

О. В. Комаров, кандидат наук
з державного управління
Університету митної справи та фінансів

УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ ЯК СУЧАСНИЙ МЕТОД ОРГАНІЗАЦІЇ МИТНОГО КОНТРОЛЮ

Стаття присвячена питанням удосконалення технологій митного контролю та впровадження сучасних принципів організації митної справи на основі управління ризиками. Обґрунтовано, що сучасні високоточні методи аналізу, оцінки й управління ризиками забезпечують митні органи найбільш дієвим інструментарієм реалізації свого мандату, а організація митної справи, заснована на управлінні ризиками, дає змогу оптимально використовувати ресурси митних органів.

Ключові слова: митні ризики, система управління ризиками, спрощення митних процедур, організація митного контролю, митне адміністрування.

O. V. Komarov. Risk management as the modern method of customs control

Risk management is the progressive approach in the theory and practice of management of organizations. Like any other organization, customs should manage the risks and, above all, the risks arising due to carry out of international trade and cross-border movements of goods and cargoes. This is critical important, since the customs administrations that don't manage risks that they faced are a priori risky and therefore cannot provide an appropriate level of safety and security.

Changing of the philosophy and procedures of customs control involves changing the way to exercise by customs authorities their mandate. Traditionally, control over 100 percent of cross-border movements is mistakenly considered the only way to ensure compliance with customs law. However, risk management and, consequently, selective checks provide a much more effective approach. The key issue is standardization and automatization of customs procedures.

At the same time, foreign economic entities and customs authorities aspire to the most effective ways of doing business and customs administration, respectively, where the first are guided by commercial interests, and second one – administrative imperatives. Simultaneously, both obey by the legislative framework and requirements. The application of risk management methods ensures a well-balance between so, at first glance, counter positions.

Key words: risk management system, customs control, simplification of customs procedures, trade facilitation, security and safety.

Постановка проблеми. Традиційні процедури включають фізичний контроль за переміщенням товарів і транспортних засобів через митний кордон, що здійснюється у формі перевірок документів і фізичного огляду з метою виявлення контрабанди та порушення митних правил. Такий контроль становить одну з форм управління ризиками, втім, не завжди ефективно. Тому зі збільшенням складності, швидкості й обсягу міжнародної торгівлі змінюються і принципи організації митного контролю.

Динамічність відповідних процесів зумовлює постійну актуальність проблеми забезпечення ефективності технологій митного контролю та способів реалізації митницею свого мандату. Організація митної справи, заснована на управлінні ризиками, є одним із головних глобальних досягнень технологій митного контролю та набуває дедалі більшої ваги у світовій практиці. Пасивному ставленню до ризику приходять на зміну активні цілеспрямовані методи аналізу й управління ризиками у митному контролі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання організації митного контролю й управління митними ризиками стали предметом наукових пошуків і розвідок таких авто-

© **О. В. Комаров, 2018**

ритетних дослідників і практиків в галузі митної справи, як І.Г. Бережнюк, О.П. Борисенко, А.І. Брендак, В.В. Булана, Д. Віддоусон, А.Д. Войцешук, Л. Геллерт, С.С. Демченко, Л.М. Івашова, Г.Ю. Кулик, Ю.Д. Кунев, І.В. Несторишен, К. Мікурія, П.В. Пашко, П.Я. Пісний, М.М. Разумей, С.С. Терещенко, В.А. Туржанський та ін.

Мета статті – обґрунтування механізмів удосконалення технологій митного контролю та впровадження сучасних принципів організації митної справи на основі управління ризиками.

Виклад основного матеріалу. В останні десятиліття відбулися і продовжують набирати оберти значні глобальні зміни, пов'язані з більшою доступністю і відкритістю світових ринків, збільшенням складності, швидкості й обсягу міжнародної торгівлі, а також стрімким розвитком інформаційних технологій і комунікацій, що революціонізували світову комерційну практику. Митниця та способи реалізації нею свого мандату відіграють ключову роль у забезпеченні відповідних процесів.

Так, одним із завдань, що вирішуються в рамках управління в митній системі як елемента або підсистеми державного управління в цілому, є управління ризиками. Ця задача не є ізольованою, відокремленою від більшості інших функцій менеджменту. Постійна робота з попередження та мінімізації ризиків є невід'ємною складовою частиною ефективного функціонування будь-якої організації. Ризик-менеджмент виступає відносно новим, сучасним і прогресивним напрямом у теорії та практиці управління організаціями.

У загальному вигляді управління може розглядатися як функція системи, орієнтована на її адаптацію під мінливі умови зовнішнього середовища та досягнення визначених цілей організації з урахуванням відповідних факторів ризику. Як процес цілеспрямованого впливу керуючого суб'єкта управління на керований і підконтрольний об'єкт, управління можливе лише за наявності чотирьох складників: об'єкта, суб'єкта, цілі управління 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 застосовуватися практично до будь-якої ситуації, пов'язаної з ухваленням 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 і їх впливу [9].

Управління ризиками визначається як базисний принцип сучасних методів митного контролю, що забезпечує можливість оптимальним чином використовувати митні ресурси, не зменшуючи дієвості митного контролю, а також звільняє більшість учасників зовнішньоторговельної діяльності від надмірних бюрократичних формальностей [6]. Як і будь-яка інша організація, митниця має управляти ризиками і насамперед ризиками, пов'язаними з провадженням зовнішньоекономічної діяльності.

Практичне управління ризиками має допомагати особам, які приймають рішення, робити усвідомлений вибір і 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 в управлінні ризиками завжди існує можливість виникнення несприятливих ситуацій.

Спираючись на свої знання, досвід та отримуваним з різних джерел інформацію, митниці завжди застосовували процедури, спрямовані на виявлення протиправних дій, та прагнули тим самим знизити свої ризики [10]. Неналежне врахування митних загроз призводить до негативних наслідків у вигляді незабезпечення національних митних інтересів і безпеки держави. Тому пасивному ставленню до ризику приходять на зміну активні цілеспрямовані методи аналізу й управління ризиками у митному контролі.

Управління ризиками має входити як невід'ємна частина до всіх організаційних процесів, у т. ч. до стратегічного планування, і має допомагати особам, які приймають рішення, робити усвідомлений вибір, визначати пріоритетність дій і виділяти серед альтернативних варіантів адекватні й ефективні заходи з мінімізації ризику. Таким чином, ключовою для розвитку системи управління ризиками є зміна стереотипів вузького сприйняття системи посадовими особами митних органів, у т. ч. керівництвом [2].

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

Такий підхід дозволяє зосередити ресурси митниці на найбільш чутливих і вразливих областях ризику, тим самим зменшивши транзакційні витрати прозорого бізнесу, та посилити торговельний потенціал України, а також пришвидшити пропуск через митний кордон шляхом спрощення і гармонізації митних процедур безпосередньо на кордоні, обмеживши їх мінімумом, необхідним для забезпечення додержання вимог законодавства та гарантування національних митних інтересів і безпеки.

Управління ризиками є ключовим елементом у досягненні поставлених цілей і завдань, насамперед 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 виправданим. Відповідно, необхідні критерії для прийняття рішення про те, що становить прийнятний або неприйнятний рівень ризику.

Кожній митній адміністрації слід виробити власну політику ризик-менеджменту з урахуванням своїх стратегічних цілей, завдань і відповідних планів [5]. Декларація загальних намірів і керівних принципів діяльності з управління ризиками становить політику ризик-менеджменту, яка, вочевидь, має бути невід'ємною частиною державної митної політики, спрямованої на захист митних інтересів і безпеки держави водночас зі спрощенням умов провадження зовнішньоекономічної діяльності.

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 і приватним сектором, партнерство з яким забезпечить перші достатні знання комерційних операцій і сприятиме фокусуванню на операціях із 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 й оцінки ризиків, розроблення та практичної реалізації заходів, спрямованих на мінімізацію ризиків, оцінки ефективності та контролю застосування цих заходів. Під ризиком розуміється ймовірність недотримання вимог законодавства України з питань державної митної справи. Діяльність органів доходів і зборів з оцінки й управління ризиками полягає у виконанні таких завдань:

- 1) формування інформаційної бази даних системи управління ризиками органів доходів і зборів;
- 2) аналізу, виявлення й оцінки ризиків, у т. ч. 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 і можливої шкоди у разі їх проявлення;
- 3) розроблення і реалізації практичних заходів з управління ризиками з урахуванням:
 - а) результатів аналізу й оцінки ризиків;
 - б) результатів аналізу необхідних ресурсів та очікуваних результатів реалізації запланованих заходів;
 - 4) аналіз результатів і коригування вжитих заходів з управління ризиками, що включає:
 - а) здійснення контролю за практичною реалізацією заходів;
 - б) збір, оброблення й аналіз інформації про результати вжитих заходів з метою їх коригування та вдосконалення системи управління ризиками [4].

Отже, 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 і поширення кращих методик у вітчизняній практиці [3]. Водночас із динамічним розвитком технологій митного контролю ускладнюються також і схеми вчинення митних правопорушень і навпаки, оскільки ці процеси є взаємопов'язаними [8].

Вже недостатньо управляти ризиками на рівні окремого напрямку роботи. Цілісний підхід до управління ризиками потребує постійної оцінки потенційних ризиків для управління на всіх рівнях і 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 [5].

Саме тому, визначаючи заходи та застосування митного контролю, митні адміністрації використовують системи управління ризиками. Митні адміністрації застосовують метод аналізу ризиків для визначення осіб і товарів, у т. ч. транспортних засобів, що підлягають перевірці, та ступеня такої перевірки. Для підтримки системи управління ризиками митна адміністрація приймає стратегію, яка базується на системі засобів оцінки імовірності недотримання законодавства [7].

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, 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 [2].

Як суб'єкти зовнішньоекономічної діяльності, так і митниця прагнуть до найбільш економічно ефективних способів ведення бізнесу та митного адміністрування відповідно, де перші керуються комерційними інтересами, а митні адміністрації – адміністративними імперативами. Водночас як перші, так і другі насамперед обмежені законодавчими рамками. Застосування методів управління ризиками забезпечує досягнення виваженого балансу між цими, на перший погляд, контраверсійними позиціями.

Отже, за належної організації функції сприяння міжнародній торгівлі та контролю за її здійсненням не перебувають у конфлікті, а значні переваги від спрощення умов зовнішньоекономічної діяльності можуть бути досягнуті без зменшення ефективності митного контролю, адже пріоритетом кожної митної адміністрації має бути не лише виявлення митних порушень,

а й зведення адміністративного втручання до мінімуму за рахунок впровадження сучасних методів і технологій митного контролю (рис. 1).

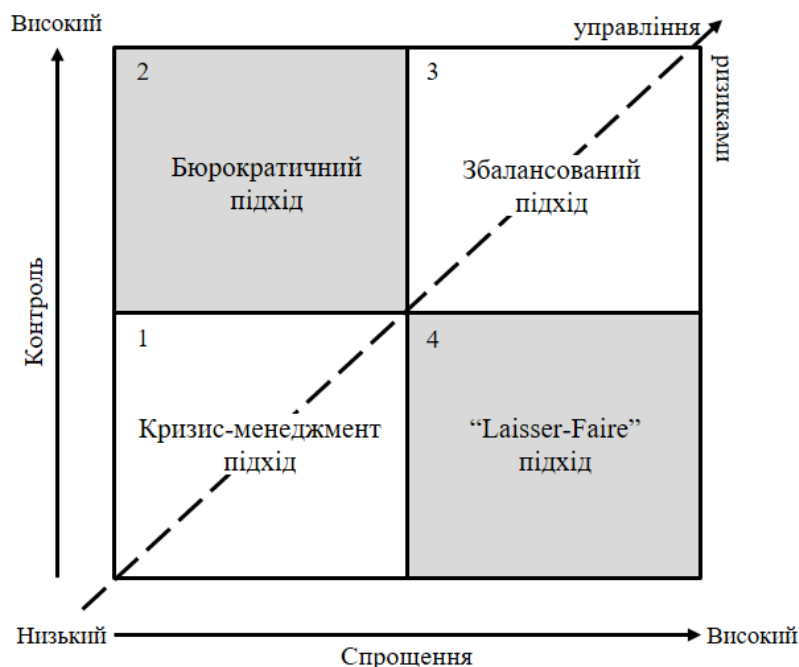


Рис. 1. Модель «спрощення та контролю»

Створено на основі «Facilitation and Control Matrix» [10]

Системі митного адміністрування в Україні, на наш погляд, наразі притаманна друга модель з ознаками першої, тобто бюрократична система управління, що неспроможна адекватно та своєчасно реагувати на виклики і загрози митним інтересам і безпеці. Такий підхід характеризується високим рівнем контролю з його невисокою ефективністю і результативністю, дискреційністю повноважень і надмірним адміністративним втручанням, відсутністю балансу інтересів учасників митних правовідносин.

Водночас, на наш погляд, сучасні методи 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 вибіркової митного контролю, а й обмеження його мінімумом митних формальностей, необхідних і достатніх для забезпечення додержання вимог законодавства з питань державної митної справи.

Потенційні переваги запровадження механізмів управління ризиками зумовлюють доцільність їх розгляду як пріоритету розвитку системи митного контролю в Україні [1]. Отже, сучасні високоточні методи аналізу, оцінки й управління ризиками забезпечують митні органи найбільш дієвим інструментарієм реалізації свого мандату. Управління ризиками, однак, є лише одним із елементів системи митного контролю, ефективність якого значно зменшується за відсутності підтримуючої інфраструктури і системних рішень.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Таким чином, організація митної справи, заснована на управлінні ризиками, набуває 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 транспортних засобів порівняно вільно проходити через митницю.

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

Список використаних джерел:

1. Брендак А.І. Стратегічні напрями розвитку системи управління митними ризиками в контексті євроінтеграції України. Державне управління: теорія та практика. 2017. № 2. С. 57–65.
2. Булана В.В. Управління ризиками в митній справі: сучасне бачення. Вісник Академії митної служби України. Серія: «Державне управління». 2012. № 1 (6). С. 160–169.
3. Войцешук А.Д. Інституційні зміни управління митними ризиками в Україні. Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України. 2016. № 3 (119). С. 15–21.
4. Митний кодекс України від 13 березня 2012 р. № 4495-VI. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17>.
5. Customs Risk Management Compendium / World Customs Organization: офіційний сайт. URL: <http://www.wcoomd.org/en/Topics/Facilitation/Instrument%20and%20Tools/Tools/Risk%20Management%20Compendium>.
6. Guidelines on Customs Control / World Customs Organization: офіційний сайт. URL: <http://www.wcoomd.org/~media/wco/public/global/pdf/topics/wto-atf/dev/rkc-guidelines-ch-6.pdf>.
7. International Convention on the Simplification and Harmonization of Customs Procedures (as amended) / World Customs Organization: офіційний сайт. URL: http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/conventions/pf_revised_kyoto_conv.aspx.
8. Komarov O.V. Customs Control and Risk Management System on the Example of the Ukrainian Customs. Customs Scientific Journal CUSTOMS. 2016. № 2 (6). P. 85–96 (en), 191–203 (ru).
9. Risk Management Guide / World Customs Organization: офіційний сайт. URL: <https://www.carecprogram.org/uploads/WCO-Risk-Management-Guide.pdf>.
10. Widdowson D. Managing Risk in the Customs Context. Customs Modernization Handbook / ed. L. De Wulf, J.B. Sokol. Washington: World Bank Publications, 2005. P. 91–99.

References:

1. Brendak A. (2017). Stratehichni naprjamy rozvytku systemy upravlinnja mytnymy ryzykamy v konteksti jevrointehraciji Ukrajinjy [Strategic Directions of Customs Risk Management System Development within the Context of European Integration of Ukraine]. Journal Public Administration: Theory and Practice. Vol. 2. P. 57–65 [Ukraine]
2. Bulana V. (2012). Upravlinnja ryzykamy v mytnij spravi: suchasne bachennja [Risk Management in Customs: Modern Vision]. Journal Visnyk Akademiji mytnoji sluzhby Ukrajinjy. Serija: “Derzhavne upravlinnja”. Vol. 1 (6). P. 160–169 [Ukraine]
3. Voytseschuk A. (2016). Instytucijni zminy upravlinnja mytnymy ryzykamy v Ukrajinji [Institutional Change Risk Management Customs in Ukraine]. Journal Socio-Economic Problems

of the Modern Period of Ukraine [Socialno-ekonomichni problemy suchasnoho periodu Ukrainy]. Vol. 3 (119). P. 15–21 [Ukraine]

4. Verchovna Rada of Ukraine (2012). Mytnyj kodeks Ukrainy [Law of Ukraine “Customs Code of Ukraine”], dated 13 April 2012, № 4495-VI. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17> [Ukraine].

5. Customs Risk Management Compendium / World Customs Organization. URL: <http://www.wcoomd.org/en/Topics/Facilitation/Instrument%20and%20Tools/Tools/Risk%20Management%20Compendium>.

6. Guidelines on Customs Control / World Customs Organization. URL: <http://www.wcoomd.org/~media/wco/public/global/pdf/topics/wto-atf/dev/rkc-guidelines-ch-6.pdf>.

7. International Convention on the Simplification and Harmonization of Customs Procedures (as amended) / World Customs Organization. URL: http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/conventions/pf_revised_kyoto_conv.aspx.

8. Komarov O.V. Customs Control and Risk Management System on the Example of the Ukrainian Customs. Customs Scientific Journal CUSTOMS. 2016. № 2 (6). P. 85–96 (en), 191–203 (ru).

9. Risk Management Guide / World Customs Organization. URL: <https://www.carecprogram.org/uploads/WCO-Risk-Management-Guide.pdf>.

10. Widdowson D. Managing Risk in the Customs Context. Customs Modernization Handbook / ed. L. De Wulf, J.B. Sokol. Washington: World Bank Publications, 2005. P. 91–99.