

УДК 351.713:330.131.7

Домбровська Світлана Миколаївна

начальник навчально-науково-виробничого центру
Національного університету цивільного захисту України,
доктор наук з державного управління, професор

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗОВНІШНЬОЕКОНОМІЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ТА МИТНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

***Анотація.** Досліджено зміст і місце системи управління ризиками в структурі митного адміністрування, а також методика оцінювання ефективності контролю з її застосуванням. Визначено структуру електронних профілів ризику залежно від визначених ділянок ризику та відповідно до напрямку переміщення, а також подано аналітичний огляд показників селективності АСАУР з урахуванням фіскальних і нефіскальних чинників впливу. Запропоновано шляхи підвищення ефективності та забезпечення вибірковості митного контролю, а також удосконалення механізмів профілювання ризиків.*

***Ключові слова:** управління ризиками, механізми профілювання ризиків, державне регулювання ризиків.*

Домбровская С.Н. Механизмы государственного регулирования внешнеэкономической деятельности и таможенного администрирования

***Аннотация.** Исследовано содержание и место системы управления рисками в структуре таможенного администрирования, а также методику оценивания эффективности контроля с ее применением. Определена структура электронных профилей риска в зависимости от определенных областей риска и в соответствии с направлением перемещения, а также подан аналитический обзор показателей селективности АСАУР с учетом фискальных и нефискальных факторов влияния. Предложены пути повышения эффективности и обеспечения выборочности таможенного контроля, а также усовершенствования механизмов профилизации рисков.*

***Ключевые слова:** управление рисками, механизмы профилизации рисков, государственная регуляция рисков.*

Dombrovska S.M. Mechanism of state regulation foreign economic activity and customs administration

***Annotation.** Researched the content and place of risk management in customs administration structure and method of evaluating the effectiveness of the control of its use. Determined the structure of electronic risk profiles based on identified risk areas and according to the direction of movement, and presented an analytical review of the selectivity ASARM considering fiscal and non-fiscal impacts. Proposes the ways improving the efficiency and selectivity ensure customs control and improving mechanisms for risk profiling.*

***Key words:** risk management, risk profiling mechanisms of state regulation of risks.*

Постановлення проблеми в загальному вигляді. Розбудова ефективної системи управління ризиками та її системотвірних компонентів сьогодні є одним із найважливіших напрямків удосконалення механізмів адміністрування митних ризиків у структурі державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності та митного адміністрування, а також одним із головних пріоритетів у контексті забезпечення національних митних інтересів і безпеки 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 суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності, що відповідає загальним тенденціям, принципам і стандартам сучасного митного адміністрування, а також підтверджується міжнародними та, відповідно, національними пріоритетами митної політики і взятими на себе Україною міжнародними зобов'язаннями.

Так, відповідно до Стандартних правил Кіотської конвенції під час застосування митного контролю митна служба має використовувати систему управління ризиками [4, с. 132]. Рамковими стандартами безпеки, зокрема, встановлено обов'язок митних адміністрацій зі створення системи управління ризиками з метою виявлення потенційно небезпечних переміщень та автоматизації таких систем.

Положення Угоди про спрощення процедур торгівлі передбачають, що кожна країна-член має приймати або підтримувати систему управління ризиками в митному контролі, розробляти і застосовувати її таким чином, щоб уникнути довільної чи необґрунтованої дискримінації або прихованих обмежень для міжнародної торгівлі, базуючи управління ризиками на оцінці ризику за відповідних критеріях добору.

Аналіз останніх досліджень і публікацій Поряд з уже достатньо значним обсягом науково-прикладних досліджень з питань управління ризиками та митного адміністрування, ідея формування дієвих механізмів

державного регулювання ризиками в зовнішньоекономічній діяльності продовжує розроблятися й надалі [1; 3; 4; 5].

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми.

Залишаються невирішеними питання щодо розроблення теоретичних і прикладних положень з удосконалення механізмів адміністрування митних ризиків у системі державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності.

Формулювання цілей статті. Мета статті – проаналізувати механізми державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності та митного адміністрування.

Виклад основного матеріалу Ризики зовнішньоекономічної діяльності – це комплекс взаємопов'язаних ризиків, що утворюються з контрактних ризиків і ризиків здійснення розрахунків за зовнішньоторговельними операціями з товаром, ризиків перевезень, ризиків митного контролю та митного оформлення. Ці види ризиків мають суб'єктивні чи об'єктивні джерела походження та виявлені у вигляді порушень митних правил унаслідок умисних чи невмисних дій з боку учасників зовнішньоекономічних операцій.

Джерела контрактних ризиків закладаються контрагентами угоди й пов'язані з недостатнім визначенням можливих джерел походження ризиків і відсутності захисних застережень як засобів подолання впливу їх можливих негативних наслідків у здійсненні зовнішньоторговельної операції. Визначення можливих джерел виникнення ризиків на етапі укладення контракту дозволяє підприємцям вжити заходів для їх усунення або зменшити їх вплив на прибутковість.

Система управління ризиками приходить на зміну тотальному стовідсотковому контролю та є новою еволюційною сходинкою розвитку митних технологій і технологій митного контролю у структурі державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності. Вона становить собою комплекс заходів, спрямованих на забезпечення вибірковості й достатності

митного контролю для забезпечення національних митних інтересів і безпеки держави, зокрема на основі використання засобів автоматизації процесів.

Виконання міжнародних перевезень товарів, що перебувають під митним контролем, на шляху від продавця до покупця передбачає виконання перевізником певних формальностей, пов'язаних з перетином митних кордонів, норм і порядків митного контролю, пред'явлення товару, транспортного засобу та документів державним контрольним службам у пунктах пропуску та митниці призначення тощо. Нехтування вимогами митних органів щодо перевезень товарів, що перебувають під митним контролем, і є джерелами породження ризиків міжнародного перевезення товарів. Створення нових систем адміністрування зовнішньоекономічної діяльності й технологій її регулювання вимагає формування теоретико-методологічних основ управління в митній справі, розроблення сучасної системи моделей і методів інформаційного забезпечення регулювання міжнародного товарообміну, механізмів адаптації до мінливого зовнішньоекономічного середовища та системної підтримки прийняття і реалізації митних рішень .

Стратегія управління дотриманням вимог митного законодавства потребує комплексного підходу до управління ризиками, що охоплює всі рівні управління митної служби – від керівника митної служби до «лінії кордону». Уже не достатньо управляти ризиками на рівні окремого напрямку роботи. Цілісний підхід до управління ризиками потребує постійного оцінювання потенційних ризиків для управління на всіх рівнях і дальшої агрегації результатів на організаційному рівні з метою сприяння встановленню пріоритетів і поліпшення процесу ухвалення управлінських рішень .

Такий підхід вимагає міцної та надійної організаційної структури ризик-менеджменту, що дозволить працівникам усіх рівнів ухвалювати рішення на підставі оцінки ризиків структурованим і систематичним чином. Така структура також дозволяє зіставляти ризик-менеджмент із загальними цілями служби, її основною діяльністю, стратегічним керівництвом, оперативними практиками і

внутрішньою культурою. З метою забезпечення врахування ризик-менеджменту за умов визначення пріоритетів і розподілу ресурсів його має бути включено до чинних структур керівництва й ухвалення рішень як на оперативному, так і на стратегічному рівнях [3, с. 7].

Домінантне у 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 і забезпечення дотримання митного законодавства, відповідає положенням Кодексу, яким визначено призначення та основні завдання органів доходів і зборів у здійсненні державної митної справи, а також їх завдання з оцінювання й управління ризиками та, власне, цілі застосування СУР [2].

Таким чином, застосування систему управління ризиками спрямовано на забезпечення вибіркової митного контролю, а також на супроводження й підтримку ухвалення ефективних рішень щодо достатності форм і обсягів митного контролю та їх адекватності виявленим ризиками для забезпечення дотримання вимог митного законодавства.

Однак сьогодні система управління ризиками переважно розглядається в контексті розбудови саме автоматизованої системи добору ризикових переміщень з метою визначення необхідних форм та обсягу митного контролю щодо них. При цьому ігнорується, що така система автоматизованого добору ризикових операцій є лише одним із механізмів митного адміністрування. Значення такої системи разом із тим у жодному разі не можна недооцінювати.

Визначені суперечності пов'язані зокрема і з тим, що митне законодавство нині не містить нормативно закріпленого визначення «система управління ризиками». Проте визначається, що АСАУР становить собою сукупність ПКВ, які забезпечують функціонування СУР під час митного контролю й оформлення товарів і транспортних засобів [1]. Законодавчого закріплення також отримало визначення контролю із застосуванням системи управління ризиками [2, частина четверта, стаття 337].

Сьогодні існує потреба дальшого вдосконалення механізмів оцінювання ефективності системи управління ризиками та контролю її застосування, що передбачає визначення додаткових критеріїв і показників оцінки ефективності, удосконалення методики збору та підрахунку відповідних даних. Так, на постійній основі розробляється й використовується низка показників оцінювання ефективності та одночасно здійснюється систематична робота з підвищення інформативності показників, що передбачають здійснення аналізу інформації за відповідний визначений період у таких площинах:

- митні режими (напрямки переміщення – для пунктів пропуску);
- митниці (з можливістю деталізації за підрозділами митного оформлення, посадовими особами);
- митні декларації;
- ініціатори (згенеровані АСАУР і додані користувачем);
- профілі ризику;
- окремі митні формальності;
- групи митних формальностей (перевірка документів, митний огляд);
- суб'єкти зовнішньоекономічної діяльності;
- товари.

З метою забезпечення візуалізації інформації щодо загальних показників діяльності та показників застосування системи управління ризиками пропонується передбачити можливість формування «Резюме митниці» та «Резюме суб'єкта ЗЕД». Для цього можуть бути враховані, зокрема, такі показники оцінки:

– частка невиконаних митних формальностей – відношення кількості митних формальностей, щодо яких ухвалено рішення про їх невиконання, до загальної кількості МФ, визначених за результатами застосування СУР [5, с. 89];

– частка відкликаних митних декларацій, що визначається як відношення кількості відкликаних митних декларацій до загальної кількості митних декларацій, які подавалися до митного оформлення;

– частка відмовлених митних декларацій, що визначається як відношення кількості відмовлених митних декларацій до загальної кількості митних декларацій, які подавалися до митного оформлення.

Алгоритм добору передбачає формування за визначеними параметрами переліків митниць (підрозділів митного оформлення, посадових осіб), які часто ухвалювали рішення щодо невиконання МФ, надавали дозвіл на відкликання декларантом МД, ухвалювали рішення про відмову в митному оформленні, а також перелік суб'єктів ЗЕД, щодо яких часто ухвалювалися рішення про невиконання МФ, митні декларації яких часто відкликалися декларантом і за якими ухвалювалися рішення про відмову в митному оформленні.

У формуванні показників ефективності застосування системи управління ризиками пропонується також передбачити можливість задання користувачем змінних параметрів (фільтрів), зокрема обрання конкретних значень із запропонованого переліку щодо розрізів формування показників. Серед змінних параметрів, які можуть бути задані користувачем, передбачається використовувати, зокрема, такі:

- ключові слова в повідомленні для інспектора (пошук за профілем ризику);
- кількість записів, яку слід відібрати відповідно до заданих параметрів (наприклад, формування ТОП-100 митних декларацій, за якими митний огляд проводився з мінімальною тривалістю);
- час виконання митної формальності (наприклад, вибірка міститиме митні формальності, виконані за час, який не перевищує заданого);
- час оформлення митної декларації (пропуску вантажу через кордон);
- окремі результати виконання митних формальностей;

- окремі причини незавершення митного оформлення, зокрема відкликання митної декларації декларантом;
- документи, які складено за результатами виконання МФ (акти, протоколи, рішення тощо);
- інформація, що міститься в митній декларації (про суб'єктів ЗЕД, товари, умови поставлення, документи тощо);
- період, з яким провести порівняння (для розуміння динаміки процесів).

Для оцінювання ефективності контролю із застосуванням системи управління ризиками може використовуватися низка методів і показників оцінки як ефективності роботи АСАУР, так і діяльності посадових осіб і суб'єктів ЗЕД.

Такими показниками є:

- фіскальна результативність – сума митних та інших платежів, що додатково сплачені до бюджету за результатами виконання МФ, визначених із застосуванням СУР, а також сума штрафів і реалізації конфіскованого майна;
- нефіскальна результативність – частка митних декларацій (переміщень), відповідно до яких за результатами виконання МФ, визначених із застосуванням СУР, виявлено невідповідності/розбіжності/порушення, зокрема ті, що призвели до відмови в митному оформленні та до порушення адміністративної справи;
- оперативність – час, витрачений на виконання митної формальності, який розраховується як різниця між часом генерування (внесення до ПК «Інспектор-2006» у разі додання митної формальності користувачем) митної формальності та внесення до ПК «Інспектор-2006» результатів її виконання [4, с.138].
- Ураховуючи зазначене, у процесі вдосконалення механізмів оцінювання спеціальної ефективності слід відрізнити ефективність системи управління ризиками загалом та її автоматизованої складової зокрема.

Водночас, оскільки вони перебувають у нерозривному організаційному-правовому та інформаційно-технологічному зв'язку, сумарні показники ефективності обох складових становлять загальну властивість спеціальної ефективності.

Висновки з даного дослідження Таким чином, подолання ризиків ведення зовнішньоекономічної діяльності має передбачати визначення первинних джерел їх походження, ступеня впливу на зовнішньоекономічну діяльність та альтернативного набору шляхів їх подолання. Суб'єктам зовнішньоекономічної діяльності доцільно, поряд із плануванням зовнішньоекономічної діяльності, здійснювати попередній аналіз таких планів на наявність джерел ризиків і визначати можливі шляхи їх подолання, а державним контрольним органам слід визначати можливі джерела ризиків ведення зовнішньої торгівлі й оцінювати їх вплив з метою захисту економічних інтересів кожного окремого підприємця та країни загалом.

Перспективи подальших розвідок. Суб'єктам зовнішньоекономічної діяльності для уникнення ризиків ведення зовнішньоекономічної діяльності або зменшення їх негативного впливу слід орієнтуватись у переліках товарів, що є предметами зовнішньоторговельних угод і віднесені до переліків «товарів ризику» та «прикриття». Особливу увагу доцільно звертати на показники (критерії), що беруться до уваги митними органами під час здійснення митного контролю та митного оформлення товарів, які є предметом зовнішньоекономічних угод.

Пошуки шляхів уникнення або нейтралізації ризиків суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності на етапах планування та проведення зовнішньоекономічних операцій мають здійснюватися за принципами «кожний ризик має свою ціну» та «мінімум ризику – максимум прибутковості», що дозволить попередньо усвідомити й вирахувати економічні наслідки виявлення ризиків і вжити доцільних кроків зі зменшення їх негативного впливу на прибутковість кожної окремої операції.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Драган І. О. Механізми адміністрування митних ризиків в системі державного регулювання ЗЕД / І.О. Драган, О.В. Комаров // Наукові розвідки з державного та муніципального управління. – 2014. – № 2. – С. 23-32.
2. Митний кодекс України : Закон України // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2012. – № 44-45. – № 46-47, № 48. – Ст.552.
3. Митні інформаційні технології : навч. посіб. / [О.Ф. Волик, О.В. Кащесєв, І.В. Дорда та ін.] ; за ред. П.В. Пашка ; передмова А.В. Толстоухова. – К. : Знання, 2011. – 391 с.
4. Комаров О. В. Механізми забезпечення відомчого контролю та безпеки в системі митного адміністрування / О.В. Комаров // Вісник Академії митної служби України. Серія: Державне управління. – 2015. – № 1 (12). – С. 131-139.
5. Науменко В. П. Митне регулювання зовнішньоекономічної діяльності в Україні : монографія / Науменко В.П., Пашко П.В., Руссков В.А. – 2-ге вид., переробл. і доповн. – К.: Знання, 2006. – 394 с.

Statement of the problem. Building an effective risk management system and its systemically important components of today is one of the most important directions of improvement of mechanisms of customs administration risks in the structure of state regulation of foreign trade and customs administration, as well as one of the main priorities in the context of national customs and national security interests. These types of risks are subjective or objective origins and are manifested in the form of customs rules violations as a result of intentional or not intentional action by the participants of foreign economic activity.

Urgency. Determined the structure of electronic risk profiles based on identified risk areas and according to the direction of movement, and presented an analytical review of the selectivity ASARM considering fiscal and non-fiscal impacts. Proposes the ways improving the efficiency and selectivity ensure customs control and improving mechanisms for risk profiling.

The purpose of the article – to analyze the mechanisms of state regulation of foreign economic activity and customs administration.

Our task was to study risks of foreign trade as complex of interconnected risks arising from contractual risks and risks conducting of calculations for international trade of goods, transport risks, risks of customs control and customs clearance.

Sources laid contractual risks and counterparty transactions associated with the indication of possible sources of risk and the lack of protective clauses as a way to overcome the impact of potential adverse effects.

Summary. Thus, to overcome the risks of foreign trade should include the definition of the primary sources of their origin, degree of influence on foreign economic activity and an alternative set of possible solutions.

Conclusions and outcomes. Particular attention is paid to expedient indicators (criteria) are taken into account by the customs authorities at the customs control and clearance of goods that are the subject of foreign trade transactions.