Серія: ПОДАТКОВА ТА МИТНА СПРАВА В УКРАЇНІ»

Серію «Митна справа в Україні» засновано в 2001 р.
Її продовженням є серія «Податкова та митна справа в Україні», яку започатковано в 2015 р.

Редакційна колегія:
Пашко П. В., д.е.н. (голова)
Бережнюк І. Г., д.е.н.
Деркач Л. В., к.ю.н.
Крисоватий А. І., д.е.н.
Мазаракі А. А., д.е.н.
Ченцов В. В., д.н.держ.упр., д.іст.н.

Ірпінь – Хмельницький
2018

У СЕРІЇ «МИТНА СПРАВА В УКРАЇНІ» ВИЙШЛИ ДРУКОМ:

2002
«Основи митної справи»
«Митний контроль та митне оформлення»
2003
«Таможенное оформление морских грузов»
«Основы таможенного дела в Украине»
«Митний контроль на автомобільному транспорті»
2004
«Митний контроль на залізничному транспорті»
«Митне оформлення автотранспортних засобів»
«Основи митної справи в Україні»
«Митний кодекс України та нормативно-правові акти, що регулюють його застосування»
«Митний контроль на повітряному транспорті»
«Митне регулювання зовнішньоекономічної діяльності в Україні»
«Коментар до Митного кодексу України»
2005
«Порядок заповнення вантажної митної декларації»
2006
«Основи мистецтвознавчої експертизи та вартісної оцінки культурних цінностей»
«Історія митної справи в Україні»
«Митне регулювання зовнішньоекономічної діяльності в Україні»
2008
«Основи митної справи в Україні»
2009
«Таможенный контроль: на пути к международным стандартам»
«Таможенный контроль в морских пунктах пропуска»
«Митне оформлення енергоносіїв»
«Митна безпека»
«Міжнародні перевезення товарів автомобільним транспортом: теорія і практика»
«Підготовка та підвищення кваліфікації митних брокерів і декларантів: збірник нормативних документів і відомчих роз'яснень»
2010
«Святий Матфей. Митар. Апостол. Євангеліст»
«Історія митної діяльності: Україна в європейському контексті»
2011
«Митні інформаційні технології»
«Особливості митної класифікації товарів»

«Інфраструктура відкритих ключів: технології, архітектура, побудова та впровадження» «Розподілені бази даних»

2012

«Інформаційно-аналітичне забезпечення діяльності митних органів»

«Митний кодекс України» / Коментар до ст. 6»

«Митна політика та митна безпека: концептуальне визначення та шляхи забезпечення»

«Архітектура комп'ютера»

«Комп'ютерна схемотехніка»

2013

«Актуальні питання теорії та практики митної справи»

«Історія митної діяльності»

«Механізми державного управління митною справою»

«Формування системи митного аудиту»

2014

«Митна енциклопедія, т. 1»

«Митна енциклопедія, т. 2»

«Митна енциклопедія, т. 3»

У СЕРІЇ «ПОДАТКОВА ТА МИТНА СПРАВА В УКРАЇНІ»
ВИЙШЛИ ДРУКОМ:

2015

«Митне регулювання України: національні та міжнародні аспекти»
«Українська митниця: вчора, сьогодні, завтра»
«Митна політика держави та її реалізація митними органами»
«Механізми державного управління митною справою»
«Історія митної діяльності»
«Митне право України»
«Реформування податкової системи України: сучасні виклики та орієнтири»
«Митна справа»
«Міжнародні економічні відносини: у 2-х частинах»
«Адміністративно-правове сприяння соціально-економічному розвитку в Україні:
теоретико-методологічні засади»
«Бухгалтерський облік в умовах застосування інформаційних технологій:
історія та практика»
«Розслідування злочинів, пов'язаних із неналежним виконанням професійних обов'язків медичними працівниками:
сучасний стан, проблеми та напрями удосконалення»
«Формування управлінської компетентності майбутніх економістів у процесі
професійної підготовки: теорія і практика»
«Let Develor English skills»
«Кримінальний процес України»
«Європейська інтеграція»
«Протидія розслідуванню кримінальних правопорушень у сфері оподаткування:теорія та практика»
«Інформатика та обчислювальна техніка: практикум»

2016

«Регулятивний потенціал фінансового ринку в умовах глобальних викликів»

«Правовий статус фіскальних органів України та держав-членів Європейського Союзу»

«Психологічні основи у професійній підготовці фахівців ПМ»

«Математика для економістів. Вища математика. Частина І. Лінійна алгебра. Аналітична геометрія»

«Сучасні інформаційні системи і технології: управління знаннями»

«Економічна кібернетика: введення в спеціальність»

«Інформаційні системи та технології у фінансових установах»

«Фінансове забезпечення інноваційного розвитку»

«Практикум з інформаційних систем в економіці»

«Практикум з WEB-програмування»

«Малий та середній бізнес у взаємовідносинах із податковими органами: соціологічна інтерпретація»

«Моделювання систем захисту інформації»

«Формування бюджетної стратегії України: теорія, методологія, практика»

«Актуальні питання розвитку банківської системи України»

«Система державного фінансового контролю: формування та розвиток в Україні»

«Соціалізація студентської молоді у процесі професійної підготовки»

«Розвиток бухгалтерського обліку в умовах інтеграційних процесів»

«Правове забезпечення фінансової безпеки України»

«Grammar for Students of Economics (для економістів)»

«English Grammar for law Students (для юристів)»

«Алгоритмізація та програмування»

«Основи психології та конфліктології для фахової підготовки економістів»

«Проблеми соціологічного, психологічного та педагогічного забезпечення податкових відносин в Україні»

«Математика для економістів. Функція багатьох змінних. Ряди»

«Інформаційні системи і технології»

«Інформаційні системи і технології на підприємстві»

«Теорія ймовірностей та математична статистика: практикум»

«Економічні перспективи підприємництва України»

«Актуальні проблеми теорії держави і права»

2017

«Теорія держави і права»

«Реформування податкової та митної систем України»

«Історія митної діяльності»

«Механізм державного управління митною справою»

«Митна політика держави та її реалізація»

«Митне право України»

«Стан та перспективи розвитку
бухгалтерського обліку та оподаткування в Україні»

«Державні цільові фонди»

«Аналітично-контрольні аспекти регулювання
фінансово-господарської діяльності суб'єктів економіки»

«Міжнародне фінансове право»

«Концептуалізація інституту уповноважених економічних операторів:
проблеми забезпечення безпеки та спрощення міжнародної торгівлі»

«Тактика розслідування фінзлочинів, вчинених із використанням
зареєстрованих у зоні пільгового оподаткування компаній»

«Інститут митної вартості імпортних товарів в Україні:
актуальні питання та вектори розвитку»

«Державна фіскальна служба України: управління кадровим
потенціалом
в умовах інституційних змін»

«Фінансовий ринок України: розбудова інфраструктурної
компоненти»

«Податкова політика України: теоретико-правовий аспект»

«Митна статистика України»

«Запобігання митним правопорушенням: охорона і захист прав
інтелектуальної власності на митному кордоні України»

«Інформаційні системи і технології в податковій справі»

«Митна справа України

«Україна – територія можливостей для розвитку підприємництва»

«Актуальні проблеми приватного права»

«Антикризове управління фінансовими корпораціями»

«Оподаткування електронної комерції в Україні»

«Протидія агресивному податковому плануванню:
світовий досвід та виклики для України»

2018

«Податкова діяльність держави в умовах становлення інформаційної постіндустріальної економіки»

«Зовнішня торгівля України. Митна статистика (1991–2016 роки)»

«Митна логістика»

«Інноватика на фінансових ринках»

«Особливості документування махінацій у сфері державних фінансів, при вчиненні яких використовуються зареєстровані на територіях з пільговим оподаткуванням компанії»

«Міжнародне співробітництво держав у сфері захисту національних меншин»

«Адміністрування податків і платежів»

«Регулювання фінансових ринків в умовах глобалізації»

«Управління митними ризиками: теорія та практика»

«Митна вартість транспортних засобів: теоретико-методологічні засади контролю в Україні та міжнародна практика»

«Актуальні проблеми удосконалення системи протидії митним правопорушенням»

ДЕРЖАВНА ФІСКАЛЬНА СЛУЖБА УКРАЇНИ

Університет державної фіскальної служби України

Науково-дослідний інститут фіскальної політики

Науково-дослідний центр митної справи

Управління митними ризиками: теорія та практика

За загальною редакцією
І. В. Несторишена та В. А. Туржанського

Монографія

Ірпінь – Хмельницький
2018

STATE FISCAL SERVICE OF UKRAINE
University of the State Fiscal Service of Ukraine
Scientific and Research Institute of Fiscal Policy
Scientific and Research Center of Customs Affairs

CUSTOMS RISK MANAGEMENT: THEORY AND PRACTICE

General editorship by
Nestoryshen I. and Turzhanskyi V.

Monograph

Irpin – Khmelnitskyi
2018

УДК 339.543:332 (477)
У 71

Рекомендовано до друку Вченою радою УДФСУ
(протокол № 10 від 10.10.2018 р.)
За загальною редакцією І. В. Несторишена та В. А. Туржанського

РЕЦЕНЗЕНТИ:

Юрій ПЕТРУНЯ, доктор економічних наук, професор, заслужений діяч науки і техніки України, завідувач кафедри менеджменту зовнішньоекономічної діяльності Університету митної справи та фінансів, Україна

Євген РУДНІЧЕНКО, доктор економічних наук, доцент, професор кафедри менеджменту, Хмельницький національний університет, Україна

КОЛЕКТИВ АВТОРІВ:

Пашко П.В., доктор економічних наук, професор, Університет державної фіскальної служби України (3.1; вступ; висновки); *Бережнюк І.Г.,* доктор економічних наук, доцент, Хмельницька митниця ДФС (2.2; 3.1); *Бережнюк І.І.,* Київська міська митниця ДФС (2.1; 3.1;3.2); *Брендак А.І.,* Державна фіскальна служба України (3.3; 4.3; 4.1; 4.2; 4.3; 5.3); *Булана В.В.,* Державна фіскальна служба України (3.3; 4.3); *Жиленко В.В.,* Державна фіскальна служба України (4.1; 4.2; 4.3; 5.3; 5.4); *Комаров О.В.,* кандидат наук з державного управління, АТ КБ «ПРИВАТБАНК» (1.1; 1.2; 1.3); *Нагорічна О.С.,* кандидат педагогічних наук, старший науковий співробітник, НДЦ митної справи НДІ фіскальної політики УДФСУ (3.2; висновки); *Неліпович О.В.,* НДЦ митної справи НДІ фіскальної політики УДФСУ (3.1; 3.2; 3.3); *Несторишен І.В.,* кандидат економічних наук, доцент, НДЦ митної справи НДІ фіскальної політики УДФСУ (2.1; 2.2; 3.1; 3.2; 3.3); *Пивоваров В.О.,* Державна фіскальна служба України (6.1; 6.2; 6.3); *Разумей Г.Ю.,* кандидат наук з державного управління, Університет митної справи та фінансів (7.1; 7.2); *Разумей М.М.,* кандидат наук з державного управління, Дніпропетровська митниця ДФС (7.1; 7.2); *Туржанський В.А.,* кандидат економічних наук, доцент, НДЦ митної справи НДІ фіскальної політики УДФСУ (3.2; 5.1; 5.2; 5.3; 5.4); *Фрадинський О.А.,* кандидат економічних наук, доцент, НДЦ митної справи НДІ фіскальної політики УДФСУ (4.1; 6.1); *Ясевич М.М.,* Закарпатська митниця ДФС (3.2, додатки).

У 71 **Управління митними ризиками: теорія та практика** : монографія; за заг. ред. І. В. Несторишена та В. А. Туржанського. – Ірпінь-Хмельницький, 2018. – 302 с.

ISBN 978-966-346-853-2 (серія)
ISBN 978-617-7600-43-4

У виданні всебічно проаналізовано теоретичні засади функціонування системи управління митними ризиками та можливість надання подальших спрощень митних процедур шляхом використання ризикоорієнтованих інструментів митного контролю, узагальнено особливості профілювання митних ризиків в контексті забезпечення митної безпеки України. Крім того, в монографії досліджено особливості застосування системи управління ризиками за різними сферами здійснення митного контролю, а саме: при митному контролі пасажирських переміщень через авіаційні пункти пропуску, міжнародних поштових та експрес-відправлень, при здійсненні аналізу зовнішньоекономічної діяльності суб'єктів господарювання. Окремо розглянуто питання формування механізму аналізу ризиків в контексті впровадження системи попереднього інформування.

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

УДК 336.225.3 (477)

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

© Несторишен І. В., Туржанський В. А. та ін., 2018
© Університет державної фіскальної служби України, 2018

ISBN 978-966-346-853-2 (серія)
ISBN 978-617-7600-43-4

УДК 339.543:332 (477)
У 71

Recommended for publication by the Scientific Council of the University of the State Fiscal Service of Ukraine (Protocol No 10 from 10.10.2018)

General editorship by Nestoryshen I. and Turzhanskyi V.

REVIEWERS:

PETRUNIA Yuryi, Doctor of Economics, Professor, Head of the Department of Foreign Economic Activity, University of Customs and Finance, Ukraine

RUDNICHENKO Yevhen, Doctor of Economics, Associate Professor, Professor of the Department of Management, Khmelnytsky National University, Ukraine

AUTHORS:

Pashko P., Doctor of Economics, Professor, University of the State Fiscal Service of Ukraine (3.1, introduction, conclusions); *Berezhniuk I.,* Doctor of Economics, Associate Professor, Khmelnitskyi Customs of the State Fiscal Service of Ukraine (2.2; 3.1); *Berezhniuk I.,* Kyiv City Customs of the State Fiscal Service of Ukraine (2.1; 3.1;3.2); *Brendak A.,* State Fiscal Service of Ukraine (3.3; 4.3; 4.1; 4.2; 4.3; 5.3); *Bulana V.,* State Fiscal Service of Ukraine (3.3; 4.3); *Zhylenko V.,* State Fiscal Service of Ukraine (4.1; 4.2; 4.3; 5.3; 5.4); *Komarov O.,* PhD in Public Administration, JSC CB "PRIVATBANK" (1.1; 1.2; 1.3); *Nahorichna O.,* PhD in Pedagogic Sciences, Senior Research Assistant, Scientific and Research Center of Customs Affairs, Scientific and Research Institute of Fiscal Policy, University of the State Fiscal Service of Ukraine (3.2; conclusions); *Nelypovych O.,* Scientific and Research Center of Customs Affairs, Scientific and Research Institute of Fiscal Policy, University of the State Fiscal Service of Ukraine (3.1; 3.2; 3.3); *Nestoryshen I.,* PhD in Economic Sciences, Associate Professor, Scientific and Research Center of Customs Affairs, Scientific and Research Institute of Fiscal Policy, University of the State Fiscal Service of Ukraine (2.1; 2.2; 3.1; 3.2; 3.3); *Pyvovarov V.,* State Fiscal Service of Ukraine (6.1; 6.2; 6.3); *Razumei H.,* PhD in Public Administration, Associate Professor, Department of Public Governance and Customs Administration, University of Customs and Finance (7.1; 7.2); *Razumei M.,* PhD in Public Administration, Chief of Risk Management Department, Dnipropetrovsk's Customs of State Fiscal Service of Ukraine (7.1; 7.2); *Turzhanskyi V.,* PhD in Economic Sciences, Associate Professor, Scientific and Research Center of Customs Affairs, Scientific and Research Institute of Fiscal Policy, University of the State Fiscal Service of Ukraine (3.2; 5.1; 5.2, 5.3; 5.4); *Fradynskyi O.,* PhD in Economic Sciences, Associate Professor, Senior Research Assistant, Scientific and Research Center of Customs Affairs, Scientific and Research Institute of Fiscal Policy, University of the State Fiscal Service of Ukraine (4.1; 6.1)*; Yasevych M,* Zakarpatska Customs of the State Fiscal Service of Ukraine (3.2, conclusions).

У 71 **Customs risk management: theory and practice:** monograph; General editorship by Nestoryshen I. and Turzhanskyi V. – Irpin-Khmelnitskyi, 2018. - 302 p.

ISBN 978-966-346-853-2 (серія)

ISBN 978-617-7600-43-4

In the publication theoretical basis of customs risk management system functioning and possibilities of granting further simplifications of customs procedures by application of risks-oriented tools of customs control are analyzed, peculiarities of customs risks profiling in the context of customs security of Ukraine protection are generalized. Additionally, in the monograph specific features of risk management system application by different areas of customs control fulfillment are explored: during customs control of passengers, moving through air border crossing points, international mail and express shipments, during analysis of activity performed by entities engaged in foreign trade. Separately, issue of forming mechanism for risks analysis in the context of pre-arrival information system implementation is explored.

The monograph is intended for specialists in Customs affairs, university teachers and students as well as Customs officers and participants of foreign economic activity.

УДК 336.225.3 (477)

ISBN 978-966-346-853-2 (серія)
ISBN 978-617-7600-43-4

© Nestoryshen I. , Turzhanskyi V. and other authors, 2018
© University of the State fiscal service of Ukraine, 2018

ЗМІСТ

ВСТУП 17

РОЗДІЛ 1. СИСТЕМА УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ ПРИ МИТНОМУ КОНТРОЛІ 21

1.1 Управління ризиками як сучасний метод організації митного контролю 21

1.2 Система управління ризиками в структурі технологій митного контролю 29

1.3 Система управління ризиками та механізми спрощення митних процедур 42

РОЗДІЛ 2. ПРОФІЛЮВАННЯ МИТНИХ РИЗИКІВ ЯК ЕФЕКТИВНИЙ ІНСТРУМЕНТ ЗАПОБІГАННЯ ПОРУШЕННЯ МИТНИХ ПРАВИЛ 53

2.1 Профілювання митних ризиків в контексті забезпечення митної безпеки 53

2.2 Механізм формалізації та затвердження профілів митних ризиків 68

РОЗДІЛ 3. МЕХАНІЗМ АНАЛІЗУ РИЗИКІВ В КОНТЕКСТІ ВПРОВАДЖЕННЯ СИСТЕМИ ПОПЕРЕДНЬОГО ІНФОРМУВАННЯ ПРО ПЕРЕМІЩЕННЯ ТОВАРІВ ТА ТРАНСПОРТНИХ ЗАСОБІВ ЧЕРЕЗ МИТНИЙ КОРДОН УКРАЇНИ 77

3.1 Попереднє інформування як інструмент забезпечення митної безпеки 77

3.2 Європейська практика запровадження системи попереднього інформування 96

3.3 Інформаційно-технічні вимоги та організаційно-розпорядчі аспекти аналізу ризиків в контексті впровадження системи попереднього інформування про переміщення товарів та транспортних засобів через митний кордон України 126

РОЗДІЛ 4. МЕХАНІЗМ АНАЛІЗУ РИЗИКІВ ДЛЯ ЗАСТОСУВАННЯ ПРИ МИТНОМУ КОНТРОЛІ ПАСАЖИРСЬКИХ ПЕРЕМІЩЕНЬ ЧЕРЕЗ АВІАЦІЙНІ ПУНКТИ ПРОПУСКУ 152
4.1 Попереднє інформування в системі митного контролю при переміщенні через митний кордон пасажирів авіаційним транспортом ...152
4.2 Формування організаційно-розпорядчих основ механізму аналізу ризиків 164
4.3 Інформаційно-технічні вимоги до реалізації механізму аналізу ризиків 176

РОЗДІЛ 5. ВИКОРИСТАННЯ РИЗИКООРІЄНТОВАНИХ ІНСТРУМЕНТІВ ПРИ ЗДІЙСНЕННІ АНАЛІЗУ ЗОВНІШНЬОЕКОНОМІЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ГОСПОДАРЮВАННЯ 185
5.1 Інструментарій та методи системного аналізу зовнішньоекономічних операцій 185
5.2 Аналітично-пошукові методи виявлення та попередження порушень законодавства України з питань державної митної справи 204
5.3 Підходи до виявлення ризикових операцій, спрямовані на застосування додаткових заходів митного контролю 208
5.4 Шляхи удосконалення інструментарію системного аналізу зовнішньоекономічної діяльності суб'єктів господарювання 219

РОЗДІЛ 6. МЕХАНІЗМ АНАЛІЗУ РИЗИКІВ ДЛЯ ЗАСТОСУВАННЯ ПРИ МИТНОМУ КОНТРОЛІ МІЖНАРОДНИХ ПОШТОВИХ ТА ЕКСПРЕС-ВІДПРАВЛЕНЬ 238
6.1 Організаційно-розпорядчі основи механізму аналізу ризиків при митному контролі міжнародних поштових та експрес-відправлень 238
6.2 Розробка інформаційно-технічних вимог до реалізації механізму аналізу ризиків при митному контролі міжнародних поштових та експрес-відправлень 251

РОЗДІЛ 7. ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ РЕГІОНАЛЬНОГО РИЗИК-МЕНЕДЖМЕНТУ В МИТНІЙ СПРАВІ УКРАЇНИ 261
7.1 Організаційно-правові засади здійснення регіонального ризик-менеджменту 261
7.2 Формування концепції інтегрованого ризик-менеджменту в державній митній справі 277

ВИСНОВКИ 293

ДОДАТКИ 299

СКОРОЧЕННЯ ТА УМОВНІ ПОЗНАКИ

ACI	Advance Cargo Information (укр. попередня електронна інформація про товари).
ACIS	Advance Cargo Information System (укр. Система попереднього інформування про переміщення товарів).
API	Advanced Passenger Information.
ATS-G	Автоматизована Таргетинг Система – Глобал.
CC EU	Customs Code of the European Union, Regulation (EU) № 952/2013 (укр. Митний кодекс ЄС, Регламент № 952/2013).
C-TPAT	Customs-Trade Partnership Against Terrorism (укр. програма «Співпраця митниця-бізнес проти тероризму»).
CTS	Cargo Targeting System of World Customs Organization.
ICS	Import Control System (укр. Система контролю імпорту).
ECS	Export Control System (укр. Система контролю експорту).
EORI	Economic Operator Registration and Identification (укр. реєстрація та ідентифікація економічного оператора).
ENS	Entry Summary Declarations (укр. коротка ввізна декларація).
EXS	Exit Summary Declarations (укр. коротка вивізна декларація).
DR EU	Delegated regulation of the European Union; Commission Delegated Regulation (EU) 2015/2446 (укр. Делегований Регламент ЄС 2015/2446)
NCTS	New Customs Transit System (укр. Система обміну даних про транзит).
PNR	Personal Name Record.
SAD	Single Administrative document.
TDA EU	The UCC Transitional Delegated Act; Commission (укр. Перехідний Дерегований регламент).

UPU	Universal Postal Union (укр. Всесвітній поштовий союз).
UPU CDS	Customs Declaration System (укр. Система митного оформлення).
АСАУР	Автоматизована система аналізу та управління митними ризиками.
АСМО	Автоматизовна система митного оформлення.
ВМО (WCO)	Всесвітня митна організація (англ. World Customs Organization).
ЄАІС ДФС	Єдина автоматизовна інформаційна система Державної фіскальної служби.
ЗЕД	зовнішньоекономічна діяльність.
ІСПС	Інформаційна система портового співтовариства.
Кіотська конвенція	Міжнародна конвенція про гармонізацію та спрощення митних процедур ВМО (англ. International convention on the simplification and harmonization of customs procedures (as amended) / World Customs Organization).
МЕВ	міжнародні експрес відправлення.
МКУ	Митний кодекс України.
МП	митні процедури.
МДП (TIR carnet)	Міжнародні дорожні перевезення (англ. Transports Internationarex Routiers).
ПР	профіль ризику.
Рамкові стандарти ВМО	Рамкові стандарти забезпечення безпеки та спрощення міжнародної торгівлі ВМО (англ. SAFE Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade, 2015).
СВС	систем відеоспостереження.
СОТ (WTO)	Світова організація торгівлі (англ. World Trade Organization).
СУР	система управління ризиками.
УЕО (AEO)	уповноважений економічний оператор (англ. authorised economic operator).
УКТ ЗЕД	Українська класифікація товарів зовнішньоекономічної діяльності.

ВСТУП

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

Аналіз сучасних міжнародних підходів до регулювання міжнародної торгівлі свідчить про тенденцію до подальшого спрощення процедур міжнародної торгівлі для суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності з метою максимального усунення адміністративних перепон та технічних бар'єрів у сфері здійснення зовнішньоекономічної діяльності. Зокрема, за результатами прийняття оновленої Конвенції про гармонізацію та спрощення митних процедур, Рамкових стандартів забезпечення безпеки та спрощення міжнародної торгівлі, Угоди СОТ про спрощення світової торгівлі передбачено подальше спрощення процедур міжнародної торгівлі шляхом зниження частки митних оглядів і перевірок, прискорення часу випуску товарів, самостійного накладання економічними операторами митного забезпечення, митного оформлення товарів та транспортних засобів на території суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності або в іншому місці, дозволеному митницею, без безпосередньої участі посадових осіб митниць.

В той же час, внаслідок посилення зовнішніх загроз та фінансової нестабільності у більшості розвинутих країн світу постала необхідність розробки ефективної системи митного контролю, яка б враховувала як інтереси суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності щодо спрощення міжнародної торгівлі, так національні інтереси щодо забезпечення безпеки (фінансової, економічної, соціальної тощо). З цією метою, у багатьох країнах почали реалізовувати заходи, спрямовані на забезпечення скоординованої та ефективної діяльності національних митних адміністрацій, постійно вдосконалюються інструменти митного контролю, а саме: у провідних країнах світу митні адміністрації відмовляються від тотального контролю за суб'єктами ЗЕД, що передбачає втручання посадових осіб митниць в їх операційну діяльність. Сьогодні все більшого поширення відповідно до міжнародних конвенцій та угод набувають ризикоорієнтовані інструменти митного контролю, які передбачають

можливість прогнозування потенційних випадків порушення митного законодавства з використанням системи аналізу ризиків, проведення аналітично-пошукової роботи та виявлення партій товарів з високим ступенем ризику тощо. За таких умов особливої актуальності набувають інструменти націлювання на ризики, які належать до інтелектуальних механізмів митного контролю та дозволяють виявляти та моніторити партії товарів з високим ступенем ризику.

Необхідність дослідження теоретичних і прикладних аспектів управління митними ризиками в Україні, в першу чергу, обумовлюється:

– важливістю подальшого використання ризикоорієнтованих інструментів митного контролю, які забезпечать дотримання митного законодавства суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності в умовах мінімального втручання митних адміністрацій у їх операційну діяльність;

– взятими Україною зобов'язаннями щодо дотримання вимог міжнародних конвенцій та угод у сфері здійснення митного контролю (Рамкові стандарти безпеки ВМО, Кіотська конвенція, Угода СОТ про спрощення торгівлі тощо);

– пошуком балансу у сфері забезпечення національної безпеки та спрощення процедур міжнародної торгівлі.

Метою монографії є дослідження теоретичних аспектів управління митними ризиками, узагальнення ефективності використання ризикоорієнтованих інструментів митного контролю структурними підрозділами Державної фіскальної служби України, а також особливості імплементації механізмів аналізу ризиків за різними сферами здійснення митного контролю.

Монографія складається з семи розділів, кожен з яких охоплює актуальні питання функціонування системи аналізу та управління митними ризиками, можливості надання подальших спрощень митних процедур шляхом використання ризикоорієнтованих інструментів митного контролю, профілювання митних ризиків в контексті забезпечення митної безпеки України. Крім того, в монографії досліджено особливості застосування системи аналізу та управління ризиками за різними сферами здійснення митного контролю, а саме: при митному контролі пасажирських переміщень через авіаційні пункти пропуску; міжнародних поштових та експрес-відправлень; при здійсненні

аналізу зовнішньоекономічної діяльності суб'єктів господарювання. Окремо розглянуто питання особливостей формування механізму аналізу ризиків в контексті впровадження системи попереднього інформування про переміщення товарів та транспортних засобів через митний кордон України.

Розділ 1. «Система управління ризиками при митному контролі» розкриває сучасні аспекти управління митними ризиками як сучасного методу організації митного контролю, схему організації митного контролю та митного оформлення із застосуванням системи управління ризиками, а також економічну ефективність застосування Автоматизованої системи аналізу та управління митними ризиками в Україні.

Розділ 2. «Профілювання митних ризиків як ефективний інструмент запобігання порушення митних правил» висвітлює питання щодо основних аспектів профілювання митних ризиків в контексті забезпечення національної економічної безпеки, механізму розроблення, формалізації та затвердження профілів митних ризиків.

Розділ 3. «Механізм аналізу ризиків в контексті впровадження системи попереднього інформування про переміщення товарів та транспортних засобів через митний кордон України» присвячений питанням функціонування системи попереднього інформування, а також розробки організаційно-розпорядчих аспектів аналізу ризиків в умовах її запровадження в Україні. Крім того, авторами досліджено європейський досвід функціонування системи попереднього інформування, вимоги до подання короткої ввізної декларації (Entry summary declaration), а також запропоновано механізм інформаційної взаємодії між митницею і суб'єктом ЗЕД під час подання попередньої інформації.

Розділ 4. «Механізм аналізу ризиків для застосування при митному контролі пасажирських переміщень через авіаційні пункти пропуску» розкриває особливості аналізу ризиками попередньої інформації про пасажирів (Advanced Passenger Information) відповідно до рекомендацій Всесвітньої митної організації та Міжнародної асоціації повітряного транспорту. В дослідженні визначено організаційно-розпорядчі основи механізму аналізу ризиків при

митному контролі пасажирських переміщень через авіаційні пункти пропуску, а також узагальнено інформаційно-технічні вимоги до його реалізації.

Розділ 5. «Використання ризикоорієнтованих інструментів при здійсненні аналізу зовнішньоекономічної діяльності суб'єктів господарювання» висвітлює особливості використання інструментів та методів системного аналізу зовнішньоекономічних операцій, а саме: формато-логічний контроль, контролю із застосуванням системи управління ризиками, орієнтування, аналітично-пошукова робота. У розділі авторами детально описано підходи до виявлення ризикових операцій, спрямованих на застосування додаткових заходів митного контролю, а також запропоновано шляхи удосконалення інструментарію системного аналізу зовнішньоекономічної діяльності суб'єктів господарювання.

Розділ 6. «Механізм аналізу ризиків для застосування при митному контролі міжнародних поштових та експрес-відправлень» присвячений розробці ефективного інструментарію виявлення порушення митних правил при митному контролі міжнародних поштових та експрес-відправлень. Авторами запропоновано організаційно-розпорядчі основи механізму аналізу ризиків, а також інформаційно-технічні вимоги до його реалізації.

Розділ 7. «Перспективи розвитку регіонального ризик-менеджменту в митній справі України» розкриває концептуальні підходи до розробки механізму наповнення АСАУР на регіональному рівні та особливості програмної імплементації регіональних профілів ризиків, сучасні організаційно-правові засади здійснення регіонального ризик-менеджменту, а також власні пропозиції щодо формування концепції інтегрованого ризик-менеджменту в державній митній справі.

Наукове видання підготовлено за результатними виконання науково-дослідних робіт, здійснюваних Науково-дослідним центром митної справи Науково-дослідного інституту фіскальної політики Університету державної фіскальної служби України протягом 2015-2018 рр. Автори висловлюють щиру подяку всім, хто своїми порадами, побажаннями, і безпосередньою участю сприяв виданню цієї монографії.

РОЗДІЛ 1.
СИСТЕМА УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ ПРИ МИТНОМУ КОНТРОЛІ

1.1 Управління ризиками як сучасний метод організації митного контролю

В останні десятиліття відбулися і продовжують набирати оберти значні глобальні зміни, які пов'язані зі все більшою доступністю і відкритістю світових ринків, збільшенням складності, швидкості та обсягу міжнародної торгівлі, а також стрімким розвитком інформаційних технологій і комунікацій, що революціонізували світову комерційну практику. При цьому, митне регулювання є фундаментальною базою, а митниця та способи реалізації нею свого мандату відіграють одну з ключових ролей у відповідних процесах.

Так, унікальність митниці серед інших урядових відомств полягає в тому, що вона не є ані суто внутрішньою, ані міжнародною агенцією. Утримуючи рівновагу на міждержавних кордонах, вона не лише виражає суверенітет нації, а й забезпечує захист від зовнішніх загроз[1] національним митним інтересам і безпеці шляхом реалізації виваженої державної митної політики відповідно до сучасних принципів митного адміністрування та визначених стратегічних пріоритетів в галузі державної митної справи.

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

1 Wulf, L. (2005). Managing risk in the Customs context, in L. De Wulf & J.B. Sokol (Eds.), Customs Modernization Handbook, World Bank, Washington, DC.

Ризик-менеджмент виступає відносно новим, сучасним та прогресивним напрямом у теорії та практиці управління організаціями. Ризикові ситуації можливі у будь-якій сфері суспільних, зокрема публічних, відносин. Управління ризиками, чи-то ризик-менеджмент сьогодні розглядається у науковому середовищі з кількох позицій, проте переважно визначається як певний процес управлінського впливу на керований об'єкт з метою попередження та мінімізації ризиків, зменшення шкоди, збитків, втрат тощо[1].

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

У цілому, управління ризиками може діяти практично в будь-якій організації – в ручному або автоматизованому режимі, починаючи від тактичних і закінчуючи стратегічними питаннями, та може застосовуватись практично до будь-якої ситуації, пов'язаної з прийняттям рішень. Управління ризиками у будь-якій організації складається з чітко визначених заходів, які за їх послідовної реалізації підтримують кращий процес прийняття рішень через поглиблене розуміння ризиків та їх впливу[2] (рис. 1.1).

Практичне управління ризиками має допомагати особам, які приймають рішення, робити усвідомлений вибір та приймати виважені й обґрунтовані рішення. Чарівної формули, за допомогою якої завжди можна отримати правильні відповіді, не існує. Управління ризиками – це образ роботи і мислення, через який можна отримати правильні відповіді на правильні питання. Водночас ризик-менеджмент вимагає визнання того факту, що при управлінні ризиками завжди існує ризик виникнення несприятливих ситуацій.

1 Драган І.О., Комаров О. В. Механізми адміністрування митних ризиків в системі державного регулювання ЗЕД. Наукові розвідки з державного та муніципального управління. 2014. № 2. С.23-32.

2 World Customs Organization (2003). Risk Management Guide. URL: https://www.carecprogram.org/uploads/WCO-Risk-Management-Guide.pdf (date of appeal: 10.08.2018).

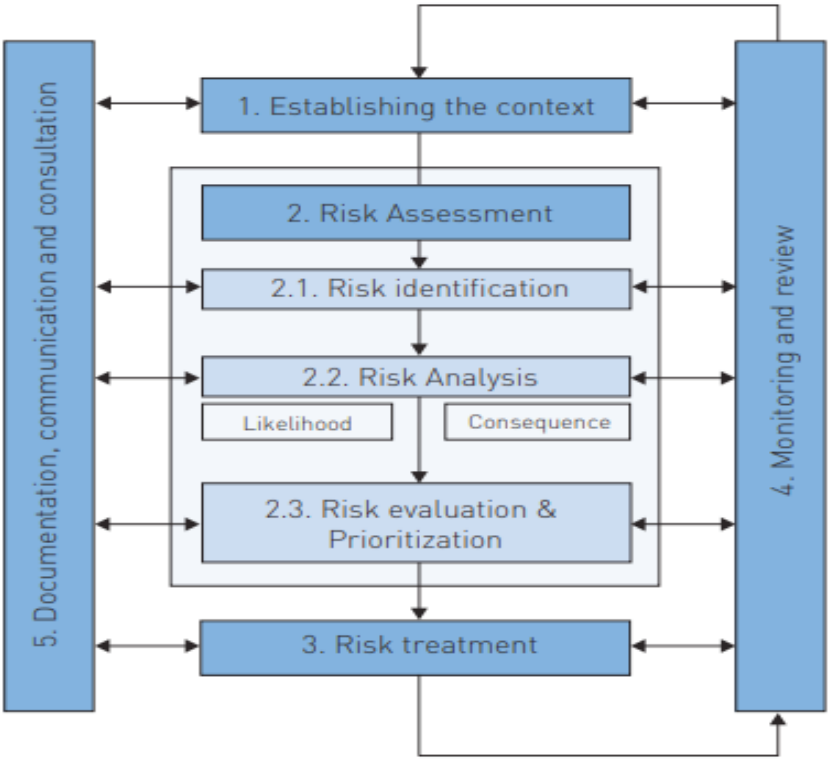


Рис. 1.1 – Процес управління ризиками [3]

Суттю управління ризиками є систематичне застосування управлінських процедур і методів, які надають у розпорядження митних служб інформацію, необхідну для роботи з транспортними операціями або товарними партіями, які становлять певний ризик. Відповідно до цього, використання терміну «управління ризиками» у прямому його розумінні «управляти ризиками», на думку деяких авторів, виявляється не дуже коректним, точніше його слід було би називати «управління ризиковими ситуаціями»[4].

3 World Customs Organization (2011). WCO Customs risk management compendium, Volume 1, WCO, Brussels.

4 Науменко В.П., Пашко П.В., Русcков В.А. Митне регулювання зовнішньоекономічної діяльності в Україні: монографія. К.: Знання, 2006. 394 с.

Спираючись на свої знання, досвід та отримувану інформацію, митниці завжди застосовували процедури, спрямовані на виявлення протиправних дій, та прагнули тим самим знизити свої ризики[1]. Неналежне врахування митних загроз призводить до негативних наслідків у вигляді незабезпечення національних митних інтересів і безпеки держави. Пасивному ставленню до ризику приходять на зміну активні цілеспрямовані методи аналізу та управління ризиками при митному контролі.

Управління ризиками визначається як базисний принцип сучасних методів митного контролю, що забезпечує можливістю оптимальним чином використовувати митні ресурси, не зменшуючи при цьому дієвості митного контролю, а також звільняє більшість учасників зовнішньо-торговельної діяльності від надмірних бюрократичних формальностей[2]. Як і будь-яка інша організація, митниця має управляти ризиками і насамперед ризиками, пов'язаними з провадженням зовнішньоекономічної діяльності.

Водночас зміна філософії та процедур контролю передбачає зміну способу митниці сприймати та реалізовувати свій мандат. Традиційно вважається, що контроль над 100 відсотками переміщень становить єдиний спосіб забезпечення вимог митного законодавства. Проте управління ризиками та, відповідно, вибіркові перевірки забезпечують набагато більш ефективний підхід. При цьому, ключовим питанням є стандартизація митних процедур за рахунок автоматизації процесів управління ризиками та митного адміністрування.

Управління ризиками є ключовим елементом у досягненні поставлених цілей і завдань, у першу чергу забезпечення режиму законності, і отже, має стати невід'ємною частиною програми митного контролю в сучасній митній адміністрації. Управління ризиками передбачає віднаходження балансу між витратами і вигодами, оскільки очевидно, що однакове ставлення до ризиків не є економічно ефективним. Відповідно, необхідні критерії для при-

1 Widdowson, D. (2005). Managing risk in the Customs context, in L De Wulf & JB Sokol (Eds.), Customs Modernization Handbook, World Bank, Washington, DC.

2 World Customs Organization (1999). Revised Kyoto Convention, General Annex, Chapter 6, Guidelines on Customs Control, WCO, Brussels.

йняття рішення про те, що становить прийнятний або неприйнятний рівень ризику.

При цьому, кожній митній адміністрації слід виробити власну політику ризик-менеджменту з урахуванням своїх стратегічних цілей, завдань і відповідних планів[3]. Декларація загальних намірів і керівних принципів діяльності з управління ризиками становлять політику ризик-менеджменту, яка, вочевидь, має бути невід'ємною частиною державної митної політики, спрямованої на захист митних інтересів і безпеки держави, регулювання зовнішньоекономічної діяльності та інтеграції України у світовий економічний простір.

Митний контроль, заснований на управлінні ризиками відображає фундаментальні зміни в напрямку підвищення ефективності митних процедур та оцінки такої ефективності, а також у взаємовідносинах між владою в особі уповноважених контролюючих органів та приватним сектором, партнерство з яким забезпечить перші достатнім знанням комерційних операцій, що сприятиме у фокусуванні на операціях з підвищеним ступенем ризику задля забезпечення додержання режиму законності та нормативних приписів.

Управління ризиками в Україні визначається як 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 заходів. Під ризиком при цьому розуміється ймовірність недотримання вимог законодавства України з питань державної митної справи. Діяльність органів доходів і зборів з оцінки та управління ризиками полягає у виконанні таких завдань:

1) формування інформаційної бази даних системи управління ризиками органів доходів і зборів;

2) аналіз, виявлення та оцінка ризиків, у тому числі з використанням інформаційних технологій, що включають систематичне:

а) виявлення умов і факторів, що впливають на виникнення ризиків;

б) визначення областей ризику;

3 World Customs Organization (2011). WCO Customs risk management compendium, Volume 1, WCO, Brussels.

в) визначення критеріїв із заданими наперед параметрами, використання яких дає можливість здійснювати вибір об'єкта контролю, що становить ризик (індикаторів ризику);

г) здійснення оцінки імовірності виникнення ризиків та можливої шкоди у разі їх проявлення;

3) розроблення і реалізація практичних заходів з управління ризиками з урахуванням:

а) результатів аналізу та оцінки ризиків;

б) результатів аналізу необхідних ресурсів та очікуваних результатів реалізації запланованих заходів;

4) аналіз результатів та коригування вжитих заходів з управління ризиками, що включає:

а) здійснення контролю за практичною реалізацією заходів;

б) збір, оброблення та аналіз інформації про результати вжитих заходів з метою їх коригування та вдосконалення системи управління ризиками[1].

Вже недостатньо управляти ризиками на рівні окремого напрямку роботи. Цілісний підхід до управління ризиками потребує постійної оцінки потенційних ризиків для управління на всіх рівнях та подальшої агрегації результатів на організаційному рівні з метою сприяння встановленню пріоритетів і поліпшення процесу прийняття управлінських рішень. Стратегія управління дотриманням вимог митного законодавства потребує комплексного підходу, що охоплює всі рівні управління – від керівника митної служби до «лінії кордону» [2].

Саме тому при визначенні заходів та застосуванні митного контролю митні адміністрації використовують системи управління ризиками. Митні адміністрації застосовують метод аналізу ризиків для визначення осіб та товарів, в тому числі транспортних засобів, що підлягають перевірці, та ступеня такої перевірки. При цьому, для підтримки системи управління ризиками, митна адміністрація

1 Митний кодекс України : Закон України від 13.03.2012 № 4495-VI. Дата оновлення: 04.07.2018. URL: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/4495-17 (дата звернення 14.09.2018).

2 World Customs Organization (2011). WCO Customs risk management compendium, Volume 1, WCO, Brussels.

приймає стратегію, яка базується на системі засобів оцінки імовірності недотримання законодавства[3].

Так, відповідно до кращої сучасної митної практики та міжнародних стандартів митного адміністрування, органи доходів і зборів застосовують систему управління ризиками для визначення товарів, транспортних засобів, документів і осіб, які підлягають митному контролю, форм митного контролю, що застосовуються до таких товарів, транспортних засобів, документів і осіб, а також обсягу митного контролю. При цьому, цілями застосування системи управління ризиками органами доходів і зборів є:

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

2) забезпечення більш ефективного використання наявних у органів доходів і зборів 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 (областях ризику);

3) забезпечення в межах повноважень органів доходів і зборів 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[4].

При цьому, форми та обсяги контролю, достатнього для забезпечення додержання законодавства з питань державної митної справи та міжнародних договорів України при митному оформленні, обираються на підставі результатів застосування системи управління ризиками, яка застосовується для визначення товарів, транспортних засобів, документів і осіб, які підлягають митному контролю, форм митного контролю, що застосовуються до таких товарів, транспортних засобів, документів і осіб, а також обсягу митного контролю.

3 World Customs Organization (1999), International Convention on the Simplification and Harmonization of Customs Procedures (as amended), (Revised Kyoto Convention), WCO, Brussels.

4 Митний кодекс України : Закон України від 13.03.2012 № 4495-VI. Дата оновлення: 04.07.2018. URL: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/4495-17 (дата звернення 14.09.2018).

У загальному вигляді систему (від дав.-гр. σύστημα – «сполучення», «складене з частин»), на наш погляд, видається за можливе визначити як певним чином упорядковану сукупність системоутворюючих компонентів, об'єднуваних внутрішньо-організаційними зв'язками за певною спільною ознакою, критерієм тощо. Управлінська система при цьому представляється як складний механізм впливу на керовану систему керуючою задля досягнення встановлених цілей управлінського впливу.

Системі управління ризиками, як і будь-якій іншій управлінській системі, властиві спеціальні ознаки, обумовлені сферою та цілями її застосування, а також тими завданнями, які вона покликана вирішувати, зокрема забезпечення вибірковості та достатності митного контролю водночас зі спрощенням та пришвидшенням митних процедур. Таким чином, система управління ризиками спрямована на забезпечення інтересів усіх учасників митних правовідносин – як держави, так і прозорого бізнесу.

Враховуючи зазначене, а також з огляду на відсутність законодавчого визначення системи управління ризиками при митному контролі, останню пропонуємо розглядати як організаційно-правову єдність інструментів і методів управління ризиками способами автоматизованого, неавтоматизованого та комбінованого контролю, що базується на принципі вибірковості і достатності його форм та обсягів для забезпечення додержання вимог законодавства з питань державної митної справи[1].

Таким чином, організація митної справи, заснована на управлінні ризиками набуває все більшої ваги у світовій практиці, що дає змогу оптимально використовувати ресурси митних органів, контролювати здійснення митного оформлення на ділянках, де є найбільший ризик порушення митного законодавства, дозволяючи основній масі товарів і фізичних осіб порівняно вільно проходити через митницю[2]. Отже, система управління ризиками є ключовим елементом в структурі сучасних технологій митного контролю.

1 Комаров О.В. Механізми адміністрування митних ризиків в системі державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності: дис. … канд. наук з держ. упр.: 25.00.02 – механізми державного управління / Університет митної справи та фінансів. Дніпро, 2017. 212 с.

2 Митні інформаційні технології : навч. посіб. / за ред. П.В. Пашка. К. : Знання, 2011. 391 с.

1.2 Система управління ризиками в структурі технологій митного контролю

Митні адміністрації різних країн у всьому світі використовують два підходи щодо автоматизації процесів митного адміністрування та управління зовнішньоекономічною діяльність. По-перше, розробка власних митних інформаційних систем, по-друге, запозичення чи то пак придбання за рахунок бюджетної та/або донорської підтримки і впровадження сторонніх. Україною, зокрема, було обрано перший варіант – розроблення, впровадження і розбудова власних інформаційних систем і технологій митного контролю.

Так, система управління ризиками, яка використовується під час митного контролю в Україні, впроваджується з 2005 року. З 2006 року в автоматизованій системі митного оформлення застосовується модуль АСАУР, який забезпечує проведення автоматизованого аналізу та оцінки ризиків у режимі реального часу під час оформлення митних декларацій. Модулі АСАУР у наземних пунктах пропуску через державний кордон запроваджено в автоматизованій системі митного оформлення з 2012-2013 років[3].

Вітчизняна система управління ризиками не має аналогів в Європі та використовується як при митному оформленні, так і в пунктах пропуску через державний кордон. Допускається створення профілів ризику будь-якої складності з використанням практично будь-яких джерел інформації. Забезпечено активну інтеграцію АСАУР з податковими базами даних, використання алгоритмів нечіткої логіки, а також варіювання ступеню ризику в залежності від позитивної та негативної історії об'єктів та суб'єктів митного контролю.

Поява глобальних багатогранних викликів у митній справі спонукала Україну до створення ефективних каналів зв'язку для дослідження ризикового середовища, розроблення і вдосконалення інструментарію протидії митним правопорушенням та поширення кращих методик у вітчизняній практиці. Запровадження системи

3 Про розвиток системи управління ризиками у сфері митного контролю на період до 2022 року : розпорядження КМУ від 27.12.2017 № 978-р. Дата оновлення: 27.12.2017. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/978-2017-р (дата звернення: 12.09.2018).

аналізу ризиків потребує якісного інформаційного забезпечення, використання якого забезпечує автоматизований підхід при здійсненні оперативної митної роботи в реальному часі[1].

Так, програмне забезпечення ЄАІС ДФС та інтегровані в її складі модулі, зокрема аналізу та оцінки ризиків, створені для автоматизації та супроводження практично всіх основних задач, які стоять перед вітчизняною митницею (рис. 1.2). Абсолютна більшість функцій як на регіональному рівні митниці, так і на центральному рівні апарату на сьогодні автоматизовано. При розробці враховано досвід розробки та впровадження відповідних засобів автоматизації в провідних європейських країнах та США.

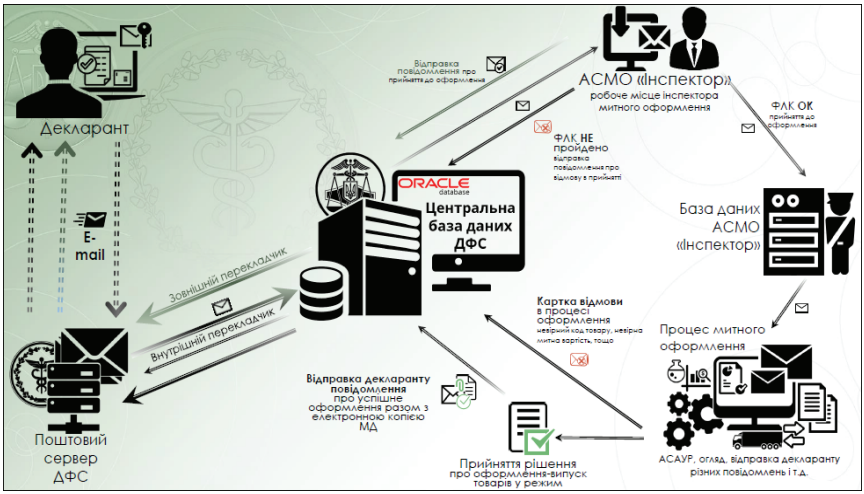


Рис. 1.2 – Інформаційна система митного оформлення та управління зовнішньоекономічною діяльністю

Головною метою системного аналізу зовнішньоекономічних операцій є визначення їх відповідності законодавству з питань державної митної справи у частині повноти сплати податків, достовірності декларування, дотримання законодавства щодо товарів, на переміщення яких через митний кордон України існують заборони чи

1 Войцещук А.Д. Інституційні зміни управління митними ризиками в Україні. Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України. 2016. Вип. 3 (119). С. 15-21.

обмеження, тощо. Наявне програмне забезпечення повною мірою дозволяє здійснювати такий системний аналіз під час проведення митного контролю та митного оформлення шляхом проведення:

– формато-логічного контролю, який забезпечує автоматизовану перевірку правильності заповнення даних митних декларацій та повернення результатів перевірки, перевірку митних декларацій та інших документів на достовірність та законність, здійснення статистичного, валютного контролю, контролю нарахованих митних платежів, правильності застосування заходів нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності;

– контролю співставлення, який являє собою автоматизоване порівняння даних, що містяться в митних деклараціях або інших документах, поданих для митного контролю або митного оформлення, з даними, які містяться в електронних копіях митних декларацій та інших документах, що надходять з митних та правоохоронних органів суміжних держав, в уніфікованих електронних дозвільних документах, що надходять з інших державних органів, інших електронних документах, пов'язаних з перевіркою достовірності даних;

– контролю із застосуванням системи управління ризиками – це оцінка ризику шляхом аналізу з використанням інформаційних технологій поданих документів у конкретному випадку переміщення товарів, транспортних засобів комерційного призначення через митний кордон України з метою обрання форм та обсягу митного контролю, достатніх для забезпечення додержання вимог законодавства України з питань державної митної справи[2].

Сформовані автоматизованою системою митного оформлення бази даних є складною системою, пов'язаних між собою таблиць, у яких наведені у митних декларація та інших документах відомості, дані про здійснення митних формальностей та інформацію про результати проведення митних процедур; довідкова та нормативна інформація зберігаються у структурованому вигляді. Елементами цієї системи є дані щодо окремої зовнішньоекономічної операції, яка також є системою, пов'язаних між собою даних.

2 Митний кодекс України : Закон України від 13.03.2012 № 4495-VI. Дата оновлення: 04.07.2018. URL: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/4495-17 (дата звернення 14.09.2018).

Крім АСМО «Інспектор» посадові особи органів доходів та зборів під час аналізу зовнішньоекономічних операцій використовують спеціалізовані програмно-інформаційні комплекси, які входять до складу відомчої ЄАІС та забезпечують проведення контролю за доставленням товарів, митною вартістю та класифікацією товарів тощо[1]. Таким чином, комплексне використання інструментів аналізу та оцінки ризиків забезпечує повнотою інформації для прийняття рішень щодо визначення форм та обсягу митного контролю.

Таким чином, митний контроль, заснований на застосуванні системи управління ризиками, може бути реалізований неавтоматизованим, автоматизованим і комбінованим способами. Водночас при розробці заходів з управління ризиками перевага віддається саме останнім двом. Такий підхід, що спирається на кращий світовий досвід, не є вітчизняним ноу-хау. Насамперед у його основу покладено загальноприйнятий у міжнародній практиці targeting-орієнтований підхід управління ризиками при митному контролі.

Такий підхід дозволяє зосередити ресурси митниці на найбільш чутливих областях ризику, тим самим зменшивши трансакційні витрати прозорого бізнесу та посилити торговельний потенціал України, а також підвищити пропускну здатність пунктів пропуску на митному кордоні шляхом спрощення і гармонізації митних процедур безпосередньо на кордоні, обмеживши їх тим-самим мінімумом, необхідним для забезпечення додержання вимог законодавства та гарантування національних митних інтересів і безпеки.

Таким чином, контроль із застосуванням системи управління ризиками на практиці реалізується за допомогою автоматизованої системи аналізу та управління ризиками. Водночас, коли ми говоримо про відповідні автоматизовані інформаційні системи, то маємо чітко розуміти, що вони спроможні аналізувати виключно наявну в електронному вигляді інформацію за заданими наперед алгоритма-

1 Воскобійник Г. С., Туржанський В. А., Несторишен І. В. Інструментарій та методи системного аналізу в контексті розробки методики поглибленого аналізу зовнішньоекономічної діяльності суб'єктів господарювання. Глобальні та національні проблеми економіки. 2016. Вип. № 10. С. 148–153.

ми. Таким чином, АСАУР – це не штучний інтелект, а лише один із механізмів прийняття рішень при митному контролі[2].

«Як і в будь-якій роботі, важливо зберегти баланс між посиленням контролю і, власне, як можливостями митниці якісно проконтролювати відібрані міжнародні переміщення, так і ціллю забезпечити швидке митне оформлення для вантажів з низьким ризиком. Основним інструментом для здійснення автоматизованого аналізу та оцінки ризиків в українській митній системі є АСАУР, що дозволяє створювати профілі ризику довільної складності з використанням таких інноваційних підходів як алгоритми нечіткої логіки (fuzzylogic)»[3].

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

Застосування автоматизованої системи аналізу та управління ризиками як автоматизованої складової частини системи управління ризиками дає змогу здійснювати автоматизований відбір митних декларацій або переміщень товарів, транспортних засобів, осіб через державний кордон, за якими необхідно посилити митний контроль, визначати перелік митних формальностей та фіксувати інформацію, внесену посадовими особами митниць за результатами проведених митних формальностей[4].

---

2 Комаров О.В. Механізми адміністрування митних ризиків в системі державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності: дис. … канд. наук з держ. упр.: 25.00.02 – механізми державного управління / Університет митної справи та фінансів. Дніпро, 2017. 212 с.

3 Щомісяця система АСАУР здійснює автоматизовану оцінку ризиків за близько 200 тис. митних декларацій. Державна фіскальна служба України. URL: http://sfs.gov.ua/media-tsentr/novini/print-250130.html (дата звернення: 13.09.2018).

4 Про розвиток системи управління ризиками у сфері митного контролю на період до 2022 року : розпорядження КМУ від 27.12.2017 № 978-р. Дата оновлення: 27.12.2017. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/978-2017-р (дата звернення: 12.09.2018).

За результатами автоматизованого аналізу та оцінки система сигналізує про можливі ризики. Так, АСАУР забезпечує автоматизоване зіставлення даних по конкретному переміщенню на предмет їх співпадіння з закладеними в АСАУР алгоритмами перевірки (електронними профілями ризику). Профіль ризику вважається одним із інструментів управління ризиками, в якому описуються індикатори ризику та алгоритми автоматизованого відбору, а також відповідні заходи з виявлення та мінімізації ризику.

Так, в АСАУР діє понад 100 алгоритмів оцінки ризиків (електронних профілів ризику) (табл. 1.1), близько 400 підалгоритмів та понад 80 тис. комбінацій індикаторів ризику. Зокрема, автоматизована система аналізу та управління ризиками щомісячно забезпечує автоматизовану оцінку ризиків за близько 200 тис. митних декларацій, а також біля 300 тис. комерційних переміщень та понад 1,2 млн пасажирських переміщень. Водночас відповідні алгоритми систематично переглядаються та актуалізуються.

Таблиця 1.1

Структура діючих профілів ризику

Вид державного регулювання	Напрям контролю	Кількість профілів
Митно-тарифне регулювання	Достовірність декларування	67
	Правильність визначення митної вартості товарів	12
	Правильність класифікації товарів згідно з УКТ ЗЕД	7
	Правильність визначення країни походження товарів	3
	Застосування сезонного та/або особливих видів мит	1
	Податкові пільги та цільове використання товарів	2
Нетарифне регулювання	Державний контроль при переміщенні	6
	Наркотичні засоби, психотропні речовини, прекурсори	3
	Ліцензування / квотування	2
	Товари, що містять ОПІВ	1
	Товари, що підпадають під дію ринкового нагляду	1
Всього		105

Таким чином, переважна частина електронних профілів ризику спрямована на забезпечення митно-тарифного регулювання, зокрема достовірності декларування, правильність визначення митної вартості та класифікації товарів. Водночас слід зазначити, що

кількість профілів ризику це досить умовна цифра. Одні профілі стосуються вкрай вузького кола питань і поширюються на незначну групу товарів, інші ж охоплюють цілі напрямки контролю та області ризику, а також містять індикатори щодо тисяч товарів.

Водночас на сьогодні АСАУР переважно налаштовано на забезпечення митного контролю при імпорті, про що свідчить дані щодо її селективності та направленості електронних профілів ризику (рис. 1.3). Відповідна налаштованість системи обумовлена як так званими безпековими, так і фіскальними факторами. При цьому, саме останні, на наш погляд, відіграють переважну роль, зокрема у зв'язку із забезпеченням бюджетних надходжень та фіскальною орієнтованість державної митної справи[1].

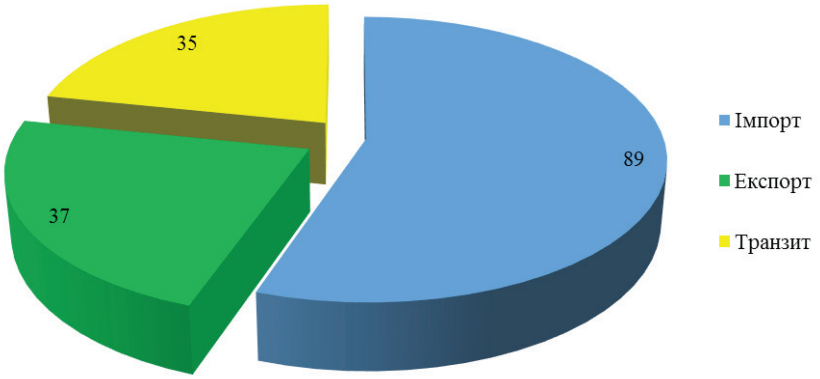


Рис. 1.3 – Направленість діючих профілів ризику

Примітка: окремі профілі ризику, що охоплюють декілька напрямів переміщення, включено одночасно до відповідних сегментів.

Отже, АСАУР охоплено ключові області ризику, зокрема найбільше по напрямку «фіскального спрямування» при імпорті. Так, сума додатково сплачених до державного бюджету митних платежів за результатами виконання митних формальностей, згенерованих АСАУР, у 2017 році становила понад 544 млн грн (табл. 1.2). Це суми збільшення митних платежів за рахунок коригування митної вар-

1 Komarov O. (2016). Customs Control and Risk Management System on the Example of the Ukrainian Customs, Customs Scientific Journal CUSTOMS, vol. 6, № 2, pp. (en 85-96), (ru 191-203).

тості, країни походження та класифікації товарів[1]. Утім, на наш погляд, фіскальна складова застосування АСАУР є другорядною.

Таблиця 1.2

Економічна ефективність застосування АСАУР

Митниця	Сума збільшення митних платежів, тис. грн		
	2015	2016	2017
Київська міська митниця	282 673,35	135 592,12	129 711,78
Житомирська митниця	977,57	2 595,87	183,93
Чернігівська митниця	6 360,00	9 237,73	3 005,89
Дніпропетровська митниця	37 163,56	65 221,22	13 621,46
Запорізька митниця	15 303,19	32 100,19	40 344,45
Київська митниця	82 700,25	45 766,46	66 042,41
Рівненська митниця	2 456,82	3 720,50	9 479,40
Волинська митниця	169 542,47	188 811,47	54 631,92
Івано-Франківська митниця	17 903,50	19 846, 53	15 450,09
Львівська митниця	19 798,16	16 889,15	13 529,49
Закарпатська митниця	347,77	200,08	274,89
Хмельницька митниця	2 130,37	566,11	545,03
Вінницька митниця	230,89	798,27	647,99
Тернопільська митниця	7 994,20	12 823,88	11 865,18
Чернівецька митниця	1 065,32	2 805,29	682,51
Одеська митниця	50 167,95	51 767,77	14 524,15
Миколаївська митниця	688,38	4 344,92	1 547,55
Херсонська митниця	819,61	2 252,62	938,50
Донецька митниця	4 078,55	20 578,49	97 612,37
Луганська митниця	67 855,24	39 449,97	795,60
Сумська митниця	170,70	122,10	100,42
Полтавська митниця	3 847,76	3 892,12	1 578,72
Харківська митниця	53 994,42	51 579,02	57 082,20
Кіровоградська митниця	3 260,60	5 559,30	2 033,13
Черкаська митниця	7 942,60	10 316,70	7 993,93
Енергетична митниця	1 038,76	888,86	0,00
Всього	840 511,98	727 726,73	544 222,97

1 ДФС забезпечує здійснення націленого контролю ризикових зовнішньоекономічних операцій. Державна фіскальна служба України. URL: http://sfs.gov.ua/media-tsentr/novini/327096.html (дата звернення: 02.09.2018).

Отже, етап застосування профілів ризику під час митного контролю та митного оформлення є дуже важливим. Від його організації залежить як прискорення митних процедур, так і одночасне забезпечення ефективного контролю за додержанням вимог митного законодавства. Обсяг контролю, що застосовуються митними органами для забезпечення дотримання законодавства, повинен бути пропорційним рівню оціненого ризику, що визначається у контексті пріоритетів митних органів[2].

Так, інструменти управління ризиками використовуються на тактичному рівні для розроблення відповідних заходів за результатами аналізу, виявлення та оцінки ризиків відповідно до реєстру ризиків, який формується на стратегічному рівні управління ризиками та визначає пріоритетні напрями розробки та реалізації заходів з управління ризиками з урахуванням визначення імовірності виникнення ризику (табл. 1.3).

Таблиця 1.3

Орієнтовна шкала оцінки імовірності виникнення ризику

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

2 Митні інформаційні технології: навч. посіб. / за ред. П.В. Пашка. К. : Знання, 2011. 391 с.

На підставі оцінки імовірності виникнення ризику та його наслідків визначається рівень ризику (табл. 1.4)

Таблиця 1.4

Матриця оцінки рівня ризику

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

Як інструмент оцінки ризиків передбачена також можливість враховувати попередню діяльність суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності на основі позитивної та негативної історії профілю ризику. Це дозволяє коригувати оцінку ризику в залежності від результатів попередніх спрацювань системи. Таким чином зменшується кількість ймовірно неефективних спрацьовувань системи. Також можуть бути задані параметри випадкового відбору – коли кожен об'єкт основи вибірки має однакову ймовірність бути відібраним.

Передбачена також можливість, коли сформований АСАУР перелік митних формальностей може бути доповнений та/або скоригований за рішенням митниці або таргетером на основі використання інших, окрім електронних профілів ризику, інструментів управління ризиками, зокрема окремих індикаторів ризику, методичних рекомендацій, орієнтувань тощо (рис. 1.4). Застосування АСАУР водночас із використанням інструментів і методів неавтоматизованого контролю і становить собою targeting-орієнтований підхід.

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

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

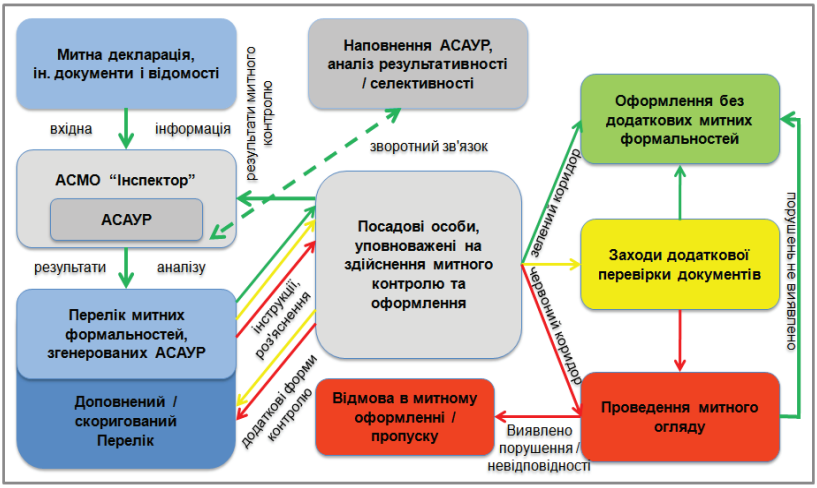


Рис. 1.4 – Схема організації митного контролю та митного оформлення із застосуванням системи управління ризиками

Таке втручання митниці може ґрунтуватися виключно на об'єктивних і достовірних результатах поглибленого аналізу. Людський фактор при прийнятті рішень щодо визначення форм та обсягів митного контролю має бути якомога мінімальним, а відповідні повноваження посадових осіб митниці – найменш дискреційними. Відповідно, митні процедури мають бути максимально автоматизованими та знебюрократизованими, а втручання митниці та інших контролюючих і особливо правоохоронних органів – мінімальним[1].

Зокрема, застосування АСАУР насамперед забезпечує дотримання балансу між спрощенням і прискоренням митних формальностей, з однієї сторони, та забезпеченням належного контрою за дотриманням вимог митного законодавства – з іншої. Так, частка митних декларацій, по яких митний огляд проводився за ініціати-

1 Комаров О.В. Система управління ризиками та механізми спрощення митних процедур. Публічне управління та митне адміністрування. 2018. № 1 (18).

ви посадової особи митниці без генерування АСАУР митних формальностей щодо необхідності проведення митного огляду, за 2017 роком у середньому по системі не перевищує 1,4%[1].

Цей показник не перевищує порогового значення KPI, встановленого на 2017 рік на рівні 3,5% від кількості поданих до оформлення митних декларацій в митних режимах імпорту, експорту і транзиту. Перевищення цього значення може свідчити про низьку якість роботи системи АСАУР або про зловживання зі сторони співробітників митниці, оскільки цінністю ефективно функціонуючої системи ризиків є не лише виявлення порушень законодавства, а й також зменшення адміністративного навантаження на бізнес.

Водночас про ефективне функціонування автоматичної системи ризиків при здійсненні митних процедур свідчить також частка митних декларацій, по яких за результатами виконання митницями згенерованих автоматизованою системою аналізу та управління ризиками митних формальностей, було фактично виявлено розбіжності. Цей показник повинен складати у 2017 році не менш, ніж 4%. Менше значення показника буде означати, що автоматизована система ризиків працює не ефективно[2].

Так, частка митних декларацій, по яких за результатами виконання митних формальностей, згенерованих АСАУР, було фактично виявлено розбіжності у 2017 році становить 2,5%. Таким чином, цей показник на 1,5% нижче відповідного значення KPI, встановленого на 2017 рік на рівні не нижчому 4%. Утім цей показник, з огляду на певні особливості та специфіку розрахунків за змістом і наповненням відображає лише невелику частину роботи митниць за відповідним митним напрямом[3].

Водночас в частині застосування АСАУР під час переміщення легкових транспортних засобів, із загальної кількості переміщень

1 ДФС забезпечує здійснення націленого контролю ризикових зовнішньоекономічних операцій. Державна фіскальна служба України. URL: http://sfs.gov.ua/media-tsentr/novini/327096.html (дата звернення: 02.09.2018).

2 Щодо реформи ДФС: лист Міністерства фінансів України від 27.09.2016 № 31-11000-07-10/27318. URL:https://buhgalter911.com/normativnaya-baza/pisma/minfin/schodo-reformi-dfs-1022466.html (дата звернення: 10.08.2018).

3 Звіт про досягнення Ключових показників ефективності Державної фіскальної служби України у січні-грудні 2017 року. Державна фіскальна служба України. URL: http://sfs.gov.ua/diyalnist-/plani-ta-zviti-roboti-/291179.html (дата звернення: 20.08.2018).

(понад 15 млн) за 2017 рік АСАУР визначено додаткові митні формальності лише у 4% випадків (рис. 1.5). При цьому результативність відпрацювання митних формальностей, визначених АСАУР, склала 25%. Крім того, після модифікації відповідних алгоритмів АСАУР в II півріччі 2017 року складено на 43% більше протоколів за ознаками відповідних правопорушень[4].



Рис. 1.5 – Селективність АСАУР під час переміщення ТЗ ОС за 2017 рік

Таким чином, на наше переконання, головним пріоритетом застосування АСАУР є забезпечення вибірковості контролю і достатності його форм та обсягу для забезпечення дотримання вимог законодавства з питань державної митної справи водночас зі спрощенням умов провадження зовнішньоекономічної діяльності та пришвидшенням митних процедур. Сучасні технології митного контролю насамперед ґрунтуються на інноваційних засобах автоматизації переважної більшості процесів і функцій митниці.

4 ДФС забезпечує здійснення націленого контролю ризикових зовнішньоекономічних операцій. Державна фіскальна служба України. URL: http://sfs.gov.ua/media-tsentr/novini/327096.html (дата звернення: 01.08.2018).

1.3 Система управління ризиками та механізми спрощення митних процедур

Сприяння торгівлі є складним процесом з потенційними вигодами як для бізнесу, так і для уряду на національному, регіональному та міжнародному рівнях, що включає політичні, економічні, ділові, адміністративні, технічні, технологічні та фінансові питання. З реформами сприяння торгівлі, уряди прагнуть створити прозорі та передбачувані умови для міжнародної торгівлі на основі простих, стандартизованих митних процедур і практик, вимог до документації, а також торговельних та транспортних механізмів[1].

Тому у додаток до інших всеосяжних зобов'язань із забезпечення митного контролю, митні служби також мають забезпечувати належне сприяння торгівлі, а отже повинні здійснювати регулятивний контроль таким чином, який дозволяє знизити вплив стратегій втручання наскільки це можливо. Це передбачає зведення втручання до мінімуму, що забезпечуватиме досягнення визначених цілей, передбачених політикою, аби регулятивні вимоги (бюрократія) не носили надмірно обтяжливого чи занадто розпорядчого характеру[2].

Протягом кількох останніх десятиліть у світовій торговельній практиці відбулися суттєві зміни. Електронна торгівля та зростаюча складність міжнародних комерційних операцій безпосередньо впливають на виконання митними адміністраціями своїх повноважень з критичним збільшенням навантаження на всі сфери діяльності. Тим не менше, основні елементи митного адміністрування залишаються по суті незмінними, зокрема митниця прагне забезпечити виконання закону, а трейдери – мінімізувати державне втручання.

Тому, розглядаючи питання спрощення процедур торгівлі та регуляторного контролю, важливо розуміти відповідні інтереси держави та бізнес-спільноти. З одного боку, трейдери шукають найпростіший, найшвидший, найдешевший і надійний спосіб перемі-

1 UNCTAD, (2011). Technical Notes on Trade Facilitation Measures, United Nations, New York and Geneva.

2 Widdowson, D. & Holloway, S. (2011). Core border management disciplines: risk-based compliance management: in G McLinden, E Fanta, D Widdowson & T Doyle (Eds.), Border Management Modernization, World Bank, Washington, DC.

щення вантажів, а також прагнуть впевненості, ясності, гнучкості та своєчасності у взаєминах з митницею. З іншого боку, митні органи прагнуть запобігти контрабанді, забезпечувати безпеку та надходження платежів, виконання інших юридичних вимог.

При цьому, як суб'єкти зовнішньоекономічної діяльності, так і митниця прагнуть до найбільш економічно ефективних способів ведення бізнесу та митного адміністрування відповідно. Отже, трейдери керуються комерційними інтересами, а митні адміністрації – адміністративними імперативами. Водночас як перші, так і другі насамперед обмежені законодавчими вимогами. Таким чином, перед митними адміністраціями стоїть завдання щодо забезпечення відповідного балансу між полегшенням торгівлі та регуляторним контролем[3].

Так, на зміну тотальному стовідсотковому контролю приходить система управління ризиками, що є новою еволюційною сходинкою розвитку митних технологій і технологій митного контролю в структурі державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності[4]. Вона становить собою комплекс заходів, спрямованих на забезпечення вибірковості і достатності митного контролю для забезпечення національних митних інтересів і безпеки держави, в тому числі на основі використання засобів автоматизації процесів.

Отже, якщо АСАУР спрямована на забезпечення вибірковості митного контролю та обмеження його мінімумом необхідних митних формальностей, то одним із головних показників її застосування є селективність. Селективність АСАУР у загальному вигляді є характеристикою її вибіркової здатності, вираженою через відповідні кількісні показники, зокрема як частка відібраних системою митних оформлень для проведення посиленого контролю від загальної кількості митних оформлень (рис. 1.6).

3 Widdowson, D. (2005). International Trade Facilitation: The Customs Imperative, presentation to the APEC Workshop on the WTO Trade Facilitation Negotiations, Kuala Lumpur, March 2005.

4 Komarov, O. (2016). Risk management systems in Customs: the Ukrainian context". World Customs Journal, vol. 10, № 1, pp. 35-44.

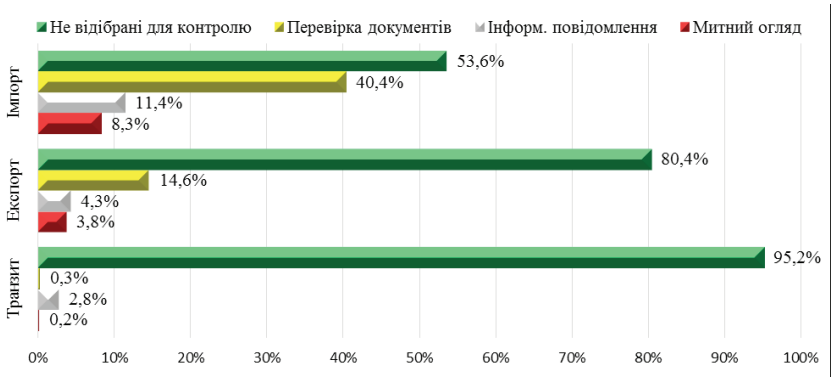


Рис. 1.6 – Селективність АСАУР за 2017 рік у розрізі митних режимів

Таким чином, значні переваги від спрощення умов зовнішньоекономічної діяльності можуть бути досягнуті без зменшення ефективності митного контролю. Досягнення виваженого балансу між цими, на перший погляд, контраверсійними завданнями пов'язане саме з запровадженням сучасних систем управління ризиками при митному контролі. Це вкрай важливо, оскільки митна адміністрація, яка не впровадила такої системи, апріорі є ризиковою, а отже не може гарантувати належний рівень надійності і безпеки.

Водночас таке спрощення і гармонізація можуть бути досягнуті, у тому числі завдяки затвердженню сучасних методів роботи, таких як система аналізу ризиків й методу контролю, який базується на аудиті, а також максимально практичному використанню інформаційних технологій[1]. Автоматизація митних процедур, заснованих на управлінні ризиками, водночас з забезпеченням прозорих, швидких і недискримінаційних процедур контролю спроможні справити колосальний вплив на економіку держави.

Система управління ризиками є тим дієвим механізмом, що спрямований на забезпечення інтересів усіх суб'єктів митних правовідносин – як митних органів та держави загалом, так і сумлінних

1 World Customs Organization (1999), International Convention on the Simplification and Harmonization of Customs Procedures (as amended), (Revised Kyoto Convention), WCO, Brussels.

суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності, що відповідає загальним тенденціям, принципам і стандартам сучасного митного адміністрування, а також підтверджується міжнародними та, відповідно, національними пріоритетами митної політики, а також взятими на себе Україною міжнародними зобов'язаннями.

Враховуючи зазначене, вороже сприйняття окремими суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності системи управління ризиками як механізму припинення або заборони ризикових транзакцій не відповідає меті її застосування, яка насамперед полягає у забезпеченні вибірковості митного контролю та обмеження його мінімумом митних формальностей, необхідних для забезпечення дотримання вимог митного законодавства при митному контролі та митному оформленні товарів і транспортних засобів.

Застосування систем управління ризиками спрямоване на забезпечення вибірковості митного контролю, а також на супроводження і підтримку прийняття ефективних рішень щодо достатності форм та обсягів митного контролю та їх адекватності виявленим ризиками. Утім помилково вважати, що автоматизована система управління ризиками є панацеєю та універсальним рішенням сама собою, оскільки саме від налаштування системи, якість її наповнення та актуалізації залежить ефективність її функціонування.

Домінуюче в провідній світовій практиці положення щодо основних завдань, які мають покладатися на митні відомства, зокрема спрощення та контроль, тобто забезпечення належного рівня сприяння торгівлі через спрощення митних процедур, та забезпечення додержання митного законодавства, відповідає положенням вітчизняного законодавства з питань державної митної справи, в тому числі ратифікованої Україною міжнародної правової бази та стандартам митного адміністрування.

Відповідний підхід покладено в основу стратегічного розвитку системи управління ризиками. Його реалізація має забезпечити використання в Україні сучасної, гнучкої, багатофункціональної системи управління митними ризиками, наповнюваної як на центральному, так і на регіональному рівні, з використанням різноманітних джерел інформації, основною метою якої є досягнення оптимального балансу між спрощенням процедур міжнародної торгівлі та за-

безпеченням належного рівня контролю відповідно до компетенції митниць[1].

Водночас численні дослідження оцінки сприятливості бізнес-клімату в Україні, одним з ключових показників якості якого є спрощення умов міжнародної торгівлі, вказують на те, що здійснення державної митної справи та митного адміністрування далекі від прикладів кращої практики. Система управління ризиками є лише одним з ключових механізмів митного контролю. Однак без ефективної системи пост-аудиту, технологій автоматизованого випуску, концепції УЕО тощо, неможливо реалізувати весь потенціал системи.

Виключно реалізація комплексних системних рішень щодо розбудови новітніх технологій митного контролю спроможні збалансувати регуляторну, фіскальну та правоохоронну функції сучасної митниці. Водночас відповідні заходи мають супроводжуватись інституційними та управлінськими трансформаціями в галузі державної митної справи. На зміну бюрократичним механізмам мають прийти сервісно-орієнтовані підходи, тоді як дискреційні повноваження мають зменшуватись за рахунок все більшої автоматизації процесів.

Разом з тим, лібералізація умов торгівлі при неналежному контролі з боку держави – це нові ризики у митній сфері, які, відповідно, потребують аналізу та оцінки. Саме такі тенденції останніх років стали поштовхом до розробки системи управління ризиками в митній справі, яка, перш за все, покликана виконувати превентивну функцію[2]. На наш погляд, система управління ризиками є прикладом кращої митної практики та одним з головних глобальних досягнень технологій митного контролю.

Водночас, поряд з найважливішим завданням митних відомств щодо забезпечення належного балансу між спрощенням умов міжнародної торгівлі та регуляторним контролем, актуалізується ще одне. Суть цього завдання для вітчизняної системи митного регу-

1 Про розвиток системи управління ризиками у сфері митного контролю на період до 2022 року : розпорядження КМУ від 27.12.2017 № 978-р. Дата оновлення: 27.12.2017. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/978-2017-р (дата звернення: 12.09.2018).

2 Войцещук А.Д. Інституційні зміни управління митними ризиками в Україні. Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України. 2016. Вип. 3 (119). С. 15-21.

лювання полягає у забезпеченні виваженого балансу між фіскальною та правоохоронною функціями митниці і митного контролю зокрема з наданням безумовного пріоритету останній. При цьому, обидві вони мають бути обмежені і збалансовані інтересами законного бізнесу.

Відповідно, функція контролю, виражена через забезпечення відповідності вимогам чи то пак «compliance», та правоохоронна функція, виражена через забезпечення митних інтересів і безпеки, є для митних органів пріоритетними відносно всіх інших другорядних та/або похідних функцій[3]. Саме функція «compliance» лежить в основі міжнародного загально прийнятого підходу до розуміння ризику як «non-compliance with customs law». Відповідним чином має бути орієнтована система управління ризиками.

Побудова системи забезпечення дотримання вимог митного законодавства, що базується на управлінні ризиками, ґрунтується на декількох ключових напрямках, які можна розбити на чотири основні категорії: законодавчу базу країни, адміністративне управління, управління ризиками та технологічні рамки, прийняті митними органами. У сукупності ці чотири категорії становлять ключові фактори, що визначають яким чином транскордонні потоки можуть бути прискорені і яким способом може здійснюватися митний контроль[4].

Основним для цього підходу є необхідність надання комерційному сектору можливості відповідати митним вимогам. Це передбачає створення ефективної законодавчої бази (базовий рівень) та відповідного набору сервісно-орієнтованих стратегій (другий рівень), включаючи ефективні консультаційні механізми та чіткі адміністративні рамки. Такі стратегії необхідні для забезпечення комерційного сектора засобами для досягнення визначеності та ясності при оцінці своїх зобов'язань та прав.

На третьому рівні починають діяти елементи оцінки відповідності, включаючи фізичні та документальні перевірки на основі ризику, аудит та розслідування. Такі заходи спрямовані на визначення того, чи відповідає суб'єкт зовнішньоекономічної діяльності мит-

3 Комаров О.В. Удосконалення фіскальної політики в галузі державної митної справи. Вісник НАДУ при Президентові України. Серія: Державне управління. 2017. № 4. С. 62-67.

4 World Customs Organization (2011). WCO Customs risk management compendium, Volume 1, WCO, Brussels.

ному законодавству. У процесі оцінки рівня відповідності митниця стикається з двома ситуаціями або сценаріями, зокрема «дотриманням» та «невідповідністю». Спектр невідповідності, у свою чергу, варіюється від дрібних помилок до злісного шахрайства.

Таким чином, можуть застосовуватись різні рішення щодо «чесних помилок», з одного боку, та умисних спроб вчинення митних правопорушень і шахрайства, з іншого. Насамкінець, відповідно до визначених на основі проведеної оцінки суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності сценаріїв «дотримання» або «невідповідності», застосовуються відповідні заходи адміністративного впливу та регуляторного контролю у вигляді спрощення та сприяння або обмежень та санкцій відповідно[1].

Таким чином, прагнучи досягнути виваженого балансу між достатнім для забезпечення додержання вимог законодавства з питань державної митної справи контролем і безпекою та одночасним спрощенням і пришвидшенням митних процедур, сучасна митниця стикається з необхідністю одночасно управляти двома типами ризиків, зокрема потенційною нездатністю спростити умови зовнішньоекономічної діяльності та потенційною неспроможністю забезпечити режим законності при цьому.

Разом з тим слід визнати, що сучасні механізми митного регулювання дозволяють збалансувати суперечливість відповідних завдань та забезпечують митні адміністрації засобами досягнення правильного балансу між спрощенням умов зовнішньоекономічної діяльності та регуляторним контролем у процесі реалізації правоохоронної та стимулюючої функцій митниці. Отже, за належної організації функції сприяння міжнародній торгівлі та контролю за її здійсненням не перебувають у конфлікті (рис. 1.7).

Разом з тим, на наш погляд, сучасна система управління ризиками – це не лише механізм забезпечення «спрощення та контролю», а механізм реалізації моделі «спрощення через контроль», що відображає фундаментальні зміни філософії митного адміністрування. Система управління ризиками є не лише механізмом забезпечення вибірковості митного контролю, а й обмеження його мінімумом мит-

1 Widdowson, D. (2005). International Trade Facilitation: The Customs Imperative, presentation to the APEC Workshop on the WTO Trade Facilitation Negotiations, Kuala Lumpur, March 2005.

них формальностей, необхідних і достатніх для забезпечення додержання вимог законодавства з питань державної митної справи.

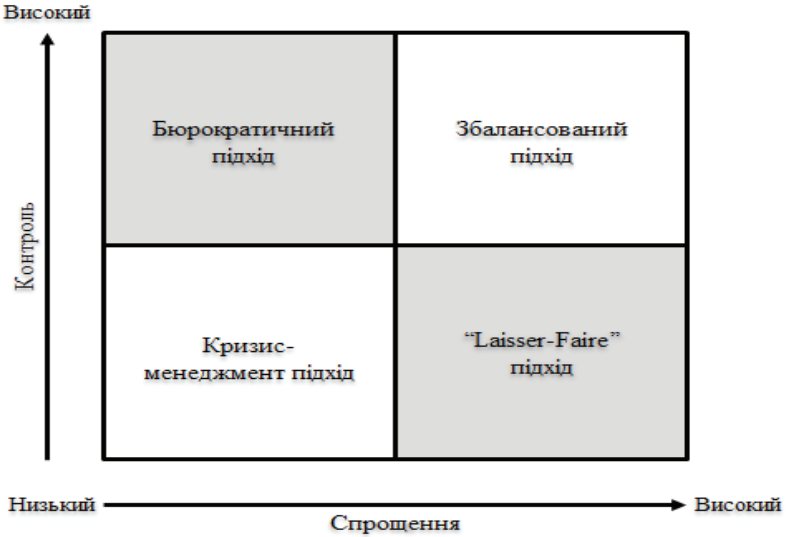


Рис. 1.7– Матриця «спрощення та контроль»
Примітка: створено на основі Facilitation and Control Matrix [2].

Таким чином, значні переваги від спрощення умов міжнародної торгівлі можуть бути досягнуті без зменшення ефективності митного контролю. Відповідно, поряд зі спрощенням митних процедур, необхідно забезпечити належний рівень безпеки. Гостро усвідомлюючи таку необхідність, було прийнято Рамкові стандарти безпеки і спрощення глобальної торгівлі[3], які вперше комплексно і системно визначили базові елементи безпеки міжнародного торговельного ланцюга як-то уповноважений економічний оператор (УЕО).

2 Widdowson, D. (2005). Managing risk in the Customs context, in L De Wulf & JB Sokol (Eds.), Customs Modernization Handbook, World Bank, Washington, DC.

3 SAFE Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade / World Customs Organization, 2018. URL: http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/facilitation/instruments-and-tools/tools/safe-package/safe-framework-of-standards.pdf?la=en (date of appeal: 30.09.2018).

Концепція УЕО є сучасною міжнародною моделлю, яка активно підтримується і просувається СОТ та ВМО. Вона спрямована на зміцнення взаємної довіри та прозорості митних формальностей і процедур контролю, а також зменшення торговельних обмежень і обтяжень. Її вже впровадили або активно впроваджують переважна більшість митних адміністрацій по всьому світу. Отже, якщо Україна прагне залишатися в тренді глобальних економічних процесів, то має чим швидше забезпечити відповідність цим вимогам.

Проте практична реалізація цього сучасного і прогресивного інституту вимагає не лише належного правового регулювання, об'єктивних, прозорих і недискримінаційних процедур, а й наявності ефективної системи контролю на всіх ланках безпекового ланцюга поставок товарів. Таким чином, невід'ємними елементами відповідної системи мають бути дієві механізми забезпечення вибірковості митного контролю, засновані насамперед на застосуванні сучасної системи аналізу та управління ризиками.

Слід також зазначити, що в митному контексті ризик зазвичай визначається як потенційна ймовірність невідповідності митному законодавству. Утім у контексті УЕО доцільніше використовувати більш широкий підхід, визначаючи це поняття як імовірність того, що дія чи подія негативно вплинуть на здатність організації відповідати вимогам та критеріям УЕО. При цьому слід враховувати вірогідність того, що подія відбудеться, а також її вплив, щоб оцінити важливість відповідного ризику[1].

Таким чином, УЕО має зосереджуватися на процесах управління ризиками, внутрішньому контролі та аудиті, а також комплексі заходів, спрямованих на мінімізацію ризиків. Це має включати систематичний аудит відповідних процесів, контроль та заходи щодо зменшення або пом'якшення ризиків, пов'язаних із міжнародним рухом вантажів. Організація, яка не впровадила надійної та ефективної системи управління ризиками, апріорі є ризиковою, а отже не може розраховувати на відповідні спрощення.

Система управління ризиками при митному контролі орієнтована на забезпечення виконання визначених завдань та досягнення відповідних цілей митних органів. Система управління ризи-

1 TAXUD (2016). Authorised Economic Operator Guidelines, CCC-GEN (AEO subsection), TAXUD: Brussels, March 11, 2016.

ками у визначеному контексті становить собою комплекс заходів, спрямованих на забезпечення вибірковості і достатності митного контролю для забезпечення дотримання вимог законодавства з питань державної митної справи та водночас спрощення умов міжнародної торгівлі та пришвидшення митних процедур.

Утім як у період формування незалежності України, так і сьогодні функція наповнення державного бюджету «швидкими» грошима непрямого оподаткування залишилася практично незмінною. Подальший розвиток державної митної справи вимагає відходу від принципу пріоритету збору митних платежів і надання переваги спрощенню процедур торгівлі та контролю над ланцюгами поставок. Однак це можливо лише в системі, яка вільна від надмірної бюрократії, корупції та домінування фіскальної функції[2].

Отже, лише усвідомлення необхідності переходу на нову філософію здійснення державної митної справи, засновану на застосуванні системи управління ризиками, може забезпечити Україні статус надійного партнера та безпечної ланки міжнародного ланцюгу поставок і, відповідно, її економічну інтеграцію до світового простору. Ті, без перебільшення, глобальні безпекові виклики і загрози, з котрими Україна має справу, обумовлюють якісно нового порядку ризики і небезпеки, вирішення яких має формувати порядок денний[3].

Традиційні процедури включають фізичний контроль за переміщенням товарів і транспортних засобів через митний кордон, здійснюваний у формі перевірок документів і фізичного огляду з метою виявлення контрабанди та порушення митних правил. Такий контроль становить одну з форм управління ризиками, втім, далеко не завжди ефективну. Тому зі збільшення складності, швидкості і обсягу міжнародної торгівлі мають застосовуватись високоточні системи націлювання по ризиках.

Водночас із динамічним розвитком технологій митного контролю, ускладнюються також і схеми вчинення митних правопорушень як, утім,

2 Борисенко О. П. Усовершенствование фискальной составляющей таможенного дела – этап на пути реализации таможенных реформ. Таможенный научный журнал «ТАМОЖНЯ». 2016. № 2 (6). С. 165-177.

3 Комаров О.В. Механізми адміністрування митних ризиків в системі державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності: дис. … канд. наук з держ. упр.: 25.00.02 – механізми державного управління / Університет митної справи та фінансів. Дніпро, 2017. 212 с.

і навпаки, оскільки ці процеси є взаємопов'язаними. Динамічність відповідних процесів зумовлює постійну актуальність проблеми забезпечення ефективності механізмів і технологій митного контролю в умовах спрощення митних процедур, а також подальшої розбудови вітчизняної системи управління ризиками та її системоутворюючих компонентів.

Таким чином, система управління ризиками приходить на зміну тотальному 100-відсотковому контролю та є тим дієвим механізмом, що спрямований на забезпечення інтересів усіх учасників митних правовідносин – як держави, так і законного прозорого бізнесу. Отже, подальша розбудова вітчизняної системи управління ризиками та її системоутворюючих компонентів, зокрема автоматизованої складової, виступає одним з головних стратегічних пріоритетів державної митної справи в Україні.

Водночас подальша розбудова АСАУР передбачає покриття ще не охоплених системою ризиків. Задля посилення інституційних спроможностей системи управління ризиками передбачається як розширення функціоналу існуючої АСАУР, так і удосконалення підходів стосовно здійснення аналізу і оцінки ризиків, зокрема за попередньою інформацією до прибуття товарів на кордон. Відповідні заходи спрямовані, зокрема на забезпечення можливості здійснення автоматизованого випуску товарів тощо.

Система управління ризиками є прикладом кращої митної практики та одним з головних глобальних досягнень технологій митного контролю. Водночас це не значить, що еволюція технологій митного контролю та системи управління ризиками зокрема досягла свого піку. Навпаки, з активним розвитком інформаційних технологій автоматизовані системи управління ризиками наповнюються все новими більш досконалими та ефективними насамперед аналітичними targeting-інструментами.

Перспективи подальших розвідок у напрямку розбудови сучасних технологій митного контролю пов'язані насамперед із подальшою автоматизацією, забезпеченням об'єктивності, прозорості та недискримінаційності митних процедур, а також підвищенням ефективності та забезпеченням вибірковості митного контролю. Відповідні заходи мають супроводжуватись інституційними та управлінськими трансформаціями в галузі державної митної справи зокрема та публічного управління в цілому.

РОЗДІЛ 2.
ПРОФІЛЮВАННЯ МИТНИХ РИЗИКІВ ЯК ЕФЕКТИВНИЙ ІНСТРУМЕНТ ЗАПОБІГАННЯ ПОРУШЕННЯ МИТНИХ ПРАВИЛ

2.1 Профілювання митних ризиків в контексті забезпечення митної безпеки

Світові інтеграційні процеси потребують постійного наукового переосмислення та розробки ефективних шляхів удосконалення митної політики, які враховуватимуть сучасні умови розвитку економічних систем та орієнтуватимуться на підвищення рівня національної безпеки держави. Ґрунтовний аналіз наукових джерел з проблем функціонування державних органів управління та, власне, аналіз їх діяльності, свідчить про активне впровадження досягнень ризикології в практиці їх господарювання. Наукові досягнення ризикології як напряму наукових досліджень поширюються в усіх сферах державного регулювання, зокрема, сформовано підходи до розуміння категорій «бюджетний ризик», «валютний ризик», «воєнно-політичний ризик», «ризик, пов'язаний з управлінням боргом», «митний ризик», «податковий ризик» та ін (табл. 2.1).

Таблиця 2.1

Підходи до трактування категорії ризик на рівні державного регулювання економіки

Категорія	Визначення
Бюджетний ризик[1]	ризик значного недовиконання дохідної частини державного (місцевого) бюджету, що може призвести до збільшення обсягу державних (місцевих) запозичень та/або невиконання зобов'язань з обслуговування боргу.
Валютний ризик[2]	ризик зміни офіційного курсу національної валюти до іноземної валюти, в якій номіновані або індексуються зобов'язання за боргом.

1 Про затвердження Порядку здійснення контролю за ризиками, пов'язаними з управлінням державним (місцевим) боргом : Постанова Кабінету Міністрів України від 01.08.2012 № 815. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/815-2012-п (дата звернення: 02.09.2018).

2 Про затвердження Порядку здійснення контролю за ризиками, пов'язаними з управлінням державним (місцевим) боргом : постанова КМУ від 01.08.2012 № 815. Дата оновлення: 01.08.2012. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/815-2012-п (дата зверення: 14.09.2018).

Продовження таблиці 2.1

Категорія	Визначення
Відсотковий ризик[1]	ризик зростання плаваючих відсоткових ставок, передбачених умовами діючих зобов'язань за боргом.
Ризик, пов'язаний з управлінням боргом[2]	ризик настання події (обставини), що призведе до збільшення витрат державного (місцевого) бюджету, пов'язаних з погашенням і обслуговуванням боргу, та зменшення обсягу державних (місцевих) запозичень.
Управління ризиками[3]	заходи, які здійснюються суб'єктами первинного фінансового моніторингу, з визначення, оцінки, моніторингу, контролю ризиків, що спрямовані на їх зменшення до прийнятного рівня.
Митний ризик[4]	кількісна величина митного виклику у вигляді визначеної оцінки або ймовірності реалізації діючої або потенційної митної загрози в ЗЕД, митних співвідношеннях та в галузі митної справи з погляду усвідомленої можливості виникнення митної шкоди.
Податковий ризик[5]	ймовірність недекларування (неповного декларування) платником податків податкових зобов'язань, невиконання платником податків іншого законодавства, контроль за яким покладено на органи державної податкової служби
	можливість втрати бюджетних надходжень внаслідок вірогідного або встановленого порушення податкового та валютного законодавства.

Слід зауважити, що елементи теорії ризиків активно використовуються в практичній діяльності податкових й митних органів України. Зокрема, наказом Державної податкової адміністрації України «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо організації проведення перевірок підприємств, які входять до складу фінансово-промислових груп, інших об'єднань та великих платників податків»

1 Про затвердження Порядку здійснення контролю за ризиками, пов'язаними з управлінням державним (місцевим) боргом : постанова КМУ від 01.08.2012 № 815. Дата оновлення: 01.08.2012. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/815-2012-п (дата звернення: 14.09.2018).

2 Там само.

3 Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму: Закон України від 28.11.2002 № 249-IV. Дата оновлення 21.12.2016. URL:http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/249-15 (дата звернення: 14.08.2018).

4 Про затвердження Порядку розроблення профілів ризику: наказ ДМСУ від 22.12.2010 № 1514. Дата оновлення 12.03.2012. URL:http://zakon.nau.ua/ doc/?code=v1514342-10 (дата звернення: 10.08.2018).

5 Податковий кодекс України : Закон України, прийнятий Верховною Радою 02.12.2010 № 2755-VI. Дата оновлення 01.09.2018.URL:http://zako№4.rada.gov.ua/ laws/show/2755-17. (дата звернення: 10.08.2018).

від 16.07.2007 № 432 було сформульовано поняття «ризико-орієнтовний контроль», під яким розуміється система заходів, направлена на упередження можливості втрати бюджетних надходжень[6].

Практика функціонування митних та податкових органів розвинутих країн світу свідчить про використання ступеня ризику як головного інструмента, що дозволяє перевіряючим органам відмовлятися від тотальних перевірок та концентрувати свою увагу лише на недобросовісних платниках податків та суб'єктах ЗЕД.

Аналіз досвіду розвинутих країн вказує на впровадження в практику нових інструментів виявлення правопорушень в сфері митного законодавства, а саме впровадження СУР. Зауважимо, ВМО визначає управління ризиками як систематичне застосування процедур і методів управління, що забезпечують митні органи необхідною інформацією для запровадження відповідних заходів щодо переміщення вантажів з високим рівнем ризику.

Таке фокусування необхідне в силу головних функцій органів митного контролю, які полягають у контролі за переміщеннями вантажів, що проходять через державний кордон з метою забезпечення дотримання національного законодавства. Управління ризиками дозволяє митним органам не лише ефективно виконувати свої основні завдання, але й оптимізувати використання ресурсів і часу. Розглянутий підхід несе в собі потенціал значного підвищення ефективності та дієвості функціонування митних органів, а також може істотно сприяти спрямуванню ресурсів в області найбільшого ризику. Управління ризиками не треба плутати з «оцінкою ризиків», яка складається з ряду технічних процесів, призначених для визначення й кількісного виміру окремих ризиків.

Слід зазначити, що виконання цих завдань було б неможливим без використання АСМО і митного контролю, а також без створеної на її базі СУР. В цілому, СУР – система митного адміністрування, що забезпечує здійснення ефективного митного контролю, виходячи з принципу вибірковості, заснована на оптимальному розподілі ресурсів митниці на найбільш важливих і пріоритетних напрямках

6 Про затвердження Методичних рекомендацій щодо організації проведення перевірок підприємств, які входять до складу фінансово-промислових груп, інших об'єднань та великих платників податків : наказ Державної податкової адміністрації України від 16.07.2007 № 432. URL:http://zakon.nau.ua (дата звернення: 14.08.2018).

роботи митних органів для запобігання порушень митного законодавства.

СУР встановлює єдиний порядок: ідентифікацію ризиків, планування заходів щодо зменшення ризиків, моніторинг ризиків та контроль виконання заходів щодо зменшення ризиків, аналізу ефективності реалізованих заходів (рис. 2.1).

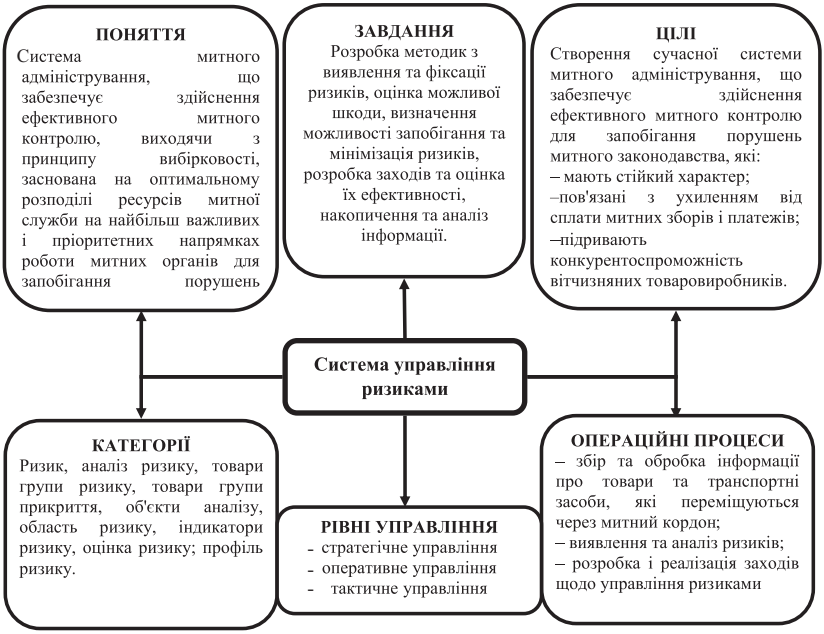


Рис. 2.1 – Основні складові системи управління митними ризиками

Вона є системою управління, за допомогою якої організація може контролювати ризики на трьох рівнях: стратегічному, оперативному та тактичному.

В основі будь-якої СУР покладено процес їх профілювання. В теорії ризиків, профіль ризику – це залежність зміни економічного показника від зміни впливу чинника. Загальна характеристика підходів до розуміння категорії «профіль ризику» наведено в табл. 2.2.

Таблиця 2.2

Трактування категорії «профіль ризику»

Джерело	Тлумачення
Рекомендації до Глави 6 Міжнародної конвенції про спрощення гармонізацію митних процедур від 18.05.1973 в редакції Протоколу від 26.06.1999 (Кіотська конвенція)	Поєднання попередньо визначених факторів ризику, які містяться в рамках позначених критеріїв вибірковості, заснованих на зібраній інформації, яка була проаналізована і класифікована за певними категоріям.
Керівництво управління ризиками ВМО WCO-Risk-Management-Guide	Заздалегідь певне поєднання показників ризику, заснованих на зібраною, проаналізованої і класифікованої інформації.
Наказ Міністерства фінансів України[1]	сукупність відомостей про області, індикатори ризику та заходи, необхідні для запобігання або мінімізації ризиків.
Порядок здійснення аналізу та оцінки ризиків, розроблення і реалізації заходів з управління ризиками для визначення форм та обсягів митного контролю[2]	опис будь-якого набору ризиків, у тому числі визначених комбінацій індикаторів ризику, що є результатом збору, аналізу та систематизації інформації.
О. М. Вакульчик[3]	Основний елемент СУР в митній службі України. Профілювання ризиків спрямоване на аналітичну підтримку персоналу, який безпосередньо несе службу на митному кордоні, та передбачає обробку короткої інформації, визначення профілю ризику (опису загрози та алгоритму дій персоналу) і вжиття оперативних (у режимі реального часу) заходів.
Митний кодекс Митного союзу	Доведені митним органам нормативно-правові акти Федеральної митної служби, а також затверджені технології митного контролю, що здійснюються при виконанні заходів митно-тарифного регулювання, дотримання законодавства щодо визначення митної вартості, валютного законодавства, правильності обчислення митних платежів, в складі яких доводяться вказівки про необхідність застосування митними органами конкретних форм митного контролю або їх сукупності в цілях мінімізації ризиків.

1 Про затвердження Порядку здійснення аналізу та оцінки ризиків, розроблення і реалізації заходів з управління ризиками в митній службі України: наказ Міністерства фінансів України від 24.05.2012 № 597. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws (дата звернення: 14.08.2018).

2 Про затвердження Порядку здійснення аналізу та оцінки ризиків, розроблення і реалізації заходів з управління ризиками для визначення форм та обсягів митного контролю від 31.07.2015 № 684. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1021-15(дата звернення: 14.08.2018).

3 Вакульчик О. М. Роль митного постаудиту в побудові профілю ризику. Вісник Академії митної служби України. Серія: "Економіка". 2010. № 1. С. 26-34.

Продовження таблиці 2.2

Джерело	Тлумачення
А.В. Махнюк	Сукупність інформації про загрозу у сфері безпеки державного кордону та ознак (індикаторів ризику) можливого правопорушення на державному кордоні, за якими це правопорушення може бути виявлене.

Слід зазначити, що під профілем ризику слід розуміти не лише певну сукупність даних. Очевидно, що 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 у відношенні тих чи інших товарів або осіб. Далі профіль ризику доводиться до відома посадових осіб, які здійснюють митне оформлення та митний контроль, і є підставою застосування до суб'єктів ЗЕД зазначених форм та обсягів митного контролю.

В економічній літературі не існує єдиних підходів до змісту і класифікації профілів ризику. Враховуючи їх функціональне призначення та особливості використання митними органами, ми пропонуємо власне бачення щодо класифікації профілів ризику (табл. 2.3).

Треба врахувати, що після формалізації, профілі ризику можуть проходити процедуру актуалізації – зміну області ризику діючих профілів ризиків, переліку заходів з мінімізації ризиків, а також продовження терміну дії профілів ризиків. Всі профілі повинні постійно розглядатися та коригуватись відповідно до нових загроз. Крім того, передумовою ефективності використання профілів ризику є врахування заходів безпеки відносно того, хто може змінювати профілі на обох рівнях. Іншим важливим елементом в побудові системи є необхідність забезпечення моніторингу питань координованої взаємодії між усіма трьома рівнями вибірковості, щоб не перевищувати загальні цільові показники оглядів.

1 Махнюк А. В. Методика профілювання ризиків у Державній прикордонній службі. Збірник наукових праць Національної академії Державної прикордонної служби України. Серія: військові та технічні науки. 2010. № 53. С. 41-48.

Таблиця 2.3

Способи класифікації профілів митних ризиків

Критерії класифікації	Види	Змістова характеристика
За областю ризику	Суб'єктний ризик	Порушення митних правил суб'єктами ЗЕД (експортер, імпортер, перевізник, митний брокер)
	Товарний ризик	Порушення правил перевезення товарів
	Операційний ризик	Порушення виконання зовнішньоекономічної операції
За напрямом переміщення товарів В залежності від регіону застосування	Експортний	Контролює рух товарів в напрямі «експорт»
	Імпортний	Контролює рух товарів в напрямі «імпорт»
	Транзитний	Контролює рух товарів в напрямі «транзит»
	Загальнодержавний	Діє на всій території держави
	Регіональний	Діє в межах певного регіону
	Зональний	Діє в регіоні діяльності однієї митниці
За видом порушення митних правил	Контроль митної вартості	Порушення правил визначення митної вартості
	Контроль класифікації товарів відповідно до УКТ ЗЕД	Порушення правил класифікації товарів
	Контроль кількісно-вагових показників	Невідповідність кількісно-вагових показників
	Контроль походження товарів	Невідповідність країни походження товарів
	Контроль порушення прав інтелектуальної власності та ін	Порушення прав інтелектуальної власності
У залежності від термінів дії	Короткостроковий	Від 1 дня до 1 місяця
	Середньостроковий	Від 1 до 3 місяців
	Довгостроковий	Від 3 до 6 місяців
	Постійний	Більше 6 місяців

Продовження таблиці 2.3

Критерії класифікації	Види	Змістова характеристика
Залежно від способу реалізації	Обов'язкові	Для особливих категорій товарів
	Цільові	Розраховуються за фактичними даними митної системи
	Випадкові	Визначаються випадковим чином, за своєю суттю не є ризиком і використовуються для перевірки ефективності роботи системи митного оформлення і контролю
За змістом	Автоматичні	Доводяться до митних органів в електронному вигляді, ризики за якими виявляються без участі посадової особи програмними засобами
	Автоматизовані	Профілі ризиків, доводяться до митних органів в електронному вигляді, область ризику яких визначена в програмних засобах частково, і застосовуються за рішенням посадової особи після проведення ним перевірки окремих індикаторів ризику
	Неформалізовані	Доводяться до митних органів на паперовому носії, ризики за якими виявляються посадовою особою самостійно, виходячи з галузі ризику

Зауважимо, що профілі ризику видаються з грифом «ДСК» (для службового користування) і призначені виняткова для внутрішнього користування відповідно до[1]. 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 товарів. Можна сказати, що СУР в рамках профілів ризиків замінила існуючу систему митного адміністрування, що використала встановлення контрольних значень митної вартості за окремими категоріями товарів. Таким чином, профілі ризику виконують такі функції[2]:

– джерело інформації про діяльність конкретного учасника ЗЕД або перевезення конкретних видів товарів;

1 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» : наказ ДМСУ від 22.04.2009 № 377. ПІК ЄАІС ДФС.

2 Несторишен І. В., Туржанський В. А. Профілювання митних ризиків в системі забезпечення митної безпеки України. Наукові праці Кіровоградського національного технічного університету. Економічні науки. Кіровоград, 2018. Вип. 32. С. 32-38.

– застосовуються у визначених областях ризику;

– застосовуються при оцінці ступеня ризиків в межах певної області ризику шляхом використання індикаторів ризику;

– використовуються при складанні плану дій та визначенні типів перевірок, що повинні бути проведені (наявна інформація може використовуватися для гарантії оптимального розподілу ресурсів);

– застосовуються для визначення ефективності перевірок.

Одне з проблемних питань полягає у відокремленні профілів ризиків від процесу профілювання ризиків. На відміну від профілю ризику, під яким найчастіше розуміють певну сукупність інформації, профілювання – це певна 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.

Методологічні основи профілювання ризиків, як невід'ємної складової будь-якої СУР, досліджували фахівці різних напрямів наукових досліджень: економіки, математики, фінансів, страхування, військової справи тощо. Зокрема, Н. Кузнєцов, досліджуючи теорію катастрофічних ризиків, зазначив, що їх контроль можна забезпечити шляхом оцінки і зменшення ймовірності відповідних катастрофічних подій. Такий підхід практикується в теорії надійності (відмов) складних систем. Якщо в результаті катастрофічної події система відмовляє не повністю, то можна моделювати ступінь відмови або шкоди й намагатися її мінімізувати[3]. Тому в портфельній теорії інвестицій для цих цілей використовується квантиль шкоди, тобто такий рівень шкоди (value at risk, або скорочено VaR), за якої ймовірність її перевищення не більше заданої величини. Іншим аналогічним показником є середнє з α-частки найбільшої шкоди (conditional value at risk, або скорочено a-CVaR). Але зазвичай сценаріїв несприятливого розвитку або результату подій багато і необхідно контролювати ризики, пов'язані з усіма цими сценаріями. В такому випадку говорять про профілювання ризиків[4].

3 Кузнецов Н. Ю., Михалевич К.В. Анализ надежности систем, описываемых деревьями отказа с эффективностями. Кибернетика и системный анализ. 2003. 5. С. 142– 151.

4 Rockafellar R.T. Conditional value-at-risk for general loss distribution . Banking and Finance . 2002. 26. P. 1443-1471.

А. Махнюк, досліджуючи методику профілювання ризиків у Державній прикордонній службі України, під профілюванням розуміє одну з методик аналізу ризиків, яка полягає у виявленні за встановленими профілями ризиків або характерними (типовими) ознаками суб'єктів, з боку яких існує висока ймовірність протиправних дій (правопорушень) у сфері безпеки державного кордону, для проведення вибіркової (поглибленої) перевірки осіб і транспортних засобів у пунктах пропуску через державний кордон або поза ними в межах контрольованих прикордонних районів[1]. Процедура профілювання ризиків повинна будуватись таким чином:

– збирання, оброблення та систематизація інформації;

– установлення профілю загрози, тобто опис сфери загрози (правопорушення) та сфери ризику, характерних лише для нього ознак – індикаторів ризику;

– формалізація шляхом реєстрації формуляра затвердженого профілю ризику та аналітичної довідки на паперових та електронних носіях;

– практичне застосування – профілювання ризиків персоналом під час несення служби, яке здійснюється за формулярами (описами) профілів ризику або характерними (типовими) ознаками можливого правопорушення;

– моніторинг зареєстрованих профілів, їх корегування та внесення нової інформації до формуляра профілю (реєстрація позитивних результатів або їх відсутності у разі спрацювання профілю ризику).

Таким чином, профілювання ризиків можна представити у вигляді наступного алгоритму дій (рис. 2.2)[2]. В цілому, профілювання ризиків є інструментом за допомогою якого здійснюється управління митними ризиками на практиці. Основним тут є поняття індикаторів ризиків, які можна визначити як певні критерії, що разом становлять практичний інструмент для вибірки й виявлення

1 Махнюк А.В. Методика профілювання ризиків у Державній прикордонній службі. Збірник наукових праць Національної академії Державної прикордонної служби України. Серія: військові та технічні науки. 2010. № 53. С. 41-48.

2 Махнюк А.В. Методика профілювання ризиків у Державній прикордонній службі. Збірник наукових праць Національної академії Державної прикордонної служби України. Серія: військові та технічні науки. 2010. № 53. С. 41-48.

переміщень, що містять потенційну можливість порушення вимог митного законодавства, власне, під профілем ризику прийнято розуміти визначений набір індикаторів ризику, відібраних на основі зібраної, проаналізованої та класифікованої інформації.

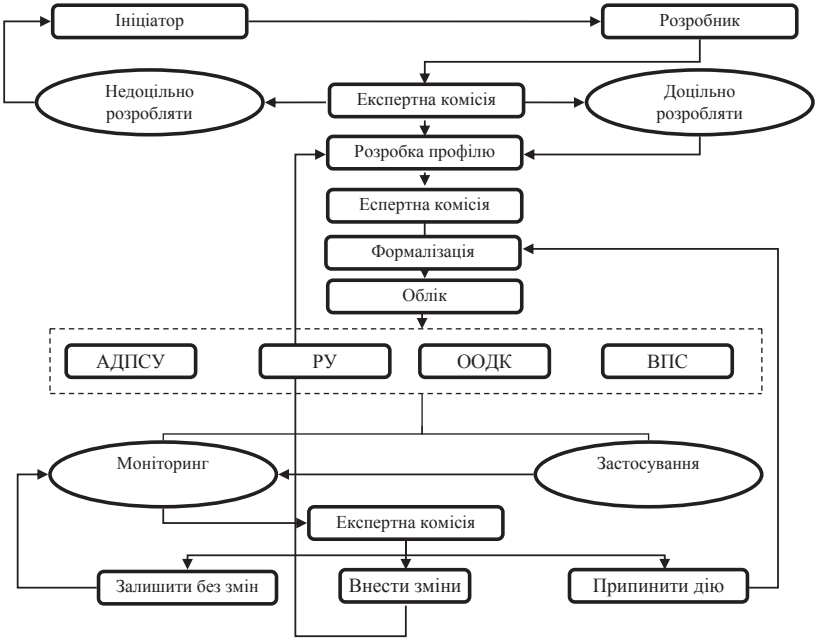


Рис. 2.2 – Алгоритм профілювання ризиків

Крім сукупності індикаторів ризику, профіль ризику характеризується також наявністю набору заходів з мінімізації ризику[3].

Найефективнішим джерелом інформації для формування профілів ризику є стандартизовані звіти про порушення митних правил. Профілювання допомагає класифікувати вантажі, фізичні особи за загальними характеристиками, що пов'язані з можливістю порушення митного законодавства в тому чи іншому напрямку. Однак їх кількість може бути занадто великою для того, щоб здійснити більш глибокий контроль. В такій ситуації використовується прин-

3 Пашко П. В. Митні інформаційні технології. К., 2011. 391 с.

цип вибірковості контролю, тобто визначаються додаткові індикатори ризику, що дозволяють виявити товари з високим ступенем ризику. Наприклад, профілювання імпорту комерційних вантажів може проводитись за країною походження і способом перевезення, в той час як додатковими індикаторами ризику можуть служити декларована вартість товару або репутація імпортера.

У той же час до процесу розробки профілів ризиків слід підходити дуже уважно. Наприклад, митна служба Швеції оформляє 99 % декларацій в електронному вигляді, при цьому 82 % з них обробляється в автоматичному режимі і співробітник митних органів навіть не проводить контрольних заходів. Крім того, тестування розроблених профілів відбувається не на реальних вантажах, а за архівом декларацій. Якщо при цьому віртуальна матриця реагує тільки на частку відсотка декларацій – такий профіль визнається придатним до роботи. Якщо в групу ризику потрапляє порівняно велика частина поставок – даний профіль ризику непридатний, він не підходить для практичної роботи.

Особливістю митного контролю з використанням СУР є те, що аналіз ризиків, профілювання і вибірковість контролю можуть застосовуватися на стадії, що передує митному оформленню, під час оформлення та після випуску товарів (пост-аудит).

До початку проведення процедур митного оформлення та митного контролю пасажирські та вантажні митні декларації вивчаються на відповідність вимогам профілів та змісту індикаторів ризику. Індикаторами ризику можуть бути, наприклад, країна походження або спосіб транспортування. На стадії основного митного оформлення відбувається вивчення вантажних документів, фірми-імпортера (експортера) та вантажу, що дає інформацію для профілювання і додаткових індикаторів ризику. Індикаторами ризику можуть бути, наприклад, декларована вартість або кількість товарів, спосіб транспортування або репутація імпортера.

Профіль ризику – це певна інформація, що може бути побудована різними способами (використовуватись в документарному чи автоматизованому вигляді) і повинна містити опис сфери ризику, його оцінку, необхідні заходи з протидії ризику, терміни запровадження таких заходів. Під час розробки профілів ризику слід вра-

ховувати також особливості митних органів (пропускну здатність тощо), визначити очікувані результати й критерії оцінки ефективності вжитих заходів.

Після розробки профільні характеристики разом з іншою інформацією й оперативними даними повинні забезпечувати основу для цільового виявлення потенційних переміщень вантажів, транспортних засобів або фізичних осіб з високим рівнем ризику. Дієва СУР – це циклічний процес, який передбачає аналіз, оцінку ризику – формування профілю ризику – застосування профілю – моніторинг результатів застосування профілю. Дуже важливим є етап застосування профілів ризику під час митного контролю та митного оформлення. Від його організації залежить як прискорення митних процедур, так і одночасне забезпечення ефективного контролю за додержанням митного законодавства. Обсяг контролю, що застосовуються митними органами для забезпечення дотримання законодавства, повинен бути пропорційний рівню оціненого ризику. Рівень ризику визначається в контексті пріоритетів митних органів (забезпечення своєчасності та повноти справляння податків і зборів, перевірка дотримання заборон і обмежень чи інша специфічна сфера).

При побудові набору профілів, важливо враховувати, що система повинна бути гнучкою і здатною обробляти порівняно складні комбінації елементів даних, так само як і прості одиничні елементи даних. Використання комбінацій дозволяє митним органам точно коригувати свої можливості цілеспрямованого виявлення ризиків.

У вітчизняній практиці виділяють два рівні розробки профілів: національний (центральний) і місцевий (регіональний). Принциповою відмінністю між центральним і регіональним профілюванням є те, що національні профільні характеристики є обов'язковими для всіх митних підрозділів, в той час як місцеві профілі поширюються свою дію тільки на групу або один митний пост. Однак інформація з місцевих профілів повинна використовуватися як частина загального аналізу ризиків та, у випадку необхідності має проводитись на національний рівень. Система також повинна бути побудована таким чином, щоб забезпечити проходження усіх даних через національні профілі, але в той же час дані з декларацій, що мають від-

ношення до конкретного регіону або митного поста, повинні проходити через місцеві профілі для даного регіону або поста.

Для практики функціонування СУР в розвинутих країнах використовується наступна структура профілю ризику:

I. Загальні відомості:

– номер;

– термін дії.

II. Відомості про область ризику.

– індикатори ризику (вага, вартість, кількість);

– митний орган, що здійснює відповідні операції;

– зовнішньоторговельний контракт;

– митний режим;

– вид транспорту.

III. Заходи щодо мінімізації ризику.

– вказівка про застосування заходів;

– тип митного огляду.

IV. Контактна інформація:

– контактна особа.

– особа, що підписала проект профілю.

Аналіз показує, що використання інформаційних технологій є особливо важливим інструментом в СУР. Його використання дозволяє проводити більш швидкий аналіз критеріїв вибірковості в порівнянні з ручною обробкою. Автоматизація дає можливість митним органам створити національну базу даних, що включає інформацію по всіх угодах і переміщенням, яка може оновлюватися і використовуватися для оперативного обміну інформацією та визначення областей ризику. Також це надає базу даних, що містить всі профілі ризиків, які повинні формувати основу модуля вибірковості в АСМО. Автоматизована система дозволяє митним органам проводити декларації через ряд фільтрів вибірковості в цілях визначення того, які декларації можуть зажадати додаткової перевірки. Така система може направляти заяви по декількох різних маршрутах.

Невід'ємною складовою профілювання ризиків є орієнтування, яке здійснюється з метою доведення до посадових осіб, що здійснюють митне оформлення та митний контроль товарів і транспортних

засобів, інформації про типові показники, які характеризують різні об'єкти митного контролю (товар, його упаковка, вага, вартість, умови транспортування, порядок переміщення і т.п.), а також діяльність учасників ЗЕД.

Зміст орієнтування обов'язково включає в себе такі основні відомості:

– термін дії орієнтування;

– територіальна сфера дії орієнтування;

– опис області ризику;

– показники індикаторів ризику.

Орієнтування не може містити вказівки про застосування форм митного контролю та інших прямих заходів з мінімізації ризиків. Структура орієнтування аналогічна структурі профілю ризику, за винятком розділу про застосування заходів щодо мінімізації ризиків.

Відімтимо, з метою удосконалення організації оперативного інформування митниць ДФС України про можливі факти протиправного переміщення товарів і транспортних засобів через митний кордон України було затверджено Порядок внесення інформації про можливі порушення законодавства з питань державної митної справи до модуля «Орієнтування» АСМО «Інспектор»[1]. Відповідно до цього наказу підставами для внесення Інформації до модуля «Орієнтування» можуть бути:

– отримана в установленому порядку інформація правоохоронних органів, інших органів державної влади, міжнародних організацій, митних та інших уповноважених органів іноземних держав;

– обґрунтовані результати проведеного органами Державної фіскальної служби (їх структурними підрозділами) аналізу.

Орієнтування за місцем дії поділяються на:

– локальні - призначені для використання у митниці, яка внесла орієнтування до модуля «Орієнтування»;

1 Про затвердження Порядку внесення інформації про можливі порушення законодавства з питань державної митної справи до модуля «Орієнтування» АСМО «Інспектор-2006» : наказ [від 29 травня 2015 року № 386, Державна фіскальна служба України]. Режим доступу : https://www.zakon-i-normativ.info/index.php/component/lica/?href=0&view=text&base=1&id=1497511&menu=1

– глобальні - призначені для використання у всіх митницях незалежно від того, яким саме органом Державної фіскальної служби (його структурним підрозділом) орієнтування внесено до модуля «Орієнтування».

Рішення про внесення або відмову у внесенні Інформації до модуля «Орієнтування», доцільність направлення Інформації до митниці для внесення нею локального орієнтування, необхідність отримання додаткової інформації, коригування, в тому числі зняття з контролю, орієнтувань приймають:

– на центральному рівні - керівник (особа, яка його заміщує) Департаменту аналізу ризиків та протидії митним правопорушенням або заступник керівника Департаменту аналізу ризиків та протидії митним правопорушенням (особа, яка його заміщує), або заступник керівника Департаменту - начальник управління (особа, яка його заміщує);

– на рівні митниці - керівник (особа, яка його заміщує) або заступник керівника митниці, до компетенції якого віднесено питання протидії митним правопорушенням (особа, яка його заміщує).

Отже, профілювання ризиків є основним інструментом СУР в системі забезпечення економічної безпеки держави з відповідними індикаторами ризику.

2.2 Механізм формалізації та затвердження профілів митних ризиків

Одним з етапів розробки та впровадження СУР є розробка профілів ризику (ПР), які є засобом, за допомогою якого митні органи застосовують управління ризиками на практиці. Відповідно до цього, наказом ДМСУ «Про затвердження Порядку розроблення профілів ризику» від 22.12 2010 р. № 1514 (із змінами і доповненнями, внесеними наказом ДМСУ від 11.01. 2012 року № 22)[1]. Крім того, цей наказ впорядкував термінологію, яка використовується в СУР в діяльності митних органів України (табл. 2.4).

1 Про затвердження Порядку розроблення профілів ризику : наказ ДМСУ від 22.12.2010 № 1514. Дата оновлення 11.01.2012. URL: http://consultant.parus.ua/?doc=07TQ6BD872 (дата звернення: 15.09.2018).

Таблиця 2.4

Категорійний апарат проблематики митних ризиків відповідно до [наказу ДМСУ від 11.01. 2012 року № 22]

Категорія	Визначення
Автоматизована система аналізу та управління ризиками ДМСУ	сукупність програмно-інформаційних комплексів, які забезпечують функціонування системи управління ризиками ДМСУ під час контролю із застосуванням СУР (оцінки ризику шляхом аналізу (в тому числі з використанням інформаційних технологій) поданих документів у конкретному випадку переміщення товарів, транспортних засобів комерційного призначення через митний кордон України з метою обрання форм та обсягу митного контролю, достатніх для забезпечення додержання вимог законодавства України з питань митної справи).
Модуль АСАУР	одна з підсистем АСАУР, що входить до складу певного модуля автоматизованої системи митного оформлення товарів та інших предметів і забезпечує роботу АСАУР під час митного контролю та митного оформлення товарів і транспортних засобів. Залежно від модуля АСМО, до якого включений модуль АСАУР, розрізняють: – модуль АСАУР при митному оформленні за допомогою митної декларації (в тому числі електронної МД), – модуль АСАУР в пунктах пропуску через державний кордон для автомобільного сполучення («Журнал пункту пропуску»), – модуль АСАУР в пунктах пропуску через державний кордон для автомобільного сполучення («Пасажирський пункт пропуску»), – модуль АСАУР в пунктах пропуску через державний кордон для залізничного сполучення, – модуль АСАУР в пунктах пропуску через державний кордон для морського сполучення.
Забезпечення митної безпеки	здатність управлінських рішень протидіяти можливим небезпекам у галузі митної справи. Головна мета забезпечення митної безпеки – досягти необхідного рівня надійності митної системи.
Митна небезпека	об'єктивно існуюча можливість негативного впливу на стан митної безпеки.
Митна загроза	конкретна чи безпосередня форма митної небезпеки на стадії переходу її з можливості в реальність як результат протиріч, що мають місце і формуються в самому суспільстві, в зовнішньоекономічних сферах і видах політичних та економічних відносин, у сфері управління митною службою, в регіонах, у природних та інших явищах тощо, та конкретизується відповідною формою прояву й способом впливу, наслідки якої можуть заподіяти будь-якої митної шкоди.
Митний виклик	критична точка прояву митної загрози, що потребує відповідного реагування з метою попередження або зменшення можливої митної шкоди.
Митний вплив	залежність між величиною дії митного виклику на об'єкт, що розглядається, і митною шкодою від його дії.

Продовження таблиці 2.4

Категорія	Визначення
Митний ризик	кількісна величина митного виклику у вигляді визначеної оцінки або ймовірності реалізації діючої або потенційної митної загрози в ЗЕД, митних співвідношеннях та в галузі митної справи з погляду усвідомленої можливості виникнення митної шкоди.
Митна шкода	оцінені наслідки дійсних, фактичних або можливих небажаних негативних економічних і соціальних втрат, що виникають у результаті митних викликів у галузі митної справи та можуть мати як вартісну, так і загальну ситуаційну експертну оцінку втрат, збитку, проведених заходів або робіт з ліквідації небажаних негативних наслідків та додаткових витрат для їх попередження і т. п.
Надійність митної системи	її властивості зберігати за часом і встановленими межами значення усіх показників, які характеризують здатність митних органів та митної системи в цілому виконувати потрібні функції цілодобово з ефективним використанням потенціалу митної безпекоспроможності в існуючих економічних умовах, кадровому потенціалі, матеріальному та технічному забезпеченні.
Ступінь ризику	числове значення, яке показує ймовірність порушення законодавства з питань митної справи в конкретному випадку та визначає адекватні цьому ризикові форми контролю.
Форми контролю	митні процедури, які потрібно здійснити посадовій особі митного органу для перевірки відповідності проведення конкретної зовнішньоекономічної операції вимогам законодавства з питань митної справи. Перелік МП згідно з Класифікатором окремих митних процедур, що затверджується ДФС , видається інспекторові у формалізованому вигляді.
Селективність профілю ризику	показник профілю ризику, який кількісно характеризує його вибіркову здатність (числове значення від 0 до 100, що показує відсоток митних оформлень, який ПР дає можливість відбирати із загальної кількості митних оформлень).
Негативна історія ПР	числове значення (у межах від 0 до максимально допустимого значення для цієї історії), яке враховується при визначенні ступеня ризику за ПР (у бік підвищення ступеня ризику) і характеризує наявність у певний період порушень митного законодавства, описаних у ПР.
Позитивна історія ПР	числове значення (у межах від 0 до максимально допустимого значення для цієї історії), яке враховується при визначенні ступеня ризику за ПР (у бік зниження ступеня ризику) і характеризує наявність у певний період фактів митного оформлення, які підтвердили відсутність порушень митного законодавства, описаних у ПР.
Центральний ПР	ПР, який наповнюється Департаментом боротьби з контрабандою, аналізу ризиків та протидії корупції або іншим визначеним у ПР структурним підрозділом ДМСУ чи спеціалізованою митною установою, і застосовується у всіх регіональних митницях, митницях.
Регіональний ПР	ПР, який наповнюється регіональними митницями, митницями і застосовується в кожній регіональній митниці, митниці у межах визначених нею значень індикаторів ризику.

Зазначимо, опис категорії «профіль ризику» також розкрито у Порядку здійснення аналізу та оцінки ризиків, розроблення і реалізації заходів з управління ризиками для визначення форм та обсягів митного контролю, затвердженим наказом Міністерства фінансів України від 31.07.2015 № 684, де зазначено, що профілі ризику залежно від можливості автоматизації їх застосування можуть бути документальними (неавтоматизований контроль із застосуванням СУР) або електронними (автоматизований або комбінований контроль із застосуванням СУР)[1].

Електронні профілі ризику розробляються центральним підрозділом з питань координації застосування СУР. Документальні профілі ризику розробляються структурними підрозділами ДФС, митницями ДФС та підлягають погодженню з центральним підрозділом з питань координації застосування СУР. Електронний профіль ризику застосовується у всіх митницях (митних постах) ДФС, якщо інше не визначено самим профілем ризику. Документальний профіль ризику, розроблений структурним підрозділом ДФС, застосовується у всіх митницях (митних постах) ДФС, якщо інше не визначено самим профілем ризику.

Профіль ризику може бути представлений у формах паспорта профілю ризику і програмного коду профілю ризику. Паспорт профілю ризику формується для документальних та електронних профілів ризику і використовується для документального опису профілю ризику. До профілю ризику його розробником формується також аналітична довідка. Аналітична довідка формується з метою опису розглянутих у профілі ризику областей ризику, визначення можливих заходів для подальшої мінімізації ризику. Залежно від необхідності наповнення профілів ризику значеннями індикаторів ризику застосовуються звичайні (не передбачають наповнення профілю ризику під час його застосування) та рамкові (передбачають наповнення профілю ризику під час його застосування) профілі ризику. При цьому під наповненням профілю ризику розуміється визначення конкретних значень окремих індикаторів ризику та інших параметрів профілю ризику (перелік відповідних індикаторів ризику та інших параметрів профілю ризику визначається у профілі ризику).

1 Про затвердження Порядку здійснення аналізу та оцінки ризиків, розроблення і реалізації заходів з управління ризиками для визначення форм та обсягів митного контролю: наказ Міністерства фінансів України від 31.07.2015 № 684. Дата оновлення: 15.09.2015. URL: http://sfs.gov.ua/zakonodavstvo/mitne-zakonodavstvo/nakazi/63959.html (дата звернення: 14.09.2018).

Відповідно до Порядку здійснення аналізу та оцінки ризиків, розроблення і реалізації заходів з управління ризиками для визначення форм та обсягів митного контролю розроблення профілю ризику передбачає[1]:

1) визначення індикаторів ризику;

2) визначення доцільності застосування негативної та позитивної історії у профілі ризику (здійснюється тільки для електронних профілів ризику);

3) визначення алгоритму обчислення ступеня ризику за профілем ризику та залежно від ступеня ризику адекватних заходів, необхідних для запобігання або мінімізації ризиків (форм та обсягів митного контролю), якщо необхідність визначення таких заходів передбачено профілем ризику.

Рішення про схвалення та введення в дію електронних профілів ризику, змін до них, припинення дії електронних профілів ризику приймається Експертною комісією із застосування системи управління ризиками, яка утворюється ДФС.

Порядком розроблення профілів ризику регламентовано порядок розробки, формалізації, тестування та затвердження профілів ризику (рис. 2.3).

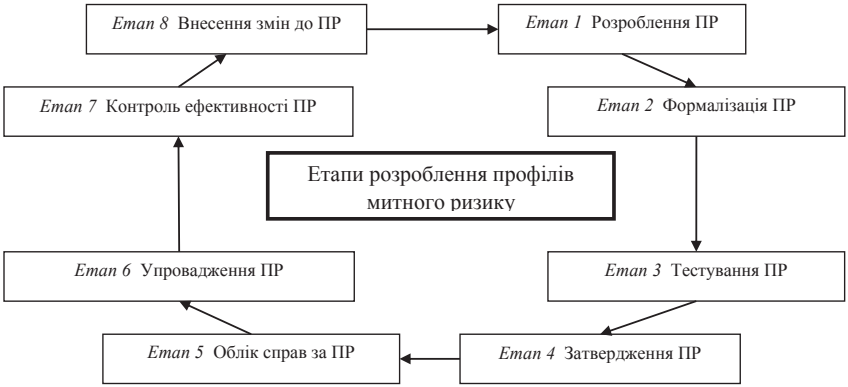


Рис. 2.3 – Етапи розроблення профілів митного ризику

1 Про затвердження Порядку здійснення аналізу та оцінки ризиків, розроблення і реалізації заходів з управління ризиками для визначення форм та обсягів митного контролю: наказ Міністерства фінансів України від 31.07.2015 № 684. Дата оновлення: 15.09.2015. URL: http://sfs.gov.ua/zakonodavstvo/mitne-zakonodavstvo/nakazi/63959.html (дата звернення: 14.09.2018).

Крім того, цим наказом регламентуються етапи розроблення ПР, а саме (рис. 2.4):

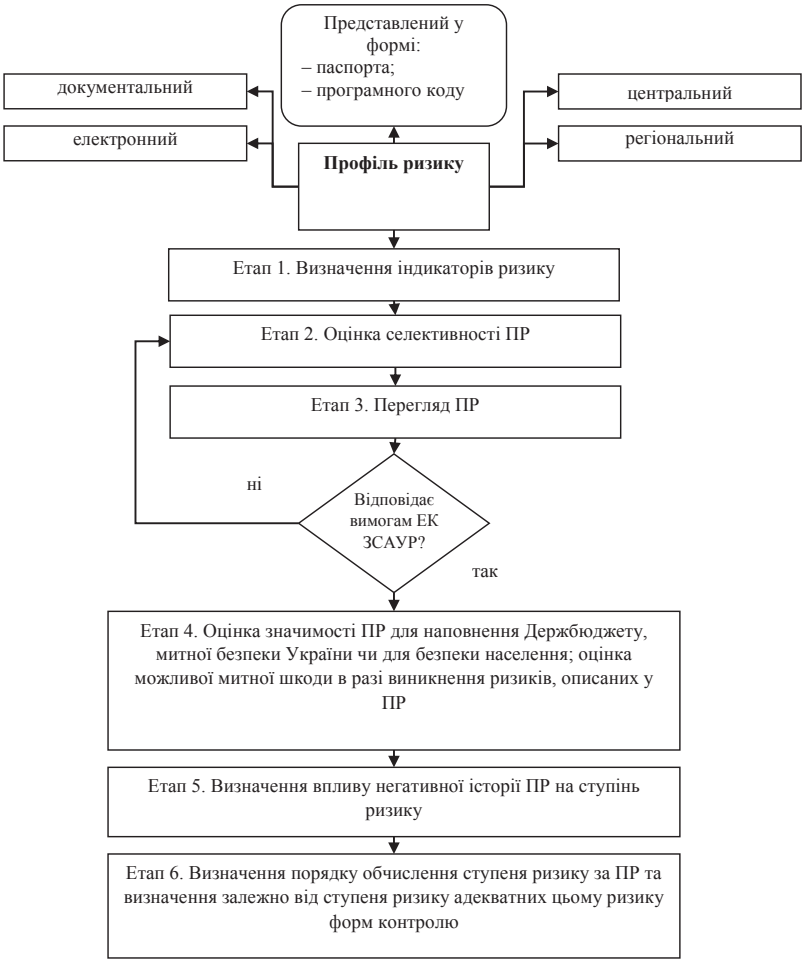


Рис. 2.4 – Алгоритм розроблення профілів митних ризиків

– визначення індикаторів ризику;

– оцінка селективності ПР, перегляд ПР при великих значеннях його селективності. Значення показника, яке відповідає великому

чи малому значенню селективності електронного ПР, визначається Експертною комісією із застосування системи аналізу та управління ризиками (Експертна комісія), яка діє згідно з Положенням, що затверджується окремим наказом ДМСУ. Для ПР, які характеризуються великим значенням селективності, може визначатись окремий порядок застосування залежно від особливостей конкретного ПР;

– оцінка значимості цього ПР для наповнення Держбюджету, митної безпеки України чи для безпеки населення; оцінка можливої митної шкоди в разі виникнення ризиків, описаних у ПР;

– визначення впливу негативної історії ПР на ступінь ризику (здійснюється для електронних ПР). При цьому для кожної причини, наведеної в Класифікаторі причин не завершення митного оформлення, Експертною комісією визначається коефіцієнт значимості цієї причини для конкретного ПР;

– визначення порядку обчислення ступеня ризику за ПР та визначення залежно від ступеня ризику адекватних цьому ризику форм контролю.

Наступним етапом імплементації профілів митного ризику є його формалізація, яка передбачає формування паспорта, програмного коду і аналітичної довідки до профілю митного ризику (рис. 2.5).

Зауважимо, номер профілю митного ризику має таку структуру (2.1):

$$WW/XX/YYYY/ZZZZZ\text{-}VV, \quad (2.1)$$

де WW – літерно-цифровий код групи критеріїв ризику згідно з главою 3 Положення про систему аналізу й селекції факторів ризику при визначенні окремих форм митного контролю;

XX – код структурного підрозділу, який є ініціатором розроблення ПР, згідно з Класифікатором структурних підрозділів, задіяних у розробленні профілів ризику;

YYYY – рік затвердження ПР;

ZZZZZ – порядковий номер ПР, який присвоюється після того, як було прийнято рішення про застосування ПР;

VV – порядковий номер редакції ПР, який присвоюється після того, як було прийнято рішення про застосування ПР чи внесення змін до ПР.

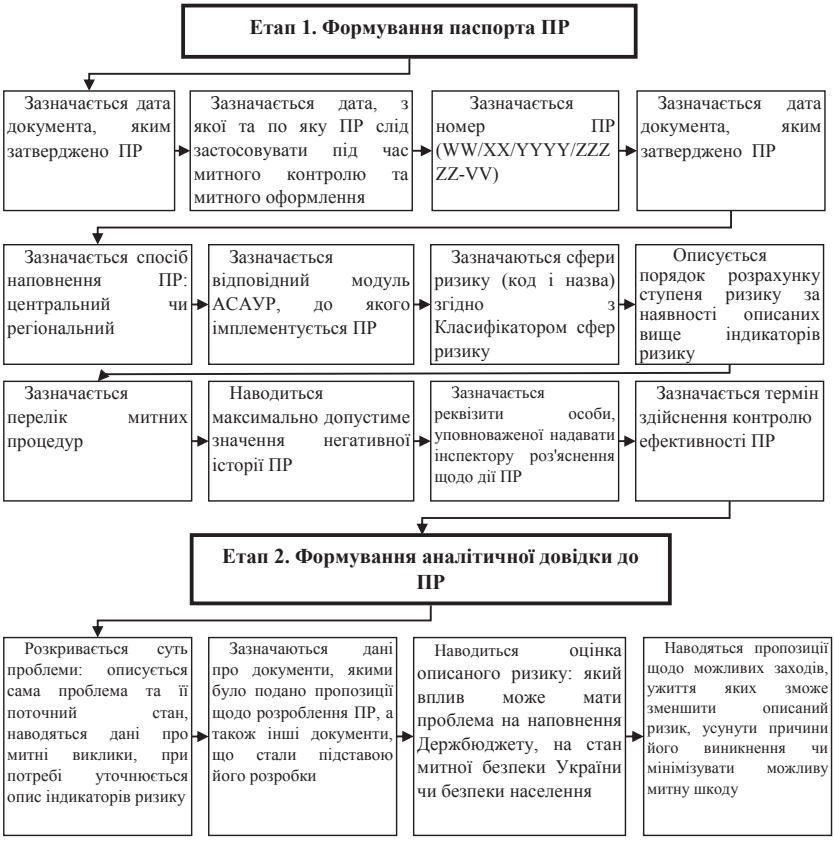


Рис. 2.5 – Алгоритм формалізації профілів митних ризиків

Алгоритм формалізації профілів митних ризиків передбачає можливість незавершення митного оформлення, що враховується при розрахунку негативної історії ПР. Зокрема, вказується «Код і назва причини» (містить код і назву причини відмови в митному оформленні згідно з графою 3 Класифікатора причин незавершення митного оформлення) і «Коефіцієнт значимості» (зазначається коефіцієнт значимості цієї причини для ПР). Це поле заповнюється для електронних ПР, що імплементуються до модуля АСАУР при митному оформленні за допомогою МД.

Після формалізації профілів митного ризику, обов'язково здійснюється його тестування, яке може бути реалізоване кількома методами:

– шляхом вибірки даних із баз даних Єдиної автоматизованої інформаційної системи відповідно до заданих у ПР індикаторів ризику – з допомогою програмно-інформаційних комплексів ЄАІС чи з допомогою інших програмних засобів;

– шляхом перевірки реакції АСМО на цей програмний код при введенні декларації із заданими значеннями граф.

Результатом тестування може бути рішення про необхідність доопрацювання профілю, або про можливість унесення його на розгляд Експертної комісії. Після тестування приймається рішення про можливість його внесення на розгляд Експертної комісії, а саме:

– ПР разом із обґрунтованою інформацією про нього вноситься на розгляд Експертної комісії;

– Експертна комісія своїм рішенням затверджує ПР або повертає його на доопрацювання.

Заключним етапом впровадження профілів митного ризику є доведення його до митниць. Зазначимо, імплементація електронних ПР до модуля АСАУР здійснюється відповідним підрозділом центрального відомчого апарату, а саме доводяться до митниць у вигляді поновлень АСМО. Після імплементації ПР відповідний структурний підрозділ центрального апарату повідомляє митниці про необхідність поновлення АСМО. Електронні регіональні ПР доводяться до митниць також у вигляді паспорта ПР, листом разом з рекомендаціями щодо наповнення регіонального ПР, зокрема, щодо заповнення окремих полів модуля АСМО «Регіональні профілі ризику». Документальні ПР доводяться до митниць листом.

РОЗДІЛ 3.
МЕХАНІЗМ АНАЛІЗУ РИЗИКІВ В КОНТЕКСТІ ВПРОВАДЖЕННЯ СИСТЕМИ ПОПЕРЕДНЬОГО ІНФОРМУВАННЯ ПРО ПЕРЕМІЩЕННЯ ТОВАРІВ ТА ТРАНСПОРТНИХ ЗАСОБІВ ЧЕРЕЗ МИТНИЙ КОРДОН УКРАЇНИ

3.1 Попереднє інформування як інструмент забезпечення митної безпеки

Використання сучасних інформаційних технологій в діяльності митниць допомагає вдосконалювати і полегшує процес митного оформлення та митного контролю, підвищує пропускну спроможність пунктів пропуску на державному кордоні. Інтерес до підвищення якості процесу митного оформлення та контролю існує як з боку митниці, так і суб'єктів ЗЕД. Одним з найбільш дієвих способів підвищення якості процесу митного оформлення виступає попереднє інформування митниць про товари та транспортні засоби, що переміщуються через митний кордон України до моменту перетину ними кордону.

Система попереднього інформування – взаємодія суб'єктів ЗЕД та митниць щодо оформлення ввезення та вивезення вантажів через кордон на основі електронного документообігу. В основі даної системи лежить попередня передача електронних відомостей про товари та транспортні засоби, що містяться в комерційних, транспортних та інших товаросупровідних документах. Інформація надходить на митницю в обсязі, необхідному для цілей митного контролю та оформлення.

Технологія інформаційної взаємодії дозволяє посадовим особам митниці вирішувати завдання по забезпеченню повноти та достовірності інформації, необхідної для підготовки та оформлення митних документів, сприяє скороченню часу документального оформлення товарів і транспортних засобів при здійсненні митного контролю в пунктах пропуску, плануванню доглядових операцій, ефективному розподілу трудових ресурсів, ефективному здійснен-

ню контрольних заходів в рамках оперативних орієнтувань та системи управління ризиками, формуванню достовірних митних документів, звітів і статистики.

Потребу в узгодженні та уніфікації процедур і вимог, що застосовуються до товарів та послуг викликали світові процеси глобалізації та поширення концепції вільної торгівлі. Зазначена вище тенденція стосувалась насамперед юридичних аспектів торгівлі, як наприклад, митних відносин між країнами. Стосовно попереднього інформування, то Міжнародна конвенція зі спрощення та гармонізації митних процедур передбачає необхідність при розробці митних процедур використовувати попередню інформацію і забезпечувати передачу її в електронному вигляді.

Поряд з іншими механізмами та інструментами попереднє інформування і електронне декларування виступає основою для впровадження Рамкових стандартів безпеки та полегшення торгівлі, впровадження інтегрованого управління ланцюгом постачання в рамках проведеної роботи ВМО.

Отримуючи інформацію при попередньому інформуванні митниці мають можливість її проаналізувати за допомогою системи управління ризиками та за результатами аналізу планувати рішення щодо заходів митного контролю до моменту фактичного прибуття товарів, транспортних засобів у пункт пропуску.

Таким чином, використання і розвиток системи попереднього інформування про переміщення товарів, транспортних засобів зумовлені наступними цілями:

– зменшення загроз для національної та економічної безпеки;

– прискорення та спрощення митних формальностей при проходженні суб'єктом господарювання митного контролю, зокрема в пунктах пропуску через митний кордон;

– зменшення черг транспортних засобів в пунктах пропуску, скорочення часу перебування товарів і транспортних засобів в пунктах пропуску через митний кордон, підвищення пропускної спроможності пунктів пропуску;

– проведення базового аналізу ризиків щодо охорони і безпеки, здійснення контролю на предмет заборон та обмежень ввезення або вивезення товарів, транспортних засобів комерційного призначення;

– визначення об'єктів митного контролю, обсягу та форм митного контролю за результатом аналізу попередньої інформації;

– занесення попередньої інформації про переміщення товарів, транспортних засобів через митний кордон до єдиної автоматизованої інформаційної системи;

– оцінки інформації, яка міститься в документах, необхідних для проходження процедур митного контролю та ін.

Попереднє інформування, як і АСАУР є інструментом, який дозволяє підвищити ефективність митного контролю, визначити ризикоорієнтований вибір об'єктів митного контролю товарів, транспортних засобів, зменшити тривалість митних формальностей, сприяти спрощенню митних процедур, створити умови для планування заходів митного контролю як на кордоні, так і при митному оформленні товарів та транспортних засобів комерційного призначення.

В основі механізму попереднього інформування митниць про переміщення товарів, транспортних засобів лежить обмін інформацією, зокрема електронною, між митними органами країн, між митним органом та зацікавленою особою (перевізником, декларантом, експедитором, митним брокером або іншою особою уповноваженою суб'єктом зовнішньоекономічної діяльності), що переміщує через митний кордон товари, транспортні засоби комерційного призначення.

Загалом попередня інформація може містити інформацію про:

– товари, які ввозяться на митну територію або вивозяться з митної території;

– товаросупровідні документи, необхідні для митного контролю;

– осіб, які здійснюють або пов'язані з операціями міжнародних перевезень товарів;

– транспортні засоби, якими переміщуються товари при міжнародних перевезеннях;

– пасажирів, які переміщуються через митний кордон;

– місце та час прибуття транспортних засобів на митну територію або вибуття з митної території;

– країну відправлення, країну призначення тощо.

На міжнародному рівні засади попереднього електронного інформування при переміщенні товарів, транспортних засобів також визначені Рамковими стандартами ВМО[1]. Відповідно до Рамкових стандартів ВМО попереднє інформування розглядається як один із основних елементів, який дозволяє митним органам перевіряти товари до прибуття товарів у пункт пропуску, підвищуючи безпеку та полегшення міжнародної торгівлі. В них зазначено, що митні адміністрації мають значні повноваження, зокрема, у сфері перевірки вантажу і товарів, що експортуються, імпортуються або ж переміщуються через територію країни транзитом, а також мають право не дозволити ввіз або вивіз. Митні адміністрації формують запити щодо імпортованих та експортованих товарів. За наявності відповідного законодавства вони можуть вимагати, щоб така інформація надавалась завчасно у електронному вигляді. Завдяки своїм унікальним повноваженням митні органи повинні відігравати важливу роль у процесі забезпечення безпеки та спрощення міжнародної торгівлі.

Відповідно до Рамкових стандартів ВМО, однією із найважливіших функцій митних органів є здійснення митного контролю, проте, огляд кожної партії вантажів може паралізувати міжнародну торгівлю, тому, сучасні митні адміністрації повинні використовувати автоматизовані системи управління ризиками, що обумовлюються різними факторами. За таких умов митні адміністрації мають спонукати міжнародне торгівельне співтовариство до підвищення безпеки та спрощення торгівлі.

Детальний аналіз Рамкових стандартів ВМО дозволяє стверджувати, що використання ризикоорієнтованих інструментів митного 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

1 SAFE Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade / World Customs Organization, 2018. URL: http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/facilitation/instruments-and-tools/tools/safe-package/safe-framework-of-standards.pdf?la=en (date of appeal: 30.09.2018).

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 оперативними даними і даними щодо профілювання ризиків, а також митними даними з урахуванням роботи, що була проведена в контексті Глобальної інформаційно-розвідувальної стратегії ВМО). 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 (*англ. WCO Global Information and Intelligence Strategy*).

Стандартом 6 «Попередня електронна інформація» (Standard 6 – Advance electronic information) визначено, що для того, щоб забезпечити адекватну оцінку ризиків, митна адміністрація повинна своєчасно вимагати попередню інформацію щодо вантажних або контейнерних відправлень. При цьому, для попереднього передавання митними службами інформації в електронному форматі необхідно використовувати митні комп'ютерні системи, включаючи електронний обмін даними при експорті та імпорті. З цією метою, як зазначено й в Кіотській конвенції, митним службам в своїй

роботі необхідно використовувати інформаційні та комунікаційні технології, включаючи й технології Інтернет-торгівлі. Тому ВМО підготувала Керівництво з використання в митних службах автоматизованих систем.

У стандарті також зазначається, що у процесі інформаційного обміну між суб'єктами митних правовідносин можливим є використання комерційних систем економічних операторів для їх перевірки на предмет виконання митних вимог. Ця норма може бути застосована й щодо уповноважених ланцюгів постачання товарів в частині надання митним службам можливості доступу в режимі on-line до комерційних систем сторін-учасниць, за умови вирішення усіх питань щодо конфіденційності та правових аспектів доступу до інформації. Це, у свою чергу, сприяло б отриманню доступу до достовірної інформації та створило б передумови для значного спрощення процедур.

Окрім того, у Стандарті 7 відповідно до положень Кіотської конвенції зазначається, що митні служби повинні мати кілька варіантів для формування системи обміну даними. Проте, міжнародний формат ООН EDIFACT, що використовується для електронного обміну даними залишається одним із пріоритетних. Альтернативним варіантом є формат XML. В окремих випадках, з метою налагодження обміну інформацією можливим є використання й електронної пошти або телефаксу.

Економічним операторам, які повинні подавати вантажні та товарні декларації митним службам на основі наборів даних, що містяться в Митній моделі даних ВМО, слід застосовувати вимоги до електронних повідомлень Митної моделі даних ВМО.

Стандартом також визначається, що використання інформаційно-комунікативних технологій в цілому та для електронного обміну інформацією у відкритих мережах в тому числі, передбачає наявність коректно розробленої стратегії безпеки інформаційно-комунікаційних технологій. Тому їх безпечність слід розглядати, як невід'ємний елемент стратегії забезпечення безпеки ланцюга постачання товарів. Для вироблення ефективної та дієвої стратегії безпеки інформаційних технологій митним службам необхідно провести оцінювання ризиків. В Рекомендаціях Кіотської конвенції

з інформаційно-комунікативних технологій визначено способи, з допомогою яких комплексна стратегія безпеки інформаційно-комунікативних технологій може забезпечити наявність, цілісність та конфіденційність інформаційних систем. При цьому, одним із основних елементів безпеки таких технологій в стратегії забезпечення безпеки ланцюга постачання товарів є цифрові підписи. Використання цифрових підписів або інфраструктури сертифікації відкритих ключів може відігравати важливу роль в забезпечені електронного обміну інформацією. Ланцюг комплексного митного контролю включає надання учасникам зовнішньоекономічної діяльності можливості завчасно подавати свої декларації, як в митну адміністрацію країни-експортера, так і в митну адміністрацію країни-імпортера. Окрім того, доцільним було б взаємне визнання цифрових сертифікатів економічних операторів. Це дало б змогу економічним операторам підписувати усі електронні повідомлення, що направляються тим митним адміністраціям, які погодились признати такий сертифікат. Таке транскордонне визнання цифрових сертифікатів може допомогти підвищити безпеку, одночасно спростивши обов'язки учасників зовнішньоекономічної діяльності. З цією метою митним адміністраціям пропонується використовувати Рекомендації ВМО щодо електронної передачі та аутентифікації митної або іншої нормативної інформації. За умов практичного використання системи попереднього інформування з боку держав повинно бути гарантовано інституційний розвиток.

Обмін даними, як між митними адміністраціями, так і приватним сектором за вимогою митних служб, слід розпочинати лише після проведення між зацікавленими митними структурами консультацій з питань забезпечення необхідної конфіденційності та захисту даних. З метою захисту права особистості на конфіденційність, забезпечення конфіденційності торгової інформації та надання громадянам доступу до їх особистих даних для проведення її точності повинно бути прийнято відповідне законодавство про конфіденційність та захист даних. В цьому контексті національне законодавство повинно передбачати положення щодо необхідності забезпечення конфіденційності і безпеки, а також достатнього захисту даних митних служб. Крім того, це законодавство повинно

надавати певні права фізичним та юридичним особам, яких стосується дана інформація.

Стандартом 7 «Цільовий відбір і комунікація» (Standard 7 – Targeting and Communication) Рамкових стандартів ВМО 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 (*англ. 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, перевірки вантажів і транспортних засобів.

– Документ ВМО «Стандартні методи оцінки ризиків» (*англ. 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» (*англ. WCO General High-Risk Indicator document*). У цьому документі містяться індикатори, які утворюють стандартні набори критеріїв цільового відбору, що дозволяють митним адміністраціям 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 підвище-

ного ризику, що використовується 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» (*англ. 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 найбільшою небезпечними з точки зору порушення прав інтелектуальної власності.

Вищезазначені документи згадуються в перших редакціях Рамкових стандартів ВМО. В останній редакції документу[1] зазначається вже про єдиний документ, розроблений ВМО для рекомендацій з питань управління ризиками, а саме: Компендіум ВМО з управління ризиками (WCO Customs Risk Management Compendium), у другому томі якого наведені положення для стандартизованої оцінки ризиків, зокрема, стандартизовані критерії націлювання

Отже, відповідно до Рамкових стандартів ВМО, 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.

З метою забезпечення безпеки міжнародного ланцюга поставок товарів та полегшення міжнародної торгівлі Рамковими стандарта-

1 SAFE Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade / World Customs Organization, 2018. URL: http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/facilitation/instruments-and-tools/tools/safe-package/safe-framework-of-standards.pdf?la=en (date of appeal: 30.09.2018)

ми ВМО рекомендується при експорті подавати попередню електронну експортну товарну декларацію до моменту навантаження товарів на транспортний засіб (до моменту прибуття транспортного засобу у митницю) та при імпорті – попередню електронну імпортну товарну декларацію до моменту прибуття товарів, транспортних засобів у пункт пропуску.

Надання попередньої інформації може здійснюватися уповноваженою особою незалежно від її місцезнаходження. Серед основних особливостей та принципів попереднього інформування виділимо наступні:

1) завчасне подання відомостей до моменту фактичного переміщення товарів через митний кордон;

2) подання інформації в електронному вигляді;

3) подання інформації за допомогою засобів, що забезпечують інформаційну безпеку, захист, цілісність, конфіденційність, автентифікацію;

4) інформаційна взаємодія митного органу та особи, яка надає попередню інформацію або перевозить товари через митний кордон;

5) відомості, зазначені в попередній інформації, формуються на основі даних товаросупровідних документів;

6) інформація, що зазначається, повинна містити відомості про одну партію товарів, що перевозяться одним транспортним засобом;

7) перелік відомостей, що надаються, визначений з метою здійснення аналізу ризиків щодо безпеки, в тому числі щодо заборон та обмежень.

При цьому, типова процедура попереднього інформування при ввезенні товарів на митну територію передбачає наступні етапи:

1) формування на основі товаросупровідних документів електронної попередньої інформації на кожну партію товару;

2) передача за допомогою інформаційних засобів зв'язку попередньої інформації митниці;

3) здійснення митницею аналізу попередньої інформації на предмет ризиків за допомогою автоматизованої системи;

4) присвоєння митницею кожній партії товару унікального ідентифікаційного номеру перевезення;

5) передача митницею перевізнику унікального ідентифікаційного номеру перевезення, що присвоєний конкретній партії товарів;

6) пред'явлення перевізником унікального ідентифікаційного номеру перевезення, товарів, товаросупровідних документів митниці в пункті пропуску через митний кордон;

7) співставлення митницею попередньої інформації з відомостями товаросупровідних документів, пред'явлених у пункті пропуску перевізником, перевірка дотримання заборон та обмежень;

8) виконання інших митних процедур, здійснюваних при переміщенні товарів, транспортних засобів через митний кордон.

Склад та обсяг відомостей, що зазначаються при попередньому інформуванні, як правило залежить від виду транспортного засобу (автомобільний, залізничний, морський, повітряний), яким переміщуються товари або спеціального статусу УЕО особи, яка переміщує товари.

Тому сьогодні стоїть завдання розроблення практичних рекомендацій щодо імплементації в Україні системи попереднього інформування з врахуванням позитивного міжнародного досвіду. Практична реалізація поставлених завдань щодо запровадження системи попереднього інформування передбачатиме виконання заходів, наведених на (рис. 3.1).

Зокрема, аналіз досвіду країн, що впровадили систему попереднього інформування, дозволив нам згрупувати таку інформацію за групами: комерційні і транспортні документи (CMR, книжку МДП, рахунок, митна декларація на експорт товарів, сертифікат про походження товарів, пакувальний лист тощо); документи на транспортний засіб; документ, що засвідчує особу представника перевізника (водія); дані про вагу товарів (брутто) або обсязі, а також кількості товарів в додаткових одиницях виміру за кожним кодом УКТ ЗЕД; найменування, кількість, вартість товарів; пункт призначення товарів; плановане час і місце прибуття товарів.

В міжнародній практиці документи, що містять попередню інформацію і подаються до прибуття в пункт пропуску, прийнято називати «коротка ввізна декларація» (ENS) і «коротка вивізна декларація» (EXS). Зокрема, детальніше про такі документи в практиці ЄС буде описано нижче у наступному підрозділі. Слід зазначити, що на разі практикується подання такої попередньої інформації в контексті Рамкових стандартів ВМО - перевізниками. В Україні по-

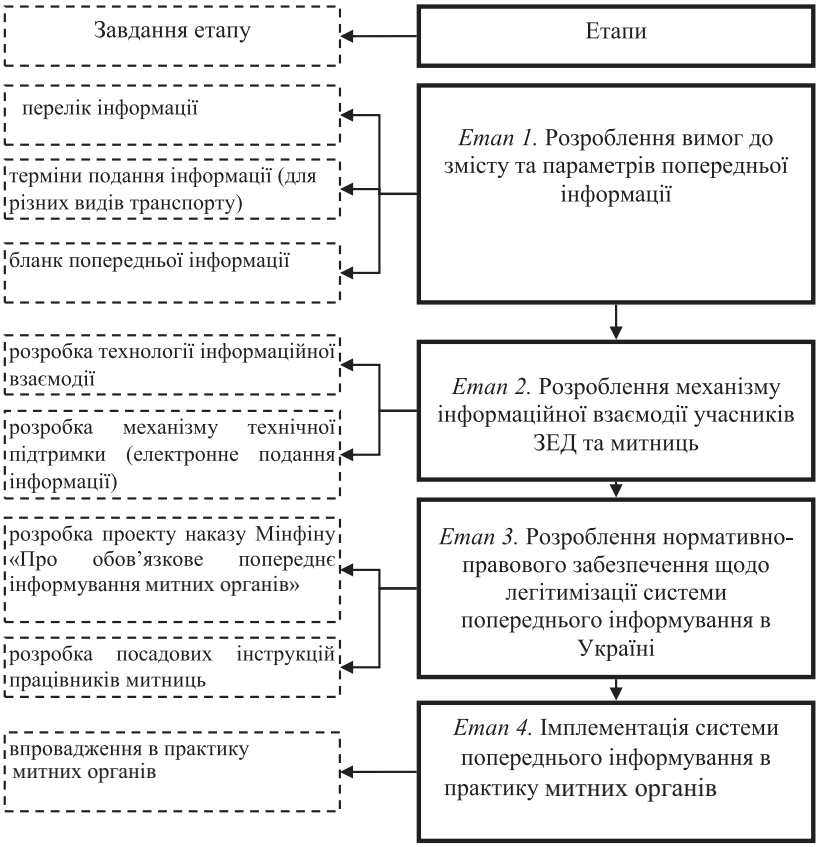


Рис. 3.1 – Етапи впровадження системи попереднього інформування

дібний підхід лише починає знаходити своє відображення в нормативних документах. Вітчизняна практика передбачає подання попередньої інформації про заплановані до переміщення товари задовго до запровадження такої практики в міжнародних документах, однак вимоги щодо попереднього інформування стосуються не перевізників, а осіб, уповноважених на декларування товарів (див. статтю 259 МКУ). Щодо перевізників, то такі вимоги прописані дуже обмежено, зокрема у частині 5 статті 210 МКУ: «з метою надання

органам доходів і зборів можливості оцінити ризики при ввезенні товарів на митну територію України морськими (річковими) суднами перевізник може надавати митному органу відомості щодо цих товарів в електронному вигляді у форматі міжнародних стандартів обміну електронною інформацією».

Процедуру попереднього інформування митних органів можна розділити на два етапи:

– попередній – отримання допуску до системи попереднього інформування органів доходів і зборів;

– основний – безпосереднє подання органам доходів і зборів інформації про товари.

Разом з цим, у проекті Закону України «Про внесення змін до Митного кодексу України щодо деяких питань виконання Глави 5 Розділу IV Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони» (№ 7473 від 29.12.2017)[1] передбачено, що коротка ввізна декларація (ENS) подається органу доходів і зборів, у зоні діяльності якого розташовано пункт пропуску, де товари вперше перетнуть митний кордон України, до прибуття товарів на митну територію України із дотриманням визначених строків. КМУ може визначити подання короткої ввізної декларації до іншого митного органу, за умови, що останній невідкладно забезпечує доступ органу доходів і зборів, у зоні діяльності якого розташовано пункт пропуску, де товари вперше перетнуть митний кордон України, до відомостей в електронному вигляді, що містяться у короткій ввізній декларації.

Коротка ввізна декларація подається митному органу перевізником, що переміщує товари, або іншою особою, що діє від імені такого перевізника. Коротка ввізна декларація подається митному органу у вигляді електронного повідомлення, засвідченого електронним цифровим підписом, або через інтерфейс для подачі такої декларації, роз-

1 Про внесення змін до Митного кодексу України щодо деяких питань виконання Глави 5 Розділу IV Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Проект Закону № 7473 від 29.12.2017. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63291.

міщений па офіційному сайті центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну податкову і митну політику.

КМУ може дозволяти використання комерційних портових або транспортних інформаційних систем для подання короткої ввізної декларації за умови, що такі системи містять відомості, передбачені для таких декларацій, і такі відомості доступні до прибуття товарів у перший пункт пропуску через митний кордон України у визначені строки ст. 194 законопроекту № 7473 від 29.12.2017.

Коротка ввізна декларація реєструється автоматизованою системою митного оформлення в автоматичному режимі після її отримання. Присвоєний короткій ввізній декларації реєстраційний номер направляється особі, яка подавала таку декларацію, автоматизованою системою митного оформлення в автоматичному режимі.

Форма короткої ввізної декларації та перелік відомостей, що до неї вносяться в залежності від засобу та способу переміщення, наявності сертифікату УЕО затверджуються КМУ у відповідності до вимог, установлених митним законодавством ЄС.

За письмовим зверненням особи, зазначеної у частині четвертій ст. 194 законопроекту № 7473 від 29.12.2017, відомості, зазначені у короткій ввізній декларації (ENS), можуть бути змінені, за винятком випадків, коли:

1) митним органом повідомлено про наміри проведення митних формальностей, пов'язаних із фізичною перевіркою товарів;

2) митним органом встановлена невідповідність відомостей, зазначених у короткій ввізній декларації;

3) товари уже пред'явлені митному органу.

Митний орган , зазначений у частині третій ст. 194 законопроекту № 7473 від 29.12.2017, забезпечує здійснення за короткою ввізною декларацією протягом часу, аналізу ризиків, переважно з метою забезпечення в межах повноважень органів доходів і зборів заходів із захисту національної безпеки, життя і здоров'я людей, тварин, рослин, довкілля, інтересів споживачів, та забезпечує виконання митних формальностей, визначених за результатами такого аналізу, після прибуття товарів у перший пункт пропуску через митний кордон України.

У разі визначення за результатами аналізу ризиків, проведеного відповідно до частини дев'ятої ст. 194 законопроекту № 7473 від 29.12.2017,

необхідності виконання митних формальностей, орган доходів і зборів невідкладно повідомляє про такі митні формальності особі, зазначеній у частині четвертій цієї статті, але не раніше, ніж після прибуття товарів у перший пункт пропуску через митний кордон України, якщо інше не передбачено МКУ або інше місце передбачене МКУ.

Якщо товари, заявлені у короткій ввізній декларації, не ввозяться на митну територію України протягом 200 днів з дня її реєстрації, така коротка ввізна декларація визнається недійсною автоматизованою системою митного оформлення в автоматичному режимі. Зазначений строк може бути зменшений за письмовим зверненням особи, зазначеній у частині четвертій ст. 194 законопроекту № 7473 від 29.12.2017.

Відсутність на момент прибуття товарів у перший пункт пропуску через митний кордон України короткої ввізної декларації на такі товари є підставою для надання відмови у пропуску через митний кордон України товарів та транспортних засобів комерційного призначення, що їх перевозять.

У разі виявлення розбіжностей між відомостями, наведених в попередній інформації та відомостями, що містяться в документах, наданих перевізником органу доходів і зборів, виявлені розбіжності визначатимуть при ухваленні рішення про застосування щодо представлених товарів форм та обсягів митного контролю.

Однією із найбільш перспективних сфер розвитку інформаційної взаємодії між митними органами і суб'єктами ЗЕД є попереднє інформування, оскільки воно виступає інструментом модернізації та інституційного розвитку митних адміністрацій, крім того за його допомогою створюються умови для підвищення безпеки міжнародного ланцюга поставок товарів.

Відповідно до чинного митного законодавства попереднє інформування – бізнес-процес, в ході якого здійснюється передача та обробка електронної інформації про товари та транспортні засоби, які плануються до ввозу/вивозу на/з митної території України через пункти пропуску[1].

Використання такого митного інструменту як попереднє інформування надає значні вигоди як для митного органу так і для

1 Концепція системи інформаційного обміну при попередньому інформуванні : наказ ДМСУ 07.03.2012 № 153. URL: http://www.mdoffice.com.ua/ru/aSNewsDic.PrintNews?dat=30032012&num=259260 (дата звернення 16.08.2018).

суб'єкта ЗЕД. Технологія попереднього інформування вигідна учасникам ЗЕД тим, що:

– значно скорочує тривалість митного контролю;

– мінімізує фінансові витрати на митне оформлення;

– створює умови для транспорентності та передбачуваності дій митних органів.

Що стосується переваг для митних адміністрацій, то без використання таких сучасних митних інструментів як попереднє інформування, вони просто будуть не в змозі впоратися із зростаючими обсягами товарів, які переміщуються через кордон. Крім того, широке використання попереднього інформування дозволяє: мінімізувати час виконання митних формальностей у пунктах пропуску через державний кордон України і місцях оформлення; значно підвищити достовірність декларування; комплексно контролювати переміщення товарів і транспортних засобів через митний кордон; гарантувати достовірність переданої інформації; прискорити доставку товару споживачеві; оптимізувати діяльності митних органів з розподілу людських і матеріальних ресурсів, мінімізувати загрози для національної та економічної безпеки України; прискорити зовнішньоекономічний товарообіг.

Поряд із значними перевагами попереднього інформування деякі практики відзначають і певні недоліки цього інструменту, зокрема: додатковий обов'язок, що покладається на учасників зовнішньої економічної діяльності; додаткові витрати для учасників ЗЕД (у разі подання попередньої інформації за допомогою посередника), і для митниці (на обслуговування електронного ресурсу); не завжди гарантує прискорення митного оформлення; вимагає повторного подання документів та відомостей митному органу в момент перетину кордону.

Загалом, здійснення попереднього інформування митних органів представляє собою систему інформаційної взаємодії між підрозділом митного оформлення і суб'єктами ЗЕД (рис. 3.2).

Як уже зазначалося, попереднє інформування є сучасним інструментом, який використовується більшістю митних адміністрацій з метою спрощення та прискорення процедур митного контролю, проте аналіз міжнародного досвіду показує, що основним його завданням має бути забезпечення високого рівня безпеки міжнародних вантажних перевезень.

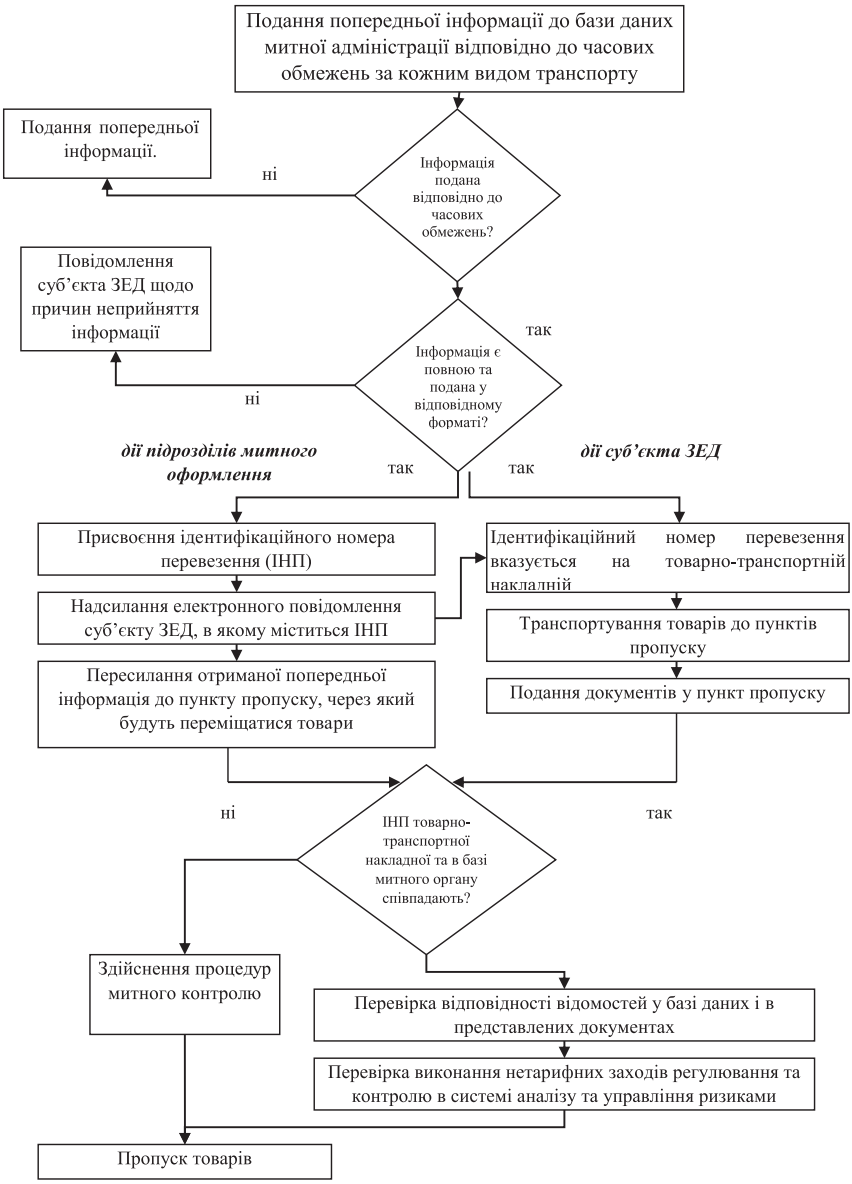


Рис. 3.2 – Інформаційна взаємодія між митним органом і суб'єктом ЗЕД під час подання попередньої інформації

Джерело: розроблено авторами

Система попереднього інформування - взаємодія учасників зовнішньоекономічної діяльності та митних органів щодо оформлення ввозу та вивезення вантажів через кордон на основі електронного документообігу. В основі даної системи лежить попередня передача електронних відомостей про товари і транспортні засоби, що містяться в комерційних, транспортних та інших товаросупровідних документах. Інформація надходить в митні органи в обсязі, необхідному для цілей митного контролю та оформлення.

Технологія інформаційної взаємодії дозволяє митним органам вирішувати завдання по забезпеченню повноти та достовірності інформації, необхідної для підготовки та оформлення митних документів, сприяє скороченню часу документального оформлення товарів і транспортних засобів при здійсненні митного контролю в пунктах пропуску, плануванню доглядових операцій, ефективному розподілу трудових ресурсів, ефективному здійсненню контрольних заходів в рамках оперативних орієнтувань та системи управління ризиками, формуванню достовірних митних документів, звітів і статистики.

Потребу в узгодженні та уніфікації процедур і вимог, що застосовуються до товарів та послуг викликали світові процеси глобалізації та поширення концепції вільної торгівлі. Зазначена вище тенденція стосувалась насамперед юридичних аспектів торгівлі, як наприклад, митних відносин між країнами. Стосовно попереднього інформування, то Міжнародна конвенція зі спрощення та гармонізації митних процедур (Кіотська конвенція, 1999) передбачає необхідність при розробці митних процедур використовувати попередню інформацію і забезпечувати передачу її в електронному вигляді.

Поряд з іншими механізмами та інструментами попереднє інформування і електронне декларування виступає основою для впровадження Рамкових стандартів безпеки та полегшення торгівлі, впровадження інтегрованого управління ланцюгом поставок в рамках проведеної роботи ВМО.

Варто зауважити, що попереднє інформування активно розвивається в умовах небезпеки зростання міжнародного тероризму. Урядами ряду країн були прийняті правила і укладені угоди з діловими колами для забезпечення необхідного рівня безпеки на базі

результатів оцінки ризиків, проведеної до прибуття товарів на митну територію: програма митної служби Канади «Партнери по захисту» (PIP), програма митної служби Австралії «Передня лінія та акредитований клієнт», програма митної служби США «C-TPAT», програма митної служби Нової Зеландії «SEP and FrontLine».

За останні роки Україна здійснила цілу низку конкретних заходів в напрямку адаптації законодавства до міжнародних та європейських стандартів, що стосуються саме переміщення через митний кордон та оптимізації митних процедур.

Відповідно до Стандартних правил 3.18 та 3.21 Загального додатку до Кіотської конвенції, юридично закріплена можливість подачі декларації на товари й підтверджуючих документів електронним способом за допомогою відповідних засобів електронного зв'язку. Застосуванню інформаційних технологій в митній сфері присвячений Розділ 7 Загального додатку до Кіотської конвенції. У відповідності до стандартного правила 7.1, митна служба застосовує інформаційні технології в разі, якщо вони є економічно вигідними і ефективними для торгівлі і митних служб та визначає умови їхнього застосування. Стандартне правило 7.4 зазначає, що норми національного законодавства повинні передбачати:

– електронні способи обміну інформацією як альтернативу вимозі подання письмових документів;

– поєднання електронних і документарних методів посвідчення дійсності та ідентичності;

– право митної служби залишати в себе інформацію для використання в митних цілях та в разі потреби обмінюватися такою інформацією з іншими митними службами й з усіма іншими користувачами, якщо це допускається законом, за допомогою електронних способів обміну інформацією[1].

Кіотська конвенція задала відповідний напрям діяльності для тих держав, які приєдналися до неї. Україна, як держава-член, активно виконує взяті на себе зобов'язання із запровадження інформаційних технологій у митній сфері.

1 Міжнародна конвенція про спрощення і гармонізацію митних процедур: Конвенція від 18.03.1973 р. URL: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/995_643 (дата звернення: 01.09.2018).

Відомо, що Україна приєдналася до Кіотської конвенції у 2006 році[1]. Проте, лише 15 лютого 2011 року Верховна Рада затвердила проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про приєднання України до Протоколу про внесення змін до Міжнародної конвенції про спрощення та гармонізацію митних процедур», таким чином усунувши процедурні непорозуміння[2]. Зважаючи на позитивний досвід застосування норм Кіотської конвенції та її провідну роль у регламентації митних правовідносин, її положення доцільно використати таким чином, щоб вони посіли належне місце у оновленому митному законодавстві, оскільки міжнародні стандарти переважають над нормами національного законодавства і мають бути інтегровані у внутрішньодержавні правові системи [3].

3.2 Європейська практика запровадження системи попереднього інформування

Попередня електронна інформація про товари *(англ. Advance Cargo Information, ACI)* є невід'ємною частиною першого з чотирьох «ключових елементів» Системи SAFE. Система попереднього інформування про переміщення *(англ. Advance Cargo Information System, ACIS)* – електронна система, що дозволяє отримати інформацію про вантаж до його прибуття різними видами транспорту. Надання ACI усіма учасниками ланцюга постачання за напрямами постачання дозволяє митним органам сортувати імпортовані контейнери, приймати рішення на базі наявної інформації щодо ідентифікації конкретних вантажів та їх огляду, а також концентрувати ресурси на тих операціях і вантажах, що мають ознаки високого ризику по-

1 Про приєднання України до Протоколу про внесення змін до Міжнародної конвенції про спрощення та гармонізацію митних процедур : Закон України від 15 лютого 2011 № 3018-VI. URL:http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T113018.html (дата звернення: 01.09.2018).

2 Там само.

3 Олійник Д. С. Управління ризиками митного контролю в контексті вимог Кіотської конвенції. Вісник Хмельницького національного університету. 2001. № 2. Т.1.

рушення митного законодавства. Як ЄС, так і США розглядають попереднє інформування в першу чергу в комплексі заходів безпеки держави. Оскільки держава є головним гарантом безпеки своїх громадян і забезпечує мінімізацію ризиків національної безпеки, попереднє інформування розглядається в комплексі із системою управління ризиками, побудованою відповідно до єдиних критеріїв відбору областей ризику для проведення контрольних заходів[4].

З метою підвищення безпеки руху товарів і захищеності міжнародної торгівлі, зростання ефективності митне оформлення, а також зменшення адміністративного впливу Комісією ЄС було розроблено взаємозалежні інформаційні системи: Система контролю імпорту (ICS), Система контролю експорту (ECS), Система обміну даних про транзит (NCTS)[5]. Система контролю імпорту (ICS) передбачає подання економічними операторами короткої ввізної декларації (ENS) на товар, який ввозиться на митну територію ЄС безпосередньо з третіх країн (за винятком Норвегії та Швейцарії). Зазначимо, відповідно до статті 184а прикладних положень CC EU, коротка ввізна декларація (ENS) має буде надіслана в електронному вигляді до ввезення товару на митну територію ЄС. Обсяг інформації короткої ввізної декларації (ENS) встановлено у 9 Додатку The UCC Transitional Delegated Act (раніше – додатку 30А прикладних положень Митного кодексу ЄС 1993 року). Коротку ввізну декларацію (ENS) повинен надсилати перевізник або уповноважена ним особа, яка транспортує товари на митну територію ЄС (торговий агент, *англ. freight forwarder*). Обов'язковою умовою здійснення інформаційного обміну між митною адміністрацією в процесі імпорту є наявність номеру EORI у всіх суб'єктів зовнішньоекономічної операції, що приймають в ній участь. Система контролю експорту (ECS) передбачає подання до митної адміністрації короткої вивізної декларації (EXS), що містить відповідні дані про безпеку і захищеність (ст. 787 прикладних положень Митного кодексу ЄС 1993 року). Якщо товари, що вивозяться безпосередньо з митної

4 Customs Blueprints – Pathways to modern customs. European Commission, 2007. URL: http://bookshop.europa.eu/ en/customs–blueprints–pbKP7707173 (last accessed: 17.09.2018).

5 Бережнюк І. Г. , Несторишен І. В., Очерет А. Ю. «Поправки безпеки» до Митного кодексу ЄС: досвід полегшення торгівлі без загроз для зовнішньої безпеки держави/ Наукові праці Кіровоградського національного технічного університету. Економічні науки. – 2015. – № 28. – С. 20-29.

території ЄС, не включені до митної декларації, то необхідно представити коротку вивізну декларацію (EXS). Відповідно до ст. 592b/842d Митного кодексу ЄС 1993 року, митна декларація та коротка вивізна декларація (EXS) надаються до вивезення товару. Митна декларація та коротка вивізна декларація (EXS) подаються в електронному вигляді. Обов'язок падання короткої вивізної декларації (EXS) покладено на особу, яка вивозить товари або особу, яка прийняла відповідальність за транспортування товарів з митної території ЄС. Для подання короткої вивізної декларації (EXS) в електронному вигляді підприємець може використовувати розроблену Систему контролю експорту (ECS), вносячи відповідні дані підприємства безпосередньо до інформаційної системи. Зауважимо, паралельно з розвитком Системи контролю експорту (ECS) в ЄС набуває подальшого розвитку електронна система обробки маніфестів. Електронний маніфест необхідно подавати до митниці у разі відправлення морських і повітряних видів транспорту з портів і аеропортів на території ЄС. З початком застосування Системи контролю експорту (ECS) збільшуються можливості митниць, що забезпечує більш ефективний нагляд за процедурою експорту. Крім того, у економічних операторів з'являється можливість самим відправляти електронні повідомлення про прибуття товарів в митницю призначення чи виїзд транспортних засобів з митниці вибуття[1].

Система обміну даних про транзит (NCTS) передбачає обов'язкове подання інформації про процедуру транзиту і даних книжки TIR до системи обміну даних про транзит. Відмітимо, до NCTS входять усі країни ЄС, оскільки це є умовою приєднання країн-претендентів. Служба NCTS кожної країни з'єднується через центральний сервер у Брюсселі із системами всіх країн–членів NCTS. Це забезпечує зв'язок між понад 3000 європейських митних пунктів і в майбутньому замінить систему паперового документообігу. На відміну від ICS та ECS, суб'єкт ЗЕД не може прямо звернутися до NCTS. Для цього використовуються повідомлення особливого формату, що створюються за допомогою програмного забезпечення. Таке програмне забезпечення дозволяє не тільки створювати електронні декларації, а й розшифрову-

1 Customs Blueprints – Pathways to modern customs. European Commission, 2007. URL: http://bookshop.europa.eu/ en/customs–blueprints–pbKP7707173.

вати повідомлення від NCTS про ключові події в ході процедури транзиту, наприклад прийняття декларації, випуск товарів, повідомлення про вивантаження. Також у розпорядженні суб'єкта ЗЕД, який хоче використати NCTS, мають бути засоби для приймання/відправлення повідомлень у службу NCTS своєї країни.

З метою забезпечення митної безпеки та підсилення протидії загрозам зовнішнього середовища з 1 січня 2011 року в усіх країнах-членах ЄС запроваджено обов'язкове попереднє інформування митних органів про вантажі, що перевозяться. При цьому, основним інформаційним ресурсом є коротка ввізна декларація, що створює можливості для обміну повідомленнями між підприємцем і митницею, а також сприяє інформаційній взаємодії між самими митницями на митній території ЄС[2].

Відповідно до CC EU *коротка ввізна декларація* – це дія, якою особа (учасник ЗЕД) інформує митні органи до або у момент події, у встановленій формі, що товари будуть ввезені на митну територію ЄС.

Обсяг необхідних даних, що подаються до митних органів, а також час подання декларації залежить від виду транспорту, яким переміщуються вантажі, наявністю спеціального статусу та визначаються Додатком 9 Делегованого регламенту ЄС № 2016/341 від 17.12.2015 (*англ. The UCC Transitional Delegated Act; Commission Delegated Regulation (EU) 2016/341 of 17 December 2015, TDA EU*), який доповнює CC EU та DR EU. До 17.12.2015 дані питання регламентувались додатком 30А прикладних положень Митного кодексу ЄС 2013 року.

Додатком 9 TDA EU наведено пояснення щодо заповнення короткої ввізної декларації із врахуванням особливостей здійснення митних процедур. Зокрема, у графах таблиць з попередньою інформацією використовуються наступні позначення: X – наводиться інформація, що міститься у товаросупровідних документах із врахуванням специфіки здійснення митної процедури, визначеної декларацією; Y – наводиться інформація, що міститься у декларації

2 Концептуалізація інституту уповноважених економічних операторів: проблеми забезпечення балансу безпеки та спрощення міжнародної торгівлі: монографія; за заг ред. І. В. Несторишена та В. А. Туржанського. – Ірпінь-Хмельницький, ФОП Стрихар А.М. 2017. – 214 с.

залежно від виду митної процедури на рівні її граф; Z – інформація наводиться із перевізних документів.

Якщо митна декларація, згідно ст. 162 CC EU, подається УЕО відповідно до ст. 38, 2, b CC EU як ENS, то відповідно до ст. 130(1) CC EU вона повинна передбачати подання інформації визначеної у відповідних таблицях залежно від визначеної процедури зазначеної в Додатках C1 чи C2 TDA EU.

Якщо ж митна декларація, згідно ст. 166 CC EU, подається УЕО відповідно до ст. 38, 2, b CC EU як ENS, то відповідно до ст. 130(1) CC EU вона повинна передбачати подання інформації визначеної у відповідних таблицях.

Вимоги до подання інформації, що включається в коротку ввізну декларацію залежно від виду транспорту, що використовується при перевезенні вантажів наведено у табл. 3.1-3.4.

Таблиця 3.1

Вимоги до подання короткої ввізної декларації для вантажів що переміщуються морським, повітряним та внутрішнім водним транспортом

№	Name	Найменування	Entry Summary Declaration (ENS)
1	Number of items	Кількість найменувань товарів	Y
2	Unique consignment reference number	Унікальний номер перевезення	X/Y
3	Transport document number	Номер транспортного документа	X/Y
4	Consignor	Відправник вантажу	X/Y
5	Person lodging the summary declaration	Особа, яка подає коротку декларацію	Y
6	Consignee	Одержувач вантажу	X/Y
7	Carrier	Перевізник	Z
8	Notify party	Попереднє повідомлення про прибуття	X/Y
9	Identity and nationality of active means of transport crossing the border	Ідентичність і країна походження транспортних засобів, які перетинають кордон	Z
10	Conveyance reference number	Номер перевізного документа	Z
11	First place of arrival code	Код першого місця прибуття на митній території	Z

Продовження таблиці 3.1

№	Name	Найменування	Entry Summary Declaration (ENS)
12	Date and time of arrival at first place of arrival in Customs territory	Дата і час прибуття в перше місце на митній території	Z
13	Country(ies) of routing codes	Код країн за маршрутом руху транспортного засобу	Y
14	Mode of transport at the border	Вид транспорту на кордоні	Z
15	Place of loading	Місце завантаження	X/Y
16	Place of unloading code	Місце розвантаження	X/Y
17	Goods description	Опис товарів	X
18	Type of packages (code)	Код виду упаковки	X
19	Number of packages	Кількість упаковок	X
20	Shipping marks	Маркування вантажів	X/Y
21	Equipment identification number, if containerised	Код контейнера, якщо товари переміщуються в контейнері	X/Y
22	Goods item number	Номер найменування товару	X
23	Commodity code	Код товару за товарною номенклатурою	X
24	Gross mass (kg)	Маса брутто (в кг.)	X/Y
25	UN Dangerous Goods code	Код товару за Номенклатурою ООН для небезпечних вантажів, якщо такі переміщуються	X
26	Seal number	Номер пломби	X/Y
27	Transport charges method of payment code	Транспортні витрати, код способу оплати	X/Y
28	Declaration date	Дата декларування	Y
29	Signature/Authentication	Підпис / Аутентифікація особи, що подає декларацію	Y
30	Other specific circumstance indicator	Інші специфічні обставини	Y
31	Subsequent customs office(-s) of entry code	Код наступної митниці ввезення	Z

Таблиця 3.2

Вимоги до подання короткої ввізної декларації для вантажів що переміщуються поштовими та кур'єрськими відправленнями

№	Name	Найменування	Entry Summary Declaration (ENS)
1	Consignor	Відправник вантажу	X/Y
2	Person lodging the summary declaration	Особа, яка подає коротку декларацію	Y
3	Consignee	Одержувач вантажу	X/Y
4	Carrier	Перевізник	Z
5	Conveyance reference number	Номер перевізного документа	Z
6	Date and time of arrival at first place of arrival in customs territory	Дата і час прибуття в перше місце прибуття на митну територію	Z
7	Country(ies) of routing codes	Код країн за маршрутом руху транспортного засобу	Y
8	Mode of transport at the border	Вид транспорту на кордоні	Z
9	Place of loading	Місце завантаження	Y
10	Place of unloading code	Код місця розвантаження	X/Y
11	Goods description	Опис товарів	X
12	Goods item number	Номер найменування товару	X
13	Commodity code	Код товару за товарною номенклатурою	X
14	Gross mass (kg)	Маса брутто (в кг.)	X/Y
15	UN Dangerous Goods Code	Код товару за Номенклатурою ООН для небезпечних вантажів, якщо такі переміщуються	X
16	Transport charges method of payment code	Транспортні витрати, код способу оплати	X/Y
17	Declaration date	Дата декларування	Y
18	Signature/ Authentication	Підпис / Аутентифікація особи, що подає декларацію	Y
19	Other specific circumstance indicator	Інші специфічні обставини	Y
20	Subsequent customs office(-s) of entry code	Код наступної митниці ввезення	Z

Таблиця 3.3

Вимоги до подання короткої ввізної декларації для вантажів, що переміщуються автомобільним транспортом

№	Name	Найменування	Entry Summary Declaration (ENS)
1	Number of items	Кількість найменувань товарів	Y
2	Unique consignment reference number	Унікальний номер перевезення	X/Y
3	Transport document number	Номер транспортного документа	X/Y
4	Consignor	Відправник вантажу	X/Y
5	Person lodging the summary declaration	Особа, яка подає коротку декларацію	Y
6	Consignee	Одержувач вантажу	X/Y
7	Carrier	Перевізник	Z
8	Identity and nationality of active means of transport crossing the border	Ідентичність і країна походження транспортних засобів, які перетинають кордон	Z
9	First place of arrival code	Код першого місця прибуття на митній території	Z
10	Date and time of arrival at first place of arrival in Customs territory	Дата і час прибуття в перше місце на митній території	Z
11	Countries of routing codes	Код країн за маршрутом руху транспортного засобу	Y
12	Mode of transport at the border	Вид транспорту на кордоні	Z
13	Place of loading	Місце завантаження	X/Y
14	Place of unloading code	Місце розвантаження	X/Y
15	Goods description	Опис товарів	X
16	Type of packages code	Код виду упаковки	X
17	Number of packages	Кількість упаковок	X
18	Equipment identification number if containerised	Код контейнера, якщо товари переміщуються в контейнері	X/Y
19	Goods item number	Номер найменування товару	X
20	Commodity code	Код товару за товарною номенклатурою	X
21	Gross mass (kg)	Маса брутто (в кг.)	X/Y
22	Transport charges method of payment code	Транспортні витрати, код способу оплати	X/Y

Продовження таблиці 3.3

№	Name	Найменування	Entry Summary Declaration (ENS)
23	UN Dangerous Goods Code	Код товару за Номенклатурою ООН для небезпечних вантажів, якщо такі переміщуються	X
24	Seal number	Номер пломби	X/Y
25	Declaration date	Дата декларування	Y
26	Signature/Authentication	Підпис / Аутентифікація особи, що подає декларацію	Y
27	Other specific circumstance indicator	Інші специфічні обставини	Y

Таблиця 3.4

Вимоги до подання короткої ввізної декларації для вантажів, що переміщуються залізничним транспортом

№	Name	Найменування	Entry Summary Declaration (ENS)
1	Number of items	Кількість найменувань товарів	Y
2	Unique consignment reference number	Унікальний номер відправлення	X/Y
3	Transport document number	Номер транспортного документа	X/Y
4	Consignor	Відправник вантажу	X/Y
5	Person lodging the entry summary declaration	Особа, яка подає коротку декларацію	Y
6	Consignee	Одержувач вантажу	X/Y
7	Carrier	Перевізник	Z
8	Identity and nationality of active means of transport crossing the border	Ідентичність і країна походження транспортних засобів, які перетинають кордон	Z
9	Conveyance reference number	Номер перевізного документа	Z
10	First place of arrival code	Код першого місця прибуття на митній території	Z
11	Date and time of arrival at first place of arrival in Customs territory	Дата і час прибуття в перше місце на митній території	Z
12	Countries of routing codes	Код країн за маршрутом руху транспортного засобу	Y
13	Mode of transport at the border	Вид транспорту на кордоні	Z
14	Place of loading	Місце завантаження	X/Y
15	Place of unloading code	Місце розвантаження	X/Y
16	Goods description	Опис товарів	X

Продовження таблиці 3.4

№	Name	Найменування	Entry Summary Declaration (ENS)
17	Type of packages code	Код виду упаковки	X
18	Number of packages	Кількість упаковок	X
19	Equipment identification number, if containerised	Код контейнера, якщо товари переміщуються в контейнері	X/Y
20	Goods item number	Номер найменування товару	X
21	Commodity code	Код товару за товарною номенклатурою	X
22	Gross mass (kg)	Маса брутто (в кг.)	X/Y
23	Transport charges method of payment code	Транспортні витрати, код способу оплати	X/Y
24	UN Dangerous Goods Code	Код товару за Номенклатурою ООН для небезпечних вантажів, якщо такі переміщуються	X
25	Seal number	Номер пломби	X/Y
26	Declaration date	Дата декларування	Y
27	Signature/Authentication	Підпис / Аутентифікація особи, що подає декларацію	Y
28	Other specific circumstance indicator	Інші специфічні обставини	Y

У випадку, коли суб'єкт ЗЕД є УЕО, то подана ним ENS повинна містити відомості, наведені у табл. 3.5.

Таблиця 3.5

Вимоги до подання короткої ввізної декларації для вантажів що переміщуються уповноваженими економічними операторами

№	Name	Найменування	Entry Summary Declaration (ENS)
1	Unique consignment reference number	Унікальний номер партії відправлення	X/Y
2	Transport document number	Номер транспортного документа, відповідно до якого перевозяться товари (CMR та ін.)	X/Y
3	Consignor	Відправник вантажу	X/Y
4	Person lodging the summary declaration	Особа, яка подає коротку ввізну декларацію (ENS)	Y
5	Consignee	Одержувач вантажу	X/Y
6	Carrier	Перевізник	Z
7	Notify party	Попереднє повідомлення про прибуття	X/Y

Продовження таблиці 3.5

№	Name	Найменування	Entry Summary Declaration (ENS)
8	Identity and nationality of active means of transport crossing the border	Ідентичність і країна походження транспортних засобів, які перетинають кордон	Z
9	Conveyance reference numbe	Номер перевізного документа	Z
10	First place of arrival code	Код першого місця прибуття на митній території	Z
11	Date and time of arrival at first place of arrival in Customs territory	Дата і час прибуття в перше місце прибуття на митну територію	Z
12	Country(ies) of routing codes	Код країн за маршрутом руху транспортного засобу	Y
13	Mode of transport at the border	Вид транспорту на кордоні	Z
14	Place of loading	Місце завантаження	X/Y
15	Goods description	Опис товарів	X
16	Number of packages	Кількість упаковок	X
17	Equipment identification number, if containerised	Код контейнера, якщо товари переміщуються в контейнері	X/Y
18	Goods item number	Номер найменування товару	X
19	Commodity code	Код товару за товарною номенклатурою	X
20	Declaration date	Дата декларування	Y
21	Signature/Authenticatin	Підпис/Аутентифікація особи, що подає декларацію	Y
22	Other specific circumstance indicator	Інші специфічні умови	Y
23	Subsequent customs office(-s) of entry code	Код наступної митниці (митниць) місця ввезення товарів на митну територію (митниця призначення)	Z

Якщо митна декларація, використовується в якості короткої декларації, то вона повинна містити відомості необхідні для здійснення конкретних митних процедур, які зазначено в табл. 3.6.

Таблиця 3.6

Відомості відповідно до типу митних спрощень

№	Name	Найменування	Спрощена експортна декларація	Неповна імпортна декларація
1	Declaration	Декларація	Y	Y
2	Number of items	Кількість найменувань товарів	Y	Y
3	Unique consignment reference number	Унікальний номер перевезення	X	X
4	Transport document number	Номер транспортного документа	X/Y	X/Y
5	Consignor/exporter	Вантажовідправник / експортер	X/Y	
6	Consignee	Одержувач вантажу		X/Y
7	Declarant/representative	Декларант / представник	Y	Y
8	Declarant/representative status code	Декларант / код представника	Y	Y
9	Currency code	Код валюти		X
10	Customs office of exit	Митниця виїзду	Y	
11	Goods description	Опис товарів	X	X
12	Type of packages (code)	Тип упаковки (код)	X	X
13	Number of packages	Кількість упаковок	X	X
14	Shipping marks	Маркування	X/Y	X/Y
15	Equipment identification number, if containerised	Ідентифікаційний код обладнання, якщо контейнерне перевезення		X/Y
16	Goods item number	Номер найменування товару	X	X
17	Commodity code	Код товару за товарною номенклатурою	X	X
18	Gross mass (kg)	Маса брутто (в кг.)		X
19	Procedure	Процедура	X	X
20	Net mass (kg)	Маса нетто (в кг.)	X	X
21	Item amount	Кількість товару		X
22	Reference number for entry into the declarant's records	Номер документу для спрощених процедур	X	X
23	Number of the authorisation	Номер авторизації	X	X
24	Additional information	Додаткова інформація		X
25	Declaration date	Дата декларування	Y	Y
26	Signature/Authentication	Підпис / Аутентифікація	Y	Y

Як уже зазначалось, Додаток 9 TDA EU містить деталізовані пояснення щодо заповнення основних граф ENS, які наведемо нижче.

Декларація (англ. Declaration) – у даній графі вводиться код, який передбачено Додатком D1 для SAD Box 1, 1-го і 2-го підрозділу.

Кількість найменувань товарів (англ. Number of items) – загальна кількість найменувань товарів, які заявляються в декларації [Ref.: SAD Box 5].

Унікальний номер перевезення (англ. Unique consignment reference number) – унікальний номер перевезення присвоюється товарам, які призначенні для імпорту чи експорту. Для цього може бути використано кодування ВМО (ISO15459) або еквівалентне йому.

Коротка декларація: вона є альтернативою транспортним документам, якщо такі відсутні.

Спрощені процедури: інформація може бути надана при наявності.

Даний елемент забезпечує зв'язок з іншими корисними джерелами інформації [Ref.: SAD Box 7].

Номер транспортного документа (англ. Transport document number) – номер транспортного документа на основі якого здійснюється перевезення вантажів на або з митної території. У випадку, якщо особа, подає коротку ввізну декларацію (ENS), дані якої відрізняються від транспортних документів перевізника, необхідним є подання номера транспортного документа перевізника.

Він включає в себе код типу транспортного документа, як це передбачено в додатку D1, за яким слід ідентифікувати номер відповідного документа.

Цей елемент є альтернативою унікальному номеру відправки (англ. Unique consignment reference number, UCR) та забезпечує зв'язок з іншими корисними джерелами інформації.

Короткі вивізні декларації суден та літаків: рахунок-фактура або навантажувальний лист.

Короткі ввізні декларації при автомобільних перевезеннях: ця інформація повинна бути надана в повній мірі і може включати в себе посилання на книжки МДП та CMR.

Відправник вантажу (англ. Consignor) – вказується відправник вантажу, як це передбачено в контракті замовником перевезення.

Коротка вивізна декларація: ця інформація повинна бути надана, якщо вона відрізняється від тієї, яка подана в короткій декларації. Ця інформація приймає форму номера вантажовідправника EORI, коли цей номер доступний для особи, яка подає декларацію. У разі, якщо відомості, необхідні для короткої вивізної декларації включені в митній декларації відповідно до статті 263(3) (a) CC EU та до статті 162 TDA EU, ця інформація відповідає пункту «Вантажовідправник / експортер» цієї митної декларації.

Отже, ввізна коротка декларація – відомості про найменування, кількість, маркування та вагу товарів, які перевозяться, відомості про особу, яка подає коротку ввізну декларацію, транспортні засоби, якими перевозяться товари, місця завантаження, прибуття та вивантаження товарів, відомості про товаросупровідні документи, відомості про маршрут транспортування, відправника, перевізника і отримувача товарів та ін. Дані, які містяться в короткій ввізній декларації, необхідні для здійснення базового аналізу ризиків щодо охорони і безпеки та проведення митного контролю.

В країнах, де надаються спрощення в рамках партнерської програми визнаної ЄС, ця інформація може приймати форму унікального ідентифікаційного номера третьої країни, який був наданий в розпорядження ЄС третьою країною. Цей номер може бути використано, при його наявності, особою, яка подає зведену декларацію. Структура коду має наступний вигляд (табл. 3.7).

Таблиця 3.7

Формат унікального ідентифікаційного коду

Поле	Зміст	Тип поля	Формат	Приклади
1	Ідентифікатор третьої країни (альфа-2 код країни ISO) *(англ. Identifier of the third country (ISO alpha 2 country code)*	алфавітний 2	a2	US JP CH
2	Унікальний ідентифікаційний номер в третій країні *(англ. Unique identification number in a third country)*	Буквено-цифровий до 15	An.15	1234567890ABCDE AbCd9875F pt20130101aa

Наприклад,

– «US1234567890ABCDE» для вантажовідправника в США (код країни: США), унікальний ідентифікаційний номер якого 1234567890ABCDE;

– «JPAbCd9875F» для вантажовідправника в Японії (код країни: JP), унікальний ідентифікаційний номер якого AbCd9875F;

– «CHpt20130101aa» для вантажовідправника в Швейцарії (код країни: CH), унікальний ідентифікаційний номер якого pt20130101aa.

Ідентифікатор третьої країни: літерні коди ЄС для країн і територій на основі ISO alpha 2 codes (a2), оскільки вони сумісні з кодами країн, встановлених відповідно до статті 5(2) Регламенту (ЕС) № 471/2009 Європейського парламенту та Ради від 06.05.2009 за статистикою Товариства, що стосуються зовнішньої торгівлі з країнами , які не є членами і скасовує постанову Ради (ЄС) № 1172/95.

Коли зазначається вантажовідправником номер EORI або вантажовідправником третьої країни унікальний ідентифікаційний номер, то його ім'я та адреса не повинна зазначатися.

Коротка ввізна декларація: ця інформація приймає форму номера вантажовідправника EORI, коли цей номер доступний для особи, яка подає декларацію.

Якщо номер EORI вантажовідправника не доступний, то має бути зазначено повне найменування та адреса відправника вантажу.

В країнах, де надаються спрощення в рамках партнерської програми визнаної ЄС, ця інформація може приймати форму унікального ідентифікаційного номера третьої країни, який був наданий в розпорядження ЄС третьою країною. Цей номер може бути використано, при його наявності, особою, яка подає зведену декларацію.

Структура цього номера відповідає структурі, яка зазначена вище.

Коли зазначається вантажовідправником номер EORI або вантажовідправником третьої країни унікальний ідентифікаційний номер, то його ім'я та адреса не повинна зазначатися.

Вантажовідправник / експортер (Consignor/exporter) – наводиться сторона, яка заповнює або від імені якої заповнено експортну декларація і хто є власником товарів або має аналогічне право розпоряджатися ними в той час, коли декларація прийнята.

Зазначається номер EORI, згаданий в статті 1 (18) DR EU. У разі, якщо вантажовідправник / експортер не має номера EORI, митна адміністрація може призначити йому спеціальний номер для відповідної декларації [Ref.: SAD Box 2].

Особа, яка подає коротку декларацію (англ. Person lodging the summary declaration) – ця інформація необхідна для ідентифікації особи, відповідальної за подання короткої декларації.

Коротка ввізна декларація: одна з осіб, зазначених у статті 1 (18) DR EU.

Коротка вивізна декларація: партія визначена в статті 271 (2) CC EU. Ця інформація не може бути надана, коли відповідно до статті 263 (1) CC EU, товари супроводжуються митною декларацією.

Примітка: ця інформація необхідна для ідентифікації особи, відповідальної за подання декларації.

Одержувач вантажу (англ. Consignee) – сторона, для якої товари призначені.

Коротка ввізна декларація: цей елемент повинен бути зазначений, якщо одержувач вантажу відрізняється від особи, яка подає декларацію. У разі, якщо товари перевозяться під оборотний коносамент, «на замовлення бланковим індосаментом», вантажоодержувач невідомий і його відомості повинні бути замінені кодом 10600 (табл. 3.8).

Таблиця 3.8

Відомості щодо одержувача вантажу

Правові основи	Суб'єкт	Група	Код
Додаток A TDA EU	Ситуації, коли товари перевозяться під оборотний коносамент, який «на замовлення бланковим індосаментом», вантажоодержувач невідомий.	44	10600

Декларант / представник (англ. Declarant/representative) – інформація є необхідною, якщо особа декларанта відрізняється від особи вантажовідправника / експортера при експорті / вантажоодержувача при імпорті й, як правило, приймає форму номера EORI декларанта / представника [Ref.: SAD Box 14].

Декларант / код представника (англ. Declarant/representative status cod) – код, що представляє декларанта або статус представника. Коди для використання передбачені в Додатку D1 for Box 14 of the SAD.

Перевізник (англ. Carrier) – вказується сторона, яка транспортує товар при в'їзді на митну територію. Ця інформація повинна бути надана, якщо вона відрізняється від особи, яка подає декларацію.

Ця інформація не передбачена, якщо подається особою, яка подає декларацію, за винятком випадків, спрощення в рамках партнерської програми третіх країн, визнаних ЄС. В цьому випадку, може надаватись інформація у формі унікального ідентифікаційного номера третьої країни, який був наданий в розпорядження ЄС третьою країною. Структура цього коду вищезазначена.

Якщо ця інформація відрізняється від особи, яка подає коротку ввізну декларацію, то ця інформація приймає форму повного імені та адреси перевізника.

Вона приймає форму коду EORI або унікального ідентифікаційного номера третьої країни:

– якщо особа, яка подає зведену декларацію має такий номер і / або;

– де задіяний морський, річковий чи повітряний транспорт.

Вона приймає форму коду EORI, якщо перевізник має доступ до митної системи відповідно до статті 185 (3) чи статті 187 (2) IR EU.

Якщо подається код EORI або унікальний ідентифікаційний номер третьої країни, то ім'я та адреса перевізника не зазначається.

Попереднє повідомлення про прибуття (англ. Notify party) – вказується сторона, яка повідомила про прибуття товару. Ця інформація повинна бути надана, у випадках коли це можливо. Інформація має форму коду EORI щоразу, коли цей номер доступний для особи, яка подає зведену декларацію. Якщо код EORI не доступний, то потрібно вказати повне найменування та адреса доставки партії.

В країнах, де надаються спрощення в рамках партнерської програми визнаної ЄС, ця інформація може приймати форму унікального ідентифікаційного номера третьої країни, який був наданий в розпорядження ЄС третьою країною. Цей номер може бути використано, при його наявності, особою, яка подає зведену декларацію. Структура цього коду вищезазначена.

Якщо подається код EORI або унікальний ідентифікаційний номер третьої країни, то ім'я та адреса перевізника не зазначається.

Коротка ввізна декларація:: у разі, якщо товари перевозяться на умовах оборотний коносамент, «на замовлення бланковим індосаментом», вантажоодержувач не наводиться – вводиться код 10600, повинно бути здійснено попереднє повідомлення.

Ідентичність і країна походження транспортних засобів, які перетинають кордон (англ. Identity and nationality of active means of transport crossing the border) – зазначення такої інформації передбачено Додатком C1 for SAD box 18 й може використовуватись для ідентифікації транспортних засобів. Коди, зазначені в Додатку D1 for SAD box 21 можуть бути використаний для країн, де ця інформація ще не включена для ідентифікації.

Морський і річковий вид транспорту: ідентифікаційний номер судна (IMO) або унікальний європейський ідентифікаційний номер судна (ENI).

Залізничний вид транспорту: інформація не подається.

Залізничний вид транспорту: повинен бути наданий номер вагона.

Ідентифікація транспортних засобів, які перетинають кордон (англ. Identification of means of transport crossing the border) – інформація передбачає подання ідентифікаційного номера судна (IMO), код ENI або номер рейсу IATA для морського, внутрішнього річкового та повітряного транспорту відповідно.

Номер перевізного документа (англ. Conveyance reference number) – ідентифікація маршруту, що передбачає визначення виду транспорту, номер поїздки, номер польоту, номер рейсу, якщо це може бути визначено.

Залізничний транспорт: повинен бути наданий номер потяга. Цей елемент даних повинен бути вказаний в разі змішаних перевезень, де це може бути визначено.

Код першого місця прибуття на митній території (англ. First place of arrival code) – ідентифікація першого місця прибуття на митну територію. Для морських видів транспорту це буде код порту, для авіаційних – код аеропорту, для автомобільних – митного посту на кордоні. Код формується за схемою: UN / LOCODE (any..5) + національний код (an..6).

Дорожні та залізничні види транспорту: код повинен формуватися за схемою передбаченою в Додатку D1 TDA EU.

Код першого місця прибуття (англ. First place of arrival code) – зазначається код першої фактичної прикордонної митниці прибуття.

Код фактичного першого місця прибуття (англ. Actual first place of arrival code) – зазначається код першої митниці в'їзду.

Код країни заявленого першого місця в'їзду (англ. Country code of the declared first office of entry) – зазначаються коди, передбачені в Додатку D1 for SAD 2.

Дата і час прибуття в перше місце прибуття на митну територію (англ. Date and time of arrival at first place of arrival in Customs territory) – наводиться дата і час / запланована дата і час прибуття транспортного засобу в перший аеропорт (для авіаційного транспорту), в пункт пропуску (для автомобільного транспорту), в порт (для морського транспорту). Має бути передбачено місцевий час першого місця прибуття на митну територію.

Код країн за маршрутом руху транспортного засобу (англ. Country(ies) of routing codes) – ідентифікація в хронологічному порядку країн, через які переміщуються товари від країни відправлення до країни кінцевого пункту призначення. Коди, які мають бути використані для позначення країн за маршрутом руху передбачені в додатку 38 Митного кодексу ЄС.

Коротка вивізна декларація для поштових та експрес відправлень: зазначається лише код країни кінцевого призначення товарів.

Коротка ввізна декларація для поштових та експрес відправлень: зазначається лише код країни відправлення товарів.

Код валюти (англ. Currency code) - зазначається код валюти в якій був складений комерційний рахунок-фактура, передбачений в Додатку D1 for SAD 22.

Ця інформація використовується в поєднанні з відомостями про кількість товару, оскільки є необхідною для розрахунку імпортних мит.

Держави-члени Співтовариства можуть відмовитися від виконання цієї вимоги під час подання спрощених декларацій і здійснення процедур митного очищення при імпорті, оскільки дані відомості наводяться у додатковій декларації [Ref.: SAD Boxes 22 and 44].

Вид транспорту на кордоні (англ. Mode of transport at the border).

Коротка ввізна декларація: зазначається вид транспортного засобу, в якому товари, як очікується, будуть ввезені на митну територію ЄС. У разі комбінованих перевезень, застосовуються правила пояснювальної записки Додатку C1 for SAD 21.

Коди 1, 2, 3, 4, 7, 8 або 9 використовуються згідно Додатку D1 for SAD 25 [Ref.: SAD box 25].

Код митниці вивезення (англ. Customs office of exit) – код, передбачений в Додатку D1 for SAD 29 для митниці виїзду, відповідно до статті 793 (2) Митного кодексу ЄС.

Коротка вивізна декларація для поштових та експрес відправлень: не надається за умови, що дані можуть бути отримані автоматично, а також з інших джерел інформації наданих продавцем.

Розташування товарів (англ. Location of goods) – вказується місце, де можна оглянути товар [Ref.: SAD Box 30].

Місце завантаження (англ. Place of loading) – вказується назва морського порту, аеропорту, вантажного терміналу, залізничної станції або іншого місця, де відбувається завантаження товару на транспортний засіб, яким безпосередньо здійснюватиметься його перевезення та країна.

У випадку поштових та експрес – відправлень даний елемент у короткій ввізній декларації не зазначається за умови, що він може бути автоматично введений на підставі інших супровідних документів.

При автомобільних та залізничних перевезеннях у даній графі може вказуватись місце, де товари були завантажені відповідно до транспортного договору або ж митний орган відправлення МДП.

Місце розвантаження (англ. Place of unloading) – наводиться назва морського порту, аеропорту, вантажного терміналу, залізничної станції або іншого місця, де товари вивантажуються із транспортного засобу, що використовувався для їх перевезення та країна, де це відбуватиметься.

У випадку автомобільних та залізничних перевезень – де цей елемент недоступний, повинно бути вказано географічну назву, що дає максимально точне уявлення про його розташування.

Опис товарів (англ. Goods description)

У короткій ввізній декларації: наводиться опис товару, за допомогою якого його можна ідентифікувати. У випадках, коли наводиться код товару, дана інформація не надається.

За умови наявності спрощених процедур цей опис використовується, здебільшого, для тарифних цілей [Ref.: SAD Box 31].

Тип упаковки (код) (англ. Type of packages (code)) – наводиться тип (код) пакування, як це передбачено у Додатку D1 for SAD 31.

Кількість упаковок (англ. Number of packages) – вказується кількість одиниць товару, упакованих таким чином, що вони не можуть бути розділені або кількість не упакованих частин. Ця інформація не надається, якщо товари транспортуються великими партіями [Ref.: SAD Box 31].

Маркування вантажів (англ. Shipping marks) – опис у довільній формі знаків та цифр, що вказуються на транспортних одиницях або пакетах. Ця інформація надається тільки для упакованих товарів. При контейнерних перевезеннях номер контейнера може замінити відвантажувальне маркування. Унікальний номер перевезення або інформація із транспортних документів дозволяє ідентифікувати всі пакети (одиниці) в партії та може замінити маркувальні знаки [Ref.: SAD Box 31].

Код контейнера, якщо товари переміщуються в контейнері (англ. Equipment identification number, if containerized) – знаки (літери і / або цифри), які ідентифікують контейнер [Ref.: SAD Box 31].

Номер найменування товару (англ. Goods item number) – номер кожної позиції товару в загальному обсязі перевезення, що міститься у декларації. Використовується лише у тому випадку, коли перевозиться більше, ніж одна товарна позиція. Варто зазначити, що цей елемент генерується автоматично за допомогою комп'ютерних систем та допомагає ідентифікувати товари у декларації [Ref.: SAD Box 32].

Код товару за товарною номенклатурою (англ. Commodity code) – кодовий номер, що характеризує товар.

У короткій ввізній декларації: вказується перші чотири цифри коду CN. Дана інформація не є обов'язковою, якщо у декларації уже міститься опис товару.

У випадку застосування митних спрощень щодо імпорту у цій графі зазначається 10 – значний код TARIC, а при застосуванні

спрощень щодо експорту – 8 – значний код TARIC. Трейдери можуть доповнити цю інформацію, в разі необхідності, додатковими кодами TARIC. Проте, країни – члени ЄС можуть відмовитись від надання та отримання такої інформації, оскільки вона є елементом додаткової декларації, яка подається у законодавчо визначені терміни [Ref.: SAD Box 33].

Маса брутто (кг) (англ. Gross mass (kg)) – вказується вага (маса) товарів разом із упаковкою, але без допоміжного обладнання перевізника.

У випадку спрощеної імпортної процедури ця інформація надається лише у випадку, коли вона є необхідною для розрахунку імпортних мит. Проте, країни-члени ЄС можуть відмовитись від цієї вимоги для спрощених декларацій, оскільки дана інформація міститься у додатковій декларації, що подається у законодавчо визначені терміни [Ref.: SAD Box 35].

Процедура (англ. Procedure) – наводиться код процедури відповідно до Додатку D1 for SAD 37. Проте, країни-члени ЄС можуть відмовитись від цієї вимоги для спрощених декларацій, оскільки дана інформація міститься у додатковій декларації, що подається у законодавчо визначені терміни.

Маса нетто (кг) (англ. Net mass (kg)) – вага товарів без будь-якої упаковки. Проте, країни-члени ЄС можуть відмовитись від цієї вимоги для спрощених декларацій, оскільки, дана інформація міститься у додатковій декларації, що подається у законодавчо визначені терміни [Ref.: SAD Box 38].

Кількість товару (англ. Item amount) – вартість задекларованих товарів. Дана інформація використовується в поєднанні з графою «код валюти» для розрахунку імпортних мит. Проте, країни-члени ЄС можуть відмовитись від цієї вимоги для спрощених декларацій, оскільки, дана інформація міститься у додатковій декларації, що подається у законодавчо визначені терміни [Ref.: SAD Box 38].

Номер документу для спрощених процедур (англ. Reference number for simplified procedures) – це довідковий номер запису, що використовується для спрощених процедур, описаних у ст.ст. 266 і 285а Митного кодексу ЄС.

Додаткова інформація (англ. Additional information) – вводиться код 10100 для випадків, передбачених п.1ст. 2 Регламенту №1147/20024 [Ref.: SAD Box 44].

Номер авторизації (англ. Number of the authorization) – наводиться номер дозволу на спрощення процедур. Держави-члени можуть відмовитись від цієї вимоги за умови автоматичного заповнення цієї графи з інших елементів декларації чи супровідних документів.

Код товару за Номенклатурою ООН для небезпечних вантажів, якщо такі переміщуються (англ. UN Dangerous Goods code) – ідентифікатор Організації об'єднаних націй, унікальний серійний номер (n4), який присвоюється ООН для речовин і виробів, що включені до списку небезпечних. Заповнюється у випадку перевезення таких товарів.

Номер пломби *(англ. Seal number)* – ідентифікаційні номери пломб на транспортному засобі.

Транспортні витрати, код способу оплати *(англ. Transport charges method of payment code)* – використовувати наступні коди:

A – платіж готівкою;

B – оплата кредитною карткою;

C – оплата за допомогою чека;

D – інше (прямий дебет рахунку грошових коштів);

H – електронний переказ;

Y – рахунок;

Z – без передоплати.

Ця інформація надається лише у випадку здійснення таких витрат.

Дата декларування *(англ. Declaration date)* – вказується дата складання декларації (її перевірки на достовірність наведеної інформації). Для процедур, оформлених відповідно до ст. 182 CC EU, це дата в'їзду [Ref.: SAD Box 54].

Підпис / Аутентифікація особи, що подає *декларацію (англ Signature / Authentication)* – електронний підпис суб'єкта декларування [Ref.: SAD Box 54].

Інші специфічні обставини *(англ. Other specific circumstance indicator)* – коди елементів, що описують інші обставини, що мають суттєвий вплив на здійснення зовнішньоекономічних операцій.

A – поштові та експрес – відправлення;

B – морські та повітряні перевезення;

C – автомобільні перевезення;

D – залізничні перевезення;

E – уповноважені економічні оператори.

Цей елемент даних є необхідним за умови наявності певних преференцій від специфічних обставин. Дану графу не заповнюють, якщо аналогічна інформація може бути отримана з інших документів, що подаються при оформленні товарів.

Коротка ввізна декларація подається виключно у електронному вигляді за використання Системи контролю імпорту (ICS) або Нової комп'ютеризованої транзитної системи (NCTS). Зазначена система використовується у випадку, коли дані подаються разом із транзитною декларацією або електронною книжкою МДП (TIR carnet). До того ж, у кожній країні сформована своя система подання попередньої інформації та існує власна система збору даних. Незважаючи на ефективність застосування такого інформаційного інструменту, як короткої ввізної декларації, експерти у сфері здійснення митної справи зазначають, що дана технологія повною мірою функціонує у 4 країнах: Німеччині, Польщі, Литві та Латвії. У Литві, заповнення короткої ввізної декларації не є обов'язковим, замість неї може бути подано транзитну декларацію, у Польщі ж її заповнення є обов'язковим. Окрім того, в Німеччині функціонують інформаційні оператори, тоді, як у Литві, Латвії та Польщі, таких організацій немає, там інформаційний обмін здійснюється виключно через сервери митних служб.

Відповідальність за подання декларації несе перевізник, тобто особа, відповідальна за перевезення вантажу на території ЄС. Однак, перевізник має право укласти договір із будь-якою особою (довірена особа, представник, брокер або отримувач товару), яка має доступ до системи електронного декларування відповідної країни-учасниці ЄС. Окрім того, варто зазначити, що подання короткої ввізної декларації не перевізником, а іншою особою не знімає відповідальності з перевізника. Перевізник повинен переконатися, що коротка ввізна декларація була подана в установлений термін та містить усю необхідну інформацію.

Основною вимогою митного законодавства ЄС є те, що ввізна декларація подається відразу у повному обсязі та містить достовірну інформацію, проте, й напрацьовано механізм внесення змін та коригування її змісту. Митне законодавство ЄС не встановлює жорстких обмежень щодо коригування короткої ввізної декларації. Однак, із юридичної точки зору, зміни не можуть стосуватись таких аспектів, як: інформація про особу, що подає таку декларацію, його представника та перший пункт ввезення на митній території ЄС, оскільки, це створює суттєві технічні складнощі. При цьому, варто зазначити, що термін, визначений для друку короткої ввізної декларації не враховує часу, витраченого на коригування відомостей.

Митні органи на основі короткої ввізної декларації здійснюють аналіз ризиків. Якщо в поданий документ вносяться зміни, то після цього процедура аналізу ризиків стосовно відкоригованої декларації здійснюється повторно. На час випуску товарів внесення змін у короткій ввізній декларації впливає лише у тому випадку, коли вони були здійсненні у дуже короткий термін до ввезення товарів й митним органам потрібен додатковий час для процедури аналізу ризиків.

Коригування відомостей, що містяться у короткій ввізній декларації не допускається у наступних випадках:

– особа, що подала коротку ввізну декларацію була проінформована митними органами про обов'язковий фізичний огляд товарів, що перевозяться;

– митними органами встановлено, що відомості в декларації є недостовірними;

– митні органи надали дозвіл на ввезення товарів із місць їх представлення.

Відповідно до вимог митного законодавства ЄС митний орган ввезення може не вимагати подання короткої ввізної декларації, лише у випадку представлення повної електронної митної декларації, що містить всі необхідні дані, передбачені короткою ввізною декларацією. При цьому, якщо товари, що представлені митним органам не зазначались у короткій ввізній декларації (і не входять до переліку тих, що не потребують подання) – ввізна коротка декларація повинна бути негайно подана особою, що ввозить товари або яка несе відповідальність за перевезення товарів до митної зони ЄС.

Виконавчим розпорядженням СС EU передбачено перелік товарів, на які коротка ввізна декларація не подається, а саме:

1) листи, листівки, видруки у тому числі ті, що пересилаються на електронних носіях;

2) товари, що перевозяться відповідно до положень Світової Поштової Конвенції;

3) товари, що знаходяться в особистому багажі подорожуючих;

4) товари, для яких допускається митне декларування в усній формі (за винятком тих, що перевозяться на основі договору перевезення рухомого майна домашнього господарства, палетів, контейнерів, автомобільних, залізничних, повітряних, морських транспортних засобів);

5) товари, охоплені митними деклараціями здійсненими із застосуванням іншої форми, ніж письмова і усна (за винятком перевезених на основі договору про перевезення рухомого майна домашнього господарства, палетів, контейнерів, автомобільних, залізничних, повітряних, морських транспортних засобів).

6) товари, що транспортуються на основі формуляра 302;

7) товари, що перевозяться на борту кораблів регулярних сполучень, що володіють свідоцтвом дозволу та товари, що перевозяться на кораблях і літаках, що переміщаються між портами та аеродромами ЄС без зупинок в інших портах поза митною зоною ЄС;

8) пересилання товарів, реальна вартість яких не перевищує 22 євро за умови, що митні органи, спільно з підприємцем, приймуть проведення аналізу ризиків з використанням інформації, що міститься у системі, яку використовує підприємець або наданих цією системою;

9) товари, охоплені карнетами ATA і CPD.

Відповідно до митного законодавства ЄС коротка ввізна декларація подається митному органу ввезення – митниці, до якої належить негайно перевезти товари, що ввозяться до митної зони ЄС і в якому вони пройдуть відповідний контроль в'їзду, що ґрунтується на оцінюванні ризиків. Досить часто роль митного органу ввезення виконує прикордонний орган. Коротка ввізна декларація надсилається лише до першого митного органу ввезення (у випадку, коли транспортний засіб не зайде до порту, розташованого в третій кра-

їні, переміщуючись між першим і черговими митними органами ввезення), а у наступному порту ввезення необхідним є лише представлення товарів митним органам. У короткій ввізній декларації декларуються усі товари, які знаходяться на транспортному засобі (не тільки ті, що будуть ввезені до митної зони ЄС через перший митний орган ввезення) (табл. 3.9).

Таблиця 3.9

Узагальнені вимоги до подання короткої ввізної декларації для вантажів, що переміщуються УЕО із зазначенням відповідних граф митної декларації

№	Name	Box SAD Annex 9 TDA EU	Найменування	Відповідна графа митної декларації	ENS-УЕО
1	Unique consignment reference number	(WCO (ISO15459)) 7	Унікальний номер партії відправлення		X/Y
2	Transport document number		Номер транспортного документа, відповідно до якого перевозяться товари (CMR та ін.)	(44)	X/Y
3	Consignor	2	Відправник вантажу	2	X/Y
4	Person lodging the summary declaration	14	Особа, яка подає коротку ввізну декларацію (ENS)	14	Y
5	Consignee	8	Одержувач вантажу	8	X/Y
6	Carrier		Перевізник		Z
7	Notify party		Попереднє повідомлення про прибуття		X/Y
8	Identity and nationality of active means of transport crossing the border	18, 21	Ідентичність і країна походження транспортних засобів, які перетинають кордон	18, 21	Z
9	Conveyance reference numbe		Номер перевізного документа		Z
10	First place of arrival code	29	Код першого місця прибуття на митній території	29	Z
11	Date and time of arrival at first place of arrival in Customs territory		Дата і час прибуття в перше місце прибуття на митну територію		Z
12	Country(ies) of routing codes		Код країн за маршрутом руху транспортного засобу	Частково 11, 15	Y

Продовження таблиці 3.9

№	Name	Box SAD Annex 9 TDA EU	Найменування	Відповідна графа митної декларації	ENS-УЕО
13	Mode of transport at the border	21, 25	Вид транспорту на кордоні	25	Z
14	Place of loading	27	Місце завантаження	27	X/Y
15	Goods description	31	Опис товарів	(31)	X
16	Number of packages	31	Кількість упаковок	6	X
17	Equipment identification number, if containerised	31	Код контейнера, якщо товари переміщуються в контейнері	(31)	X/Y
18	Goods item number	32	Номер найменування товару	32	X
19	Commodity code	33	Код товару за товарною номенклатурою	33	X
20	Declaration date	54	Дата декларування	54	Y
21	Signature/ Authenticatin	54	Підпис/Аутентифікація особи, що подає декларацію	54	Y
22	Other specific circumstance indicator		Інші специфічні умови		Y
23	Subsequent customs office(-s) of entry code	29	Код наступної митниці (митниць) місця ввезення товарів на митну територію (митниця призначення)		Z

Для подання короткої ввізної декларації учаснику митних правовідносин необхідно підключитися до системи електронного декларування. А для того, щоб стати її користувачем необхідно укласти договір з митною службою та подати заяву й отримати електронний підпис. Важливим є й те, що для укладання договору про підключення до системи електронного декларування необхідно бути зареєстрованою юридичною особою країни-члена ЄС, або ж співпрацювати із партнером на території ЄС, який уже підключений до цієї системи й зможе подати коротку ввізну декларацію, завірену власним електронним підписом.

Таким чином, спрощення митних процедур для власників сертифіката УЕО (варіанти: «охорона, безпека» або «митні спрощення/ охорона, безпека») передбачають:

1. Менша кількість даних, які потрібно подавати в повідомлені, що надсилається суб'єктом ЗЕД, що містить дані короткої ввізної декларації, тобто УЕО мають можливість подавати коротку ввізну декларацію з меншою кількістю необхідних даних визначених відповідними таблицями TDA EU. Щоб скористатися такими спрощеннями і вказувати меншу кількість даних в повідомленні, суб'єкт ЗЕД повинен вказати символ «Е» в поле цього повідомлення «Код спеціальних обставин».

Дані спрощення можуть використовуватися при дотриманні наступних умов:

– власником сертифікату УЕО є особа, яка подає коротку ввізну декларацію, і всі одержувачі, зареєстровані в ENS;

– якщо ENS подає представник, то власником сертифіката УЕО повинен бути цей представник, а також всі одержувачі, зареєстровані в ENS.

Враховуючи факт, що митні органи перевіряють в базі EORI належність суб'єкта до УЕО, необхідно обов'язково вказати номер EORI цього суб'єкта. Крім цього, в повідомленні про коротку ввізну декларацію слід додатково вписати (в розділі IE315/ввізна декларація/товар/необхідний документ) відповідний код, який характеризує вид сертифікату УЕО в даній ввізній операції, а потім вказати номер сертифіката АЕО. Коди, про які йдеться вище:

Y023 – одержувач;

Y024 – особа, яка подає коротку ввізну декларацію;

Y025 – представник.

Приклад запису: Y023PLAEOF440000080001.

2. Менша кількість фізичних перевірок та перевірок документів, а також пріоритетний порядок проведення контролю – УЕО піддаються меншій кількості фізичних перевірок та перевірок документів, ніж інші підприємці. Якщо, вантаж, що належить такому суб'єкту ЗЕД, за результатами аналізу ризику підпадає під поглиблений контроль, митні органи будуть його здійснювати в пріоритетному порядку.

3. Можливість заздалегідь отримати повідомлення про те, що вантаж підлягає митному контролю – суб'єкту, який надіслав повідомлення і є власником одного з описаних вище сертифікатів УЕО, може бути надіслано повідомлення з інформацією про те, що

вантаж обраний для проведення поглибленого контролю. Це повідомлення може надсилається до прибуття товару на митну територію ЄС, причому це буде можливо, тільки якщо, на думку митного органу, факт надсилання такого повідомлення не перешкодить проведенню митного контролю.

Якщо повідомлення з інформацією про вибір вантажу для поглибленого контролю не буде надіслано, то це не означає, що митний орган не може виконати такий контроль. Митний орган має право здійснити фізичний митний контроль, навіть якщо підприємець, який має сертифікат УЕО, не буде заздалегідь повідомлений про намір його здійснити.

Якщо суб'єкт ЗЕД не хоче або не може скористатися спрощеними митними процедурами щодо можливості декларування меншої кількості даних, однак хоче скористатися спрощеннями, про які йдеться у вищезазначених підпунктах 2 та 3, то він має можливість в спрощеній ввізній декларації послатися на статус УЕО, вписуючи в розділі «IE315/Ввізна декларація/Товар/Необхідний документ» відповідний код, що відповідає власнику сертифікату УЕО в даній ввізній операції, а потім вказати номер сертифіката УЕО. Коди, про які йдеться вище:

Y022 – Відправник Експортер;

Y023 – Одержувач;

Y024 – Особа, яка подає спрощену ввізну декларацію;

Y025 – Представник;

Y023 – Перевізник.

Приклад запису: Y023PLAEOF440000080001.

У цій рубриці можна вказати кожного з УЕО, які беруть участь у зовнішньоекономічній операції, у зв'язку з якою виникла необхідність подання короткої ввізної декларації.

Якщо один і той же суб'єкт в операції одночасно є одержувачем і подавачем короткої ввізної декларації, тоді він може (але не зобов'язаний) вказати всі коди, що стосуються його функцій в ланцюзі постачань і номер сертифіката УЕО. У такому випадку, незважаючи на те, що після кожного коду буде з'являтися ідентичний номер сертифіката УЕО, в кожному черговому коді слід подавати також номер сертифіката, тобто не може застосовуватися така форма запису: «Y023, Y024, Y027 – номер свідоцтва».

Враховуючи факт, що митні органи перевіряють у базі EORI належність суб'єкта до УЕО, необхідно в повідомленні обов'язково вказувати номер EORI тих суб'єктів, для яких декларується статус УЕО[1].

3.3 Інформаційно-технічні вимоги та організаційно-розпорядчі аспекти аналізу ризиків в контексті впровадження системи попереднього інформування про переміщення товарів та транспортних засобів через митний кордон України

Для розробки механізму аналізу ризиків важливо врахувати наявні інформаційні ресурси, програмні засоби, нормативне забезпечення, організаційно-кадрове забезпечення в ДФС, а також потенційні/заплановані заходи щодо нарощення тих чи інших засобів. Важливим фактором виступає власне сам механізм попереднього інформування – структура, вимоги щодо подання інформації, місце і спосіб її подання і зберігання тощо. З іншого боку, розробка механізму аналізу ризиків може бути розпочата незалежно від поточної готовності застосування власне механізму попереднього інформування, оскільки міститиме низку елементів, які базуються на наявних засобах.

З метою забезпечення оптимальної організації роботи відповідних підрозділів з аналізу ризиків за даними попереднього інформування важливо врахувати інформаційно-технічні умови; з іншого боку, саме в процесі організації роботи виникають вимоги щодо доопрацювання інформаційно-технічних ресурсів. Таким чином, який би не був розроблений механізм аналізу ризиків, він буде постійно змінюватись по мірі зміни умов, вимог і можливостей.

Вироблення організаційно-розпорядчих підходів щодо аналізу ризиків в контексті попереднього інформування доцільно розпоча-

1 Несторишен И В., Туржанський В. А. Концептуализация института уполномоченных экономических операторов: международный опыт и перспективы его внедрения в таможенное законодательство Украины Таможенный научный журнал ТАМОЖНЯ – 2016. – № 1. – С. 147-165.

ти з пошуку варіантів для відповіді на ряд питань. Тут значною мірою допоможе аналіз міжнародної практики щодо формування механізму аналізу ризиків на підставі даних попередньої інформації.

Визначальним моментом в процесі формування механізму аналізу ризиків в контексті впровадження системи попереднього інформування є формування масиву інформації, яку необхідно аналізувати, а також часових проміжків її аналізу. Однозначно оптимальна відповідь – аналізувати всю наявну інформацію (в т.ч. не тільки попередньо інформацію, а й додаткові відомості, наявні в органах ДФС, які можна співставити з попередньою інформацією). І здійснювати такий аналіз доцільно як можна швидше по отриманню попередньої інформації. Разом із цим на практиці необхідно враховувати швидкість і доступність обробки і співставлення інформації таким чином, щоб забезпечити стовідсотковий аналіз хоча б мінімально важливого обсягу інформації (полів даних), насамперед – попередньої інформації.

МКУ передбачено два можливих джерела отримання попередньої інформації про товари, транспортні засоби, заплановані до переміщення через кордон, від учасників зовнішньоекономічних операцій:

1) попередня інформація, яка надається при ввезенні товарів, транспортних засобів комерційного призначення (у тому числі з метою транзиту) у формі попередньої митної декларації декларантом або уповноваженою ним особою відповідно до статей 194, 259 МКУ з метою проведення аналізу ризиків та прискорення виконання митних формальностей,

2) попередня інформація, яка надається при ввезенні товарів на митну територію України морськими (річковими) суднами перевізником в електронному вигляді у форматі міжнародних стандартів обміну електронною інформацією відповідно до статті 210 МКУ з метою оцінки ризиків[2].

Варто зазначити, що другий варіант є більш класичним у міжнародній практиці та саме він відповідає положенням міжнародних

2 Митний кодекс України : Закон України від 13.03.2012 № 4495-VI. Дата оновлення: 04.07.2018. URL: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/4495-17 (дата звернення 14.09.2018).

документів та рекомендацій в частині налагодження попереднього інформування для митних цілей з боку бізнесу.

Водночас, якщо подання попередньої митної декларації імпортером відповідно до чинного українського законодавства є обов'язковим для усіх зовнішньоекономічних операцій, то попереднє інформування з боку перевізників наразі поширюється лише на операції з товарами, які переміщуються морськими (річковими) суднами.

Пунктом 5 Типової технологічної схеми здійснення митного контролю водних транспортних засобів перевізників і товарів, що переміщуються ними, у пунктах пропуску через державний кордон, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 21 травня 2012 р. № 451, визначено, що 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 митному органу, в зоні діяльності якого 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[1].

Подібні вимоги щодо часових нормативів подання попередніх митних декларацій у національному законодавстві відсутні. Так, відповідно до статті 259 МКУ попередня митна декларація (інший документ, що може використовуватися замість митної декларації відповідно до статті 94 цього Кодексу) подається до ввезення в Україну товарів, транспортних засобів комерційного призначення (у тому числі з метою транзиту) або після їх ввезення, якщо ці товари, транспортні засоби перебувають на території пункту пропуску через державний кордон України.

Такий підхід дещо ускладнює співставлення попередньої інформації з двох джерел в цілях аналізу та оцінки ризиків (умовно кажучи від перевізника та імпортера), водночас, можливим є здійснення окремого аналізу та оцінки ризиків попередньої інформації, наданої перевізником та імпортером (коли така інформація надається згідно чинного законодавства).

1 Питання пропуску через державний кордон осіб, автомобільних, водних, залізничних та повітряних транспортних засобів перевізників і товарів, що переміщуються ними : Постанова Кабінету Міністрів України від 21 травня 2012 р. № 451. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/451-2012-п (дата звернення: 14.09.2018).

Так, наприклад, при здійсненні аналізу та оцінки ризиків по попередній інформації, наданій агентською організацією (морським агентом), про товари, прийняті до перевезення у контейнерах, перший етап має полягати у детальному аналізі такої інформації до прибуття товарів у морський порт та, у разі наявності попередньої митної декларації, співставлення відомостей, наданих перевізником, із попередньою митною декларацією, наданою декларантом або уповноваженою ним особою. У разі відсутності попередньої митної декларації до моменту прибуття у морський порт товарів, прийнятий до перевезення у контейнерах, другий етап аналізу та оцінки ризиків має відбуватись уже після прибуття товарів у морський порт та надання попередньої митної декларації.

При переміщенні товарів через кордон іншим способом (крім переміщення товарів морськими (річковими) суднами у контейнерах) аналіз та оцінка ризиків може здійснюватися із використанням відомостей, які містяться у попередній митній декларації. При цьому здійснення аналізу та оцінки ризиків має відбуватись з урахуванням чотиригодинних часових обмежень, визначених статтями 255, 258, 259 МКУ.

Додатковим аспектом, який необхідно врахувати, є цілі аналізу ризиків в контексті попереднього інформування.

Відповідно до Рамкових стандартів безпеки та полегшення світової торгівлі ВМО[2] попереднє інформування запроваджується в цілях безпеки. Відповідний підхід підкріплено практикою країн ЄС, США та інших. Згідно розділу VIII «Застосування СУР у пунктах пропуску через митний кордон України та у митницях призначення» Порядку здійснення аналізу та оцінки ризиків, розроблення і реалізації заходів з управління ризиками для визначення форм та обсягів митного контролю[3], з метою прискорення митних формаль-

2 SAFE Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade / World Customs Organization, 2018. URL: http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/facilitation/instruments-and-tools/tools/safe-package/safe-framework-of-standards.pdf?la=en (date of appeal: 30.09.2018).

3 Про затвердження Порядку здійснення аналізу та оцінки ризиків, розроблення і реалізації заходів з управління ризиками для визначення форм та обсягів митного контролю: наказ Міністерства фінансів України від 31.07.2015 № 684. Дата оновлення: 15.09.2015. URL: http://sfs.gov.ua/zakonodavstvo/mitne-zakonodavstvo/nakazi/63959.html (дата звернення: 14.09.2018).

ностей у пунктах пропуску через державний кордон України при здійсненні аналізу та оцінки ризиків перевага надається такому підходу:

– у пунктах пропуску через митний кордон України переважно здійснюються аналіз та оцінка ризиків на предмет наявності нефіскальних ризиків, а також ризиків недоставки товарів до митниці призначення або їх підміни;

– у митницях призначення при здійсненні митного контролю та оформлення товарів, транспортних засобів комерційного призначення здійснюються аналіз та оцінка ризиків на предмет наявності фіскальних та нефіскальних ризиків.

Таким чином, за умови обмежених ресурсів на здійснення аналізу ризиків в контексті попереднього інформування до прибуття товарів, транспортних засобів у пункт пропуску на кордоні пріоритетним є аналіз відомостей, які можуть мати значення з точки зору ризиків безпеки. Зокрема, це: дані про відправника/перевізника/одержувача, маршрут переміщення товарів, власне сам товар – чи не належить до небезпечних вантажів чи товарів групи ризику/прикриття для незаконних переміщень, та ін.

На практиці для оцінки ризику до прибуття товарів здійснюється аналіз не тільки попередньої інформації, попередніх митних декларацій, а й товаротранспортних документів (коносаменти, маніфести, CMR, авіа накладні тощо). Саме в цих документах є додаткова інформація про маршрут слідування товару, спосіб оплати транспортних витрат тощо. Звичайно, аналіз таких документів потребує певних навиків, досвіду і не може бути автоматизований. Ці документи найчастіше подаються до митниць у вигляді твердих примірників, копій, зображення чи у pdf-форматі. Крім того, нормативною базою може бути не передбачено подання таких документів разом з попередньою інформацією, а підрозділи митниць, які працюють в пунктах пропуску з такими документами, можуть бути не задіяні у системному процесі націлювання ризиків. Разом з цим, такі посадові особи можуть здійснити оцінку ризиків за такими документами і самостійно, в робочому режимі митного контролю в пунктах пропуску.

Наступним питанням є визначення способу відбору ризикових операцій за результатами аналізу попередньої інформації про пе-

реміщення: повністю автоматично за допомогою певної автоматизованої системи управління ризиками; неавтоматизовано (шляхом аналізу посадовою особою); шляхом поєднання обох способів (комбіновано). Вибір способу залежить від:

– наявності спеціалізованого програмного забезпечення (якщо є можливість на автоматизованому рівні забезпечити відбір за окремими індикаторами, профілями ризику, то як правило, цю можливість буде використано для полегшення і уніфікації аналізу ризиків);

– обсягів попередньої інформації для аналізу (чим більше, тим важливіше фактор автоматизації, і навпаки);

– формату попередньої інформації для аналізу (якщо інформація надходить у вигляді, непридатному для автоматизованого аналізу (паперовий формат, pdf-документи тощо, то таку інформацію можливо оцінити лише «вручну»);

– кадрового ресурсу для аналізу інформації і прийняття рішень щодо обсягу контролю у кожному конкретному випадку переміщення (його кількості, навиків, повноважень) (якщо кадрового забезпечення для «ручного» аналізу інформації неможливо виділити, то залишається покладатись на автоматизовані системи);

– кадрового ресурсу для профілювання ризиків і налаштування відповідних автоматизованих систем (оскільки жодна автоматизована система управління ризиками не існує у готовому вигляді сама по собі, а завжди потребує, щоб її наповнювали відповідними параметрами, інформацією, профілями ризику тощо);

– часу для прийняття рішення за результатами аналізу ризиків (якщо для морських перевезень як правило є 24 години для аналізу, то для інших видів транспорту час значно менший);

– можливостей пунктів пропуску здійснювати обраний обсяг контролю із обраною інтенсивністю (які у свою чергу залежать від результатів аналізу ризиків, при цьому, як показує практика у багатьох країнах, в т.ч. в Україні, селективність автоматизованої оцінки ризиків достатньо широка і відбирає суттєво більше операцій, ніж «ручний» аналіз).

На перших етапах побудови системи управління ризиками в контексті попереднього інформування митні служби можуть по-

чинати із неавтоматизованого аналізу. На цих етапах, як правило, ще нема спеціалізованих програмних продуктів, але є можливість оперативно організувати аналіз інформації посадовими особами. Однак з часом можливості автоматизації підвищуються, одночасно росте обсяг інформації та з'являється можливість зекономити кадрові витрати на «ручний» аналіз, а також накопичуються недоліки «ручного» підходу з точки зору «суб'єктивного фактору». Тоді на перше місце виходить автоматизована система. Але практика показує, що повністю автоматизований аналіз не вирішує всіх питань щодо оптимального результату аналізу ризиків. У багатьох країнах застосовують практику так званого таргетингу – націлювання, коли результати первинного відбору за допомогою автоматизованих систем уточнюються «вручну» посадовими особами, що дозволяє з одного боку, забезпечити прискорення і уніфікацію профілювання ризиків, та, з іншого боку, звузити націлювання за результатами врахування інших факторів, які краще аналізувати вручну через особливості роботи з відповідною інформацією (особливості доступу до інформації, що унеможливлюють її автоматизоване використання, необхідність аналізу текстової інформації, яка у разі нечіткого співставлення може визначати значну кількість результатів пошуку тощо).

Таким чином, з урахуванням необхідності здійснення таргетингу виникає питання визначення кола осіб, які повинні здійснювати таргетинг на основі попереднього інформування і як організувати роботу цих посадових осіб.

Організаційне забезпечення процесу аналізу та оцінки ризиків із використанням попередньої інформації потребує створення окремих груп або підрозділів, до компетенції яких відноситиметься здійснення таргетингу як основного методу аналізу та оцінки ризиків із використанням попередньої інформації про товари, транспортні засоби, заплановані до переміщення через кордон, який активно застосовується у країнах-членах ЄС, США та інших країнах, а також має об'єктивні переваги більш точного націлювання на ризикові операції (далі – тергетинг-центри).

При цьому необхідним є визначення організаційного рівня функціонування відповідних таргетинг-центрів.

Так, можливим є створення єдиного таргетинг-центру на рівні центрального апарату, до компетенції якого відноситиметься здійснення аналізу та оцінки ризиків із використанням попередньої інформації по усіх переміщеннях товарів, транспортних засобів через кордон. Такий підхід дозволить забезпечити уніфіковане застосування визначених профілів та/або індикаторів ризику, використання баз даних на центральному рівні тощо. Разом з тим, з урахуванням щоденної кількості зовнішньоекономічних транзакцій до такого таргетинг-центру має входити щонайменше 50 осіб, які в цілодобовому режимі здійснюватимуть аналіз попередньої інформації на предмет наявності ризиків порушень законодавства України, а також забезпечуватимуть наповнення відповідної автоматизованої системи алгоритмами перевірки інформації. Зважаючи на це, функціонування єдиного таргетинг-центру видається малоймовірним.

Наступним організаційним варіантом функціонування таргетинг-центрів є створення їх за регіональною ознакою на базі кожної митниці або на базі однієї з митниць кількох областей з урахуванням їх подібності. Так, наприклад, можливим є створення таргетинг-центру на базі однієї з митниць південного регіону, який би займався аналізом та оцінкою ризиків по попередній інформації про товари, що переміщуються морським транспортом, у західному та східному регіонах – таргетинг-центрів, які здійснюватимуть аналіз та оцінку ризиків по товарах, що переміщуються автомобільним та залізничним транспортом. На базі митниць північного та центрального регіонів можливе створення таргетинг-центрів для аналізу та оцінки ризиків по товарах, що переміщуються повітряним транспортом та, наприклад, у міжнародних поштових та експрес відправленнях. Такий підхід дозволить збільшити аналітичні потужності таргетинг-центрів в частині аналізу та оцінки ризиків, а також підвищити оперативність реагування на можливі загрози. Водночас, у разі відсутності єдиного координаційного центру високою є імовірність неоднакової організації процесів та, як результат, зниження їх ефективності.

З метою створення найбільш оптимальної структури таргетинг-центрів пропонується створювати координаційний таргетинг-

центр на базі центрального апарату та регіональні тергетинг-центри, компетенція яких поширюватиметься на декілька областей із подібною специфікою діяльності.

Окрім того, важливим є врахування необхідності здійснення таргетингу як частини оперативної складової роботи митниць на кордоні. Як приклад такої реалізації можливо навести досвід функціонування в Митно-прикордонній службі США (CBP) правоохоронного підрозділу по протидії тероризму та контрабанді, так званого ATCET (Anti-TerrorismContrabandEnforcementTeam). Наразі між CBP та ДФС тривають перемовини, щодо можливості створення подібного підрозділу. Незважаючи на кінцеві рішення які будуть прийняті щодо функціональної моделі такого підрозділу, треба окреслити його основні функції.

По-перше, це потужний аналітичний блок, фахівці якого використовуючи національні програмні комплекси, мережу Інтернет та інші джерела інформації для виявлення ризикових товарів, що переміщуються у контейнерах. Фахівці аналітичного блоку використовуватимуть комбінований спосіб аналізу – автоматизовані алгоритми та пошукові підходи в додаткових джерелах інформації та мережі Інтернет. При цьому не виключається як інформаційна підтримка в прийнятті рішень цим підрозділом з центрального рівня, так і генерування, у особливих випадках, самостійно прийнятих рішень центральним підрозділом.

По-друге, це добре технічно оснащений оперативно-пошуковий блок, фахівці якого мають достатній професійний досвід з виявлення наркотичних засобів, зброї та інших заборонених предметів у контейнерах. Такі фахівці повинні періодично проходити тренінги з ознайомлення з новими методами та способами приховування заборонених товарів у контейнерах, знати технічні характеристики всіх типів контейнерів та технічні деталі щодо конструктивних пустот та порожнин контейнерів.

По-третє, наявність у підрозділі кінологічних команд, тренованих на виявлення різних заборонених товарів, а також використання такими підрозділами інших технічних засобів митного контролю, в тому числі систем неінтрузивної перевірки вантажів (скануючих систем).

Щодо організаційної форми таргетинг-центрів (постійні підрозділи, певні робочі групи із залученням фахівців з різних підрозділів митниці чи комбінований варіант), то вона буде залежати в першу чергу від можливостей виділення кадрових ресурсів. У кожного варіанту є свої переваги і недоліки. Однак найбільш раціональний варіант з точки зору продуктивності, безперервності, надійності та можливостей для навчання кадрових ресурсів – це постійні підрозділи.

Крім організації роботи таргетинг-груп в контексті їх розташування та цільових операцій/переміщень для аналізу (наприклад, по виду транспорту), ще потребує вирішення питання щодо організації роботи таргетинг-груп в контексті тематичної спрямованості. Зокрема, як розподіляти потоки інформації для аналізу ризиків всередині таргетинг-групи?

З цього приводу аналіз практики окремих країн показує, що розподіл даних для оцінки ризиків залежить від того, як ці дані аналізуються.

Якщо мова йде про профілювання ризиків (зокрема, в контексті автоматизованого відбору ризикових переміщень для їх подальшого більш детального аналізу таргетинг-групою), то часто застосовують підхід щодо спеціалізації фахівців. Так як процес профілювання ризиків здійснюється не в он-лайн режимі і передбачає підбір налаштувань/індикаторів/профілів ризику для подальшого аналізу ризиків по конкретних переміщеннях, то може бути доцільним організація роботи підрозділу з профілювання ризиків за тематичним розподілом, наприклад, утворення команд за певними областями ризику чи розподіл задач по окремих фахівцях зі спеціалізованим досвідом (питання класифікації, нетарифного регулювання, переміщення наркотиків, тютюнових виробів тощо). Такі підрозділи/команди можуть бути окремо від таргетинг-центрів, здійснюючи взаємодію з ними та профілювання ризиків для автоматизованих систем як при попередньому інформуванні, так і при митному оформленні), а можуть бути включені до таргетинг-центру виключно для аналітичних потреб цього центру.

Якщо мова йде про таргетинг – націлювання по кожному конкретному переміщенню із залученням людини – таргетера, то тут

слід зважити на те, що це динамічний і по-операційний аналіз у цілодобовому режимі. Розділяти вхідну інформацію (тобто перш за все попередню інформацію про переміщення) за областями ризику для спрямування різних фахівцям не видається доцільним. Якщо обсяги попередньої інформації незначні або ж кадрові ресурси значні, то аналізують всю інформацію, що надійшла, в інакшому випадку – попередньо відібрану за допомогою автоматизованих фільтрів – профілів ризику.

Наприклад, у митних органах Німеччини підрозділи з управління ризиками розподілені за двома основними напрямками:

– для аналізу ризиків безпеки;

– для аналізу загальних ризиків.

Аналіз загальних митних ризиків відбувається безпосередньо під час митного оформлення товарів і транспортних засобів. З метою розробки ефективних профілів ризику на федеральному рівні створюються робочі групи (команди) за напрямками контролю (з питань правильності класифікації товарів, визначення митної вартості товарів тощо).

Аналіз ризиків безпеки ґрунтується на аналізі попередньої митної інформації. На першому етапі аналізу попередньої інформації для виявлення ризиків безпеки здійснюється за допомогою модуля по аналізу ризиків «Pre Arrival Risk Information System» (PARIS) єдиного інформаційного середовища «ATLAS». Цей модуль наповнюється інформацією підрозділом центрального рівня. На другому етапі відбувається аналіз відібраних ризикових транзакцій таргетерами підрозділу ZKA (Оперативної митниці), що працюють в цілодобовому режимі (м. Вайден). Всього у підрозділі 74 таргетери. Вони опрацьовують 99% відібраної системою PARIS інформації та присвоюють таким операціям ознаки ризиковості, формують відповідні рекомендації посадовим особам митниць[1].

Хоч всередині таргетинг-груп як правило не виділяють тематичні команди з урахуванням спеціалізованого досвіду працівників, однак ефективність таргетингу може бути підвищена за ра-

1 Звіт про участь делегації Державної фіскальної служби України у робочому візиті до Митної кримінальної поліції Федеративної Республіки Німеччина (м. Кельн, Федеративна Республіка Німеччина, 30 листопада – 03 грудня 2015 року).

хунок підбору кадрових ресурсів до цих підрозділів. Так, вимоги щодо формування таргетинг-груп з досвідчених фахівців визначених підрозділів митниць (протидії правопорушенням, нетарифного регулювання, контролю доставки вантажів тощо) можуть сприяти посиленню аналітичного потенціалу таргетинг-групи в цілому (за рахунок обміну досвідом, оперативного залучення колег – вузькоспеціалізованих фахівців до оцінки ризиків по окремих переміщеннях тощо).

Також необхідно визначити/уточнити підстави щодо прийняття рішень таргетерами. Наприклад, шляхом розробки відповідного переліку індикаторів ризику, який буде застосовуватись таргетерами для відбору ризикових операцій та визначення митних формальностей (відповідно до розділу IV «Індикатори ризику» Порядку здійснення аналізу та оцінки ризиків, розроблення і реалізації заходів з управління ризиками для визначення форм та обсягів митного контролю[2].

Таким чином, основними організаційно-розпорядчими аспектами для механізму аналізу ризиків у контексті попереднього інформування є:

– створення підрозділів/груп з таргетингу на центральному та регіональному рівнях;

– залучення необхідного кадрового ресурсу, в т.ч. з урахуванням вимог щодо досвіду митного контролю, спеціалізації тощо;

– організація взаємодії з підрозділом профілювання ризиків для розробки необхідних фільтрів/профілів ризику щодо попередньої інформації;

– регламентація використання автоматизованих систем для профілювання ризиків (відбору операцій на першому етапі аналізу ризиків для подальшого аналізу таргетерами);

– за потреби уточнення положень щодо того, які вказівки таргетери можуть формувати щодо форм контролю (рекомендаційний характер чи ні тощо);

2 Про затвердження Порядку здійснення аналізу та оцінки ризиків, розроблення і реалізації заходів з управління ризиками для визначення форм та обсягів митного контролю: наказ Міністерства фінансів України від 31.07.2015 № 684. Дата оновлення: 15.09.2015. URL: http://sfs.gov.ua/zakonodavstvo/mitne-zakonodavstvo/nakazi/63959.html (дата звернення: 14.09.2018).

– регламентація підстав щодо прийняття рішень таргетерами, наприклад, затвердження відповідного переліку індикаторів ризику.

Як вже зазначалося вище, не існує єдино правильного підходу щодо способу аналізу попередньої інформації: автоматизований, неавтоматизований чи комбінований. Ми детально розглянули які чинники впливають на такий вибір з боку митної адміністрації. Проте, міжнародній досвід, який вивчали автори цього дослідження, свідчить про значні переваги використання комбінованого способу аналізу та оцінки ризиків.

Сьогодення інформаційних технологій чітко вибудовує інформаційно-технічні вимоги до систем в які надходить, або ж повинна надходити попередня інформація про товари, транспортні засоби, що переміщуються через кордон. Так, коли мова йде про переміщення товарів морським транспортом (з використанням контейнерів для перевезень), то інформація про набори даних, що описують переміщення таких товарів, чітко визначена міжнародними правилами. Також визначено і формати передачі цих даних. Такі уніфіковані підходи що інформаційних потоків є виправданими, оскільки дозволяють створювати стандартизовані програмні комплекси для обробки відповідних даних, в тому числі і попередньої інформації про товари, транспортні засоби.

В Україні реалізується проект по розгортанню в українській митниці Системи по націлюванню по вантажах, що переміщуються в контейнерах, Всесвітньої митної організації (Cargo Targeting System of World Customs Organization – CTS). Це той приклад коли ВМО використовуючи міжнародні стандарти щодо набору та формату даних створила уніфікований програмний комплекс, який дозволяє кожній митний адміністрації – члену ВМО застосовувати такий програмний продукт для аналізу попередньої інформації про товари, що переміщуються у контейнерах.

Розглянемо можливості застосування CTS в реаліях української митниці.

Попередня інформація щодо переміщуваних у контейнерах товарів буде завчасно подаватись до митниці на кордоні, через яку плануватиметься ввезення таких товарів в Україну. Причому для

консолідації цих інформаційних потоків по передачі попередньої інформації від морських агентів до митниці морські агенти використовуватимуть Інформаційну систему портового співтовариства (ІСПС). Паралельно, в автоматичному режимі, попередня інформація з ІСПС передаватиметься до програмного комплексу CTS, де власне і здійснюватиметься аналіз попередньої інформації.

Перелік основної інформації, яка необхідна для здійснення аналізу та оцінки ризиків по товарах, які переміщуються у контейнерах та передбачена CTS, наведено у табл. 3.10.

Таблиця 3.10

Обсяги попередньої інформації, передбачені CTS для забезпечення можливості здійснення аналізу та оцінки ризиків безпеки

ПОПЕРЕДНЯ ІНФОРМАЦІЯ ДЛЯ АНАЛІЗУ ТА ОЦІНКИ РИЗИКІВ В CTS	
назва агентської організації, дата та час надання інформації	назва відправника, його місцезнаходження
дату завантаження товарів на борт судна в порту первинного навантаження	код країни відправлення
перевізник товару	назва одержувача, його місцезнаходження
експедитор товару	назва особи, що повідомляється про доставку, її місцезнаходження
назва, код IMO та тип судна	коди країн транзиту товарів
номер рейсу	номер і дату коносамента
заплановані дату та час прибуття судна у порт України	номер контейнера, код типу контейнера
назва та код місця походження (місце, де розпочалося транспортування товару)	номер та тип пломби при відправці
назва та код порту первинного навантаження товару	код виду упаковки
назва та код порту навантаження на поточне судно	загальна кількість місць, опис товарів, код товару (6 знаків)
назва та код першого порту вивантаження в Україні	вага товару (брутто, кг), об'єм вантажу
назва та код місця доставки товарів	клас небезпеки вантажу IMO, код небезпеки вантажу
назва та код місця остаточної доставки товарів	додаткові відомості

Для забезпечення зручності роботи з CTS у даному програмному забезпеченні передбачено ряд функцій та опцій, які спрощують роботу з системою через інтуїтивно зрозумілий інтерфейс, приклади якого зображено на рис. 3.3-3.5.

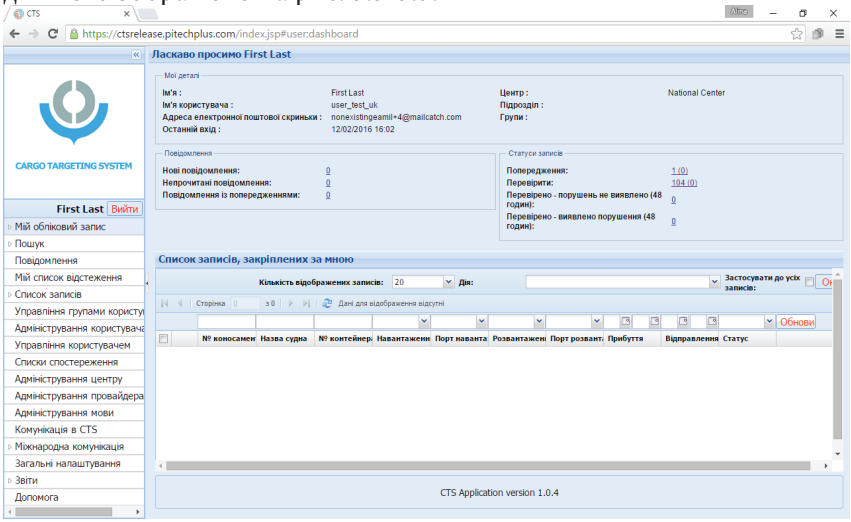


Рис. 3.3 – Сторінка облікового запису користувача у CTS

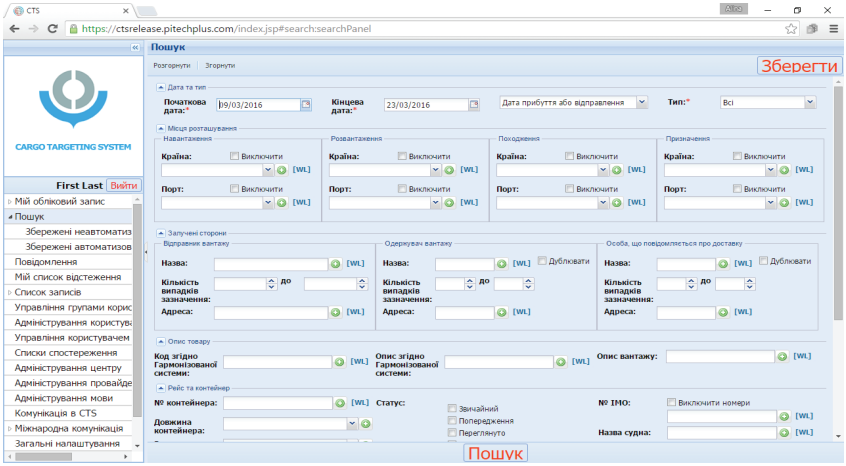


Рис. 3.4 – Інтерфейс CTS: задання критеріїв пошуку

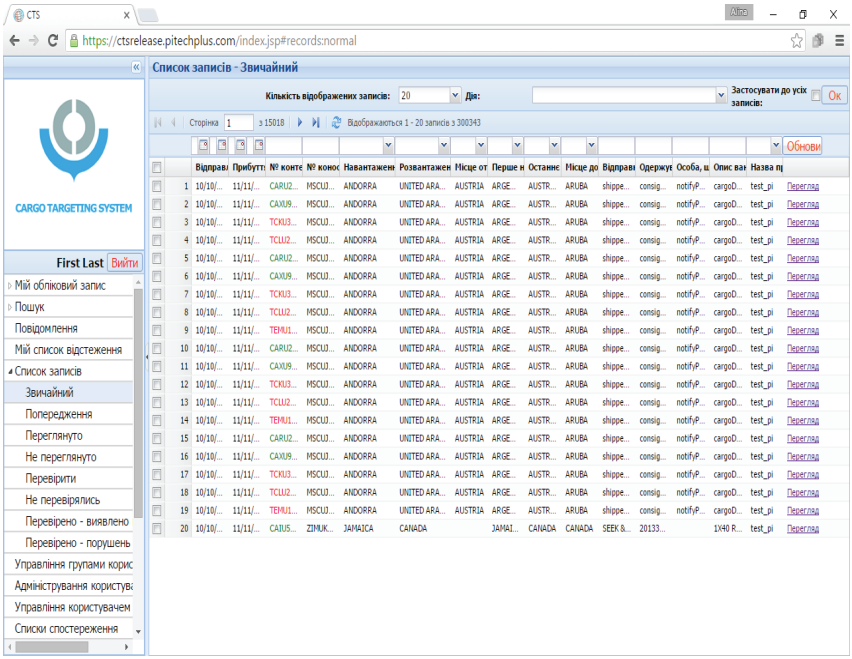


Рис. 3.5 – Інтерфейс CTS: загальний перегляд попередньої інформації, яка надійшла від морських агентів

Програмні можливості CTS дозволяють посадовим особам прикордонних морських митниць як переглядати всю електронну попередню інформацію про товари, що переміщуються у контейнерах, в режимі постійного скринінгу так і створювати відповідні правила (алгоритми перевірки) для попереднього відбору ризикових переміщень, за заздалегідь визначеними об'єктивними критеріями. Такі правила можливо постійно уточнювати з метою більш точнішого націлювання на ризикові вантажі. Окрім того система передбачає можливість створення як автоматизованих, так і неавтоматизованих алгоритмів перевірки попередньої інформації. Автоматизовані алгоритми автоматично перевіряють усю вхідну попередню інформацію про товари, які переміщуються у контейнерах, та відповідно відносять їх у список відібраних для подальшої перевірки. Неавтоматизовані алгоритми перевірки можуть запускатись безпосередньо

користувачем залежно від тих ризиків, які користувач визначив за доцільне перевірити. Користувач при створенні правил (алгоритмів перевірки) може також визначати для кого такі правила будуть доступні (для інших користувачів системи або ж лише для даного користувача).

В CTS посадові особи митниць можуть робити відповідні відмітки щодо контейнерів, які відібрані для фізичної перевірки. CTS передбачає також внесення до системи результатів виконання митних формальностей, проведених безпосередньо у морських портах.

З метою забезпечення розподілу компетенції (зокрема між центральним офісом та регіонами) в CTS передбачена програмна можливість розмежування прав доступу для роботи з попередньою інформацією, яка надається морськими агентами до прибуття контейнеризованих вантажів, шляхом створення відповідних центрів. При створенні центру визначаються права доступу та функціональні можливості користувачів, включених до нього. Таким чином можливим є створення центру для користувачів центрального апарату, які матимуть доступ до усієї інформації, яка надходитиме до CTS, а також можливості переглядати усі відібрані для контролю контейнери та, відповідно, результати проведеного контролю. На регіональному рівні можливе створення як одного, так і декількох центрів з урахуванням обсягів контейнерів, які переміщуються через відповідні морські пункти пропуску. При створенні користувачів системи можливим є також додаткове уточнення його прав доступу. Такий підхід дозволяє мінімізувати можливі випадки несанкціонованого втручання в роботу системи та/або витоку чутливої інформації.

CTS також має функціональні можливості для забезпечення комунікації користувачів системи шляхом обміну повідомленнями через використання вбудованого поштового агента. Можливим також є обмін повідомленнями з користувачами митних адміністрацій інших країн, які використовують CTS, проте такий обмін можливо здійснювати після підписання відповідних міждержавних угод.

Треба ще раз підкреслити, що для аналізу попередньої інформації використовуватимуться електронні дані з морських маніфестів (коносаментів), а не скановані копії відповідних документів, що значно полегшить аналітичну роботу посадових осіб митниць.

Безперечно, в контексті аналізу попередньої інформації, під ризиковими вантажами ми розуміємо, що мова повинна йди про так звані ризики безпеки – незаконне переміщення наркотичних засобів, зброї, товарів, що несуть загрозу здоров'ю людей, навколишньому середовищу тощо.

За результатами аналізу попередньої інформації про товари, що переміщуються у контейнерах, у програмному комплексі CTS посадові особи митниць формуватимуть зведений перелік контейнерів, що підлягатимуть фізичній перевірці після прибуття товарів у порт. Інформація про відібрані для фізичної перевірки контейнери буде заноситись посадовими особами митниць до ІСПС. Таким чином, всі учасники логістичного ланцюга перевалки контейнерів у портах (морські агенти, логісти порту, експедитори) будуть чітко розуміти вимоги митниці під час заходу морського транспорту з контейнерами в порт. Це значно спростить та гармонізує здійснення митних процедур – пришвидшить логістику контейнерів у порту, зменшить непотрібні фінансові витрати учасників логістичного ланцюга з перевалки контейнерів у порту та певним чином заощадить людські ресурси на митниці.

Загальну схему інформаційної взаємодії між ІСПС та CTS можна зобразити наступним чином (рис. 3.6).



Рис. 3.6 – Загальна схема інформаційної взаємодії між ІСПС та CTS

На сьогодні CTS це самодостатній програмний комплекс для митних адміністрацій. Він не передбачає інтеграцію з національними інформаційними системами як державних органів так і учасників портового співтовариства. Разом з тим, використання CTS як окремого програмного продукту, неінтегрованого до національного програмного середовища, може викликати певні незручності для посадових осіб митниць у використанні, зокрема в частині перенесення результатів щодо необхідності проведення фізичних оглядів контейнерів з CTS до ІСПС, а також можливості перегляду при митному оформленні митних декларацій із використанням АСМО «Інспектор» результатів контролю контейнеризованих вантажів, здійсненого у морських портах. Це питання в подальшому потрібно буде вирішувати.

Так, для забезпечення можливості автоматичної передачі інформації про визначені із використанням CTS форми та обсяги митного контролю (зокрема необхідності фізичної перевірки вантажів у портах) до ІСПС можливим буде розроблення відповідного додатку до програмного забезпечення, який передаватиме інформацію щодо визначених ризикових контейнерів до ІСПС з урахуванням часових обмежень щодо передачі зворотної інформації. Так, наразі відповідно до Порядку виконання митних формальностей на морському та річковому транспорті, затвердженого наказом Міністерства фінансів України 10.03.2015 № 308 та зареєстрованого в Міністерстві юстиції України 30 квітня 2015 р. за № 486/26931, інформація про визначені митні формальності подається агентській організації (морському агенту) не пізніше ніж за чотири години до заходу судна в порт призначення на митній території України[1].

До створення зазначеного вище додатку до програмного забезпечення, який забезпечуватиме взаємодію між CTS та ІСПС, можливим є ручне проставлення посадовими особами митниці в ІСПС відміток про визначені форми та обсяги митного контролю із використанням прав доступу безпосередньо до ІСПС.

1 Про затвердження Порядку виконання митних формальностей на морському та річковому транспорті : Наказ Міністерства фінансів України 10.03.2015 № 308, URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0486-15 (дата звернення 10.09.2018).

Також, як уже зазначалося вище, необхідним є налагодження взаємодії між ІСПС та АСМО «Інспектор» з метою забезпечення можливості перегляду інформації щодо митних формальностей, які здійснювались по товарах, які переміщуються у контейнерах у морських портах, та результатів їх виконання для врахування відповідних відомостей під час митного оформлення товарів із використанням митної декларації.

Без налагодження такої інформаційної взаємодії для забезпечення можливості перегляду під час митного контролю та оформлення у митниці призначення інформації щодо митних формальностей, які здійснювались по товарах, які переміщуються у контейнерах у морських портах, та результатів їх виконання можливим рішенням може бути надання посадовим особам митниць доступу до CTS, який дозволятиме перегляд відповідної інформації. Проте такий підхід потребуватиме значних часових затрат (як на створення великої кількості користувачів до початку застосування CTS в усіх митницях, так і під час безпосереднього здійснення митного контролю та оформлення товарів, що переміщуються у контейнерах, у зв'язку із необхідністю використання іншого програмного середовища для перевірки попередньої інформації про такі вантажі та результатів митного контролю, проведеного у морському порту).

Наразі в АСМО «Інспектор» реалізовано можливість перегляду попередньої інформації по товарах, які переміщуються у контейнерах, безпосередньо під час здійснення митного контролю та оформлення таких товарів (рис. 3.7-3.9).

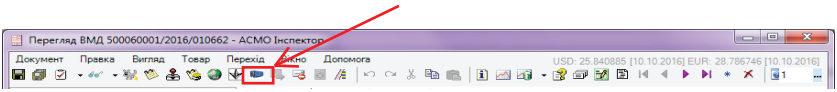


Рис. 3.7 – Команда контекстного меню для перегляду попередньої інформації по товарах, які переміщуються у контейнерах

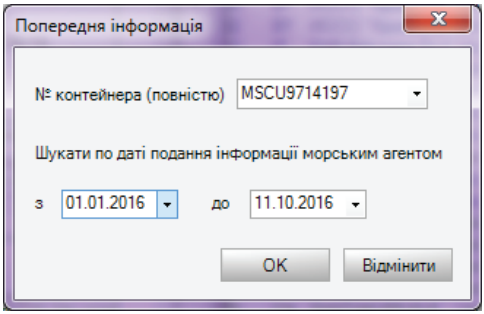


Рис. 3.8 – Задання номера контейнера та періоду пошуку попередньої інформації по товарах, які переміщуються у контейнерах

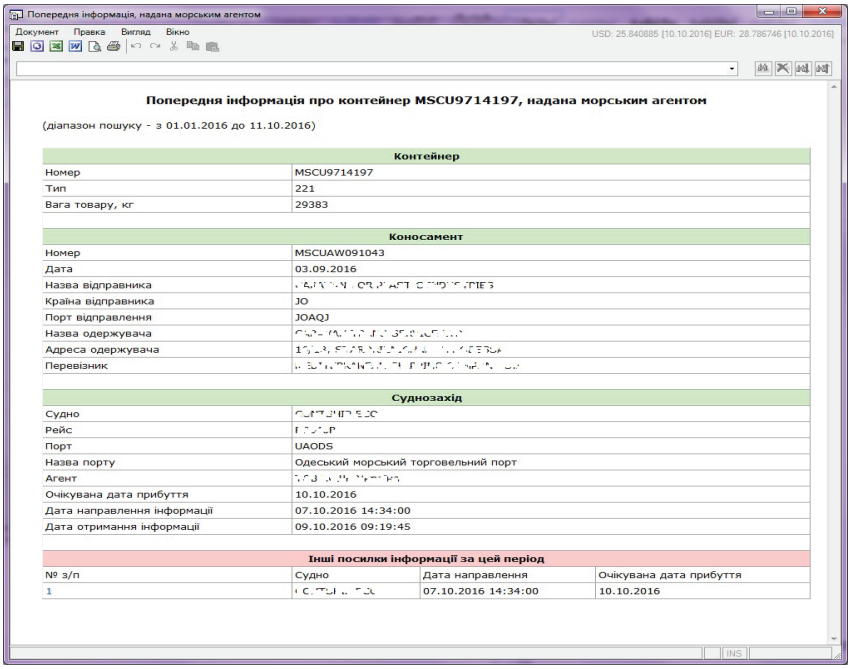


Рис. 3.9 –Перегляд попередньої інформації, наданої агентською організацією (морським агентом), по товарах, які переміщуються у контейнерах, в АСМО «Інспектор»

Відповідний функціонал по перегляду попередньої інформації по товарах, які переміщуються у контейнерах, в АСМО «Інспектор» можливо доопрацювати в частині додання у форму виводу інформації даних щодо митних формальностей, які здійснювались по товарах, які переміщуються у контейнерах у морських портах, та результатів їх виконання.

Вирішення відповідних технічних аспектів застосування CTS, а також взаємодії CTS з ІСПС та АСМО «Інспектор», буде здійснюватися в процесі практичного застосування CTS, в тому числі з урахуванням пропозицій посадових осіб, які безпосередньо використовуватимуть відповідне програмне забезпечення.

У зв'язку із вищезазначеним основні вимоги щодо доопрацювання АСМО «Інспектор» в частині можливості перегляду попередньої інформації по товарах, які переміщуються у контейнерах стосуються лише забезпечення перегляду інформації в обсягах, передбачених у табл. 3.10. Тобто, як вхідні дані необхідно використовувати попередню інформацію про товари, наявну в CTS. При цьому, для відображення попередньої інформації може бути використаний вже наявний в АСМО «Інспектор» інтерфейс перегляду попередньої інформації, наданої морським агентом (рис. 3.9).

На даний момент можна сформувати основні вимоги щодо доопрацювання програмного забезпечення для можливості перегляду інформації про здійснені митних формальностей на підставі аналізу попередньої інформації. Концептуальні пропозиції щодо можливого доопрацювання програмного забезпечення наводяться у додатку А.

Загалом, на сьогоднішній день CTS є досить вдалим рішенням для української митниці щодо аналізу попередньої інформації про товари, що переміщуються у контейнерах.

Окрім реалізації програмних рішень щодо аналізу та оцінки ризиків із використанням попередньої інформації, яка надається морськими агентами, про вантажі, які переміщуються у контейнерах, шляхом розгортання в Україні CTS, розглянемо наявні можливості АСМО «Інспектор» щодо аналізу інформації, яка надається при ввезенні товарів, транспортних засобів комерційного призначення (у тому числі з метою транзиту) у формі попередньої митної декларації декларантом або уповноваженою ним особою відповідно до статей 194, 259 МКУ.

Так, в 2015 році ДФС було впроваджено можливість використання митницями модуля «Попередні ВМД» АСМО «Інспектор», який дозволяє, зокрема, здійснювати моніторинг попередніх митних декларацій, задекларовані у яких товари заплановані для переміщення через кордон у зоні діяльності відповідних прикордонних митниць. Модуль «Попередні ВМД» АСМО «Інспектор» дозволяє також здійснювати аналіз оформлених митницям доставки попередніх митних декларацій. Інтерфейси модуля «Попередні ВМД» АСМО «Інспектор» зображено на рис. 3.10-3.13.

Даний модуль дозволяє не лише здійснювати перегляд попередніх митних декларацій згідно компетенції митниці, але й визначати форми та обсяги митного контролю по конкретних переміщеннях до прибуття товарів у пункт пропуску з урахуванням передбачених законодавством можливих підстав додання митних формальностей.

Визначені уповноваженою посадовою особою митниці митні формальності спрацьовують через інтерфейс модуля АСАУР. Таким чином можливості використання модуля «Попередні ВМД» АСМО «Інспектор» для визначення форм та обсягів митного контролю у пунктах пропуску наразі обмежені наземними пунктами пропуску, у яких уже реалізовано відповідні модулі АСАУР.

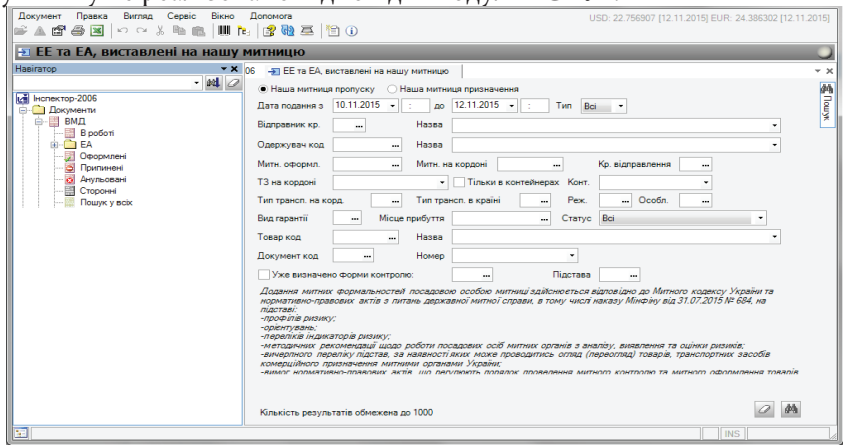


Рис. 3.10 – Інтерфейс модуля «Попередні ВМД» АСМО «Інспектор» для визначення критеріїв пошуку попередніх митних декларацій

Після визначення критеріїв пошуку уповноважена посадова особа митниці може переглядати усі попередні митні декларації, яка відповідають заданим нею критеріям пошуку та, у разі наявності достатніх підстав, додавати конкретні митні формальності із зазначенням відповідних підстав та інформаційного повідомлення для посадової особи митниці, яка здійснюватиме митний контроль відповідного переміщення.

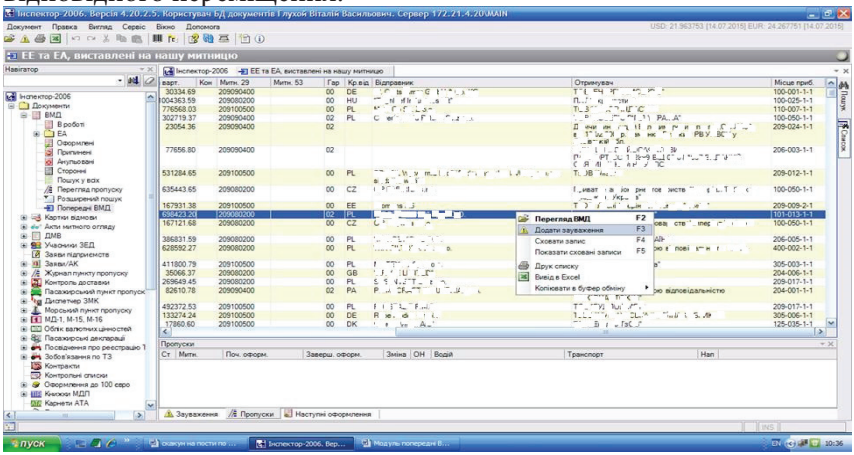


Рис. 3.11 – Інтерфейс модуля «Попередні ВМД» АСМО «Інспектор» для додання митних формальностей

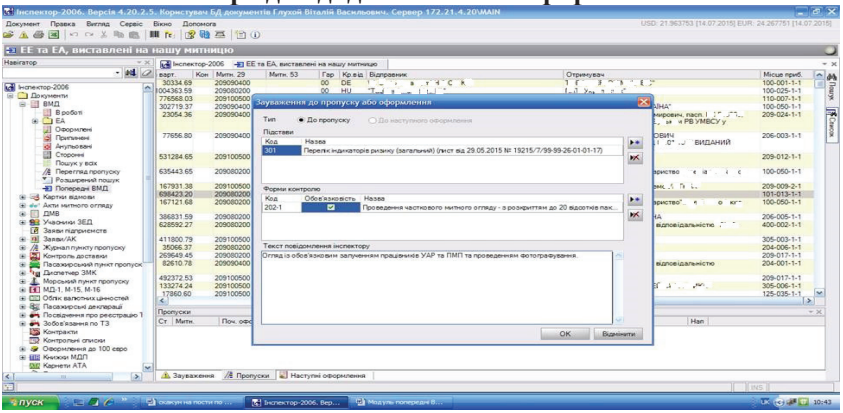


Рис.3.12 – Інтерфейс модуля «Попередні ВМД» АСМО «Інспектор» для додання митних формальностей

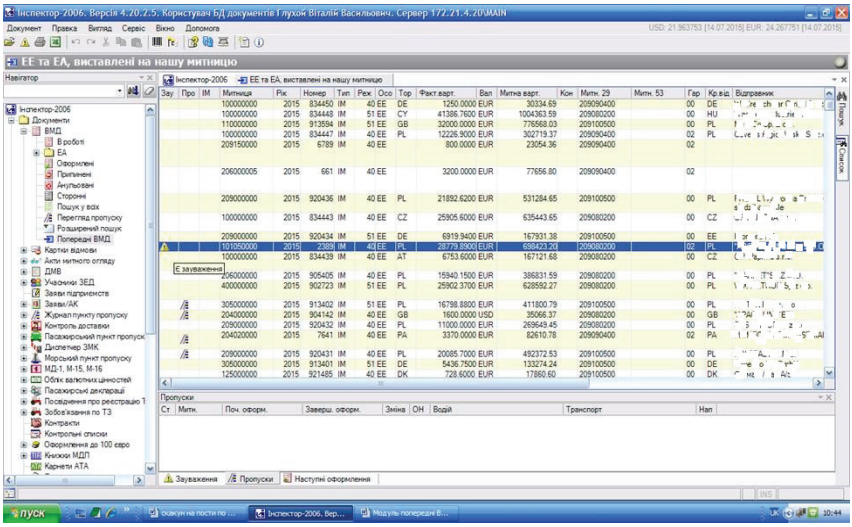


Рис. 3.13 – Інтерфейс модуля «Попередні ВМД» АСМО «Інспектор»: відображення наявності доданих митних формальностей

Застосування модуля «Попередні ВМД» АСМО «Інспектор» для визначення форм та обсягів митного контролю дозволяє уже сьогодні митницям здійснювати аналіз та оцінку ризиків до прибуття товарів у наземні пункти пропуску. Разом з тим, наразі можливим є лише ручний аналіз інформації, зазначеної у попередніх митних деклараціях. Таким чином, необхідним є доопрацювання АСМО «Інспектор» в частині можливості створення автоматизованих алгоритмів перевірки інформації, зазначеної у попередніх митних деклараціях, для застосування у модулі «Попередні ВМД».

З метою визначення єдиних підходів до організаційно-розпорядчих та інформаційно-технічних аспектів здійснення аналізу та оцінки ризиків із використанням попередньої інформації про товари, транспортні засоби, ДФС внутрішніми розпорядчими документами затверджено порядок здійснення таргетингу при переміщенні товарів у контейнерах із використанням WCO CTS[1] та порядок ро-

1 Наказ ДФС від 20.10.2017 № 704 «Про організацію здійснення таргетингу при переміщенні товарів у контейнерах із використанням WCO CTS».

боти з модулем «Попередні ВМД» АСМО «Інспектор»[2]. Разом з тим, із розвитком інструментарію для роботи із попередньою інформацією, а також з урахуванням досвіду його практичного застосування, час від часу виникатиме потреба внесення змін до існуючих та/або розробка нових розпорядчих документів, які регламентують питання здійснення аналізу та оцінки ризиків із використанням попередньої інформації про товари, транспортні засоби.

2 Наказ ДФС від 05.05.2017 № 339 «Про затвердження Порядку роботи з модулем «Попередні ВМД» АСМО «Інспектор».

РОЗДІЛ 4.
МЕХАНІЗМ АНАЛІЗУ РИЗИКІВ ДЛЯ ЗАСТОСУВАННЯ ПРИ МИТНОМУ КОНТРОЛІ ПАСАЖИРСЬКИХ ПЕРЕМІЩЕНЬ ЧЕРЕЗ АВІАЦІЙНІ ПУНКТИ ПРОПУСКУ

4.1 Попереднє інформування в системі митного контролю при переміщенні через митний кордон пасажирів авіаційним транспортом

Попередня інформація про пасажирів (Advanced Passenger Information – API) є набором даних, який містить біографічні данні пасажирів та основні данні про авіарейс, і надається оператором авіаперевезень уповноваженим державним органам країни. Для отримання відомостей біографічного характеру зазвичай використовується паспорт, або інший офіційний проїзний документ.

Зазначена інформація передається в електронному вигляді органам прикордонного та (або) митного контролю в пункті призначення після вильоту рейсу. Ці органи можуть згодом порівняти інформацію про пасажирів зі своїми базами даних, виявляючи тих осіб, які вимагають більш детальної перевірки після прибуття. Це дозволяє також швидко і ефективно здійснити митний конт роль пасажирів із мінімальним рівнем ризику. Особливістю API є те, що така інформація, зазвичай, дозволяє виявляти осіб із потенційно високою загрозою ризику тільки після вильоту рейсу. Якщо ж відповідні данні отримано до відправки рейсу, служби прикордонно-митного контролю можуть використати попередню інформацію про пасажира в якості інструменту для визначення того чи можна йому дозволити посадку на борт повітряного судна.

В зв'язку із великим значенням авіаційної галузі в системі передачі даних, Всесвітньою митною організацією (ВМО) та Міжнародною асоціацією повітряного транспорту (IATA) в 1993 році було розроблено для митних адміністрацій концепцію API, яка включала

в себе ряд основних принципів, що стосувалися технічних аспектів системи, експлуатаційних затрат та вигод тощо[1].

Впровадження API мало на меті забезпечення підтримки функцій митних служб у сфері боротьби з незаконним обігом наркотиків та мінімізації загроз національній безпеці. При її впровадженні прогнозувалося, що API значно підвищить ефективність роботи служб прикордонно-митного контролю при контролі перетину кордону пасажирами та зменшить навантаження на співробітників правоохоронних органів по охороні пунктів в'їзду/виїзду[2].

Із врахуванням зростаючої загрози зі сторони міжнародного тероризму, стимулом до розширення використання систем API стало намагання до посилення прикордонної безпеки на основі надання попередніх повідомлень про приїзд в країну осіб, які перебувають під наглядом правоохоронних органів. В сучасному глобалізованому світі відсутність системи API зумовлює низьку ефективність превентивної роботи контролюючих органів, які змушені лише реагувати на наслідки, не маючи змоги регулювати ступінь ризику, збирати та аналізувати розвідувальну інформацію, відслідковувати тенденції та обмінюватися інформацією про пасажирів з іншими державами. Усе це створює серйозну загрозу національній безпеці.

В останні роки зросло використання таких систем у всьому світі. Хоч різні системи API можуть працювати в зовсім різних режимах, кінцева мета буде однією і тією ж – уповноважені органи отримають необхідну інформацію, стосовно прибуваючих пасажирів до їх прибуття, із тим щоби більшу частину процесу перевірки можна було здійснити заздалегідь. На сьогоднішній день 51 країна світу використовує системи API (рис. 4.1), які можуть служити ефективним інструментом для запобігання переміщення через кордон терористів, або ж осіб, причетних до транснаціональної організованої злочинності (особливо у поєднанні із базами даних Інтерполу).

1 Фрадинський О.А. Домінанти системи попередньої інформації про пасажирів на авіаційному транспорті. Інфраструктура ринку. 2017. №4. С.24.

2 Рекомендации в отношении записей регистрации пассажиров (PNR). Издание первое. 2010. URL: http://www.aviadocs.net/icaodocs/docs/9944_cons_ru.pdf (дата звернення: 29.06.2018).



Рис. 4.1 – Використання систем API окремими країнами світу

Проте використання такої прогресивної системи забезпечення безпеки супроводжується рядом труднощів, до яких слід віднести:

– збір та використання інформації про пасажирів може створювати проблеми, пов'язані із правами на конфіденційність приватного життя, що у свою чергу вимагає від держави розробки та впровадження чітких правил та регламентів, які б не порушували конституційні гарантії її громадянам;

– використання досить складних систем API вимагає високого ступеня технічної підготовки, вмінь та навичок обслуговуючого персоналу;

– в межах систем API використовуються багато різних типів систем збору та передачі попередньої інформації, що потребує від авіаперевізників впровадження різних систем та протоколів, для того щоб обмінюватися інформацією в усіх існуючих форматах API-даних;

– враховуючи вищевикладені фактори, купівля, технічне обслуговування та експлуатація таких систем є досить дороговартісною інвестицією.

Залежно від своєї технічної складності, рівня безпеки та ступеня складності, які впливають на кінцеву вартість продукту, різні системи API суттєво різняться між собою. Проте, виходячи із цих параметрів, характером функціонування та особливостями застосування, їх можна поділити на 2 основні групи (рис. 4.2).

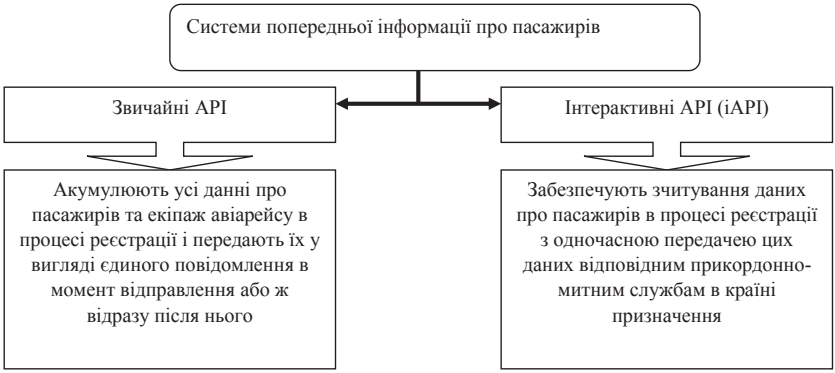


Рис. 4.2 – Класифікація систем попередньої інформації про пасажирів

Якщо в основу звичайних систем API може бути покладено надання авіаперевізником органам прикордонного контролю пасажирського маніфесту для перевірки пасажирів до їх прибуття, то інтерактивні системи iAPI дозволяють здійснювати більш технічно складні операції, які дозволяють організовувати обмін даними між комп'ютерними системами аероперевізника та органами митного контролю в місці прильоту у режимі реального часу, тим самим створюючи умови для не допуску небажаних пасажирів до посадки на рейс у пункті відправлення.

В порівнянні із звичайними API, iAPI є більш технічно складними та вимагають використання більш досконалих мережевих протоколів. Висока вартість, технологічна складність створення і впровадження iAPI є тими факторами, в силу яких досить небагато країн зробили свій вибір на користь технічно більш складного інтерактивного підходу – лише 12 країн на сьогодні використовують iAPI.

Ще одним важливим джерелом інформації про пасажирів є системи реєстрації пасажирів (Personal Name Record – PNR), які створюються експлуатантами повітряних суден, або їх уповноваженими агентами по кожному авіаперельоту в процесі бронювання місць пасажиром або від його імені. Якщо на початку використання системи PNR-даних основним її призначенням вважалося досягнення більшої ефективності комерційних та експлуатаційних послуг, то в процесі використання стало зрозумілим, що ці дані будуть корисними органам митного контролю в процесах підвищення рівня національної та авіаційної безпек, прискорення митних та імміграційних формальностей, боротьби з міжнародним тероризмом.

Системи PNR-даних можуть включати в себе до 60 різних інформаційних елементів, які можна розбити на наступні групи: ті, що стосуються прізвища та імені пасажира; його адреса; контактні телефони; відомості із програми про пасажирів, які часто здійснюють авіа перельоти; перевізний статус пасажира; інформацію про календарні дати; маршрут перельоту; інформація про форму оплати білета; інформація про багаж; інформація про туристичну агенцію, що продала путівку тощо[1].

PNR-дані можуть ефективно доповнювати систему API-даних, дозволяючи контролюючим органам здійснювати більш якісний аналіз ступеня небезпеки, який може існувати зі сторони окремих пасажирів, прогнозувати тенденції на ринку авіаперевезень, аналізувати схеми здійснення перельотів. Характеристика PNR та API-даних у розрізі їх спільних та відмінних рис зроблена на рис. 4.3.

Дані, які використовуються API, можуть бути поділені на 2 категорії:

– дані, які відносяться до авіарейсу та існують в автоматизованих системах авіаперевізника;

– дані, які відносяться до кожного окремого пасажира і відповідають тим пунктам інформації, що включені у машинозчитувані зони паспортів та інші офіційні проїзні документи, наприклад – візи.

1 Рекомендации в отношении записей регистрации пассажиров (PNR). Издание первое. 2010. URL: http://www.aviadocs.net/icaodocs/docs/9944_cons_ru.pdf (дата звернення: 29.06.2018).



Рис. 4.3 – Характерні ознаки API та PNR даних

Спеціально для опрацювання передач пасажирської відомості було розроблено формат повідомлення PAXLST, особливістю якого стало те, що для усіх пасажирів конкретного рейсу використовується тільки одне повідомлення, так звана, пакетна передача, а для членів екіпажу – існує інше повідомлення.

ВМО, ІАТА, ІКАО (Міжнародна організація цивільної авіації) спільно узгодили максимальний комплект даних API, які необхідно включати у повідомлення PAXLST, яке використовується авіапе-

ревізниками для передачі такої інформації органам прикордонно-митного контролю в пункті призначення.

Для забезпечення глобальної функціональної сумісності та уникнення труднощів, створюваних в результаті застосування місцевих національних стандартів, зазначені міжнародні організації рекомендують використовувати систему стандартів UN/EDIFACT – комплект узгоджених на міжнародній основі стандартів, показників та рекомендацій по електронному обміну структурованими даними, в тому числі, тими, що відносяться до торгівлі товарами і послугами між незалежними комп'ютеризованими інформаційними системами.

Ефективність системи API в сфері спрощення формальностей при авіаперевезеннях залежить від прийняття усіма зацікавленими сторонами (авіакомпаніями та органами прикордонно-митного контролю) єдиного підходу до питання про стандарти даних. На практиці це означає, що контролюючі органи повинні стандартизувати свої дані до вимог API та прийняти стандартний формат для передачі даних. Окрім того, якщо дані про пасажирів необхідні для одного або декількох органів, то використання механізму «єдине вікно/єдиний портал» не лише дозволить державам та експлуатантам повітряних суден ефективно використовувати свої ресурси, але і зміцнить міжвідомчу координацію у рамках урядів в області спрощення формальностей, цілісності кордонів та авіаційної безпеки.

У додатку 9 «Спрощення формальностей» до Чиказької конвенції 1944 року містяться стандарти та рекомендована практика (SARPS), які вимагають таку стандартизацію[1].

Стандарт 3.47. Кожна договірна держава, яка у рамках свого національного законодавства вводить програму в області попереднього інформування про пасажирів (API), притримується визнаних міжнародних стандартів передачі попередньої інформації про пасажирів. API передбачає, що перед вильотом перевізник вводить біографічні данні про пасажирів та членів екіпажу та детальні повідомлення про політ. Ця інформація електронним способом переда-

1 Приложение 9 к Конвенции о международной гражданской авиации. Упрощение формальностей. Четырнадцатое издание, октябрь 2015 года. URL: http://www.aviadocs.net/icaodocs/Annexes/an09_cons_ru.pdf (дата звернення 30.05.2018).

ється органам прикордонно-митного контролю в країні призначення або вильоту. Таким чином детальні повідомлення про пасажирів та членів екіпажу отримуються заздалегідь до вильоту або прибуття авіарейса.

Стандарт 3.47.1. При визначенні ідентифікаційної інформації про пасажирів, яка підлягає передачі, договірні держави вимагають представлення тільки тих елементів даних, які наявні у машинозчитуваній формі у проїзних документах, відповідаючи специфікаціям, які містяться у документі Doc 9303 (серія) «Машинозчитувані проїзні документи».

Стандарт 3.47.2. При бажанні здійснити національну програму в області попереднього інформування про пасажирів, договірні сторони, які не мають можливості повністю виконати передбачені стандартом 3.47.1. положення щодо необхідних елементів даних, забезпечують включення до вимог такої національної програми лише тих елементів, які були визначені для включення у повідомлення PAXLST стандарту UN/EDIFACT або ж використовують процедуру ВМО щодо запиту про ведення даних (DMR) при будь-якому відхиленні від стандарту. У тих випадках, коли при здійсненні нової програми в області попереднього інформування про пасажирів договірними державами, які не можуть приймати інформацію про пасажирів, що передається відповідно до специфікацій про повідомлення PAXLST стандарту UN/EDIFACT з використанням галузевого стандартного методу передачі, вказаного у 3.47.1, необхідно консультуватися з користувачами щодо експлуатаційних і фінансових наслідків перетворення повідомлення PAXLST стандарту UN/EDIFACT та його змісту у необхідний альтернативний формат. Договірним державам необхідно намагатися зводити до мінімуму кількість передач даних API по кожному конкретному рейсу.

Стандарт 3.47.5. Якщо договірна держава вимагає здійснювати обмін даними API, вона намагається на максимально можливому рівні обмежувати експлуатаційне та адміністративне навантаження на експлуатантів повітряних суден і підвищувати при цьому рівень спрощень по відношенню до пасажирів. Договірним державам слід утримуватися від накладення штрафів та санкцій на експлуатантів повітряних суден за помилки, пов'язані із відмовою систем, які мо-

жуть потягнути за собою непередачу даних, або передачу спотворених даних державними повноважними органами по системам API.

Стандарт 3.47.7. Договірні держави, які вимагають передачу даних про пасажирів в електронному вигляді по системі попередньої інформації про пасажирів, не вимагають надання пасажирської відомості на бланку. Договірні держави, які бажають впровадити систему інтерактивної попередньої інформації про пасажирів (iAPI), повинні:

– намагатися мінімізувати вплив на існуючі системи та технічну інфраструктуру експлуатантів повітряних суден шляхом проведення консультацій з експлуатантами повітряних суден до розробки та впровадження системи iAPI;

– спільно з експлуатантами повітряних суден розробляти системи iAPI, які б узгоджувалися із використовуваними експлуатантами системами контролю за відправками;

– при невикористані iAPI дотримуватись «Інструктивних вказівок по системі попередньої інформації про пасажирів (API)», прийнятих ВМО, ІАТА, ІКАО.

Системи API договірних держав та експлуатантів повітряних суден, включаючи iAPI, повинні бути спроможними працювати цілодобово сім днів на тиждень, маючи в наявності процедури зведення до мінімуму перебоїв у випадку виходу із ладу чи відмови системи. Договірним державам та експлуатантам повітряних суден необхідно, де це доцільно та можливо, надавати на цілодобовій (постійній) основі сім днів на тиждень оперативну та технічну допомогу в проведенні аналізу будь-якого виходу із ладу або відмови системи та прийняття відповідних заходів з метою забезпечення повернення до нормальної роботи у найкоротший термін. Договірним державами та експлуатантами повітряних суден слід встановити та впровадити відповідні процедури інформування та відновлення по відношенню як регулярного технічного обслуговування інформаційних систем, так і незапланованих виходів із ладу або відмов систем.

Договірним державам, які вимагають доступу до записів реєстрації пасажирів (PNR), необхідно співвідносити свої вимоги до даних та методи обробки таких даних з основними принципами, що

містяться в документі Doc 9944 «Рекомендації по відношенню до записів реєстрації пасажирів» (PNR)» ІКАО і в інструктивних матеріалах по впровадженню повідомлень PNRGOV, опублікованих ВМО та підтриманих ІКАО та ІАТА. Договірним державам та експлуатантам повітряних суден необхідно забезпечувати відповідний рівень зв'язку (по можливості цілодобово, 7 днів на тиждень).

При визначенні вимог до передачі даних PNR, договірним державам необхідно враховувати питання прийняття і впровадження повідомлень PNRGOV в якості одного з методів передачі даних PNR. Повідомлення PNRGOV є стандартним електронним повідомленням, спільно схваленим ВМО, ІАТА, ІКАО. В залежності від конкретної системи бронювання і контролю за відправками, використовуваної експлуатантом повітряного судна, можуть надаватися відповідні елементи даних.

Аналіз практичного використання систем API дозволив окреслити ряд проблем, які вимагають свого негайного вирішення та поділяються на 3 основні групи:

– проблеми правового забезпечення, які вимагають нормативно-правового врегулювання питань, які стосуються захисту персональних даних пасажира та невтручання у його приватне життя;

– проблеми технічного забезпечення – забезпечення своєчасної та точної передачі даних між авіаперевізниками та контролюючими органами; інтероперабельність даних, що передаються із міжнародними базами даних в країні призначення; встановлення точної відповідності між даними про пасажира та даними, що включені до відповідних списків підвищеної уваги; забезпечення використання API-даних для аналізу ступеню ризику та виявлення тенденцій;

– проблеми фінансового характеру, які полягають у компенсації витрат, пов'язаних із розробкою та обслуговуванням функціонуючої системи API.

Першочерговим завданням для держав, які запроваджують використання системи попереднього інформування про пасажирів на авіатранспорті буде нормативно-правове врегулювання дотримання авіакомпаніями вимог з використання API. Таке використання може бути або санкціоноване національним законодавством із ухваленням необхідних нормативно-правових актів, або ж забезпечува-

тися в примусовому порядку на основі прийнятого ряду заходів, в тому числі запровадженням системи штрафів до авіаперевізників. При цьому однією із правових проблем із якою зіштовхуються держави у справі ефективного запровадження та використання систем API, є унеможливлення неправомірного або випадкового втручання в особисте життя людини в контексті збору, зберігання, передачі та використання даних про пасажирів. Для уникнення дискримінаційних дій та неправомірного використання персональних даних повинні бути передбачені процесуальні гарантії та механізми ефективного та незалежного нагляду, надання потерпілим правового захисту.

Для організації передавання та отримання попередньої інформації про пасажирів електронним способом авіаперевізники та органи прикордонно-митного контролю повинні об'єднати свої мережі. Проте відсутність єдиних підходів до використання в системах API/iAPI може негативно позначитись на життєздатності галузі авіаційних пасажирських перевезень та знизити ефективність використання таких даних у цілях, для яких вони призначені. Тому необхідно, щоби держави використовували інформаційно-технологічні системи, які б дозволяли відправляти та приймати повідомлення в усіх необхідних форматах. Завдання розробки такої універсальної високотехнологічної системи не завжди може бути під силу окремо взятій державі. Незалежно від того, які використовуються системи API-даних, повинно бути забезпечено можливість їх взаємодії із національними системами контролюючих органів відповідної країни, включаючи системи розвідувальних даних та аналізу ступеня ризику, інформаційні системи прикордонного контролю та імміграційні або візові інформаційні системи.

Суттєві фінансові витрати як урядів, так і авіаперевізників обумовлюються необхідністю розробки, впровадження та обслуговування систем API. Причому затрати можна поділити на 2 основні групи: разові (капітальні) – пов'язані із інвестиціями у придбання та створення інфраструктури API; поточні витрати – обумовлені збором та передачею даних про пасажирів, модернізацією існуючої системи, оновленням і ремонтом техніки, оплатою праці персоналу. Слід враховувати, що впровадження iAPI, є більш довготривалим

та дорого вартісним процесом, з огляду на більшу технічну досконаліть та вищу вартість програмного та технічного забезпечення. З метою зменшення витрат при впровадженні систем API, авіакомпанії можуть реєструвати дані про пасажирів в момент бронювання квитків, застосовувати машинозчитувані паспорти, укладати угоди, які б стимулювали уряди та операторів авіаперевезень до спільної роботи по впровадженню систем попередньої інформації про пасажирів.

9 грудня 2016 року міністрами закордонних справ країн-учасниць Організації з безпеки і співробітництва в Європі (ОБСЄ) було прийнято рішення №6/16 про більш широке використання попередньої інформації про пасажирів. На виконання зазначеного рішення країнами-учасниками ОБСЄ були прийняті ряд зобов'язань[1]:

– створити національні системи попереднього інформування про пасажирів (API) у відповідності до положень Додатку 9 Чиказької конвенції 1944 року та Керівними принципами ВМО, ІАТА, ІКАО, які стосуються API, в тому числі, по відношенню недоторканності приватного життя та захисту даних, з метою ефективного збору інформації про пасажирів та (або) членів екіпажів від авіакомпаній, діючих на їх території;

– розглянути питання про створення на національному рівні інтерактивної системи обміну даними (iAPI) з метою запобігання переміщенню іноземних терористів відповідно до резолюцій Ради Безпеки ООН;

– при створенні системи API притримуватися вимог документа 9082 ІКАО «Політика ІКАО по відношенню до аеропортових зборів та зборів за аеронавігаційне обслуговування»;

– співпрацювати з усіма відповідними національними зацікавленими сторонами в забезпеченні функціонування систем API національного рівня та розглянути питання про заснування єдиного відомства, котре отримувало б від імені усіх інших відомств усі види даних про пасажира через єдину точку введення даних за принципом «одного вікна»;

1 Решение №6/16. Более широкое использование предварительной информации о пассажирах. Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе, Гамбург, 9 декабря 2016 года. URL: http://www.osce.org/ru/cio/290586?download=true (дата звернення 29.06.2018).

– підвищити цінність даних API завдяки зусиллям по введенню автоматизованої звірки цих даних з відповідними національними, регіональними і міжнародними контрольними списками, в тому числі, з базами Інтерполу та переліками ООН;

– виконавчим структурам ОБСЄ, в рамках існуючих у них мандатів та ресурсів, надавати сприяння іншим державам-учасникам в створенні системи API;

– підтримувати, на глобальному рівні, зусилля по підвищенню поінформованості про зафіксовані у резолюціях Ради Безпеки ООН вимоги, які стосуються API, шляхом визначення потреби у технічній допомозі державам-учасникам, а також виявлення можливостей для надання донорами допомоги в нарощуванні потенціалу;

– надавати, у співробітництві з відповідними міжнародними та регіональними організаціями, підтримку в створенні систем API державам-учасникам.

4.2 Формування організаційно-розпорядчих основ механізму аналізу ризиків

Як уже зазначалось, одним із основних питань, яке необхідно вирішити при запровадженні механізму аналізу ризиків для застосування при митному контролі пасажирських переміщень через авіаційні пункти пропуску, є забезпечення наявності нормативно-правових засад, що регулюють прядок надання попередньої інформації про пасажирів, які переміщуються повітряним транспортом, а також визначення відповідних організаційно-розпорядчих основ використання такої інформації в роботі контролюючих органів на кордоні.

З урахуванням національного нормативно-правового регулювання надання попередньої інформації про пасажирів, які перетинають кордон у авіаційних пунктах пропуску, розглянемо необхідність внесення змін/доповнень до діючого законодавства для приведення

у відповідність до міжнародних стандартів. При цьому, зважаючи на особливості, окремо розглянемо набори даних API та PNR.

Частиною четвертою статті 70 Повітряного кодексу України визначено, що з метою прискорення та спрощення процедур митного та прикордонного оформлення авіаперевізник або експлуатант аеропорту, або суб'єкт наземного обслуговування надсилає до органу охорони державного кордону та органів доходів і зборів, які провадять діяльність у пунктах пропуску для повітряного сполучення, попередню інформацію про членів екіпажу, пасажирів, імпортні, експортні та транзитні вантажі, які перевозяться повітряними суднами. При цьому порядок, спосіб, форма та строки подання і зберігання такої інформації спільно визначаються органом охорони державного кордону України, центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову і митну політику та уповноваженим органом з питань цивільної авіації[1].

Наразі такий порядок затверджено спільним наказом Адміністрації Державної прикордонної служби, Міністерства фінансів, Міністерства інфраструктури від 27.04.2012 № 291/506/228 «Про затвердження Порядку подання авіаперевізниками або уповноваженими ними особами попередньої інформації про пасажирів, імпортні та транзитні вантажі, які перевозяться повітряними суднами, органам охорони державного кордону та митним органам», зареєстрованим в Міністерстві юстиції України 11 травня 2012 року за № 740/21053 (далі – Порядок).

Так, пунктом 2.1 Порядку передбачено, що авіаперевізник або уповноважена ним особа одразу після відправлення рейсу з аеропорту вильоту, але не пізніше ніж за 30 хвилин до посадки повітряного судна в аеропорту України, подає попередню інформацію про пасажирів, імпортні та транзитні вантажі, які перевозяться повітряними суднами, Окремому контрольно-пропускному пункту «Київ» Державної прикордонної служби України та Державній митній службі України. При цьому, відповідно до підпунктів 2.4.1 та 2.4.2 Порядку, при перевезенні пасажирів така інформація повинна включати дані про рейс (номер рейсу, код перевізника, час та дата

1 Повітряний кодекс Україні: Закон України від 19.05.2011 № 3393-VI.URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3393-17/page (дата звернення 29.06.2018).

вильоту повітряного судна) та пасажирів (прізвище, ім'я пасажира, стать, громадянство, дата, місяць, рік народження, серія, номер паспортного документа)[1].

Пунктом 3 частини першої статті 335 МКУ визначено, що при перевезенні повітряним транспортом декларант, уповноважена ним особа або перевізник, яким здійснюється перевезення товарів, надають органу доходів і зборів в паперовій або електронній формі, зокрема, генеральну декларацію, відомості про знаки національної належності та реєстраційні знаки судна, номер рейсу, маршрут польоту, пункт вильоту та пункт прибуття судна, відомості про найменування підприємства (організації, установи), що експлуатує судно, та кількість членів екіпажу, список пасажирів із зазначенням їх кількості на судні, прізвищ та ініціалів, пунктів посадки та висадки; відомості щодо багажу пасажирів (пасажирська відомість). При цьому частиною першою статті цієї статті визначено, що такі документи та відомості надаються під час переміщення товарів, транспортних засобів комерційного призначення через митний кордон України[2].

Абзацом третім пункту 58 Державної програми авіаційної безпеки цивільної авіації, затвердженої Законом України від 21 березня 2017 року № 1965-VIII, визначено, що під час виконання міжнародних рейсів з/до України або транзитних рейсів через аеропорти України авіаперевізник зобов'язаний надавати органу охорони державного кордону, органам доходів і зборів та головному органу у загальнодержавній системі боротьби з терористичною діяльністю інформацію про пасажирів таких міжнародних рейсів, що включає прізвище, ім'я пасажира, його стать, громадянство, дату народження, серію, номер документа, що посвідчує особу. Абзацом четвертим цієї ж статті визначено, що зазначена інформація надається авіаперевізником за 72 години до запланованого часу виконання

1 Про затвердження Порядку подання авіаперевізниками або уповноваженими ними особами попередньої інформації про пасажирів, імпортні та транзитні вантажі, які перевозяться повітряними суднами, органам охорони державного кордону та митним органам : наказ Адміністрації Державної прикордонної служби, Міністерства фінансів, Міністерства інфраструктури від 27.04.2012 № 291/506/228. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0740-12/paran16#n16 (дата звернення 29.06.2018).

2 Митний кодекс України : Закон України від 13.03.2012 № 4495-VI. Дата оновлення: 04.07.2018. URL: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/4495-17 (дата звернення 14.09.2018).

міжнародного рейсу та у разі зміни цієї інформації авіаперевізник зобов'язаний надати оновлену інформацію не пізніш як за 30 хвилин до посадки повітряного судна в аеропорту України або після завершення реєстрації на міжнародний рейс, що виконується з аеропорту України[3].

Таким чином, на сьогоднішній день на нормативно-правовому рівні в Україні застосовується щонайменше 3 джерела, в яких йде мова про необхідність надання для митних цілей інформації про пасажирів, які переміщуються через повітряні пункти пропуску.

Для з'ясування необхідності внесення змін до зазначених вище документів проведемо порівняльний аналіз із міжнародними рекомендаціями.

Так, з урахуванням положень додатку 9 до Чиказької конвенції щодо обмеження набору даних API про особу інформацією, яка міститься у зоні машинного зчитування паспорту, рекомендований набір даних включає: ПІБ, національність, дату народження, стать, номер документа, країна або організація, що видала документ, тип документа, дата закінчення терміну дії документа. У 2015 році до рекомендованого набору даних було додано вагу зареєстрованого багажу пасажира. Окрім того, набір даних API включає наступну інформацію про рейс: ідентифікаційний номер рейсу, заплановані дата та час вильоту, заплановані дата та час прибуття, останній аеропорт, в якому перебував літак, перший аеропорт прибуття, наступний аеропорт, куди прямує літак в країні, кількість пасажирів. Далі порівняємо рекомендований міжнародними стандартами набір даних з вимогами українського законодавства (табл. 4.1).

Таким чином, на сьогоднішній день українське законодавство з питань надання попередньої інформації про пасажирів в обсязі, який близький до міжнародних стандартів набору даних API, містить дублюючі положення, що в подальшому може ускладнити та/або затягнути процес гармонізації з міжнародними стандартами, а також, як це видно з таблиці 4.1, не повною мірою відповідає уже згаданим міжнародним стандартам.

3 Про Державну програму авіаційної безпеки цивільної авіації : Закон України від 21.03.2017 № 1965-VIII. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1965-19 (дата звернення 30.05.2018).

Окрім того, розглянемо часові нормативи щодо надання попередньої інформації про пасажирів у вигляді набору даних API. При визначені міжнародних рекомендацій щодо часових нормативів надання інформації в першу чергу враховувались спосіб збору даних та способи їх передання в країну призначення. Так, як уже зазначалось, набір даних API – це персональні паспортні дані особи, переважна більшість яких міститься у зоні машинного зчитування паспорта. Формування цього набору даних відбувається в момент реєстрації на рейс, а їх правильність перевіряється представником перевізника.

Таблиця 4.1

Порівняння елементів набору даних API, передбачених міжнародними стандартами на національним законодавством

Міжнародні рекомендації	**Державна програма авіаційної безпеки цивільної авіації (Закон України від 21 березня 2017 року № 1965-VIII)**	**Порядок (наказ Адміністрації Державної прикордонної служби, Міністерства фінансів, Міністерства інфраструктури від 27.04.2012 № 291/506/228)**
Інформація про рейс		
Ідентифікаційний номер рейсу		Номер рейсу
		Код перевізника
Заплановані дата та час вильоту		Час та дата вильоту повітряного судна
Заплановані дата та час прибуття		
Останній аеропорт, в якому перебував літак		
Перший аеропорт прибуття		
Наступний аеропорт, куди прямує літак в країні		
Кількість пасажирів		
Інформація про пасажирів		
ПІБ	ПІБ	ПІБ
Громадянство	Громадянство	Громадянство
Дата народження	Дата народження	Дата, місяць, рік народження
Стать	Стать	Стать

Продовження таблиця 4.1

Міжнародні рекомендації	**Державна програма авіаційної безпеки цивільної авіації (Закон України від 21 березня 2017 року № 1965-VIII)**	**Порядок (наказ Адміністрації Державної прикордонної служби, Міністерства фінансів, Міністерства інфраструктури від 27.04.2012 № 291/506/228)**
Номер документа	Серія, номер документа, що посвідчує особу	Серія, номер паспортного документа
Країна або організація, що видала документ		
Тип документа		
Дата закінчення терміну дії документа		
Вага зареєстрованого багажу пасажира[1]		

При цьому, у разі самостійної реєстрації на рейс особою (он-лайн реєстрація, реєстрація через термінал самообслуговування в аеропорту тощо), її паспорт може бути перевірений представником компанії-перевізника при реєстрації багажу або уже безпосередньо в момент посадки пасажира у літак. Зважаючи на необхідність забезпечення високої надійності та коректності набору даних API, який переважно використовується для виявлення уже відомих підозрілих осіб/злочинців, доцільним є передання паспортних даних пасажирів у країну призначення після верифікації даних представником компанії-перевізника, як це описано вище. У деяких випадках передання набору даних API відбувається незадовго до моменту фактичного відправлення літака, у інших – в момент від'їзду літака від воріт та підготовки до відправлення, або у, так званий, момент «підняття шасі». Але зазвичай застосовуються рекомендації щодо передання набору даних API не раніше, ніж за 30 хвилин до відправлення, а в ідеалі – коли двері у літак уже зачинені.

У разі використання системи iAPI, про яку йшла мова у попередніх розділах, інформація передається коли пасажир реєструється на рейс та пред'являє свій паспорт для перевірки (зазвичай від 24 до 1 години перед відправленням). При цьому передання інформації відбувається

1 Додано у 2015 році через Запит введення даних (Data Maintenance Request, DMR), при цьому вага зареєстрованого багажу може надаватись додатково до кількості багажних місць, а безпосередньо вага може надаватись як у кілограмах, так і у фунтах.

одноразово в момент реєстрації пасажира, а також може передбачати додаткове повідомлення-підтвердження посадки пасажира на борт.

В Україні часові нормативи надання попередньої інформації про пасажирів визначаються двома документами, про які уже йшлося вище: Державна програма авіаційної безпеки цивільної авіації, затверджена Законом України від 21 березня 2017 року № 1965-VIII (далі – Державна програма авіаційної безпеки), та Порядок подання авіаперевізниками або уповноваженими ними особами попередньої інформації про пасажирів, імпортні та транзитні вантажі, які перевозяться повітряними суднами, органам охорони державного кордону та митним органам, затверджений наказом Адміністрації Державної прикордонної служби, Міністерства фінансів, Міністерства інфраструктури від 27.04.2012 № 291/506/228 та зареєстрований в Міністерстві юстиції України 11 травня 2012 року за № 740/21053 (далі – Порядок). Так, абзацом четвертим пункту 58 Державної програми авіаційної безпеки визначено, що інформація надається авіаперевізником за 72 години до запланованого часу виконання міжнародного рейсу, а у разі зміни цієї інформації – не пізніш як за 30 хвилин до посадки повітряного судна в аеропорту України. Пунктом 2.1 Порядку визначено, що авіаперевізник або уповноважена ним особа подає попередню інформацію про пасажирів одразу після відправлення рейсу з аеропорту вильоту, але не пізніше ніж за 30 хвилин до посадки повітряного судна в аеропорту України.

Окрім того, Державною програмою авіаційної безпеки передбачено надання попередньої інформації про пасажирів до Державної прикордонної служби України, Державної фіскальної служби України та Служби безпеки України, в той час як Порядком визначається, що така інформація надається Окремому контрольно-пропускному пункту «Київ» Державної прикордонної служби України та Державній митній службі України.

Звичайно, Державна програма авіаційної безпеки, затверджена Законом України, має вищу юридичну силу, ніж спільний наказ декількох відомств і тому, відповідно, її положення є превалюючими, водночас, неузгодженість нормативно-правової бази щодо надання контролюючим відомствам на кордоні попередньої інформації про пасажирів не сприяє успішній побудові відповідних систем конт-

ролю. Окрім того, необхідним є узгодження вимог щодо часових нормативів подання попередньої інформації про пасажирів, в тому числі з урахуванням міжнародних рекомендацій.

Для забезпечення узгодженості законодавства України щодо функціонування системи контролю в аеропортах, яка базується на попередній інформації про пасажирів, побудови відповідної ефективної та всеохоплюючої нормативно-правової бази необхідним є внесення змін до ряду законодавчих та нормативно-правових актів.

Так, визначення обсягу інформації, яка має надаватись авіаперевізниками, у Державній програмі авіаційної безпеки на нашу думку не є доцільною, оскільки у разі необхідності внесення будь-яких змін до переліку відповідних відомостей (а про таку необхідність зазначено вище) потрібно проходити довгий та складний законотворчий процес без будь-яких гарантій внесення необхідних змін. Тому, на нашу думку, доцільним є:

1. Виключення з Державної програми авіаційної безпеки переліку відомостей, які авіаперевізник зобов'язаний надавати, часових нормативів її надання та переліку органів державної влади, яким надається така інформація, при цьому залишивши у ній декларативні положення щодо обов'язку авіаперевізника надавати попередню інформацію про авіапасажирів у терміни, в обсязі та у спосіб, визначені підзаконними нормативно-правовими актами;

2. Внесення змін до МКУ, направлених на гармонізацію із Митним кодексом ЄС, в тому числі щодо чіткого закріплення за митницею повноважень щодо здійснення митного контролю не лише товарів, транспортних засобів комерційного призначення, а й також осіб, які перетинають кордон, в тому числі у повітряних пунктах пропуску;

3. Взамін спільного наказу Адміністрації Державної прикордонної служби, Міністерства фінансів, Міністерства інфраструктури від 27.04.2012 № 291/506/228 «Про затвердження Порядку подання авіаперевізниками або уповноваженими ними особами попередньої інформації про пасажирів, імпортні та транзитні вантажі, які перевозяться повітряними суднами, органам охорони державного кордону та митним органам», зареєстрованого в Міністерстві юстиції України 11 травня 2012 року за № 740/21053, розробка та затвердження постанови Кабінету Міністрів України, яка визначатиме чіткий порядок здій-

снення контролю осіб, що перетинають кордон в повітряних пунктах пропуску, що включатиме положення про створення системи попереднього інформування про пасажирів (в тому числі визначатиме набір даних, який відповідає міжнародним рекомендаціям по API, часові нормативів її надання, єдиний портал для надання відповідних відомостей, звідки зацікавлені органи отримуватимуть необхідну інформацію), алгоритми взаємодії між зацікавленими відомствами тощо.

Альтернативою третьому пункту може бути затвердження відповідного документа спільним наказом Адміністрації Державної прикордонної служби, Міністерства фінансів, Міністерства інфраструктури, до співавторів якого, з урахуванням Державної програми авіаційної безпеки, доцільно додати Службу безпеки України. При цьому спільний наказ Адміністрації Державної прикордонної служби, Міністерства фінансів, Міністерства інфраструктури від 27.04.2012 № 291/506/228 має втратити чинність.

Щодо надання попередньої інформації про пасажирів в обсязі набору даних PNR, то в Україні відсутнє будь-яке регулювання з цього питання. Таким чином, у випадку із набором даних PNR мова йде про необхідність створення нормативно-правової бази «з нуля».

Як уже зазначалось дані PNR – це інформація про бронювання, яка вводиться особою самостійно або від її імені. При цьому, якщо більшість елементів даних API є стандартизованими, оскільки отримуються шляхом автоматичного зчитування паспортних даних, то елементи даних PNR можуть відрізнятись в кожному конкретному випадку, зокрема, залежно від авіаперевізника. Так, в окремих випадках PNR може містити лише ПІБ особи та номер рейсу. PNR дані можуть містити або не містити наступні дані: ПІБ особи (може бути зазначено лише прізвище та ініціал імені), маршрут, інформація щодо квитка, загальна контактна інформація, спосіб оплати, а також інші елементи даних, зазначені в документі Doc 9944 «Рекомендації по відношенню до записів реєстрації пасажирів» (PNR)» ІКАО. Особливістю PNR є також те, що зважаючи на відсутність можливості її верифікації, не рекомендується застосування санкцій за неповне або неточне надання даних.

Зважаючи на необхідність комплексного аналізу як даних API, так і PNR, доцільним є внесення положень щодо надання відповід-

них наборів даних в один документ (постанову Кабінету Міністрів України або спільний наказ зацікавлених відомств).

При цьому, стандарт повідомлення PNRGOV передбачає наступні елементи даних:

1. Довідковий номер бронювання;
2. Дата бронювання/купівлі квитка;
3. Дата запланованої подорожі;
4. Ім'я (імена) особи, на яку здійснено бронювання;
5. Контактна інформація (контактні номери телефонів, адреси, електронні поштові скриньки);
6. Інформація щодо способу оплати, включаючи адресу виставлення рахунку (спосіб оплати при купівлі квитка або здійснення бронювання, деталі використаного способу оплати, включаючи номер використаної банківської картки, адресу виставлення рахунку, ATFQ та інші додаткові збори);
7. Повна інформація щодо туристичного маршруту (повна інформація щодо туристичного маршруту осіб, зазначених у бронюванні, факт бронювання подорожі в один кінець, інформація щодо подальшого пункту призначення за межами країни, інформація щодо пункту початку подорожі до в'їзду в країну, клас, яким подорожує особа);
8. Інформація щодо участі у програмі лояльності (номер учасника програми лояльності, тип картки учасника);
9. Туристичне агентство (інформація щодо будь-якого агентства, яке залучалось, місце видачі квитка);
10. Інформація щодо статусу подорожі (інформація щодо того чи було підтверджено бронювання і чи зареєструвався пасажир на рейс, час реєстрації на рейс, незалежно від способу, інформація щодо особи, яка зареєструвала пасажира на рейс);
11. Інформація щодо розподілу бронювання у зв'язку зі зміною маршруту одного з пасажирів;
12. Загальні примітки (уся інформація щодо запиту на спецобслуговування, інша інформація щодо обслуговування, інша чутлива інформація, яка стосується питань безпеки);
13. Інформація щодо квитка (номер квитка, дата видачі квитка, забронюваний клас подорожі);

14. Інформація щодо місця пасажира (визначений номер місця, місце, щодо якого отримано запит);

15. Назва будь-якого іншого перевізника, який перевозитиме пасажира протягом його подорожі;

16. Інформація щодо багажу (кількість багажних місць та їх опис, документи, надані пасажиру, щодо його багажу);

17. Кількість та імена інших пасажирів у поточному бронюванні;

18. API дані (API, що стосуються поточного PNR);

19. Будь-які зміни у пунктах 1-18.

Після внесення відповідних змін до нормативно-правових актів, направлених на забезпечення функціонування системи попереднього інформування про пасажирів, які перетинають кордон у повітряних пунктах пропуску, актуальним стане визначення чітких організаційно-розпорядчих засад використання відповідної інформації контролюючими відомствами на кордоні.

Так, з урахуванням великої кількості неформалізованих даних, зокрема в наборі даних PNR, для виявлення осіб підвищеного ризику доцільним є проведення не лише автоматизованого аналізу та оцінки ризиків, а й інтелектуального (із залученням посадових осіб митниць або інших контролюючих органів). Така організація передбачає здійснення таргетингу як такого способу аналізу та оцінки ризиків, який дозволяє оптимально поєднувати автоматизований та неавтоматизований аналіз ризиків та приймати за результатами їх оцінки обґрунтовані рішення щодо необхідності посилення митного контролю.

Здійснення таргетингу має забезпечуватись створенням відповідних організаційних структур – таргетинг-центрів. При цьому, зважаючи на значну віддаленість міжнародних аеропортів один від одного в Україні, доцільним є створення таргетинг-центру в кожному окремому аеропорту.

Водночас, для забезпечення застосування уніфікованих підходів до аналізу та оцінки ризиків по пасажирах в аеропортах, необхідним є визначення єдиного координаційного центру. Такий центр можна визначити серед аеропортів (наприклад, з урахуванням обсягів пасажирських перевезень, аеропорт «Бориспіль»), але у такому разі існує ризик браку ресурсів (часових та/або людських)

на здійснення координації через необхідність концентрації зусиль безпосередньо на процесі таргетингу у відповідному аеропорту. На нашу думку найбільш доцільним є створення координаційного центру з питань аналізу та оцінки ризиків по пасажирах, які перетинають кордон у повітряних пунктах пропуску, на базі новоствореного Департаменту таргетингу та управління митними ризиками Державної фіскальної служби України. З урахуванням того, що компетенція даного підрозділу поширюється на усі митниці, здійснення ним координаційної діяльності щодо функціонування таргетинг-центрів в міжнародних аеропортах є найбільш оптимальним.

Ще одним організаційно-розпорядчим питанням, яке потребуватиме вирішення, є налагодження взаємодії між контролюючими органами в аеропортах (митники, прикордонники та безпека аеропорту), а також іншими зацікавленими органами (зокрема, Службою безпеки України, яка є головним органом у загальнодержавній системі боротьби з терористичною діяльністю).

При цьому, при визначення алгоритмів взаємодії необхідним є врахування компетенції, а також послідовності участі представників різних відомств у контролі пасажирів в аеропортах. Так, після опрацювання наданої попередньої інформації про пасажирів, необхідним є інформування органів так званої «першої лінії контролю» (прикордонники та/або безпека аеропорту) про підозрілих осіб, їх багаж тощо. У разі виявлення «ризикових» осіб та/або багажу представники органів «першої лінії контролю» мають інформувати та/або залучати до проведення контролю представників органів-ініціаторів. Таке інформування може здійснюватися як програмними методами (у разі застосування єдиного програмного забезпечення або різного програмного забезпечення, яке взаємодіє між собою), так і засобами персональної комунікації (міжособистісні контакти, телефонний, електронний зв'язок тощо).

Після отримання інформації щодо виявлення «ризикових» осіб та/або багажу представники органів-ініціаторів мають вживати заходів оперативного реагування, направлених на здійснення відповідного контролю та, у разі виявлення, фіксації правопорушень. Водночас, визначення більш детальних алгоритмів роботи посадових осіб контролюючих органів буде можливим після створення

системи попереднього інформування про пасажирів, які перетинають кордон у повітряних пунктах пропуску, та розробки/отримання у користування відповідного програмного забезпечення, про яке мова піде у наступному підрозділі.

4.3 Розробка інформаційно-технічних вимог до реалізації механізму аналізу ризиків

Реалізація механізму аналізу ризиків для застосування при митному контролі пасажирських переміщень через авіаційні пункти пропуску може бути представлена в декількох варіантах. Така реалізація залежить від моделі, яка буде обрана для практичного втілення системи попереднього інформування про пасажирів, а також моделі взаємодії контролюючих органів на кордоні (визначення більш детальних алгоритмів роботи посадових осіб).

На даному етапі, як одне із рішень для реалізації механізму аналізу ризиків для застосування при митному контролі пасажирських переміщень через авіаційні пункти пропуску, може бути використання вже існуючих програмних рішень. Однією з таких систем, яка вже використовується в Митно-Прикордонній Службі Сполучених Штатів Америки (CBP) є Автоматизована Таргетинг Система – Глобал (ATS-G). Цей програмний продукт є он-лайн системою моніторингу пасажирів та використовується для визначення тих пасажирів або членів екіпажу, які потребують більше уваги зі сторони контролюючих служб на кордоні. Однією з переваг ATS-G є те, що система дозволяє обробляти обидва набори даних – як API, так і PNR.

Більше того, як наголошується представниками CBP, крім безоплатного надання самого програмного забезпечення, в разі розгортання платформи ATS-G ними забезпечується інша підтримка української митниці – консультування з програмних та прикладних технічних питань в рамках подальшої співпраці.

Загальний опис передачі та циркуляції даних в системі ATS-G в митній адміністрації Сполучених Штатів Америки схематично відображено на рис. 4.4.

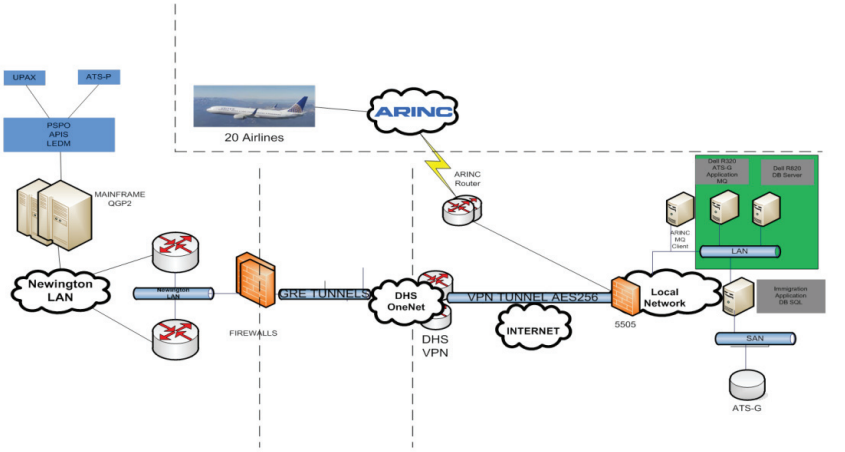


Рис. 4.4 – Схематичний опис передачі та циркуляції даних в системі ATS-G в митній адміністрації Сполучених Штатів Америки

Серед переваг ATS-G з точки зору аналізу та оцінки ризиків для застосування при митному контролі пасажирських переміщень необхідно відмітити наступні:

– наявність таргетинг-модуля, який дозволяє вводити визначені індикатори ризику, для подальшого моніторингу вхідних даних про подорожуючих;

– можливість створення та управління так званими «списками спостереження» (англ. «watchlist»). Тобто створення списків певних пасажирів із високим ступенем ризику певних загроз (терористична діяльність, переміщення наркотичних речовин тощо) і завчасне попередження про можливі переміщення таких пасажирів;

– можливість підключення до інформаційних ресурсів інших правоохоронних органів, в тому числі – міжнародних (Інтерпол тощо);

– можливість безкоштовного розгортання на основі ліцензії.

Для забезпечення зручності роботи у даному програмному забезпеченні передбачено ряд функцій та опцій, які спрощують роботу з системою через інтуїтивно зрозумілий інтерфейс, приклади якого зображено на рис. 4.5 та рис. 4.6.

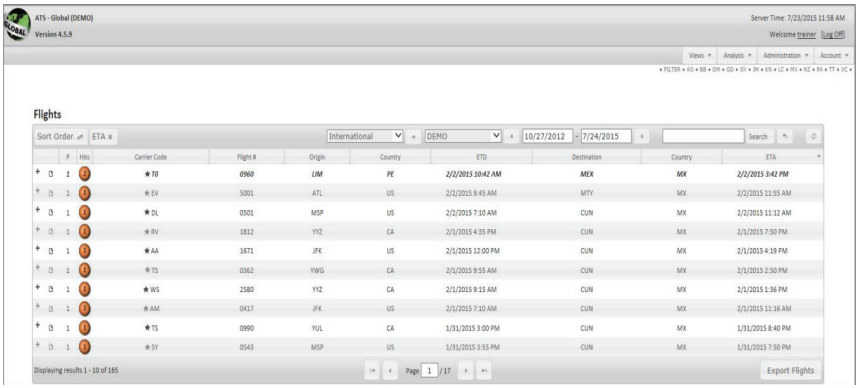


Рис. 4.5 – Сторінка перегляду польотів, яка дає можливість переглядати рейси (приліт/відліт) по всіх аеропортах країни

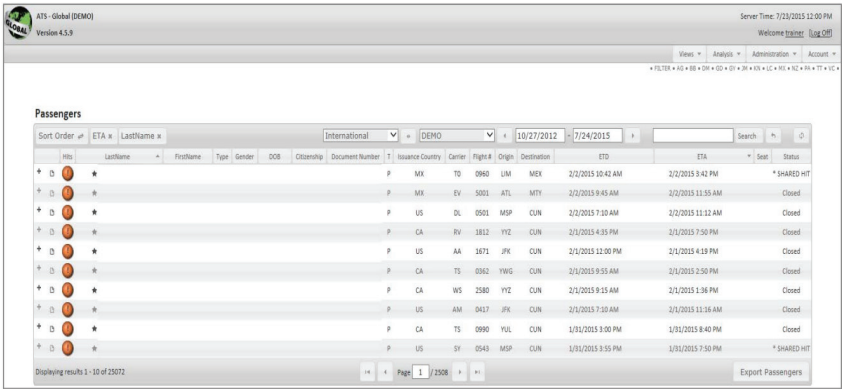


Рис. 4.6 – Сторінка перегляду пасажирів та членів екіпажу

Слід зазначити, що дане програмне забезпечення не є спеціалізованим програмно-інформаційним комплексом, направленим лише на аналіз, оцінку та управління ризиками. Як видно із наведених прикладів, ATS-G має досить доступний інтерфейс та дозволяє переглядати всю наявну інформацію про рейси, пасажирів та членів екіпажу.

Разом з цим, в даній інформаційній платформі велика увага приділена можливостям застосування таргетингу.

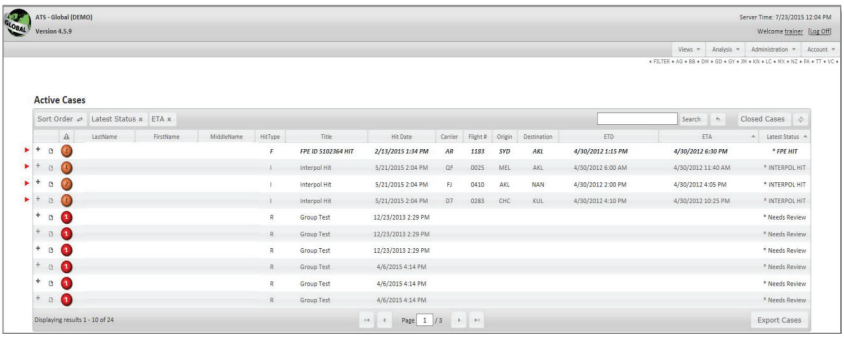


Рис. 4.7 – Режим перегляду по так званих «справах» (англ. – «caseview»), який відображає інформацію про пасажирів, по яких наявні відмітки у таргетинг-модулі

Необхідно більш детально описати можливості управління ризиками в програмному забезпеченні ATS-G:

– перевірка конкретизованих індикаторів ризику здійснюється лише по нових наборах даних API/PNRi не може здійснюватися на історичних даних;

– конкретизованими індикаторами ризику можуть бути: рейс, біографічні дані (громадянство, національність, стать, вік тощо), дати, місцезнаходження, документи;

– можливість розробки та створення шаблонів для забезпечення моніторингу пасажиропотоків підвищеного ризику.

В ATS-G реалізовані 2 типи шаблонів для забезпечення моніторингу пасажиропотоків підвищеного ризику (рис. 4.8 – 4.9):

– Правила списків. Використовуються для перегляду попередньо заданих елементів інформації, таких як номери документів подорожуючих, номери телефонів, туристичні агенції;

– Правила сценаріїв. Використовується для перегляду та «маркування» пасажирів, які підпадають під задані критерії ризиків, визначені на основі попереднього аналізу та оцінки ризиків. Наприклад, Правило сценарію може «маркувати» особу, яка подорожує з країни підвищеного ризику, при цьому підпадає під додаткові критерії за віком, статтю, конкретним аеропортом вибуття тощо.

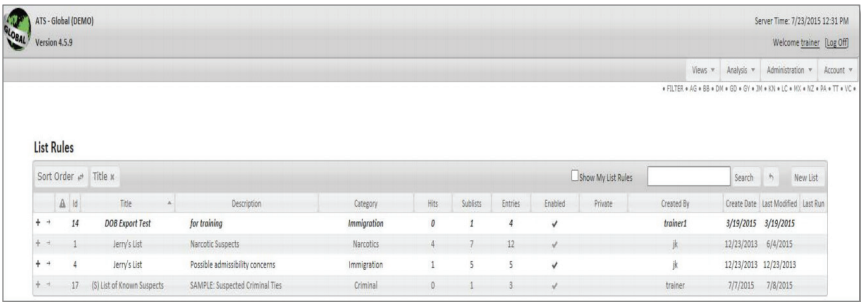


Рис. 4.8 – Перегляд Правил списків, наявних в системі

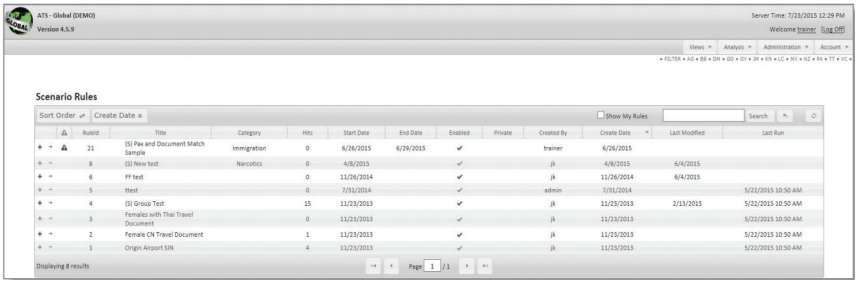


Рис. 4.9 – Перегляд Правил сценаріїв, наявних в системі

Наразі ДФС із залученням представників Держприкордонслужби проводяться активні обговорення можливості розгортання ATS-G в Україні, в тому числі з урахуванням особливостей її використання різними відомствами та взаємного обміну інформацією.

Вибір застосування ATS-G дозволить у максимально короткі терміни після запровадження системи попереднього інформування про пасажирів реалізувати технічну можливість аналізу та оцінки ризиків по особах, які перетинають кордон у повітряних пунктах пропуску. Водночас, внесення будь-яких змін та/або доповнень до цього програмного продукту може потребувати більше часу та зусиль українських IT-спеціалістів.

Необхідно зауважити, що запровадження механізму аналізу ризиків для застосування при митному контролі пасажирських переміщень через авіаційні пункти пропуску може бути реалізовано лише після програмної реалізації рішень для передачі-приймання наборів даних API/PNR та побудови відповідної інформаційної системи.

При цьому, важливим фактором при проектуванні та побудові інформаційної системи для обробки наборів даних API/PNR є наявність основних вимог та пропозицій для забезпечення можливості використання нового програмного забезпечення в цілях аналізу та управління ризиками.

Основними інформаційно-технічними вимогами та пропозиціями у такому випадку є:

1) забезпечення можливості розгортання нового програмного забезпечення у всіх зацікавлених органах (Державна фіскальна служба України, Адміністрація прикордонної служби України, Служба безпеки України).

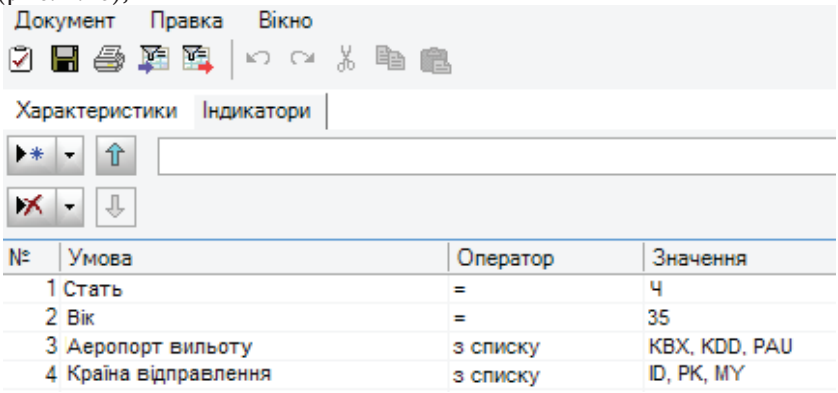
2) забезпечення можливості перегляду попередньої інформації про пасажирів, які переміщуються повітряним транспортом (дозволить здійснювати аналіз та оцінку ризиків посадовими особами он-лайн).

Функції перегляду попередньої інформації про пасажирів, які переміщуються повітряним транспортом мають забезпечувати доступність інформації, а також можливість задання та відповідно відображення інформації за попередньо визначеними критеріями/фільтрами (таких як номер рейсу, країна/аеропорт відправлення тощо).

3) реалізація таргетинг-модуля (дозволить, наскільки це можливо, автоматизувати процеси аналізу та управління ризиками).

Основні вимоги до таргетинг-модуля:

– можливість внесення конкретизованих індикаторів ризику (рис. 4.10);



№	Умова	Оператор	Значення
1	Стать	=	Ч
2	Вік	=	35
3	Аеропорт вильоту	з списку	KBX, KDD, PAU
4	Країна відправлення	з списку	ID, PK, MY

Рис. 4.10 – Приклад реалізації можливості внесення індикаторів ризику

– забезпечення аналізу та оцінки нової вхідної інформації на предмет співпадіння із заданими індикаторами ризику та невідкладне сповіщення про такі співпадіння (в тому числі – на портативні пристрої);

– можливість «маркування» пасажирів, які підпадають під визначені критерії ризиків, для більш детального аналізу.

4) реалізація аналітичного модуля (дозволить здійснювати аналіз та оцінку ризиків на основі історичних даних).

Аналітичний модуль має відповідати таким вимогам:

– можливість встановлення трендів на основі основних даних пасажирів (аеропорт відправлення/призначення, вік, стать, громадянство);

– можливість інтеграції із базами даних зафіксованих порушень законодавства. При цьому, важливо забезпечити можливість такої інтеграції із базами даних не тільки митниці, а й інших правоохоронних агенцій (Адміністрація прикордонної служби України, Служба безпеки України тощо). У випадку неможливості такої інтеграції необхідно забезпечити можливість завантаження та обробки таких даних.

Крім зазначених вище вимог, необхідно забезпечити інформаційну взаємодію як між різними органами, які будуть користуватись таким програмним забезпеченням, так і програмну комунікацію між різними програмними модулями (зокрема, аналітичним та таргетинг-модулями).

Також дуже важливим аспектом інформаційної взаємодії є необхідність налагодження співробітництва між Державною фіскальною службою України та Адміністрацією прикордонної служби України. Оскільки при проходженні контрольних процедур при пасажирських переміщеннях через авіаційні пункти пропуску у випадку виїзду за кордон – першими здійснюють контроль посадові особи Державної фіскальної служби України, а у випадку в'їзду на територію держави – першими здійснюють контроль посадові особи Адміністрації прикордонної служби України. Відповідно, якщо одна із служб вносить інформацію про можливих порушників до інформаційної системи, необхідно розробити чіткий алгоритм взаємного оперативного інформування та вжиття відповідних заходів.

У разі відсутності можливості програмної реалізації взаємного інформування зацікавленими відомствами один одного, така взаємодія може здійснюватися організаційними заходами (через міжособистісну взаємодію, в тому числі із використанням телефону, електронних засобів зв'язку тощо). Разом з тим, такий підхід дуже сильно залежатиме від людського фактору, тому існує висока ймовірність проблем в комунікації.

Зважаючи на викладене, необхідність взаємної комунікації між відомствами має також бути врахована при розробці інформаційної системи для обробки наборів даних API/PNR. Так, оптимальним буде варіант, коли у разі фіксації співробітником прикордонного відомства перетину кордону у напрямку «в'їзд» особою, яка була помічена митницею у системі як «ризикова», відбуватиметься автоматичне інформування представника митниці про це, в тому числі автоматично відправлятиметься фото особи для забезпечення можливості її ідентифікації у потоці пасажирів.

Окрім того, важливим складовим елементом інформаційної системи для обробки наборів даних API/PNR має стати блок зворотного зв'язку, куди можливим буде внесення не тільки інформації щодо виявлених правопорушень, а й випадків, коли за результатами перевірки було встановлено відсутність будь-яких порушень законодавства, та/або додаткових коментарів, підозр, посадовими особами органів, які здійснюють контроль в авіаційних пунктах пропуску. Така інформація може бути корисною в подальшому при прийнятті рішень щодо необхідності вжиття додаткових засобів контролю при перетині кордону особою у майбутньому. Окрім того, необхідно передбачити можливість поширення, у разі доцільності, зворотної інформації (тобто інформації про вжиті заходи та їх результати) з представниками інших зацікавлених органів, які користуються або мають доступ до системи.

Описані два альтернативних варіанти технічної реалізації механізму аналізу ризиків для застосування при митному контролі пасажирських переміщень через авіаційні пункти пропуску. Кожен з них має свої переваги та недоліки.

Серед основних переваг розгортання платформи Автоматизованої Таргетинг Системи – Глобал (ATS-G) слід виділити наступні:

– готовий програмний продукт, який ефективно використовується в Митно-Прикордонній Службі Сполучених Штатів Америки (CBP);

– можливість інформаційної інтеграції із різними відомствами, в тому числі – міжнародними правоохоронними організаціями;

– наявність вбудованого таргетинг-модуля, який забезпечує можливість аналізу та управління ризиками.

Однак, необхідно відмітити і деякі недоліки такого варіанту реалізації механізму аналізу ризиків: можливе виникнення необхідності нормативно-правового врегулювання проблемних питань, пов'язаних із використанням іноземних програмних продуктів, в тому числі – щодо необхідності інформаційного обміну даних між Україною та Сполученими Штатами Америки із використанням платформи ATS-G; необхідність перекладу всіх компонентів українською мовою; необхідність проходження навчання та тренінгів (як первинних, так і в подальшому при модернізації програмного забезпечення/впровадження нових модулів тощо).

Основні переваги розробки та впровадження власних IT-рішень:

– можливість врахування більшості потреб та специфічних завдань на етапах розробки;

– проектування системи з максимальним врахуванням пропозицій для розробки таргетинг-модуля;

– розробка аналітичного модуля, який дозволить здійснювати більш детальний та розгорнутий аналіз ризиків на основі історичних даних.

Слід зауважити, що при прийнятті рішення щодо розробки та впровадження власної інформаційної системи також існує два варіанти реалізації: замовлення розробки програмного забезпечення у «сторонніх» організацій та проектування, побудова та розгортання такої системи за рахунок внутрішнього потенціалу Державної фіскальної служби України. При цьому, необхідно враховувати наступні застереження: висока вартість таких послуг на IT-ринку України; довга тривалість розробки, в тому числі з урахуванням процедур узгодження пропозицій зацікавлених органів – Державної фіскальної служби України, Адміністрації прикордонної служби України, Служби безпеки України.

РОЗДІЛ 5.
ВИКОРИСТАННЯ РИЗИКООРІЄНТОВАНИХ ІНСТРУМЕНТІВ ПРИ ЗДІЙСНЕННІ АНАЛІЗУ ЗОВНІШНЬОЕКОНОМІЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ГОСПОДАРЮВАННЯ

5.1 Інструментарій та методи системного аналізу зовнішньоекономічних операцій

Зовнішньоекономічна діяльність – це діяльність суб'єктів господарської діяльності України та іноземних суб'єктів господарської діяльності, побудована на взаємовідносинах між ними, що має місце як на території України, так і за її межами.

До видів зовнішньоекономічної діяльності, які здійснюють в Україні суб'єкти цієї діяльності та контроль за якими відноситься до компетенції органів доходів та зборів, належать експорт та імпорт товарів.

Згідно з Положенням про митні декларації, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 21.05.2012 № 450, товари, що переміщуються (пересилаються) через митний кордон України відповідно до законодавства України декларуються шляхом поданням митної декларації або письмової заяви, встановленої форми, або іншого документа, що відповідно до законодавства може використовуватись замість митної декларації

Для декларування товарів (крім тих, що пересилаються через митний кордон України у міжнародних поштових та експрес-відправленнях), що переміщуються через митний кордон України декларантами (крім громадян), використовується митна декларація на бланку єдиного адміністративного документа.

Митна декларація на бланку єдиного адміністративного документа подається разом з її електронною копією. Інформація, внесена декларантом до електронної копії митної декларації, повинна відповідати інформації, внесеній декларантом до оригіналу на па-

перовому носії, за винятком тієї інформації, яка в установленому порядку вноситься тільки до електронної копії.

Електронна митна декларація складається з полів електронного документа, що відповідають формам митних декларацій на паперовому носії, та засвідчується електронним цифровим підписом особи, яка її склала.

Разом з електронною митною декларацією або електронною копією митної декларації подається електронний інвойс, а у випадках, визначених законодавством, електронна копія декларації митної вартості або електронна копія декларація митної вартості.

Формат електронної копії митної декларації на паперовому носії, електронної митної декларації, інших електронних документів, необхідних для здійснення митного контролю та оформлення, кодування символів, засоби пересилання визначаються Державною фіскальною службою з оприлюдненням інформації на її веб-сайті.

Під час здійснення митного оформлення товарів із застосуванням митних декларацій на бланку єдиного адміністративного документа посадовими особами митниць використовується автоматизована система митного оформлення товарів. За її допомогою проводиться формування бази даних митних декларацій та документів, що подаються разом з ними, перевірка документів та відомостей, які подаються органам доходів і зборів під час переміщення товарів, транспортних засобів комерційного призначення через митний кордон України, а також проставлення відповідних відміток до електронної митної декларації або електронної копії митної декларації, поданої на паперовому носії, про факт виконання окремих митних формальностей.

Автоматизована система митного оформлення входить до складу Єдиної автоматизованої інформаційної системи Державної фіскальної служби України, що функціонує відповідно до положення, яке затверджується Мінфіном.

На даний час, органами доходів і зборів використовується автоматизована система митного оформлення (АСМО) «Інспектор», розроблений за архітектурою клієнт-сервер. АСМО «Інспектор», інсталюється і працює на персональних комп'ютерах із встановленою операційною системою Microsoft Windows 98/ME/2000/

XP/2003 з мінімальною конфігурацією Celeron 333 MHz 128 MB RAM та 850 MB для сервера / 50 MB для клієнта вільного місця на жорсткому диску. Серверна частина (СКБД Microsoft SQL Server та база даних) і клієнтська частина можуть бути встановлені як на один комп'ютер, так і на різні комп'ютери, причому кількість клієнтських установок обмежується тільки потужністю сервера.

Сформовані автоматизованою системою митного оформлення бази даних є складною системою, пов'язаних між собою таблиць, у яких наведені у митних декларація та інших документах відомості, дані про здійснення митними органами митних формальностей (у тому числі фото- та відеоінформація про проведення митних процедур), довідкова та нормативна інформація зберігаються у структурованому вигляді. Елементами цієї системи є дані щодо окремої зовнішньоекономічної операції, яка також є системою, пов'язаних між собою даних.

Головною метою аналізу, зокрема системного, зовнішньоекономічних операцій, на наш погляд, є визначення посадовими особами митних органів їх відповідності законодавству з питань державної митної справи у частині сплати податків у повному обсязі, достовірності декларування, дотримання законодавства щодо товарів, на переміщення яких через митний кордон України існують заборони чи обмеження, тощо[1].

Зазначене програмне забезпечення повною мірою дозволяє посадовим особам під час проведення митного контролю та митного оформлення здійснювати системний аналіз зовнішньоекономічних операцій шляхом проведення:

– формато-логічного контролю, який забезпечує автоматизовану перевірку правильності заповнення даних митних декларацій та повернення результатів перевірки, перевірку митних декларацій та інших документів на достовірність та законність, здійснення статистичного, валютного контролю, контролю нарахованих митних платежів, правильності застосування заходів нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності. Приклад використан-

1 Туржанський В. А., Несторишен І.В., Воскобійник Г. С. Інструментарій та методи системного аналізу в контексті розробки методики поглибленого аналізу зовнішньоекономічної діяльності суб'єктів господарювання Електронне наукове видання «Глобальні та національні проблеми економіки». 2016. Випуск № 10. С. 148-153.

ня формато-логічного контролю АСМО «Інспектор» наведено на рис. 5.1;

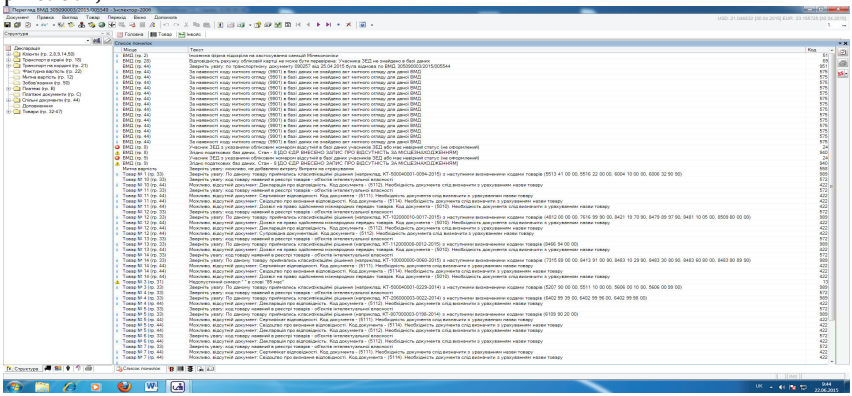


Рис. 5.1 – Приклад використання формато-логічного контролю АСМО «Інспектор»

– контролю співставлення – автоматизоване порівняння даних, що містяться в митних деклараціях або інших документах, поданих для митного контролю або митного оформлення, з даними, які містяться в електронних копіях митних декларацій та інших документах, що надходять з митних та правоохоронних органів суміжних держав, в уніфікованих електронних дозвільних документах, що надходять з інших державних органів, інших електронних документах, пов'язаних з перевіркою достовірності даних, що перевіряються;

– контролю із застосуванням системи управління ризиками, що являю собою оцінку ризику шляхом аналізу з використанням інформаційних технологій, поданих документів у конкретному випадку переміщення товарів, транспортних засобів комерційного призначення через митний кордон України з метою обрання форм та обсягу митного контролю, достатніх для забезпечення додержання вимог законодавства України з питань державної митної справи.

Крім автоматизованої системи митного оформлення посадові особи митних органів під час аналізу зовнішньоекономічних операцій використовують спеціалізовані програмно-інформаційні комплекси, які входять до складу ЄАІС та забезпечують проведення

контролю за доставленням товарів до митниць призначення, митною вартістю та класифікацією товарів тощо.

Спрощений алгоритм проведення системного аналізу зовнішньоекономічних операцій з використанням автоматизованої системи митного оформлення товарів та програмно-інформаційних комплексів ЄАІС наведено на рис.5.2.

Ключову роль у проведенні аналізу зовнішньоекономічних операцій відіграє АСАУР – сукупність програмно-інформаційних комплексів, які забезпечують функціонування Системи управління ризиками Державної фіскальної служби України.

Впровадження та розвиток таких систем, пов'язано з ефективним використанням таких систем провідними митними адміністраціями світу, положеннями міжнародних конвенцій та митного законодавства України щодо вибірковості митного контролю та застосування систем управління ризиками.

Так, Міжнародною конвенцією про спрощення та гармонізацію митних процедур від 18.05.73 (995_643)[1], до якої Україна приєдналась згідно із Законом України «Про приєднання України до Протоколу про внесення змін до Міжнародної конвенції про спрощення та гармонізацію митних процедур» визначено, що значні переваги від спрощення умов міжнародної торгівлі, можуть бути досягнуті без шкоди для відповідних стандартів митного контролю, а таке спрощення і гармонізація можуть бути досягнуті, у тому числі завдяки застосуванню сучасних методів роботи, таких як система аналізу ризиків й методу контролю, який базується на аудиті, а також максимальне практичне використання інформаційних технологій. Статтею 320 МКУ, якою запроваджується вибірковість митного контролю, визначено, що форми та обсяги контролю, достатнього 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.

1 Міжнародна конвенція про спрощення і гармонізацію митних процедур: міжнародна конвенція. Зареєстровано у Секретаріаті Організації Об'єднаних Націй 18.05.73 (995_643) URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_643/page (дата звернення 5.09.2018).

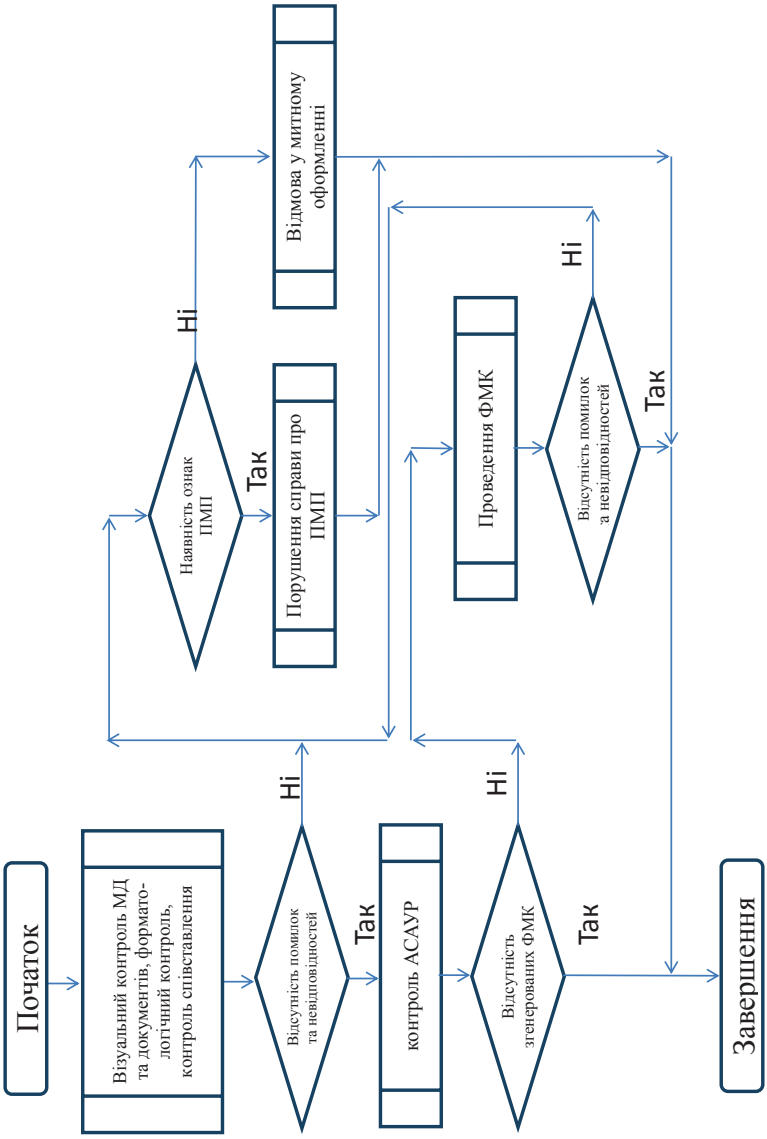


Рис. 5.2 – Спрощений алгоритм проведення системного аналізу зовнішньоекономічних операцій

З метою підвищення ефективності роботи митних органів під час митного контролю та митного оформлення за рахунок упровадження методів управління ризиками, у тому числі аналізу ризиків із використанням інформаційних технологій, наказом МФУ від 31.07.2015 № 684 «Про затвердження Порядку здійснення аналізу та оцінки ризиків, розроблення і реалізації заходів з управління ризиками для визначення форм та обсягів митного контролю» затверджено Порядок здійснення аналізу та оцінки ризиків, розроблення і реалізації заходів з управління ризиками для визначення форм та обсягів митного контролю, яким встановлено єдиний підхід до здійснення аналізу та оцінки ризиків, розроблення і реалізації заходів з управління ризиками[1].

Здійснення аналізу, виявлення та оцінки ризиків, у тому числі з використанням інформаційних технологій, включають систематичне (рис. 5.3):

а) виявлення умов і факторів, що впливають на виникнення ризиків;

б) визначення областей ризику;

в) визначення індикаторів ризику;

г) здійснення оцінки імовірності виникнення ризиків та можливої шкоди у разі їх проявлення.

Для управління ризиками використовуються такі інструменти:

а) індикатори ризику;

б) профілі ризику;

в) орієнтування;

г) методичні рекомендації щодо роботи посадових осіб митниць з аналізу, виявлення та оцінки ризиків;

ґ) випадковий відбір.

Митні органи застосовують зазначені інструменти з управління ризиками у конкретних випадках переміщення товарів, транспортних засобів через митний кордон України, зокрема при здійсненні контролю із застосуванням СУР, для визначення форм та обсягу митного контролю.

1 Про затвердження Порядку здійснення аналізу та оцінки ризиків, розроблення і реалізації заходів з управління ризиками для визначення форм та обсягів митного контролю: наказ Міністерства фінансів України 31.07.2015 № 684. URL : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1021-15. (дата звернення: 10.08.2018)

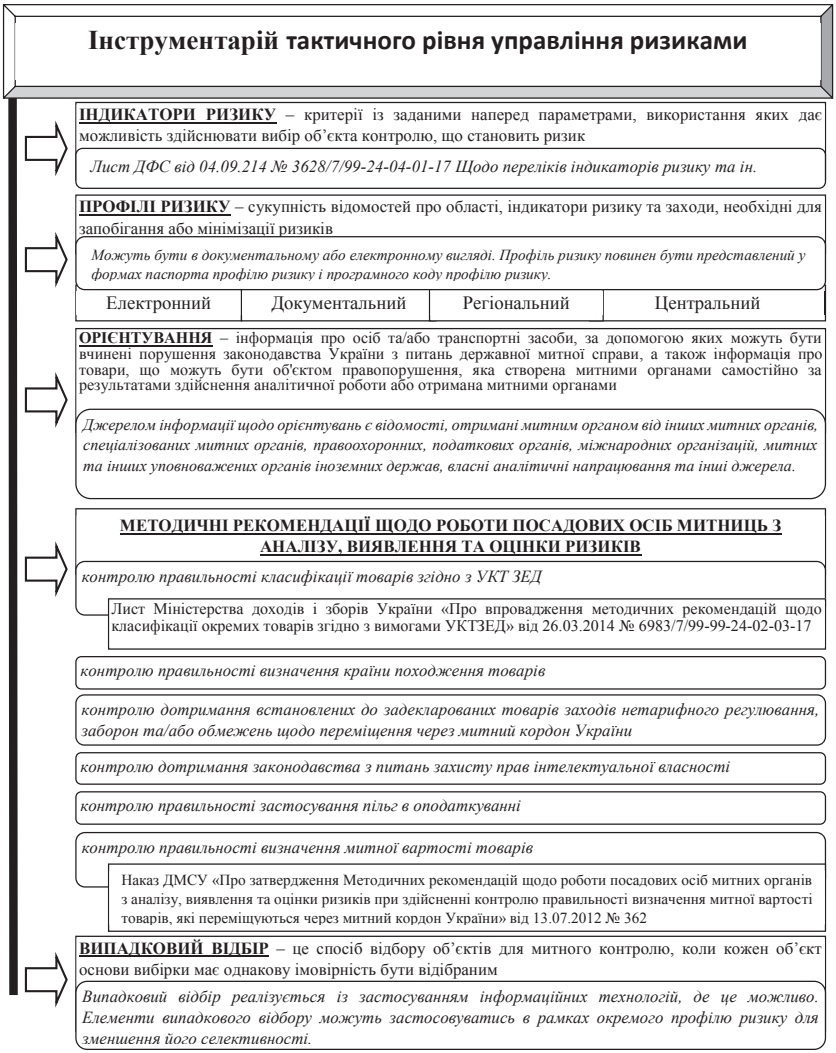


Рис. 5.3 – Інструментарій поглибленого аналізу зовнішньоекономічної діяльності суб'єктів господарювання (з точку зору аналізу та оцінки ризиків)

Головними елементами АСАУР є профілі ризику – сукупність відомостей про області, індикатори ризику та заходи, необхідні для запобігання або мінімізації ризиків. Розроблення профілю ризику передбачає:

а) визначення індикаторів ризику;

б) визначення доцільності застосування негативної та позитивної історії у профілі ризику (здійснюється тільки для електронних профілів ризику);

в) визначення алгоритму обчислення ступеня ризику за профілем ризику та залежно від ступеня ризику адекватних заходів, необхідних для запобігання або мінімізації ризиків (форм та обсягів митного контролю), якщо необхідність визначення таких заходів передбачено профілем ризику.

Рішення про схвалення та введення в дію електронних профілів ризику, змін до них, припинення дії електронних профілів ризику приймається Експертною комісією із застосування системи управління ризиками, яка утворюється Державною фіскальною службою України. Рішення Експертної комісії оформлюються протоколом засідання. Введення в дію рішень Експертної комісії про схвалення та введення в дію електронних профілів ризику, змін до них, припинення дії електронних профілів ризику здійснюється шляхом видання відповідного наказу ДФС.

Документи, схвалені Експертною комісією, які потребують програмної реалізації структурним підрозділом ДФС, до компетенції якого належить супроводження інформаційних технологій (далі – структурний підрозділ з питань ІТ), виготовляються у двох примірниках. При цьому перші примірники документів надсилаються листом центрального підрозділу з питань координації застосування СУР до структурного підрозділу з питань ІТ для введення в дію відповідно до термінів, визначених у протоколі засідання Експертної комісії, а другі – зберігаються у справах центрального підрозділу з питань координації застосування СУР.

Документи, схвалені Експертною комісією, які не потребують програмної реалізації структурним підрозділом з питань ІТ, а реалізуються центральним підрозділом з питань координації застосування СУР із застосуванням окремого ПІК ДФС, виготовляються в

одному примірнику та зберігаються у справах центрального підрозділу з питань координації застосування СУР.

За потреби, якщо до наповнення чи контролю ефективності профілю ризику залучаються інші підрозділи чи органи ДФС, можуть затверджуватись додаткові примірники документів або ж в установленому порядку виготовлятись їх копії.

Орієнтування як один з інструментів розробки і реалізації заходів з управління ризиками використовуються для невідкладного інформування митниць про осіб та/або транспортні засоби, за допомогою яких можуть бути вчинені порушення законодавства України з питань державної митної справи, про товари, які можуть бути об'єктом правопорушення, та про застосування форм контролю для виявлення, запобігання та припинення таких порушень.

Джерелом інформації щодо орієнтувань є відомості, отримані органом ДФС (його структурним підрозділом) від інших органів ДФС (їх структурних підрозділів), правоохоронних органів, інших органів державної влади, міжнародних організацій, митних та інших уповноважених органів іноземних держав, власні аналітичні напрацювання та інші джерела. Орієнтування вносяться за рішеннями керівників митниць, а також Департаменту аналізу ризиків та протидії митним правопорушенням Державної фіскальної служби України до програмно-інформаційного комплексу «Орієнтування АСМО «Інспектор».

У випадках, коли розробка окремих профілів ризику недоцільна, зокрема, якщо індикатори ризику не можуть бути використані автоматизовано, формуються переліки індикаторів ризику.

Перелік індикаторів ризику як документ об'єднує кілька альтернативних (тобто таких, що застосовуються не тільки при одночасному їх виконанні, а також окремо один від одного) індикаторів ризику, пов'язаних спільними областями ризику, заходами з мінімізації ризиків. Перелік індикаторів ризику має містити індикатори ризику та інформацію щодо заходів, які необхідно вживати для запобігання або мінімізації ризиків (форми та обсяги митного контролю).

При застосуванні АСМО або іншого ПІК ДФС для митного контролю та митного оформлення товарів і транспортних засобів

Перелік митних формальностей за результатами застосування СУР формується за допомогою інформаційних технологій, за результатами автоматизованого контролю із застосуванням СУР, а також доповнюється/коригується митницею (митним постом) ДФС за результатами проведення комбінованого та/або неавтоматизованого контролю із застосуванням СУР шляхом оцінки ризику відповідно до документальних профілів ризику, орієнтувань, переліків індикаторів ризику, методичних рекомендацій, у тому числі за результатами аналізу поданих для митного контролю документів (їх копій), відомостей, результатів застосування технічних засобів митного контролю, а також на підставі вимог нормативно-правових актів, що регулюють порядок проведення митного контролю та митного оформлення товарів і транспортних засобів.

У разі наявності ризиків щодо окремої зовнішньоекономічної операції перелік митних формальностей за результатами застосування СУР містить відомості про:

а) назву митної формальності;

б) підрозділ / посадову особу – ініціатора включення митної формальності до переліку, прізвище, ініціали посадової особи, яка безпосередньо доповнила перелік;

в) підстави включення митної формальності до переліку;

г) вид митної формальності (обов'язкова, обов'язкова за умови, у разі потреби);

ґ) повідомлення до митної формальності.

Посадові особи митниці (митного поста) ДФС, які здійснюють митний контроль та митне оформлення у конкретному випадку здійснення митного контролю товарів, транспортних засобів, в обов'язковому порядку переглядають сформований за допомогою інформаційних технологій Перелік митних формальностей за результатами застосування СУР та доповнюють/коригують Перелік митних формальностей за результатами проведення комбінованого та/або неавтоматизованого контролю із застосуванням СУР шляхом оцінки ризику відповідно до документальних профілів ризику, орієнтувань, переліків індикаторів ризику, методичних рекомен-

дацій, у тому числі за результатами аналізу поданих для митного контролю документів (їх копій), відомостей, результатів застосування технічних засобів митного контролю, а також на підставі вимог нормативно-правових актів, що регулюють порядок проведення митного контролю та митного оформлення товарів і транспортних засобів.

Зазначені посадові особи забезпечують виконання наведених у переліку митних формальностей за результатами застосування СУР, а у випадку наявності формальностей, виконання яких належить до компетенції посадових осіб інших підрозділів, повідомляє про необхідність їх проведення посадових осіб або підрозділів митного органу, до компетенції яких належить їх виконання.

Про результати виконання митних формальностей з допомогою АСМО вносяться відомості про:

а) результат виконання митної формальності;

б) дату фактичного виконання митної формальності або дату прийняття рішення щодо її невиконання;

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

г) 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), - вказується за потреби. Внесення додаткової інформації є обов'язковим, якщо:

– прийнято рішення про невиконання митної формальності (у такому разі необхідно зазначити відповідне вичерпне обґрунтування);

– за результатами виконання митної формальності виявлено невідповідності/розбіжності/правопорушення (у такому разі необхідно зазначити детальну інформацію про суть виявлених невідповідностей/розбіжностей/правопорушень);

ґ) реквізити документів, що підтверджують виконання митної формальності, – у разі якщо такі документи складено за результатами виконання митної формальності (акт про проведення огляду, прийняте митницею ДФС рішення про визначення коду товару тощо).

З метою прискорення митних формальностей у пунктах пропуску через державний кордон України при здійсненні аналізу та оцінки ризиків перевага надається такому підходу:

– у пунктах пропуску через митний кордон України переважно здійснюються аналіз та оцінка ризиків на предмет наявності нефіскальних ризиків, а також ризиків недоставки товарів до митниці призначення або їх підміни;

– у митницях призначення при здійсненні митного контролю та оформлення товарів, транспортних засобів комерційного призначення здійснюються аналіз та оцінка ризиків на предмет наявності фіскальних та нефіскальних ризиків.

Центральний підрозділ з питань координації застосування СУР та митниці ДФС здійснюють аналіз та контроль повноти виконання митних формальностей, визначених за результатами застосування СУР. Структурні підрозділи ДФС, також здійснюють аналіз та контроль повноти виконання митних формальностей, визначених за результатами застосування СУР, за відповідними напрямами контролю в межах компетенції.

Таким чином, на даний час, головним інструментом, який використовується митними органами для системного аналізу зовнішньоекономічних операцій, є АСМО «Інспектор», до складу якої входить автоматизована системи управління ризиками, а також спеціалізовані програмно-інформаційні комплекси, які входять до складу ЄАІС та забезпечують проведення контролю за доставленням товарів до митниць призначення, митною вартістю та класифікацією товарів тощо.

Зазначене програмне забезпечення широко використовується, й для вирішення інших завдань, таких як аналіз зовнішньоекономічних операцій при проведенні митного аудиту, он-лайн моніторинг товарів щодо яких спрацьовують окремі профілі ризиків, підготовка статистичних звітів, контролю за проведенням окремих операцій, вибірка даних за визначеними користувачем параметрами за допомогою інструментарію підготовки розширених звітів тощо.

У той же час, з метою системного аналізу зовнішньоекономічних операцій використовуються й інші інструменти, які дозволяють здійснювати обробку даних.

Враховуючи, що база даних АСМО «Інспектор» містить інформацію про десятки мільйонів проведених протягом 2007–2018 років зовнішньоекономічних операцій та значну кількість таблиць, які при цьому одночасно обробляються, на практиці зазвичай використовують таку послідовність при проведенні аналізу:

– формування попередньої таблиці (таблиць) за допомогою SQL- запиту;

– обробка отриманих даних з метою отримання інформації у вигляді, зручному для проведення аналізу;

– проведення системного аналізу зовнішньоекономічних операцій.

Інструментарій, який при цьому використовується, залежить, у першу чергу, від наявності програмних засобів та досвіду роботи з ними у користувачів.

Найпоширенішою утилітою, за допомогою якої формують попередні таблиці, є SQL Server Management Studio (рис. 5.4).

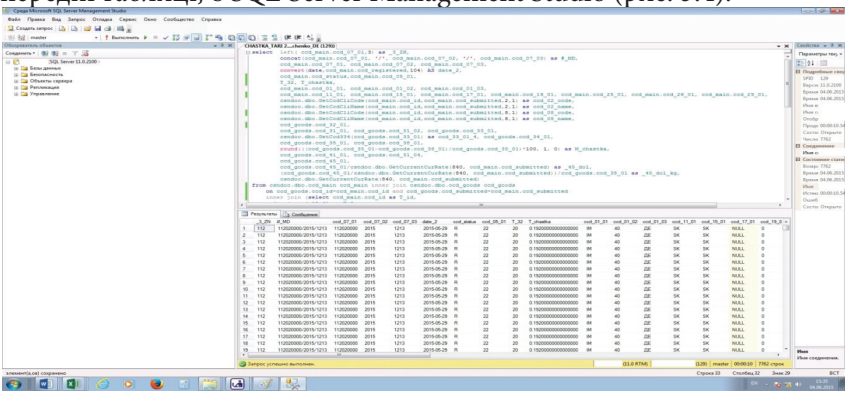


Рис. 5.4 – Попередні таблиці у SQL Server Management Studio

У разі використання зазначеної утиліти отриману інформацію, зазвичай зберігають у форматі, що дозволяє обробити таку інформацію за допомогою Microsoft Office Excel – програма для роботи з електронними таблицями, створена корпорацією Microsoft для Microsoft Windows, Windows NT і Mac OS і яка входить до складу офісного пакету Microsoft Office.

Обробка отриманих даних з метою отримання інформації у зручному вигляді здійснюється за допомогою макросів або проведення необхідних попередніх розрахунків у Microsoft Office Excel (рис. 5.5).

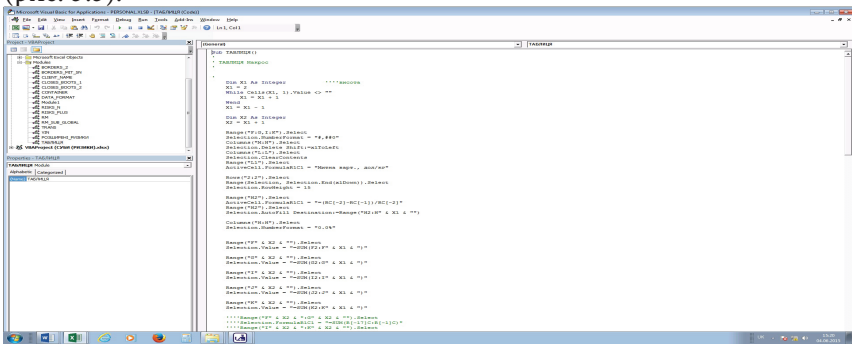
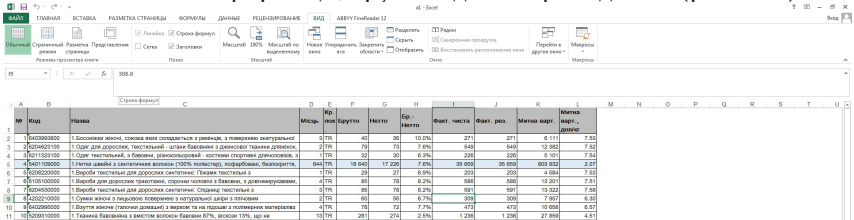


Рис. 5.5 – Обробка даних у за допомогою макросів або проведення необхідних попередніх розрахунків у Microsoft Office Excel

Проведення аналізу зовнішньоекономічних операцій здійснюється на основі інформації, зручної для її проведення (рис. 5. 6).



№	Код	Назва	Місць.	Кр. нок	Брутто	Нетто	Єр. - Нетто	Факт. чиста	Факт. рез.	Митна варт.	Митна варт., дол/кг
2	6404990800	1 Босоніжки жіночі, сокоза яких складається з ремінців, з поверхнею зжатуральної	3	ТК	40	36	10.0%	271	271	6 111	7.53
3	6204623100	1. Одяг для дорослих, тистільний - штани бавовняні з джинсової тканини,елемен,	2	ТК	79	73	7.6%	549	549	12 382	7.52
4	6211331000	1. Одяг текстильний, з бавовни, різнокольоровий - костюми спортивні дляволосінь, з	1	ТК	32	30	6.3%	226	226	5 101	7.54
5	6402100000	1.Нитки швейні з синтетичних волокон (100% поліестер), поліефірбикні, безконкритн,	644	ТК	18 640	17 226	7.6%	35 659	35 659	803 832	2.07
6	6206203000	1. Вироби текстильні для дорослих синтетичні: Пошми текстильні з	1	ТК	29	27	6.9%	203	203	4 084	7.53
7	6105100000	1. Вироби для дорослих трикотажні, сорочки чоловічі з бавовни, з довгимирукавами,	4	ТК	85	79	8.2%	586	586	13 201	7.51
8	6204630000	1. Вироби текстильні для дорослих синтетичні: Спідниці текстильні з	3	ТК	85	78	8.2%	591	591	13 322	7.58
9	4202210000	1. Сумки жіночі з лицьовою поверхнею з натуральної шкіри з плівкою	2	ТК	60	56	6.7%	309	309	7 967	6.30
10	6402990000	1. Взуття жіноче (тапочки домашні) з верхом та на підошві з полімерного матеріалка	4	ТК	78	72	7.7%	473	473	10 658	6.57
11	6209310000	1. Тканина бавовняна з вмістом волокон бавовни 67%, волокон 13%, що не	3	ТК	281	274	2.5%	1 236	1 236	27 859	4.51
12	6403999600	1. Взуття (туфлі чоловічі) на підошві з натуральної шкіри та з верхом зжатуральної	3	ТК	59	54	8.5%	406	406	9 154	7.52
13	5804102000	1. Сітчасте полотно (тюль), з синтетичних комплексних ниток (100%	4	ТК	64	63	1.6%	316	316	7 119	5.01
14	6109902000	1. Вироби трикотажні з синтетичних волокон: - футболки чоловічі з	6	ТК	107	99	7.5%	745	745	16 798	7.53
15	6208920000	1. Вироби текстильні для дорослих синтетичні:- халати жіночі, р-р 42-50 - 48шт.	1	ТК	30	28	6.7%	250	250	5 627	8.91
16	5113909900	1. Трикотажні шкарпетки вироби для дорослих, різнокольорові в асортименті	2	ТК	43	40	7.0%	280	280	6 316	7.00
17	6203423500	1. Одяг текстильний з бавовни, штани для чоловіків (класичні), (р-ром 46-52) 193шт.	3	ТК	88	81	8.0%	610	610	13 748	7.53
18					19 800	18 315		42 710	42 710	963 768	2.30

Рис. 5.6 – Форма подання інформації

Зручним інструментом, який дозволяє всі операції проводити з використанням одного продукту, є Microsoft Office Access – система управління базами даних від компанії Microsoft, програма, що входить до складу пакету офісних програм Microsoft Office. Має широкий спектр функцій, включаючи зв'язані запити, сортування по

різних полях, зв'язок із зовнішніми таблицями і базами даних різних форматів. Завдяки вбудованій мові VBA, в самому Access можна писати підпрограми, що працюють з базами даних.

За допомогою основних компонентів MS Access є можливість створення таблиць, екранних форм, SQL-запитів, звітів, що виводяться на друк, а також зберігання інформації у різних форматах, імпорту-експорту даних до (з) зовнішніх баз даних та багато інших функцій.

При обробці локальних баз даних митниць АСМО «Інспектор» існує можливість обробки підключених до бази даних MS Access за допомогою драйверів ODBC таблиць АСМО. Але для обробки баз даних, які мають значну кількість таблиць великих розмірів, найбільш зручним інструментом є прямий запит до бази даних АСМО (рис. 5.7), на основі якого будуються таблиці у базі даних MS Access, що обробляються інструментами цієї бази даних.

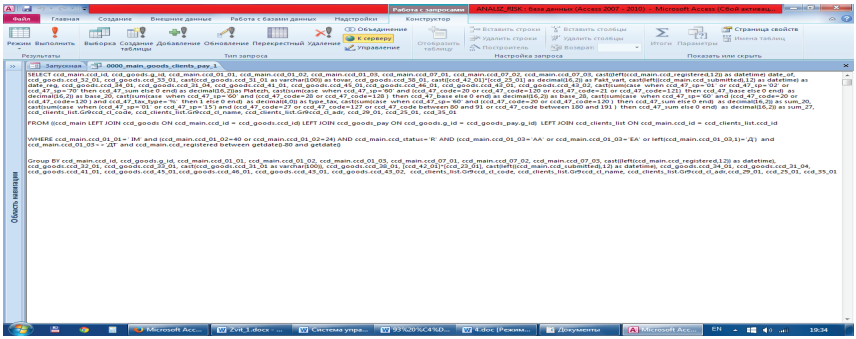
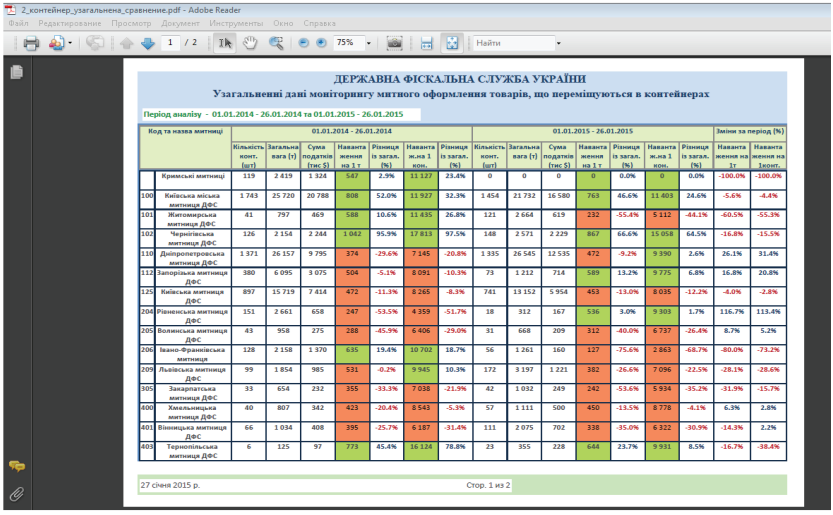


Рис. 5.7 – Приклад прямого запиту до бази даних АСМО

З використанням інструментарію MS Access здійснюється підготовка інформації для проведення аналізу зовнішньоекономічних операцій (рис. 5.8).

Загалом системний аналіз є каркасом, що з'єднує усі необхідні наукові знання, методи та дії для вирішення складних проблем. Методи мають далеко не рівноцінне значення й використовуються на різних етапах аналізу.



2_контейнер_узагальнена_сравнение.pdf - Adobe Reader

ДЕРЖАВНА ФІСКАЛЬНА СЛУЖБА УКРАЇНИ

Узагальнені дані моніторингу митного оформлення товарів, що переміщуються в контейнерах

Період аналізу - 01.01.2014 - 26.01.2014 та 01.01.2015 - 26.01.2015

Код та назва митниці		01.01.2014 - 26.01.2014							01.01.2015 - 26.01.2015							Зміни за період (%)	
		Кількість конт. (шт)	Загальна вага (т)	Сума податків (тис $)	Навантаження на 1 т	Різниця із загал. (%)	Навантаж.на 1 кон.	Різниця із загал. (%)	Кількість конт. (шт)	Загальна вага (т)	Сума податків (тис $)	Навантаження на 1 т	Різниця із загал. (%)	Навантаж.на 1 кон.	Різниця із загал. (%)	Навантаження на 1т	Навантаження на 1конт.
	Кримські митниці	119	2 419	1 324	547	2.9%	11 127	23.4%	0	0	0	0	0.0%	0	0.0%	-100.0%	-100.0%
100	Київська міська митниця ДФС	1 743	25 720	20 788	808	52.0%	11 927	32.3%	1 454	21 732	16 580	763	46.6%	11 403	24.6%	-5.6%	-4.4%
101	Житомирська митниця ДФС	41	797	469	588	10.6%	11 435	26.8%	121	2 664	619	232	-55.4%	5 112	-44.1%	-60.5%	-55.3%
102	Чернігівська митниця ДФС	126	2 154	2 244	1 042	95.9%	17 819	97.5%	148	2 571	2 229	867	66.6%	15 058	64.5%	-16.8%	-15.5%
110	Дніпропетровська митниця ДФС	1 371	26 157	9 795	374	-29.6%	7 145	-20.8%	1 335	26 545	12 535	472	-9.2%	9 390	2.6%	26.1%	31.4%
112	Запорізька митниця ДФС	380	6 095	3 075	504	-5.1%	8 091	-10.3%	73	1 212	714	589	13.2%	9 775	6.8%	16.8%	20.8%
125	Київська митниця ДФС	897	15 719	7 414	472	-11.3%	8 265	-8.3%	741	13 152	5 954	453	-13.0%	8 035	-12.2%	-4.0%	-2.8%
204	Рівненська митниця ДФС	151	2 661	658	247	-53.5%	4 359	-51.7%	18	312	167	536	3.0%	9 303	1.7%	116.7%	113.4%
205	Волинська митниця ДФС	43	958	275	288	-45.9%	6 406	-29.0%	31	668	209	312	-40.0%	6 737	-26.4%	8.7%	5.2%
206	Івано-Франківська митниця	128	2 158	1 370	635	19.4%	10 703	18.7%	56	1 261	160	127	-75.6%	2 863	-68.7%	-80.0%	-73.2%
209	Львівська митниця ДФС	99	1 854	985	531	-0.2%	9 945	10.3%	172	3 197	1 221	382	-26.6%	7 096	-22.5%	-28.1%	-28.6%
305	Закарпатська митниця ДФС	33	654	232	355	-33.3%	7 038	-21.9%	42	1 032	249	242	-53.6%	5 934	-35.2%	-31.9%	-15.7%
400	Хмельницька митниця ДФС	40	807	342	423	-20.4%	8 543	-5.3%	57	1 111	500	450	-13.5%	8 778	-4.1%	6.3%	2.8%
401	Вінницька митниця ДФС	66	1 034	408	395	-25.7%	6 187	-31.4%	111	2 075	702	338	-35.0%	6 322	-30.9%	-14.3%	2.2%
403	Тернопільська митниця ДФС	6	125	97	773	45.4%	16 124	78.8%	23	355	228	644	23.7%	9 931	8.5%	-16.7%	-38.4%

27 січня 2015 р. Стор. 1 из 2

Рис. 5.8 – Інформація для аналізу зовнішньоекономічних операцій

Більшість з методів було розроблено задовго до виникнення системного аналізу і використовується самостійно. Те нове, що вносить тут системна методологія, – це підхід не від методу, а від завдання, вимога комплексного використання цілої серії методів або їх системного використання до рішення різних частин та етапів проблеми. Але цілий ряд слабо формалізованих методів був породжений розвитком саме системної методології та потребами системного аналізу неструктурованих або слабо структурованих проблем.

До власних інструментальних досягнень системної методології треба віднести методи сценаріїв, отримання та аналізу експертних оцінок («дельфійський» метод) – і методи побудови та аналізу дерева цілей. Тісно пов'язані з розвитком системного аналізу також і діагностичні методи.

Метод сценаріїв є засобом первинного упорядкування проблеми і засобом отримання та збору інформації про взаємозв'язки проблеми з іншими проблемами і про можливі та ймовірні напрямки майбутнього розвитку.

«Дельфійський» метод був розроблений американським дослідником О. Хелмером. На відміну від методу сценаріїв, «дельфійський» метод передбачає попереднє знайомство експертів, що залучаються, із ситуацією за допомогою якої-небудь моделі. Фахівцям пропонується оцінити структуру моделі вцілому і дати пропозиції про включення до неї неврахованих зв'язків.

Діагностичні методи – це добре відпрацьовані прийоми масового обстеження підприємств, органів управління й т. ін. з метою удосконалення форм та методів їхньої роботи.

Наведені вище методи відносяться до неформальних методів системного аналізу.

Серед графічних методів системного аналізу виділяють:

а) метод «дерева цілей» став центральним, головним методом системного аналізу. Дерево цілей – це сукупність граф, верхівки якого інтерпретуються як цілі, а ребра або дужки – як зв'язки між цілями. Зазвичай будуються три гілки дерева проблеми: дерево цілей, завдань і питань, які складають проблему; структура системи (взаємозв'язок заходів і робіт), що вирішує сформульовану проблему; схема роботи системи і способів її взаємодії з іншими системами.

б) матричні методи використовуються на різних етапах системного аналізу частіше, ніж допоміжні засоби. Матриця – це таблиця, яка є не тільки дуже наглядною формою відображення інформації, але і формою, що в багатьох випадках розкриває внутрішні зв'язки між елементами, допомагає уяснити та проаналізувати ті частини структури, які не можна спостерігати.

в) найбільш наочними та зручними засобами відображення динамічних (що розвиваються в часі), процесів, їх аналізу та плануванню з включенням елементів оптимізації є широко знані мережеві методи. Вони використовуються в системному аналізі, головним чином, на етапі побудови комплексних програм розвитку.

Для проведення системного аналізу зовнішньоекономічних операцій найбільш придатні кількісні методи.

На багатьох стадіях системного аналізу можна використовувати добре відпрацьовані методи економічного аналізу. В процесі системного аналізу значна частина інформації не має кількісних оцінок або в принципі не може їх мати, тому основним завданням

системного аналізу є завдання шляхом структуризації та введення суб'єктивних оцінок переформувати систему в певний комплекс завдань, які найкращим чином вирішуються за допомогою саме методів економічного аналізу.

В той же час використання цих методів потребує великої кількості досить достовірної вихідної інформації, тому статистичні методи використовують тільки за наявністю наперед підготовленого статистичного матеріалу щодо, наприклад, характеристик товару, їх вартісних показників, ставок оподаткування, інформації про порушення митного законодавства, позитивна або негативна статистика діяльності суб'єкта зовнішньоекономічної діяльності, декларанта або перевізника.

Якщо формалізацію системних досліджень розглядати у вузькому значенні цього слова (як математичне формулювання задачі та знаходження методу або алгоритму її однозначного розв'язку), то системний аналіз не може бути повністю формалізований (а отже, не може бути знайдений єдиний алгоритм знаходження розв'язку), оскільки в ньому значну роль відіграє творча робота, що виконується системними аналітиками та експертами.

В арсеналі сучасного системного аналізу використовуються різноманітні аналітичні методи .

Поряд з цим значну роль у системному аналізі відіграють неформальні методи і процедури і в деяких ситуаціях цей метод зовсім не використовує формальні процедури. Особливо це стосується системних досліджень соціально-економічних систем, які характеризуються великою складністю, значною кількістю взаємозв'язків, динамічністю та невизначеністю зовнішнього середовища і поведінки людей, неповнотою або неточністю вхідної інформації тощо.

Застосування необхідних методів та процедур (математичних, кібернетичних, евристичних, інформаційних) та їхня конкретна послідовність індивідуально визначаються залежно від конкретної проблеми та її специфіки, наявності ресурсів для її вирішення, досвіду та інтуїції аналітика.

Таким чином, під час проведення аналізу зовнішньоекономічних операцій безпосередньо під час проведення митного контролю та митного оформлення посадові особи органів доходів та зборів

використовують кількісні методи, аналіз за якими здійснюється на підставі даних проведення формато-логічного контролю та аналізу ризиків АСАУР, а також неформальні методи, ефективність яких залежать від досвіду, спостережливості та інтуїції посадової особи.

Аналітиками, які розробляють профілі ризиків або здійснюють моніторинг митних оформлень, аналіз попередніх митних декларацій, пост митний контроль тощо, використовуються додатково й інші інструменти (програмне забезпечення власної розробки, спеціалізоване програмне забезпечення для системного аналізу тощо), джерела інформації (оперативна інформація, повідомлення про можливі порушення від громадян та посадових осіб, інформація у мережі Інтернет), а також методи системного аналізу (наприклад, експертних оцінок).

5.2 Аналітично-пошукові методи виявлення та попередження порушень законодавства України з питань державної митної справи

Будь-який метод є системою принципів та вимог, які орієнтують суб'єкта на вирішення конкретного завдання, досягнення результатів у певній сфері діяльності.

Головним завданнями підрозділів, що здійснюють протидію митним правопорушенням, є їх виявлення, припинення та попередження у майбутньому.

Аналітично-пошукова робота, спрямована на виявлення порушень законодавства з питань державної митної справи, за винятком окремих ситуацій, має визначений порядок дій.

Першочерговим її етапом є вибір об'єкту аналізу. Об'єктом, серед іншого, можуть бути:

– конкретна поставка товарів;

– зовнішньоекономічна діяльність підприємства в цілому;

– переміщення через митний кордон певного товару або групи товарів;

– робота окремого підрозділу митного оформлення, пункту пропуску.

Стимулятором вибору конкретного об'єкту, серед іншого, може бути інформація від:

– правоохоронних органів;

– засобів масової інформації;

– громадян;

– підприємств чи їх об'єднань.

Проте, в переважній більшості випадків вибір об'єкту дослідження цілковито залежить від особи, що здійснює аналітично-пошукову роботу. Такий вибір в першу чергу ґрунтується на досвіді аналітика. Він, серед іншого, може бути результатом реакції особи, що здійснює аналітично-пошукову роботу, на:

– нетиповий характер зовнішньоекономічної операції;

– зміни правил переміщення того чи іншого товару через митний кордон України;

– зміни поведінки суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності;

– прояв факторів та тенденцій, що асоціюються з порушеннями законодавства.

Від вибору об'єкту дослідження в великій мірі залежить ефективність майбутнього аналізу та його кінцевий результат.

Наступним етапом є безпосереднє дослідження об'єкту. На цьому етапі проводиться збір необхідної інформації та її аналіз.

В даному контексті джерелами інформації, серед іншого, можуть бути:

– митна декларація, товаросупровідні та комерційні документи;

– паперові і електронні каталоги, інформаційні бюлетені, довідники, технічні паспорти та інші матеріали, що можуть стосуватись різних аспектів зовнішньоекономічної діяльності;

– мережа Інтернет, зокрема сайти виробників товарів, торгівельні майданчики, тематичні форуми тощо;

– бази даних програмно-інформаційні комплексів ЄАІС ДФС та АСМО «Інспектор»;

– нормативно-правові акти, що регулюють зовнішньоекономічну діяльність;

– рішення, листи-роз'яснення, листи-орієнтування органів державної влади;

– матеріали попередніх аналітичних напрацювань.

Враховуючи розмаїття джерел та великі обсяги даних, що потребують опрацювання, важливим фактором, що суттєво впливає на своєчасність та ефективність аналітично-пошукової роботи на даній стадії, є інформаційна підготовка.

В контексті даної роботи інформаційна підготовка, по-перше, передбачає, що аналітично-пошукова робота є тривалим процесом, в ході якого інформація збирається, накопичується та систематизується з метою використання у майбутньому. Зокрема, доцільним може бути складання переліків ризикових учасників ЗЕД та ймовірних «товарів прикриття», накопичення довідкових матеріалів, необхідної нормативної бази, систематизація інформації про фізичні характеристики товарів, систематизація джерел отримання специфічної інформації тощо.

По-друге, інформаційна підготовка передбачає наявність інструментарію для автоматичного отримання та обробки необхідної інформації. Це, в першу чергу, стосується вивантаження певного обсягу інформації з баз даних програмно-інформаційних комплексів ЄАІС ДФС та АСМО «Інспектор», обробки такої інформації та приведення її у необхідний вигляд. Автоматизація наведених процесів забезпечується створенням універсальних SQL-запитів, написанням макросів для обробки електронних таблиць, розробкою форм звітів для представлення отриманих результатів.

Якісний аналіз зібраної інформації передбачає обов'язкове охоплення всіх альтернативних джерел та їх об'єктивне дослідження. В залежності від об'єкту безпосередньо аналіз може включати:

– дослідження учасників зовнішньоекономічних операцій: протягом якого періоду працюють, чи зареєстровані у країнах зі спрощеною системою оподаткування, чи дійсно виробляють заявлений товар, чи є офіційними представниками відомих світових виробників, чи виступали порушниками законодавства тощо;

– дослідження товару: попит на нього в країні призначення, опис та його повнота, пакування, фізичні та вартісні характеристики, особливості класифікації, наявність рішень про визначення коду товару згідно з УКТ ЗЕД, діючі заходи тарифного та нетарифного регулювання тощо;

– дослідження способу переміщення товарів: вид транспорту, кількість транспортних засобів/контейнерів, їх завантаженість, місце та час перетину митного кордону, логічність маршруту переміщення, тривалість доставки до місця призначення тощо;

– дослідження особливостей декларування / оформлення: день і час подання митних декларацій до оформлення, розбиття поставки на декілька митних декларацій, зміна митниці оформлення тощо.

Враховуючи відносну закритість певних джерел інформації, що може бути необхідною для виявлення та попередження порушень законодавства України з питань державної митної справи, в окремих ситуаціях прийняттю рішення за результатами аналітично-пошукової роботи передує проведення зовнішніх досліджень.

Це, в першу чергу, підтвердження або спростування митними органами інших країн автентичності документів, поданих до митного оформлення; перевірка інформації щодо певних характеристик товарів офіційними представниками їх виробників; надання роз'яснень незалежними експертами тощо.

Виходячи з головної мети аналітично-пошукової роботи підрозділів, що здійснюють протидію митним правопорушенням, завершальним її етапом є безпосереднє попередження незаконного переміщення товарів та транспортних засобів через митний кордон України.

Недопущення порушень законодавства з питань державної митної справи в залежності від обставин передбачає:

– проведення митного огляду товарів та транспортних засобів;

– застосування інших необхідних форм митного контролю;

– проведення досліджень відібраних зразків товарів, вилучених товаросупровідних документів;

– залучення посадових осіб профільних підрозділів ДФС;

– залучення посадових осіб інших контролюючих та правоохоронних органів.

З огляду на те, в якій стадії знаходиться правопорушення, методи його попередження можуть бути різними.

Якщо аналітично-пошукова робота здійснюється на випередження, визначальну роль відіграє оперативне донесення інформації до посадових осіб, що безпосередньо здійснюватимуть додаткові заходи контролю. Окрім загальноприйнятих засобів зв'язку, таких як телефонний та електронний, з даною метою може використовуватись модуль «Орієнтування» АСМО «Інспектор».

Якщо результатом проведеної аналітично-пошукової роботи є виявлення правопорушень, вчинених у минулому, попередження аналогічних порушень у майбутньому може бути досягнуто шляхом:

– інформування відповідних підрозділів ДФС про обставини виявленого правопорушення;

– внесення інформації до модуля «Орієнтування» АСМО «Інспектор»;

– розробки профілів ризику, що генеруватимуть застосування додаткових форм митного контролю при здійсненні подібних зовнішньоекономічних операцій.

5.3 Підходи до виявлення ризикових операцій, спрямовані на застосування додаткових заходів митного контролю

Аналіз стану боротьби з порушеннями митних правил свідчить, що незважаючи на комплекс здійснених організаційно-практичних заходів, пов'язані з незаконним переміщенням товарів та транспортних засобів процеси набувають більш організованих форм, завдають значної шкоди економіці України, суттєво впливають на криміногенну ситуацію в державі.

Основними механізмами ввезення в Україну товарів без належного митного контролю та оподаткування є:

а) недекларування товарів, транспортних засобів комерційного призначення, що переміщуються через митний кордон України,

шляхом незаявлення за встановленою формою точних та достовірних відомостей (наявність, найменування або назва, кількість тощо) про товари, транспортні засоби комерційного призначення, які підлягають обов'язковому декларуванню у разі переміщення через митний кордон України.

б) переміщення товарів, транспортних засобів комерційного призначення через митний кордон України поза митним контролем, тобто поза місцем розташування митного органу або поза робочим часом, установленим для нього, і без виконання митних формальностей, або з незаконним звільненням від митного контролю внаслідок зловживання службовим становищем посадовими особами органу доходів і зборів.

в) переміщення товарів через митний кордон України з приховуванням від митного контролю з використанням:

– спеціально виготовлених сховищ (тайників) та інших засобів та способів, що утруднюють виявлення таких товарів;

– шляхом надання одним товарам вигляду інших або з поданням як підстави для переміщення товарів підроблених документів чи документів, одержаних незаконним шляхом, або таких, що містять неправдиві відомості щодо найменування, ваги, кількості, країни походження, виробника товарів, відправника або одержувача, кількості вантажних місць, їх маркування та номерів, неправдиві відомості, необхідні для визначення коду товару згідно з УКТ ЗЕД та його митної вартості.

Порушники митного законодавства використовують різноманітні схеми ввезення в Україну товарів без належного оподаткування. Правопорушниками залежно від спрямованості заходів протидії порушенням незаконного ввезення товарів постійно коригуються механізми і тактика протиправної діяльності. Набули поширення так звані «схеми інтелектуального приховування», коли створюються умови для переміщення товарів з порушенням митного законодавства під виглядом легальних імпортних операцій.

Однією з таких поширених схем належить використання товарів «прикриття», що мають значно нижчу вартість товарів або рівень оподаткування при майже однаковій митній вартості та одночасно переміщуються з високоліквідними товарами з набагато вищим рів-

нем митної вартості та оподаткування. При застосуванні такої схеми до митного оформлення порушниками надаються митні декларації, у яких відомості щодо кількості товарів «прикриття» завищуються, а товарів з високим рівнем оподаткування – знижуються.

Порушниками митного законодавства останнім часом досить широко застосовуються схеми з використанням спеціалізованих складів в країнах імпорту та декількох ланцюгів перепродажу товару між іноземними суб'єктами або використання посередників. Головна направленість таких схем – формування пакету товаросупровідних документів з недостовірними даними щодо імпортних товарів та максимально ускладнити отримання інформації від уповноважених органів іноземних держав та міжнародних митних організацій відповідно до угод про взаємну адміністративну допомогу у проведенні перевірок законності зовнішньоекономічних операцій та розслідуванні порушень законодавства з питань державної митної справи.

Враховуючи недостатню ефективність прикордонного та митного контролю на державному кордоні з країнами СНД, особливо з Придністров'ям, зони АТО, порушники митного законодавства продовжують використовувати схеми незаконного переміщення на територію України поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю підакцизних товарів, комп'ютерної та побутової техніки, виробів легкої промисловості, продуктів харчування тощо.

Підвищенню рівня протиправної діяльності сприяють насамперед економічні чинники – високі ставки ввізного мита, тарифів, акцизного збору, інших податків і зборів, а також стрімке знецінення національної валюти, які призводять до неефективності імпорту окремих товарів, і, в разі потреби ринку в цій продукції, провокують суб'єктів ЗЕД до пошуку схем ввезення, які не передбачають сплату мита та ПДВ. Відповідно, така продукція на національному ринку є більш конкурентоспроможною за аналоги національного походження за рахунок цінових характеристик, які досягаються шляхом уникнення сплати ввізного мита, ПДВ, акцизного збору, та інших митних зборів при імпорті.

Основними принципами при виявленні ризикових операцій та застосуванні додаткових заходів митного контролю є принципи,

що дозволяють реалізувати стандарти Кіотської конвенції (Глава 6 – митний контроль), а саме:

– Стандарт 6.1 – всі товари, у тому числі транспортні засоби, що переміщуються через митний контроль підлягають митному контролю;

– Стандарт 6.3 – при здійсненні митного контролю митниця використовує управління ризиками;

– Стандарт 6.4 – митниця використовує аналіз ризиків для визначення осіб, товарів, у тому числі транспортних засобів, які повинні доглядатись та ступінь огляду.

Підходи до виявлення ризикових операцій, спрямовані на застосування додаткових заходів митного контролю, ґрунтуються на максимальному врахуванні узагальненої інформації про характерні індикатори ризику виявлених або прогнозованих способів незаконного переміщення через митний кордон товарів та транспортних засобів.

У світовій практиці зазначені підходи діють з 1995 року, коли в Австрії вперше були встановлені стандарти на управління ризиками при проведенні митного контролю. Багато країн на сьогоднішній день вже мають значний практичний досвід підтримки ефективності системи управління митними ризиками, впровадження якої дозволило різко прискорити рух товарів через кордони, скоротити час оформлення і, найголовніше, підняти конкурентоспроможність національних експортерів та імпортерів. Світовими лідерами у запроваджені систем управління ризиками є США, Німеччина, Швеція та інші країни з потужними економіками.

З метою виявлення зовнішньоекономічних операцій, які мають ознаки недостовірного декларування з використанням товарів «прикриття», здійснюється оцінка вартості, податкового навантаження та ваги товарів, співвідношення дорогих та дешевих товарів тощо.

Конкретні алгоритми виявлення таких операцій, індикатори ризиків є конфіденційною інформацію. Головним принципом їх виявлення є формування інформації про кількісні значення індикаторів ризику, а також експертна оцінка його посадовою особою, яка має належний досвід виявлення та контролю подібних операцій. На рис. 5.9 наведена інформація про зовнішньоекономічні операції

одного з суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності, операції якого мали всі ознаки використання «товарів прикриття».

Аналізуючи зовнішньоекономічні операції суб'єкта на підставі співставлення митної вартості, податкового навантаження та кількісних показників товарів, митні вартості яких знаходяться у різних цінових діапазонах, а також, використовуючи оцінку наявності ризиків декількома експертами, було зроблено узагальнений висновок щодо надзвичайно високого рівня використання «товарів прикриття» або заявлення недостовірних відомостей щодо товарів при здійсненні зовнішньоекономічних операцій зазначеного суб'єкта.

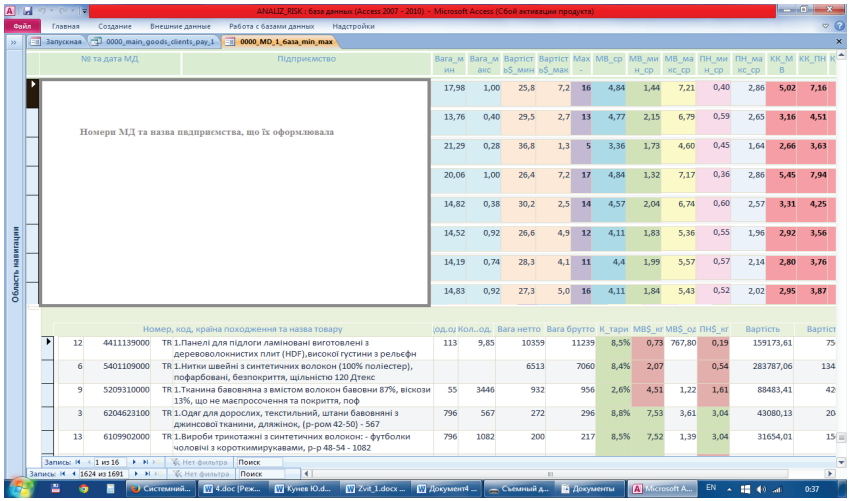


Рис. 5.9 – Інформація про зовнішньоекономічну операцію із використанням «товарів прикриття»

Такий висновок ґрунтувався на отриманих за допомогою розробленого програмного забезпечення «Аналіз ризиків» (Microsoft Office Access 2010) даних. Так, для першої МД (відмічена трикутником чорного кольору) критерії, що можуть дають підстави вважати наявність ризику, мають такі значення:

– вага товарів з невисоким рівнем митної вартості та оподаткування майже у 18 разів вище товарів із значно більшою митною вартістю;

– їх загальна митна вартість – у 3,5 рази;

– середня митна вартість 1 кг товарів з вищим рівнем митної вартості порівняно із середньою митною вартістю 1 кг товарів з низькою митною вартістю – у 5,0 раз;

– більше половини ваги партії товару належить «панелям ламінованим для підлоги…» з митною вартістю – 0,73 дол. США за кг тощо.

За результатами проведення митного огляду товарів, задекларованих суб'єктом господарювання за 2 митними деклараціями, виявлено майже 10 т товарів, відомості про які не було наведено в митних деклараціях. Митна вартість незадекларованих товарів значно перевищувала вартість товарів, заявлених у митній декларації, які використовувались у якості «товарів прикриття». За виявленими фактами складено 2 протоколи про порушення митних правил, а товари, які є предметами порушення митних правил вилучено.

З метою виявлення фактів недостовірного декларування оцінюються й інші характеристики товарів:

– співвідношення ваги брутто та нетто товару, порівняння його із середнім показникам по зазначеному товару в цілому по системі;

– коефіцієнт перевищення митної вартості 1 кг товару порівняно з середньою митною вартістю по системі;

– наявність тенденцій щодо невиправданого різкого зростання або зниження поставок окремих видів товарів;

– співвідношення вагових та кількісних показників для товарів, які вимірюються також і у додаткових одиницях виміру;

– коефіцієнти завантаження однорідними товарами транспортних засобів (наприклад за видами контейнерів);

– ставки оподаткування товарів та наявність їх змін;

– наявність пільг щодо оподаткування товарів;

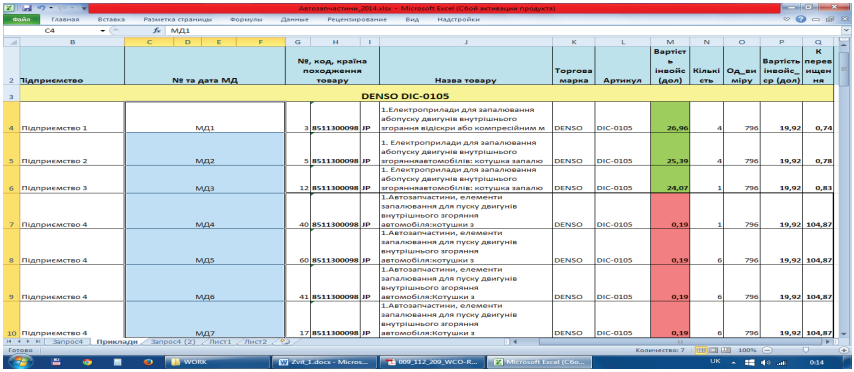
– країна походження товарів;

– наявність пільг щодо оподаткування;

– вірогідність неправильної класифікації товарів;

– відповідність поставки та виробництва товару сезонності тощо.

На рис. 5.10 наведено приклад аналізу цін на автозапчастини, за результатами якого виявлено за допомогою програмного забезпечення «Аналіз ризиків» значну кількість випадків заниження митної вартості, зокрема, товару – котушки запалювання DENSO модель DIC-0105.



Підприємство	№ та дата МД	№, код, країна походження товару	Назва товару	Торгова марка	Артикул	Вартість інвойс (дол)	Кількість	Од_ви міру	Вартість інвойс_ ср (дол)	К перемещения
DENSO DIC-0105										
Підприємство 1	МД1	3 8511300098 JP	1.Електроприлади для запалювання абопуску двигунів внутрішнього згорання відскри або компресійним м	DENSO	DIC-0105	26,96	4	796	19,92	0,74
Підприємство 2	МД2	5 8511300098 JP	1. Електроприлади для запалювання абопуску двигунів внутрішнього згорянняавтомобілів: котушка запалю	DENSO	DIC-0105	25,39	4	796	19,92	0,78
Підприємство 3	МД3	12 8511300098 JP	1. Електроприлади для запалювання абопуску двигунів внутрішнього згорянняавтомобілів: котушка запалю	DENSO	DIC-0105	24,07	1	796	19,92	0,83
Підприємство 4	МД4	40 8511300098 JP	1.Автозапчастини, елементи запалювання для пуску двигунів внутрішнього згоряння автомобіля:котушки з	DENSO	DIC-0105	0,19	1	796	19,92	104,87
Підприємство 4	МД5	60 8511300098 JP	1.Автозапчастини, елементи запалювання для пуску двигунів внутрішнього згоряння автомобіля:котушки з	DENSO	DIC-0105	0,19	6	796	19,92	104,87
Підприємство 4	МД6	41 8511300098 JP	1.Автозапчастини, елементи запалювання для пуску двигунів внутрішнього згоряння автомобіля:Котушки з	DENSO	DIC-0105	0,19	6	796	19,92	104,87
Підприємство 4	МД7	17 8511300098 JP	1.Автозапчастини, елементи запалювання для пуску двигунів внутрішнього згоряння автомобіля:Котушки з	DENSO	DIC-0105	0,19	6	796	19,92	104,87

Рис. 5.10 – Приклад аналізу цін на автозапчастини за допомогою програмного забезпечення «Аналіз ризиків»

Підприємство 4, яке заявило недостовірну вартість товару, більше ніж у 100 раз занизило вартість котушок запалювання відомого бренду. Інформація про виявлене порушення направлена для проведення перевірки. На підставі виявлених порушень розроблено відповідний профіль ризику.

Крім характеристик товару для оцінки ризику використовується характеристики суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності, наприклад:

– наявність порушень митного законодавства;

– час перебування на обліку в митницях, ритмічність поставок;

– наявність зв'язків з підприємствами-порушниками;

– пов'язаність засновників, посадових осіб з діяльністю інших підприємств, що мають негативну історію;

– відповідність поставок товарів видам діяльності підприємства тощо.

Оцінка ризиків при аналізі зовнішньоекономічної операції здійснюється за великою кількістю факторів, пов'язаних з її характеристиками, наприклад:

– митний режим;

– логічність використання виду транспорту, маршруту переміщення товару та його ризикованість;

– економічна доцільність проведення операції;

– використання посередників, проведення розрахунків через банківські установи, розміщені у країнах із пільговим або нульовим режимом оподаткування, або здійснення операцій за угодами з контрагентами з таких країн;

– ефективність митного контролю в країнах, через які переміщуються товари, зокрема, з якими Україна має спільний контроль та багато інших.

Загальна оцінка ризиків зовнішньоекономічної операції здійснюються на основі розрахунку узагальненого ризику такої операції за сумарною кількістю балів.

Для проведення такого розрахунку розробляються алгоритми обчислення величини ризику на підставі інформації, що міститься у тих графах митної декларації, які є найбільш інформативними та відносно яких було проведено аналіз виявлення ризикованих операцій, а також визначено параметри за якими здійснюється обрахунок, критерії відбору ризикових операцій, методика визначення балів, за якими оцінюється ризик тощо.

Так, наприклад, відповідно до Митного тарифу України (додаток до Закону України «Про Митний тариф України» від 19.09.2013 № 584-VII)[1] у товарній позиції 8486 за УКТ ЗЕД заходиться 3 товарні підкатегорії, які оподатковуються за ставками мита від 0 до 5%. Тому бальна оцінка ризику в залежності від ставки мита може мати вигляд, наведений у табл. 5.1.

1 Додаток до Закону України «Про Митний тариф України» від 19.09.2013 № 584-VII. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/584%D0%B0-18 (дата звернення 21.07.2018)

Таблиця 5.1

Оцінка ризику по товарній позиції 8486 УКТ ЗЕД [1]

Код товару	Назва	Ставка мита, %		Величина ризику (бали)
		пільгова	повна	
8486 90 30 00	- - - частини машин для очищення металевих виводів умонтованих у корпус напівпровідникових пристроїв перед нанесенням гальванічного покриття	0	0	3
8486 90 40 00	- - - частини апаратури для фізичного осадження шляхом напилення на підкладки рідкокристалічних пристроїв	5	5	1
8486 90 50 00	- - - частини та приладдя апаратури для сухого травлення малюнка на підкладках рідкокристалічних пристроїв	2	2	2

Для наведеного прикладу найвищій ризик оцінюється у 3 бали, найнижчий – у 1 бал.

Можливо використовувати й інші шкали від 1 до 5 балів або від 1 до 10 балів. Так, відповідно до статті 215.3.5[2] Податкового кодексу України ставки акцизного податку для транспортних засобів, що відповідають коду 8704 згідно з УКТ ЗЕД, застосовуються для автомобілів, що використовувалися з 5 до 8 років з коефіцієнтом 40 для автомобілів, що використовувалися понад 8 років з коефіцієнтом – 50. Ставка акцизного податку нових вантажних автомобілів вдвічі менше ніж для автомобілів, що експлуатувалися менше 5 років. Тому бальна оцінка ризику в залежності від року використання для вантажних автомобілів (відповідають коду 8704 згідно з УКТ ЗЕД) може мати вигляд, наведений у табл. 5.2.

1 Додаток до Закону України «Про Митний тариф України» від 19.09.2013 № 584-VII // База даних «Законодавство України»/ВР України. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/584%D0%B0-18 (дата звернення 21.07.2018).

2 Податковий кодекс України : Закон України від 02.12.2010 № 2755-VI. Дата оновлення: 01.09.2018. URL : http://zakо№4.rada.gov.ua/ laws/show/2755-17 (дата зверення: 15.07.2018).

Таблиця 5.2

Оцінка ризику по товарній позиції 8704 УКТ ЗЕД[3]

Код товару	Назва	Ставка акцизного податку, євро	Величина ризику (бали)
8704 21 31 00	- автомобілі-самоскиди, призначені для використання на бездоріжжі: - інші з двигуном внутрішнього згоряння із запалюванням від стиснення (дизелем або напівдизелем): - - -з повною масою транспортного засобу не більш як 5 т: - - - - з робочим об'ємом циліндрів двигуна понад 2500 куб. см: - - - - - нові	0,01 євро за 1 куб. см об'єму циліндрів двигуна	5
8704 21 39 00	- - - - - що використовувалися (до 5 років)	0,02 євро за 1 куб. см об'єму циліндрів двигуна	4
8704 21 39 00	- - - - - що використовувалися (від 5 до 8 років)	0,80-1,00 євро за 1 куб. см об'єму циліндрів двигуна	2
8704 21 39 00	- - - - - що використовувалися (понад 8 років)	0,80-1,00 євро за 1 куб. см об'єму циліндрів двигуна	1

Крім оцінки ризику порушення митного законодавства (у балах) з метою уникнення невиправданих втрат ресурсів на ризики високого степеню, які не призводять до суттєвого економічного ефекту розраховуються і можливі втрати, наслідки від такого порушення. Бальна оцінка ризику зовнішньоекономічної операції за митною декларацією може мати вигляд наведений у табл. 5.3.

Таблиця 5.3

Оцінка ризику зовнішньоекономічної операції за митною декларацією

Параметр, що оцінюється	Кількість балів
Отримувачем товарів є підприємство, яке перебуває на обліку в митниці менше ніж 90 днів	4
Високий ризик заниження митної вартості товарів	5
Поставка товарів здійснюється за непрямими угодами	3

3 Додаток до Закону України «Про Митний тариф України» від 19.09.2013 № 584-VII.URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/584%D0%B0-18 (дата звернення 21.07.2016).

Продовження таблиці 5.3

Параметр, що оцінюється	Кількість балів
Інвойс та 31 графа МД не містить інформацію про виробника товарів та торгову марку	5
Переміщення товару з прикордонної митниці до митниці призначення здійснювалось з перевищенням строку характерного для перевезення товарів автомобільним транспортом	3
Незвичний характер вантажу для країни відправлення	2

За результатами підрахунку отриманих балів зовнішньоекономічні операції відносять до однієї з груп ризику:

– нормального;

– середнього;

– значного;

– високого;

– найвищого.

Митні формальності обираються у залежності від ступеню узагальненого ризику та виявлених ризиків.

Класифікатор митних формальностей, що можуть бути визначені за результатами застосування системи управління ризиками, затверджено наказом Міністерства фінансів від 20.09.2012 № 1011 «Про затвердження відомчих класифікаторів інформації з питань державної митної справи, які використовуються у процесі оформлення митних декларацій»[1].

Всі формальності поділені на групи, кожна формальність має свій код (наприклад формальність «Проведення ідентифікаційного митного огляду – без розкриття пакувальних місць і без обстеження транспортного засобу» має код 201-1). Основні групи митних формальностей:

– перевірка документів та відомостей (контроль правильності визначення митної вартості товарів, правильності класифікації товарів згідно з УКТ ЗЕД, країни походження товарів тощо);

– митний огляд (проведення ідентифікаційного, часткового, повного митного огляду, часткового, з метою перевірки відповід-

1 Про затвердження відомчих класифікаторів інформації з питань державної митної справи, які використовуються у процесі оформлення митних декларацій: наказ Міністерства фінансів України від 20.09.2012 № 1011. URL : http://sfs.gov.ua/data/files/338.doc (дата звернення: 12.09.2018).

ності номера і типу контейнера даним, зазначеним у митній декларації та таке інше);

– перевірка обліку товарів, що переміщуються через митний кордон України та / або перебувають під митним контролем;

– проведення документальних перевірок дотримання вимог законодавства України з питань державної митної справи, у тому числі своєчасності, достовірності, повноти нарахування та сплати митних платежів;

– направлення запитів до інших державних органів, установ та організацій, уповноважених органів іноземних держав для встановлення автентичності документів, поданих митному органу;

– інші митні формальності, передбачені МКУ.

Таким чином, підходи до виявлення ризикових операцій, спрямовані на застосування додаткових заходів митного контролю, ґрунтуються на основних принципах:

– застосуванні під час митного контролю системи аналізу та управління ризиками;

– вибірковості проведення митного контролю та митних формальностей.

5.4 Шляхи удосконалення інструментарію системного аналізу зовнішньоекономічної діяльності суб'єктів господарювання

Як було зазначено у попередніх підрозділах даної роботи, на сьогодні посадові особи органів доходів і зборів з метою здійснення поглибленого аналізу зовнішньоекономічних операцій, зокрема з метою виявлення можливих правопорушень, окрім АСМО «Інспектор» використовують інші надзвичайно ефективні інструменти обробки інформації.

Проте, робота з такими інструментами потребує значного досвіду та специфічних навиків у сфері інформаційних технологій.

Наприклад, автоматизований відбір зовнішньоекономічних операцій підприємств, що почали здійснювати імпорт товарів протягом останнього тижня, здійснюється одним запитом в утиліті SQL Server

Management Studio. При цьому, тривалість відпрацювання такого запиту за умови, що він не перевантажений значним обсягом вихідних даних, не перевищуватиме однієї хвилини (рис. 5.11).

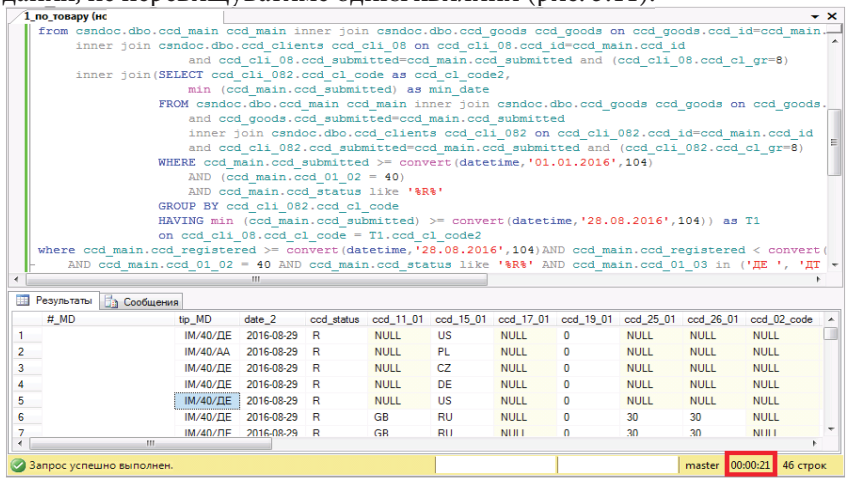


Рис. 5.11 – SQL-запит для відбору нових імпортерів

Разом з тим, написання такого запиту потребує знання мови структурованих запитів SQL та передбачає:

– відбір всіх кодів ЄДРПОУ підприємств, що здійснювали імпорт товарів з початку року, та дати оформлення першої митної декларації для кожного з таких підприємств;

– відокремлення з отриманого масиву лише тих підприємств, для яких оформлення першої митної декларації відбулось протягом останнього тижня;

– підстановку отриманого переліку підприємств як таблиці в інший запит та вибірку даних щодо імпортних операцій лише для підприємств з такого переліку.

Із використанням сучасного інструментарію відбір імпортних митних декларацій (як попередніх, так і додаткових), що оформлені протягом однієї доби та мають ознаки використання «товарів прикриття», здійснюється лише протягом п'яти-десяти секунд. Протягом ще близько хвилини такі декларації приводяться у вигляд, зручний для їх подальшого аналізу.

Але, при всій зручності та швидкості такої можливості її реалізація потребує, знову ж таки, написання SQL-запиту на вибірку з використанням великої кількості функцій, групування даних та підзапитів.

Приведення отриманої вибірки до вигляду, зручного для здійснення аналізу масиву даних, здійснюється за допомогою макросу, написаному на мові програмування Visual Basic for Applications. Довжина коду такого макросу перевищує 600 строк.

Так само, потребують розробки форм і звітів у MS Access, написання SQL-запитів та/або макросів і випадки, коли необхідно, наприклад, встановити «імпортерів-мігрантів», дослідити динаміку імпорту або експорту певної групи товарів, виявити вантажні транспортні засоби, які часто переміщуються через митний кордон України порожніми.

Для зазначених вище та багатьох інших завдань, що можуть поставати перед посадовими особами митних органів під час здійснення аналізу зовнішньоекономічної діяльності суб'єктів господарювання, спільним є те, що вони в тій чи іншій мірі можуть бути автоматизовані та передбачають використання конкретного алгоритму відбору та обробки інформації з бази даних.

З урахуванням наведеного, на даний момент надзвичайно актуальним є питання створення програмного продукту, який дозволить здійснювати автоматизований відбір даних митного оформлення за наперед заданими критеріями та їх аналіз не маючи специфічних навиків у сфері інформаційних технологій.

З цією метою пропонуємо створити на базі АСМО «Інспектор» новий інструмент, який дозволить в будь який момент часу здійснювати перевірку митних декларацій на предмет наявності особливостей, що можуть свідчити про ризики порушення законодавства України з питань державної митної справи. Такий інструмент не генеруватиме додаткові форми митного контролю та матиме виключно інформаційний характер. Умовно назвемо зазначені особливості сигналами можливих порушень митних правил (далі – сигнали ПМП).

За основу сигналів ПМП доцільно взяти затверджений Державною фіскальною службою України Перелік індикаторів ризику,

які можуть використовуватись посадовими особами митниць для обрання форм та обсягів митного контролю на підставі результатів застосування системи управління ризиками (далі – Перелік індикаторів ризику).

Перелік індикаторів ризику розроблений центральним підрозділом з питань координації застосування СУР ДФС відповідно до пункту 1 розділу IV Порядку здійснення аналізу та оцінки ризиків, розроблення і реалізації заходів з управління ризиками для визначення форм та обсягів митного контролю, затвердженого наказом Міністерства фінансів України від 31.07.2015 № 684 та зареєстрованого в Міністерстві юстиції України 21.08.2015 за № 1021/27466.

Структура та заповнена частина Переліку індикаторів ризику наведена в наступній табл. 5.4:

Таблиця 5.4

Елементи Переліку індикаторів ризику

№ з/п	Елемент джерела	№ з/п	Індикатор	Бал	Додаткові пояснення
1. Товаросупровідні/товаротранспортні документи, митна декларація					
1.1.	Зовнішній вигляд/зміст документів	1.1.1.	У документі наявні виправлення, підчищення, затертості, видимі зміни, ознаки сканування на оригіналі документа	30	Зазвичай компанія не буде робити виправлення/підчищення у виданому нею ж документі, а просто видасть новий. У разі наявності виправлень, підчищень, затертостей, ознак внесених змін існує ймовірність …
…	…	…	…	…	…
2. Характеристики компаній, що беруть участь у зовнішньоекономічній операції					
2.1.	Назва	2.1.1.	Назва компанії написана з помилками	15	Додатково див. індикатор 1.1.2
…	…	…	…	…	…
2.3.	Діяльність компанії	2.3.1.	Здійснення першої зовнішньоекономічної операції	20	
…	…	…	…	…	…

Такі індикатори за елементами джерела інформації згруповані в 16 блоків, які, в свою чергу, згруповані у 4 розділи:

1. Товаросупровідні/товаротранспортні документи, митна декларація;
2. Характеристики компаній, що беруть участь у зовнішньоекономічній операції;
3. Характеристики товарів та транспортних засобів;
4. Характеристики операції.

Перелік індикаторів ризику сформований з метою використання у випадках, коли розробка профілів ризику є недоцільною, зокрема, якщо індикатори ризику не можуть бути використані автоматизовано.

Переважна більшість індикаторів, наведена у даному переліку, не може бути використана автоматизовано із використанням програмно-інформаційних комплексів ЄАІС ДФС та АСМО «Інспектор». Наприклад, неможливо автоматизовано виявити виправлення, підчищення, затертості на оригіналі документа (індикатор 1.1.1.); встановити невідповідність маркування товарів даним, зазначеним у документах (3.1.3.); зафіксувати нервову/нетипову поведінку декларанта/перевізника/отримувача товарів під час спілкування з представниками митниці (4.3.6.).

Разом з тим, принаймні по 43 індикаторам можливо здійснювати автоматизовану перевірку на наявність ризиків порушення законодавства. Це, зокрема, індикатори з таких блоків:

– Діяльність компанії (2.3.1. - 2.3.13.);

– Опис товарів (3.1.4.);

– Походження та маршрут переміщення товарів (3.2.1., 3.2.5., 3.2.6., 3.2.9., 3.2.10., 3.2.13.);

– Вартість товарів (3.3.4. - 3.3.6., 3.3.8.);

– Вага/пакування товарів (3.4.1. - 3.4.5., 3.4.7., 3.4.8., 3.4.11. - 3.4.13., 3.4.15.);

– Інші характеристики товарів (3.5.7.);

– Характеристики транспортного засобу (контейнера), яким переміщується вантаж (3.6.1., 3.6.4., 3.6.5.);

– Попередня інформація (4.1.1. - 4.1.4.).

До того ж, у затвердженому Переліку індикаторів ризику кожному індикатору присвоєно бал (числове значення від 5 до 30). Дані бали визначені експертним шляхом та відображають вагомість конкретного індикатора в контексті ризику можливих правопорушень. Чим вище бал, тим вище ступінь ризику порушення законодавства України з питань державної митної справи.

Загальна кількість балів по наявних індикаторах враховується посадовими особами митниць для визначення переліку митних формальностей за результатами застосування Переліку індикаторів ризику. В залежності від значення суми балів по наявних індикаторах можуть визначатись різні митні формальності для виконання:

– від 5 до 15 балів (низький ступінь ризику) – необхідно звернути увагу на наявність додаткових індикаторів ризику;

– від 16 до 29 балів (середній ступінь ризику) – можливе вжиття додаткових заходів контролю (митних формальностей) направлених на недопущення порушень законодавства України з питань державної митної справи (митні формальності з розділів 1, 4, 6, 9 (окрім взяття проб (зразків), призупинення митного оформлення) Класифікатора митних формальностей, затвердженого наказом Міністерства фінансів України від 20.09.2012 № 1011);

– 30 балів і більше (високий ступінь ризику) – можливе проведення митного огляду та інших митних формальностей.

Для забезпечення функціонування в ролі сигналів ПМП окремих індикаторів з Переліку індикаторів ризику, які стосуються конкретних характеристик товарів, достатньо створити довідкові таблиці зі значеннями, відхилення від яких свідчитимуть про можливе заявлення недостовірних відомостей.

Створення, коригування та доповнення довідкових таблиць буде результатом проведеної експертної роботи. Кожна така таблиця матиме свою специфіку, включатиме або не включатиме конкретні товари, їх комбінації тощо.

Частина сигналів ПМП, що потребуватимуть створення таких таблиць, застосовуватиметься до всіх без виключення товарів. Наприклад:

– незвичне пакування товарів (3.4.1.);

– незвичні одиниці виміру товарів згідно інвойсу (3.4.4.);

– в одному транспортному засобі (контейнері) одночасно переміщуються товари з різними вимогами до умов транспортування (3.4.7.);

– транспортний засіб (контейнер, рефрижератор) - нетиповий для відповідного товару або партії товарів (3.6.1.).

Одночасно, окремі сигнали ПМП будуть стосуватись лише конкретних груп товарів. Наприклад:

– задекларована вага товару не відповідає об'єму (3.4.15.). Для такого товару як одяг відповідність задекларованої ваги його об'єму не є принциповою. Більш того, декларування такого товару не передбачає внесення до графи 41 митної декларації кількості у кубічних метрах в якості додаткової одиниці виміру. При цьому, невідповідність задекларованої ваги лісоматеріалів та їх об'єму є ознакою ризику недостовірного декларування породи деревини або її кількості у кубічних метрах.

– нехарактерна для товару вага за одиницю (3.4.2). Для більшості товарів внесення їх кількості в штуках, тисячах штук тощо до графи 41 не є обов'язковим. Відповідно, автоматизований підрахунок ваги одиниці продукції неможливий. Разом з тим, розрахунок такого показника для окремих товарів може мати визначальне значення при вирішенні питання про доцільність проведення додаткових заходів контролю.

Також, для забезпечення якісного функціонування алгоритмів перевірки митних декларацій на предмет наявності окремих сигналів ПМП необхідне доопрацювання наявних баз даних.

Зокрема, доцільно розробити базу даних порушень митних правил в рамках АСМО «Інспектор».

На сьогодні інформація про виявлені правопорушення міститься лише в ЄАІС ДФС. Структура інформації побудована таким чином, що унеможливлює якісне її використання в контексті запропонованого інструменту:

– в багатьох випадках неможливо поєднати протокол про порушення митних правил з конкретним підприємством та, відповідно, з його роллю в зовнішньоекономічній операції (відправник, одержувач, перевізник тощо);

– відсутня прив'язка протоколу про порушення митних правил до конкретної зовнішньоекономічної операції;

– інформація про предмет порушення митних правил недостатньо структурована, не містить визначальних характеристик товарів та записана в базі даних у текстовому форматі, що унеможливлює автоматизовану ідентифікацію;

– в більшості випадків відсутня інформація про спосіб вчинення виявленого правопорушення.

За умови усунення наведених та інших недоліків, створення єдиної бази даних порушень митних правил з чіткою структурою на базі АСМО «Інспектор» можливе її подальше використання під час проведення перевірки митних декларацій на предмет наявності деяких сигналів ПМП. В першу чергу, розробка такої бази дозволить автоматизувати індикатор 2.3.13. Переліку індикаторів ризику (на посадову особу підприємства, громадянина складався протокол(и) про порушення митних правил). Також це дасть можливість впровадити додаткові сигнали ПМП, які інформуватимуть, наприклад, про:

– встановлені факти використання заявленого у митній декларації товару у якості «товару прикриття»;

– встановлені факти неправильної класифікації згідно з УКТ ЗЕД заявленого у митній декларації товару, що призвело до недоборів митних платежів або застосування заходів нетарифного регулювання;

– встановлені факти заявлення недостовірних даних щодо вартісних показників аналогічного товару;

– використання конкретного транспортного засобу для переміщення товарів через митний кордон України з приховуванням від митного контролю;

– ступінь законослухняності учасника зовнішньоекономічної операції (відправника, одержувача, декларанта, перевізника або особи, відповідальна за фінансове врегулювання). Можливе запровадження декількох сигналів ПМП, бали яких залежатимуть від кількості та характеру виявлених правопорушень, здійснених конкретним учасником ЗЕД.

Актуальним є й питання адаптації в АСМО «Інспектор» інформації по контролю за доставкою товарів. На даний момент така

інформація, як і дані про порушення митних правил, міститься лише в ЄАІС ДФС. Використовуючи модулі АСМО «Інспектор» неможливо, наприклад, визначити, коли було завершено умовне переміщення товарів.

За умови, що в АСМО «Інспектор» буде створена база даних контролю за доставкою товарів, буде можливим введення відповідних сигналів ПМП, наприклад:

– додаткова митна декларація на імпортні товари подана до митного оформлення, але відмітка про умовне завершення переміщення таких товарів не проставлена;

– умовне завершення переміщення товарів здійснено в останні години останнього дня строку доставки;

– пропуск товарів на митну територію України по попередній митній декларації здійснено через дуже короткий проміжок часу (наприклад, до 30 хвилин) після оформлення самої попередньої декларації.

З метою використання Переліку індикаторів ризику в рамках нового інструменту окрему частину індикаторів доцільно змінити при їх внесенні до переліку можливих сигналів ПМП:

– індикатори 2.3.2, 2.3.3. та 2.3.4. в новому переліку необхідно розділити таким чином, щоб «нехарактерні» для підприємства типи товарів та зовнішньоекономічних операцій, «нехарактерні» країни походження чи виробництва товарів були відокремлені від «нових»;

– індикатор 2.3.10. (митне оформлення товарів, що імпортуються суб'єктами ЗЕД, які перебувають на обліку у митницях ДФС менше 6 місяців) доцільно розділити на декілька сигналів ПМП з градацією терміну перебування суб'єкта ЗЕД на обліку з відповідним зменшенням балу сигналу ПМП при збільшенні такого терміну (наприклад, «менше 7 днів» – 30 балів, «менше 1 місяця» – 25, «менше 3 місяців» – 20, «менше 6 місяців» – 15);

– індикатор 3.5.7. (товари нехарактерні для митниці, пункту пропуску, пори року, країни відправлення/походження тощо) розділити на окремі сигнали ПМП в залежності від того, для чого товари не є характерними.

Запропонований перелік доцільно також доповнити рядом сигналів ПМП, що базуватимуться на інформації з облікової картки суб'єкта зовнішньоекономічної діяльності. Наприклад:

– керівник, бухгалтер підприємства та особа, відповідальна за роботу з митними органами – одна людина;

– митне оформлення здійснюється поза місцем акредитації підприємства;

– підприємство через керівника/бухгалтера/декларанта пов'язане з іншими підприємствами. Від кількості таких взаємопов'язаних підприємств залежатиме значення балу сигналу ПМП;

– підприємство через керівника/бухгалтера/декларанта пов'язане з іншими суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності, на посадових осіб яких складався протокол про порушення митних правил (реалізація, знову ж таки, можлива за умови створення структурованої бази даних порушень митних правил на базі АСМО «Інспектор»).

Одночасно з Переліком індикаторів ризику в якості сигналів, що можуть свідчити про ризики правопорушень, можна використати і існуючі профілі ризику.

У рамках окремих профілів ризику можуть використовуватись елементи випадкового відбору для зменшення селективності такого профілю. Випадковий відбір передбачає, що кожен об'єкт основи вибірки (в нашому випадку – митне оформлення) має однакову ймовірність бути вибраним.

Наведене є світовою практикою, але не виключено, що профілем ризику не буде відібрано саме митне оформлення з недостовірними даними. На сьогодні інформація про такі випадки у базі даних АСМО «Інспектор» не зберігається.

Для здійснення аналітично-пошукової роботи корисним було б мати інформацію про всі митні оформлення, які конкретний профіль ризику міг би теоретично відібрати.

До того ж, частина індикаторів з Переліку індикаторів ризику на сьогодні в певній мірі перетинається з діючими профілями ризику. Наприклад:

– індикатор 3.4.15. (задекларована вага товару не відповідає об'єму) частково знаходить своє відображення у профілі ризику, що здійснює автоматизований контроль за щільністю деревини під час здійснення експортних операцій;

– індикатор 2.3.5. (незвичний вид транспортування товарів) та індикатор 3.4.11. (незвична/нехарактерна для даного товару наповненість ним автотранспортного засобу, причепу, вагону чи контейнеру) на даний момент в АСАУР реалізовані для переміщень товарів у контейнерах;

– індикатор 2.3.3. (новий/нехарактерний тип товару для компанії) в певній мірі знаходить своє відображення у профілі ризику, що генерує додаткові митні формальності, якщо підприємство здійснює імпорт конкретного товару вперше протягом останнього року.

– індикатор 3.2.1. (незвичайний (непрямий/нелогічний) маршрут перевезення або затримки у часі. Відхилення від звичайних маршрутів…) реалізований у АСАУР в частині перевірки логічності маршруту, яким слідують товари.

Саме тому доцільно було б доповнити перелік можливих сигналів ПМП використовуючи електронні профілі ризику. З цією метою необхідно дати експертну оцінку вагомості таких профілів ризику в контексті можливих правопорушень та присвоїти кожному профілю бал за аналогією з Переліком індикаторів ризику.

В результаті поєднання частини Переліку індикаторів ризику з електронними профілями ризику буде отримано єдиний перелік сигналів ПМП, який буде основою для функціонування нового інструменту.

Кожний сигнал ПМП в даному переліку матиме свій код, опис, бал та передбачатиме застосування автоматизованого алгоритму перевірки митної декларації на предмет наявності в ній такого сигналу ПМП.

За необхідності, перелік можливих сигналів ПМП змінюватиметься, додаватимуться нові сингали ПМП, видалятимуться неактуальні, здійснюватиметься переоцінка експертами діючих сигналів ПМП та, відповідно, змінюватиметься їх вагомість в контексті ризику можливих правопорушень.

Для функціонування запропонованого інструменту необхідно створити в базі даних АСМО «Інспектор» дві таблиці.

Перша з них буде довідковою (класифікатором) та міститиме наступні колонки:

– код сигналу ПМП;

– опис сигналу ПМП;
– бал сигналу ПМП;
– дата внесення запису до класифікатора;
– дата видалення запису з класифікатора.

Приклад частини заповненої таблиці-класифікатора наведено у табл. 5.5.

Друга таблиця включатиме інформацію, яка вміщуватиме дані про наявні сигнали ПМП по митній декларації загалом та по задекларованих в ній товарах окремо.

Така таблиця може містити наступні колонки:
– ідентифікатор декларації;
– ідентифікатор запису;
– дата та час запису інформації;
– номер товару;
– код сигналу ПМП;
– сума балів.

Таблиця 5.5

Приклад наповнення таблиці-класифікатора в базі даних

Код	Опис	Бал	Дата внесення запису	Дата видалення запису
1	Здійснення першої зовнішньоекономічної операції	20	01.01.2017	NULL
…	…	…	…	…
4	Новий тип товару для компанії	20	01.01.2017	NULL
5	Нехарактерний тип товару для компанії	25	01.01.2017	NULL
6	Незвичний вид транспортування товарів	20	01.01.2017	NULL
…	…	…	…	…
32	Митне оформлення товарів, що імпортуються суб'єктами ЗЕД, які перебувають на обліку у митницях ДФС менше 6 місяців	15	01.01.2017	NULL
33	Митне оформлення товарів, що імпортуються суб'єктами ЗЕД, які перебувають на обліку у митницях ДФС менше 3 місяців	20	01.01.2017	NULL

Продовження таблиці 5.5

Код	Опис	Бал	Дата внесення запису	Дата видалення запису
34	Митне оформлення товарів, що імпортуються суб'єктами ЗЕД, які перебувають на обліку у митницях ДФС менше 1 місяця	25	01.01.2017	NULL
35	Митне оформлення товарів, що імпортуються суб'єктами ЗЕД, які перебувають на обліку у митницях ДФС менше 7 днів	30	01.01.2017	NULL
...	...	...	...	...
41	Незвичне пакування товарів	10	01.01.2017	NULL
42	Нехарактерна для товару вага за одиницю	20	01.01.2017	NULL
...	...	...	...	...

У колонці «ідентифікатор декларації» розміщуватиметься зовнішній ключ для посилання на таблицю «main» у базі даних АСМО «Інспектор».

Колонка «ідентифікатор товару» позначатиме відповідний номер товару, якого стосуватиметься конкретний сигнал ПМП. Для позначення сигналів ПМП, що відноситимуться до всіх товарів або митного оформлення загалом, можливо обмежитись внесенням у дану колонку символу «0» (нуль).

Колонка «код» міститиме відповідний код конкретного сигналу ПМП. Саме через значення даного поля здійснюватиметься зв'язок даної таблиці з таблицею-класифікатором можливих сигналів ПМП.

«Сума балів» міститиме загальна суму балів сигналів ПМП, наявних у конкретній митній декларації.

Перевірка митної декларації на сигнали ПМП здійснюватиметься в момент її подання до митного оформлення. Після проведення такої перевірки, у випадку наявності сигналів ПМП, заповнюватиметься зазначена вище таблиця у базі даних АСМО «Інспектор».

Алгоритм заповнення таблиці повинен бути влаштований таким чином, щоб виключалося одночасне внесення кількох сигналів ПМП, один з яких включає в себе інші. Наприклад, при здійсненні підприємством першої зовнішньоекономічної операції, що є одним

з можливих сигналів ПМП, доповнення таблиці сигналами ПМП на зразок «новий тип товару», «нова країна походження» або «новий тип зовнішньоекономічної операції» не здійснюється.

Для підрахунку загальної кількості балів використовуватиметься сума балів лише унікальних сигналів ПМП. Наприклад, якщо в митній декларації задекларовано 2 товари і в обох випадках заявлено митну вартість за рівнем нижчим, ніж рівень митної вартості подібних товарів, відповідний сигнал ПМП при підрахунку суми балів враховуватиметься тільки один раз.

Приклад частини заповненої таблиці наведено у табл. 5.6.

Таблиця 5.6

Приклад наповнення таблиці в базі даних

ІД декларації	ІД запису	Дата та час запису	Номер товару в митній декларації	Код сигналу ПМП	Сума балів
348684	127881	12.04.2018 12:24:07	0	7	55
348684	112324	12.04.2018 12:24:07	2	23	55
348684	124532	12.04.2018 12:24:07	1	24	55
348684	124562	12.04.2018 12:24:07	2	24	55

Можливість здійснення посадовими особами ДФС поглибленого аналізу зовнішньоекономічних операцій суб'єктів господарювання із використанням нового інструменту забезпечиться шляхом внесення відповідних змін до діючих в АСМО «Інспектор» модулів «Розширений пошук ВМД», «В роботі», «Оформлені», «Припинені», «Анульовані».

Зокрема, до модуля «Розширений пошук ВМД» доцільно внести наступні зміни:

1. У вікні «Критерії пошуку» додатково передбачити можливість вибору в якості умови пошуку коду, опису наявних сигналів ПМП по митній декларації/товару та загальної кількості балів по МД (рис. 5.12);

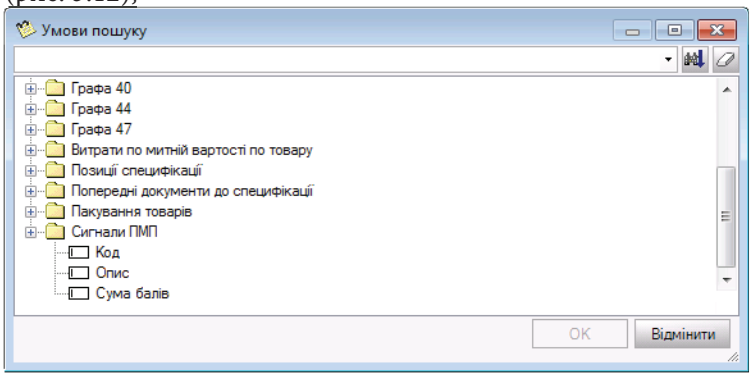


Рис. 5.12 – Вигляд частини вікна «Критерії пошуку»

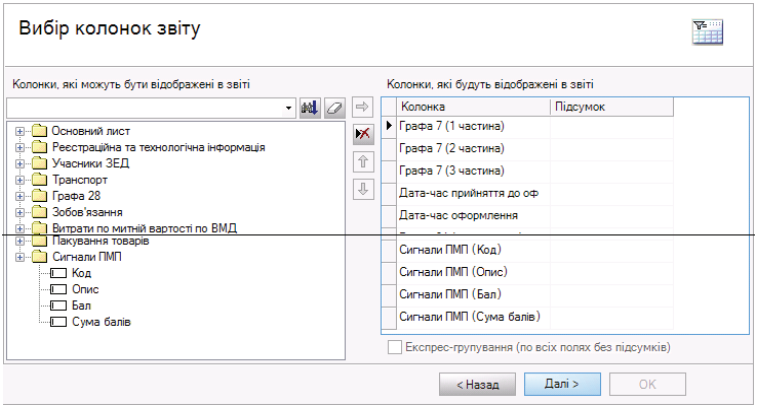


Рис. 5.13 – Вигляд частини вікна «Вибір колонок звіту»

2. У вікні «Вибір колонок звіту» (у випадку використання опції «Показати у вигляді звіту» вікна «Форма показу результату») необхідно передбачити можливість вибору усіх колонок з таблиці «Сигнали ПМП»: Код, Опис, Бал, Сума балів (рис. 5.13);

3. У вікні «Сортування записів у звіті» (у випадку використання опції «Показати у вигляді звіту» вікна «Форма показу результату») наявність колонки «загальна кількість балів по МД» зробить

можливим виведення митних декларацій в порядку зростання або спадання загальної суми балів по наявним сигналам ПМП;

4. У вікні «Знайдені документи» (у випадку використання опції «Вивести список документів» вікна «Форма показу результату»):

– в верхній частині, що містить перелік митних декларацій, додати колонку з загальною кількістю балів по кожній з них;

– в нижній частині, поряд із закладками «Деталі», «Товари», «Документи», «ВМД, що посилаються на дану» та «Електронні повідомлення», додати нову закладку «Сигнали ПМП» з можливістю переглядати перелік сигналів ПМП, наявних у митній декларації, на якій знаходиться курсор у верхній частині вікна (рис. 5.14).

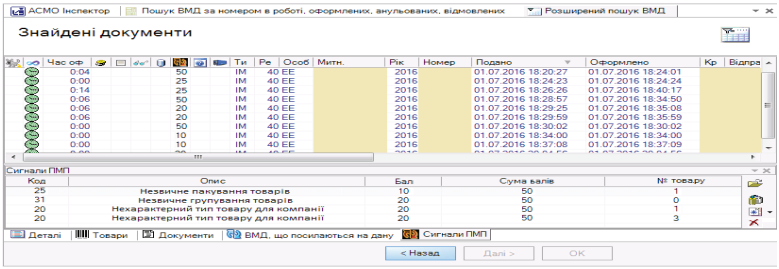


Рис. 5.14 – Вигляд частини вікна «Знайдені документи»

В модулях «Оформлені», «Припинені», «Анульовані», «В роботі»:

– до умови пошуку додати можливість вибору коду та опису наявних сигналів ПМП, а також суми балів по митній декларації, зокрема діапазону значення такої суми (приклад відповідних змін у модулі «Оформлені» подано на рис. 5.15);

– у верхній частині вікна, що містить результати пошуку, додати колонку з загальною кількістю балів по кожній митній декларації;

– у нижній частині вікна додати нову закладку «Сигнали ПМП» (аналогічну описаній вище).

В першу чергу, новий інструмент буде надзвичайно актуальним в роботі аналітичних таргетингових груп (центрів) при здійсненні ручного націлювання з метою управління ризиками. На даний момент на базі Державної фіскальної служби України відповідні групи (центри) як на центральному, так і на регіональному рівні

реалізовані лише частково на базі підрозділів, до функціональних обов'язків яких входить протидія митним правопорушенням.

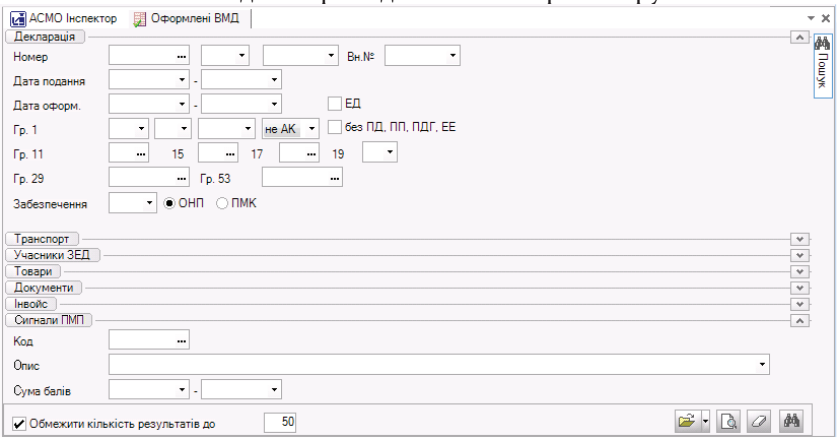


Рис. 5.15 – Вибір критеріїв пошуку у модулі «Оформлені»

Таргетинг здійснюється посадовими особам ДФС із використанням розробленого на базі АСМО «Інспектор» модуля «Попередні ВМД» за умови наявності відповідного доступу.

Такий модуль дозволяє переглядати перелік документів контролю за доставкою, який формується відповідно до заданих критеріїв (імпортер, митниця, дата оформлення тощо). Перелік, що виводиться на екран, серед іншого містить відмітки про пропуск товарів через митний кордон України та подальше оформлення товарів.

Безпосередньо націлювання здійснюється шляхом внесення зауважень до попередніх митних декларацій. Внесення зауваження передбачає внесення до відповідної форми інформації про:

– момент спрацювання зауваження (під час пропуску через митний кордон України або під час подання додаткової митної декларації);

– підстави внесення зауваження;

– форми контролю, що генеруватимуться після спрацювання;

– коментар, що генеруватиметься після спрацювання.

Однією з можливих підстав внесення зауважень до попередніх митних декларацій із використанням наведеного модуля є Перелік

індикаторів ризику. Як показує практика, саме набір індикаторів ризику найчастіше слугує причиною використовується посадовими особами уповноважених підрозділів ДФС модуля «Попередні ВМД» та внесення відповідних зауважень. В залежності від сумарної кількості балів по наявних індикаторах ризику посадовими особами визначається ступінь ризику по митній декларації та обираються відповідні форми контролю.

Як зазначено вище, саме Перелік індикаторів ризиків буде покладено в основу сигналів ПМП в новому інструменті, бали сигналів ПМП будуть аналогічними відповідним індикаторам з такого переліку. Наявність інформації про сигнали ПМП та загальну суму балів по попереднім митним деклараціям суттєво пришвидшить та частково автоматизує процеси відбору об'єктів контролю, визначення обсягів контролю та внесення відповідних зауважень із використанням модуля «Попередні ВМД».

Для спрощення процесу використання нового інструменту в рамках модуля «Попередні ВМД» доцільно внести до такого модуля зміни, аналогічні запропонованим вище (рис. 5.16):

– передбачити можливість здійснення пошуку попередніх митних декларацій також за кодом, описом або сумою балів наявних сигналів ПМП;

– забезпечити виведення на екран суми балів по наявним сигналам ПМП та перелік відповідних сигналів.

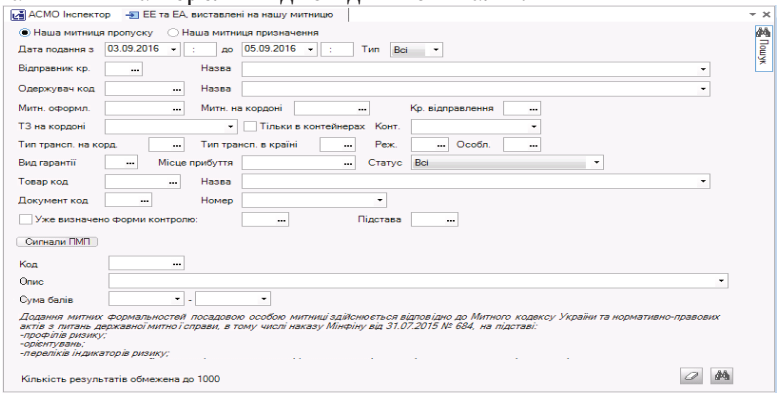


Рис. 5.16 – Вибір критеріїв пошуку у модулі «Попередні ВМД»

Окрім таргетингу система сигналів ПМП може ефективно використовуватись з метою вирішення низки завдань, що можуть поставати перед посадовими особами під час здійснення поглибленого аналізу зовнішньоекономічної діяльності. Можливість здійснення пошуку митних декларацій по наявних у них сигналах ПМП суттєво спростить відбір даних за конкретними критеріями.

Наприклад, для вибірки з бази даних переліку митних декларацій з ознаками «товарів прикриття» достатньо буде в умові пошуку поставити код відповідного сигналу ПМП. Використання в якості умови пошуку запропонованого вище сигналу ПМП «митне оформлення товарів, що імпортуються суб'єктами ЗЕД, які перебувають на обліку у митницях ДФС менше 7 місяців» дозволить відслідковувати появу нових імпортерів. Фактично завдання, алгоритми вирішення яких описано на початку даного розділу, за умови впровадження нового інструменту виконуватимуться натиском декількох клавіш.

Внесення змін до класифікатора сигналів ПМП та до алгоритмів перевірки митних декларацій на предмет наявності таких сигналів надаватимуть новому інструменту значної гнучкості та дозволять швидко реагувати, наприклад, на зміни законодавства з питань державної митної справи. З метою адаптації системи сигналів ПМП до регіональних особливості доцільно також передбачити можливість внесення окремими митницями ДФС локальних змін до такого класифікатора.

РОЗДІЛ 6.
МЕХАНІЗМ АНАЛІЗУ РИЗИКІВ ДЛЯ ЗАСТОСУВАННЯ ПРИ МИТНОМУ КОНТРОЛІ МІЖНАРОДНИХ ПОШТОВИХ ТА ЕКСПРЕС-ВІДПРАВЛЕНЬ

6.1 Організаційно-розпорядчі основи механізму аналізу ризиків при митному контролі міжнародних поштових та експрес-відправлень

В Україні значна частка економічної діяльності, зокрема в галузі придбання та подальшого продажу товарів здійснюється в «тіні», тобто поза межами офіційної економіки. Серед поширених схем тіньового імпорту в Україну, без сплати законодавчо передбачених обов'язкових платежів, є організація переміщення товарів через митний кордон держави із використанням міжнародних поштових відправлень та експрес-вантажів. Щодня на одних і тих же фізичних осіб (іноді навіть без їх відома) приходять посилки з товарами заявленою вартістю до 150 євро, які потім не стають предметами особистого користування, а, навпаки, без сплати жодних податків продаються різними способами (в тому числі й з використанням мережі Інтернет) через фізичних осіб-підприємців – платників єдиного податку. Окрім того, поштовий обіг активно використовується для здійснення контрабанди та порушення митних правил.

Процедура митного оформлення та митного контролю міжнародних поштових та експрес-відправлень є важливою складовою частиною державної митної справи. Її вдосконалення з метою розвитку та оптимізації відноситься до актуальних та вкрай необхідних завдань в частині уніфікації митного адміністрування в Україні. Усе це обумовлює зростання ролі та значення митного контролю та вимагає підвищення ефективності використання ризикоорієнтованих інструментів у цій сфері.

Коли мова йде про організаційно-розпорядчі основи механізму аналізу ризиків необхідно враховувати існуючі нормативно-правові засади здійснення митного контролю та оформлення товарів,

що переміщуються (пересилаються) через митний кордон України у міжнародних поштових та експрес-відправленнях. Як уже зазначалось у попередніх розділах, основу нормативного регулювання здійснення митного контролю в Україні складають МКУ, главою 36 якого визначено основні засади переміщення (пересилання) товарів через митний кордон України у міжнародних поштових та експрес-відправленнях[1], а також Інструкція з організації митного контролю та митного оформлення міжнародних експрес-відправлень, що переміщуються (пересилаються) через митний кордон України, затверджена наказом Державної митної служби України від 03.09.2007 № 728[2], та Положення про митний контроль та митне оформлення міжнародних поштових відправлень, затверджене наказом Державної митної служби України та Державного комітету зв'язку та інформатизації України від 27.10.1999 № 680/108[3]. Варто зазначити, що з урахуванням моральної застарілості зазначених вище нормативно-правових актів, а також не приведення їх у відповідність до вимог оновленої редакції МКУ, прийнятої у 2012 році, про питання управління ризиками в них не йдеться.

Водночас, загальні підходи до управління митними ризиками незалежно від способу переміщення врегульовані Порядком здійснення аналізу та оцінки ризиків, розроблення і реалізації заходів з управління ризиками для визначення форм та обсягів митного контролю, затвердженим наказом Міністерства фінансів України від 31.07.2015 № 684.[4] Таким чином, до товарів, які переміщують-

1 Митний кодекс України : Закон України від 13.03.2012 № 4495-VI. Дата оновлення: 04.07.2018. URL: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/4495-17 (дата звернення 14.09.2018).

2 Інструкція з організації митного контролю та митного оформлення міжнародних експрес-відправлень, що переміщуються (пересилаються) через митний кордон України : Наказ Державної митної служби України 03.09.2007 № 728. URL : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1081-07(дата звернення 14.09.2018).

3 Положення про митний контроль та митне оформлення міжнародних поштових відправлень, затверджено наказом Державної митної служби України, Державного комітету зв'язку та інформатизації України від 27.10.1999 № 680/108. URL : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0791-99(дата звернення 14.09.2018).

4 Про затвердження Порядку здійснення аналізу та оцінки ризиків, розроблення і реалізації заходів з управління ризиками для визначення форм та обсягів митного контролю: наказ Міністерства фінансів України від 31.07.2015 № 684. Дата оновлення: 15.09.2015. URL: http://sfs.gov.ua/zakonodavstvo/mitne-zakonodavstvo/nakazi/63959.html (дата зверення: 14.09.2018).

ся (пересилаються) через митний кордон України у міжнародних поштових та експрес-відправленнях, застосовуються передбачені в рамках діючої системи управління ризиками інструменти. Так, у разі подання відповідно до законодавства України митної декларації на товари, які переміщуються (пересилаються) через митний кордон України у міжнародних поштових та експрес-відправленнях, такі митні декларації проходять перевірку із застосуванням АСАУР на предмет наявності ризиків порушення митного законодавства на загальних засадах. Окрім того, з метою врахування специфічних для МЕВ індикаторів ризику, а також зважаючи на відсутність можливості проведення автоматизованого аналізу та оцінки ризику у випадку неподання митної декларації на товари, що переміщуються (пересилаються) через митний кордон України у міжнародних поштових та експрес-відправленнях, митницям доведено для використання в роботі відповідний перелік індикаторів ризику.

Варто зазначити, що з урахуванням постійно зростаючих обсягів електронної торгівлі та, відповідно, переміщення товарів у міжнародних поштових та експрес-відправленнях, питання забезпечення належного управління ризиками в цій сфері набуває особливої актуальності.

Значні зусилля у пошуку оптимальних механізмів взаємодії між поштовими та митними адміністраціями докладаються, зокрема, на міжнародному рівні. Так, Всесвітньою митною організацією та Міжнародним поштовим союзом у 2014 році було розроблено спільні рекомендації митницям та поштовим операторам, які детально описують основні завдання та ролі відповідних адміністрацій, алгоритми взаємодії, обміну інформацією тощо.

Відповідно до Рекомендацій національні поштові адміністрації відіграють важливу роль в обміні листами, друкованими матеріалами та посилками між людьми по всьому світу, а також роблять свій внесок у спрощення торгівлі. Митні адміністрації беруть участь в поштовому ланцюгу постачання з метою забезпечення виконання покладених на них завдань щодо забезпечення дотримання законодавства при переміщенні через кордон товарів у міжнародних поштових та експрес-відправленнях. При цьому в інтересах пошти, митниці та уряду відповідної країни в цілому щоб митна та по-

штова адміністрації ефективно взаємодіяли та співпрацювали між собою. Це стосується не лише щоденної операційної взаємодії, а й співпраці в напрямку стратегічного планування та інших важливих ініціатив.

Всесвітня митна організація як орган, що займається питаннями стандартизації процедур у митній сфері, протягом 60 років свого функціонування розробила велику кількість різноманітних інструментів та засобів для надання допомоги митним адміністраціям по всьому світу у виконанні покладених на них завдань та досягненні визначених цілей. Ці інструменти та засоби стосуються переважно усіх видів транспортування, а тому можуть застосовуватись і під час митного контролю поштових переміщень.

Частина інструментів, розроблених ВМО, безпосередньо або більшою мірою стосуються процедур при переміщенні поштових відправлень. Серед них переглянута Кіотська конвенція (Розділ 2 Спеціального додатку J), Рекомендації щодо невідкладного оформлення, Рекомендації щодо оцінки за єдиною ставкою, Рекомендації щодо безкоштовного оформлення подарунків, Компендіум з управління ризиками (Розділ 2, Індикатори ризику та рекомендації щодо поштових/експрес відправлень), Міжнародна конвенція про Гармонізовану систему опису та кодування товарів.

Одним із ключових принципів переглянутої Кіотської конвенції є застосування методів управління ризиками під час митного контролю. Стандарт 7 Спеціального додатку J визначає, що митний контроль у випадку експорту має бути зведений до мінімуму. Водночас, управління ризиками та вибірковий контроль мають залишатись на рівні, який дозволяє забезпечити належний контроль товарів, що переміщуються за межі країни.

Зміни в стратегічному ландшафті операційного середовища митниці в поєднанні з постійним зростанням обсягів торгівлі та переміщень через кордон вплинули на управління митними адміністраціями та підходи до виконання ними своїх завдань. Така ситуація, разом із зростаючою невизначеністю, призвели до того, що багато адміністрацій почали шукати більш структурований та системний спосіб управління ризиками. Управління ризиками стало одним із основних засобів для митних адміністрацій у їхніх

зусиллях, спрямованих на краще задоволення вимог операційного середовища 21 століття, в якому митні адміністрації прагнуть протидіяти ризикам у точці виявлення якомога раніше в ланцюзі поставок. Розробка та впровадження підходу інтелектуального управління ризиками разом з розвитком культури управління ризиками в рамках митної організації дозволила більш ефективно приймати рішення на всіх рівнях організації та стосовно всіх сфер ризику. Сьогодні управління ризиками розглядається як один з керівних принципів функціонування сучасних митних адміністрацій. Компендіум з управління митними ризиками складається з двох окремих, але взаємопов'язаних частин. Перша частина знаходиться у відкритому доступі та визначає організаційні основи управління ризиками, містить детальні відомості про процес управління ризиками, описує різні елементи структури організаційного управління ризиками та висвітлює управління ризиками в якості організаційної культури та створення потужностей для управління ризиками. Друга частина Компендіуму присвячена управлінню операційними ризиками та містить «чутливу з правоохоронної точки зору» інформацію, призначену для «митних цілей», включаючи численні практичні рекомендації та шаблони оцінки ризиків, пов'язаних із переміщенням товарів, людей, транспортних засобів, суб'єктів господарювання та інших учасників міжнародної торгівлі. Додаток з Індикаторами ризику та рекомендаціями щодо поштових/експрес відправлень розміщено саме у другій частині Компендіуму[1].

Не заглиблюючись у чутливі деталі Компендіуму з управління митними ризиками в частині поштових/експрес відправлень, зазначимо наступне. Найбільш важливим документом при поштових переміщеннях є CN 22 та CN 23/CN 72, а у визначених випадках митна декларація (документ, що її заміняє), коли вона подається на товари, що переміщуються у поштових/експрес відправленнях. Наприклад, для вантажів, що переміщуються експрес-перевізниками, застосовується авіаційна накладна.

1 WCO–UPU Postal Customs Guide. URL : http://www.wcoomd.org/en/topics/key-issues/ecp-latest-proposal/~/media/DD237219CEB049C59F45456AE8F2B734.ashx (last accessed: 19.08.2018).

Поштові відправлення транспортуються морським, наземним, повітряним транспортом та, зазвичай, доставляються на поштові сортувальні станції, а не в перший пункт прибуття. Співробітники митних органів повинні бути обізнані про роль та діяльність поштових і експрес-компаній, які активно займаються перевезеннями товарів через відповідну ділянку кордону. Наприклад, міжнародно визначені форми CN можуть використовуватися для різних переміщень (бізнес-посилки, експрес та особиста пошта) в різних країнах. Окрім того, деякі країни можуть розглядати певні відомості про відправника / одержувача (адреса тощо) досить конфіденційними і не вимагають надання такої інформації при переміщенні товарів поштою або у посилках. Недостатність відомостей може призвести до неефективної ідентифікації ризиків, які можуть бути у вхідних відправленнях, шляхом помилкового тлумачення інформації, зазначеної у митній декларації / транспортних документах.

У поштовому потоці відправник і адресат, зазначені у міжнародно визначених митних деклараціях, є єдиною доступною інформацією. Це важлива інформація для співробітників митниці, оскільки вони можуть негайно побачити відправника / експортера та / або імпортера / адресата, які беруть участь у переміщенні. В інших міжнародних способах торгівлі досвід показує, що фактичний експортер та / або імпортер часто не згадуються в міжнародних транспортних документах (наприклад, авіанакладні). Не зважаючи на те, що поштовий ланцюг може мати чітко визначені початкову та кінцеву точки транспортного потоку, дані, доступні для оцінки ризику, повністю залежать від точності та поінформованості особи чи підприємства, які заповнюють митну декларацію. Митні декларації можуть містити деталізацію до рівня коду товару згідно гармонізованої системи, або містити просто позначку «подарунок»[2].

Переміщення товарів поштовим зв'язком, як і будь-яке транскордонне переміщення товарів, супроводжується певною сукупністю притаманних саме йому ризиків.

2 WCO Risk Management Compendium. URL: http://www.wcoomd.org/-/media/wco/member/global/pdf/topics/enforcement-and-compliance/instruments-and-tools/risk-management-compendium/2_8_postalexpress_consignments_risk_indicators_and_manual.pdf?la=en (last accessed: 19.08.2018).

Якщо розглядати національний аспект, то Порядком здійснення аналізу та оцінки ризиків, розроблення і реалізації заходів з управління ризиками для визначення форм та обсягів митного контролю, затвердженим наказом Міністерства фінансів України від 31.07.2015 № 684[1], визначено 2 основних типи ризиків, притаманних митній справі, а саме: ризики безпеки та фіскальні ризики.

Виявлення та управління ризиками безпеки має на меті, перш за все, забезпечення захисту національної безпеки, життя і здоров'я людей, тварин, рослин, довкілля, інтересів споживачів, в той час як діяльність митних органів щодо управління фіскальними ризиками головним чином направлене на недопущення мінімізації сплати податків і зборів, митних та інших платежів під час здійснення зовнішньоекономічних операцій.

Переміщенню (пересиланню) товарів через митний кордон України в міжнародних поштових та експрес-відправленнях притаманна наявність обох типів ризиків.

Потенційні ризики можуть мати об'єктивну та суб'єктивну основу: вплив зовнішнього середовища та прийняття рішення безпосередньо учасниками зовнішньоекономічних операцій відповідно. У зв'язку з чим управління ризиками під час аналізу переміщень товарів у міжнародних поштових та експрес-відправленнях слід здійснювати з урахуванням впливу зовнішніх та внутрішніх факторів.

Зовнішні фактори, на нашу думку, можна розділити на фактори прямого та опосередкованого впливу.

До факторів прямого впливу можна віднести наступні:

– зміни в законодавстві з питань державної митної справи, що регулює діяльність суб'єктів господарювання та/або окремі зовнішньоекономічні операції;

– застосування заходів тарифного та нетарифного регулювання;

– конкуренція між учасниками зовнішньоекономічних операцій;

– зміни кон'юнктури ринку тощо.

1 Про затвердження Порядку здійснення аналізу та оцінки ризиків, розроблення і реалізації заходів з управління ризиками для визначення форм та обсягів митного контролю: наказ Міністерства фінансів України від 31.07.2015 № 684. Дата оновлення: 15.09.2015. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1021-15 (дата звернення: 18.09.2018).

Фактори опосередкованого впливу, пов'язані з політичною та економічною обстановкою в країні діяльності, міжнародними подіями та стихійними лихами.

До внутрішніх факторів, які впливають на ступінь ризику управління митною справою, можна віднести ті, які безпосередньо пов'язані зі здійсненням митної діяльності посадовими особами митних органів, а саме: впровадження нових технічних засобів митного контролю, програмного забезпечення, програмно-інформаційних комплексів; кадрові зміни, корупційні аспекти тощо.

Законодавство України, що регламентує порядок здійснення митного контролю та митного оформлення товарів, що переміщуються в міжнародних поштових та експрес-відправленнях, залишається незмінним протягом останніх п'яти років.

З одного боку це дозволяє нам знехтувати ризиками, пов'язаними з зміною у законодавстві, з іншого боку – існує висока ймовірність існування налагоджених тривалих схем та способів порушення вимог чинного законодавства.

Розглянемо ризики, зумовлені діючими вимогами законодавства.

Чинним національним та міжнародним законодавством встановлена низка заборон та обмежень стосовно пересилання товарів та предметів в МПВ та МЕВ.

Так, зокрема, статтею 235 МКУ[2] встановлені заборони та обмеження щодо переміщення (пересилання) окремих видів товарів у міжнародних поштових та експрес-відправленнях. Умовно такі заборони та обмеження можна поділити на 2 групи.

Товари, заборонені до переміщення (пересилання), – крім товарів, які традиційно заборонені до ввезення на митну територію України, не залежно від способу переміщення, (товари групи «контрабанда»), забороняється переміщення (пересилання) в міжнародних поштових відправленнях товарів, заборонених до пересилання відповідно до актів Всесвітнього поштового союзу, а також

2 Митний кодекс України : Закон України від 13.03.2012 № 4495-VI. Дата оновлення: 04.07.2018. URL: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/4495-17 (дата звернення 14.09.2018).

товарів, відправлених з порушенням вимог нормативно-правових актів з питань надання послуг поштового зв'язку

Статтею 15 Всесвітньої поштової конвенції[1] встановлені вимоги до кореспонденції, зокрема зазначено, що предмети, заборонені до пересилання, та/або не відповідають умовам Конвенції не приймаються до пересилання.

Необхідно відмітити, що списки заборонених до пересилання предметів/товарів більшою мірою співпадають як у національному, так і у міжнародному законодавстві. Разом з тим частиною другою статті 15 Конвенції встановлено, що не приймаються до пересилання у міжнародних поштових відправленнях предмети, ввезення чи обіг яких заборонено в країні призначення, що зумовлює можливість доповнювати/уточнювати такі списки кожною країною самостійно.

Товари, щодо яких існують кількісні та/або якісні обмеження. МКУ встановлений ряд обмежень щодо кількості та якості товарів, що переміщуються (пересилаються) в міжнародних поштових та експрес-відправленнях. Так, відповідно до частини 1 статті 235 МКУ забороняється переміщення (пересилання) в міжнародних поштових та експрес-відправленнях:

– товарів, щодо яких відсутні відповідні дозвільні документи, у разі застосування заходів нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності;

– товарів, які за результатами проведення видів контролю, зокрема державного санітарно-епідеміологічного, ветеринарно-санітарного, фітосанітарного, екологічного, радіологічного, не можуть бути пропущені через митний кордон України;

– товарів (одяг, взуття тощо), що були у використанні та перебувають у брудному стані, які за своїми ознаками можуть становити небезпеку для працівників поштового зв'язку, без документів про проведену фумігацію;

– товарів, що підпадають під визначення 1 - 24 груп УКТ ЗЕД, які переміщуються (пересилаються) на адресу громадян, крім про-

1 Всесвітня поштова конвенція. URL : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/055_001-12 (дата звернення 14.09.2018).

дуктів харчування загальною вагою не більше 10 кілограмів в упаковці виробника[2].

З огляду на викладене вище митні органи повинні володіти інформацією про товари, що переміщуються (пересилаються) в міжнародних поштових та експрес-відправленнях, в обсязі достатньому для надання відповіді на 3 першочергових питання: що переміщується, якої якості та в якій кількості?

Маніпулювання даними про товар, що переміщується у міжнародних поштових та експрес-відправленнях, є безпосереднім ризиком настання негативних наслідків, зокрема порушення вимог законодавства України з питань державної митної справи, завдання шкоди життю та здоров'ю населення, несплата до бюджету в повному обсязі належних митних платежів тощо.

Окремо слід розглядати фіскальні ризики, що можуть супроводжувати операції з переміщення товарів у міжнародних поштових та експрес-відправленнях.

Статтею 234 МКУ встановлені вимоги щодо оподаткування митними платежами товарів, що переміщуються (пересилаються) у міжнародних поштових та експрес-відправленнях.

Так, товари (за винятком підакцизних), що переміщуються (пересилаються) на адресу одного одержувача (юридичної або фізичної особи) в одній депеші від одного відправника у міжнародних поштових відправленнях, на адресу одного одержувача (юридичної або фізичної особи) в одному вантажі експрес-перевізника від одного відправника у міжнародних експрес-відправленнях, якщо їх сумарна фактурна вартість не перевищує еквівалент 150 євро, не є об'єктом оподаткування митними платежами. Такі товари підлягають усному декларуванню на підставі товаросупровідних документів.

Підакцизні товари, переміщення (пересилання) яких через митний кордон України не заборонено законом, незалежно від вартості оподатковуються митом відповідно до МКУ, а також іншими податками відповідно до Податкового кодексу України.

Крім того, статтею 374 Кодексу встановлено, що товари (крім підакцизних), що переміщуються (пересилаються) у міжнародних

2 Митний кодекс України : Закон України від 13.03.2012 № 4495-VI. Дата оновлення: 04.07.2018. URL: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/4495-17 (дата звернення 14.09.2018).

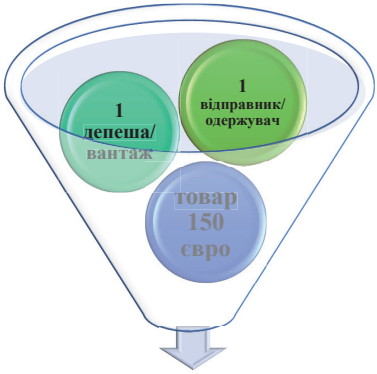
поштових, міжнародних експрес-відправленнях, несупроводжуваному багажі, сумарна фактурна вартість яких перевищує еквівалент 150 євро, але не перевищує еквівалент 10000 євро, або переміщуються (пересилаються) без дотримання умов, передбачених частиною п'ятою цієї статті, підлягають письмовому декларуванню в порядку, встановленому для громадян, та оподатковуються ввізним митом за ставкою 10 відсотків та податком на додану вартість за ставкою, встановленою Податковим кодексом України. Базою оподаткування для таких товарів є частина їх сумарної фактурної вартості, що перевищує еквівалент 150 євро (рис. 6.1).

Таким чином, застосування пільгового режиму при оподаткуванні товарів, що переміщуються у в міжнародних поштових та експрес-відправленнях, можливо при виконанні сукупності наступних умов:

Маніпулювання даними про товар, його вартість, а також відомостями про відправника та одержувача в міжнародних поштових та експрес-відправленнях з метою застосування пільгового режиму оподаткування і становлять область фіскальних ризиків.

Для забезпечення ефективного управління митними ризиками при переміщенні (пересиланні) товарів у міжнародних поштових та експрес-відправленнях необхідним є створення належного організаційного середовища. Так, для забезпечення можливості здійснення аналізу та оцінки ризиків по будь-який переміщеннях ключовим є питання інформації. Мова йде про наявність якісної та максимально, на скільки це можливо, повної інформації про товари, які переміщуються через кордон, сторони, які беруть участь в операції, спосіб переміщення тощо. Окрім того, важливим є отримання інформації на стільки рано, на скільки це можливо, в тому числі попередньої інформації про товари, заплановані до переміщення. Саме такий підхід рекомендується Всесвітнім поштовим союзом та Всесвітньою митною організацією. Цими організаціями спільно розроблені рекомендації щодо стандартного набору даних для обміну, а також формати відповідних повідомлень[1] .

1 WCO–UPU Postal Customs Guide. URL: http://www.wcoomd.org/en/topics/key-issues/ecp-latest-proposal/~/media/DD237219CEB049C59F45456AE8F2B734.ashx (last accessed: 17.09.2018).



або для громадян:

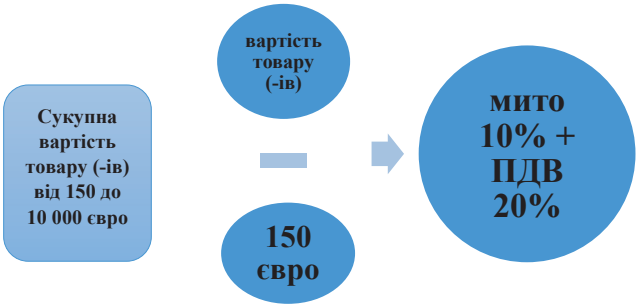


Рис. 6.1 – Підходи до оподаткування товарів (окрім підакцизних) що переміщуються у міжнародних поштових та експрес – відправленнях

Таким чином, першочерговим завданням є нормативно-правове врегулювання питання надання митниці попередньої інформації про товари, заплановані до переміщення (пересилання) у міжнародних поштових та експрес-відправленнях. Окрім того, значну увагу потрібно приділити якості як попередньої інформації, так і тієї, яка на сьогоднішній день уже надається. Особливо це актуально для поштових та експрес відправлень, на які не оформлюються митні декларації. Більшість інформації надається в текстовому вигляді, відсутні будь-які однозначні ідентифікатори осіб (наприклад, іден-

тифікаційний номер платника податків для резидента або номер паспорта особи), відсутня інформація про код товару згідно Гармонізованої системи опису та кодування товарів (або УКТ ЗЕД), опис товару може зазначатись іншою мовою (наприклад, англійською) та є дуже загальним. Усі ці аспекти роблять проблематичним здійснення виключно автоматизованого аналізу та оцінки ризиків по міжнародних поштових та експрес-відправленнях. Тому найбільш доцільним для аналізу та оцінки ризиків при переміщенні (пересиланні) товарів у міжнародних поштових та експрес-відправленнях є застосування таргетингу. Такий підхід дозволить відбирати на основі базових індикаторах ризику переміщення, які в подальшому будуть додатково аналізуватись відповідальними посадовими особами. Паралельно необхідно працювати над вимогами щодо інформації з метою підвищення її точності, достовірності та інформативності (в тому числі, запровадження вимог щодо зазначення ідентифікаторів осіб, недопущення вживання загального опису, який не дає однозначного розуміння про товар, що переміщується і т.д.).

Окрім вирішення питань, пов'язаних із інформацією та її використанням для цілей управління ризиками, необхідним є належне забезпечення митниць, в тому числі технічними засобами митного контролю (наприклад, сканерами).

Загалом, по товарах, які переміщуються (пересилаються) у міжнародних поштових та експрес-відправленнях пропонується наступний алгоритм здійснення вибіркового митного контролю, який базується на застосуванні системи управління ризиками:

– отримання попередньої електронної інформації, про товари, заплановані до переміщення;

– проведення автоматизованого відбору ризикових переміщень;

– проведення додаткового неавтоматизованого аналізу та оцінки ризиків уповноваженими посадовими особами;

– остаточне визначення переміщень, які підлягають додатковим митним формальностям (перевірка документів, огляд, відбір зразків тощо);

– по переміщеннях, які не підлягають додатковим митним формальностям, проведення їх сканування та, у разі потреби, їх митне оформлення;

– по інших переміщеннях -1) приведення нормативно-правової бази здійснення митного контролю товарів, що переміщуються (пересилаються) у міжнародних поштових та експрес-відправленнях, у відповідність до міжнародних рекомендацій, в тому числі щодо надання попередньої інформації, про товари, заплановані до переміщення;

2) визначення чітких вимог до інформації товари, що переміщуються (пересилаються) у міжнародних поштових та експрес-відправленнях, яка надається для здійснення митних формальностей (вимоги щодо зазначення ідентифікаційних номерів (ID) осіб, опису товару і т.д.)

3) вирішення питання щодо програмного забезпечення, призначеного для аналізу та оцінки ризиків, визначення переліку митних формальностей, фіксації результатів їх виконання тощо;

4) покращення матеріально-технічного забезпечення митниць, в тому числі обладнання їх скануючими установками;

5) налагодження та підтримка взаємодії митниці з операторами, що функціонують на ринку міжнародних поштових та експрес-відправлень, як на центральному, так і локальному рівні, для забезпечення ефективного контролю за переміщеннями відповідних товарів через кордон.

6.2 Розробка інформаційно-технічних вимог до реалізації механізму аналізу ризиків при митному контролі міжнародних поштових та експрес-відправлень

Митні органи є важливим учасником поштового логістичного ланцюга поставки. Частина часу, протягом якого поштові відправлення знаходяться під митним контролем і піддаються визначеним митним формальностям, є досить значущою у загальному обсягу часу, який необхідний для доставки поштового відправлення безпосередньому одержувачу.

Таким чином надзвичайно важливим є використання в процесі обробки міжнародних поштових та експрес-відправлень сучасних інформаційних технологій, які дозволяють забезпечити оперативний обмін інформацією між стейкхолдерами на кожному етапі ланцюга постачання, а також ефективно виконувати уповноваженими органами покладені на них завдання.

Коли мова йде про процес митного контролю товарів, які переміщуються у міжнародних поштових та експрес-відправленнях, то для його інформаційно-технічного забезпечення можливим є використання уже готових програмних рішень, або розробка власних. Обидва варіанти мають як свої об'єктивні переваги, так і недоліки, про що і піде мова далі.

Розуміючи важливість здійснення ефективного та швидкого обміну інформацією про поштові відправлення між всіма учасниками поштового логістичного ланцюга, Всесвітній поштовий союз (Universal Postal Union – UPU) розробив програмне забезпечення «Система митного оформлення» (Customs Declaration System – UPU CDS), яке направлене на задоволення потреб щодо здійснення електронного обміну даними про поштові відправлення між поштовими операторами та митними органами.

З метою здійснення оцінки UPU CDS на предмет можливості використання даного програмного забезпечення Державною фіскальною службою України спільно з УДППЗ «Укрпошта» було проведено його тестування.

Об'єктивною перевагою застосування уже готового програмного забезпечення є швидкість його запровадження. Водночас, необхідними є певні затрати ресурсів для його адаптації, в тому числі переклад на українську мову.

Окрім того, за результатами спільного тестування UPU CDS були визначені інші фактори, через які дане програне забезпечення не можливо використовувати під час митного оформлення міжнародних поштових відправлень в Україні, а саме:

– програмний модуль UPU CDS не дозволяє фіксувати результати більшості заходів нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності, які передбачені митним законодавством України;

– існуючий в програмі UPU CDS конструктор формул та правил розрахунків митних платежів не дозволяє коректно налаштувати розрахунок митних платежів в автоматичному режимі згідно вимог українського законодавства;

– ведення курсів валют здійснюється тільки в «ручному» режимі, що на сьогодення є застарілою технологією, яка потребує додаткових витрат часу посадовою особою та не забезпечує уникнення помилок під час внесення інформації і, як наслідок, призводить до можливого неправильного розрахунку митних платежів;

– програма не передбачає внесення декількох рішень митниці одночасно щодо поштового відправлення, а також не надає можливості вибирати причини застосування таких рішень із переліку можливих стандартних причин;

– пошук поштових відправлень здійснюється за дуже обмеженою кількістю параметрів, а саме: повним номером відправлення, за часовим періодом, та напрямком переміщення, що майже зводить пошук певних відправлень (коли відомо тільки відправник/одержувач, або адреса, або тип відправлення тощо) до «ручного» режиму шляхом перегляду всього списку відправлень;

– практично відсутня система статистичної і аналітичної звітності, яка б відображала кількісні, вагові та вартісні обсяги поштових відправлень у розрізі категорій товарів, країн тощо;

– відсутня можливість здійснення автоматизованого аналізу та оцінки ризиків.

Також слід зазначити, що UPU CDS розроблена сторонньою ІТ-компанією, тому потребує залучення фінансових витрат на її закупівлю, налаштування та супроводження. ДФС не може самостійно доопрацьовувати та вбудовувати нові модулі у UPU CDS, які дозволять адаптувати зазначене програмне забезпечення до національного законодавства.

Зважаючи на фактори, описані вище, а також враховуючи позитивний досвід побудови та впровадження ДФС власних ІТ-рішень, доцільним варіантом вирішення цього питання виглядає самостійна розробка програмного забезпечення, яке б дозволяло здійснювати аналіз та оцінку ризиків для застосування під час митного контролю міжнародних поштових та експрес-відправлень.

На даний час в автоматизованій системі митного оформлення «Інспектор» функціонує модуль «Облік МЕВ» (рис. 6.2). Зазначений модуль АСМО розроблено та впроваджено з метою інформатизації процесів митного контролю та оформлення міжнародних поштових та експрес-відправлень. Зокрема, модуль «Облік МЕВ» застосовується для:

– фіксації інформації щодо центральних та регіональних сортувальних станцій;

– ведення реєстрів надходження та випуску міжнародних експрес-відправлень.

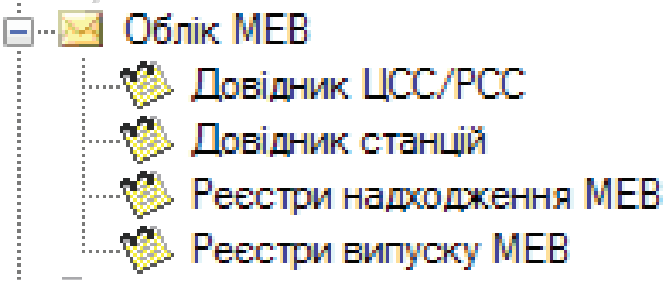


Рис. 6.2 – Модуль «Облік МЕВ» АСМО «Інспектор»

Необхідно зауважити, що даний модуль АСМО «Інспектор» було доопрацьовано у 2017 році. Зокрема, розширено поля для фіксації інформації по відправнику, одержувачу та безпосередньо товарах. Проте програмний продукт потребує подальшого доопрацювання, в тому числі – для можливості здійснення автоматизованого управління ризиками.

Інформаційно-технічні вимоги до реалізації механізму аналізу ризиків полягають у реалізації модуля АСАУР, що базуватиметься на наступних положеннях:

– основне завдання модуля АСАУР – на підставі всіх уведених до модуля АСАУР профілів та/або індикаторів ризику, призначених для застосування при переміщенні МЕВ, здійснити оцінку ризику у пункті пропуску та видати посадовій особі митниці повідомлення із вказівками щодо форм митного контролю;

– оцінка ризику здійснюється після внесення в модуль «Облік МЕВ» АСМО «Інспектор» всіх необхідних даних.

В головному меню та на панелі інструментів модуля «Облік МЕВ» АСМО «Інспектор» - «Реєстр надходження МЕВ» та «Реєстр випуску МЕВ» (вікно, за допомогою якого вноситься інформація про випуск МЕВ) (рис. 6.3) повинна бути спеціальна команда «Перевірка АСАУР», при виборі якої повинна запускатися перевірка модулем АСАУР.

Зазначена команда неактивна до тих пір, поки не буде внесено відомості про випуск МЕВ, вимоги щодо обов'язкового внесення яких визначені нормативно-правовими актами з питань митного контролю при здійсненні операцій з МЕВ.

При виборі зазначеної команди видається повідомлення для посадової особи митниці щодо підтвердження правильності та повноти внесених даних і попередження про те, що перевірка АСАУР здійснюється одноразово, а внесені відомості можуть бути змінені виключно на підставі рішення начальника підрозділу митного оформлення.

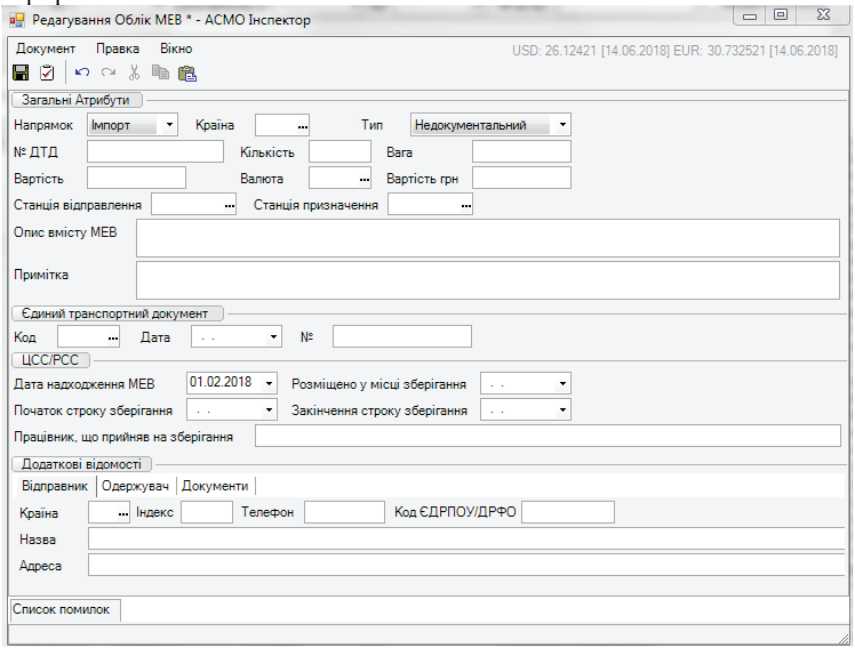


Рис. 6.3 – Вікно для внесення інформації про МЕВ

Після виконання зазначеної команди вона стає неактивна, до тих пір, поки не буде внесено зміни до даних особою, яка має відповідні права доступу (наприклад, начальник підрозділу митного оформлення).

У базі даних повинна фіксуватися інформація про результати оцінки ризику за всіма випадками перевірки модулем АСАУР за кожною операцією випуску МЕВ.

Вхідними даними для модуля АСАУР є:

1) дані «Реєстру надходження МЕВ» модуля «Облік МЕВ» АСМО «Інспектор», в тому числі:

– код митного органу;

– напрямок переміщення;

– країна;

– тип;

– № домашнього транспортного документа;

– відомості про товар: код, кількість, вага, вартість, валюта, вартість;

– станція відправлення;

– станція призначення

– опис вмісту МЕВ;

– єдиний транспортний документ: код, дата, номер;

– центральна/регіональна сортувальна станція: дата надходження МЕВ; розміщення у місці зберігання; початок строку зберігання; закінчення строку зберігання; працівник, що прийняв зберігання;

– додаткові відомості: відомості про перевізника, відправника, одержувача та документи;

– інша інформація про переміщення, яка наявна в модулі «Облік МЕВ»;

2) аналогічні дані (як зазначено в попередньому пункті) «Реєстру випуску МЕВ» модуля «Облік МЕВ» АСМО «Інспектор»

3) БД митного органу;

4) БД довідників;

5) 5) інші БД.

Перевіряється відповідність даних, які містяться в записах модуля «Облік МЕВ» АСМО «Інспектор», індикаторам ризику, що містяться в профілях ризику, імплементованих у модулі АСАУР.

Кожний профіль ризику містить:

1) індикатори ризику;

2) порядок обчислення ступеня ризику, який залежить від комбінації індикаторів ризику, за якими відібрано об'єкт контролю, та їх значень. При оцінці значень ряду індикаторів ризику застосовуються елементи нечіткої логіки;

3) перелік митних формальностей, які слід здійснити посадовій особі митниці, 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 та позитивної історії;

Перелік митних формальностей видається посадовій особі митниці у формалізованому вигляді згідно з відповідних класифікатором митних формальностей.

Залежно від митних формальностей, визначених модулем АСАУР після перевірки даних, визначається колір індикації запису (відображається в окремому полі списку надходжень/випуску МЕВ (табл. 6.1).

Таблиця 6.1

Визначення ступеня ризику за результатами перевірки інформації із застосуванням АСАУР

Колір індикації запису	Значення
Зелений	Модуль АСАУР не виявив ризику щодо переміщення конкретних МЕВ. Рішення про потребу застосування окремих митних формальностей посадова особа митниці 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 огляду товарів чи транспортних засобів
Червоний	Згідно зі ступенем ризику, виявленого модулем АСАУР, сформовано перелік митних формальностей, які передбачають здійснення форм контролю, що потребують огляду МЕВ
Синій	Якщо сформований модулем АСАУР перелік митних формальностей містить лише формальності виду «у разі необхідності» або «обов'язкова за умови».

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

Аналогічним чином в окремому полі списку переміщень у «Реєстрі надходження МЕВ» та «Реєстрі випуску МЕВ» АСМО «Інспектор» відображається колір індикації запису по інших митних формальностях, крім визначених модулем АСАУР (тобто внесених посадовою особою митниці).

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

Процес аналізу даних, внесених до «Реєстру надходження МЕВ» та «Реєстру випуску МЕВ» АСМО «Інспектор» з метою оцінки ризику поділяється на два основні етапи:

1) за кожним профілем ризику;

2) за переміщенням (записом в «Реєстрі надходження МЕВ» та «Реєстрі випуску МЕВ»).

На першому етапі для конкретного профілю ризику визначаються ступені ризику, позитивна та негативна історії, оцінка ймовірності застосування митних формальностей.

На другому етапі здійснюється формування переліку митних формальностей за записом з відповідними коментарями для посадової особи митниці щодо їх спрямування, а також визначається колір індикації запису.

Збереження даних про спрацювання АСАУР. Модуль АСАУР повинен зберегти інформацію про результати оцінки ризику за переміщенням (записом у «Реєстрі надходження МЕВ» та «Реєстрі випуску МЕВ» АСМО «Інспектор»). 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 профіля ризику:

– напрямок переміщення;
– код митного органу;
– країна;
– тип;

– № домашнього транспортного документа;

– станція відправлення;

– станція призначення;

– Код ЄДРПОУ/ДРФО/ІПН резидента-відправника/одержувача (фіксується за наявності).

Видача посадовій особі митниці інформації про митні формальності. Посадовій особі митниці інформації надається узагальнена інформація:

1) колір індикації переміщення (запису);

2) перелік митних формальностей;

3) перелік підтверджувальних документів, реквізити яких слід наводити посадовій особі митниці при внесенні результатів виконання митних формальностей, а також інші вимоги до форматно-логічного контролю повноти внесення результатів їх виконання. Відповідні вимоги визначені відповідним класифікатором результатів виконання митних формальностей.

Посадова особа митниці повинна мати можливість роздрукувати перелік митних формальностей.

Збереження відповіді посадової особи про результати виконання митної формальності здійснюється згідно з відповідним класифікатором результатів виконання митних формальностей. При цьому для кожної митної процедури може бути зазначено один результат із переліку, визначеного для відповідної процедури.

Проставляння відмітки про завершення митного контролю по переміщенню може бути здійснене за умови, що посадова особа зафіксувала всі дані, що вимагаються модулем АСАУР для підтвердження виконання митних формальностей.

Крім того, посадова особа митниці може зазначати також митні формальності, які були проведені додатково за цим переміщенням (записом у «Реєстрі надходження МЕВ» та «Реєстрі випуску МЕВ» АСМО «Інспектор»), і, відповідно, вносити дані про документи за цими формальностями та примітки. Ця інформація повинна зберігатися в базах даних митниці та є складовою зворотної інформації модуля АСАУР.

Зворотна інформація в автоматизованому режимі має передаватись митницями ДФС до Єдиної автоматизованої інформаційної системи ДФС.

Крім того, в рамках реалізації автоматизованого аналізу та оцінки ризиків, додаткового розгляду потребує питання можливості застосування індикаторів ризику та їх комбінацій у модулі «Облік МЕВ» по аналогії з модулем «Конструктор профілів ризику», реалізованому в АСМО «Інспектор».

РОЗДІЛ 7.
ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ РЕГІОНАЛЬНОГО РИЗИК-МЕНЕДЖМЕНТУ В МИТНІЙ СПРАВІ УКРАЇНИ

7.1 Організаційно-правові засади здійснення регіонального ризик-менеджменту

Митні адміністрації країн світу, в тому числі України, вже досить тривалий час використовують методи управління ризиками при здійсненні митного контролю. На сьогоднішній день міжнародна практика у сфері митної справи має значний науковий доробок і широку методичну базу щодо формування національних систем управління ризиками. Тому вітчизняним фахівцям доцільно було б зосередитись на дослідженні окремих напрямів удосконалення системи управління митними ризиками в Україні, зокрема на впровадженні регіонального ризик-менеджменту. Визначення сутності та поступове удосконалення організаційно-правового забезпечення здійснення регіонального ризик-менеджменту в України має стати потужним імпульсом для розвитку усієї системи управління митними ризиками у сфері митного контролю.

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[1]. Сам підхід щодо регіонального профілювання митних ризиків не є новим у світі, зокрема він ефективно використовується у США, Польщі та інших країнах-членах ЄС. На необхідності продовження роботи щодо розширення функції з управління ризиками на регіональний

1 Разумей М.М. Механізми державного управління зовнішньоторговельною безпекою України: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02. Дніпро, 2017.23 с.

рівень було також наголошено Місією Міжнародного валютного фонду у звіті «Пріоритети реформування митної служби України»[1].

У митній системі України впровадження регіонального ризик-менеджменту було обумовлено проблемами, що виникали під час централізованої розробки профілів ризику, адже очевидними є переваги щодо гнучкості застосування системи управління ризиками на місцях. Очікувалось, що залучення митниць до процесу профілювання митних ризиків сприятиме кращому розумінню природи ризик-менеджменту на регіональному рівні. Також передбачалось, що це підвищить оперативність й повноту інформаційного наповнення 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 організовуватись митницями з урахуванням груп критеріїв ризику, затверджених наказом ДМСУ ще у 2005 році[2]. Зокрема, до товарів групи «ризику» віднесено товари, які переміщуються через митний кордон України та відносно яких виявлені ризики або існують потенційні ризики, а до товарів групи «прикриття» – товари, що з достатнім ступенем імовірності можуть декларуватись замість товарів групи «ризику». Положенням про систему аналізу й селекції факторів ризику при визначені окремих форм митного контролю, затвердженим зазначеним наказом ДМСУ, також було визначено, що одними із 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 затверджувались переліки товарів групи «ризику» та «прикриття», митне оформ-

1 Щодо регіонального профілювання ризиків митницями ДФС: доповідна записка Департаменту організації митного контролю Державної фіскальної служби України від 01.06.2016 № 1496/7/99-99-18-04-02-18. ПІК ЄАІС ДФС.

2 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: наказ Державної митної служби України від 27.05.2005 № 435. URL:http://ukraine.uapravo.net/data/base19/ukr19945.htm (дата звернення: 15.09.2018).

лення яких в режимі «імпорт» здійснювалось за умови посиленого контролю за їх класифікацією для цілей тарифного та нетарифного регулювання. Як правило, регламентувалась необхідність застосування заходів особливого порядку митного оформлення таких товарів, що полягали у здійсненні додаткових митних процедур, таких як: митний огляд, відбір проб (зразків) товарів, направлення запиту до спеціалізованого підрозділу митниці для прийняття рішення про визначення коду товару згідно з УКТ ЗЕД тощо.

Таким чином, вищезазначене фактично свідчить про здійснення ДМСУ низки організаційно-правових заходів, які були необхідними для впровадження у подальшому регіонального ризик-менеджменту вже у його сучасному розумінні. На той час регіональні профілі ризику, які мали б наповнюватись митницями, сформовані не були, а тому відповідність критеріям ризику (конкретно визначений код товару згідно з УКТ ЗЕД) перевірялась неавтоматизованим способом без урахування інших факторів ризику.

Концептуальний підхід до розробки механізму наповнення АСАУР на регіональному рівні та програмна імплементація регіональних профілів ризиків беруть свій початок з 2010 року. Впровадження регіональних профілів ризиків передбачало їх шаблонне застосування шляхом розробки 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 будуть відображатись посадовій особі при спрацюванні профілю ризику[3].

На етапі впровадження регіонального ризик-менеджменту дієвого використання регіональних профілів ризику в АСАУР вдалося досягти тільки за напрямом контролю товарів групи «прикриття» (контроль правильності класифікації товарів згідно з УКТ ЗЕД). Мова йде про регіональний профіль ризику «Контроль правильності класифікації товарів (на регіональному рівні)». На сьогодніш-

3 Про введення в дію рішення колегії Держмитслужби від 12.02.2010: наказ Державної митної служби України від 16.02.2010 № 117. ПІК ЄАІС ДФС.

ній день даний регіональний профіль наповнюється митницями як електронний рамковий профіль ризику в АСМО «Інспектор» відповідно до пункту 14 розділу 2 Порядку здійснення аналізу та оцінки ризиків, розроблення і реалізації заходів з управління ризиками для визначення форм та обсягів митного контролю[1], а також згідно з рекомендаціями профільного департаменту ДФС щодо заповнення таблиці індикаторів ризику та інших параметрів регіонального профілю[2]. Впровадження регіональних профілів ризику до АСАУР за іншими напрямами не було здійснено у зв'язку із обмеженими можливостями їх програмної імплементації структурним підрозділом ДФС з питань інформаційних технологій, адже це потребувало розробки нових модулів АСМО «Інспектор».

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 наказом ДФС Порядку роботи з модулем «Конструктор профілів ризику АСМО «Інспектор» на початку 2016 року[3]. Доступ для роботи з модулем «Конструктор профілів ризику» посадовим особам митниць та інших структурних підрозділів ДФС надається за погодженням з центральним підрозділом з питань координації застосування системи управління ризиками ДФС. Для уповноваження посадових осіб митниці щодо роботи з модулем «Конструктор профілів ризику» обов'язковою умовою є успішне проходження короткострокового стажування на базі центрального підрозділу з питань координації застосування системи управління ризиками (на той час – Департамент організації митного контролю). Після проходження стажування та отримання прав на роботу

1 Про затвердження Порядку здійснення аналізу та оцінки ризиків, розроблення і реалізації заходів з управління ризиками для визначення форм та обсягів митного контролю: наказ Міністерства фінансів України від 31.07.2015 № 684. Дата оновлення: 15.09.2015. URL: http://sfs.gov.ua/zakonodavstvo/mitne-zakonodavstvo/nakazi/63959.html (дата звернення: 14.09.2018).

2 Щодо наповнення регіонального профілю ризику «Контроль класифікації товарів (на регіональному рівні)»: лист Державної фіскальної служби України від 05.10.2015 № 36628/7/99-99-26-01-03-17. ПІК ЄАІС ДФС.

3 Про затвердження Порядку роботи з модулем «Конструктор профілів ризику» АСМО «Інспектор»: наказ Державної фіскальної служби України від 21.03.2016 № 231. ПІК ЄАІС ДФС.

з модулем «Конструктор профілів ризику» посадові особи можуть здійснювати регіональне профілювання митних ризиків, за умови дотримання чітко прописаної процедури розробки та погодження, шляхом внесення доповнення до профілю ризику «Заходи оперативного реагування (на регіональному рівні)».

«Заходи оперативного реагування (на регіональному рівні)» – це також електронний рамковий профіль ризику, який імплементовано до модуля АСАУР при митному оформленні митної декларації (у тому числі електронної митної декларації) чи іншого документа, який відповідно до законодавства її замінює та вноситься до АСМО «Інспектор». Даний профіль ризику було затверджено на засіданні Експертної комісії із застосування системи управління ризиками[4]. Департамент таргетингу та управління митними ризиками забезпечує направлення копій паспорту даного регіонального профілю ризику на митниці для здійснення ними профілювання митних ризиків на регіональному рівні. Зміст паспорту профілю ризику «Заходи оперативного реагування (на регіональному рівні)», як і інших паспортів, призначений для використання виключно органами ДФС і є документом для службового користування.

У разі необхідності, структурні підрозділи митниці можуть ініціювати в межах компетенції внесення підрозділом з управління ризиками доповнень до профілю ризику «Заходи оперативного реагування (на регіональному рівні)» із використанням модуля «Конструктор профілів ризику». Уповноважені посадові особи розглядають надані структурним підрозділом-ініціатором пропозиції, в тому числі на предмет можливості їх технічної реалізації із використанням модуля «Конструктор профілів ризику», та приймають рішення щодо підготовки доповнень до профілю ризику «Заходи оперативного реагування (на регіональному рівні)» та подання їх на розгляд керівнику митниці. Зазначимо, що з метою забезпечення прискорення митних процедур та недопущення затримок при здійсненні митного контролю та оформлення товарів, не допускається здійснення доповнень до зазначеного профілю ризику, селективність яких з урахуванням митних режимів імпорту, експорту або транзиту, та параметрів випадко-

4 Про введення в дію профілів ризику та змін до профілів ризику: наказ Державної фіскальної служби України від 08.12.2015 № 967. ПІК ЄАІС ДФС.

вого відбору за результатами перевірки селективності перевищує 5 відсотків для митних формальностей, які передбачають проведення фізичної перевірки вантажу (огляду, зважування тощо), та/або перевищує 20 відсотків для митних формальностей, які передбачають додаткову перевірку документів.

Отже, впровадження модуля «Конструктор профілів ризику» стало суттєвим кроком вперед у напрямі розвитку саме регіонального ризик-менеджменту. Реалізація цієї новації значно пришвидшує програмну імплементацію нових нескладних профілів ризику, а також безпосередньо залучає митниці до профілювання ризиків, запроваджує широку практику використання регіональних профілів ризику.

У рамках проведення інституційної реформи ДФС було здійснено відповідні реорганізаційні заходи на рівні центрального апарату ДФС та її територіальних органах, а в організаційній структурі митниць передбачено підрозділи моніторингу ризикових операцій, які функціонують у складі управлінь (відділів) протидії митним правопорушенням, профільним департаментом яких на рівні ДФС став Департамент організації протидії митним правопорушенням[1]. Одними з основних завдань новостворених підрозділів митниць було визначено вибірковий моніторинг повноти та якості виконання митних формальностей, а також координація роботи структурних підрозділів митниці щодо розробки заходів з управління ризиками на рівні митниці, зокрема внесення відповідної інформації до модуля «Конструктор профілів ризику» АСМО «Інспектор»[2].

Досвід функціонування підрозділів моніторингу ризикових операцій у якості 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. Частина основних завдань

1 Про внесення змін до наказу ДФС від 11.01.2016 № 17: наказ Державної фіскальної служби України від 12.09.2016 № 764. ПІК ЄАІС ДФС.

2 Про дотримання вимог наказу ДФС: лист Державної фіскальної служби України від 14.01.2016 № 1153/7/99-99-24-01-04-17. ПІК ЄАІС ДФС.

і функцій даних підрозділів щодо здійснення управління ризиками з метою визначення форм та обсягів митного контролю залишилась незмінною[3], а саме:

– участь в організації впровадження системи управління ризиками при здійсненні митного контролю та митного оформлення товарів і транспортних засобів;

– розроблення в установленому порядку заходів з управління ризиками;

– наповнення регіональних профілів ризику АСАУР та управління ризиками;

– здійснення аналізу та оцінки ризиків, аналізу причин та умов, що призвели до виникнення ризику, за результатами такого аналізу підготовка пропозицій щодо розробки/доповнення профілів ризику та інших заходів (інструментів) з управління ризиками;

– аналіз інформації щодо здійснених зовнішньоекономічних операцій, учасників зовнішньоекономічної діяльності, результатів митного контролю та митного оформлення товарів і транспортних засобів, за результатами такого аналізу надання пропозицій щодо розробки профілів ризику та інших заходів з управління ризиками до ДФС;

– визначення, за результатами застосування системи управління ризиками, форм та обсягів митного контролю у конкретних випадках переміщень товарів і транспортних засобів через митний кордон України;

– збір, систематизація та аналіз інформації про стан і результати застосування митницею системи управління ризиками під час митного контролю та оформлення товарів і транспортних засобів;

– моніторинг виконання посадовими особами митних постів (підрозділів митного оформлення) митних формальностей, сформованих за результатами застосування системи управління ризиками, з метою оцінки повноти здійснення заходів, направлених на протидію порушенням законодавства з питань державної митної справи.

3 Про функціональні повноваження структурних підрозділів територіальних підрозділів ДФС: наказ Державної фіскальної служби України від 19.10.2016 № 875 (зі змінами і доповненнями). ПІК ЄАІС ДФС.

У той же час, удосконалення організаційно-правового забезпечення регіонального ризик-менеджменту на даному етапі його розвитку торкнулось як інституційних змін в ДФС, що відобразилось на функціональних повноваженнях підрозділів з управління ризиками митниць, так і нормативної бази з управління митними ризиками.

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 року (далі – Стратегія), схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27.12.2017 № 978-р.[1]. Це перший нормативно-правовий акт, який прийнято на такому високому державно-управлінському рівні і який визначає шляхи розвитку та удосконалення 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. Даним розпорядженням Кабміну також затверджено план заходів з реалізації Стратегії, деталізований, у свою чергу, у наказі ДФС від 28.02.2018 № 110[2]. Таким чином, з 2018 року фактично почався новий етап розвитку регіонального ризик-менеджменту в Україні.

Одними з основних напрямів реалізації Стратегії є утворення у структурі митниць самостійних підрозділів з питань управління ризиками, штатна чисельність яких має бути не менш як п'ять посадових осіб для митниць штатною чисельністю до 500 осіб та не менш як 11 посадових осіб для митниць штатною чисельністю 500 осіб та більше, а також посилення ролі митниць у процесах управління ризиками, у тому числі шляхом регіонального профілювання ризиків.

1 Про розвиток системи управління ризиками у сфері митного контролю на період до 2022 року : розпорядження КМУ від 27.12.2017 № 978-р. Дата оновлення: 27.12.2017. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/978-2017-р (дата звернення: 12.09.2018).

2 Про виконання плану заходів з реалізації Стратегії розвитку системи управління ризиками у сфері митного контролю на період до 2022 року: наказ Державної фіскальної служби України від 28.02.2018 № 110. ПІК ЄАІС ДФС.

Важливо, що План заходів з реалізації Стратегії містить цілком конкретні заходи, індикатори виконання, строки та відповідальних виконавців. Варто також підкреслити, що саме питанням розвитку системи управління митними ризиками на регіональному рівні у цьому документі присвячено окрему увагу. Зокрема, безпосередня компетенція митниць у регіонах чітко формалізована щодо забезпечення виконання таких заходів, як: визначення повноважень підрозділів з питань управління митними ризиками у митницях; проведення конкурсного відбору для доукомплектування підрозділів з питань управління митними ризиками; здійснення регіонального профілювання ризиків митницями; застосування додаткових механізмів верифікації результатів митного контролю.

Так, функціональні повноваження підрозділів з питань управління митними ризиками доповнені новою функцією – проведення аналізу та оцінки митних ризиків, у тому числі шляхом таргетингу. Поняття таргетингу у сфері митної справи України було закріплено на нормативно-правовому рівні ще у 2015 році[3], але у положення про підрозділи з управління ризиками митниць в якості основної функції воно увійшло не так давно. Отже, однією з процедур нововведеної функції є збір, обробка та аналіз інформації із використанням доступних джерел інформації (інформаційних систем ДФС, відкритих джерел інформації тощо) з метою управління митними ризиками, у тому числі таргетингу (націлювання). Зазначимо, що використання модуля «Конструктор профілів ризику» АСМО «Інспектор» може здійснюватись також у режимі таргетингу (націлювання при моніторингу попередніх митних декларацій), що визначається окремими розпорядчими документами ДФС.

Діючим законодавством передбачено, що у разі застосування таргетингу перелік митних формальностей за результатами застосування системи управління ризиками може також бути доповнено/скориговано таргетером. З іншого боку, у разі застосування

3 Про затвердження Порядку здійснення аналізу та оцінки ризиків, розроблення і реалізації заходів з управління ризиками для визначення форм та обсягів митного контролю: наказ Міністерства фінансів України від 31.07.2015 № 684. Дата оновлення: 15.09.2015. URL: http://sfs.gov.ua/zakonodavstvo/mitne-zakonodavstvo/nakazi/63959.html (дата звернення: 14.09.2018).

таргетингу рішення про невиконання митної формальності також може бути прийнято таргетером[1].

Ще одним завданням підрозділів з управління ризиками митниць є здійснення он-лайн-моніторингу за дотриманням суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності і громадянами установленого законодавством порядку переміщення товарів, транспортних засобів через митний кордон України в автомобільних пунктах пропуску через митний кордон України, а також в інших місцях проведення митних процедур, за правильністю застосування вимог законодавства у сфері державної митної справи, у тому числі із застосуванням систем відеоспостереження (СВС).

На наш погляд, саме відеофіксація процесу виконання окремих митних формальностей має стати найбільш дієвим додатковим механізмом верифікації результатів митного контролю. Проте для забезпечення повноцінного функціонування СВС у всіх місцях здійснення митних формальностей існує потреба у нормативно-правовому врегулюванні даного питання. Справа у тому, що на сьогоднішній день право власності на СВС належить, як правило, приватним користувачам територій зон митного контролю, за виключенням пунктів пропуску на державному кордоні. Тому забезпечення віддаленого відеодоступу в режимі реального часу до ДФС та відповідної митниці, створення архівів відеозображень, технічні вимоги до СВС та програмного забезпечення, а також низка інших суміжних питань щодо експлуатації СВС мають бути чітко регламентовані на законодавчому рівні.

Так, наказ Міністерства фінансів України щодо інформаційно-телекомунікаційних систем відеоконтролю ДФС визначає об'єктами контролю СВС тільки ті місця, де здійснюється митний контроль та митне оформления товарів, транспортних засобів комерційного призначення, які перетинають митний кордон України[2]. При цьому

1 Про затвердження Порядку здійснення аналізу та оцінки ризиків, розроблення і реалізації заходів з управління ризиками для визначення форм та обсягів митного контролю: наказ Міністерства фінансів України від 31.07.2015 № 684. Дата оновлення: 15.09.2015. URL: http://sfs.gov.ua/zakonodavstvo/mitne-zakonodavstvo/nakazi/63959.html (дата звернення: 14.09.2018).

2 Про затвердження Положення про інформаційно-телекомунікаційну систему відеоконтролю Державної фіскальної служби України: наказ Міністерства фінансів України від 10.02.2016 № 43. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0302-16 (дата звернення: 14.09.2018).

наказ Державної митної служби України від 01.10.2010 № 1131 «Про затвердження Єдиного порядку функціонування системи відеоспостереження на територіях вантажних митних комплексів, автопортів, автотерміналів» втратив чинність. Загальні технічні вимоги до СВС та систем зчитування номерних знаків, а також вимоги до каналів зв'язку для виведення інформації за результатами відеоспостереження та автоматичного зчитування реєстраційних номерних знаків до Моніторингового центру були визначені ДМСУ, але у зв'язку зі змінами в законодавстві України з питань державної митної справи відкликані листом ДМСУ ще у 2012 році [3].

Діючим законодавством України з питань державної митної справи не передбачено облаштування СВС всіх без виключення місць, де проводяться митні процедури. Більше того, зобов'язань щодо передачі відеосигналу до будь-яких органів державної влади, в тому числі ДФС та митниць, в режимі реального часу взагалі не передбачено. При цьому до місць здійснення митних формальностей митниць ДФС належить низка об'єктів митної інфраструктури таких, як: місця доставки товарів транспортними засобами, митні склади, склади тимчасового зберігання, вантажні митні комплекси та інші. Слід зазначити, що Порядком створення зон митного контролю не передбачено забезпечення таких зон СВС[4]. Також не передбачає облаштування місць доставки товарів транспортними засобами відповідний наказ Міністерства фінансів України [5].

У той же час, утримувачі митних складів зобов'язані облаштувати такі склади СВС. Вони мають забезпечити наявність і функціонування на в'їзді прилеглої до митного складу території контрольно-пропускної системи, що забезпечує реєстрацію та облік транспортних засобів, які доставляють товари на митний склад. Якщо митний склад має статус зони прибуття автотранспорту,

3 Про відкликання деяких листів Держмитслужби України: лист Державної митної служби України від 12.10.2012 № 11.1/1.2-12.1/11482-ЕП : Дата оновлення: 05.01.2017. URL: http://search.ligazakon.ua/ l_doc2.nsf/link1/MK120746.html (дата звернення: 19.09.2018).

4 Про затвердження Порядку створення зон митного контролю : наказ Міністерства фінансів України від 22.05.2012 № 583. URL:http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0879-12(дата звернення 14.09.2018).

5 Про місця доставки товарів транспортними засобами: наказ Міністерства фінансів України від 30.05.2012 № 646. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1052-12 (дата звернення 14.09.2018).

контрольно-пропускна система повинна забезпечувати автоматичну фіксацію (зчитування) даних реєстраційних номерних знаків транспортних засобів, вагу транспортних засобів та внесення цієї інформації до системи електронного обліку[1].

Щодо утримувачів складів тимчасового зберігання, то відповідна вимога про забезпечення відеофіксації, стосується тільки складів тимчасового зберігання відкритого типу[2].

Відповідно до пункту 9 статті 446 МКУ утримувач вантажного митного комплексу зобов'язаний забезпечити наявність та функціонування СВС за входом (в'їздом) на територію комплексу та виходом (виїздом) з неї, процедурою здійснення митного контролю з фіксацією такого відображення для ведення відповідного архіву, а також безперешкодний доступ посадових осіб органів доходів і зборів до зазначеної СВС[3].

Отже, для ефективного виконання підрозділами з управління ризиками митниць завдання щодо здійснення он-лайн-моніторингу із застосуванням СВС необхідно, зокрема, законодавчо зобов'язати користувачів територій постійно діючих зон митного контролю забезпечувати функціонування СВС і передачу в режимі реального часу відеосигналу до Департаменту таргетингу та управління митними ризиками, а також до підрозділу з управління ризиками митниці, у зоні діяльності якої знаходиться відповідна зона митного контролю.

Таким чином, повноцінне запровадження таргетингу в практичну діяльність митниць, належне матеріально-технічне забезпечення, функціонування СВС, ефективне здійснення регіонального профілювання митних ризиків та розширення штатної чисельності підрозділів з управління ризиками окреслить реальні перспективи для функціонування на базі митниць регіональних таргетинг-

1 Про затвердження Порядку надання складським об'єктам статусу «митний склад» та позбавлення такого статусу : наказ Міністерства фінансів України від 16.07.2012 № 835. URL:http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1324-12 (дата звернення: 15.09.2018).

2 Про затвердження Положення про склади тимчасового зберігання : наказ Міністерства фінансів України від 28.05.2012 № 613. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1307-12 (дата звернення: 15.09.2018).

3 Митний кодекс України : Закон України від 13.03.2012 № 4495-VI. Дата оновлення: 04.07.2018. URL: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/4495-17 (дата звернення 14.09.2018).

центрів – уповноважених підрозділів (робочих груп) органів ДФС, основним завданням яких є здійснення таргетингу.

Поширення практики створення та ефективної діяльності таких таргетинг-центрів у регіонах України є однією з найбільш амбітних перспектив розвитку регіонального ризик-менеджменту. Слід також зазначити, що вже на початку 2018 року було створено 2 підрозділи портового контролю, які фактично діють у якості таргетинг-центрів на базі Одеської митниці ДФС та Київської митниці ДФС (міжнародний пункт пропуску «Бориспіль-аеропорт»). Дані підрозділи портового контролю створено у рамках Програми з контролю за 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.

Зокрема, ДФС затверджено Порядок здійснення таргетингу при переміщенні товарів у контейнерах із використанням WCO CTS у зоні діяльності Одеської митниці ДФС[4]. Відповідно до зазначеного порядку Одеською митницею ДФС створено робочу групу для здійснення таргетингу з наданням прав доступу до WCO CTS. Отже, фактично було створено регіональний таргетинг-центр, кількість працюючих посадових осіб (таргетерів) в якому не може бути менше 6 осіб. При цьому до роботи у цьому таргетинг-центру залучаються посадові особи інших структурних підрозділів митниці, які мають належний досвід (не менше 3 років) здійснення аналітично-пошукової роботи, протидії митним правопорушенням, здійснення митного контролю товарів, що переміщуються у контейнерах через морські пункти пропуску.

Таргетинг-центр Одеської митниці ДФС розміщується у спеціально обладнаному функціональному приміщенні, де таргетери забезпечують постійне здійснення таргетингу та визначення за його результатами форм та обсягів митного контролю, які підлягають виконанню після прибуття товарів у морський порт на території України. Режим роботи таргетинг-центру визначається з урахуван-

4 Про організацію здійснення таргетингу при переміщенні товарів у контейнерах із використанням WCO CTS: наказ Державної фіскальної служби України від 20.10.2017 № 704. ПІК ЄАІС ДФС.

ням графіку заходу суден, на яких переміщуються товари у контейнерах.

Слід зазначити, що у будь-якому випадку форми та обсяги митного контролю визначаються таргетерами відповідно до вимог нормативно-правових актів з питань державної митної справи. Для отримання інформації, яка необхідна для здійснення таргетингу, таргетинг-центр має право направляти запити до інших структурних підрозділів митниці і отримувати таку інформацію у визначений термін. З іншого боку, якщо структурні підрозділи митниці володіють інформацією, яку доцільно врахувати під час здійснення таргетингу, вони зобов'язані невідкладно надати таку інформацію до таргетинг-центру для вжиття відповідних заходів реагування.

Таргетери в режимі реального часу переглядають попередню інформацію, яка надається морськими агентами із застосуванням можливостей WCO CTS. При здійсненні відбору ризикових переміщень товарів у контейнерах таргетери враховують, що у пунктах пропуску перевага надається аналізу та оцінці ризиків щодо наявності ризиків безпеки (нефіскальних ризиків), а також ризиків недоставки товарів до митниці призначення або їх підміни. Попередня інформація аналізується таргетерами на предмет виявлення індикаторів ризику, які сформовані з урахуванням міжнародних стандартів здійснення митної справи та рекомендацій Всесвітньої митної організації. Також може використовуватись й інша наявна інформація, яка є свідченням про ризики порушень законодавства з питань державної митної справи, а саме: дані інформаційної системи портового співтовариства, інформація з програмно-інформаційних комплексів ДФС, мережа Інтернет, матеріали правоохоронних органів, а також інша інформація з доступних Одеській митниці ДФС джерел та баз даних.

Для забезпечення прискорення виконання митних формальностей у морських портах, а також покращення логістики проходження контейнерами логістичних процедур у портах, інформація про визначені форми та обсяги митного контролю, які містяться, передається до інформаційної системи портового співтовариства. Посадові особи Одеської митниці ДФС, які здійснюють митний контроль у морських портах (оглядові групи) забезпечують повне

та якісне виконання митних формальностей, визначених під час здійснення таргетингу, а також фіксують результати їх виконання в WCO CTS.

Як приклад для наслідування іншими митницями ДФС, окремої уваги заслуговує участь таргетинг-центру Одеської митниці ДФС у реалізації розробленого алгоритму взаємодії структурних підрозділів митниці під час здійснення митного контролю та митного оформлення транспортних засобів особистого користування, що надходять на територію пункту пропуску для морського сполучення в контейнерах. Так, агентська організація (морський агент) інформує про відповідні товари, прийняті до перевезення у контейнерах у порт призначення на митній території України. Вивантаження з контейнера, транспортування і вивантаження даних товарів у місця безпосереднього здійснення митного оформлення здійснюється під контролем посадових осіб митниці з обов'язковим фотографуванням транспортних засобів особистого користування.

При цьому посадовими особами відділу з управління ризиками Одеської митниці ДФС у взаємодії з Департаментом таргетингу та управління митними ризиками ДФС здійснюється моніторинг правильності визначення митної вартості, у тому числі й аналіз наведених у експертних висновках відомостей щодо оцінки та визначення бази оподаткування транспортних засобів тощо. При виявленні обґрунтованих сумнівів щодо достовірності заявленої декларантом митної вартості транспортного засобу особистого користування, посадові особи підрозділу з управління ризиками визначають додаткові форми митного контролю з внесенням відповідних затримок у оформленні митної декларації. За необхідності посадовими особами підрозділів митного оформлення направляються запит до спеціалізованих підрозділів митниці та Одеського управління з питань експертиз та досліджень Департаменту податкових та митних експертиз ДФС. Після закінчення процедур митного контролю та оформлення посадовими особами підрозділу митного оформлення надається дозвіл на вивезення транспортних засобів особистого користування за межі пункту пропуску шляхом фіксації відбитку особистої номерної печатки на видатковому ордері.

Зазначимо, що всі без виключення митниці ДФС мають можливість здійснювати моніторинг попередніх митних декларацій з метою аналізу та оцінки митних ризиків порушень законодавства України з питань державної митної справи, а також визначення необхідності виконання додаткових митних формальностей під час здійснення митного контролю товарів та транспортних засобів, які переміщуються за такими попередніми митними деклараціями. З цією метою в АСМО «Інспектор» імплементовано модуль «Попередні ВМД», за допомогою якого можуть додаватись митні формальності посадовими особами митниць на визначених законодавством підставах, а саме: профілів ризику; орієнтування; переліків індикаторів ризику; методичних рекомендацій щодо роботи посадових осіб митних органів з аналізу, виявлення та оцінки ризиків; вичерпного переліку підстав, за наявності яких може проводитись огляд (переогляд) товарів, транспортних засобів комерційного призначення; вимог нормативно-правових актів, що регулюють порядок проведення митного контролю та митного оформлення товарів і транспортних засобів[1].

Враховуючи специфіку аналітично-пошукової роботи, що здійснюється посадовими особами митниць, є очевидним, що для слідування зазначеним векторам роботи з питань управління ризиками митна система України потребує належного рівня професійної підготовки та постійного підвищення кваліфікації посадових осіб митниць, у першу чергу – фахівців підрозділів з управління ризиками. Тому Планом заходів з реалізації Стратегії також передбачено проведення тренінгів, семінарів та інших навчальних заходів з питань управління митними ризиками.

Отже, здійснення ретроспективи трансформації організаційно-правового забезпечення регіонального ризик-менеджменту в Україні обумовило виокремлення чотирьох основних етапів його розвитку, а саме: 1) підготовчий етап (2005 – 2009 рр.); 2) етап впровадження (2010 – 2015 рр.); 3) етап становлення (2016 – 2017 рр.); 4) етап удосконалення (з 2018 р.).

1 Порядок роботи з модулем «Попередні ВМД» АСМО «Інспектор»: наказ Державної фіскальної служби України від 05.05.2017 № 339. ПІК ЄАІС ДФС.

Кожен із зазначених етапів характеризується відповідними нормативно-правовими та інституційними змінами у митній системі України. Наступним за етапом удосконалення розвитку регіонального ризик-менеджменту має стати якісно новий етап – етап інтегрованого розвитку, який полягає у здійсненні комплексного аналізу значно ширшого спектру ризиків (не тільки митних) під час митного контролю та оформлення товарів, а також у побудові ризик-орієнтованої системи здійснення митного контролю. Забезпечення повного та своєчасного виконання відповідних положень Плану заходів з реалізації Стратегії створить передумови для переходу до етапу інтегрованого розвитку та відкриє широкі перспективи для розвитку регіонального ризик-менеджменту у сфері митного контролю України.

7.2 Формування концепції інтегрованого ризик-менеджменту в державній митній справі

На сьогоднішній день система управління ризиками у сфері митного контролю України характеризується відособленим підходом, коли кожен ризик розглядається окремо, а фактичному аналізу та оцінці піддаються виключно ризики за основними напрямами діяльності митниці, такими як: контроль правильності класифікації, контроль визначення країни походження, контроль визначення митної вартості товарів, нетарифне регулювання та інше, 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. Удосконалення існуючої моделі системи управління ризиками має бути спрямоване на комплексне осмислення ризиків, які виникають у службовій діяльності працівників митниць при виконанні ними своїх посадових обов'язків. Мова йде, зокрема, про корупційні ризики, а також ризики, виявлення яких є неможливим у процесі митного оформлення товарів на підставі інформації, що наявна у митних базах даних ДФС.

Для позначення підходу до управління ризиками, який поєднує у собі різновекторні за своєю природою ризики, часто використовуються як рівнозначні такі терміни: інтегрований ризик-менеджмент, комплексний ризик-менеджмент, стратегічний ризик-менеджмент, ризик-менеджмент у рамках усієї організації. Поняттям ризик-менеджменту частіше оперують у бізнес-середовищі, проте широкого застосування останнім часом воно набуло і в державному управлінні, зокрема у сфері державної митної справи. Так, концепт інтегрованого ризик-менеджменту як складової службової діяльності посадових осіб митниць передбачає одночасне управління митними та загальноуправлінськими ризиками службової діяльності посадових осіб митниць на всіх рівнях управлінської ієрархії, що базується на культурі прийняття ризику[1]. Слід зазначити, що у міжнародному стандарті ISO GUIDE 73:2009 власне ризик-менеджмент визначається як скоординовані дії щодо управління організацією з урахуванням ризику[2].

Обов'язкові компоненти інтегрального підходу до управління ризиками такі: фундаментальні теоретичні розробки; нормативно-правова база (закони, стандарти тощо); дії держави з упровадження та підтримання управління ризиками; інструментарій ризик-менеджменту; інфраструктура (фахівці та їх професійні об'єднання); культура управління ризиками.

У зв'язку з ускладненням зовнішніх і внутрішніх умов, їх мінливістю, багатогранністю джерел і можливих наслідків ризик необхідно розглядати та враховувати на засадах системного підходу разом з іншими системними характеристиками і параметрами управлінської діяльності. Необхідність системного підходу зумовлена зростанням витрат на контроль та управління ризиками на всіх ієрархічних рівнях управління.

Визначають такі властивості системи управління ризиками:

1) системний характер управління ризиком передбачає комплексний розгляд сукупності всіх ризиків як єдиного цілого з ура-

1 Кулик Г. Ю. Ризик-менеджмент в службовій діяльності посадових осіб митних органів України: автореф. дис. … канд. наук з держ. упр.: 25.00.03 / Галина Юріївна Кулик. Дніпропетровськ, 2013. 20с.

2 Russian translation of Risk management – Vocabulary ISO GUIDE 73:2009 by the Russian Risk Management Society (RusRisk) URL: http://www.unece.org/fileadmin/DAM/trade/wp6/documents/ 2011/ISO_GUIDE_73_Russian.pdf (дата звернення: 15.09.2018).

хуванням усіх взаємозв'язків і можливих наслідків. Дослідження передбачає розгляд таких аспектів управління ризиками, як:

– цілісність, тобто орієнтація на загальну оцінку сукупності ризиків і боротьбу з негативними наслідками їх реалізації з урахуванням характеру взаємозв'язку між цими ризиками;

– комплексність, тобто необхідність урахування складності об'єкта управління (сукупності ризиків), включаючи взаємозв'язок між ризиками, різноманітні наслідки прояву ризику та особливості впливу пропонованих процедур на ризик (у тому числі ситуацій, коли боротьба з одними ризиками породжує інші);

– здатність системи до інтеграції нових елементів, тобто можливість гнучкого реагування всієї системи на появу нових ризиків, у тому числі й породжених самою системою управління ризиками;

2) складна структура системи управління ризиками передбачає не лише необхідність одночасного аналізу великої кількості ризиків різної природи, тобто значну неоднорідність їх сукупності, але й особливості взаємозалежності між ризиками, а також можливість її використання для розв'язання проблем різного рівня. Під час дослідження необхідно враховувати такі аспекти системи управління ризиками:

– багатофункціональність і універсальність, тобто здатність боротися з ризиками різної природи і різними наслідками їх реалізації;

– модульність, тобто можливість використання різних поєднань процедур управління ризиками в різних ситуаціях, що дозволяє врахувати специфіку конкретної ситуації й за необхідності налаштувати зазначену систему на вирішення індивідуальних потреб користувачів;

– багаторівневість, тобто забезпечення відповідної ієрархічної структури прийняття рішень, яка забезпечує адекватний розподіл повноважень і відповідальності;

3) висока результативність системи управління ризиками відбиває здатність досліджуваної сукупності заходів до зниження можливості виникнення несприятливих подій і/або подолання їх наслідків.

Для забезпечення подібних вимог передбачається відповідність системи управління ризиками таким аспектам, як:

– гнучкість і адаптивність, тобто здатність пристосовуватись до умов, що стрімко змінюються, висока швидкість реагування, здатність швидко долати несприятливі ситуації;

– адекватність, тобто відповідність реалізованих процедур управління ризиками конкретній ситуації, що виражається у здатності оперативно виділяти всі ресурси, необхідні для досягнення поставлених цілей;

– ефективність, тобто здатність долати негативні наслідки виникнення несприятливих ситуацій за мінімального обсягу відповідних ресурсів[1].

Сьогодні найбільш ефективним виявляється не реактивний, а проактивний (передбачуваний) підхід до управління, зокрема впровадження ризик-орієнтованого підходу до управління ризиками у сфері митного контролю. Використання переваг інтегрованого ризик-менеджменту, що охоплює усі аспекти управління митними ризиками, дозволить посадовим особам митниць більш якісно ними управляти, реалізувати службові повноваження та досягати поставлених цілей, враховуючи умови мінливого середовища.

Отже, ризик є важливим елементом будь-якого стратегічного планування, що і зумовило в середині 90-х років XX ст. становлення інтегрованого ризик-менеджменту як нової парадигми стратегічного управління, яка комплексно розглядає ризики усіх напрямів діяльності та дозволяє перетворити стратегічні загрози на можливості розвитку організації.

Неможливо розглядати стратегію організації без визначення її місії – найвищої цілі існування. Місія державного органу має відповідати стратегії державного управління в цілому, об'єднувати всі ролі системи та бути корисною для всіх учасників[2]. Тобто при формуванні місії митної системи як складової частини ДФС має враховуватися партисипативна участь всіх зацікавлених сторін, а саме: керівництва держави; суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності та громадян; працівників митниць.

Стаття 544 МКУ визначає, що призначенням органів доходів і зборів є створення сприятливих умов для розвитку зовнішньоекономічної діяльності, забезпечення безпеки суспільства, захист мит-

1 Разумей Г. Ю., Разумей М. М. Аналіз ризиків у митній справі: навчальний посібник. Дніпро: Університет митної справи та фінансів, 2017. 245 с.

2 Мельник А. Ф. Державне управління: підручни / за ред. А. Ф. Мельника. К.: Знання, 2009. 582 с.

них інтересів України[3]. У даному випадку можна зробити висновок, що визначене МКУ призначення органів доходів і зборів є місією митниць ДФС.

Місія лежить в основі визначення стратегії розвитку організації та надання пріоритетності певним напрямкам її діяльності. Таким чином, стратегія митної системи України має включати місію та цілі, що відображають основні функції митниць (забезпечення економічних інтересів та митної безпеки України; наповнення Державного бюджету; боротьба з контрабандою та порушеннями митних правил; контроль за якістю товарів, що потрапляють на український ринок; надання митних послуг зручно, швидко та прозоро).

У контексті дослідження інтегрованого ризик-менеджменту корисним є досвід зарубіжних країн. Зокрема, у 2004 році Міністерством фінансів Великобританії було видано Керівництво з ризик-менеджменту для міністерств та державних служб[4]. Цей документ передбачав досягнення трьох основних цілей: 1) забезпечення впровадження концепції ризик-менеджменту; 2) встановлення ролей та відповідальності менеджерів та персоналу при впровадженні ризик-менеджменту, та забезпечення специфічними керівними інструкціями за даним напрямом; 3) опис техніки забезпечення систематичного підходу до ризик-менеджменту.

Для досягнення даних цілей кожен орган державної влади повинен був розробити власний перелік ризиків, що формує загальну систему ризиків, з якими він має справу. Ідентифікація ризиків визначає ті сфери, у яких державний орган піддається впливу невизначеності, що вимагає деталізованого знання про організацію, її правове, соціальне, політичне та культурне середовище, разом з чітким розумінням її стратегічних та операційних цілей, включаючи загрози та можливості їх досягнення. Для ефективного впровадження ризик-менеджменту створювалися спеціальні структур-

3 Митний кодекс України : Закон України від 13.03.2012 № 4495-VI. Дата оновлення: 04.07.2018. URL: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/4495-17 (дата звернення 14.09.2018).

4 Risk Management Guidance for Government Departments and Offices. Department of Finance, 2004. URL: http://govacc.per.gov.ie/files/ 2011/05/RM-Guidance-for-WebSite.pdf (date of appeal: 14.09.2018).

ні одиниці – комітети або команди та комітет ризик-менеджменту (Risk Management Committee).

Практика застосування ризик-менеджменту у державно-управлінській практиці Великобританії підтверджує його ефективність та важливість для успішної реалізації державної політики в різних сферах.

Впровадження ризик-менеджменту у практичну діяльність державних органів у Канаді розпочалось у 1999 році. Одна з найбільших аудиторських компаній світу KPMG провела відповідне дослідження для Секретаріату Ради казначейства Канади, результатом якого став документ «Краща практика ризик-менеджменту: приватний і державний сектор на міжнародному рівні». На основі систематизованого міжнародного досвіду Секретаріатом Ради казначейства, яке відповідає за розробку заходів підвищення ефективності системи державного управління та діяльності державної служби, у 2001 році було видано документ «Інтегрована структура ризик-менеджменту» (Integrated Risk Management Framework – IRMF), що став практичним керівництвом для державних службовців при прийнятті рішень та сформував національну політику ризик-менеджменту Канади. При канадському уряді було створено Раду з впровадження IRMF, яка складалася з представників міністерств та відомств, керівники яких стали лідерами з впровадження IRMF[1].

У 2004 році було видано Посібник з впровадження інтегрованого ризик-менеджменту, що призначений для використання з IRMF під час впровадження інтегрованого ризик-менеджменту у службову діяльність державних службовців.

Наріжними каменями IRMF стали три важливі поняття:

1) ризик – невизначеність, яка супроводжує майбутні події і їх наслідки;

2) ризик-менеджмент – це системний підхід до встановлення кращого курсу діяльності в умовах невизначеності шляхом вияв-

1 Integrated Risk Management: Implementation Guide. Treasury Board of Canada Secretariat, 2004. URL: http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/ dcgpubs/RiskManagement/ guide-eng.asp (date of appeal: 14.09.2018).

лення, оцінки, розуміння, прийняття певних заходів та комунікації щодо ризиків;

3) інтегрований ризик-менеджмент – безперервний, проактивний і систематичний процес для розуміння, управління та комунікації щодо ризиків у рамках всієї організації. Мова йде про прийняття стратегічних рішень, які сприяють досягненню організацією загальних корпоративних цілей.

Інтегрований ризик-менеджмент акцентує увагу на чотирьох пов'язаних елементах: розробка корпоративного профілю ризику; створення функції інтегрованого ризик-менеджменту; практичне застосування інтегрованого ризик-менеджменту та забезпечення безперервного навчання з ризик-менеджменту[2]. Ризик-менеджмент в якості одного з ключових компонентів сучасного управління в канадському уряді застосовується вже близько двадцяти років, а тому основні інструктивні матеріали час від часу переглядаються відповідно до змін зовнішнього та внутрішнього середовища діяльності.

Ідентифікація ризиків стає невід'ємною частиною процесу стратегічного планування, що підтверджує досвід митної та прикордонної служби Австралії, яка в 2010–2011 роках запровадила ряд важливих підходів до планування та ризик-менеджменту. Зокрема, було реалізовано структуру багаторічного планування і бюджетування, яка забезпечує перехід від щорічного процесу планування до довгострокового, більш стратегічного планування та бюджетного циклу, що узгоджується з вимогами ризик-менеджменту та іншими процесами управління. У рамках цієї роботи була впроваджена система ризик-менеджменту, яка закріплює практику вжиття заходів щодо прикордонних ризиків і ризиків, що дають можливість досягати цілей, та забезпечує підхід до оцінки ризиків, який узгоджений з загальнодержавними процесами. Новий ризик-орієнтований процес стратегічного планування в митній службі Австралії розглядається як частина ризик-орієнтованого підходу до управління кордонами. Тому одним із пріоритетів митної та прикордонної служби Австралії поряд із забезпеченням охорони кордонів, сприянням

2 Integrated Risk Management: Implementation Guide. Treasury Board of Canada Secretariat, 2004. URL: http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/ dcgpubs/RiskManagement/ guide-eng.asp (last accessed: 17.09.2018).

торгівлі та наповненням бюджету, підтримкою довіри суспільства є «створення для майбутнього («build for the future»)[1], що основане на всебічному та постійно вдосконалюваному аналізі майбутніх ризиків для кордонів та майбутнього оперативного середовища.

Ціла низка міжнародних митних документів присвячені управлінню ризиками, зокрема питанням інтегрованого ризик-менеджменту. Так, у Додатку 1 Рамкових стандартів безпеки та спрощення всесвітньої торгівлі ВМО (стандарт 10) зазначено, що слід заохочувати митні адміністрації та інші компетентні органи до проведення програм щодо запобігання фактів недотримання співробітниками морально-етичних норм, а також по виявленню таких фактів і боротьбі з ними[2]. Також у коментарях до стандарту 10 даного додатку визначено, що найважливішим джерелом для митних адміністрацій при створенні антикорупційних систем є переглянута Аруська декларація ВМО, яка служить основним інструментом і найважливішим елементом глобального і ефективного підходу, спрямованого на запобігання корупції та підвищення професійної сумлінності в митній сфері.

У Аруській декларації ВМО позначені основні принципи, що застосовуються митними органами при розробці своїх національних програм «щодо забезпечення чесності на митницях». Вони хоч і носять для національних митних адміністрацій рекомендаційний характер, але підкреслюють важливість їх послідовного впровадження в практику. У Аруській Декларації ВМО зазначено, що автоматизація митних процедур здатна усунути умови для корупції та запобігти використанню офіційних дискреційних повноважень посадовими особами митниць у протиправних цілях. Для цього слід унеможливити нерегламентований доступ працівників митниці до службових баз даних, зосередитись на сферах з підвищеним ступенем ризику, зменшити контакти між посадовими особами митниці

1 Australian Customs and Border Protection Service: Annual Report 2010–2011. Canberra, 2011. 374 p. URL: http://www.customs.gov.au/site/page4283.asp/annual_report_2010-11.pdf (last accessed: 17.09.2018).

2 SAFE Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade / World Customs Organization, 2018. URL: http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/facilitation/instruments-and-tools/tools/safe-package/safe-framework-of-standards.pdf?la=en (date of appeal: 30.09.2018).

та бізнес-середовищем з питань організації функціонування системи управління ризиками[3].

Також у Посібнику ВМО з розвитку доброчесності зазначено, що система управління ризиками не лише сприяє забезпеченню ефективного митного контролю, але й допомагає виявляти ризики, пов'язані із доброчесністю посадових осіб митниць[4]. Акцентовано увагу на тому, що інтегрований ризик-менеджмент має функціонувати на основі автоматизованих систем, і необхідним є формування інтегрованої культури управління ризиками, яка підтримує загальне бачення, місію та цілі в організації.

Про те, що управління ризиками може бути ефективним за умови, якщо воно стане частиною організаційної культури діяльності митниці, йдеться і у Компендіумі ВМО з управління ризиками[5]. У документі також наголошується на суттєвих можливостях системи управління ризиками у боротьбі з корупцією, а людський фактор може бути мінімізовано шляхом автоматизації процесу оцінки ризиків.

Таким чином, ВМО корупційні ризики визнані одним з важливих факторів, що впливають на ефективність здійснення митного контролю.

Корупційні ризики можуть суттєво впливати на роботу системи управління ризиками, зачіпати всі етапи її функціонування, починаючи від організації митного контролю із застосуванням системи управління ризиками, і закінчуючи прийняттям заходів за результатами аналізу, що забезпечують проведення митного контролю, спрямованих на мінімізацію митних ризиків, виявлених за допомогою системи управління ризиками, а також аналізу їх застосування і проведення митного аудиту.

Негативний вплив на роботу системи управління ризиками можуть надавати корупційні дії будь-якої посадової особи, функціо-

3 World Customs Organization (2003).The Revised Arusha Declaration: Declaration of the Customs Co-operation council concerning good Governance and integrity in Customs. URL: http://www.wcoomd.org/(last accessed: 15.09.2018).

4 World Customs Organization (2014), Integrity Development Guide. 89 p. URL: http://www.wcoomd.org/ (date of appeal: 10.08.2018).

5 World Customs Organization (2011). Risk Management Compendium. URL: http://www.wcoomd.org (last accessed: 24.09.2018).

нальні обов'язки якої передбачають участь в тій чи іншій формі в процесі управління ризиками.

Отже, корупційні дії посадових осіб митниць потенційно можуть включати в себе таке:

– передача відомостей, що містяться в інформаційних ресурсах АСАУР, зацікавленим фізичним та юридичним особам;

– надання сприяння окремим фізичним та юридичним особам у вигляді незастосування або неналежне застосування заходів, що генеруються системою управління ризиками;

– перешкоджання в здійсненні законної діяльності окремим фізичним та юридичним особам у вигляді необґрунтованого застосування заходів з використанням можливостей системи управління ризиками;

– застосування неактуальних алгоритмів, які мінімізують ефективність роботи системи управління ризиками, і сприяють незаконній зовнішньоекономічної діяльності певних учасників зовнішньоекономічної діяльності;

– дискредитація системи управління ризиками як механізму митного адміністрування;

– сприяння у ненадходженні необхідної інформації, і/або в отриманні недостовірної, неповної або необ'єктивної інформації, яка використовується при управлінні ризиками;

– вирішення інших завдань, що мають на меті мінімізацію впливу системи управління ризиками на здійснення та результати митного контролю.

При формуванні національної концепції інтегрованого ризик-менеджменту слід чітко усвідомлювати, що без урахування корупційних ризиків система управління митними ризиками з інструменту управління ризиками може перетворитися в інструмент управління бізнесом. За допомогою системи управління ризиками можна впливати на розподіл вантажопотоків, зміни їх характеристик (вартісних, номенклатурних, кількісних тощо), надавати переваги і лобіювати інтереси окремих учасників зовнішньоекономічної діяльності, спровокувати інші негативні наслідки для держави та суспільства.

З метою подальшого розвитку системи управління ризиками в сфері митного контролю ДФС співпрацює з низкою авторитетних міжнародних організацій, зокрема з тими, які мають необхідні напрацювання та досвід роботи за напрямом комплексного аналізу ризиків. Так, в рамках проекту ЄС Twinning «Підтримка Державної фіскальної служби України в розвитку елементів інтегрованого управління кордонами у митній сфері» (2015–2017 роки) європейськими експертами було здійснено аналітичний огляд сучасного антикорупційного стану ДФС у сфері митних питань, проблем, що залишаються в сфері боротьби з корупцією, а також сформовано рекомендації щодо вдосконалення антикорупційної системи ДФС у митній сфері[1]. У даному дослідженні окрему увагу було приділено саме управлінню ризиками як механізму, що потенційно спроможний забезпечувати ефективний контроль ризикових партій товару і запобігання порушенням антикорупційного законодавства відповідно до кращої практики ЄС. Відзначено, що функціональний зв'язок між ризик-менеджментом і боротьбою з корупцією в ДФС є дуже слабким, а результати роботи вітчизняної АСАУР не використовується з метою пост-митного контролю.

Однією із рекомендацій, наданої експертами проекту Twinning, є активне застосування фонових профілів ризику для виявлення та протидії корупції, адже фактично такі профілі ризику діють в режимі тестування профілів ризику в АСАУР. Їх використання регламентовано наказом Міністерства фінансів України, яким визначено, що для забезпечення можливості додаткового вивчення та/або уточнення області ризику, моніторингу області ризику та вжиття за результатами такого моніторингу заходів оперативного реагування можуть застосовуватись фонові профілі ризику, які не передбачають формування переліку митних формальностей[2]. Для імплемен-

1 Біла книга: прозорість у Державній фіскальній службі України / Twinning проекту ЄС «Підтримка Державної фіскальної служби України в розвитку елементів інтегрованого управління кордонами у митній сфері» (2015–2017). Вільнюс: Митний департамент при Міністерстві фінансів Республіки Литва, 2017. 90 с.

2 Про затвердження Порядку здійснення аналізу та оцінки ризиків, розроблення і реалізації заходів з управління ризиками для визначення форм та обсягів митного контролю : Наказ Міністерства фінансів України від 31.07.2015 № 684. Дата оновлення: 15.09.2015. URL: http://sfs.gov.ua/zakonodavstvo/mitne-zakonodavstvo/nakazi/63959.html (дата звернення: 14.09.2018).

тації інструментарію фонових профілів ризику потребує посилення взаємодія між профільними митними структурними підрозділами і підрозділами з питань запобігання та виявлення корупції, підрозділів внутрішньої безпеки як на центральному, так і на регіональному рівнях ДФС. З часом до взаємодії в рамках використання фонових профілів ризику можуть бути долучені спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції, а саме: органи прокуратури, Національної поліції, Національне антикорупційне бюро України, Національне агентство з питань запобігання корупції.

Також у рекомендаціях проекту Twinning є пункт про необхідність збільшення кількості інформаційних джерел для управління ризиками, зокрема укладання угод про доступ до інформаційних баз даних інших органів. Очевидно, що створення спільних баз даних з окремими органами державної влади та налагодження автоматизованого обміну попередньою інформацією відкриває нові можливості для АСАУР, адже тих даних, що є у розпорядженні ДФС на сьогоднішній день, недостатньо для повного аналізу та оцінки сучасних ризиків. Хоча АСАУР як сукупність програмно-інформаційних комплексів, що забезпечують функціонування системи управління ризиками під час митного контролю та оформлення товарів і транспортних засобів, охоплює десятки тисяч орієнтувань, регіональних та центральних електронних профілів ризику.

Важливими під час формування системи інтегрованого ризик-менеджменту є консультації ДФС з іншими органами виконавчої влади, які беруть участь у митному контролі (санітарно-епідеміологічному, ветеринарно-санітарному, фітосанітарному, екологічному та радіологічному контролі). Повноцінне впровадження сервісу «Єдине вікно», при якому документи подаватимуться лише митниці і в електронному вигляді та опрацьовуватимуться в автоматичному режимі з використанням єдиної з державними контрольними органами інформаційно-телекомунікаційної системи, дозволить визначити спільні для цих органів ризики та скоординувати зусилля щодо їх подолання.

Створення єдиних баз даних з прикордонними (в рамках «інтегрованого управління кордонами»), правоохоронними та податко-

вими органами дозволить передбачати найбільш критичні ризикові моменти при здійсненні зовнішньоекономічних операцій.

Як відомо, у зв'язку із новими нормами оподаткування податком на додану вартість товарів, що ввозяться громадянами у ручній поклажі та в супроводжуваному багажі, що набули чинності з 1 січня 2018 року, ДФС було здійснено відповідне профілювання митних ризиків для запобігання ухилення від оподаткування в повному обсязі громадянами, які перетинають митний кордон України повторно на в'їзд протягом 72 годин. При цьому АСАУР спрацьовує тільки на основі тих даних, які акумулюються у внутрішніх базах ДФС.

Окрім традиційного підходу до розробки профілів ризику, необхідно робити акцент на міжвідомчих профілях ризику у форматі міжвідомчої взаємодії, як це передбачено «третьою опорою» Рамкових стандартів безпеки та спрощення всесвітньої торгівлі ВМО[1]. Наприклад, у межах співробітництва з Державною прикордонною службою України, для можливого запровадження міжвідомчих профілів ризику у пунктах пропуску авіаційного сполучення доцільно вносити до існуючих інформаційно-телекомунікаційних систем обох відомств дані про транспортні засоби та громадян (інформацію про вартість товарів неторгового обігу, номери повітряних суден, паспортні дані громадян тощо). Це створить необхідну базу для автоматизованого співставлення відомостей і здійснення контролю щодо кількості та ідентифікації транспортних засобів та громадян, які перетинають державний кордон через конкретний пункт пропуску за добу.

Крім цього, з метою створення єдиного інформаційного центру методично-інформаційного забезпечення митного аудиту слід інтегрувати, в першу чергу, митні та податкові бази даних. Митниці вже мають можливість переглядати реєстраційні дані про суб'єктів господарювання та дослідження зв'язків осіб, проте важливо вводити у дію нові профілі ризику АСАУР, які, зокрема, оцінюють стан платника податків та генерують митні формальності у разі виявлення тих підприємств, що припинені чи знаходяться на стадії ліквіда-

1 SAFE Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade / World Customs Organization, 2018. URL: http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/facilitation/instruments-and-tools/tools/safe-package/safe-framework-of-standards.pdf?la=en (date of appeal: 30.09.2018).

ції. Також необхідно розробляти та вводити у дію зміни до окремих профілів ризику АСАУР з метою автоматичного врахування таких даних, як: розмір статутного капіталу, кількість працюючих співробітників на підприємстві, категорію платника податків тощо.

Консультування з митними органами суміжних держав відповідно до міжнародних договорів здійснюється в рамках співробітництва та взаємної адміністративної допомоги. Проведення спільного митного контролю у пунктах пропуску через державний кордон України, спільних заходів, спрямованих на запобігання, виявлення і припинення контрабанди та порушень митних правил, обмін інформацією, у тому числі з використанням інформаційних технологій та систем захисту каналів зв'язку, дозволяють уникати ризиків здійснення митного контролю та ризиків, пов'язаних з наданням митних послуг.

Зазначені заходи є необхідними кроками для запровадження ризик-орієнтованого підходу до здійснення митного контролю з використанням методів митного аудиту. Наслідком роботи такої системи має стати, в тому числі, максимально націлений відбір об'єктів контролю для проведення перевірок після митного оформлення товарів, а також направлення запитів до інших державних органів та уповноважених органів іноземних держав для встановлення автентичності документів. Це не тільки сприятиме зміцненню митної безпеки України, але й стане фактором спрощення та прискорення здійснення митних процедур на державному кордоні, що є позитивним сигналом для бізнесу.

Перспективою є створення та інтеграція до АСАУР програмно-інформаційних комплексів ДФС, які стосуються ризиків у службовій діяльності посадових осіб митниць, а саме – окремого модуля, що містить інформацію про посади державної служби з підвищеними корупційними ризиками, дані про порушення законодавства конкретними посадовими особами, потенційний конфлікт інтересів та іншу інформацію, що може прямо чи опосередковано вплинути на ефективність здійснення митного контролю. За умови впровадження такої інтегрованої системи, в тому числі з використанням фонових профілів ризику, посадова особа підрозділу митного оформлення не зможе, наприклад, отримати в роботу за результатами автоматизованого розподілу митну декларацію, яку подає до митного оформлення суб'єкт в умовах конфлікту інтересів.

Фундаментальною основою формування концепції інтегрованого ризик-менеджменту в службовій діяльності посадових осіб митниць має стати внутрішня комунікація та механізми звітності, що досить ефективно підтримують процеси аналізу ризиків. Внутрішнє консультування створює передумови для правильного розуміння процесів, що відбуваються в митній системі в цілому та в кожному митному органі зокрема, чіткого виконання поставлених завдань та можливості керівництва вчасно реагувати на процеси, що виникають на нижчих рівнях управління. Крім того, посадові особи митниць є внутрішніми зацікавленими сторонами ризик-менеджменту, і від взаємодії з ними значною мірою буде залежати ефективність реалізації процесу управління ризиками.

Чим ближче консультування до виконавчого рівня, тим більше воно сприяє збільшенню об'єктивності оцінки ризиків і виключає «шаблонне» мислення. Також посадові особи, які функціонують на операційному рівні, можуть ідентифікувати ряд ризиків, які не враховані їх керівниками. Наявність зворотного зв'язку є найважливішим елементом внутрішньоорганізаційної взаємодії та дозволяє створювати ефективні моделі і методи управління ризиками.

Регулярні внутрішні зв'язки підтримують розвиток базового розуміння принципів управління ризиками. Це гарантує, що митники розвивають спільне розуміння ризиків і підтримують прийняття послідовних підходів до управління ризиками в усіх сферах діяльності. Вони також сприяють більш глибокому розумінню того, як управління ризиками сприяє досягненню цілей митних органів.

Збої в комунікації можуть виникнути в разі, якщо окремі особи або підрозділи не заохочуються до надання інформації, важливої для інших працівників, або просто не мають можливості зробити це. Працівникам може бути відомо про істотні ризики, але вони можуть не бажати або не мати можливості повідомляти про це. Для того, щоб така інформація дійшла до відома керівництва, необхідна наявність відкритих каналів передачі інформації та безумовна готовність керівництва сприймати подібну інформацію. Працівники повинні бути впевнені, що керівництво дійсно бажає знати про проблеми і готове ефективно їх вирішувати.

Науковий супровід впровадження та реалізації інтегрованого ризик-менеджменту в митній системі України, а також надання експертної та консультаційної допомоги у напрямі підвищення ефективності здійснення митної справи, зокрема управління митними ризиками, можуть забезпечувати наукові установи та навчальні заклади ДФС.

Таким чином, слідуючи тенденціям розвитку міжнародного митного співробітництва, митна система України потребує формування національної концепції інтегрованого ризик-менеджменту, що має здійснюватися з урахуванням найкращого світового досвіду з даного питання та на підставі прийнятих національних стандартів з ризик менеджменту ДСТУ ISO 31000:2014 «Менеджмент ризиків. Принципи та керівні вказівки» та ДСТУ ISO/IEC 31010:2013 «Керування ризиком. Методи загального оцінювання ризику».

ВИСНОВКИ

В останні десятиліття продовжують набирати оберти значні глобальні зміни, які пов'язані зі все більшою доступністю і відкритістю світових ринків, збільшенням складності, швидкості та обсягу міжнародної торгівлі, а також стрімким розвитком інформаційних технологій і комунікацій, що революціонізували світову комерційну практику. При цьому, митне регулювання є фундаментальною базою, а митниця та способи реалізації нею свого мандату відіграють одну з ключових ролей у відповідних процесах. Одним із завдань, які вирішуються в межах управління в митній системі, як елемента або підсистеми державного управління в цілому, є управління ризиками. Дана задача не є ізольованою, відокремленою від більшості інших функцій менеджменту. Постійна робота з попередження та мінімізації ризиків є невід'ємною складовою ефективного функціонування будь-якої організації, зокрема і держави, як її специфічної суспільно-правової форми, що реалізує свою правосуб'єктність через систему державного управління і регулювання.

Управління ризиками визначається як базисний принцип сучасних методів митного контролю, що забезпечує можливістю оптимальним чином використовувати митні ресурси, не зменшуючи при цьому дієвості митного контролю, а також звільняє більшість учасників зовнішньо-торговельної діяльності від надмірних бюрократичних формальностей. Як і будь-яка інша організація, митниця має управляти ризиками і насамперед ризиками, пов'язаними з провадженням зовнішньоекономічної діяльності.

Таким чином, головним пріоритетом застосування системи аналізу ризиками є забезпечення вибірковості і достатності його форм та обсягу для забезпечення дотримання вимог законодавства з питань державної митної справи водночас зі спрощенням умов провадження зовнішньоекономічної діяльності та пришвидшенням митних процедур. Сучасні технології митного контролю насамперед ґрунтуються на інноваційних засобах автоматизації переважної більшості процесів і функцій митниці.

Сприяння торгівлі є складним процесом з потенційними вигодами як для бізнесу, так і для уряду на національному, регіональному та міжнародному рівнях, що включає політичні, економічні, ділові, адміністративні, технічні, технологічні та фінансові питання.

З реформами сприяння торгівлі, уряди прагнуть створити прозорі та передбачувані умови для міжнародної торгівлі на основі простих, стандартизованих митних процедур і практик, вимог до документації, а також торговельних та транспортних механізмів. Тому у додаток до інших всеосяжних зобов'язань із забезпечення митного контролю, митні служби також мають забезпечувати належне сприяння торгівлі, а отже повинні здійснювати регулятивний контроль таким чином, який дозволяє знизити вплив стратегій втручання наскільки це можливо. Це передбачає зведення втручання до мінімуму, що забезпечуватиме досягнення визначених цілей, передбачених політикою, аби регулятивні вимоги (бюрократія) не носили надмірно обтяжливого чи занадто розпорядчого характеру.

Таким чином, система управління ризиками приходить на зміну тотальному 100-відсотковому контролю та є тим дієвим механізмом, що спрямований на забезпечення інтересів усіх учасників митних правовідносин – як держави, так і законного прозорого бізнесу. Отже, подальша розбудова вітчизняної системи управління ризиками та її системоутворюючих компонентів, зокрема автоматизованої складової, виступає одним з головних стратегічних пріоритетів державної митної справи в Україні.

В основі будь-якої системи управління ризиками покладено процес їх профілювання. В теорії ризиків, профіль ризику – це залежність зміни економічного показника від зміни впливу чинника. Слід зазначити, що під профілем ризику слід розуміти не лише певну сукупність даних. Очевидно, що в разі виявлення потенційних ризиків в результаті аналізу документів, відомостей та іншої інформації, наявної в розпорядженні митних органів різних рівнів, митні органи законодавчо затверджує профіль ризику, що є підставою для застосування певних форм митного контролю у відношенні тих чи інших товарів або осіб. Далі профіль ризику доводиться до відома посадових осіб, які здійснюють митне оформлення та митний контроль, і є підставою застосування до суб'єктів ЗЕД зазначених форм та обсягів митного контролю. У вітчизняній практиці виділяють два рівні розробки профілів: національний (центральний) і місцевий (регіональний). Принциповою відмінністю між центральним і регіональним профілюванням є те, що національні профільні

характеристики є обов'язковими для всіх митних підрозділів, в той час як місцеві профілі поширюються свою дію тільки на групу або один митний пост. Однак інформація з місцевих профілів повинна використовуватися як частина загального аналізу ризиків та, у випадку необхідності має проводитись на національний рівень. Система також повинна бути побудована таким чином, щоб забезпечити проходження усіх даних через національні профілі, але в той же час дані з декларацій, що мають відношення до конкретного регіону або митного поста, повинні проходити через місцеві профілі для даного регіону або поста.

Використання сучасних інформаційних технологій в діяльності митниць допомагає вдосконалювати і полегшує процес митного оформлення та митного контролю, підвищує пропускну спроможність пунктів пропуску на державному кордоні. Інтерес до підвищення якості процесу митного оформлення та контролю існує як з боку митниці, так і суб'єктів ЗЕД. Одним з найбільш дієвих способів підвищення якості процесу митного оформлення виступає попереднє інформування митниць про товари та транспортні засоби, що переміщуються через митний кордон України до моменту перетину ними кордону.

Система попереднього інформування – взаємодія суб'єктів ЗЕД та митниць щодо оформлення ввозу та вивезення вантажів через кордон на основі електронного документообігу. В основі даної системи лежить попередня передача електронних відомостей про товари та транспортні засоби, що містяться в комерційних, транспортних та інших товаросупровідних документах. Інформація надходить на митницю в обсязі, необхідному для цілей митного контролю та оформлення. Технологія інформаційної взаємодії дозволяє посадовим особам митниці вирішувати завдання по забезпеченню повноти та достовірності інформації, необхідної для підготовки та оформлення митних документів, сприяє скороченню часу документального оформлення товарів і транспортних засобів при здійсненні митного контролю в пунктах пропуску, плануванню доглядових операцій, ефективному розподілу трудових ресурсів, ефективному здійсненню контрольних заходів в рамках оперативних орієнтувань та системи управління ризиками, формуванню достовірних митних документів, звітів і статистики.

В умовах лібералізації візового режиму з ЄС, спостерігається активізація авіаційних пасажирських перевезень, що зумовлює необхідність розробки аналізу ризиків щодо виявлення випадків порушення вітчизняного законодавства на підставі даних попередньої інформації про пасажирів (Advanced Passenger Information). Попередня інформація про пасажирів є набором даних, який містить біографічні данні пасажирів та основні данні про авіарейс, і надається оператором авіаперевезень уповноваженим державним органам країни. Для отримання відомостей біографічного характеру зазвичай використовується паспорт, або інший офіційний проїзний документ. Зазначена інформація передається в електронному вигляді органам прикордонного та (або) митного контролю в пункті призначення після вильоту рейсу. Ці органи можуть згодом порівняти інформацію про пасажирів зі своїми базами даних, виявляючи тих осіб, які вимагають більш детальної перевірки після прибуття. Це дозволяє також швидко і ефективно здійснити митний контроль пасажирів із мінімальним рівнем ризику. Особливістю API є те, що така інформація, зазвичай, дозволяє виявляти осіб із потенційно високою загрозою ризику тільки після вильоту рейсу. Якщо ж відповідні дані отримано до відправки рейсу, служби прикордонно-митного контролю можуть використати попередню інформацію про пасажира в якості інструменту для визначення того чи можна йому дозволити посадку на борт повітряного судна.

Аналіз стану боротьби з порушеннями митних правил свідчить, що незважаючи на комплекс здійснених організаційно-практичних заходів, пов'язані з незаконним переміщенням товарів та транспортних засобів процеси набувають більш організованих форм, завдають значної шкоди економіці України, суттєво впливають на криміногенну ситуацію в державі. Порушники митного законодавства використовують різноманітні схеми ввезення в Україну товарів без належного оподаткування. Правопорушниками залежно від спрямованості заходів протидії порушенням незаконного ввезення товарів постійно коригуються механізми і тактика протиправної діяльності. Набули поширення так звані «схеми інтелектуального приховування», коли створюються умови для переміщення товарів з порушенням митного законодавства під виглядом легальних

імпортних операцій. Однією з таких поширених схем належить використання товарів «прикриття», що мають значно нижчу вартість товарів або рівень оподаткування при майже однаковій митній вартості та одночасно переміщуються з високоліквідними товарами з набагато вищим рівнем митної вартості та оподаткування. При застосуванні такої схеми до митного оформлення порушниками надаються митні декларації, у яких відомості щодо кількості товарів «прикриття» завищуються, а товарів з високим рівнем оподаткування – знижуються. Порушниками митного законодавства останнім часом досить широко застосовуються схеми з використанням спеціалізованих складів в країнах імпорту та декількох ланцюгів перепродажу товару між іноземними суб'єктами або використання посередників. Головна направленість таких схем – формування пакету товаросупровідних документів з недостовірними даними щодо імпортних товарів та максимально ускладнити отримання інформації від уповноважених органів іноземних держав та міжнародних митних організацій відповідно до угод про взаємну адміністративну допомогу у проведенні перевірок законності зовнішньоекономічних операцій та розслідуванні порушень законодавства з питань державної митної справи. Запропоновані пропозиції на основі використання системи сигналів ПМП може ефективно використовуватись з метою вирішення низки завдань, що можуть поставати перед посадовими особами під час здійснення поглибленого аналізу зовнішньоекономічної діяльності.

В Україні значна частка економічної діяльності, зокрема в галузі придбання та подальшого продажу товарів здійснюється в «тіні», тобто поза межами офіційної економіки. Серед поширених схем тіньового імпорту в Україну, без сплати законодавчо передбачених обов'язкових платежів, є організація переміщення товарів через митний кордон держави із використанням міжнародних поштових відправлень та експрес-вантажів. Щодня на одних і тих же фізичних осіб (іноді навіть без їх відома) приходять посилки з товарами заявленою вартістю до 150 євро, які потім не стають предметами особистого користування, а, навпаки, без сплати жодних податків продаються різними способами (в тому числі й з використанням мережі Інтернет) через фізичних осіб-підприємців – платників еди-

ного податку. Окрім того, поштовий обіг активно використовується для здійснення контрабанди та порушення митних правил. В цьому контексті запропоновано інформаційно-технічні вимоги до реалізації механізму аналізу ризиків при митному контролі міжнародних поштових та експрес-відправлень.

Значної вагомості зазначене дослідження набуває в умовах необхідності розроблення та імплементації нових ризикоорієнтованих інструментів митного контролю з використанням митницями автоматизованої системи митного оформлення регіональних алгоритмів автоматизованого аналізу та оцінки ризиків за митними деклараціями. Такі інструменти передбачають використання митницями значного ресурсу для наповнення АСАУР з урахуванням регіональних особливостей виникнення та усунення загроз зовнішнього характеру. Важливими під час формування системи інтегрованого ризик-менеджменту є консультації ДФС з іншими органами виконавчої влади, які беруть участь у митному контролі (санітарно-епідеміологічному, ветеринарно-санітарному, фітосанітарному, екологічному та радіологічному контролі). Повноцінне впровадження сервісу «Єдине вікно», при якому документи подаватимуться лише митниці і в електронному вигляді та опрацьовуватимуться в автоматичному режимі з використанням єдиної з державними контрольними органами інформаційно-телекомунікаційної системи, дозволить визначити спільні для цих органів ризики та скоординувати зусилля щодо їх подолання. Створення єдиних баз даних з прикордонними (в рамках «інтегрованого управління кордонами»), правоохоронними та податковими органами дозволить передбачати найбільш критичні ризикові моменти при здійсненні зовнішньоекономічних операцій.

ДОДАТКИ

Додаток А

Основні вимоги щодо доопрацювання програмного забезпечення для можливості перегляду інформації про здійснення митних формальностей на основі аналізу попередньої інформації

1. Опис загальних вимог.

Існують два варіанти інформаційної взаємодії систем при передачі інформації про здійснення митних формальностей:

- з CTS до АСМО «Інспектор»;
- спочатку з CTS до ІСПС, потім з ІСПС до АСМО «Інспектор».

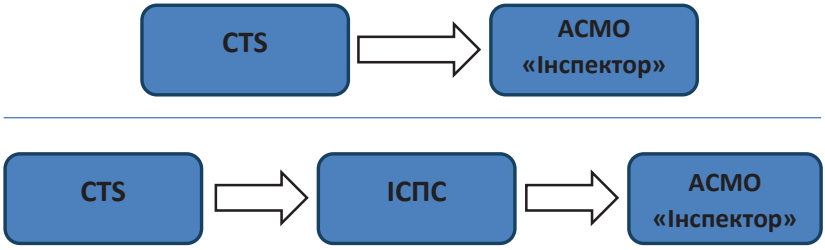


Рисунок А.1 – Схематичне представлення варіантів інформаційної взаємодії CTS, ІСПС та АСМО «Інспектор» щодо здійснення митних формальностей

Більш прийнятним вбачається технічна реалізація першого варіанту зважаючи на декілька об'єктивних факторів:

– інформація щодо результатів здійснення митних формальностей є досить специфічною, оскільки у разі виявлення відмінностей/порушень така інформація може бути використана недобросовісними суб'єктами господарювання (користувачами ІСПС) з метою пошуку та вироблення нових шляхів та способів можливих махінацій;

– інформація щодо результатів здійснення митних формальностей може містити додаткові вказівки та/або застереження щодо необхідності додаткових форм митного контролю, наприклад, на етапі митного оформлення товарів в митниці доставки і відображення такої інформації в ІСПС матиме негативний ефект з точки зору митного контролю.

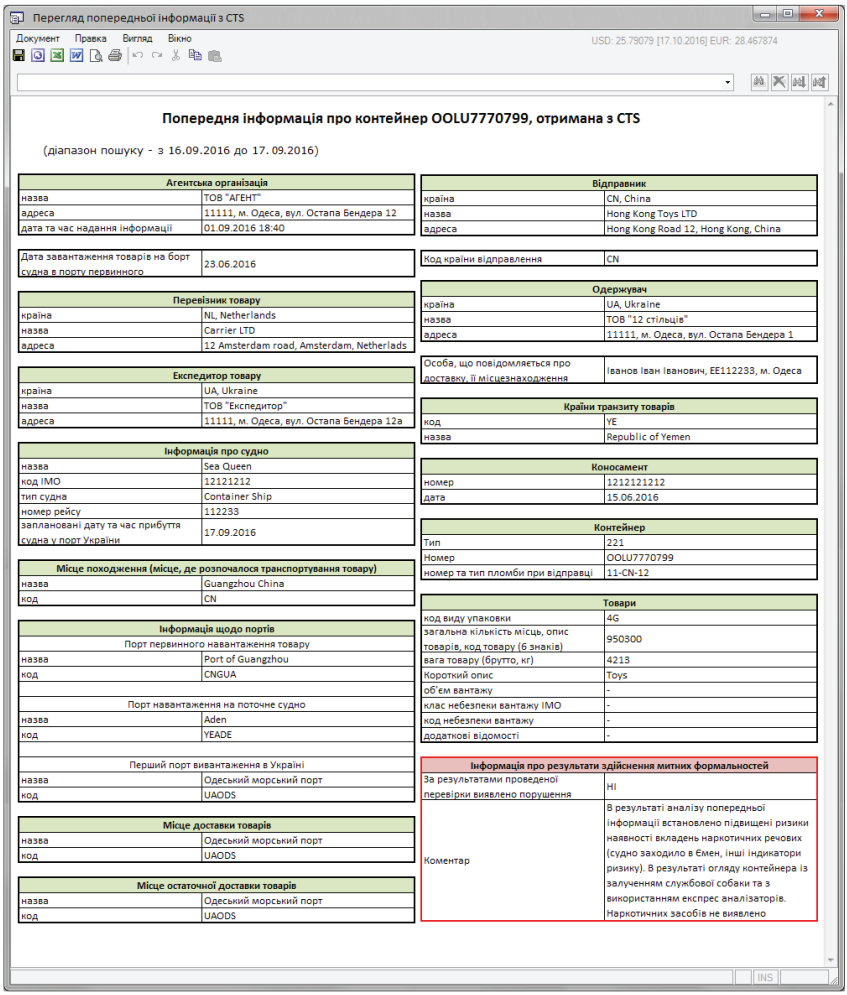
2. Набір даних.

Оскільки в CTS для фіксації результатів здійснення митних формальностей запроваджено досить обмежені можливості (чи виявлені порушення за результатами перевірки – ТАК/НІ, а також поле для коментарів/приміток), то доцільно передавати саме цю інформацію. Крім того, існує необхідність фіксації та відображення дати здійснення митних формальностей.

3. Можливий інтерфейс

Інтерфейс відображення результатів здійснення митних формальностей має бути простим та зрозумілим для кінцевого користувача, та залежить від обраного інтерфейсу для відображення в АСМО «Інспектор» попередньої інформації по товарах, які переміщуються у контейнерах. Оскільки інформація про результати здійснення митних формальностей є досить обмеженою функціональними можливостями CTS, то найкращим варіантом є відображення результатів одночасно з самою попередньою інформацією у одному вікні.

Приклад можливого інтерфейсу:



Перегляд попередньої інформації з CTS

Документ Правка Вигляд Вікно

USD: 25.79079 [17.10.2016] EUR: 28.467874

Попередня інформація про контейнер OOLU7770799, отримана з CTS

(діапазон пошуку - з 16.09.2016 до 17. 09.2016)

Агентська організація	
назва	ТОВ "АГЕНТ"
адреса	11111, м. Одеса, вул. Остапа Бендера 12
дата та час надання інформації	01.09.2016 18:40

Дата завантаження товарів на борт судна в порту первинного	23.06.2016

Перевізник товару	
країна	NL, Netherlands
назва	Carrier LTD
адреса	12 Amsterdam road, Amsterdam, Netherlads

Експедитор товару	
країна	UA, Ukraine
назва	ТОВ "Експедитор"
адреса	11111, м. Одеса, вул. Остапа Бендера 12а

Інформація про судно	
назва	Sea Queen
код IMO	12121212
тип судна	Container Ship
номер рейсу	112233
заплановані дату та час прибуття судна у порт України	17.09.2016

Місце походження (місце, де розпочалося транспортування товару)	
назва	Guangzhou China
код	CN

Інформація щодо портів	
Порт первинного навантаження товару	
назва	Port of Guangzhou
код	CNGUA
Порт навантаження на поточне судно	
назва	Aden
код	YEADE
Перший порт вивантаження в Україні	
назва	Одеський морський порт
код	UAODS

Місце доставки товарів	
назва	Одеський морський порт
код	UAODS

Місце остаточної доставки товарів	
назва	Одеський морський порт
код	UAODS

Відправник	
країна	CN, China
назва	Hong Kong Toys LTD
адреса	Hong Kong Road 12, Hong Kong, China

Код країни відправлення	CN

Одержувач	
країна	UA, Ukraine
назва	ТОВ "12 стільців"
адреса	11111, м. Одеса, вул. Остапа Бендера 1

Особа, що повідомляється про доставку, її місцезнаходження	Іванов Іван Іванович, ЕЕ112233, м. Одеса

Країни транзиту товарів	
код	YE
назва	Republic of Yemen

Коносамент	
номер	1212121212
дата	15.06.2016

Контейнер	
Тип	221
Номер	OOLU7770799
номер та тип пломби при відправці	11-CN-12

Товари	
код виду упаковки	4G
загальна кількість місць, опис товарів, код товару (6 знаків)	950300
вага товару (брутто, кг)	4213
Короткий опис	Toys
об'єм вантажу	-
клас небезпеки вантажу IMO	-
код небезпеки вантажу	-
додаткові відомості	-

Інформація про результати здійснення митних формальностей	
За результатами проведеної перевірки виявлено порушення	НІ
Коментар	В результаті аналізу попередньої інформації встановлено підвищені ризики наявності вкладень наркотичних речовин (судно заходило в Ємен, інші індикатори ризику). В результаті огляду контейнера із залученням службової собаки та з використанням експрес аналізаторів. Наркотичних засобів не виявлено

INS

Рисунок А.2 – Приклад можливого інтерфейсу для перегляду попередньої інформації про товари, а також відображення результатів здійснення митних формальностей

Наукове видання

СЕРІЯ «ПОДАТКОВА ТА МИТНА СПРАВА В УКРАЇНІ»

Управління митними ризиками: теорія та практика

Монографія

За загальною редакцією
І. В. Несторишена та В. А. Туржанського

Наукові редактори

І. В. Несторишен та В. А. Туржанський

ФОП Мельник А.А.

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.

Надруковано: ФОП Стрихар А. М.
м. Хмельницький, вул Чорновола, 37.
тел.: (96) 709-11-10

Підписано до друку 30.10.2018. Формат 60x84/16
Друк цифровий. Ум. друк. арк. 17,5. Тираж 300 прим.