

44. Проців О. Р. Як організували полювання для гостей у Галичині кінця XIX– початку XX ст. / О. Проців // Всеукраїнський журнал “Лісовий вісник”. – 2015. – № 5/44. – С. 5.
45. Kurs dla straży leśnej i łowieckiej // Łowiec. – 1917. – № 7–8. – S. 60–61.
46. Oficerska biblioteka myśliwska w Przemyślu // Łowiec. – 1928. – № 8. – S. 126.
47. Z Polskiego Związku Stow. Łowieckich Protokół z posiedzenia Wydziału Wykonawczego z dnia 9 lipca 1934 r. // Łowiec. – 1934. – № 17–18. – S. 146–147.
48. Przyczynek do rez. Rozkazu Komendy wojskowej // Łowiec. – 1928. – № 19. – S. 297.
49. Wycieczki na Międzynarodową Wystawę Łowiecką w Berlinie // Łowiec. – 1937. – № 12. – S. 182.
50. Okupacyjne prawo łowieckie // Łowiec. – 1933. – № 21. – S. 248–249.



УДК 339.543:330.131.7

С. В. Тимошенко, кандидат технічних наук,
доцент кафедри публічного управління
та митного адміністрування Університету
митної справи та фінансів

ДЕЯКІ ПИТАННЯ ЗАСТОСУВАННЯ СИСТЕМИ КОМПЛАЄНС-КОНТРОЛЮ ДЛЯ ПІДТРИМКИ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ

Розглянуто питання походження системи комплаєнс-контролю, визначено поняття “комплаєнс-контроль” і його використання у світовій практиці. Наведено аналіз співвідношення між управлінням ризиками, стратегією вимірювання дотримання вимог митного законодавства та управлінням дотриманням вимог митного законодавства. Запропоновано впровадити комплаєнс-контроль діяльності митних органів з метою запобігання репутаційним, правовим та операційним ризикам для забезпечення цілісності митної системи.

Ключові слова: ризик; комплаєнс; комплаєнс-ризик; дискреційні повноваження; управління ризиками; стратегія вимірювання дотримання; управління дотриманням на основі ризиків.

The article deals with the origin of the system of compliance control are considered, defines the concept of “compliance control” and its use in world practice. The purpose of the study is to analyze the holistic approach to modern management of compliance with the requirements of customs legislation on the basis of risk management.

An analysis of the relationship between risk management, a strategy for measuring compliance with customs legislation and managing compliance with customs legislation is presented. It is proposed to introduce a compliance control of the activities of customs

© С. В. Тимошенко, 2017

authorities in order to prevent reputational, legal and operational risks to ensure the integrity of the customs system.

Key words: risk; compliance; compliance risk; discretionary powers; risk management; compliance measurement strategy; risk based compliance management.

Постановка проблеми. В умовах глобалізації світової фінансової системи, розвитку ринкової економіки, зростання учасників зовнішньоекономічної діяльності (далі – ЗЕД) з’являється об’єктивна необхідність в управлінні дотриманням вимогам митного законодавства з метою досягнення оптимальних рівнів як сприяння ЗЕД, так і здійснення митного контролю. Водночас будь-яке управлінське рішення завжди пов’язано з певним ризиком, тобто з імовірністю настання після прийняття певного управлінського рішення або вигоди, або збитку.

Невизначеність у розвитку подій, які настануть у майбутньому, і неможливість точного їх передбачення перетворює ризик на невід’ємний елемент управлінського рішення. Проте ризику можна уникнути, не здійснюючи при цьому необдуманих дій.

Управління ризиками (risk management) визнається ключовим елементом у досягненні поставлених перед митними органами цілей, воно стало невід’ємною частиною програми митного контролю в сучасних митних адміністраціях.

Митна служба України застосовує методи управління ризиками під час митного контролю та оформлення з 2005 р. Однак будь-яка система має розвиватись. І для подальшого розвитку системи управління ризиками в митній системі України ключовим є підвищення культури управління ризиками, розуміння сучасної “філософії” управління ризиками в митній справі.

Сучасні митні адміністрації прагнуть до розумного і справедливого балансу між забезпеченням дотримання вимог митного законодавства, мінімізацією збоїв законної торгівлі, витратами законної торгівлі та публічністю дій митних адміністрацій. З цією метою активно застосовується сучасне управління дотриманням вимог митного законодавства на основі ризиків (modern risk based compliance management).

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Термін “комплаєнс” новий для українського бізнесу. Низка авторів вважає, що комплаєнс – це вид професійної діяльності переважно в банківській сфері, спрямований на забезпечення спроможності банку функціонувати відповідно до визначених стандартів, правил поведінки та управління конфліктами інтересів.

Згідно з “Методичними рекомендаціями щодо вдосконалення корпоративного управління в банках України”, дотримання вимог законодавства та внутрішніх процедур (комплаєнс) – це необхідність знати, розуміти і дотримуватись усіх вимог законодавства України, нормативів, положень і правил, внутрішньої політики, стандартів і кодексів з питань діяльності банку [1].

Своєю чергою, комплаєнс-ризиками вважаються ризики юридичних санкцій, фінансових збитків або втрати репутації внаслідок невиконання банком вимог законодавства України, нормативно-правових актів, внутрішніх положень і правил, а також стандартів саморегульованих організацій, що застосовуються до банківської діяльності.

Водночас існує міжнародний досвід застосування комплаєнс у таких сферах, як запобігання відмиванню грошей і боротьба із фінансовими злочинами, банківська справа, митне та податкове законодавство тощо.

Незважаючи на значні напрацювання щодо проблематики управління в митній справі (І. Бережнюк, А. Войцещук, Є. Гармаш, О. Гребельник, Ю. Кунєв, Б. Литовченко, Л. Пісьмаченко, Т. Тоцька та ін.), застосування системи управління ризиками на основі стратегії вимірювання дотримання вимог митного законодавства потребує окремого дослідження. Зокрема, в Україні цю проблему досліджували А. Бренд, В. Булана, С. Демченко, П. Пашко та ін. Накопичено також практичний досвід застосування систем управління ризиками в митних адміністраціях багатьох країн.

Однак існує потреба комплексного вивчення шляхів розвитку системи комплаєнс у митній системі України. Для цього необхідне дослідження сучасного стану митної справи, вивчення світової практики комплаєнс і тенденцій розуміння та застосування цього інструменту в митних адміністраціях країн світу. Актуальність обраної теми полягає в необхідності впровадження комплаєнс-контролю в діяльність митних органів з метою мінімізації комплаєнс-ризиків, у тому числі дискреційних повноважень посадових осіб митних органів, визначених для здійснення митних формальностей за результатами застосування системи управління ризиками.

Мета статті – аналіз цілісного підходу до сучасного управління дотриманням вимог митного законодавства на основі ризиків (modern risk based compliance management).

Предметом дослідження є співвідношення між управлінням ризиками (risk management), стратегією вимірювання дотримання вимог митного законодавства (compliance measurement strategy) та управлінням дотриманням вимог митного законодавства на основі ризиків (risk based compliance management).

Виклад основного матеріалу. Термін “комплаєнс” запозичений з англійської мови. В Оксфордському словнику англійської мови дається таке визначення даного поняття: дотримання – це дія згідно із запитом або вказівкою, покора (compliance is an action in accordance with a request or command, obedience).

Згідно з визначенням Міжнародної асоціації з дотримання (International Compliance Association – ICA), комплаєнс – це здатність діяти згідно з порядком, правилами або вимогами [2].

В Україні поняття “комплаєнс” з’явилося з розвитком великих іноземних компаній на внутрішньому ринку, де ця функція є важливим елементом – регулятором діяльності компаній. Метою комплаєнс є зведення до мінімуму ризику залучення організації до подій, які можуть спричинити не тільки фінансові втрати, але й утрату довіри з боку суспільства в особі регулівних органів, інвесторів, партнерів, акціонерів, клієнтів.

Усі комплаєнс-ризиків можна розділити на три групи. Першу групу становить репутаційний ризик, що включає в себе опублікування негативної інформації в засобах масової інформації про організацію, її працівників, органи управління. Друга група включає в себе правовий ризик, який полягає в недотриманні посадовими особами законодавства та, як наслідок, – подальшому їх переслідуванні з боку право-

охоронних органів. Третя група – це операційний ризик, який полягає в порушенні працівниками внутрішніх нормативних документів, у результаті чого організація зазнає збитків.

Прикладом управління всіма трьома групами комплаєнс ризиків є Програма вимірювання дотримання торгових норм (The Trade Compliance Measurement program – TCM), за допомогою якої Митниця та Прикордонна Охорона США (СВР) вимірює ризик у сферах торгівлі, дотримання законів і збирання доходів. Відповідно до Закону про митну модернізацію (Mod Act), який є частиною Закону щодо виконання Північноамериканської угоди про вільну торгівлю (North American Free Trade Agreement – NAFTA), СВР уповноважена подавати щорічний звіт про стан торговельного дотримання. Щоб забезпечити об'єктивний статус дотримання торгових норм, СВР спирається на програму TCM на щорічній основі з 1995 р.

Програма TCM також є ключовим показником ефективності, який використовується для визначення ефективності роботи внутрішніх важелів управління СВР, оскільки вони пов'язані із забезпеченням дотримання законів і правил [3].

Основна складність застосування системи комплаєнс полягає в тому, що необхідно розібратися в різниці між управлінням ризиками (risk management), стратегією вимірювання дотримання вимог митного законодавства (a compliance measurement strategy) та управлінням дотриманням вимог митного законодавства на основі ризиків (risk based compliance management).

На думку дослідниці митної справи В. Буланої [4], щоб зрозуміти роль, яка відводиться системі управління ризиками (risk management) в сучасній світовій практиці митного адміністрування, слід розглядати це питання ширше, а саме в контексті побудови системи управління дотриманням вимог митного законодавства, що базується на управлінні ризиками (risk based compliance management) [5].

Сучасне управління дотриманням на основі ризиків (risk based compliance management) відбувається у декількох ключових напрямках. Вони можуть бути в цілому згруповані в чотири основні категорії – національне законодавство, адміністрування, управління ризиками та технологічні рамки, прийняті митними органами. В сукупності ці чотири категорії являють собою ключові детермінанти, що визначають спосіб прискорення транскордонних потоків та можливість здійснення митного контролю за такими потоками [5].

На думку автора, такий підхід потребує дотримання вимог митного законодавства не тільки з боку суб'єкта господарювання, але й контрольного органу – митниці. Недотримання вищезазначених ключових детермінант дає можливість посадовій особі митного органу, призначеній для здійснення митних формальностей, обирати свій варіант рішення відповідно до власних міркувань, не обмежуючись чітко визначеним варіантом рішення для конкретної ситуації. Такі дії підпадають під визначення дискреційних повноважень. Згідно з визначенням дискреційних повноважень, обмежувальним фактором у прийнятті рішення посадовою особою митного органу є закон і справедливість. Однак не слід нехтувати тим фактом, що власник дискреційних повноважень у прийнятті рішення має змогу приймати рішення на власний розсуд, формально не порушуючи закон, порядок адміністру-

вання та технологію управління ризиками, внаслідок чого буде прийнято неправильне рішення. Прикладом дискреційних повноважень у реалізації заходів з управління ризиками під час митного контролю та оформлення є окремі положення розділу VII Порядку здійснення аналізу й оцінки ризиків, розроблення і реалізації заходів з управління ризиками для визначення форм та обсягів митного контролю [6].

Цілісний підхід до управління дотриманням вимог митного законодавства на основі ризиків (risk based compliance management) установлено Стандартними правилами 6.2 та 6.5 Міжнародної конвенції про спрощення та гармонізацію митних процедур (далі – Конвенція) [7; 8]. Однак слід звернути увагу на два аспекти: неточність офіційного перекладу Стандартного правила 6.5 Конвенції українською мовою і зміст поняття “стратегія вимірювання відповідності для підтримки системи управління ризиками” (compliance measurement strategy) в розумінні Конвенції.

Що стосується перекладу Стандартного правила 6.5, то слід зазначити, що формулювання “митна служба приймає стратегію, яка базується на системі засобів оцінки імовірності недотримання законодавства” – використовується тільки в українському тексті Конвенції, який не є автентичним. Таким чином, обов’язок дотримання перекладається тільки на суб’єкта ЗЕД. Згідно зі ст. 20 Конвенції, офіційними мовами є англійська та французька. Депозитарій виконав також автентичні переклади тексту Конвенції арабською, іспанською, португальською та російською мовами, які розміщені на сайті Всесвітньої митної організації: <http://www.wcoomd.org>.

Формулювання, яке в українському перекладі наведено як “митна служба приймає стратегію, яка базується на системі засобів оцінки імовірності недотримання законодавства”, в оригінальних текстах Конвенції має інше значення. Так, в англійській версії це положення звучить як “The Customs shall adopt a compliance measurement strategy to support risk management”, а автентичний переклад Конвенції російською мовою подає це положення як “таможенная служба принимает стратегию оценки степени соответствия системы управления рисками”. Дослівний переклад Стандартного правила 6.5. Конвенції українською мовою, на думку автора, виглядає так: “митна служба приймає стратегію вимірювання дотримання для підтримки системи управління ризиками”. Очевидно, що формулювання “стратегія вимірювання дотримання для підтримки системи управління ризиками”, на відміну від формулювання “стратегія, яка базується на системі засобів оцінки імовірності недотримання законодавства”, охоплює ширше коло правовідносин, в яке включається і комплаєнс-контроль за дискреційними повноваженнями посадової особи митного органу. Тут слід зазначити, що відповідно до ч. 2 ст. 21 Закону про міжнародні договори, офіційний переклад міжнародних договорів, учасником яких є Україна, виконує Міністерство закордонних справ.

Що стосується змісту поняття “стратегія вимірювання дотримання для підтримки системи управління ризиками” в розумінні Конвенції, то слід зазначити, що у преамбулі Конвенції одним із принципів спрощення і гармонізації митних процедур визначається затвердження такого сучасного методу роботи, як система управління ризиками (risk management). Зауважимо, що в офіційному перекладі українською мовою поняття “risk management” наводиться як “аналіз ризиків” [8], а не як за-

гальноприйняте “управління ризиками” [7]. Відповідно до визначення у п. а) ст. 1 гл. 1 Конвенції, поняття “Стандартне правило” – це положення, застосування якого визнається необхідним для досягнення гармонізації та спрощення митних правил і процедур. Відповідно до ст. 2 гл. 2 Конвенції, “кожна з Договірних Сторін бере на себе зобов’язання... дотримуватися... Стандартних правил”. Згідно зі змістом Стандартного правила 6.5, митна служба приймає стратегію вимірювання відповідності для підтримки системи управління ризиками (The Customs shall adopt a compliance measurement strategy to support risk management). Таким чином, виходячи зі змісту положень Конвенції, митна служба, по-перше, визнає такий сучасний метод роботи, як управління ризиками (risk management), по-друге, для підтримки (to support) управління ризиками (risk management) митна служба приймає стратегію вимірювання дотримання вимог митного законодавства (compliance measurement strategy), по-третє, управління дотриманням вимог митного законодавства на основі ризиків (risk based compliance management) потребує дотримання вимог законодавства не тільки з боку суб’єкта господарювання, але й контрольного органу – митниці.

За результатами дослідження встановлено, що управління ризиками (risk management) – складова частина стратегії вимірювання дотримання (compliance measurement strategy), яка, своєю чергою є складовою частиною управління дотриманням на основі ризиків (risk based compliance management).

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Управління дотриманням на основі ризиків (risk based compliance management) потребує дотримання вимог митного законодавства не тільки з боку суб’єкта господарювання, але й контрольного органу – митниці.

Необхідність застосування комплаєнс-контролю в митній системі обумовлюється його надійністю в зниженні, запобіганні та виявленні ризиків, які можуть завдати шкоди діяльності митної системи в цілому. Крім того, комплаєнс-контроль дозволяє полегшити взаємодію з внутрішніми та міжнародними контрагентами митної системи. Це пов’язано з тим, що у формуванні міжнародних партнерських відносин обов’язкова наявність внутрішніх локальних стандартів організації щодо комплаєнс-контролю, які мають відповідати провідним світовим стандартам.

Таким чином, актуальним є завдання розробки і впровадження основних принципів комплаєнс-контролю з метою забезпечення балансу між сприянням торгівлі та здійсненням контролю над нею, виявлення, мінімізації та усунення можливих комплаєнс-ризиків для успішної діяльності й цілісності митної системи.

Список використаних джерел:

1. Методичні рекомендації щодо вдосконалення корпоративного управління в банках України [Електронний ресурс] : постанова Правління Національного банку України від 28.03.2007 р. № 98. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v0098500-07>

2. What is Compliance? [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.int-comp.org/careers/a-career-in-compliance/what-is-compliance>

3. Trade Compliance Measurement (TCM) Program Overview. U.S. Customs and Border Protection [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.cbp.gov/trade/trade-community/outreach-programs/trade-compliance/compliance-measure>

4. Булана В. В. Управління ризиками в митній справі: сучасне бачення / В. В. Булана // Вісник Академії митної служби України. Серія: “Державне управління”. – 2012. – № 1 (6). – С. 160–169.

5. Customs Risk Management Compendium [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/tools/risk-management-compendium.aspx>

6. Порядок здійснення аналізу та оцінки ризиків, розроблення і реалізації заходів з управління ризиками для визначення форм та обсягів митного контролю [Електронний ресурс] : наказ Міністерства фінансів України від 31.07.2015 № 684. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1021-15>

7. International Convention on the simplification and harmonization of Customs procedures (as amended) (done at Kyoto on 18 May 1973, amended on 26 June 1999) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.wcoomd.org/KyotoNew/Content/content.html>

8. Кіотська конвенція (офіційний переклад). Міжнародна конвенція про спрощення і гармонізацію митних процедур [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_643