

УДК 351.72:339.543

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2025.1.23>

М. М. Разумей

кандидат наук з державного управління,
доцент кафедри публічного управління та митного адміністрування
Університету митної справи та фінансів

Г. Ю. Разумей

кандидат наук з державного управління, доцент,
доцент кафедри публічного управління та митного адміністрування
Університету митної справи та фінансів

С. А. Казанцев

аспірант кафедри публічного управління та митного адміністрування
Університету митної справи та фінансів

КОНЦЕПТУАЛІЗАЦІЯ ПРОФІЛЮВАННЯ МИТНИХ РИЗИКІВ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

Стаття присвячена дослідженню профілювання ризиків у митній справі. Метою статті є обґрунтування концептуальних засад профілювання митних ризиків та визначення цього поняття у контексті публічного управління. Автори акцентують увагу на необхідності уточнення науково-методологічних засад профілювання митних ризиків, яке є ключовим інструментом у системі управління ризиками в митній справі. Відзначається, що відсутність єдиного підходу до інтерпретації поняття «профілювання митних ризиків» ускладнює розробку дієвих механізмів управління ризиками, що негативно впливає на ефективність митного контролю. Стаття містить аналіз останніх досліджень вітчизняних та зарубіжних науковців, які присвячені проблематиці управління митними ризиками, зокрема їх профілюванню. Розглядається процес розробки профілів митних ризиків, який складається із восьми етапів: розробка; формалізація; тестування; затвердження; облік справ; впровадження; контроль ефективності; внесення змін. Проте основна увага авторів фокусується на сутності профілювання митних ризиків як комплексного процесу, що включає не лише розробку профілів ризику, але й аналіз, оцінку та мінімізацію потенційних загроз митній безпеці держави. Автори пропонують власне визначення поняття «профілювання митних ризиків» у контексті публічного управління, яке враховує нормативно-правові аспекти та практичні механізми впровадження управлінських рішень. Підкреслюється важливість інтеграції підходів до профілювання митних ризиків із загальною стратегією публічного управління, що передбачає взаємодію між різними державними органами. У статті також розглянуто структуру профілю ризику та особливості застосування митними органами України електронних та документальних профілів ризику. Автори наголошують на необхідності закріплення визначення «профілювання митних ризиків» на законодавчому рівні, що сприятиме формуванню цілісної методології управління ризиками та підвищенню ефективності митного контролю. Стаття також містить авторське бачення удосконалення системи профілювання митних ризиків шляхом інтеграції сучасних інформаційних технологій та розробки превентивних заходів для забезпечення митної безпеки держави.

Ключові слова: профіль ризику, індикатор ризику, оцінка ризику, митний контроль, митна справа, управлінське рішення, загроза, митна безпека.

Постановка проблеми. Органи публічної влади все більше зусиль та ресурсів приділяють питанням аналізу та управління ризиками у відповідних сферах національної економіки. Так, митні органи України стикаються із глобальними викликами для економічної безпеки держави, що пов'язані із забезпеченням повноти опо-

даткування зовнішньоекономічних операцій, протидією контрабанді, запобіганню митним правопорушенням та необхідністю ефективного управління митними ризиками у цілому. У даному контексті ключову роль відіграє профілювання митних ризиків як інструмент загальної системи управління ризиками, що дозволяє ідентифікувати, оцінювати та мінімізувати потенційні загрози у сфері зовнішньої торгівлі. Попри зростаючу увагу до ризикорієнтованого підходу в митній справі, науково-методологічні засади профілювання митних ризиків залишаються недостатньо визначеними. Відсутність єдиного підходу до інтерпретації цього поняття ускладнює розробку дієвих механізмів управління митними ризиками, що негативно впливає на здійснення митного контролю. Слід також зазначити, що на сьогоднішній день саме поняття «профілювання митних ризиків» взагалі не фігурує на законодавчому рівні України, що ускладнює його однозначне тлумачення та застосування під час виконання своїх професійних обов'язків посадовими особами митних органів. Отже, існує об'єктивна потреба у концептуалізації профілювання ризиків у митній справі, що сприятиме формуванню цілісної методології управління митними ризиками та, як наслідок, підвищить ефективність митного контролю при переміщенні товарів через митний кордон України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематиці управління митними ризиками, зокрема окремим аспектам щодо їх профілювання, присвятили свої дослідження такі зарубіжні вчені, як: Д. Віддоусон (David Widdowson), С. Холлоуей (Stephen Holloway), Й.-Х. Куо (Yen-Hui Kuo), Ш.-Ч. Чоу (Shu-Ching Chou), А. Тан (Angkearsoben Tan), Г. Срея (Hong Sreya), П. Кругман (Paul Krugman), М. Обстфельд (Maurice Obstfeld) та інші.

Серед робіт українських вчених окремо слід зазначити наукову статтю І. Несторишена та В. Туржанського, в якій авторами досліджено сучасне нормативне забезпечення функціонування системи управління митними ризиками, а також проаналізовано етапи розробки профілів ризику та процес їх формалізації відповідно до чинного законодавства [5]. Під керів-

ництвом зазначених авторів проведено також інше ґрунтовне дослідження теоретичних та практичних аспектів управління ризиками в митній справі, у тому числі особливостей їх профілювання [12]. У дослідженні щодо механізмів державного управління А. Брендак зроблено акцент на застосуванні сучасних інформаційних технологій для здійснення профілювання митних ризиків [2]. Комплексний підхід до вивчення системи управління ризиками в митних органах України з урахуванням європейського досвіду застосовано у дослідженні О. Неліпович [4]. Науковий доробок О. Фрадинського та групи профільних фахівців суттєво розвинув методологічну основу для удосконалення профілювання митних ризиків [10]. Заслугує на увагу також наукова праця О. Бондар та В. Виноградного, яка присвячена дослідженню формування профілів ризику в митній справі і в якій розглядається важливість митного контролю як ключового аспекту безпеки та регулювання зовнішньоекономічної діяльності України [1]. У цілому над проблематикою аналізу та оцінки митних ризиків працювала низка інших науковців України, зокрема: І. Бережнюк, В. Булана, О. Джумурат, А. Войцещук, Л. Івашова, О. Комаров, Ю. Кунєв, П. Пашко, П. Пісной, Є. Рудніченко, С. Терещенко. Зазначені вчені, а також інші фахівці-практики в тій чи іншій мірі застосовували поняття «профілювання митних ризиків», проте, на наш погляд, його формалізована інтерпретація залишалася недостатньо опрацьованою.

Мета статті – обґрунтувати концептуальні засади профілювання митних ризиків і сформулювати визначення цього поняття в контексті публічного управління.

Виклад основного матеріалу. У професійній сфері здійснення митної справи та у рамках наукових досліджень сутність профілювання митних ризиків традиційно асоціюється із безпосередньою розробкою профілів ризику [5; 10; 12]. Власне під профілем ризику слід розуміти опис будь-якої сукупності індикаторів ризику, у тому числі визначених комбінацій індикаторів ризику, що є результатом збору, аналізу та систематизації інформації. Таке визначення містить Порядок

здійснення аналізу та оцінки ризиків, розроблення і реалізації заходів з управління ризиками для визначення форм та обсягів митного контролю, затверджений наказом Міністерства фінансів України від 31.07.2015 № 684 (далі – Порядок). У свою чергу, відповідно до Порядку, індикатори ризику – це критерії із заданими наперед параметрами, використання яких дає можливість здійснювати вибір об'єкта контролю [8]. Акцентуємо увагу на тому, що профіль ризику та індикатори ризику є одними з основних інструментів системи управління митними ризиками.

Профіль ризику є підставою для застосування визначених форм митного контролю у відношенні до тих чи інших товарів або осіб, у разі виявлення потенційних ризиків у результаті аналізу наявної інформації. Сам профіль доводиться до відома посадових осіб митних органів, які здійснюють митне оформлення та митний контроль, і є підставою застосування до суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності відповідних форм та обсягів митного контролю (наприклад, поглиблена перевірка товаросупровідних документів, митний огляд, проведення експертизи, зважування товарів тощо). Профілі ризику в митній справі виконують роль додаткового джерела інформації про діяльність конкретного учасника зовнішньоекономічної діяльності або перевезення конкретних видів товарів, а також застосовуються у визначених областях ризику та при оцінці ступеня ризику у межах певної області ризику шляхом використання індикаторів.

Для практики функціонування систем управління ризиками характерна наступна структура профілю ризику: 1) загальні відомості: номер; термін дії; 2) відомості про область ризику: індикатори ризику (вага, вартість, кількість тощо); митний орган, що здійснює митні операції з товарами; зовнішньоторговельний контракт; митний режим; вид транспорту; 3) заходи щодо мінімізації ризику: вказівка про застосування заходів; тип митного огляду; 4) контактна інформація: контактна особа; особа, що підписала проєкт профілю [11; с. 508].

Профілі ризику, залежно від можливості автоматизації їх застосування, поділяються на документальні та електронні. Для опису

електронного профілю ризику формується паспорт профілю ризику за визначеною формою. Аналогічно, для документального профілю ризику також створюється паспорт, форма якого також визначена на нормативному рівні. Паспорт електронного профілю ризику призначений виключно для внутрішнього використання митними органами та є документом для службового користування. У процесі наповнення профілів митних ризиків значеннями індикаторів ризику та/або іншими релевантними параметрами застосовуються електронні рамкові профілі ризику. Паспорт електронного рамкового профілю ризику включає інформацію про індикатори ризику та додаткові параметри, які підлягають наповненню відповідальними структурними підрозділами митних органів, а також встановлює періодичність оновлення цих даних. Під час використання електронного рамкового профілю ризику конкретні значення індикаторів визначаються у відповідному доповненні до паспорта електронного рамкового профілю ризику.

У випадках, коли виникає потреба у додатковому аналізі об'єктів ризику, зокрема для виявлення умов та чинників, що сприяють виникненню ризикових ситуацій, використовуються так звані «фонові» профілі ризику. Застосування цих профілів не передбачає встановлення конкретних форм або обсягів митного контролю, що дозволяє зосередитися на зборі інформації та аналізі ризиків без прямого втручання у процедури проведення перевірок. Паспорт фонового профілю ризику містить відомості про митний орган, який відповідає за моніторинг використання даного профілю. Після проведення моніторингу він подається на розгляд Експертної комісії із застосування системи управління ризиками, яку утворює Держмитслужба (далі – Експертна комісія). Експертна комісія аналізує отримані дані та приймає рішення щодо необхідності впровадження відповідних заходів реагування. Цей процес забезпечує своєчасне виявлення та усунення потенційних загроз та ризиків порушення митного законодавства.

Експертна комісія також відповідає за схвалення електронних профілів ризику, внесення змін до них, а також припинення або поновлення їх дії. Крім того, комісія

затверджує стандартні умови аналізу, вносить зміни до них та приймає рішення про припинення їх дії. Поняття «стандартна умова аналізу» є відносно новим у митному законодавстві України, під яким слід розуміти сукупність індикаторів ризику, що може застосовуватись у багатьох профілях ризику одночасно для опису окремої умови та/або алгоритму. У випадку автоматизації застосування профілів ризику формується програмний код, який використовується для їх програмної реалізації. Програмний код розробляється лише для електронних профілів ризику та впроваджується до окремого модуля автоматизованої системи управління ризиками митних органів України. Такі інформаційні модулі розробляються і впроваджуються з урахуванням потреб, особливостей засобів та способів переміщення товарів, транспортних засобів комерційного призначення та інших факторів, пов'язаних із перетином митного кордону України [8].

Відомчим наказом Держмитслужби [9] регламентовано процес розробки профілів митних ризиків, який охоплює сукупність дій та заходів, що розподілені на вісім послідовних етапів (таблиця 1).

Що стосується загальної процедури профілювання митних ризиків, то вона

повинна охоплювати таку сукупність дій: збирання, оброблення та систематизування інформації; встановлення профілю загрози, тобто опис сфери загрози (правопорушення) та сфери ризику, характерних лише для нього ознак – індикаторів ризику; формалізація шляхом реєстрації формуляра затвердженого профілю ризику та аналітичної довідки на паперових та електронних носіях; практичне застосування профілювання ризиків персоналом під час несення служби, яке здійснюється за формулярами (описами) профілів ризику або характерними (типovими) ознаками можливого правопорушення; моніторинг зареєстрованих профілів, їх коригування та внесення нової інформації до формуляра профілю (реєстрація позитивних результатів або їх відсутності у разі спрацювання профілю).

Отже, можна зробити висновок, що звуження сутності профілювання ризиків в митній справі до процесу розробки профілів ризику не відображає реального змісту цього поняття. Крім цього, таке бачення значно відрізняється від вже існуючих підходів в інших сферах публічного управління, зокрема у суміжній до митної справи сфері охорони державного кордону. Так, в Інструкції з проведення

Таблиця 1

Етапи розробки профілів ризику в митній справі

№	Назва етапу	Зміст етапу
1	Розробка	Визначення індикаторів ризику; оцінка селективності профілю ризику; оцінка значимості профілю ризику для наповнення Державного бюджету; визначення впливу негативної історії профілю ризику на ступінь ризику; визначення порядку обчислення ступеня ризику за профілем ризику.
2	Формалізація	Формування паспорта профілю ризику, програмного коду та аналітичної довідки до профілю ризику.
3	Тестування	Формування вибірки даних із баз даних відповідно до заданих індикаторів ризику або перевірка реакції автоматизованої системи митного оформлення на відповідний програмний код при введенні митної декларації із заданими значеннями граф.
4	Затвердження	Департамент профілювання митних ризиків вносить профіль ризику на розгляд Експертної комісії, яка затверджує або повертає його на доопрацювання.
5	Облік справ	Ведення справ профілів ризику здійснюється у паперовому (зберігається не менше 3-х років) та електронному вигляді за допомогою спеціального програмного забезпечення.
6	Впровадження	Електронні профілі ризику доводяться до митних органів програмними методами; документальні профілі ризику доводяться до митниць листами.
7	Контроль ефективності	Проведення аналізу отриманих результатів митного контролю за результатами застосування профілю ризику і внесення на розгляд Експертної комісії з однією із таких пропозицій: внести зміни; залишити чинним без змін; припинити дію профілю ризику.
8	Внесення змін	Рішення про внесення змін до профілю ризику чи припинення його дії приймає Експертна комісія.

Джерело: узагальнено авторами на основі [5; 8; 9]

аналізу ризиків у Державній прикордонній службі України профілювання ризиків визначається як «сукупність способів та методик з оцінки ризиків» [7]. Отже, використовуючи поняття «оцінка ризиків», яке наведено у Положенні, можна сформулювати визначення профілювання митних ризиків з нормативно-правової точки зору. У юридичній площині знаходиться також підхід до визначення поняття самого митного ризику, адже стаття 361 Митного кодексу України інтерпретує митний ризик як ймовірність недотримання вимог законодавства України з питань митної справи [3]. На нашу думку, у контексті публічного управління оцінка ризику має охоплювати більш широке коло питань, ніж ті, про які зазначено у Положенні. Зокрема, стаття 2 Закону України «Про Бюро економічної безпеки України» передбачає, що на основі оцінювання ризиків має здійснюватися розроблення та реалізація управлінських рішень, спрямованих на мінімізацію таких ризиків, а також на підвищення спроможності державних інституцій щодо нейтралізації загроз економічній безпеці [6].

Таким чином, профілювання митних ризиків у контексті публічного управління має розглядатися як комплексний процес, який включає не лише розробку профілів ризику, але й аналіз та оцінку ризиків з метою забезпечення ефективного функціонування митної системи. Цей процес повинен враховувати як нормативно-правові аспекти, так і практичні механізми впровадження управлінських рішень, спрямованих на мінімізацію ризиків. Зокрема, важливим є інтеграція підходів до здійснення профілювання митних ризиків із загальною стратегією публічного управління, що передбачає взаємодію між різними державними органами, такими як: митні органи, органи охорони державного кордону, податкові та інші державні органи. Такі підходи дозволяють не лише ідентифікувати потенційні загрози державним інтересам, але й розробляти превентивні заходи, спрямовані на підвищення рівня митної безпеки держави та забезпечення стабільності державних інституцій.

Висновки і пропозиції. Концептуальні засади профілювання митних ризиків у контексті публічного управління ґрунтуються на системному аналізі ризи-

ків, визначенні їх індикаторів, оцінці ймовірності та наслідків порушень митного законодавства, а також на використанні управлінських методик для мінімізації загроз і забезпечення ефективного митного контролю при переміщенні товарів через митний кордон. Отже, ключовими елементами системи концептуальних засад профілювання митних ризиків є поняття: «профіль ризику», «оцінка ризику» та «індикатори ризику». З огляду на зміст вже існуючих дефініцій у сфері публічного управління, закріплених у нормативно-правових актах України, профілювання митних ризиків – це система способів та методик, спрямованих на визначення ймовірності виникнення ризику і можливих наслідків недотримання вимог законодавства України з питань митної справи у разі настання ризику. Саме такий сутнісний зміст слід вкладати у термін «профілювання ризиків» у сфері митної справи, а дане визначення має бути зафіксовано у переліку термінів, які наведені у пункті 3 Положення. Разом із тим, на концептуальному рівні під профілюванням митних ризиків у контексті публічного управління пропонується розглядати систематизований процес збору, аналізу та оцінки інформації для визначення ймовірності виникнення ризиків і формування відповідних профілів ризику, що передбачає ідентифікацію сукупності індикаторів ризику, їх комбінацій та кореляцій, а також дозволяє митним органам ефективно прогнозувати порушення митного законодавства, ухвалювати обґрунтовані управлінські рішення та впроваджувати заходи з метою мінімізації можливих негативних наслідків для митної безпеки держави.

Необхідно акцентувати увагу на тому, що в сучасних умовах розвитку інформаційно-аналітичних технологій профілювання митних ризиків має передбачати розробку профілів на основі алгоритмів штучного інтелекту для аналізу великих обсягів даних. Це сприятиме впровадженню у практику діяльності митних органів України динамічних профілів, що адаптуватимуться до змін у зовнішньоекономічній діяльності. Саме на цьому мають бути зосереджені подальші дослідження з питань профілювання митних ризиків у сфері публічного управління.

Список використаної літератури:

1. Бондар О. В., Виноградчий В. І. Формування профілів ризику в митній справі. *Київський економічний науковий журнал*. 2023. № 3. С. 14–17. DOI: 10.32782/2786-765X/2023-3-2.
2. Брендак А. І. Імплементация інформаційних технологій у контексті функціональної розбудови системи управління митними ризиками. *Митна безпека : науковий журнал*. 2020. Випуск 4. С. 10–19.
3. Митний кодекс України від 13.03.2012 № 4495-VI. URL: <https://cutt.ly/7ry0gN9i>.
4. Неліпович О. В. Система управління ризиками як інструмент спрощення митних процедур в контексті євроінтеграції. *Modern Economics*. 2020. № 24. С. 119–124. DOI: [https://doi.org/10.31521/modecon.V24\(2020\)-19](https://doi.org/10.31521/modecon.V24(2020)-19).
5. Несторишен І. В., Туржанський В. А. Профілювання митних ризиків в системі забезпечення митної безпеки України. *Наукові праці Кіровоградського національного технічного університету. Економічні науки*. 2018. № 33. С. 9–16. URL: <https://cutt.ly/8ry0g8Li>.
6. Про Бюро економічної безпеки України : Закон України 28.01.2021 № 1150-IX. URL: <https://cutt.ly/2ry0hwQe>.
7. Про затвердження Інструкції з проведення аналізу ризиків у Державній прикордонній службі України: наказ Міністерства внутрішніх справ України 11.12.2017 № 1007. URL: <https://cutt.ly/Wry0htk6>.
8. Про затвердження Порядку здійснення аналізу та оцінки ризиків, розроблення і реалізації заходів з управління ризиками для визначення форм та обсягів митного контролю: наказ Міністерства фінансів України від 31.07.2015 № 684. URL: <https://cutt.ly/Bry0hasa>.
9. Про затвердження Порядку розроблення профілів ризику : наказ Державної митної служби України від 22.12.2010 № 1514. URL: <https://cutt.ly/cry0hha8>.
10. Система управління ризиками в державній митній справі України: монографія / за заг. ред. О. А. Фрадинського. Хмельницький: Науково-дослідний центр митної справи НДІ ФП УДФСУ, 2019. С. 168–185.
11. Сучасна митна енциклопедія / за заг. ред. Д. В. Приймаченка, В. В. Ченцова. Дніпро: УМСФ, 2024. 260 с. 508–509. URL: <https://cutt.ly/jry0hcjk>.
12. Управління митними ризиками: теорія та практика: колективна монографія / за заг. ред. І. В. Несторишена та В. А. Туржанського. Ірпінь – Хмельницький: ФОП Стрихар А. М., 2018. С. 261–277.

Razumei M., Razumei H., Kazantsev S. Conceptualization of customs risk profiling in public administration

The article is devoted to the study of risk profiling in customs. The purpose of the article is to substantiate the conceptual principles of customs risk profiling and define this concept in the context of public administration. The authors emphasize the need to clarify the scientific and methodological principles of customs risk profiling, which is a key tool in the risk management system in customs. It is noted that the lack of a unified approach to interpreting the concept of «customs risk profiling» complicates the development of effective risk management mechanisms, which negatively affects the effectiveness of customs control. The article contains an analysis of recent studies by domestic and foreign scientists devoted to the issues of customs risk management, in particular their profiling. The process of developing customs risk profiles is considered, which consists of eight stages: development; formalization; testing; approval; case accounting; implementation; effectiveness control; making changes. However, the authors focus on the essence of customs risk profiling as a complex process that includes not only the development of risk profiles, but also the analysis, assessment and minimization of potential threats to the customs security of the state. The authors propose their own definition of the concept of "customs risk profiling" in the context of public administration, which takes into account regulatory and legal aspects and practical mechanisms for implementing management decisions. The importance of integrating approaches to customs risk profiling with the general strategy of public administration, which involves interaction between various state bodies, is emphasized. The article also considers the structure of the risk profile and the features of the use of electronic and documentary risk profiles by the customs authorities of Ukraine. The authors emphasize the need to consolidate the definition of "customs risk profiling" at the legislative level, which will contribute to the formation of a holistic risk management methodology and increasing the efficiency of customs control. The article also contains the author's vision of improving the customs risk profiling system by integrating modern information technologies and developing preventive measures to ensure the customs security of the state.

Key words: risk profile, risk indicator, risk assessment, customs control, customs, management decision, threat, customs security.