ризиками за допомогою спеціального математичного алгоритму. За результатами обробки формується

⁵⁷ Книшек О. О. Управління ризиками як основа проведення успішного митного постаудиту: зарубіжний досвід та українські перспективи / Книшек О.О., Дяченко Є.С., Білан Ю.М. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Vamsu_econ/2012_2/Kny_D_Bi.htm

РОЗДІЛ 5. Міжнародний досвід щодо управління ризиками в митній справі

кінцевий коефіцієнт рівня ризику за шкалою від 1 до 100. Шкала заздалегідь розбивається на три сектори - зелений, жовтий і червоний. При цьому, розрахований коефіцієнт співставляється із критичними межами шкали відповідно до кожного сектора, після чого визначається рівень ризику: високий, середній, низький.

Однією з особливостей системи управління ризиками є здатність до самонавчання та відновлення. Якщо ефективність заходів, що застосовувалися до однієї й тієї ж моделі висока, то рівень ризику може підвищуватись. Ще один спосіб удосконалення системи управління ризиками – це застосування так званих локальних правил. Посадові особи митниці можуть змінювати рівень ризику залежно від специфіки митниці, але тільки у бік «жорсткості».

Із застосуванням системи управління ризиками митний огляд в митниці Дувра проходять не більше 3 - 4 % товарних партій. За півтора роки роботи Центру досягнуто таких результатів: вивчено 1,8 млн. митних декларацій, арештовано й вилучено 213,3 млн. цигарок, 158 кг героїну, 210 кг кокаїну, 24 300 кг інших наркотиків^{58, 59}.

В Ірландії ще в травні 1996 р. було створено систему електронного митного декларування (АЕР). Після офіційної реєстрації суб'єктів ЗЕД система присвоює йому унікальний ідентифікаційний код. Подання електронної декларації суб'єктом відбувається за закритим інформаційним каналом митно-податкової служби через уповноважених представників. У самого суб'єкта є власний код. За кодом товару, відповідно до митного тарифу система сама нараховує митні платежі.

Стягнення митних платежів здійснюється шляхом надання банком митно-податковій службі гарантії сплати недостатнього зобов'язання суб'єкта ЗЕД. Сума відображається в системі, і по мірі здійснення операцій та нарахування митних платежів вона

⁵⁸ Про схвалення Концепції інтегрованого управління кордонами [Електронний ресурс] : розпорядження [прийн. Кабінетом Міністрів України від 27.10.2010 № 2031-р.] // Ліга – Закон.

⁵⁹ Risk Management guide. – World Customs Organization, 2003 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://wcoomdpublishations.org/downloadable/download/sample/sample_id/8/.

зменшується. В кінці кожного місяця сума належних до сплати митних платежів перераховуються банком на рахунок митниці.

«Інтегрована система аналізу митних ризиків» (IRAC) сприяє відбору суб'єктів ЗЕД посадовою особою митного органу для проведення аудиторської перевірки. В даній системі відображаються результати попередніх аудиторських перевірок суб'єктів ЗЕД, кількісні та вартісні обсяги зовнішньоекономічних операцій, профілі діяльності суб'єктів ЗЕД та рейтинг їх ризиків.

В електронній системі «Матриця аналізу ризиків» ризики деталізовані за митними тарифами відповідно до імпорتنих та експортних операцій за всіма кодами товарів. До матриці заносяться результати усіх аудитів. Ця система дає можливість визначити товари або цілі галузі, які є пріоритетними для проведення аудиту. Аудит в Ірландії здійснюється як централізовано, так і на регіональному рівні⁶⁰.

Досвід управління ризиками в Республіці Польща

Підходи до побудови системи управління ризиками в митній адміністрації Республіки Польща дуже схожі на ті, що використовувалися в митній службі України, адже базуються на єдиних принципах. Як і в більшості європейських країн, митна адміністрація Республіки Польща підпорядковується Міністерству фінансів.

Різниця підходів полягає в тому, що профілі ризиків в митних органах України розробляються та впроваджуються на центральному рівні, в той же час в митній адміністрації Республіки Польща вони формуються переважно на регіональному рівні. На центральному рівні розробляється центральний реєстр ризиків, на базі якого складаються плани роботи митних органів, спрямовані на мінімізацію визначених ризиків. В кожній митній палаті Республіки Польща, яких нараховується 16 одиниць, функціонують відділи управління ризиками чисельністю 10-14 чоловік. Профілі ризиків розробляються цими відділами і можуть затверджуватися їх керівництвом чи митницями.

Успішному наповненню системи управління ризиками в митній адміністрації Республіки Польща сприяє доступ до спеціалі-

⁶⁰ Афонин П. Н. Таможенные риски: интеллектуальный анализ и управление // П. Н. Афонин, С. Н. Гамидуллаев – СПб : Изд-во Политехн. Ун-та – 2007. – 266 с.

РОЗДІЛ 5. Міжнародний досвід щодо управління ризиками в митній справі

зованих баз даних ЄС, а також тісне співробітництво, як на рівні країн-членів ЄС, так і на рівні структурних підрозділів митних установ Республіки Польща. Ведеться так звана Центральна митна картотека, в якій зберігаються дані про будь-які порушення митного законодавства, виявлені за результатами різних заходів та форм митного контролю. Дана інформація постійно опрацьовується з метою застосування її в профілях ризику.

Під час митного контролю та митного оформлення в митних органах Республіки Польща використовуються декілька баз даних: окремо для імпорту, експорту та транзиту; при пропуску вантажів та пасажирів через митний кордон.

Управління ризиками в митній адміністрації Республіки Польща також відбувається циклічно: виявлення та розпізнання ризику, аналіз ризику, оцінка ризику та визначення пріоритетів, прийняття заходів щодо застосування адекватних форм митного контролю, мінімізація ризику, оцінка результатів⁶¹.

Корисним може бути досвід польських колег щодо розвитку вітчизняної системи управління ризиками на регіональному рівні. Суттєвими перевагами, що сприяють успішному застосуванню методів управління ризиками в митній адміністрації Республіки Польща є також нормативно-правове забезпечення цього питання в законодавстві ЄС, зокрема в Митному кодексі ЄС, розвинена інфраструктура митних органів, забезпечення необхідними технічними засобами митного контролю⁶².

Окрім того, доцільно відмітити, що на сьогодні базовим регуляторним актом, що закріплює ключові положення з управління ризиками митними адміністраціями країн-членів та забезпечення безпеки кордонів ЄС, є Митний кодекс Співтовариства⁶³. Відносно країн, які орієнтовані на приєднання до Євросоюзу, серед яких й Україна, на основі кращих європейських практик Євро-

⁶¹ Звіт про відрядження до м. Бялей Подлясці (Республіка Польща) / Лист Департаменту аналітичної роботи, управління ризиками та аудиту № 9-1/308-ЕП від 05.06.2009.

⁶² Терещенко С.С. Концептуальні основи ризик-менеджменту у галузі митної справи / С.С. Терещенко // Митний брокер. – 2010. – № 5. – С. 55–86.

⁶³ Regulation (EC) № 450/2008 of the European Parliament and of the Council of 23 April 2008 laying down the Community Customs Code (Modernised Customs Code) [Електронний ресурс] // OJ L 145, 04.06.2008. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu>

комісією розроблено практичні рекомендації для 22 ключових областей митного регулювання⁶⁴, зокрема, управління ризиками, які спрямовані на модернізацію митних служб відповідно до вимог ЄС.

Аналіз низки документів^{65,66,67} свідчить, що управління ризиками в країнах ЄС сьогодні орієнтоване на визначення не стільки товарних властивостей вантажів, як на оцінку діяльності конкретних учасників зовнішньоекономічної діяльності, оскільки адекватне розуміння їх діяльності 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 національної системи, 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 ЄС⁶⁸.

Поправка до Митного кодексу ЄС заклала правову основу для розвитку загальних засад з управління ризиками ланцюгу поставок, що операційно реалізуються через електронну систе-

⁶⁴ Customs Blueprints – Pathways to modern customs / European Commission. – Luxembourg: Office for Official Publications of the European communities. – 2007. – 89 p

⁶⁵ COM(2012) 793 final. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee on Customs Risk Management and Security of the Supply Chain, Brussels, 2013

⁶⁶ Doc. TAXUD/629/2000-Final. Standard Risk Management Framework (Standardised Framework for Risk Management in the Customs Administrations of the EU), Brussels, November 2002

⁶⁷ Handbook of Best Practices at Border Crossings: A Trade and Transport Facilitation Perspective [Електронний ресурс]. – OSCE, UNECE, 2012. – Режим доступу: <http://www.osce.org>

⁶⁸ Гыртопан Д. В. Роль и значение статуса уполномоченного экономического оператора в системе управления рисками европейских стран / Д. В. Гыртопан // Первые шаги в науке : Альманах научных работ студентов. Выпуск I. – СПб. : РИО Санкт-Петербургского имени В.Б. Бобкова филиала РТА, 2011. – С. 23–29

РОЗДІЛ 5. Міжнародний досвід щодо управління ризиками в митній справі

му управління ризиками ЄС (Customs risk management system – CRMS) на основі систематичного обміну інформацією про ризики, та включають: 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.

Управління ризиками розглядається Єврокомісією в якості безперервного процесу, що вимагає реалізації інформації й оперативних даних за ризиками 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 наслідками⁶⁹.

ЄС приділяє значну увагу безпеці зовнішніх кордонів, що є спроможністю кордону слугувати бар'єром чи, принаймні, фільтром, який 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 оперативному 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 та потенційних ризиків та їх оцінку на основі динамічних, фіксованих параметрів, випадко-

⁶⁹ COM(2012) 793 final. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee on Customs Risk Management and Security of the Supply Chain, Brussels, 2013.

вого відбору та ранжування на основі рейтингових систем градації ризиків; протидія, що здійснюється на основі розроблення й реалізації документальних або фізичних заходів за визначеними ризиками; моніторинг та перевірка ефективності, зміст яких полягає у встановленні результативності вжитих заходів в цілях вдосконалення процесу. Проведення ранньої оцінки ризиків має ключове значення для визначення типу й рівня ризику та можливих заходів їх мінімізацій^{70, 71}.

Країнами-членами ЄС в цілях забезпечення митних органів необхідною інформацією було розроблено спільний Каталог індикаторів ризику, на базі якого здійснюється ідентифікація та оцінка ризиків для суб'єктів ЗЕД. Використання даних про ризик, його оцінка, повинні застосовуватись враховуючи особливості кожного окремого випадку. У разі встановлення факту правопорушення, формується відповідна історія із зазначенням випадків та фактів. Такі списки можуть аналізуватись та накладатись на поточні дані для виявлення умов виникнення такого ризику на даний період часу.

Такий методичний підхід є основою ефективного підвищення якості управління ризиками в митній галузі, забезпечуючи раціоналізацію процесу прийняття стратегічних, управлінських, оперативних рішень на всіх етапах та рівнях митного адміністрування в рамках Співтовариства.

Аналізуючи ситуацію, що склалась в Україні доцільно зазначити, що закладені при формуванні засад здійснення державної митної справи та стратегічні напрями її розвитку, зокрема, впровадження в практику діяльності органів митного контролю принципів управління ризиками, вимагають забезпечення їх подальшої реалізації та розбудови з урахуванням поглиблення інтеграційних процесів до ЄС, чим обумовлена необхідність прак-

⁷⁰ COM(2012) 793 final. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee on Customs Risk Management and Security of the Supply Chain, Brussels, 2013.

⁷¹ Doc. TAXUD/629/2000-Final. Standard Risk Management Framework (Standardised Framework for Risk Management in the Customs Administrations of the EU), Brussels, November 2002

РОЗДІЛ 5. Міжнародний досвід щодо управління ризиками в митній справі

тичної реалізації прийнятих та вже інтегрованих у національне законодавство відповідних норм і стандартів з управління ризиками та забезпечення безпеки кордонів й сприяння торгівлі.

Значним чинником впливу на торгівельну політику та економічну безпеку України сьогодні, з урахуванням законодавчо визначеного євроінтеграційного напрямку як пріоритетного, є також ініціативи Митного союзу щодо співпраці з Україною. Разом з тим, узагальнення підходів до управління ризиками в митній галузі, що використовуються даним торгівельно-економічним об'єднанням, може стати певним прикладом з організації транскордонної торгівельної безпеки, заснованої на управлінні ризиками.

ВИСНОВКИ

Управління ризиками - основний базисний принцип сучасних методів митного контролю, оскільки він дозволяє оптимально використовувати ресурси митних органів, не зменшуючи при цьому ефективності митного контролю, звільняє більшість учасників зовнішньоекономічної діяльності від зайвої бюрократії. Митні формальності, засновані на управлінні ризиками, орієнтовані на виявлення тих сфер, де існує найбільший ризик.

Управління ризиками є й одним з пріоритетних напрямів, передбачених Дорожньою картою з імплементації Рамкової стратегії митного співробітництва між Україною та ЄС на 2012–2014 рр. Це вимагає від України формування більш високого рівня захисту та сприяння торгівлі, що досягається імплементацією аналізу ризиків на основі електронної обробки даних та дозволить раціоналізувати систему контролю та зробити її предметною.

Критичний аналіз еволюції наукових поглядів представників різних економічних шкіл на трактування категорій «ризик» та «митний ризик» вказує на неоднозначність розуміння їх суті, проте, більшість науковців пов'язують їх виникнення із ймовірністю недотримання вимог митного законодавства.

Зважаючи на неоднозначність трактування цих категорій у нормативно-правових актах різних країн пропонується систематизація підходів до класифікації митних ризиків, окреслено області їх виникнення й функції. При цьому обґрунтовано взаємозв'язок між митною безпекою, митними інтересами та митними ризиками, що дозволило обґрунтувати необхідність перегляду ієрархічності системи безпеки.

Проведені дослідження основних теоретичних аспектів формування системи управління ризиками у сфері митного регулювання в Україні та за кордоном, зокрема загальноприйнятих підходів до побудови системи управління ризиками, що наведені у рекомендаціях Всесвітньої митної організації, дали змогу зробити висновки про необхідність комплексного впровадження даної системи у здійснення митної справи. Такий акцент у митному регулюванні спостерігається на тлі значних ризиків, які мають зовнішньоекономічну природу походження та негативно впливають на сучасний стан економічної безпеки національної економіки.

У цьому контексті особливе місце серед інструментів зниження митного ризику при цьому займає доволі специфічний інструмент митного контролю - АСАУР, що базується на застосуванні профілів та індикаторів ризику, які широко використовуються при здійсненні митного контролю не лише у вітчизняній практиці, але й у багатьох країнах світу - США, Великобританії, Кореї тощо. Аналіз засвідчив, що дієвість такої системи та особливості профілювання митних ризиків безпосередньо залежать від тенденцій зовнішньоекономічної активності національної економіки та її структурних змін. В монографії показано, що суттєвим фактором економічної безпеки макrorівня є визначення і розробка регіональних профілів митних ризиків, відповідно до специфіки регіональної структури зовнішньої торгівлі України.

На основі розгляду статистичної інформації щодо зовнішньоекономічної діяльності виявлено, що з метою забезпечення економічної безпеки національної економіки необхідно комплексно оцінювати ризики та загрози, які мають зовнішній характер, тобто особливу прерогативу слід надавати визначенню рівня митних ризиків. Однак, дієва система управління митними ризиками повинна комплексно охоплювати головні аспекти зовнішньоекономічної активності суб'єктів господарювання і враховувати національну специфіку зовнішньої торгівлі та внутрішнього виробництва і споживання товарів (у тому числі й імпортих), а також швидкі структурні зміни у динаміці експортно-імпоротної активності суб'єктів ЗЕД, географічну, товарну структури та регіональні особливості ведення зовнішньоекономічних операцій.

При цьому, головною метою профілювання ризиків повинна бути дієвість загальної системи аналізу та управління ризиками в межах забезпечення митної безпеки, спрямована на зміцнення економічної безпеки національної економіки. Тому при профілюванні ризиків необхідним є врахування наступних параметрів: характеру зовнішньоекономічної операції (експорт, імпорт, транзит); маршруту, способу доставки, технічних характеристик товарів; товарної групи за УКТ ЗЕД; країни походження товару; митної вартості товарів; заходів нетарифного регулювання, пільг, спеціальних заходів; історії операцій ЗЕД та регіональних особливостей.

Теоретична організація процесу управління ризиками дала змогу встановити, що він є систематичною роботою підрозділів митного оформлення з аналізу ризиків, їх виявлення та оцінювання, розроблення та практичної реалізації заходів, спрямованих на мінімізацію ризиків, оцінки ефективності та контролю їх застосування. А тому важливим є постійний моніторинг ефективності застосування системи управління ризиками з метою своєчасного перегляду діючих профілів ризику. На теперішній час для визначення ефективності застосування АСАУР використовують низку параметрів, а саме: кількість профілів ризику, їх наповнення; селективність ризику, показники, що характеризують частку обов'язкових митних оглядів із загальної кількості вказівок АСАУР щодо проведення оглядів, а також ті, що характеризують частку прийняття рішень митними органами щодо невиконання вказівок АСАУР про проведення митного огляду.

Прогалиною в наукових дослідженнях є концептуальне вирішення проблем застосування в митній службі України системи управління ризиками в пунктах пропуску з точки зору автоматизованих систем (використовується для реєстрації та обліку транспортних засобів, що переміщуються через митний кордон України у пунктах пропуску з використанням смуг руху «червоний коридор»). Виявлено низку проблемних питань, які виникають при використанні модуля АСАУР (як частини модуля «Журнал пункту пропуску» АСМО товарів та інших предметів «Інспектор-2006») нормативного, технічного та технологічного характеру.

За сучасних умов особливо актуальним є питання розвитку системи управління ризиками саме в напрямку застосування в пунктах пропуску автомобільного сполучення, зокрема, в частині впровадження автоматизованих систем аналізу та управління ризиками при переміщенні по смугах руху «червоного» та «зеленого» коридорів. Як наслідок, це дозволить прискорити переміщення товарів та транспортних засобів через пункти пропуску за рахунок реалізації принципу вибірковості митного контролю на основі результатів застосування системи управління ризиками, сконцентрувавши увагу на товарах та транспортних засобах, які характеризуються підвищеним ступенем ризику.

У проведеному дослідженні показано, що побудова ефективної системи управління ризиками для застосування у пунктах пропуску через державний кордон України передбачає створення відповідних систем в автомобільних, морських, залізничних, авіаційних пунктах пропуску, а також як за торговим, так і неторговим обігом. При цьому необхідно передбачати впровадження цілого комплексу заходів, які включають у себе: покращення взаємодії з іншими контролюючими органами в пунктах пропуску (в першу чергу, прикордонними органами), митними органами інших країн, а також з адміністраціями транспортних вузлів (портів, аеропортів), учасниками зовнішньоекономічної діяльності (зокрема, шляхом застосування інституту уповноваженого економічного оператора); отримання завчасної (попередньої) інформації про переміщення за визначений строк до його прибуття в пункт пропуску, а в певних випадках – до його завантаження у країні відправлення.

Визначаючи як підґрунтя впровадження управління ризиками, вигідного як для митниць, так і для представників приватного сектору, Світовий банк визначив основні підходи щодо досягнення балансу між прагненнями бізнесу та спрощення торгівлі із безпекою на кордоні, а саме: система управління ризиками повинна ґрунтуватись на попередньому інформуванні та обробці даних, передбачати відокремлення функцій випуску товарів у вільний обіг та завершення митного оформлення, спрощення митних формальностей для уповноважених економічних операторів, створення умов для підвищення рівня безпеки, ефективне адміністрування митних платежів, контроль за сплатою яких має базуватись на аудиті.

Розгляд практичних аспектів побудови систем управління ризиками відповідно до специфіки пунктів пропуску дав змогу виявити необхідність удосконалення модульного наповнення АСАУР, зокрема, впровадження тих сегментів, що стосуються роботи в пунктах пропуску через державний кордон для автомобільного сполучення. Окрім цього у монографії пропонуються й інші заходи, які повинні бути першочергово вжиті для ефективізації системи управління ризиками в пунктах пропуску автомобільного сполучення, а саме: удосконалення нормативно-правового регулювання щодо управління ризиками, в тому числі в пунктах пропуску, побудову АСАУР

в пунктах пропуску, підвищення кваліфікації та навчання посадових осіб пунктів пропуску у напрямі здійснення управління ризиками, методичне забезпечення з питань аналізу та управління ризиками, створення центрів орієнтування для забезпечення більш точної оцінки ризику посадовими особами та забезпечення контролю із застосуванням системи управління ризиками у випадках, коли відсутні можливості автоматизованого контролю тощо.

Логічним продовженням дослідження є аналіз особливостей та сучасного стану морських вантажних перевезень в Україні, а також вивчення вітчизняного та світового досвіду використання ТЗМК при здійсненні митного контролю в морських пунктах пропуску. Аналіз технології митного контролю та митного оформлення в морських пунктах пропуску за умов застосування системи управління ризиками дозволив встановити сфери виникнення ризику при перевезеннях морським транспортом та параметри, які слід враховувати у системі управління та аналізу ризиками. Відзначено, що специфікою даного виду транспорту є спосіб перевезення вантажів, значна кількість посередників, частка перевізників, зареєстрованих за кордоном, питома вага транзиту в загальному обсязі вантажопотоку та широта географії руху вантажів.

Низька порівняно із міжнародною ефективність митного контролю в Україні значною мірою пояснюється відсутністю та застарілістю ТЗМК, що використовуються вітчизняними митницями. Так, за кордоном успішно використовуються інспекційно-оглядові комплекси, які функціонально поєднані із відповідною автоматизованою інформаційною системою.

Дослідження технології митного контролю та митного оформлення в морських пунктах пропуску дало змогу запропонувати схему здійснення митного контролю водних транспортних засобів у пунктах пропуску через державний кордон. Окрім того, у ході аналізу встановлено, що на теперішній час чітко не регламентовано взаємодію АСАУР та Інформаційної системи портового співтовариства, що суттєво знижує ефективність митного контролю. Саме з метою усунення зазначених недоліків розроблено модель функціонування системи управління ризиками під час митного контролю в морських пунктах пропуску, в тому числі з викорис-

ВИСНОВКИ

танням інформації про результати застосування ТЗМК. Дана модель передбачає опис основних вимог до функціонування системи, її характеристики, суб'єктів та об'єктів інформаційного обміну, етапи та механізм функціонування. Окрім того, у ході дослідження визначено послідовність дій і типи документів, що передбачаються для обміну в рамках Інформаційної системи портового співтовариства. Відповідно до запропонованої моделі встановлено вимоги до програмного забезпечення для повноцінного застосування системи управління ризиками в морських пунктах пропуску та конкретизовано напрями побудови такої системи.

Вивчення міжнародних аспектів та рекомендацій щодо управління митними ризиками дає змогу констатувати, що митний контроль та митне оформлення, здійснювані за засадах системи управління ризиками, повинні відбуватись із мінімально допустимими витратами часу, матеріальних та людських ресурсів. Підвищенню ефективності цих процедур сприятиме якісне удосконалення комунікативних зв'язків між митними органами та учасниками зовнішньоекономічної діяльності, а також співпраця між митними адміністраціями різних країн світу.

Подальший розвиток системи управління митними ризиками можливий за умов вивчення досвіду країн європейського простору, учасниць Митного союзу та США у цій сфері в контексті визначення можливостей інтегрування їх позитивних напрацювань у вітчизняну практику здійснення митної справи. Однак, варто акцентувати увагу на тому, що процес імплементації є досить складним процесом, що обумовлюється невідповідністю українського митного законодавства та міжнародних митних рекомендацій, відсутністю комплексного застосування системи управління ризиками, значним розривом між зарубіжною практикою та вітчизняними реаліями ведення бізнесу. Це актуалізує питання подальшого удосконалення національної системи управління ризиками на основі врахування специфіки здійснення зовнішньоекономічної діяльності України, максимальної автоматизації прийняття управлінських рішень щодо форм та обсягів митного контролю та мінімізації впливу «людського фактору» з метою підтримки балансу між спрощенням митних формальностей та забезпеченням належного рівня контролю.

НАУКОВЕ ВИДАННЯ

УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ В МИТНІЙ СПРАВІ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ТА ВІТЧИЗНЯНА ПРАКТИКА

Монографія

За загальною редакцією д-ра екон. наук, доц. Бережнюка І.Г.

Колектив авторів

Бережнюк Іван Григорович;
Брендак Аліна Іванівна;
Булана Віталія Володимирівна;
Войцешук Андрій Дмитрович;
Демченко Сергій Семенович;
Джумурат Олена Володимирівна;
Комаров Олег Вікторович;
Мотюк Катерина Дмитрівна;

Неліпович Олена Володимирівна;
Несторишен Ігор Васильович;
Пивоваров Василь Олександрович;
Попель Сергій Анатолійович;
Прус Людмила Романівна;
Руда Тетяна Василівна;
Рудніченко Євгеній Миколайович

Науковий редактор – **І.Г. Бережнюк**
Технічне редагування – **І.В. Несторишин, Т.В. Руда**
Комп'ютерна верстка – **А.М. Стрихар**

Підписано до друку 10.07.2014. Формат 60x84/16
Ум. друк. арк. 16,7. Тираж 300 прим.

Надруковано: ПП Мельник А.А.
м. Хмельницький, вул Чорновола, 37.
тел.: (0382) 74-32-22

Свідоцтво Державного комітету інформаційної політики, телебачення та радіомовлення України про внесення суб'єкта видавничої справи до державного реєстру видавців, виготівників і розповсюджувачів видавничої продукції
Серія ДК № 1942 від 15.09.2008 р.