

ТРАКТУВАННЯ ТА УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ В СИСТЕМІ ВЗАЄМВІДНОСИН “ПІДПРИЄМСТВО–ДЕРЖАВНА МИТНА СЛУЖБА УКРАЇНИ”

© Подольчак Н.Ю., Тодошук А.В., 2013

Досліджено сучасні тенденції розвитку взаємовідносин у системі “підприємство-державна митна служба України”. Виявлено необхідність зміни функцій державної митної служби і перехід на ризикоорієнтований контроль. Проаналізовано трактування поняття “ризик” та розвинено категоріальний апарат ризик-менеджменту. Виокремлено особливі види ризиків, які виникають за співробітництва “підприємство-державна митна служба України”.

Ключові слова: ризик, державна митна служба, підприємство, контроль.

N.Y. Podolchak, A.V. Todoschuk
Lviv Polytechnic National University

INTERPRETATION AND RISK MANAGEMENT RELATIONS IN THE SYSTEM “COMPANY-STATE CUSTOMS SERVICE OF UKRAINE”

© Podolchak N. Y., Todoschuk A. V., 2013

In the article it was investigated the current trends in the relationship in the system “enterprise-State Customs Service of Ukraine”. Authors identified the need to change the functions of the State Customs Service and the transition to risk oriented control. Also it was analyzed the interpretation of “risk” and developed categories of risk management. It was singled out specific types of risks arising in the cooperation “enterprise-State Customs Service of Ukraine”.

Key words: risk, State Customs Service, enterprise, control.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими та практичними завданнями. Використання тотальної перевірки усіх видів підконтрольних об'єктів вимагає від Державної митної служби України (ДМСУ) витрачання великих коштів та інших видів ресурсів, створює значні обмеження для розвитку міжнародної торгівлі різними видами товарів та послуг, зовнішньоекономічної діяльності підприємств, руху капіталів тощо. З іншого боку, відмовившись від ретельного контролю об'єктів, що проходять через митний кордон, можна завдати значних втрат та збитків економіці держави, розвитку суспільства тощо. Тому існує дилема, як сформувати таку систему контролю, яка б не створювала додаткових штучних перепон для розвитку міжнародних відносин між суб'єктами ринку, а, з іншого, – могла б захистити державні інтереси, вітчизняних виробників та споживачів, зрештою суспільство загалом.

Аналіз останніх досліджень та публікацій, у яких започатковано вирішення цієї проблеми. Сучасна митна служба будь-якої держави повинна змінювати філософію та стратегію своєї діяльності із чітко контролюючої на сервісну, що сприяє розвитку взаємних відносин між суб'єктами ринку різних країн [1]. При цьому основним аспектом такої переорієнтації повинно бути навчання персоналу митниці та працівників підприємств. Митниці необхідно розвивати бренд

державної установи, яка лише допомагає пройти процес державної перевірки під час перетину кордону об'єктами підприємства [2].

Аналіз практичної діяльності суб'єктів, що реалізують зовнішньоекономічну діяльність, показує, що багато підприємств, які порушували вітчизняні нормативно-правові акти під час перетину об'єктами їхньої діяльності кордону, вчиняли це ненавмисне, а через незнання усіх норм та правил, неправильне трактування нормативно-правових актів, колізії у вітчизняному законодавстві тощо [3].

У 1999 р. у межах підписаної та затвердженої Кіотської конвенції передбачалось спрощення низки процедур митного контролю з веденням т. зв. ризикоорієнтованої перевірки, розробленої за участі та за егідою WCO (Всесвітньої Митної Організації). Якщо брати до уваги світову практику до підписання Кіотської конвенції, то в більшості країн Європи здійснювався тільки вибірковий контроль, тобто, за оцінками експертів, ретельно оглядалися 10–15 % від усього товаропотоку [4].

Цілі статті. Дослідити сучасні тенденції розвитку взаємовідносин у системі “підприємство-ДМСУ”. Перевірити на адекватність функції Державної митної служби України сучасним світовим тенденціям. Проаналізувати трактування поняття “ризик” та розвинути категоріальний апарат ризик-менеджменту. Дослідити ризики, які виникають при співробітництві “підприємство-ДМСУ”.

Основний матеріал дослідження. Слід зазначити, що Кіотська конвенція трактує управління ризиком як засадничий принцип модерного митного контролювання, що дає змогу сформувати оптимальну структуру витрат ресурсів на проведення митного контролю, підвищити результативність останнього, зменшити низку бар'єрів для розвитку міжнародних відносин, особливо у сфері економічних відносин між країнами, мінімізувати бюрократичні перешкоди та прояви нестатутних відносин у системі “підприємство-ДМСУ”. Фактично митний контроль стає суворо сфокусованим на проблемних етапах взаємодії між підприємствами та ДМСУ, де існує максимальна ймовірність появи ризику із значними обсягами негативних наслідків, тим самим стимулюючи та пришвидшуючи вільний рух основної маси послуг та товарів, а також фізичних осіб та капіталу на митному кордоні країни.

Однак така система митного контролю, спрощуючи процедури проходження державного кордону, часто вимагає від службовців митних служб мати інформацію про те, які вантажі, на яких напрямках і в яких обсягах повинні бути перевірені із застосуванням різних методів перевірки. Тому на сьогоднішній день з метою удосконалення роботи ДМСУ та розвитку митних процедур активно впроваджуються інформаційні системи у роботу митниці.

Загалом необхідно впроваджувати ризикоорієнтований контроль. Такий термін не є новим для вітчизняних органів державної влади, потрібний контроль використовують у своїй діяльності Державна податкова служба України, Державна фінансова інспекція України, Державна адміністрація залізничного транспорту України та ін. Зокрема, в Наказі Державної податкової адміністрації України від 16.07.2007 р. № 432 “Про затвердження Методичних рекомендацій щодо організації проведення перевірок підприємств, які входять до складу фінансово-промислових груп, інших об'єднань та великих платників податків” зазначається, що ризикоорієнтований контроль – це система заходів, направлена на попередження можливості втрати бюджетних надходжень.

У діяльності Державної фінансової інспекції України та її територіальних органів запроваджено ризикоорієнтований контроль відбором об'єктів контролю за ймовірністю виникнення ризиків до Планів контрольно-ревізійної роботи. Проводиться ризикоорієнтований контроль на засадах використання таких нормативно-правових актів: Наказ у Держфінінспекції України від 14.02.2012 р. № 59 “Про внесення доповнень до Положення про планування контрольно-ревізійної роботи органами державної контрольно-ревізійної служби”, Листа Голови КРУ України від 28.03.2011 р. №02-18/363 “Про дотримання встановлених вимог при плануванні контрольно-ревізійної роботи”, Лист Держфінінспекції України від 03.11.2011 р. № 02-18/121 “Щодо врахування ризиків допущення фінансових порушень”, Лист Держфінінспекції України від 15.02.2012 р. №02-18/187 “Про порядок планування контрольно-ревізійної роботи”.

Перехід від системи тотального або вибіркового контролю до ризикоорієнтованого вимагає виконання низки заходів на різних рівнях управління у різних видах державних органів влади. При

цьому можуть виникати нові види ризиків, а саме: ризики надмірної довіри, ризики невикористаних можливостей, ризики невиявлених помилок, ризики контрабанди тощо. Сутність таких ризиків розкрита у багатьох вітчизняних нормативно-правових актах, а також у працях вітчизняних науковців. Так, згідно із рішенням Аудиторської палати України від 18.12.1998 р. № 73 “Норматив № 17. Вибіркова перевірка” ризик надмірної довіри, – це ризик того, що результати проведеної аудитором вибіркової перевірки підтверджують визначений аудитом розмір ризику невідповідності управління підприємством, але реальне значення такого ризику значно більше.

У діяльності органів Митної служби України робляться спроби визначення та тлумачення ризику. Зокрема, в Наказі Державної митної служби, “Про затвердження Порядку розроблення профілів ризику” від 22.12.2010 р. № 1514, сказано, що митний ризик – це кількісна величина митного виклику у вигляді визначеної оцінки або ймовірності реалізації діючої або потенційної митної загрози у зовнішньоекономічній діяльності, митних співвідношеннях та в галузі митної справи з погляду усвідомленої можливості виникнення митної шкоди.

Аналіз великої кількості вітчизняних нормативно-правових актів, які регулюють різні сфери життєдіяльності суспільства та держави, показав, що вітчизняне законодавство трактує ризик як негативне явище, що призводить до багатьох негативних наслідків. Наприклад, згідно із наказом від 19.03.2009 р. № 295 “Про затвердження Правил інформаційного забезпечення системи управління безпекою польотів повітряних суден цивільної авіації”, ризик – це оцінений потенціал несприятливих наслідків через вплив чинників небезпеки. Відповідно до закону України від 5.04.2007 р. № 877-V “Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності” ризик – це кількісна міра небезпеки, що враховує ймовірність виникнення негативних наслідків від здійснення господарської діяльності та можливий розмір втрат від них.

Ризик – це комбінація ймовірності і ступеня важкості травми або шкоди для здоров'я, яка може виникнути у небезпечній ситуації (Постанова Кабінету Міністрів України від 12.10.2010 р. № 933 “Про затвердження Технічного регламенту безпеки машин та устаткування”). В наказі від 22.09.2010 р. № 124 “Про затвердження Вимог до оцінки безпеки атомних станцій” ризик тлумачиться як математично виражене очікування негативних наслідків від діяльності, що проводиться. Також у новому Податковому кодексі України зазначено, що ризик є ймовірністю недекларування (неповного декларування) платником податків податкових зобов'язань, невиконання платником податків іншого законодавства, контроль за яким покладено на органи Державної податкової служби України. У Постанові Кабінету Міністрів України від 16.02.2011 р. № 232 “Про затвердження Методики виявлення ризиків, пов'язаних з державно-приватним партнерством, їх оцінки та визначення форми управління ними” зазначено, що ризик є можливою подією, дією та/або бездіяльністю партнера, що може призвести до негативних наслідків.

У сфері управління транспортною інфраструктурою використовують також поняття ризик, оцінюють його рівень та розробляють методи управління ним. Зокрема в Наказі Міністерства інфраструктури України від 01.04.2011 р. № 27 “Про затвердження Положення про систему управління безпекою руху поїздів у Державній адміністрації залізничного транспорту”, ризик тлумачиться як кількісна міра небезпеки, що враховує ймовірність виникнення негативних наслідків від здійснення господарської діяльності та можливий розмір втрат від них.

Також у Постанові Кабінету Міністрів України від 12.11.2008 р. “Про концепцію економічної безпеки споживчої кооперації України” відзначається, що ризик є ймовірністю втрати цінностей (об'єктів прав власності, фінансових, матеріальних, інформаційних, товарних ресурсів суб'єктів господарювання) в результаті діяльності, якщо обставини та умови проведення діяльності будуть змінюватися у напрямку, який відрізняється від передбаченого планами і розрахунками.

Однак сучасна теорія ризик-менеджменту відзначає, що ризики це не тільки втрати, але й додаткові позитивні результати (економія державних коштів на основі спрощеної процедури адміністрування певного процесу, наприклад, митного контролю, збереження ресурсів та їх оптимізація, покращення соціально-психологічного клімату за взаємодії між органами державної влади та суб'єктами ринку, розвиток міжнародної активності вітчизняних суб'єктів, активізації зовнішньоекономічної діяльності вітчизняних суб'єктів тощо). Якщо розглядати ризик, як негативне явище, тоді для того, щоб його повністю позбутися, потрібно ліквідувати митницю, закрити кордони, відмовитись від будь-яких зовнішніх відносин і відповідно не буде негативних

наслідків та й самого митного ризику. Однак, як відомо, виникне багато інших видів соціально-економічних ризиків у діяльності вітчизняних суб'єктів ринку та економіки держави загалом.

Адміністрування будь-якого процесу та об'єкта потребує додаткових витрат. І часто ці витрати значно перевищують виявлений недолік та усунений, або уникнення вивчення певного злочину тощо. Тому потрібно ввести поняття економіко-соціальної доцільності витрат на адміністрування процесами управління об'єктами, що уможливить зекономити державні кошти та ресурси і скерувати їх на вирішення нагальніших соціально-економічних проблем розвитку країни.

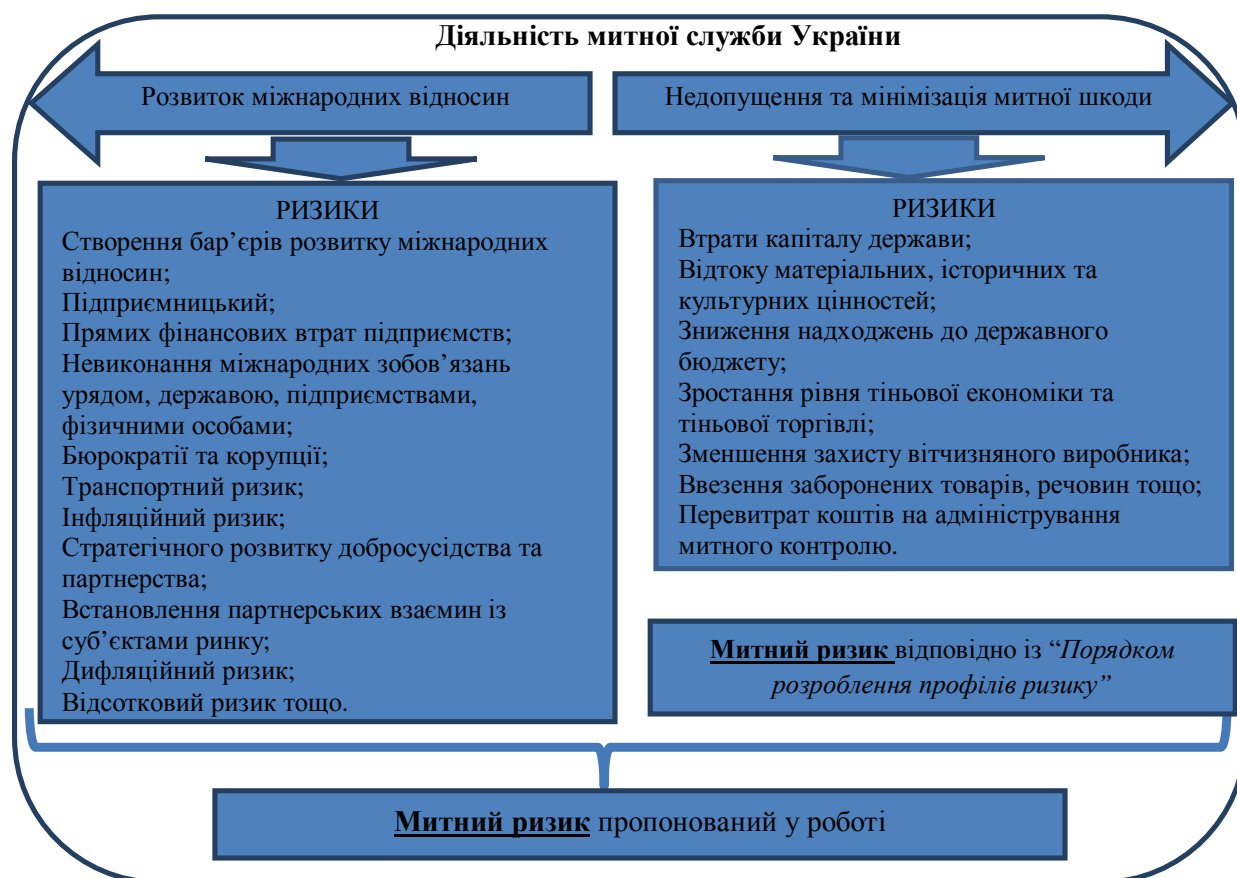
Враховуючи визначення, подане у нормативно-правових актах діяльності ДМСУ, митний ризик має такі особливості:

- 1) насамперед є інтегральним ризиком, до складу якого входить низка інших видів ризиків взаємодії підприємства та ДМСУ;
- 2) відображає виключно негативний аспект у взаємодії підприємства та ДМСУ;
- 3) охоплює виключно ті ризики, які пов'язані із завданням державі митної шкоди внаслідок зумисного або випадкового порушення у сфері зовнішньоекономічної діяльності підприємства;
- 4) виникає у сфері виконання односторонньої цілі у діяльності ДМСУ – недопущення та мінімізації митної шкоди державі внаслідок встановлення та розвитку міжнародних відносин.

Однак ДМСУ має дві основні цілі, враховуючи загальнодержавні цілі розвитку економіки, суспільства та держави загалом:

- сприяння та підтримка розвитку міжнародних відносин у всіх сферах життєдіяльності: економічній, соціальній, культурній, історичній тощо;
- недопущення та мінімізація негативних наслідків, митної шкоди державі у процесі здійснення суб'єктами ринку зовнішньоекономічної діяльності.

Фактично цілі є різнонаправленими, і ризики, які виникають із виконання цих цілей, також є різноспрямованими (рисунок).



Формалізація поняття митний ризик відповідно до "Порядку розроблення профілів ризику" та авторського тлумачення

Загалом у двох цільових сферах діяльності ДМСУ виникає безліч видів ризиків. При цьому види ризиків можуть мати однакову назву у двох цільових сферах, однак їхня природа виникнення та впливу на економіку країни та підприємства буде протилежною. Наприклад, ризик прямих фінансових втрат підприємств може виникати як через незадовільний розвиток міжнародних відносин і відповідно належатиме до першої групи митних ризиків, так і внаслідок відсутності надійних форм митного контролю, що дає змогу збільшувати тінювий імпорт і відповідно такий вид ризику належатиме до другої групи митних ризиків.

Також у багатьох нормативно-правових актах (Наказ Міністерства інфраструктури України від 01.04.2011 р. № 27 “Про затвердження Положення про систему управління безпекою руху поїздів у Державній адміністрації залізничного транспорту України”, Наказ від 22.09.2010 р. № 124 “Про затвердження Вимог до оцінки безпеки атомних станцій”, Постанова Кабінету Міністрів України від 12.10.2010 р. № 933 “Про затвердження Технічного регламенту безпеки машин та устаткування” та інших) не роблять відмінності між ризиком, його рівнем, причинами виникнення, а інколи навіть і наслідками дії. Тому потрібно чітко розмежовувати поняття “ризик”, “рівень ризику”, “причини ризику” та його наслідки. Це дасть змогу розвинути категорійний апарат у сфері управління митними ризиками та підвищити ефективність управління ризиками у системі “підприємство-ДМСУ”.

У “Порядку розроблення профілів ризику” виокремлюється рівень ризику як числове значення, яке показує ймовірність порушення законодавства з питань митної справи у конкретному випадку та визначає адекватні цьому ризикові форми контролю. Однак таке визначення не зовсім адекватно описує поняття рівня ризику, особливо, у частині вибору форми контролю. Вибір форми контролю є фактично одним із методів зниження або уникнення ризиків.

Тому під ризиком не потрібно розуміти виявлення відхилень від встановлених еталонних значень, враховуючи ринкові тенденції або середовище діяльності органу державної влади, а також, беручи до уваги забезпеченість його необхідними ресурсами. Оскільки багато органів державної влади з метою ліквідації одних видів ризиків без належного ресурсного забезпечення провокує виникнення інших, складніших видів ризиків (наприклад, велике навантаження на працівників щодо митного контролю та відсутність відповідних технічних засобів для його проведення призводить до погіршення соціального клімату у колективах, фізично-психологічного перенавантаження службовців, професійного вигорання, професійних захворювань тощо).

Крім того, існуюче визначення митного ризику не підходить до концепції допомоги, надання виключно сервісних послуг, а не фіскальних та контролюючих та дружньої взаємодії між митницею та підприємством.

Загалом така співпраця у системі “підприємство-ДМСУ” творить певні специфічні ризики, які є відмінними від економічних ризиків. Тому потрібно виокремити такі ризики та охарактеризувати їх для подальшого можливого застосування у практиці ідентифікування різних видів ризиків.

Ризики у взаємодії між митною службою та підприємством можна поділити за рівнем довіри до наданих документів суб'єктом контролю на ризик надмірної довіри та ризик недостатньої довіри.

Ризик надмірної довіри у системі “підприємство-ДМСУ” виникає тоді, коли один із суб'єктів, використовуючи, як правило, одне джерело інформації, довіряє іншому суб'єкту.

Ризик недостатньої довіри – це відхилення у звичній діяльності суб'єктів взаємодії “підприємство-ДМСУ”, пов'язане з тим, що закрадаються сумніви щодо правдивості наданої та підтвердженої інформації.

Ризик помилкового підтвердження – це ймовірність настання негативних наслідків у результаті дії ризику, за умови настання якого підтверджувальні документи, надані підприємством митниці, свідчать про відсутність перекручень в офіційних документах, про що змушений засвідчити і працівник митниці, а насправді такі перекручення існують.

Також процес управління ризиками потребує додаткових ресурсів, а інколи витрати, направлені на виявлення та управління ризиками, значно перевищують отриманий соціально-економічний ефект від їх виявлення, управління та зниження. Тому у системі взаємодії як підприємство, так і ДМСУ, змушені ризикувати. Відповідно ризики можна поділяти за прийнятністю на ризик прийнятний та ризик неприйнятний.

Ризик прийнятний, коли збитки та негативні наслідки, отримані від взаємодії у системі “підприємство-ДМСУ”, не становлять істотної загрози діяльності кожного із суб’єктів такої взаємодії.

За взаємодії підприємства із ДМСУ важливо створити певну позитивну репутацію, що дасть можливість ефективно взаємодіяти та розвивати взаємні партнерські взаємини. Відповідно до цього, важливим та істотним ризиком є ризик репутації. Отже, можна виокремлювати такі ризики репутації: позитивну, нейтральну та негативну.

Ризик позитивної репутації пов’язаний з тим, що суб’єкт ринку уже мав відносини із органами Державної митної служби і має позитивну митну історію, яка характеризується відсутністю порушень підприємством законодавства у митній сфері.

Ризик нейтральної репутації виникає тоді, коли підприємство тільки розпочинає свою співпрацю із органами Державної митної служби і відсутня історія проходження митного контролю. Відповідно можуть виникати збитки внаслідок надмірного або поверхневого контролювання суб’єкта. У такому разі для зниження рівня ризику потрібно аналізувати інші показники діяльності підприємства, в тому числі взаємодію з іншими органами державної влади органами Державної податкової служби України, Державної фінансової інспекції України тощо, а також з іншими суб’єктами ринку, насамперед із контрагентами, досліджувати інші типи історій – кредитну, податкову тощо.

Ризик негативної репутації виникає через несприятливе сприйняття іміджу суб’єкта митного контролю через негативну історію взаємодії.

1. Митна політика та митна безпека: концептуальне визначення і шляхи забезпечення / П.В. Пашко, І.Г. Бережнюк, О.П. Гребельник, І.Г. Калетнік та ін.; за ред. П.В. Пашка. – К.: Знання, 2012. – 215 с. 2. Еришов А. Проблемы экономической безопасности и содействия торговле / А.Д. Еришов // Федеральная таможенная служба на новом рубеже: наука и практика: проблемы и перспективы: сб. матер. Всеросс. науч.-практ. конф. – М.: РИО РТА, 2007. – 476 с. 3. Бережнюк І. Митне регулювання України: національні та міжнародні аспекти / І.Г. Бережнюк. – Д.: Академія митної служби України, 2009. 4. Гамідуллаев С. М. Управління ризиком в соціально-економічних системах: митні аспекти. – СПб.: Вид-во ІСЕР РАН, 1999.