

СВІТОВЕ ГОСПОДАРСТВО І МІЖНАРОДНІ ЕКОНОМІЧНІ ВІДНОСИНИ

DOI: <https://doi.org/10.32836/2521-666X/2019-1-63-1>

УДК 339.543.2

Разумей М.М.

кандидат наук з державного управління,
Національний університет державної фіскальної
служби України

Razumei Maksym

National University of the State Fiscal Service
of Ukraine

РОЗВИТОК РЕГІОНАЛЬНОГО РИЗИК-МЕНЕДЖМЕНТУ ВІДПОВІДНО ДО МІЖНАРОДНИХ СТАНДАРТІВ МИТНОГО КОНТРОЛЮ

THE DEVELOPMENT OF REGIONAL RISK MANAGEMENT IN ACCORDING TO INTERNATIONAL STANDARDS OF CUSTOMS CONTROL

Застосування методів управління ризиками відповідає найкращій практиці митних адміністрацій країн світу. Система управління ризиками дає змогу митниці сприяти торгівлі з низьким рівнем ризику і водночас зосередитися на зовнішньоторговельних операціях із підвищеним ступенем ризику порушення митного законодавства. Регіональне управління ризиками є перспективним напрямом розвитку системи управління митними ризиками у цілому. Ретроспектива становлення регіонального ризик-менеджменту дає змогу виокремити основні етапи його розвитку в Україні. Також розроблено нові підходи до здійснення регіонального профілювання митних ризиків. Такі підходи передбачають використання сучасних програмно-технічних засобів та здійснення поглибленої аналітичної роботи в митницях. Надано пропозиції щодо організації роботи митниць із процесу управління ризиками відповідно до міжнародних стандартів митного контролю.

Ключові слова: ризик-менеджмент, аналіз ризиків, профілювання, митний контроль, міжнародні стандарти.

Применение методов управления рисками соответствует лучшей практике таможенных администраций стран мира. Система управления рисками позволяет таможене способствовать торговле с низким уровнем риска и одновременно сосредоточиться на внешнеторговых операциях с повышенной степенью риска нарушения таможенного законодательства. Региональное управление рисками является перспективным направлением развития системы управления таможенными рисками в целом. Ретроспектива становления регионального риск-менеджмента позволяет выделить основные этапы его развития в Украине. Также разработаны новые подходы к осуществлению регионального профилирования таможенных рисков. Такие подходы предусматривают использование современных программно-технических средств и осуществление углубленной аналитической работы в таможенных. Дано предложение по организации работы таможен касательно процесса управления рисками в соответствии с международными стандартами таможенного контроля.

Ключевые слова: риск-менеджмент, анализ рисков, профилирование, таможенный контроль, международные стандарты.

The implementation of the risk management system meets the international standards of customs control and practice of customs administrations of the world. Regional risk management is a perspective direction of the development of customs risk management system. The paper studies the preconditions and the chronology of the development of regional risk profiling in customs. Considering the peculiarities in the organizational and legal provision of regional risk management the main stages of its development are singled out. The author also defines the directions of development of regional risk management in the near future of Ukraine. So customs should not restrict themselves to analyzing and profiling exclusively customs risks. The integration of information databases of other public authorities must be carried out. This will create the preconditions for the transition of regional risk management to the stage of integrated development. New approaches to regional risk profiling in the area of customs control need to be applied. Such approaches should be based on more analytical and research work taking into account the economic characteristics of a particular region. It is also necessary to involve in the process of regional profiling information technology specialists and to use modern software at the customs. To create a mechanism for risk analysis at the regional level it is necessary to organize the work of customs authorities in risk management in accordance to international standards of customs control. The relevant international standards are set out in the WCO Customs Risk Management Compendium, which is adapted from the Revised Kyoto Convention General Annex Guideline 6 and ISO Standard 31000: 2018 Risk Management – Principles and guidelines. An important factor in the development of regional risk profiling in the field of customs control will be the development and implementation at the level the separate customs of effective algorithm for the interaction of its structural subdivisions in the process of risk management in accordance to the provisions of the WCO Customs Risk Management Compendium.

Keywords: risk management, risk analysis, profiling, customs control, international standards.

Постановка проблеми. Процеси глобалізації міжнародної торгівлі визначають економічні вектори розвитку всіх держав світу, зокрема у сферах зовнішньої торгівлі та митної справи. Так, митні адміністрації країн – членів Всесвітньої митної організації, у тому числі України, вже досить тривалий час використовують методи управління ризиками під час здійснення митного контролю. Сьогодні міжнародна практика митної справи має значний науковий доробок і широку методичну базу щодо формування національних систем управління ризиками (далі – СУР). Тому вітчизняним фахівцям доцільно було б зосередитися на дослідженні окремих напрямів удосконалення СУР в Україні, зокрема на розвитку регіонального ризик-менеджменту. Поступове вдосконалення організаційно-правового забезпечення регіонального ризик-менеджменту в Україні має стати потужним імпульсом для розвитку всієї СУР у сфері митного контролю.

Українська СУР характеризується відособленим підходом, коли кожен ризик розглядається окремо, а фактичному аналізу та оцінці піддаються виключно ризики за основними напрямками діяльності митниці, такими як: контроль правильності класифікації, визна-

чення країни походження, визначення митної вартості товарів, нетарифне регулювання та ін., що безпосередньо пов'язано з питаннями митного контролю та оформлення товарів. Сучасні виклики та загрози, які стоять перед митною системою України, спонукають до формування нової концепції управління ризиками, у тому числі на регіональному рівні. Удосконалення існуючої моделі СУР має бути спрямоване на комплексне осмислення ризиків, які виникають у службовій діяльності працівників митниць під час виконання ними своїх посадових обов'язків. Йдеться, зокрема, про корупційні, кадрові та низку інших ризиків, виявлення яких є неможливим у процесі митного оформлення товарів на підставі інформації, що наявна у базах даних митниць.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання регіонального ризик-менеджменту у сфері митного контролю практично не потрапляли у поле зору науковців за винятком окремих невеликих публікацій профільних фахівців із митної справи. Проте багато дослідників присвятили свої наукові праці управлінню митними ризиками, у тому числі в контексті міжнародних стандартів митного контролю, а саме: І. Бережнюк,

А. Брендак, Л. Геллерт, О. Комаров, О. Неліпович, І. Несторишен, П. Пашко, Г. Разумей, С. Терещенко, В. Туржанський, О. Фрадинський та ін.

Серед останніх публікацій, що присвячені цій проблематиці, можна, зокрема, виокремити роботу І. Несторишена та В. Туржанського [1], в якій досліджено сучасні тенденції здійснення митного контролю щодо застосування ризикоорієнтованих інструментів, зокрема профілювання митних ризиків на регіональному рівні. Нормативно-правове забезпечення управління митними ризиками та стратегічні напрями розвитку системи управління ризиками в Україні розглянуто в роботі О. Неліпович [2]. На окрему увагу заслуговує фундаментальне дослідження І. Бережнюка [3] щодо зарубіжного досвіду та вітчизняної практики управління ризиками в митній справі, де узагальнено та систематизовано аспекти застосування СУР у різних країнах світу.

Мета статті полягає у виокремленні етапів розвитку регіонального ризик-менеджменту в Україні, а також у наданні пропозицій щодо формування дієвого механізму аналізу ризиків шляхом розроблення нових підходів до здійснення регіонального профілювання ризиків у сфері митного контролю.

Виклад основного матеріалу. Під регіональним ризик-менеджментом розуміється робота органів митного контролю з аналізу ризиків, виявлення та оцінки ризиків, розроблення та практичної реалізації заходів, спрямованих на мінімізацію ризиків, оцінки ефективності та контролю застосування цих заходів на основі застосування регіональних профілів ризику з урахуванням специфіки зовнішньоекономічної діяльності регіону – зони діяльності органу митного контролю [4, с. 322–323]. Сам підхід до регіонального профілювання митних ризиків не є новим у світі, зокрема він ефективно використовується у США, Канаді, Німеччині, Польщі та інших країнах ЄС.

У митній системі України впровадження регіонального ризик-менеджменту зумовлене проблемами, що виникали під час цен-

тралізованого розроблення профілів ризику, адже очевидними є переваги щодо гнучкості застосування СУР на місцях. Очікувалося, що залучення митниць до процесу профілювання митних ризиків сприятиме кращому розумінню природи ризик-менеджменту на регіональному рівні. Також передбачалося, що це підвищить оперативність і повноту інформаційного наповнення автоматизованої системи аналізу та управління ризиками (далі – АСАУР) та посилить зацікавленість митниць у результатах застосування розроблених ними ж алгоритмів автоматизованого аналізу за митними деклараціями у рамках регіонального профілювання митних ризиків.

Слід зазначити, що робота на регіональному рівні щодо аналізу та управління ризиками фактично почала організовуватися митницями з урахуванням груп критеріїв ризику, затверджених Наказом Державної митної служби України (далі – ДМСУ) ще в 2005 р. [5]. Зокрема, до товарів групи «ризик» віднесено товари, які переміщуються через митний кордон України та відносно яких виявлено ризики або існують потенційні ризики, а до товарів групи «прикриття» – товари, що з достатнім ступенем імовірності можуть декларуватися замість товарів групи «ризик». Положенням про систему аналізу й селекції чинників ризику під час визначення окремих форм митного контролю, затверджених зазначеним наказом ДМСУ, також було визначено, що одними з видів профілів ризику є регіональний та зональний профілі ризику.

Отже, за результатами аналітичної роботи митниць щодо специфіки зовнішньоекономічної діяльності у відповідних регіонах країни (зонах діяльності митниць) нормативно затверджувалися переліки товарів групи «ризик» та «прикриття», митне оформлення яких у режимі «імпорт» здійснювалося за умови посиленого контролю над їх класифікацією для цілей тарифного та нетарифного регулювання. Зазначене фактично свідчить про здійснення ДМСУ низки організаційно-правових заходів, які були необхідними для впровадження у подальшому регіонального

ризик-менеджменту вже у його сучасному розумінні.

Концептуальний підхід до розроблення механізму наповнення АСАУР на регіональному рівні та програмна імплементація регіональних профілів ризиків беруть свій початок із 2010 р. Упровадження регіональних профілів ризиків передбачало їх шаблонне застосування шляхом розроблення так званих «рамкових» регіональних профілів ризику. Суть шаблонного підходу полягала у тому, що на центральному рівні (із залученням митниць) в установленому порядку готується рамковий регіональний профіль ризику за певним напрямом контролю. При цьому наповнення профілю здійснюється митницею шляхом заповнення значень індикаторів ризику та додаткових пояснень (інструктивних повідомлень), що відображаються посадовій особі митниці за спрацювання профілю ризику.

На етапі впровадження регіонального ризик-менеджменту дієвого використання регіональних профілів ризику в АСАУР удалося досягти тільки за напрямом контролю товарів групи «прикриття», що передбачає контроль правильності класифікації товарів згідно з УКТЗЕД. Йдеться про регіональний профіль ризику «Контроль класифікації товарів (на регіональному рівні)». Сьогодні цей регіональний профіль наповнюється митницями як електронний рамковий профіль ризику в автоматизованій системі митного оформлення «Інспектор» (далі – АСМО).

Суттєві організаційно-правові зрушення у митній системі України щодо розвитку регіонального ризик-менеджменту пов'язані зі створенням у структурі управлінь (відділів) організації митного контролю митниць підрозділів моніторингу ризикових операцій та затвердження порядку роботи з модулем «Конструктор профілів ризику АСМО «Інспектор» на початку 2016 р. Упровадження модуля «Конструктор профілів ризику» стало суттєвим кроком уперед у напрямі розвитку саме регіонального ризик-менеджменту.

Досвід функціонування підрозділів моніторингу ризикових операцій як несамостійних підрозділів свідчив про необхідність

створення дієвої управлінської вертикалі від ДФС до митниці. Тому цілком логічним стало створення у структурі центрального апарату ДФС Департаменту таргетингу та управління митними ризиками, а в структурах митниць – самостійних структурних підрозділів з управління ризиками, робота яких координується новоствореним профільним департаментом.

Концептуальним документом щодо розвитку системи управління митними ризиками в Україні, зокрема регіонального ризик-менеджменту, стала Стратегія розвитку системи управління ризиками у сфері митного контролю на період до 2022 р., схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27.12.2017 № 978-р [6]. Це перший нормативно-правовий акт, який прийнято на такому високому державно-управлінському рівні й який визначає шляхи розвитку та вдосконалення діючої в Україні системи управління митними ризиками та передбачає побудову сучасної, гнучкої, багатофункціональної системи управління митними ризиками, яка наповнюватиметься як на центральному, так і на регіональному рівні. Саме питанням розвитку системи управління ризиками на регіональному рівні у цьому документі присвячено окрему увагу. Отже, з 2018 р. фактично розпочався новий етап розвитку регіонального ризик-менеджменту в Україні.

Однією з найбільш амбітних перспектив розвитку регіонального ризик-менеджменту є поширення практики діяльності у регіонах України таргетинг-центрів, основним завданням яких є здійснення таргетингу, тобто аналізу та оцінки ризиків, відповідно до якого попередньо проаналізовано, у тому числі із застосуванням АСАУР, зовнішньоекономічні операції, що підлягають додатковій оцінці на предмет наявності ризиків із використанням доступних джерел інформації [7].

Так, на початку 2018 р. в митній системі було створено два підрозділи портового контролю, які фактично діють як таргетинг-центри на базі Одеської митниці та Київської митниці (міжнародний пункт пропуску «Бориспіль-аеропорт»). Дані підрозділи портового контролю створено у рамках Про-

грами з контролю над контейнерами ООН та Всесвітньої митної організації з можливістю використання інформаційної Системи таргетингу по вантажах (WCO CTS), що акумулює попередню інформацію про товари та транспортні засоби від морських агентів.

Сьогодні є необхідним формування дієвого механізму аналізу ризиків на регіональному рівні, що потребує розроблення нових підходів до їх профілювання. Беручи до уваги слідування Україною міжнародним стандартам у сфері митної справи, одним із напрямів удосконалення регіонального профілювання митних ризиків має стати його здійснення відповідно до міжнародного стандарту ISO 31000:2018 «Ризик-менеджмент – керівні принципи» [8]. Саме з урахуванням цього універсального стандарту з ризик-менеджменту Всесвітня митна організація розробила для митних адміністрацій країн світу

Компендіум з управління ризиками [9], який містить адаптовану до митної сфери графічну схему процесу ризик-менеджменту, що відповідає положенням 6-го керівного принципу Загального додатку Переглянутої Кіотської конвенції [10] та міжнародному стандарту ISO 31000:2018 (рис. 1).

Отже, розроблення та впровадження чіткого алгоритму взаємодії структурних підрозділів митниці у процесі управління ризиками на регіональному рівні з урахуванням вищезазначеної схеми та положень Компендіуму з управління ризиками Всесвітньої митної організації стане вагомим чинником розвитку регіонального профілювання ризиків у сфері митного контролю.

Вважаємо, що здійснення митницями регіонального профілювання ризиків має базуватися на аналізі специфіки зовнішньоекономічної діяльності регіону – зони діяльності

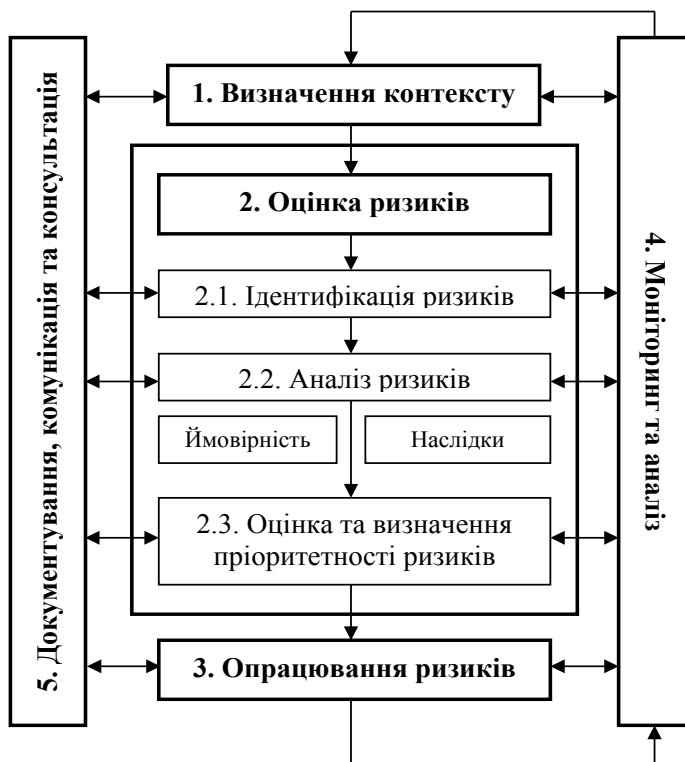


Рис. 1. Процес ризик-менеджменту (переклад з англійської за [9, с. 13])

конкретної митниці. Саме у цьому ключова перевага регіонального профілювання митних ризиків – у потенційно вищій ефективності аналітично-пошукової роботи на місцях, адже посадові особи окремої митниці мають більше досвіду та володіють більшим обсягом інформації щодо «ризикових» суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності та інших ризиків у регіонах, аніж фахівці на центральному рівні. Наприклад, розглядаючи специфіку митних оформлень Дніпропетровської митниці, слід зазначити, що на території Дніпропетровської області функціонує низка підприємств, які історично спеціалізуються на виробництві товарів ракетно-космічного комплексу, машинобудування та хімічної промисловості. Тому в Дніпропетровській митниці систематично здійснюється митне оформлення товарів, що містять ознаки таких, які підлягають державному контролю над а міжнародними передачами товарів військового призначення та подвійного використання. Крім того, Дніпропетровський регіон розташований у безпосередній близькості до областей України, на території окремих районів яких здійснюють терористичну діяльність незаконні збройні формування. Отже, логічно, що регіональне профілювання митних ризиків саме у цій митниці має спрямованість на посилення контролю над переміщенням через державний кордон товарів військового призначення та подвійного використання.

Слід зазначити, що ефективність упровадження ризик-менеджменту в діяльність органів державної влади доведена зарубіжним досвідом [11, с. 110].

Ще одним перспективним напрямом удосконалення регіонального ризик-менеджменту є розширення програмно-технічних засобів, які застосовуються митницям для здійснення регіонального профілювання митних ризиків. Так, можливості модулю «Конструктор профілів ризику» АСМО є досить обмеженими, а для наповнення профілю ризику «Контроль класифікації товарів (на регіональному рівні)» використовується всього кілька індикаторів ризику. Звісно,

перевагою зазначених методів є простота їх застосування, що не потребує тривалої підготовки та особливої кваліфікації, але, наприклад, мова програмування SQL (англ. – structured query language) відкриває значно ширші можливості для регіонального профілювання навіть на рівні митниць. Для написання необхідних SQL-скриптів та їх подальшої програмної імплементації в АСМО потрібно залучати фахівців з IT-підрозділів митниць, які мають брати участь у процесі профілювання ризиків у частині компетенції та мати відповідні права роботи з інформаційними базами даних митниць.

Митницями можуть використовуватися й інші мови програмування та програмні продукти для здійснення регіонального профілювання митних ризиків, але основною проблемою є брак фахівців із комп'ютерних технологій, адже приватні структури здатні забезпечити IT-фахівцям рівень оплати праці, що в разі перевищує фонд заробітної плати державних службовців. Тому державний сектор економіки вже давно зіштовхнувся з колосальною проблемою, коли молоді спеціалісти, які отримали сучасну освіту за напрямом інформаційних технологій, масово звільняються з державної служби. Частковим вирішення даної проблеми може стати аутсорсинг, який активно застосовується в Україні, тобто шляхом залучення приватних компаній до реалізації IT-рішень у державному секторі.

Висновки. Ретроспектива вдосконалення організаційно-правового забезпечення регіонального ризик-менеджменту у сфері митного контролю зумовила виокремлення основних чотирьох етапів його розвитку в Україні, а саме: підготовчий етап (2005–2009 рр.), етап упровадження (2010–2015 рр.), етап становлення (2016–2017 рр.) та етап удосконалення (з 2018 р.), на зміну якому має прийти якісно новий п'ятий етап – етап інтегрованого розвитку, де митниці не обмежуватимуться аналізом та профілюванням виключно митних ризиків у сфері митного контролю, а також має бути забезпечена інтеграція інформаційних баз даних інших державних органів та налагодження інформаційного обміну з

митними адміністраціями іноземних держав, морськими агентами, авіакомпаніями тощо.

Саме на етапі вдосконалення необхідно сформулювати дієвий механізм аналізу ризиків на рівні кожної митниці, для чого запропоновано такі нові підходи до здійснення регіонального профілювання ризиків у сфері митного контролю, як: організація роботи митниць з процесу управління ризиками на регіональному рівні відповідно до положень міжнародного стандарту ISO 31000:2018 «Ризик-менеджмент – керівні

принципи»; здійснення ґрунтового аналізу економічних особливостей регіонів України та специфіки експортно-імпорتنих операцій суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності як основи для виявлення індикаторів ризику та подальшого розроблення регіональних профілів ризиків на рівні відповідної митниці; застосування сучасних програмно-технічних засобів та ІТ-рішень із залученням до митниць фахівців із комп'ютерних технологій для участі у здійсненні регіонального профілювання митних ризиків.

Список використаних джерел:

1. Несторишен І.В., Туржанський В.А. Профілювання митних ризиків у системі забезпечення митної безпеки. *Наукові праці Кіровоградського національного технічного університету. Економічні науки*. 2018. № 33. С. 9–16.
2. Неліпович О.В. Нормативно-правове забезпечення управління митними ризиками в Україні. *Modern Economics*. 2018. № 11. С. 129–134.
3. Управління ризиками в митній справі: зарубіжний досвід та вітчизняна практика / А.І. Брендак та ін. ; за заг. ред. І.Г. Бережнюка. Хмельницький : Мельник А.А., 2014. 288 с.
4. Митна енциклопедія : у 2-х т. / за ред. І.Г. Бережнюка. Хмельницький : Мельник А.А., 2013. Т. 2. 536 с.
5. Концепція створення, впровадження і розвитку системи аналізу та керування ризиками : Наказ Державної митної служби України від 27 травня 2005 р. № 435. *Державна митна служба України. База даних «Законодавство України»*. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0435342-05?lang=uk> (дата звернення: 04.03.2019).
6. Про розвиток системи управління ризиками у сфері митного контролю на період до 2022 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2017 р. № 978-р. *Кабінет Міністрів України. База даних «Законодавство України»*. URL : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/978-2017-%D1%80> (дата звернення: 04.03.2019).
7. Порядок здійснення аналізу та оцінки ризиків, розроблення і реалізації заходів з управління ризиками для визначення форм та обсягів митного контролю : Наказ Міністерства фінансів України від 31.07.2015 № 684. Міністерство фінансів України. База даних «Законодавство України». URL : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z1021-15> (дата звернення: 04.03.2019).
8. ISO 31000:2018. Risk management – Guidelines. [Publication date: 2018-02]. Geneva (Switzerland), 2018. URL : <https://www.iso.org/ru/standard/65694.html> (дата звернення: 04.03.2019).
9. Risk Management Compendium. *World Customs Organization*. 2011. Vol. 1. 54 p. URL : <http://www.wcoomd.org/en/Topics/Facilitation/Instrument%20and%20Tools/Tools/Risk%20Management%20Compendium> (дата звернення: 04.03.2019).
10. Revised Kyoto Convention General: Annex Guideline 6. *World Customs Organization*. 1999. URL : http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/conventions/pf_revised_kyoto_conv.aspx (дата звернення: 04.03.2019).
11. Кулик Г.Ю. Стандартизація ризик-менеджменту: державно-управлінський аспект. *Теорія та практика державного управління*. 2012. № 2(37). С. 103–111.