

УДК: 35.078.2:338.2

**Брендак Аліна Іванівна,**

аспірант кафедри економічної політики та врядування Національної академії державного управління при Президентові України, 03057, м. Київ, вул. Антона Цедіка, 20, тел.: +380 (96) 625 32 78, e-mail: [alina.brendak@gmail.com](mailto:alina.brendak@gmail.com)

ORCID: 0000-0002-0204-5216

**Брендак Алина Ивановна,**

аспірант кафедры экономической политики и управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины, 03057, г. Киев, вул. Антона Цедика, 20, тел.: +380 (96) 625 32 78, e-mail: [alina.brendak@gmail.com](mailto:alina.brendak@gmail.com)

ORCID: 0000-0002-0204-5216

**Brendak Alina Ivanivna,**

Ph.D. Candidate of Economic Policy and Governance Department of the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine, 03057, Kyiv, Str. Antona Tsedika, 20, tel.: +380 (96) 625 32 78, e-mail: [alina.brendak@gmail.com](mailto:alina.brendak@gmail.com)

ORCID: 0000-0002-0204-5216

DOI: 10.32689/2617-2224-2018-15-5-53-65



---

## ПЕРСПЕКТИВИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ ДЕЦЕНТРАЛІЗОВАНОГО КОНТРОЛЮ В ДЕРЖАВНІЙ МИТНІЙ СПРАВІ УКРАЇНИ

**Анотація.** Одним із пріоритетних напрямів розбудови ефективної системи публічного управління в Україні є реформування державної митної справи. Затвердження оновленої редакції Митного кодексу України в 2012 році стало важливим кроком уперед у приведенні національної системи митного контролю до найкращих міжнародних стандартів. Однак практика свідчить, що з того часу у цій сфері відносин з'явилися нові загрози та виклики, пов'язані, зокрема, з наявністю прогалин у законодавстві та відсутністю дієвих механізмів управління митним сектором.

У зв'язку із зазначеним у статті проаналізовано ключові аспекти організації децентралізованого контролю у сфері державної митної справи. Це передбачає розділення двох основних процесів: процесу прийняття управлінських рішень та процесу виконання митних формальностей. З одного боку, це допоможе залучити якомога більше експертів, що є необхідною умовою

для більш зваженого прийняття управлінських рішень під час здійснення митного контролю, з іншого — такий підхід, як очікується, сприятиме добротності.

На практиці цей підхід може бути реалізований шляхом створення фронт- та бек-офісів на базі існуючих митниць. Фронт-офіси контактуватимуть у разі потреби з економічними операторами, а бек-офіси відіграватимуть провідну роль у процесі прийняття управлінських рішень. Основна ідея полягає в тому, що фронт- та бек-офіси мають бути розташовані в різних регіонах, а окремі рішення щодо однієї митної декларації, що базуються на аналізі та оцінці ризиків, можуть прийматись фахівцями, які територіально знаходяться у різних митницях (наприклад, митна вартість перевіряється в одному офісі, а нетарифне регулювання — в іншому).

При визначенні перспектив запровадження децентралізованого контролю в державній митній справі України акцентується на необхідності здійснення ряду змін, починаючи від перегляду організаційної структури митниць і закінчуючи вдосконаленням нормативно-правової бази. Комплексне впровадження такого підходу дасть можливість підвищити ефективність управління державною митною справою та забезпечити принципово новий рівень митної безпеки країни.

**Ключові слова:** державна митна справа, децентралізований митний контроль, митне оформлення, митні формальності, система управління ризиками, аналіз та оцінка ризиків, фронт- та бек-офіси.

## **ПЕРСПЕКТИВЫ ВНЕДРЕНИЯ ДЕЦЕНТРАЛИЗОВАННОГО КОНТРОЛЯ В ГОСУДАРСТВЕННОМ ТАМОЖЕННОМ ДЕЛЕ УКРАИНЫ**

**Аннотация.** Одним из приоритетных направлений построения эффективной системы публичного управления в Украине является реформирование государственного таможенного дела. Принятие обновленной редакции Таможенного кодекса Украины в 2012 году стало важным шагом вперед в рамках внедрения в национальную систему таможенного контроля лучших международных стандартов. Тем не менее, практика свидетельствует о том, что с тех пор в этой сфере появились новые угрозы и вызовы, связанные, в частности, с наличием пробелов в законодательстве и отсутствием действенных механизмов управления таможенным сектором.

В связи с этим в статье проведен анализ ключевых аспектов организации децентрализованного контроля в сфере государственного таможенного дела. Это предусматривает разделение двух основных процессов: процесса принятия управленческих решений и процесса выполнения таможенных формальностей. С одной стороны, это поможет привлечь как можно больше экспертов для более взвешенного принятия управленческих решений, с другой — этот подход, как ожидается, будет способствовать добропорядочности.

На практике такой процесс может быть реализован путем создания фронт- и бэк-офисов. Фронт-офисы будут поддерживать контакты с экономически-

ми операторами в случае необходимости, а бэк-офисы будут играть ведущую роль в процессе принятия управленческих решений. Основной идеей является то, что фронт- и бэк-офисы должны располагаться в разных регионах, а некоторые решения по одной таможенной декларации, основанные на анализе и оценке рисков, смогут приниматься экспертами, которые территориально находятся в разных таможенных органах (например, таможенная стоимость проверяется в одном офисе, а нетарифное регулирование — в другом).

При определении перспектив внедрения децентрализованного контроля в таможенном деле Украины акцентируется на необходимости осуществления ряда изменений, начиная с пересмотра организационной структуры таможен и заканчивая улучшением нормативно-правовой базы. По мнению автора, комплексное внедрение такого подхода позволит повысить эффективность управления государственным таможенным делом и обеспечить принципиально новый уровень таможенной безопасности Украины.

**Ключевые слова:** государственное таможенное дело, децентрализованный таможенный контроль, таможенное оформление, таможенные формальности, система управления рисками, анализ и оценка рисков, фронт- и бэк-офисы.

## PROSPECTS OF DECENTRALIZED CONTROL IMPLEMENTATION IN THE AREA OF STATE CUSTOMS AFFAIRS OF UKRAINE

**Abstract.** One of the priorities of building an effective system of public administration in Ukraine is the reform in the area of state customs affairs. Approval of Ukrainian Customs Code renewed edition in 2012 was an important step forward in bringing national customs control system to the best international standards. Nevertheless practice shows that since then new threats and challenges in this area have appeared, due to some gaps in legislation and absence of effective mechanisms to manage customs sector.

Considering mentioned, in this article analysis of core elements of decentralized control in the area of state customs affairs is conducted. This approach requires separation of two main processes: process of decision making and process of customs formalities fulfillment. On the one hand this will help to involve as many experts as needed for better decision making during customs control, on the other hand such system is expected to contribute into integrity issues.

On practice such process may be put into place through establishing of front and back offices. Front offices will be in contact with economic operators in case if needed, and back offices will play leading role in the process of decision making. Core issue is that front and back offices should be geographically located in different regions and some decisions on one customs declaration based on risk analysis and assessment may be taken by experts located in different customs offices (e.g. customs value is checked in one office and non-tariff regulation in another one).

During prospects of decentralized control implementation in the area of state customs affairs of Ukraine identification it is stressed that some changes have to be done. Such changes have to be made ranging from customs organizational structure

review to legislation improvement. The author argues, that integrated implementation of such approach will help to improve efficiency of state customs affairs management and to ensure fundamentally new level of state customs security.

**Keywords:** state customs affairs, decentralized customs control, customs clearance, customs formalities, risk management system, risks analysis and assessment, front and back offices.

---

**Постановка проблеми.** Можливості забезпечення митної безпеки країни значною мірою визначаються ефективністю використання механізмів вибіркового митного контролю. Застосування сучасних технологій ризик-менеджменту у цій сфері відносин дає можливість нівелювати суб'єктивний фактор при прийнятті відповідних управлінських рішень і суттєво покращити якість публічного адміністрування державною митною справою. Так, відповідно до міжнародних норм і стандартів кожна країна має забезпечувати оптимальний баланс між спрощенням митних формальностей та забезпеченням належного рівня митного контролю.

На жаль, існуючі на теперішній час в Україні підходи до організації митного оформлення товарів, транспортних засобів не здатні повною мірою вирішити питання ефективного вибіркового контролю. Одноосібне митне оформлення та встановлені законодавством часові обмеження на здійснення митних формальностей не сприяють підвищенню якості та ефективності митного контролю, а також не дозволяють забезпечити належний рівень захищеності державних інтересів у межах реалізації компетенції митних органів. Запровадивши вибіркового митний контроль у сфері державної митної спра-

ви, який ґрунтується на результатах застосування системи управління ризиками, та не забезпечивши ефективного функціонування інших елементів, які компенсують можливість невиконання митних формальностей безпосередньо під час переміщення товарів, транспортних засобів через кордон (уповноважені економічні оператори, пост-митний контроль, митний аудит тощо), Україна допустила велику помилку.

Виправлення ситуації, що склалася, лежить не лише в площині запровадження зазначених вище механізмів, а й суттєвого вдосконалення базової моделі організації вибіркового митного контролю. Це актуалізує завдання визначення і впровадження засобів оптимізації митного контролю.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Впровадження вибіркового митного контролю, що базується на управлінні ризиками, є предметом досліджень багатьох українських та зарубіжних вчених. Найповніший опис української системи ризик-менеджменту наведено в колективній монографії “Управління ризиками в митній справі: зарубіжний досвід та вітчизняна практика” за загальною редакцією І. Г. Бережнюка [1]. Автори цієї роботи зосередили свою увагу, зокрема, на аналізі та оцінці митних

ризиків під час митного контролю, правових аспектах застосування системи управління митними ризиками, пошуку шляхів удосконалення існуючої системи. Водночас можливі сценарії перегляду підходів до здійснення митних процедур, що базуються на управлінні ризиками, були досліджені лише частково, а конкретні засоби впровадження децентралізованого митного контролю взагалі не розглядались.

**Метою цієї статті** є аналіз ключових аспектів організації децентралізованого митного контролю, визначення перспектив та розроблення найбільш прийняттого варіанта його запровадження у сфері державної митної справи з урахуванням загроз та слабких ланок як у зовнішньому, так і внутрішньому митному середовищі України.

**Виклад основного матеріалу.** Відповідно до ст. 320 Митного кодексу України митний контроль має бути вибіркоким та базуватися на результатах застосування системи управління ризиками. У ч. 1 ст. 318 Митного кодексу України визначено, що митному контролю підлягають усі товари, транспортні засоби комерційного призначення, які переміщуються через митний кордон України [2]. Таким чином, здійснення додаткових митних формальностей при переміщенні окремих товарів, транспортних засобів за результатами застосування системи управління ризиками, не звільняє від потреби проведення загального контролю по інших зовнішньоекономічних операціях. Наразі, незалежно від результатів аналізу та оцінки ризиків, митник зобов'язаний перевірити кожну мит-

ну декларацію, подану для митного оформлення товарів. Так, відповідно до Порядку виконання митних формальностей при здійсненні митного оформлення товарів із застосуванням митної декларації на бланку єдиного адміністративного документа, затвердженого наказом Міністерства фінансів України від 30.05.2012 р. № 631, виконання митних формальностей за митною декларацією полягає у виконанні певних дій.

1. Реєстрація митної декларації (перевірка відповідності формату, фіксування дати й часу подання шляхом присвоєння реєстраційного номера митній декларації та іншим документам (якщо такі документи подані) та внесення до митної бази даних).

2. Перевірка митної декларації (перевірка наявності рахунка або іншого документа, який визначає вартість товару, автоматична перевірка правильності заповнення митної декларації відповідно до вимог законодавства України з питань державної митної справи, зіставлення електронної та паперової копії митної декларації (у разі подання паперового примірника).

3. Прийняття митної декларації для оформлення шляхом проставлення відповідних відміток або штампів (проставлення відміток/штампів на паперових копіях або в електронному вигляді залежно від типу поданої декларації).

4. Відмова у прийнятті митної декларації для оформлення (може бути надана на цьому етапі, якщо митна декларація не містить усіх відомостей або подана без документа, який визначає вартість товару та є

обов'язковими відповідно до законодавства; електронна митна декларація не містить встановлених законодавством обов'язкових реквізитів або митну декларацію подано з порушенням інших вимог, встановлених Митним кодексом України);

5. Оформлення митної декларації, під час якої виконуються наступні митні формальності:

5.1. перевірка дотримання строків подання митної декларації (у випадках, визначених законодавством);

5.2. перевірка наявності відміток про завершення переміщення товарів (у випадках, визначених законодавством з питань державної митної справи);

5.3. контроль зіставлення (зіставлення реквізитів уповноваженого банку, курсів валют, перевірка наявності діючих (не скасованих) спеціальних санкцій, застосованих до суб'єкта(ів) господарської діяльності згідно із Законом України "Про зовнішньоекономічну діяльність"; перевірка наявності відмов/незавершення митного оформлення товарів; перевірка дотримання встановлених законодавством заборон та обмежень з урахуванням інформації з електронних дозвільних документів, що надходять з інших державних органів; перевірка інформації про митні та інші платежі; зіставлення з інформацією, що надходить з митних та правоохоронних органів іноземних держав);

5.4. контроль із застосуванням системи управління ризиками, в

тому числі оцінка ризику за допомогою автоматизованої системи аналізу та управління ризиками (далі – АСАУР);

5.5. перевірка правильності класифікації;

5.6. перевірка правильності визначення країни походження;

5.7. перевірка дотримання заходів нетарифного регулювання;

5.8. перевірка дотримання прав інтелектуальної власності;

5.9. перевірка правильності застосування пільг в оподаткуванні.

5.10. перевірка правильності визначення митної вартості.

6. Призупинення митного оформлення (у випадках наявності потреби більш детальної перевірки дотримання прав інтелектуальної власності або нехарчової продукції відповідно до законодавства).

7. Передавання митної декларації до спеціалізованого підрозділу (відповідно до законодавства у складних випадках або на вимогу такого підрозділу).

8. Проведення митного огляду (в разі визначення такої необхідності).

9. Завершення митного оформлення.

10. Незалежно від проведення інших митних формальностей, митний контроль за товарами може здійснюватися шляхом проведення документальних перевірок [3].

Таким чином, сьогодні ми маємо систему, коли кожна митна декларація має бути повністю перевірена на предмет можливих порушень законодавства України з питань державної митної справи, в тому числі з урахуванням АСАУР. Це здається логічним з урахуванням того, що на

теперішній час відсутні інші дієві механізми контролю зовнішньоекономічних операцій до та після митного оформлення товарів, транспортних засобів. Водночас, якщо взяти до уваги, що такий контроль у переважній більшості випадків має здійснюватися одноосібно та протягом не більш як 4 годин, то ситуація виглядає по-іншому. Такий підхід ставить митників перед вибором: ретельно перевірити інформацію і, можливо, порушити встановлений 4-годинний ліміт часу, або провести поверхневий аналіз інформації та якнайшвидше завершити митне оформлення товарів. У будь-якому разі міркування щодо забезпечення державних інтересів не є визначальним чинником прийняття управлінських рішень. Унаслідок цього суттєво підвищуються корупційні ризики, а стан захищеності митних інтересів стрімко знижується.

Вдосконалення існуючої системи може бути здійснено різними способами. Це передбачає, зокрема, розширення застосування митного аудиту та посилення його ролі, запровадження пост-митного контролю та автоматизованого випуску товарів, подальшої автоматизації аналізу та оцінки ризиків, зокрема, в частині забезпечення відповідної можливості у різних видах пунктів пропуску, до прибуття товарів [1, с. 283–285] тощо. Але в цій статті ми розглянемо підхід децентралізованого митного контролю, який може допомогти суттєво посилити контроль та одразу після прибуття товарів на митну територію України. Водночас він дозволить залучити до митного контролю стільки співробітників,

скільки це буде потрібно у кожному конкретному випадку. При цьому вони зможуть працювати над декларацією одночасно.

З метою впровадження децентралізованої системи здійснення митного контролю, передусім необхідно буде переглянути застарілу організаційну структуру митниць. Наразі в Україні функціонує 27 митниць. Типова структура митниці передбачає функціонування наступних підрозділів [4]:

- митні пости (відокремлені підрозділи, які здійснюють митне оформлення);
- організації митного контролю;
- адміністрування митних платежів;
- протидії митним правопорушенням та міжнародної взаємодії;
- управління ризиками;
- інформаційних технологій (ІТ);
- митної статистики;
- кадрової роботи;
- запобігання та виявлення корупції;
- охорони державної таємниці, технічного та криптографічного захисту інформації;
- матеріального забезпечення та розвитку інфраструктури;
- фінансування, бухгалтерського обліку та звітності;
- юридичний;
- розгляду звернень та забезпечення доступу до публічної інформації.

У випадку запровадження децентралізованого підходу регіональна структура митниць стає менш важливою, натомість на перше місце виходить спеціалізація. Децентралізо-

вана система передбачає створення фронт- та бек-офісів, а також функціонування оглядових груп.

Посадові особи бек-офісів, базуючись на аналізі та оцінці ризиків, у тому числі із застосуванням АСАУР, прийматимуть рішення щодо остаточного переліку митних формальностей, які підлягають виконанню у кожному конкретному випадку.

Посадові особи фронт-офісів здійснюватимуть безпосередньо митне оформлення та виконуватимуть документальні форми митного контролю, у разі визначення необхідності їх проведення бек-офісом.

Посадові особи, які входять до оглядових груп, виконуватимуть огляд, сканування, застосування кіннологічних команд, зважування, відбір проб та зразків тощо.

Для реалізації цього підходу усі митні декларації мають подаватися централізовано на один сервер. Після надходження електронної митної декларації в систему така декларація направляється для опрацювання в один із бек-офісів з урахуванням спеціалізації бек-офіса або шляхом випадкового автоматичного розподілу (залежно від типу товару). Посадова особа бек-офіса проводить аналіз та оцінку ризиків по митній декларації, в тому числі із застосуванням АСАУР, та формує обов'язковий для виконання перелік митних формальностей. Після цього посадова особа бек-офіса переводить декларацію в режим митного оформлення. У складних випадках або в разі потреби залучення вузькопрофільного спеціаліста, посадова особа бек-офіса може присвоїти спеціальний статус митній декларації і вона буде пере-

дана до відповідного підрозділу або експерта для надання рекомендацій або прийняття рішень. Після цього посадова особа бек-офіса переводить декларацію в режим митного оформлення.

Після переведення декларації у режим митного оформлення митна декларація автоматично направляється до фронт-офіса митниці, яка обирається шляхом випадкового автоматичного розподілу (для проведення документальних форм митного контролю, у разі визначення необхідності їх проведення бек-офісом, та митного оформлення) та до оглядової групи, яка знаходиться у митниці/місці фізичного розташування вантажу (для проведення фізичної перевірки вантажу, у разі визначення необхідності проведення такої перевірки бек-офісом).

Посадові особи фронт-офіса та оглядових груп можуть ініціювати проведення додаткових митних формальностей та розширювати перелік, визначений бек-офісом, але не мають права не виконувати уже визначені в переліку митні формальності.

Посадова особа фронт-офіса може завершити митне оформлення тільки у разі внесення результатів проведення митного огляду (якщо такий проводився) посадовою особою оглядової групи.

Додатково у посадової особи бек-офіса є можливість передбачити процедуру, коли митне оформлення зможе бути завершене лише після проведення нею перевірки результатів виконання митних формальностей.

Перелік митних формальностей, який включає обґрунтування



та додаткові пояснення до кожної митної формальності, інформація щодо ініціатора (ця інформація приховується від користувачів, але зберігається у базі даних: рекомендації АСАУР або ідентифікаційний номер посадової особи, яка додала митну формальність до переліку), а також результати виконання митних формальностей записуються у базу даних та є предметом для подальшого аналізу щодо ефективності та результативності, а також розрахунку персональних досягнень співробітників, що може використовуватись для фінансового заохочення найкращих працівників.

Забезпечення належного функціонування системи передбачає спеціалізацію посадових осіб бек-офісів. Необхідним є визначення переліку стандартних спеціальностей. Спеціалізація, з одного боку, має бути достатньо вузькою, аби митник міг адекватно оволодіти потрібними навичками і забезпечити проведення аналізу та оцінки ризиків у визначеній сфері, з іншого — достатньо широкою, аби митники однієї спеціалізації не стали вузькою групою осіб та не могли вступити у змову.

Митники матимуть можливість розширяти набір спеціальностей шляхом проходження відповідної підготовки та складання тестів. Навчання та тестування митників повинні бути досить прикладними. Для відповідних груп товарів вивчатимуться технічні та цінові характеристики, країни походження, виробники, типові маршрути, ринки збуту, способи маніпуляцій та ін.

За напрямки спеціалізації можливо обрати області контролю (класифі-

кація, країна походження, нетарифні заходи, інтелектуальна власність, митна вартість тощо), а посадовим особам, які сьогодні працюють у відповідних підрозділах митниць, можливо запропонувати пройти процес присвоєння спеціальності та стати співробітниками бек-офісів.

Окрім спеціалізації бек-офісів, необхідним є проведення постійних практичних тренінгів та навчань для посадових осіб фронт-офісів та оглядових груп з урахуванням специфіки їх роботи.

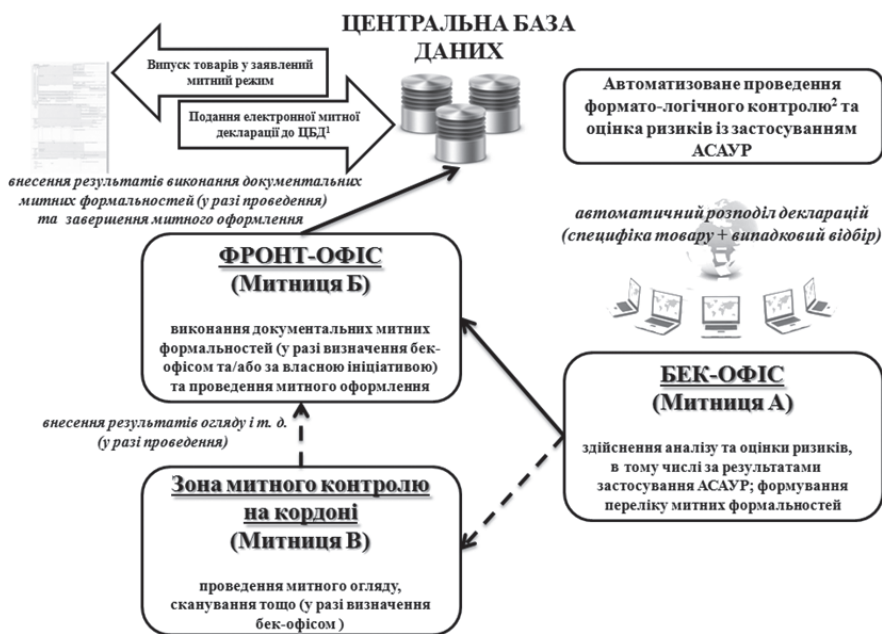
У децентралізованій системі митного контролю посадова особа бек-офіса обиратиметься шляхом випадкового відбору з урахуванням його/її спеціалізації та типу товару, а єдиною умовою буде те, що посадова особа не знаходиться в митниці, де фізично розташований товар. Посадова особа фронт-офіса обиратиметься шляхом випадкового відбору, а умовою буде те, що посадова особа не знаходиться в митниці, де фізично розташований товар, та/або митниці, де знаходиться бек-офіс, який здійснював аналіз та оцінку ризиків. Митний огляд (у разі його визначення) проводитиметься оглядовою групою митного посту, де фізично розташований товар.

Наприклад, товари доставлено на один із митних постів Львівської митниці, оскільки він розташований близько до кордону, тоді як імпортер, розташований в Дніпрі, подає митну декларацію на центральний сервер. Відповідно до спеціалізації та випадкового відбору ця декларація потрапляє до бек-офіса в Києві для здійснення аналізу та оцінювання ризиків. Під час контролю товарів

київський бек-офіс залучає експерта з класифікації, який розташований у Миколаєві. Після цього посадова особа бек-офіса у Києві формує остаточний перелік митних формальностей у системі та переводить митну декларацію у режим митного оформлення. Шляхом випадкового відбору декларація потрапляє до фронт-офіса в Сумах для проведення додаткової перевірки документів та на митний пост Львівської митниці для проведення митного огляду (оскільки такі митні формальності були визначені бек-офісом). Усі результати виконання митних формальностей вносяться в систему, а в разі відсутності будь-яких правопорушень митне оформлення може бути завершене, а товари — випущені у заявлений митний режим (рис. 1).

Якщо імпортер не має бажання чекати, то в нього є можливість подати митну декларацію до прибуття товарів. У такому випадку, як тільки товари перетнуть кордон, імпортер буде поінформований про потребу заїзду в зону митного контролю митниці для проведення митного огляду або про те, що товари можуть доставлятися одразу на потужності суб'єкта господарювання. Ця процедура наразі уже реалізована в національній системі державної митної справи.

Заступаючи на зміну, митники реєструватимуться в ІТ-системі та отримуватимуть можливість опрацьовувати митні декларації. Усі митні декларації, потраплятимуть до центрального серверу, та за визначеним алгоритмом розподілятимуться за екстериторіальним принципом



<sup>1</sup>Подання декларації здійснюється до або в момент прибуття товарів у пункт пропуску

<sup>2</sup>Формато-логічний контроль проводиться з метою виявлення грубих помилок, які унеможливають прийняття митної декларації до митного оформлення.

Рис. 1. Пропонуваний алгоритм децентралізованого митного контролю товарів, транспортних засобів в Україні (розроблено автором)

спочатку для здійснення аналізу та оцінки ризиків, в тому числі із застосуванням АСАУР, а потім — для митного оформлення та/або для фізичної перевірки вантажу.

Усі дії/рішення на різних етапах, а також будь-яка комунікація між учасниками, мають обґрунтовуватись, вноситись та зберігатися в ІТ-системі. Водночас уся взаємодія має відбуватись анонімно, тож жодна із посадових осіб не має знати інформацію про інших посадових осіб, залучених до процесу митного контролю за декларацією. Уся інформація стосовно фізичного розташування товару, бек- та фронт-офіса, а також відповідних митниць, які беруть участь у роботі над декларацією, так само як і інформація про інших посадових осіб, має приховуватись від митників з метою уникнення змови між ними.

Впровадження системи децентралізованого митного контролю є ресурсозатратним з точки зору розвитку ІТ-системи, але її запровадження несе багато переваг. Одна з них — вирішення питань корупції та добропорядності завдяки багаторівневому підходу до процесу прийняття рішень та здійснення контролю. Ті посадові особи, які працюватимуть у бек-офісах та приймають рішення щодо переліку митних формальностей, будуть зацікавлені в розкритті правопорушень, водночас вони не перевантажуватимуть посадових осіб у фронт-офісах або оглядових групах заздалегідь неефективними митними формальностями.

Для забезпечення виконання значених завдань структура митниць має бути змінена. Інфраструктура

вздовж лінії кордону має бути здатна опрацьовувати товари та транспортні засоби, включаючи функціонування вантажних комплексів, обладнаних технічними засобами митного контролю, де товари можуть бути оглянуті, або де вони можуть очікувати остаточного рішення щодо випуску товарів. Усередині країни посадові особи, які працюють у профільних підрозділах контролю (класифікація, країна походження, нетарифні заходи, інтелектуальна власність, митна вартість тощо) можуть стати експертами бек-офісів, а співробітники митних постів можуть перейти до фронт-офісів. Бек-офіси можуть навіть бути віртуальними та складатися з експертів, які знаходяться в різних регіонах й успішно пройшли процес присвоєння спеціалізації. Також важливо забезпечити функціонування груп митного аудиту, які зможуть здійснювати митний контроль на території суб'єкта господарювання після випуску товарів. Об'єкти для митного аудиту та пост-митного контролю можуть також визначатися бек-офісами. Доповнювати систему децентралізованого митного контролю повинні підрозділи протидії митним правопорушенням, перепрофільовані в оперативні підрозділи з правом оперативно-розшукової діяльності.

**Висновки.** Ключовими характеристиками децентралізованої системи митного контролю є багаторівневий підхід, територіальна віддаленість та анонімність, що зменшить вплив суб'єктивного фактора кожної окремої посадової особи, яка приймає управлінські рішення щодо необхідності проведення додаткових митних формальностей, про-

водить такі формальності та фіксує результати їх проведення у системі. З урахуванням українських реалій ця система може стати досить ефективною й дозволить істотно поліпити ситуацію у сфері боротьби з корупцією. Остання є серйозною загрозою належного функціонування внутрішнього митного середовища, а також негативно впливає на сприйняття митниці у суспільстві (зовнішній аспект). Слабкою ланкою при запровадженні децентралізації у сфері митного контролю може стати відсутність мотивації посадових осіб митниць, які останнім часом пройшли через чисельні спроби реформування митної системи та зневірилися в можливості позитивних змін у системі. Така ситуація має вирішуватись за рахунок як належного фінансування та оплати праці роботи митників, так і суттєвого покращення іміджу працівників митних органів в очах громадян за рахунок проведення широкої роз'яснювальної роботи щодо позитивних результатів впровадження нового прозорого підходу до здійснення митного контролю товарів, транспортних засобів. Нематеріальна мотивація, яка ґрунтуватиметься на повазі, захисті та підтримці митників має стати невід'ємною частиною реалізації нової децентралізованої системи.

Аргументовано, що запровадження такого підходу може бути реалізовано незалежно від застосування таких прогресивних ідей, як, наприклад, автоматизований випуск або концепція уповноважених економічних операторів. Так, посадові особи бек-офісів можуть працювати лише з тими деклараціями, по яких

за результатами автоматизованого аналізу та оцінки ризиків із застосуванням АСАУР, виявлено необхідність проведення додаткових митних формальностей, тоді як за іншими деклараціями системою автоматизовано може прийматись рішення щодо завершення митного оформлення. Проте для застосування такого алгоритму обов'язково має бути забезпечене належне функціонування пост-митного контролю та митного аудиту. Реалізація інших згаданих ініціатив також зможе зміцнити нову митну філософію.

Найперспективнішим напрямом подальших наукових розвідок щодо розвитку системи публічного управління митної справи в Україні автор статті вважає дослідження можливих алгоритмів взаємодії між різними суб'єктами під час аналізу та оцінки ризиків, а також визначення основних показників результативності та ефективності застосування системи управління ризиками під час митного контролю.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

---

1. *Управління ризиками в митній справі: зарубіжний досвід та вітчизняна практика: монографія* / [за заг. ред. І. Г. Бережнюка]. — Хмельницький: ПП Мельник А. А., 2014. — 288 с.
2. *Митний кодекс України: Закон України від 13.03.2012 р. № 4495-VI (зі змін.)* // База даних “Законодавство України” / Верховна рада України. — URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/4495-17>
3. *Порядок виконання митних формальностей при здійсненні мит-*

- ного оформлення товарів із застосуванням митної декларації на бланку єдиного адміністративного документа : наказ Міністерства фінансів України від 30.05.2012 р. № 631 // База даних “Законодавство України” / Верховна рада України. — URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1360-12>.
4. *Територіальні органи Державної фіскальної служби України* // Офіц. сайт Держ. фіскальної служби України. — URL: <http://sfs.gov.ua/pro-sfs-ukraini/struktura-/teritorialni-organi/>

## REFERENCES

---

1. *Berezhmuk I. G.* (2014), *Upravlinnia ryzykamy v mytnij spravi: zarubizhnyj dosvid ta vitchyzniana praktyka* [Risk management in customs: foreign experience and domestic practice], Melnyk A. A., Khmelnytskyi, Ukraine.
2. *The Verkhovna Rada of Ukraine* (2012), *Customs Code of Ukraine*, available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4495-17/conv/print> (Accessed 12 August 2018)
3. *Ministry of Finance of Ukraine* (2012), “Instruction on customs formalities fulfillment during customs clearance of goods with a use of customs declaration in the form of single administrative document, approved by the order of the Ministry of Finance of Ukraine № 631 dated 30.05.2012”, available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1360-12/print1511376159093920> (Accessed 18 August 2018).
4. *State Fiscal Service of Ukraine* (2018), “Regional authorities of the State Fiscal Service of Ukraine”, available at: <http://sfs.gov.ua/pro-sfs-ukraini/struktura-/teritorialni-organi/> (Accessed 16 August 2018).