

О. В. Комаров,
Головний державний інспектор,
Департамент митної справи Міністерства доходів і зборів України

МИТНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ТА ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ АДМІНІСТРУВАННЯ РИЗИКІВ У МИТНІЙ ГАЛУЗІ В КОНТЕКСТІ ГАРАНТУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ: УПРАВЛІНСЬКИЙ АСПЕКТ

О. Komarov,
Chief Inspector of Customs business Department of Ministry of Revenues and Duties of Ukraine

CUSTOMS REGULATION AND LEGAL PROVIDING OF THE RISK MANAGEMENT IN THE CUSTOMS AREA IN A CONTEXT OF STATE SECURITY GUARANTEEING: ADMINISTRATIVE ASPECT

Митне регулювання виступає одним з базових і фундаментальних напрямів у рамках управління в митній системі як елемент або підсистема державного управління в цілому, закладаючи правову основу для реалізації механізмів забезпечення державних інтересів та безпеки, зокрема управління кордонами та адміністрування ризиків у митній галузі, що вимагає відповідного правового забезпечення, приведенного у відповідність з міжнародними загальновизначеними нормами і стандартами.

У статті визначено та проаналізовано нормативно-правове забезпечення процесу управління ризиками в митній галузі за виокремленими рівнями митного регулювання, визначено шляхи вдосконалення механізмів управління ризиками та перспективні напрями подальшої інтеграції ризик-орієнтованого підходу в процесі здійснення управлінської діяльності.

Customs regulation is one of a basic and fundamental trends within customs system management, it is considered to be an element or a subsystem of the state administration indeed. It creates a legal basis for realization of the mechanisms of providing the government interests and security, to be exact, the borders administration and risk management in customs sphere which demand the corresponding legal providing in accordance to generally accepted international norms and standards.

The analysis of legal providing of the customs risk management process according to detailed levels of customs regulation has been performed in a given article, the means of improvement for the risk management mechanisms and perspective tendencies of further integration in a risk-oriented approach during the management activity accomplishment have been determined.

Ключові слова: ризик, адміністрування (управління) ризиків, система управління ризиками, митне регулювання, державне управління, державна безпека.

Key words: risk, risk management, risk management system, customs regulation, state administration, state security.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Управління ризиками є сьогодні не тільки актуальною проблемою, а й виступає істотним чинником підвищення надходжень до державного бюджету та забезпечення економічної безпеки держави через реалізацію фіскальної та правоохоронної функцій, а також побу-

дови ефективної управлінської вертикалі в галузі державної митної справи.

Реалізація державної митної політики, спрямованої на забезпечення митної безпеки та інтересів України, з урахуванням геополітичних, торгівельно-економічних та інтеграційних процесів, вимагає від органів доходів і

зборів здійснення державної митної справи на основі використання механізмів управління ризиками в цілях оперативного вжиття відповідних заходів реагування в рамках узгодженого процесу управління ризиками на стратегічному, тактичному та оперативному рівнях.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Попри наявність достатньо значної кількості досліджень щодо управління ризиками в митній галузі та забезпечення митної безпеки й інтересів, вагома частина з яких належить, зокрема Бережнюку І.Г., Бойко А.П., Булані В.В., Джумурат О.В., Кулик Г.Ю., Пашку П.В., Пісному П.Я., Терещенку С.С. та ін., окремої уваги потребують питання правового забезпечення управління ризиками та відповідного митного регулювання.

МЕТА СТАТТІ

Метою даної статті є визначення рівня правового забезпечення процесу управління ризиками в митній галузі та відповідного митного регулювання в цілях вдосконалення діяльності органів доходів і зборів з організації безпеки кордонів та впровадження й розвитку механізмів адміністрування ризиків у митній галузі.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Економічна безпека й її зовнішньоекономічна та митна складові, пов'язані з зовнішньоекономічною діяльністю, безумовно, виступають одним з найважливіших напрямів забезпечення державних інтересів і безпеки в процесі здійснення управлінської діяльності в публічному секторі. Така пріоритетність впливає, зокрема з Конституції України, згідно зі статтею 17 якої забезпечення економічної безпеки належить до найважливіших функцій держави.

Національна безпека, що забезпечується шляхом проведення вираженої державної політики відповідно до прийнятих в установленому порядку доктрин, концепцій, стратегій і програм у відповідних сферах, визначається Законом України "Про основи національної безпеки України" [18] як захищеність життяво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, за якої забезпечується сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних та потенційних загроз національним інтересам у визначених даним законом та інших сферах державного управління при виникненні негативних тенденцій до створення потенційних або реальних загроз національним інтересам.

Встановлюючи, що державна митна політика, яка є складовою частиною державної економічної політики, являє собою систему принципів та напрямів діяльності держави у сфері захисту митних інтересів, тобто національних інтересів України, забезпечення та реалізація яких досягається шляхом здійснення державної митної справи, та забезпечення митної безпеки України як стану захищеності митних інтересів України, регулювання зовнішньої торгівлі, захисту внутрішнього ринку, розвитку економіки України та її інтеграції до світової економіки, національне законодавство [3, 6] визначає основні засади внутрішньої і зовнішньої політики держави.

До засад внутрішньої політики, зокрема в економічній сфері, належить забезпечення конкурентоспроможності національної економіки, досягнення високих темпів її зростання; створення сприятливих умов для розвитку підприємництва, зменшення втручання держави в економічну діяльність суб'єктів господарювання, зниження тиску на бізнес з боку контролюючих органів; підвищення використання транзитного потенціалу держави і таке інше.

Реалізація основних засад внутрішньої політики неможлива у відриві від зовнішньополітичної діяльності, основними засадами якої визначено, зокрема забезпечення національних інтересів і безпеки України шляхом підтримки мирного і взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства за загально визнаними принципами і нормами міжнародного права, що відповідає прийнятим Україною на себе міжнародним зобов'язанням та основним завданням органів доходів і зборів при здійсненні ними державної митної справи.

Фундаментальним документом, який містить стандарти та практичні рекомендації в частині застосування сучасних митних процедур і методик, та є одним з найбільш значущих міжнародно-правових документів у рамках Всесвітньої митної організації (далі — ВМО) — провідного суб'єкта міжнародного митного регулювання, є переглянута Кіотська конвенція, що передбачає створення єдиних принципів митної політики, зокрема спрощення процедур торгівлі, одним з яких серед інших шести визначено управління ризиками.

Згідно з законом [19] Україна приєдналась до Міжнародної конвенції про спрощення і гармонізацію митних процедур у зміненій редакції з додатками, відповідно до положень статті 13 якої кожна Договірна Сторона повинна запровадити прийняті нею Стандарти правила Загального додатку, Спеціальних додатків та їхніх Розділів не пізніше, ніж через 36 місяців після набуття чинності такими Додатками або Розділами для такої Договірної Сторони.

Зазначеним Україна взяла на себе зобов'язання щодо практичного запровадження визначених конвенцією стандартів протягом трьох років з дня приєднання до неї, однак, фактично, через порушення порядку приєднання не отримала статусу Договірної Сторони. Міжнародна конвенція про спрощення та гармонізацію митних процедур від 18 травня 1973 року та Додатки I, II, III до Протоколу про внесення змін від 26 червня 1999 року до неї набрали чинності для України 15 вересня 2011 року, відповідно до закону [4].

Стандартними правилами Розділу 6 Загального додатку Кіотської конвенції визначено необхідність використання системи управління ризиками (далі — СУР) та методів аналізу ризиків при застосуванні митного контролю для визначення осіб, товарів, в тому числі транспортних засобів, що підлягають перевірці, та ступеня такої перевірки, а також прийняття стратегії для підтримки СУР, яка базується на системі засобів оцінки імовірності недотримання законодавства.

Міжнародно-правову основу в області застосування процедур управління ризиками, на ряду з Кіотською конвенцією, складають Рамкові стандарти безпеки і полегшення світової торгівлі (далі — Рамкові стандарти) [23], відповідно до положень яких митні адмініст-

рації повинні створити системи аналізу та управління ризиками (далі — САУР) для ідентифікації потенційно ризикових вантажів і автоматизувати цю систему, яка повинна включати механізм оцінки загроз, прийняття рішень і визначення прикладів кращої практики.

Розроблені ВМО з метою підвищення безпеки міжнародної торгівлі та одночасного сприяння її здійсненню, Рамкові стандарти базуються на чотирьох основних елементах і побудовані з урахуванням положень окремих раніше затверджених заходів і програм ВМО та країн-членів організації у сфері забезпечення безпеки і спрощення процедур міжнародної торгівлі.

Рамкові стандарти засновуються на двох взаємопов'язаних піларах (базових опорах) — співробітництві між митними адміністраціями та партнерстві між митними адміністраціями і бізнесом, кожен з яких передбачає наявність відповідного переліку з одинадцяти та шести консолідованих стандартів для забезпечення чіткості розуміння завдань та їх швидкої імplementації на міжнародному рівні.

Розвиваючи положення Кіотської конвенції та у своїй єдності з ними, Рамкові стандарти складають міжнародні основи митного регулювання, які покликані гармонізувати та спростити процедури митного адміністрування, ключовим елементом якого має бути визначено управління ризиками.

ВМО, яка відіграє провідну роль у галузі міжнародного митного регулювання, стандартизації та методичного забезпечення впровадження процесу управління ризиками в практику діяльності національних митних органів, розроблено ряд документів, спрямованих на розбудову та оптимізацію процесу управління ризиками в практиці діяльності митних адміністрацій та забезпечення реалізації положень Міжнародної конвенції Кіото в цілях досягнення спрощення та підвищення ефективності, до яких, зокрема, відносяться:

— Керівництва до глави 6 Генерального додатку Кіотської конвенції [1], які встановлюючи, що управління ризиком може сприяти державному сектору у визначенні найбільш ймовірних областей виникнення ризику та підтримці керівництва у прийнятті рішень з розміщення обмеженого обсягу ресурсів, розкривають її стандарти з позиції показових практичних рекомендацій із застосування управління ризиками митними адміністраціями в цілях досягнення спрощення та підвищення ефективності.

— Посібник з управління ризиками [22], який визначає термінологічний апарат у сфері застосування управління ризиками, митне/торгівельне співробітництво, приклади процесу митного контролю, заходи для реалізації управління ризиками в митних органах, зокрема процес управління ризиками, оцінка відповідності вимогам, підтримуюча інфраструктура тощо.

— Компендіум з управління ризиками в митних органах [21], розроблений в цілях визначення єдиної (спільної, загальної) методології з виявлення та усунення потенційних ризиків. Компендіум складається з двох окремих, але взаємопов'язаних томів, перший з яких встановлює організаційну структуру управління ризиками і містить опис процесу управління ризиками; другий — визначає питання, пов'язані з оцінкою, профілюванням і виявленням ризику, що забезпечують критерії се-

лективності для ідентифікації високо ризикових вантажів, осіб, перевезень.

Разом з тим, основоположною базою застосування управління ризиками всіма передовими митними службами світу сьогодні визнаний міжнародний стандарт AS/NZS ISO 31000:2009 (4360:1995, 4360:1999, 4360:2004) [20], який передбачає загальне керівництво з імplementації та реалізації ризик-менеджменту, що виражається через методологію семи чітко визначених циклічних кроків, які забезпечують прийняття кращих рішень, надаючи розуміння ризиків та їх впливу.

Комплексна робота в напрямі розбудови та впровадження в практику діяльності митних органів управління ризиками та подальшої реалізації зазначених положень Кіотської конвенції була розпочата в Україні 2005 року з затвердженням 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 [7], прийнятих на забезпечення виконання Угоди про партнерство та співробітництво між Україною та ЄС.

Концепцією [7], якою було закладено правову основу для практичної реалізації управління ризиками в митній галузі, встановлено основні поняття, зокрема ризик (виявлений та потенційний), аналіз, оцінка, керування ризиком, профіль та індикатори ризику тощо; визначено основні завдання, елементи системи аналізу та управління ризиками, першочергові завдання для досягнення результатів, а також принципи побудови САУР відповідно до рівнів управління митними органами, зокрема стратегічне, оперативне, тактичне керування:

— стратегічне керування — визначення сфер ризику з найбільш імовірною потенційною можливістю порушення законодавства України з питань митної справи та найбільшою шкодою у разі виникнення ризиків (тенденції, закономірності), а також розроблення і впровадження відповідних заходів для запобігання цим правопорушенням або їх мінімізації на рівні всієї митної служби;

— оперативне керування — визначення локальних сфер ризику з найбільш імовірною потенційною можливістю порушення законодавства України з питань митної справи і найбільшою шкодою у разі виникнення ризиків, характерних для окремих осіб, товарів і/або митних органів, у тому числі розподіл компетенції митних органів з прийняття рішень;

— тактичне керування — визначення сфер ризику, характерних для короткострокових ситуацій, конкретних осіб, партій товарів тощо.

З метою практичного застосування САУР у частині створення організаційно-правових засад розроблення, формалізації, тестування, упровадження та контролю ефективності профілів ризику, наказом Держмитслужби України [12] було прийнято відповідний Порядок, розроблений на виконання й відповідно до Концепції та Положення [7]. Наказом [12], зокрема, було розширено відповідний категорійний апарат, закладений наказом [7], встановлено відповідні супровідні класифікатори форм митного контролю, порушень, сфер ризику та ін., а також затверджено Положення про Експортну комісією із застосування САУР та Порядок взаємодії митних органів щодо розроблення профілів ризику.

Відповідно до стандартних правил 6.3 та 6.4 Кіотської конвенції, Концепції та Положення [7] й з метою впорядкування практичного застосування САУР під час здійснення митного контролю та митного оформлення наказом Держмитслужби України [8] було затверджено Порядок застосування автоматизованої САУР (далі — АСАУР) при митному контролі та митному оформленні товарів із застосуванням вантажної митної декларації (далі — ВМД), яким було визначено особливості дій посадових осіб митних органів під час застосування АСАУР, що імплементована до програмно-інформаційного комплексу "Інспектор-2006".

Стратегічний пріоритет щодо необхідності реалізації управління ризиками при здійсненні митних процедур знайшов своє подальше відображення у Програмі економічних реформ на 2010 — 2014 роки "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава" [5], якою визначено, що необхідними кроками на шляху побудови цілісної й всеосяжної законодавчої бази й гармонізації українського законодавства із законодавством ЄС є, зокрема гармонізація податкового, валютного, митно-тарифного, зовнішньоекономічного й цивільного законодавства в цілях спрощення, підвищення ефективності й прискорення процесу митного оформлення, у тому числі шляхом створення й застосування якісної СУР разом з ефективними процедурами перевірки після митного оформлення, а також імплементації Кіотської конвенції й здійснення подальшої модернізації митного законодавства на основі законодавства ЄС, зокрема EC Customs Blueprints.

Визначені Програмою економічних реформ [5] напрями гармонізації митного законодавства в частині вдосконалення митних процедур для полегшення торгівлі було покладено в основу подальшого відомчого регулювання, концептуальні засади якого, зокрема щодо застосування новітніх технологій інформаційного митного контролю на основі системи аналізу ризикових ситуацій, централізованого митного оформлення і широкого впровадження пост-аудит контролю, було визначено Концепцією реформування діяльності митної служби України "Обличчям до людей" [2].

Концепцією [2], зокрема встановлювалось, що зміни у зовнішньому середовищі та актуальні завдання на порядок денному держави роблять необхідною концентрацію митної служби на адмініструванні міжнародної торгівлі з метою сприяння зростанню і розвитку національної економіки, зміщують акценти в її діяльності в бік посилення економіко-регуляторної та інформаційної складових, а також ставлять низку завдань невідкладного реформування, виконання яких має вивести митну службу на новий рівень якості надання послуг суспільству і бізнесу з одночасним неухильним гарантуванням митних інтересів держави.

Зазначеним була визначена необхідність орієнтації митної політики та її стратегічних напрямів відповідно до визначених пріоритетів державного управління в митній галузі, в результаті наказами Держмитслужби України затверджено Порядок застосування АСАУР при митному контролі та митному оформленні товарів із застосуванням ВМД [10] та Порядок розроблення профілів ризику [14], спрямовані на забезпечення впорядкування практичного застосування САУР, закладе-

ного та в подальшому переглянутого Держмитслужбою України наказами [8, 12] та [9, 13] відповідно.

Подальше відомче регулювання застосування управління ризиками в митній галузі було забезпечене законодавчим закріпленням з прийняттям Митного кодексу України (далі — Кодекс) [3], яким визначено засади здійснення державної митної справи, зокрема в частині запобігання та протидії контрабанді, боротьби з порушеннями митних правил, організації і забезпеченню діяльності органів доходів і зборів та інші заходів, спрямованих на реалізацію державної митної політики у сфері державної митної справи.

Положення глави 52 Кодексу визначаючи зміст управління та аналізу ризиків, встановлюють відповідні цілі застосування СУР органами доходів і зборів 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, а саме:

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.

Визначені основні завдання, що виконуються органами доходів і зборів при здійсненні державної митної справи, конкретизуються в частині їх діяльності з оцінки та управління ризиками та полягають у:

1) формуванні інформаційної бази даних СУР органів доходів і зборів;

2) аналізі, виявленні та оцінці 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;

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) розробленні і реалізації 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) аналізі результатів та коригуванні 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 СУР.

Центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову і митну політику, забезпечуючи безпосереднє керівництво здійсненням державної митної справи, визначає порядок здійснення аналізу та оцінки, розроблення і реалізації заходів з управління ризиками, здійснюючи відомче регулювання відповідно до визначених на міжнародному та національному рівнях засад.

Відповідно до ч. 2 ст. 363 Кодексу наказом Міністерства фінансів України [11] як центральним органом виконавчої влади, що забезпечував реалізацію державної політики у сфері державної митної справи до утворення Міндоходів та внесення відповідних змін до Кодексу, затверджено Порядок здійснення аналізу та оцінки, розроблення і реалізації заходів з управління ризиками.

Встановлюючи єдиний підхід до здійснення аналізу та оцінки, розроблення і реалізації заходів з управління ризиками, все ще чинний Порядок [11] визначає відповідний категорійний апарат, розкриває зміст інструментів з управління ризиками та встановлює, що управління ризиками в митних органах здійснюється на стратегічному, тактичному та оперативному рівнях:

1) на стратегічному рівні Держмитслужба України за результатами аналізу, виявлення та оцінки ризиків визначає пріоритетні напрями реалізації заходів з управління ризиками та затверджує Реєстр ризиків;

2) на тактичному рівні митні органи за результатами аналізу, виявлення та оцінки ризиків та відповідно до Реєстру ризиків розробляють заходи з управління ризиками, для чого використовуються відповідні інструменти:

а) індикатори ризику;

б) профілі ризику;

в) орієнтування;

г) методичні рекомендації щодо роботи посадових осіб митних органів з аналізу, виявлення та оцінки ризиків за певними напрямками контролю під час митного контролю та оформлення;

д) випадковий відбір;

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

є) визначення областей ризику;

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

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

3) на оперативному рівні митні органи застосовують визначені 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.

Результатом діяльності з реалізації управління ризиками на стратегічному рівні стало розроблення, на основі визначених пріоритетних напрямів розробки та реалізації заходів з управління ризиками, Департамен-

том митного аудиту, аналізу та управління ризиками Держмитслужби України проекту Реєстру ризиків.

Слідуючи основним положенням Кіотської конвенції та відповідно до Рамкових стандартів щодо використання попередньої інформації, наказом Держмитслужби України [16] затверджено Концепцію інтегрування систем оуворюючих компонентів технічних та спеціальних засобів митного контролю з автоматизованою системою митного оформлення Держмитслужби України.

Реалізацію визначених Держмитслужбою України стратегічних напрямів державної митної політики за рахунок інтеграції ризик-орієнтованого підходу було продовжено Міндоходів як її правонаступником — головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з питань: забезпечення формування та реалізації єдиної державної податкової, державної митної політики, державної політики у сфері боротьби з правопорушеннями при застосуванні податкового та митного законодавства.

Міндоходів згідно з Положенням про нього [17] проводить аналіз та здійснює управління ризиками з метою визначення форм та обсягів митного та податкового контролю відповідно до покладених на нього завдань, основним з яких визначено забезпечення формування єдиної державної податкової, державної митної політики в частині адміністрування податків і зборів, митних платежів та реалізація єдиної державної податкової, державної митної політики, а також боротьба з правопорушеннями під час застосування податкового та митного законодавства, здійснення в межах своїх повноважень контролю за надходженням до бюджетів та державних цільових фондів податків і зборів та інших платежів.

З метою підвищення ефективності адміністрування податків, зборів, митних платежів та єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування (далі — єдиний внесок), надання послуг громадянам і бізнесу та, як результат, забезпечення наповнення доходної частини бюджету, створення умов для розвитку підприємництва та міжнародної торгівлі, Кабінетом Міністрів України [15] затверджено Стратегічний план розвитку Міндоходів на 2013 — 2018 роки, який визначає базові принципи, стратегічні напрями, цілі та завдання його розвитку, виконання яких забезпечить реалізацію державної політики у податковій та митній сфері з урахуванням сучасних тенденцій та особливостей розвитку України у перспективі до 2018 року.

У рамках здійснення контролю за повнотою сплати податків, зборів, митних платежів та єдиного внеску відповідно до Стратегічного плану передбачається посилення функції оцінки та управління ризиками як основи контролю за повнотою сплати податків, зборів та митних платежів, що передбачає:

— розроблення методик роботи з платниками податків різних категорій ризиків;

— створення системи контролю на всіх етапах переміщення товарів на території України;

— впровадження проактивного адміністрування податків.

Перспективність та актуальність даного напрямку діяльності закріплено у довгостроковій перспективі реалізації заходів щодо розвитку СУР у сфері митного

контролю в рамках підвищення ефективності процедур митного контролю протягом всього періоду реалізації Плану заходів щодо виконання Стратегічного плану розвитку, що передбачає:

- удосконалення системи електронного декларування товарів;
- спрощення митних процедур для сумлінних платників;
- впровадження концепції "єдиного вікна" під час митного контролю та оформлення товарів;
- впровадження системи попереднього інформування територіальних органів Міндоходів перевізниками про переміщення вантажів;
- забезпечення автоматизованого оперативного обміну інформацією з митними службами іноземних держав;
- розвиток митного пост-аудиту в рамках проведення Міндоходів перевірок;
- розвиток системи управління ризиками у сфері митного контролю.

План заходів у довгостроковій перспективі реалізації передбачає посилення централізованої аналітичної функції за рахунок:

- проведення аналізу та опрацювання оперативної інформації про податкові та митні ризики, характерні для певних регіонів;
- удосконалення системи запобігання виникненню ризиків несплати податків та зборів;
- комплексної автоматизації процесів управління ризиками, що пов'язані з платниками податків, зборів та митних платежів.

Обумовлена зазначеним градація рівнів митного регулювання, зокрема в частині управління ризиками, передбачає його поділ за ступенем владно-організаційного впливу й відповідної ієрархії актів його вираження (закріплення, формалізації) на:

- 1) міжнародний (наднаціональний), що, в першу чергу, реалізуються в рамках діяльності ВМО: міжнародні угоди, стандарти тощо;
- 2) національний, в рамках якого забезпечується, зокрема уніфікація та імплементація міжнародних норм і стандартів:
 - центральний (законодавчий): законодавчі акти, акти Кабінету Міністрів України та Президента України;
 - відомчий (підзаконний): накази Міндоходів, чинні накази Міністерства фінансів України та Держмитслужби України;
 - регіональний (операційний).

ВИСНОВКИ З ДАНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК У ДАНОМУ НАПРЯМКУ

На сьогодні залишаються чинними акти, видані Держмитслужбою України, якими визначено ключові положення щодо реалізації методів управління ризиками при здійсненні митного контролю та митного оформлення, які не відповідають сучасній організації забезпечення та реалізації державної митної справи, у зв'язку з чим постає необхідність підготовки та затвердження пакету відповідних підзаконних нормативно-правових актів.

Згідно з Планом діяльності Міндоходів з підготовки проектів регуляторних актів у сфері господарської діяльності на 2014 рік, на виконання вимог ч. 2 ст. 363 Кодексу, передбачена підготовка Проекту наказу Міндоходів "Про затвердження Порядку здійснення аналізу та оцінки ризиків, розроблення та реалізації заходів з управління ризиками для визначення форм та обсягів митного контролю", який, очевидно, сприятиме поглибленню інтеграції ризик-орієнтованого підходу у діяльність Міндоходів та його органів.

У зв'язку з зазначеним підготовка нормативно-правового забезпечення має супроводжуватись ґрунтовним науковим пізнанням з урахуванням сучасних реалій та визначених пріоритетів державного управління в митній галузі, що є перспективою подальших розвідок у даному напрямі, зокрема в частині переосмислення основних категорій, що визначають зміст управління ризиками, з урахуванням запропонованих нами положень:

Ризик — імовірність порушення норм митного, а також норм відповідних галузей національного та міжнародного законодавства, які регулюють пов'язані з митними правовідносинами, а також порушення нормальних умов функціонування органів доходів і зборів, що створює небезпеки стабільності, надійності та ефективності функціонування державних і суспільних інститутів й інституцій.

Нереалізований ризик — ризик, який хоч й існує, але наслідки якого ще не знайшли свого об'єктивного вираження, або ризик, який є латентним.

Реалізований ризик — ризик, наслідки якого знайшли своє вираження в об'єктивній дійсності та породили виникнення небезпек.

Ситуація ризику — обумовлена причинами і факторами ризику подія, що може призвести до негативних наслідків для державних і суспільних інститутів й інституцій у разі відсутності адекватної ступеню небезпек реакції на неї.

Аналіз ризиків — процес систематизованого та систематичного оброблення акумульованої з усіх доступних джерел інформації щодо ризиків (областей ризику), який супроводжується кількісною та якісною оцінкою їх параметрів.

Небезпеки — шкідливий деструктивний вплив наслідків, пов'язаних з реалізацією, всупереч волі суб'єкта управління, ризику для стабільності, надійності та ефективності функціонування державних і суспільних інститутів та інституцій.

Література:

1. Керівництва до глави 6 Генерального додатку Кіотської конвенції. Митний контроль. — Всесвітня митна організація, 2000 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.wcoomd.org>
2. Концепція реформування діяльності митної служби України "Обличчям до людей" [Електронний ресурс]: рішення [затверджено рішенням колегії Держмитслужби України від 29.10.2010]. — Режим доступу: <http://do.gendocs.ru/docs/index-27596.html>
3. Митний кодекс України [Електронний ресурс]: закон України [прийнято Верховною Радою України 13.03.2012 № 4495-VI]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4495-17>

4. Про внесення змін до Закону України "Про приєднання України до Протоколу про внесення змін до Міжнародної конвенції про спрощення та гармонізацію митних процедур [Електронний ресурс]: закон України [прийнято Верховною Радою України 15.02.2011 № 3018-VI]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3018-17>

5. Програма економічних реформ на 2010 — 2014 роки "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава" [Електронний ресурс]: указ [видано Президентом України 02.06.2010]. — Режим доступу: <http://municipal.gov.ua/articles/show/article/54>

6. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики [Електронний ресурс]: закон України [прийнято Верховною Радою України 01.07.2010 № 2411-VI]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2411-17>

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

8. Про затвердження Порядку застосування автоматизованої системи аналізу та управління ризиками під час митного контролю та митного оформлення товарів із застосуванням вантажної митної декларації та внесення змін до деяких наказів Держмитслужби України [Електронний ресурс]: наказ [видано Держмитслужбою України 30.03.2007 № 275]. — Режим доступу: http://uazakon.com/documents/date_3x/pg_gmwywu/index.htm

9. Про затвердження Порядку застосування автоматизованої системи аналізу та управління ризиками під час митного контролю та митного оформлення товарів із застосуванням вантажної митної декларації [Електронний ресурс]: наказ [видано Держмитслужбою України 14.08.2009 № 756]. — Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?code=v0756342-09>

10. Про затвердження Порядку застосування автоматизованої системи аналізу та управління ризиками під час митного контролю та митного оформлення товарів із застосуванням вантажної митної декларації [Електронний ресурс]: наказ [видано Держмитслужбою України 13.12.2010 N 1467]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0180-11>

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

12. Про затвердження Порядку розроблення профілів ризику, Порядку взаємодії структурних підрозділів Держмитслужби України, митних органів із Департаментом аналізу ризиків та аудиту при підготовці та опрацюванні пропозицій щодо розроблення профілів ризику та Положення про Експертну комісію із застосуванням аналізу та управління ризиками [Електронний

ресурс]: наказ [видано Держмитслужбою України 16.08.2006 № 694]. — Режим доступу: <http://qdpro.com.ua/export/document/24405>

13. Про затвердження Порядку розроблення профілів ризику [Електронний ресурс]: наказ [видано Держмитслужбою України 14.08.2009 № 753]. — Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MK090907.html

14. Про затвердження Порядку розроблення профілів ризику [Електронний ресурс]: наказ [видано Держмитслужбою України 22.12.2010 № 1514]. — Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?code=v1514-342-10>

15. Про затвердження Стратегічного плану розвитку Міністерства доходів і зборів на 2013—2018 роки [Електронний ресурс]: розпорядження [видано Кабінетом Міністрів України 23.10.2013 № 869-р]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/869-2013-p>

16. Про Концепцію інтегрування системоутворюючих компонентів технічних та спеціальних засобів митного контролю з автоматизованою системою митного оформлення Держмитслужби України [Електронний ресурс]: наказ [видано Держмитслужбою України 28.04.2012 № 191]. — Режим доступу: <http://minrd.gov.ua/baneryi/mitne-oformlennya/subektamzed/elektronna-mitnitsya/62601.html>

17. Про Міністерство доходів і зборів України [Електронний ресурс]: указ [видано Президентом України 18.03.2013 № 141/2013]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/141/2013>

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

19. Про приєднання України до Міжнародної конвенції про спрощення і гармонізацію митних процедур у зміненій редакції згідно з Додатком I до Протоколу про внесення змін до Міжнародної конвенції про спрощення та гармонізацію митних процедур [Електронний ресурс]: закон України [прийнято Верховною Радою України 05.10.2006 № 227-V]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/227-16>

20. Joint Technical Committee OB-007 (2009), AS/NZS ISO 31000:2009: Risk management — Principles and guidelines.

21. Customs Risk Management Compendium [Електронний ресурс]. — World Customs Organization. — Режим доступу: <http://www.wcoomd.org>

22. Risk Management guide, 2003 [Електронний ресурс]. — World Customs Organization. — Режим доступу: <http://www.wcoomd.org>

23. SAFE Framework of Standards to secure and facilitate global trade, 2005 [Електронний ресурс]. — World Customs Organization. — Режим доступу: www.wcoomd.org

References:

1. WCO (2000), International Convention on the Simplification and Harmonization of Customs Procedures (Revised Kyoto Convention). General Annex, Chapter 6, Guidelines on Customs Controls.

2. State Customs Service of Ukraine (2010), "The Board decision of the State Customs Service of Ukraine "The Concept of reformation of activity of the customs service of Ukraine "Face to People", available at: <http://do.gendocs.ru/docs/index-27596.html> (Accessed 10 January 2014).
3. The Verkhovna Rada of Ukraine (2012), The Law of Ukraine "The Customs Code of Ukraine", available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4495-17> (Accessed 10 January 2014).
4. The Verkhovna Rada of Ukraine (2011), The Law of Ukraine "On making alteration to the Law of Ukraine "On joining of Ukraine to the Revised International Convention on the Simplification and Harmonization of Customs Procedures", available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3018-17> (Accessed 10 January 2014).
5. The President of Ukraine (2010) "The Decree of the President of Ukraine "The Program of economic reforms on 2010—2014 "Wealthy society, competitive economy, effective state", available at: <http://municipal.gov.ua/articles/show/article/54> (Accessed 10 January 2014).
6. The Verkhovna Rada of Ukraine (2010), The Law of Ukraine "On principles of domestic and external policy", available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2411-17> (Accessed 10 January 2014).
7. State Customs Service of Ukraine (2005), "The order of the State Customs Service of Ukraine "On approval of the Concept of creation, introduction and development of the risk management system and the Regulations about the analysis system and selection of risks factors during determining separate forms of customs control", available at: <http://zakon.nau.ua/doc/?code=v0435342-05> (Accessed 10 January 2014).
8. State Customs Service of Ukraine (2007), "The order of the State Customs Service of Ukraine "On approval of the Procedure for application of automated risk management system during customs control and clearance with cargo bill of entry use and making alteration to some orders of the State Customs Service of Ukraine", available at: http://uazakon.com/documents/date_3x/pg_gmwywu/index.htm (Accessed 10 January 2014).
9. State Customs Service of Ukraine (2009), "The order of the State Customs Service of Ukraine "On approval of the Procedure for application of automated risk management system during customs control and clearance with cargo bill of entry use", available at: <http://zakon.nau.ua/doc/?code=v0756342-09> (Accessed 10 January 2014).
10. The State Customs Service of Ukraine (2010), "The order of the State Customs Service of Ukraine "On approval of the Procedure for application of automated risk management system during customs control and clearance with cargo bill of entry use", available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0180-11> (Accessed 10 January 2014).
11. Ministry of Finance of Ukraine (2012), "The order of the Ministry of Finance of Ukraine "On approval of the Procedure of performing the analysis and assessment of risks, development and realization of the measures concerning risk management in the Customs Service of Ukraine", available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0882-12> (Accessed 10 January 2014).
12. State Customs Service of Ukraine (2006), "The order of the State Customs Service of Ukraine "On approval of the Procedure development of risk profiles, Procedure of cooperation of structure departments of the State Customs Service of Ukraine, customs authorities with the Department of risks analysis and audit during the preparation and processing the propositions concerning development of the risk profiles and the Statute about Expert commission with analysis and administration risks application", available at: <http://qdpro.com.ua/export/document/24405> (Accessed 10 January 2014).
13. State Customs Service of Ukraine (2009), "The order of the State Customs Service of Ukraine "On approval of the Procedure development of risk profiles", available at: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MK090907.html (Accessed 10 January 2014).
14. State Customs Service of Ukraine (2010), "The order of the State Customs Service of Ukraine "On approval of the Procedure development of risk profiles", available at: <http://zakon.nau.ua/doc/?code=v15143-42-10> (Accessed 10 January 2014).
15. Cabinet of Ministers of Ukraine (2013), "Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine "On approval the Strategic development plan of the Ministry of Revenues and Duties of Ukraine 2013—2018", available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/869-2013-p> (Accessed 10 January 2014).
16. State Customs Service of Ukraine (2012), "The order of the State Customs Service of Ukraine "On the Integration Concept of the constitutive components of technical and special means of the custom control with automated customs clearance system of the State Customs Service of Ukraine", available at: <http://minrd.gov.ua/baneryi/mitne-oformlennya/subektamzed/elektronna-mitnitsya/> (Accessed 10 January 2014).
17. The President of Ukraine (2013), "The Decree of the President of Ukraine "On Ministry of Revenues and Duties of Ukraine", available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/141/2013> (Accessed 10 January 2014).
18. The Verkhovna Rada of Ukraine (2003), The Law of Ukraine "On fundamentals of national security of Ukraine", available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/964-15> (Accessed 10 January 2014).
19. The Verkhovna Rada of Ukraine (2006), The Law of Ukraine "On joining of Ukraine to the Revised International Convention on the Simplification and Harmonization of Customs procedures (Revised Kyoto Convention in accordance to Annex I of the Protocol of Amendment)", available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/227-16> (Accessed 10 January 2014).
20. Joint Technical Committee OB-007 (2009), AS/NZS ISO 31000:2009: Risk management — Principles and guidelines.
21. WCO Customs Risk Management Compendium, available at: <http://www.wcoomd.org/en/topics/enforcement-and-compliance/instruments-and-tools/rmc.aspx> (Accessed 10 January 2014).
22. WCO (2003), Risk Management guide, available at: <http://www.wcoomd.org> (Accessed 10 January 2014).
23. WCO (2006), SAFE Framework of Standards to secure and facilitate global trade, available at: www.wcoomd.org (Accessed 10 January 2014).

Стаття надійшла до редакції 09.02.2014 р.