

**Неліпович О. В.**, науковий співробітник відділу дослідження митних ризиків Науково-дослідного центру митної справи Науково-дослідного інституту фіскальної політики Університету державної фіскальної служби України, м. Хмельницький, Україна

**ORCID ID:** 0000-0002-8095-7069

**e-mail:** neli2002@ukr.net

## Нормативно-правове забезпечення управління митними ризиками в Україні

**Анотація.** В статті проаналізована сучасна нормативно-правова база управління митними ризиками в Україні. Визначено, що основні підходи до застосування інструментів системи управління ризиками в митній системі України закріплені в оновленому Порядку здійснення аналізу та оцінки ризиків, розроблення і реалізації заходів з управління ризиками в митній системі України, який затверджений наказом Міністерства фінансів України від 31.07.2015 № 684. З'ясовано, що з метою вдосконалення чинної нормативно-правової бази управління митними ризиками Міністерством фінансів України розроблено Стратегію розвитку системи управління ризиками у сфері митного контролю на період до 2022 року та План заходів з її реалізації, які схвалив Уряд.

**Ключові слова:** ризик; система управління ризиками; нормативний документ; етапи процесу управління ризиками.

**Nelipovych Olena**, Researcher of the Department of Customs Risk Research Scientific and Research Center of Custom Affairs Scientific and Research Institute of Fiscal Policy University of the State Fiscal Service of Ukraine, Khmelnytsky, Ukraine

## Regulatory support of customs risk management in Ukraine

**Introduction.** Taking into account existing trends related to the development and improvement of the customs risk management system in Ukraine, the subject of reviewing the existing regulatory framework for customs risk management issues becomes a significant update.

**Purpose.** The purpose of the article is to analyze the current regulatory framework for customs risk management in Ukraine.

**Results.** The article analyzes the current regulatory framework of customs risk management in Ukraine. It is determined that the main approaches to the use of risk management system tools in the customs system of Ukraine are fixed in the updated Procedure of risk analysis and assessment, development and implementation of risk management measures in the customs system of Ukraine, which is approved by the Order of the Ministry of Finance of Ukraine dated 31.07.2015 № 684. It was established that in order to improve the existing regulatory framework for customs risk management, the Ministry of Finance of Ukraine developed a Strategy for the development of risk management system in the field of customs control for the period up to 2022 and the Activity Plan for its implementation approved by the Government.

**Conclusions.** Therefore, it should be noted that improving the regulatory framework for customs risk management will increase the efficiency of the work of customs authorities during customs control and customs clearance as a result of the implementation of relevant approaches to risk management. In particular, the implementation of the developed Strategy will enable the effective functioning of a modern, adapted, multifunctional customs risk management system in Ukraine. It will have the ability to improve and develop at both the central and regional levels, using a variety of sources of information whose main goal is to achieve an optimal balance between the simplification of international trade procedures and the provision of an adequate level of customs control.

**Keywords:** risk, risk management system, statutory document, stages of risk management process.

**JEL Classification:** H00.

**Постановка проблеми.** Беручи до уваги наявні тенденції, пов'язані з розвитком та вдосконаленням чинної в Україні системи управління митними ризиками, в рамках реформи митниці з метою побудови сучасної, гнучкої, багатofункціональної системи, яка ефективно функціонуватиме та розвиватиметься як на центральному, так і на регіональному рівнях, значної актуалізації набуває

питання розгляду чинної нормативно-правової бази управління митними ризиками.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Слід зазначити, що питанням пов'язаним із актуальними проблемами функціонування системи управління митними ризиками в Україні приділена досить значна увага в працях зарубіжних [1; 2] та вітчизняних вчених, зокрема І. Бережнюка, П. Пашко, О. Гребельник, С. Терещенко, І. Несторишена, В. Туржанського та ін.

Разом з тим, питання, що стосуються нормативно-правового забезпечення управління митними ризиками в Україні, потребують подальшого розгляду та вивчення.

**Формулювання цілей дослідження.** Метою написання статті є аналіз сучасної нормативно-правової бази управління митними ризиками в Україні.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Фундаментальним документом, що заклав основні, базові підходи до застосування системи управління ризиками в митній сфері є Міжнародна конвенція про спрощення і гармонізацію митних процедур від 18.03.1973 року, до якої Україна приєдналась у 2006 році [3]. Основоположні принципи застосування системи управління ризиками для визначення форм та

обсягів митного контролю закріплено з 2012 року в Митному кодексі України (далі – МКУ). Положення МКУ [4] щодо безпосереднього застосування системи управління ризиками відповідають стандартним правилам 6.3 і 6.4 розділу 6 Загального додатка до Міжнародної конвенції про спрощення та гармонізацію митних процедур, розділу 4 статті 7 Угоди про спрощення процедур торгівлі СОТ, положенням Митного кодексу Союзу щодо управління ризиками, прийнятого відповідно до Регламенту (ЄС) № 952/2013 Європейського Парламенту та Ради від 9 жовтня 2013 року [5].

В таблиці 1 наведена основна нормативно-правова база управління митними ризиками в Україні.

Таблиця 1 – Основні нормативно-правові документи, що регулюють питання управління митними ризиками в Україні

Міжнародні	Вітчизняні
Міжнародна конвенція про спрощення та гармонізацію митних процедур	Концепція створення, впровадження і розвитку с системи аналізу та керування ризиками та Положення про систему й селекції факторів ризику при визначенні окремих форм митного контролю
Угода про спрощення процедур торгівлі СОТ	
Митний кодекс Союзу щодо управління ризиками, прийнятий відповідно до Регламенту (ЄС) № 952/2013 Європейського Парламенту та Ради від 9 жовтня 2013 року	Програма економічних реформ на 2010-2014 роки «Заможне суспільство, конкурентноспроможна економіка, ефективна держава»
	Концепція реформування діяльності митної служби України «Обличчям до людей»
Рамкові стандарти забезпечення безпеки і спрощення процедур міжнародної торгівлі Всесвітньої митної організації	Митний кодекс України
	Порядок здійснення аналізу та оцінки ризиків, розроблення і реалізації заходів з управління ризиками в митній системі України
Компендіум з управління ризиками Всесвітньої митної організації	Стратегія розвитку системи управління ризиками у сфері митного контролю на період до 2022 року

*Джерело: узагальнено автором*

З урахуванням Рамкових стандартів забезпечення безпеки й спрощення процедур міжнародної торгівлі Всесвітньої митної організації, Компендіуму з управління ризиками Всесвітньої митної організації та кращого міжнародного досвіду з управління митними ризиками у 2015 році було удосконалено Порядок здійснення аналізу та оцінки ризиків, розроблення і реалізації заходів з управління ризиками, передбачений частиною другою статті 363 МКУ, до якого включено положення про можливість здійснення таргетингу, розподілу ризиків на фіскальні ризики та ризики безпеки, а також пріоритетів митниць щодо їх аналізу, оцінки та вжиття відповідних заходів.

Отже, основні підходи до застосування інструментів системи управління ризиками в митній системі України закріплені в оновленому Порядку здійснення аналізу та оцінки ризиків, розроблення і реалізації заходів з управління ризиками в митній системі України, який затверджений наказом Міністерства фінансів України від 31.07.2015 № 684. Зазначений Порядок визначає, що становить собою

автоматизована система аналізу та управління ризиками (АСАУР) – сукупність програмно-інформаційних комплексів, які забезпечують функціонування системи управління ризиками Держмитслужби України під час контролю із застосуванням системи управління ризиками (далі - СУР) [6].

На рис. 1 наведена Схема Порядку здійснення аналізу та оцінки ризиків, розроблення і реалізації заходів з управління ризиками в митній системі України, який затверджений наказом Міністерства фінансів України від 31.07.2015 № 684.

Основне завдання АСАУР полягає у тому, щоб на підставі всіх чинних профілів ризику здійснити оцінку ризику митної декларації, яка прийнята до митного оформлення та видати повідомлення із вказівками необхідних заходів, що слід зробити для перевірки законності зовнішньоекономічної операції посадовій особі, яка здійснює митне оформлення та митний контроль. АСАУР дозволяє автоматизувати оцінку ризику за кожною митною декларацією.

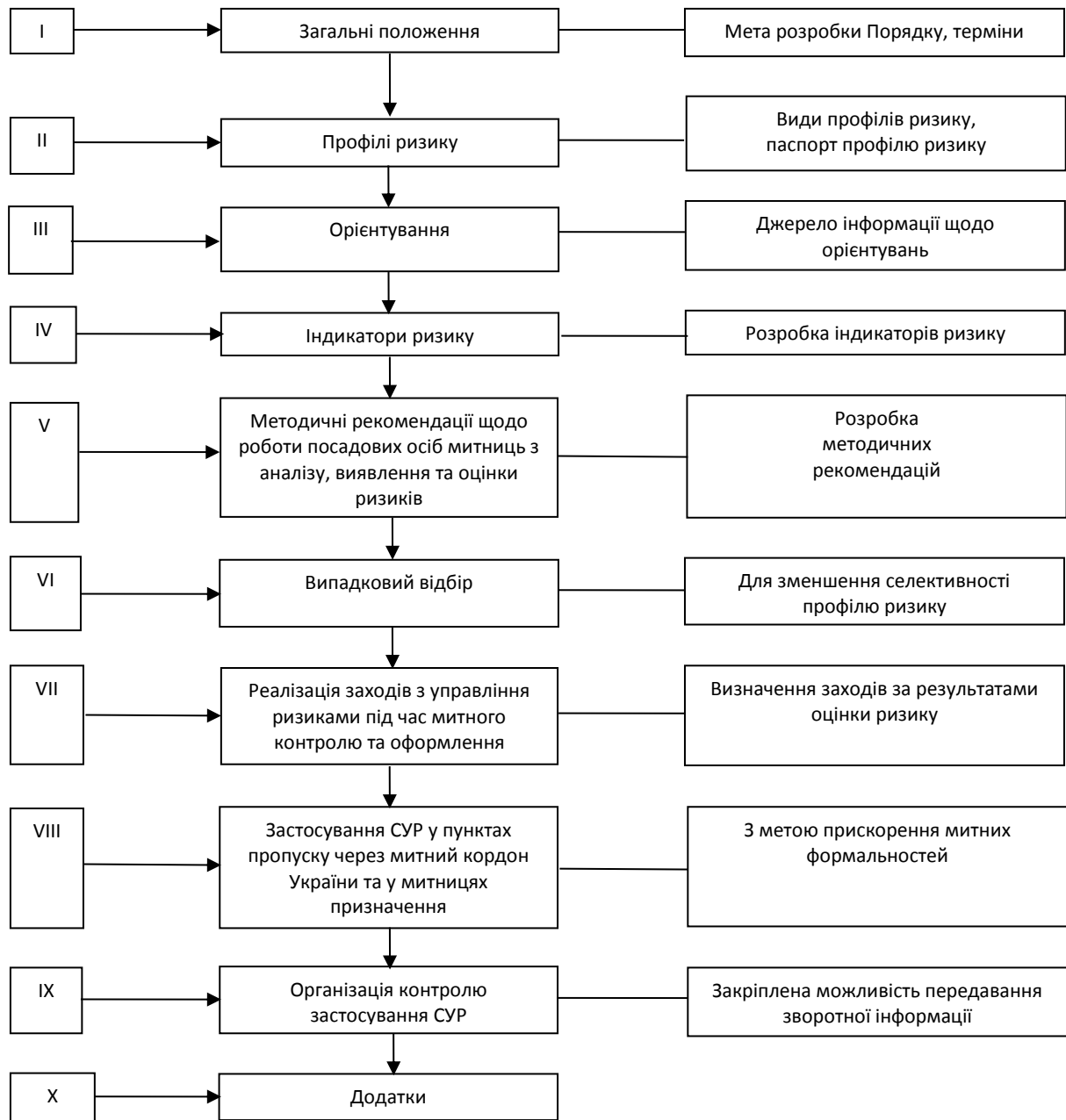


Рисунок 1 – Схема Порядку здійснення аналізу та оцінки ризиків, розроблення і реалізації заходів з управління ризиками в митній системі України, який затверджений наказом Міністерства фінансів України від 31.07.2015 р. № 684

Джерело: складено автором на основі [6]

Процес аналізу здійснюється у два основні етапи:  
 1) оцінка ризику за кожним профілем ризику;  
 2) визначення переліку форм контролю в цілому за митною декларацією (далі – МД).

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

Важливо зазначити, що ефективність застосування системи управління ризиками під час митного контролю та оформлення безпосередньо залежить від її наповнення профілями ризику.

Порядок визначає, що здійснення органами ДФС (їх структурними підрозділами) аналізу, виявлення та оцінки ризиків, у тому числі з використанням інформаційних технологій, для визначення форм та обсягів митного контролю включають: виявлення умов і факторів, що впливають на виникнення ризиків; визначення областей ризику; визначення індикаторів

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

Аналіз, виявлення та оцінка ризиків, розроблення і реалізація практичних заходів з управління ризиками, аналіз результатів та коригування вжитих заходів здійснюються органами ДФС (їх структурними підрозділами) в межах компетенції ДФС. Розроблення і реалізація практичних заходів з управління ризиками здійснюються з урахуванням результатів: аналізу та оцінки ризиків; аналізу необхідних ресурсів та очікуваних результатів реалізації запланованих заходів.

Контроль із застосуванням СУР, що здійснюється відповідно до статті 337 Митного кодексу України, може бути автоматизованим, неавтоматизованим та комбінованим. Автоматизований контроль із застосуванням СУР здійснюється із використанням інформаційних технологій, у тому числі АСАУР. Неавтоматизований контроль із застосуванням СУР здійснюється у випадках, коли оцінка ризику у конкретному випадку здійснення митного контролю товарів, транспортних засобів не може бути здійснена автоматизовано. Комбінований контроль із застосуванням СУР полягає у поєднанні автоматизованого та неавтоматизованого контролю із застосуванням СУР. До комбінованого контролю із застосуванням СУР належить таргетинг.

При розробленні заходів з управління ризиками перевага надається автоматизованому та комбінованому контролю із застосуванням СУР.

Орієнтування як один з інструментів розробки й реалізації заходів з управління ризиками використовується 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.

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).

Відповідно до нормативного документа розробляються методичні рекомендації, які мають містити детальні інструкції щодо послідовності дій посадових осіб митниць ДФС при здійсненні митного контролю за визначеним напрямом з метою оцінки ризику та визначення форм і обсягів митного контролю, достатніх для забезпечення додержання вимог законодавства України з питань державної митної справи. Проект методичних рекомендацій погоджується з центральним підрозділом з питань координації застосування СУР.

За результатами оцінки ризику у конкретному випадку здійснення митного контролю товарів, транспортних засобів, у тому числі за результатами контролю із застосуванням СУР, що здійснюється відповідно до статті 337 Митного кодексу України, митниці (митні пости) ДФС обирають форми та обсяги митного контролю. При цьому формується перелік митних формальностей, визначених за результатами застосування зазначених у пункті 10 розділу I Порядку інструментів з управління ризиками (далі – Перелік митних формальностей за результатами застосування СУР).

Форми та обсяги контролю, визначені в Переліку митних формальностей за результатами застосування СУР, виконуються посадовими особами митниці (митних постів) ДФС при проведенні митного контролю та митного оформлення з урахуванням виду митної формальності та повідомлення до митної формальності, а також відповідно до вимог нормативно-правових актів, що регулюють порядок проведення митного контролю та митного оформлення товарів і транспортних засобів.

У разі застосування таргетингу Перелік митних формальностей за результатами застосування СУР може також бути доповнено/скориговано таргетером.

Митниці ДФС надсилають, у тому числі з використанням інформаційних технологій, за наявності конкретизовані та/або узагальнені зауваження, проблемні питання і пропозиції з питань застосування СУР до центрального підрозділу з питань координації застосування СУР.

Міністерство фінансів України працює над розвитком та вдосконаленням чинної в Україні системи управління митними ризиками в рамках реформи митниці з метою побудови сучасної, гнучкої, багатофункціональної системи, яка ефективно функціонуватиме та розвиватиметься як на центральному, так і на регіональному рівнях. З цієї метою розроблено Стратегію розвитку системи управління ризиками у сфері митного контролю на період до 2022 року та План заходів з її реалізації, які схвалив Уряд.

Основними аспектами, що розглядаються в рамках зазначеної Стратегії, є законодавче забезпечення, організаційна структура, процеси управління ризиками, взаємодія, ІТ, ресурсне забезпечення та підготовка персоналу.

Основними напрямками реалізації Стратегії є:

— здійснення інституційних змін, а саме створення в структурі Державної фіскальної служби (ДФС) окремого структурного підрозділу з питань управління митними ризиками, штатна чисельність якого повинна бути не менше 70 посадових осіб. Створення в структурі підрозділу інформаційних технологій ДФС підрозділу з питань розробки та супроводження автоматизованої системи аналізу та управління ризиками і проведення аудиту штатною чисельністю не менше п'яти посадових осіб. Створення в структурі митниць самостійних підрозділів з питань управління ризиками, штатна чисельність яких повинна бути не менш як п'ять посадових осіб для митниць, залежно від штатної чисельності.

— проведення аналізу та оцінки ризиків безпеки до прибуття товарів, транспортних засобів у пунктах пропуску через державний кордон, а саме запровадження механізму надання перевізниками попередньої інформації про товари, транспортні засоби, заплановані до переміщення, в обсязі та з дотриманням часових нормативів, передбачених міжнародними стандартами. Запровадження відповідальності перевізників за неподання чи несвоєчасне подання або подання попередньої інформації в обсязі та в строки, визначені законодавством, або за подання недостовірної попередньої інформації. Зауважимо, що внесення до Митного кодексу України (МКУ) змін щодо запровадження відповідальності перевізника за неподання чи несвоєчасне подання попередньої інформації в обсязі та в строки, визначені законодавством, або за подання недостовірної попередньої інформації передбачене в плані заходів щодо реалізації стратегії на III квартал 2018 року [5].

— вдосконалення підходів до управління митними ризиками, а саме забезпечення підтримки в актуальному стані автоматизованої системи аналізу та управління ризиками шляхом наповнення її новими профілями ризику, актуалізації чинних профілів ризику, вдосконалення автоматизованих алгоритмів аналізу та оцінки ризиків.

— посилення ролі митниць у процесах управління ризиками, в тому числі шляхом регіонального профілювання ризиків.

— розширення джерел інформації для проведення аналізу та оцінки ризиків, у тому числі автоматизованого аналізу та оцінки.

— застосування таргетингу під час здійснення митного контролю найбільш ризикових зовнішньоекономічних транзакцій, а також для проведення оцінки ризиків до прибуття товарів, транспортних засобів у пункти пропуску через державний кордон.

— впровадження системи автоматизованого розподілу суб'єктів господарювання залежно від характеристик таких суб'єктів та історії їх діяльності під

час проведення автоматизованого аналізу та оцінки ризиків.

— удосконалення підходів до проведення аналізу та оцінки ризиків під час здійснення контролю правильності визначення митної вартості шляхом застосування попередніх рішень з питань визначення митної вартості.

— створення комплексної автоматизованої системи моніторингу застосування системи управління ризиками.

— застосування єдиних підходів до роботи з наявним програмним забезпеченням та технічними засобами митного контролю під час проведення аналізу та оцінки ризиків.

— використання додаткових механізмів верифікації результатів митного контролю, в тому числі шляхом застосування засобів фіксації виконання митних формальностей, визначених за результатами застосування системи управління ризиками.

— створення бази даних ризиків - спеціального програмного забезпечення, яке передбачатиме можливість внесення будь-якою посадовою особою митниці інформації про можливі ризики порушення вимог законодавства та даватиме змогу здійснювати відстеження процесу опрацювання уповноваженими підрозділами наданих пропозицій.

— забезпечення розвитку інформаційних технологій, зокрема впровадження програмного забезпечення для автоматизації процесу проведення аналізу та оцінки ризиків під час переміщення (пересилання) міжнародних поштових відправлень та експрес-відправлень, а також у пунктах пропуску через державний кордон, у тому числі для повітряного сполучення.

— забезпечення міжвідомчої взаємодії, а саме поліпшення ефективності взаємодії між органами державної влади шляхом забезпечення обміну інформацією в режимі реального часу, яка може бути використана, зокрема, для проведення аналізу та оцінки ризиків, а також для виявлення та припинення порушень вимог законодавства;

— забезпечення передачі Держприкордонслужбою до ДФС інформації про осіб, які переміщуються через державний кордон, у режимі реального часу з метою проведення аналізу та оцінки ризиків безпеки, а також виявлення, припинення та протидії порушенням вимог законодавства з питань державної митної справи.

— забезпечення розвитку людських ресурсів [5].

Зауважимо, що Планом заходів з реалізації Стратегії розвитку системи управління ризиками у сфері митного контролю на період до 2022 року передбачено здійснення регіонального профілювання ризиків митницями, а саме внесення з використанням автоматизованої системи митного оформлення митницями в установленому порядку регіональних

алгоритмів автоматизованого аналізу та оцінки ризиків за митними деклараціями (п.15).

**Висновки.** Отже, слід зазначити, що удосконалення нормативно-правового забезпечення управління митними ризиками сприятиме підвищенню ефективності роботи митних органів під час митного контролю та митного оформлення внаслідок впровадження актуальних підходів до управління ризиками. Зокрема, реалізація розробленої Стратегії дасть змогу забезпечити ефективне функціонування в

Україні сучасної, адаптованої, багатофункціональної системи управління митними ризиками, яка буде мати здатність вдосконалюватися та розвиватися 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 забезпеченням належного рівня митного контролю.

#### Література:

1. Biljan, J. and Trajkov, A. (2012). "Risk management and Customs performance improvements: The case of the Republic of Macedonia", *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, vol.44, pp. 301–313. <https://doi.org/10.1016/j.sbspro.2012.05.033>.
2. Urciuoli, L. Hints, J. and Ahoka, J. (2013). "Drivers and barriers affecting usage of e-Customs — A global survey with customs administrations using multivariate analysis techniques", *Government Information Quarterly*, vol. 30, iss. 4, pp. 473-485. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2013.06.001>.
3. Міжнародна конвенція про спрощення і гармонізацію митних процедур (Київська конвенція) [Електронний ресурс] : Конвенція [видано Радою Митного Співробітництва 18.05.1973 р.]. – Режим доступу: [http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_643](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_643).
4. Митний кодекс України [Електронний ресурс] : закон [Прийнято Верховною Радою України 13.03.2012, № 4495-VI]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17>.
5. Про розвиток системи управління ризиками у сфері митного контролю на період до 2022 року [Електронний ресурс] : розпорядження [схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2017 р. № 978-р]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/978-2017-p>.
6. Про затвердження Порядку здійснення аналізу та оцінки ризиків, розроблення і реалізації заходів з управління ризиками для визначення форм та обсягів митного контролю [Електронний ресурс] : наказ [затверджено наказом МФУ 31.07.2015 № 684]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/z1021-15>.

#### References:

1. Biljan, J. and Trajkov, A. (2012). "Risk management and Customs performance improvements: The case of the Republic of Macedonia", *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, vol.44, pp. 301–313. <https://doi.org/10.1016/j.sbspro.2012.05.033> (Accessed 01 September 2018).
2. Urciuoli, L. Hints, J. and Ahoka, J. (2013). "Drivers and barriers affecting usage of e-Customs — A global survey with customs administrations using multivariate analysis techniques", *Government Information Quarterly*, vol. 30, iss. 4, pp.473-485. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2013.06.001> (Accessed 01 September 2018).
3. Customs Cooperation Council (1973), "International Convention on the Simplification and Harmonization of Customs Procedures (Kyoto Convention)", retrieved from: [http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_643](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_643) (Accessed 05 September 2018).
4. The Verkhovna Rada of Ukraine (2012), The Law of Ukraine "Customs code of Ukraine", retrieved from: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17> (Accessed 05 September 2018).
5. Cabinet of Ministers of Ukraine (2017), "On the development of the risk management system in the field of customs control for the period up to 2022", retrieved from: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/978-2017-p>. (Accessed 05 September 2018).
6. Ministry of Finance of Ukraine (2012), "On Approval of the Procedure for the Analysis and Risk Assessment, the Development and Implementation of Risk Management Measures for the Determination of Forms and Amounts of Customs Control", retrieved from: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/z1021-15> (Accessed 05 September 2018).

