

Галина Кулик,
аспірант кафедри державної служби
та митної справи Академії митної служби України

Класифікаційна модель системи ризиків у митній службі України

У статті проаналізовано ризики, з якими стикається митна служба України, та наведено класифікаційну модель системи, яку вони становлять.

Ключові слова: класифікаційна модель, ризики в управлінні митною службою, митні ризики, репутаційний ризик.

This article analyzes the risks facing the Customs Service of Ukraine and provides a classification model of system which they form.

Key words: classification model, risks of management of Customs service, custom risks, reputational risk.

Постановка проблеми. Динамізм сучасного економічного простору вимагає від учасників економічних відносин своєчасного реагування на ризики, з якими вони стикаються у своїй діяльності. Особливо це стосується зовнішньоекономічної діяльності, тісно пов'язаної з інтеграційними і глобалізаційними процесами та економічними особливостями країн-контрагентів.

Митна служба, реалізуючи митну справу та забезпечуючи при цьому баланс між регуляторним контролем і сприянням міжнародній торгівлі, стикається з власне митними ризиками та ризиками в управлінні митною службою, які у своїй сукупності утворюють систему ризиків для виконання державних функцій. Чітке уявлення про всю множину ризиків, притаманних митній службі, та їх співвідношення є важливою умовою вчасного реагування на них та здійснення митної справи.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанню класифікації ризиків присвячено чимало вітчизняних та зарубіжних досліджень. Різноманітні загальні критерії диференціації ризиків встановлені В.Вітлінським, Я.Вишняковим, В.Зубковим, Л.Тепманом, В.Черкасовим та іншими дослідниками. У свою чергу, існують наукові роботи в різних сферах, об'єктом дослідження яких є ризики, притаманні системі забезпечення функціонування організації: правові (І.Братков, М.Возник, В.Шамрай та ін.), кадрові (А.Аминов, А.Бадалова, Є.Буланова, Є.Жариков, І.Шпекторенко та ін.), інформаційні (В.Вуколов, Н.Подольчак), репутаційні (А.Заман, Т.Федорів) тощо.

Ризики, притаманні митній діяльності, досліджували вітчизняні теоретики та практики митної справи В.Науменко, С.Терещенко, П.Пісной, П.Пашко та ін. Ґрунтовна робота в напрямі дослідження митних ризиків була проведена російськими фахівцями В.Альохіним, О.Калініною, О.Морозовою та ін. Проте митні ризики та ризики в управлінні митною службою

як складноорганізована система ризиків до цього часу залишаються поза увагою дослідників.

Постановка завдання. Метою даної статті є спроба побудови класифікаційної моделі системи митних ризиків та ризиків в управлінні митною службою.

Виклад основного матеріалу дослідження. Шляхом до упорядкування різноманіття ризиків, притаманних будь-якій управлінській діяльності, є класифікація як універсальний метод виокремлення основних взаємозв'язків між структурними складовими певної системи відповідно до встановлених критеріїв. В основі класифікаційного поділу мають лежати суттєві ознаки, які відображають головні характеристики об'єкта дослідження. Проте слід зазначити, що оскільки межа між суттєвим та несуттєвим досить динамічна, то в результаті будь-яка класифікація являє собою одну з можливих моделей.

Управлінська діяльність будь-якого органу державної влади спрямована на здійснення внутрішніх та зовнішніх функцій. Внутрішні функції пов'язані з системою забезпечення функціонування державного органу та є загальними для всіх державних органів. Зовнішні функції спрямовані на виконання специфічних державних завдань. Виходячи з цього вважаємо за можливе в основу класифікаційної моделі системи ризиків у митній службі покласти розподіл функцій управлінської діяльності органів державної влади. Це дасть змогу поділити ризики в митній службі на: загальні (спільні для всіх органів державної влади та пов'язані із системою забезпечення їх функціонування) та специфічні (пов'язані з виконанням специфічних завдань, поставлених перед митною службою), що відповідно утворюють підсистеми ризиків в управлінні митною службою та митних ризиків. Кожна з даних підсистем, у свою чергу, включає відповідні види ризиків.

Ризики в управлінні митною службою доцільно поділити відповідно до основних складових і водночас напрямів забезпечення управління: правової, фінансової, кадрової, інформаційної та матеріально-технічної.

Звісно, діяльність кожного державного органу здійснюється виключно у правовій сфері відповідно до його правової компетенції. Ефективність виконання покладених на митну службу завдань залежить від якості її правового забезпечення, яке є джерелом правових ризиків. Правові ризики - це ризики, можливість виникнення яких пов'язана з відсутністю, суперечністю або нечіткою регламентацією виконання завдань у відповідних нормативно-правових актах, законодавчими змінами тощо. Залежно від рівня виникнення цієї можливості правові ризики доцільно поділити на ризики правотворчості та ризики правозастосування. Так, уже на стадії розробки національного законодавства з питань митного регулювання та зовнішньоекономічної діяльності допускаються неоднозначні тлумачення тих чи інших норм, протиріччя з іншими нормативними актами, що створюють певні зони правових ризиків.

Практична реалізація нормативних вимог щодо митної діяльності є джерелом ризиків правозастосування. Дані ризики пов'язані з нечіткістю регламентування певних правовідносин, розпорошеністю норм права у різних нормативних актах, які інколи суперечать один одному та дають змогу використовувати правові норми на власний розсуд. Ю.Кунев наголошує на тому, що неврегульовані аспекти в системі норм митного права призводять до виникнення великої кількості розривів у технологічному процесі діяльності митної служби України [6].

Фінансові ризики пов'язані з фінансовим забезпеченням митної служби: виділенням коштів із Державного бюджету на утримання системи митних органів та їх розподілом. В умовах обмеженого бюджетного фінансування постає проблема збалансованого використання наявних ресурсів, що вимагає уникнення вузьких місць забезпечення митної служби. Це стосується матеріально-технічного забезпечення митної служби, фінансування всіх ланок митної системи та заохочення службовців. До фінансових ризиків відносять завищення потреби в бюджетних коштах, нецільові витрати бюджетних коштів, витрати на утримання понаднормативних штатних одиниць, зайве нарахування заробітної плати, завищення обсягів чи вартості виконаних робіт, понаднормативне списання матеріальних цінностей, здійснення закупівель без тендерних торгів тощо.

Особливу увагу слід приділити кадровим ризикам митної служби. О.Буланова визначає кадровий ризик як міру небезпеки відхилення рівня функціонування персоналу, що фактично реалізується, від рівня, що визнається адекватним встановленій цілі організації, внаслідок неефективної роботи з управління персоналом [1]. Є.Жариков розглядає кадрову роботу як зону базового ризику, помилки в якій обов'язково позначаються на результатах функціонування та розвитку організації [3, с. 17].

Кадрові ризики, у свою чергу, можна поділити на ризики кількісного та ризики якісного характеру. До першого виду відносять ризики, пов'язані з нестачею або надлишком трудових ресурсів, що можуть проявлятися у формі різноманітних втрат через невідповідність фактичної чисельності працівників поточним потребам служби. До другого виду зараховують ризики, пов'язані з невідповідністю фактичних характеристик працівників вимогам до посади: ризики недостатньої кваліфікації; ризики відсутності необхідних професійних та особистісних якостей тощо.

За рівнями виникнення кадрові ризики можна поділити на особистісні (пов'язані з особистістю працівника) та організаційні (пов'язані з організацією управління кадрами). Особистісні кадрові ризики формуються такими чинниками, як: вік, стан здоров'я, психофізіологічні особливості, цінності, компетенції, працездатність, стресостійкість особи тощо. Організаційні кадрові ризики виникають під час реалізації кадрових технологій: при прий-

нятті на роботу, у процесі трудової діяльності та при звільненні. Серед кадрових ризиків, що виникають у процесі трудової діяльності, слід виділити ризик адаптації, ризик демотивації та ризик професійної деформації державних службовців, ризик несправедливого оцінювання діяльності, ризик, пов'язаний із невчасним оновленням знань, ризик вчинення службових правопорушень. Особливої уваги потребують також корупційні ризики - фактори та причини, які породжують, стимулюють корупцію у сферах надання адміністративних послуг та контрольно-наглядової діяльності держави.

Одним із напрямів зменшення впливу кадрових ризиків на діяльність митної служби є введення так званої "Електронної митниці", а відтак - удосконалення інформаційного забезпечення митної служби. Цілком очевидно, що "ефективність діяльності будь-якого органу державної влади значною мірою визначається повнотою та якістю його інформаційного забезпечення" [2]. Тому інформаційний ризик як небезпека порушення якісного інформаційного забезпечення може призводити до загрозливих наслідків для всієї діяльності державного органу.

Якісна інформація є основою для прийняття обґрунтованих управлінських рішень, тому відповідно до змісту та форми використовуваної інформації в управлінській діяльності можемо виділити інформаційно-аналітичні та інформаційно-документаційні ризики. Інформаційно-аналітичні ризики пов'язані зі змістом інформації, яка підлягає аналізу та на основі якої приймаються управлінські рішення, викривленням такої інформації чи витоком конфіденційної інформації. Дані ризики проявляються у неповноті, недостовірності та несвоєчасності інформації, дезінформації, надлишковій інформації, нечіткій інформації, дублюванні інформації; неякісному наповненні баз даних тощо. Інформаційно-документаційні ризики пов'язані з оформленням змісту інформації для її подальшої передачі та надання їй певної юридичної сили. Активне використання інформаційних технологій для обміну інформацією, її обробки та зберігання передбачає виокремлення інформаційно-технологічних ризиків, пов'язаних із надійністю функціонування Єдиної автоматизованої інформаційної системи Держмитслужби та захисту інформації в ній.

Відсутність належного матеріально-технічного забезпечення призводить до інфраструктурних ризиків, пов'язаних зі станом наявної митної інфраструктури. Відповідно до диференціації митної інфраструктури, зробленої Н.Липовською [7, с. 131-132], можемо виділити такі інфраструктурні ризики: ризики, пов'язані з матеріально-технічною базою митних органів; ризики, пов'язані з технічним забезпеченням митних процедур; ризики соціальної інфраструктури.

Цілком очевидно, що ризики в управлінні митною службою щільно пов'язані з власне митними ризиками, які, у свою чергу, поділяються за різни-

ми ознаками. Так, одним із напрямів класифікації митних ризиків є їх зв'язок із суб'єктами або об'єктами зовнішньоекономічної діяльності (далі - ЗЕД). Залежно від суб'єкта їх можна поділити на ризики, пов'язані з діяльністю митних органів (фактично спричинені ризиками в управлінні митною службою), та ризики, пов'язані з діяльністю суб'єктів ЗЕД, митних брокерів, перевізників, власників митних складів, складів тимчасового зберігання та поведінкою громадян при перетині кордону.

Для оцінки ризику зовнішньоекономічної операції під час митного контролю та митного оформлення посадова особа митного органу має проаналізувати умови виникнення ризику, тобто виявити джерела ризику даної операції. Оскільки інспектор підрозділу митного оформлення працює переважно з документами, що надаються декларантом, та має можливість у разі необхідності здійснювати митний огляд товару та транспортного засобу, яким він переміщується, то митні ризики за об'єктом доцільно було б поділити на ризики документаційних та фізичних джерел.

Ризики документаційних джерел пов'язані з неповнотою, невідповідністю чи недостовірністю відомостей, зазначених у документах, що подаються до митного органу (у тому числі в електронних документах, зважаючи на перехід до системи електронного декларування): вантажній митній декларації, заповненій згідно з обраним митним режимом, її електронній копії та повному комплекті документів, необхідних для здійснення митного оформлення товарів.

Оскільки документи, аналіз яких лежить в основі прийняття рішення про митне оформлення товарів, містять як інформацію, так і ризики, то необхідно перевіряти відповідність заявлених у них даних фактичним даним, отриманим у результаті фізичного огляду товарів та транспортних засобів. Тому ризики фізичних джерел пов'язані з товарами та транспортними засобами, якими вони переміщуються.

Ризики, пов'язані з товарами, що переміщуються через митний кордон, можуть стосуватися: кількісних та вагових показників товару; зовнішнього вигляду товару; якісних характеристик товару; пошкодження пакування; невідповідності маркування товару тощо. Транспортний засіб може бути джерелом митних ризиків за умови: невнесення до відповідних документів записів щодо конструктивних змін транспортного засобу; порушення цілісності вантажного відділення транспортного засобу або митного забезпечення; перевезення в одному транспортному засобі товарів, що потребують різних умов перевезення; відмінне від установлених норм завантаження транспортного засобу тощо. Залежно від особливостей переміщення певним видом транспорту митні ризики можуть бути поділені на авіаційні, морські та сухопутні.

Також традиційно виділяють митні ризики, пов'язані зі специфікою окремих груп предметів, що переміщуються через митний кордон: об'єкти

права інтелектуальної власності; зброя; наркотики; лікарські засоби; культурні цінності; товари подвійного використання та заборонені для ввезення-вивезення товари тощо.

Існують і інші підходи до класифікації митних ризиків. Так, Н.Ширкунова [9, с. 27] виділяє види митних ризиків відповідно до етапу митного контролю: ризики, здійснення яких можливе в пунктах пропуску через державний кордон; ризики, виникнення яких можливе при переміщенні товарів та транспортних засобів під митним контролем від митниці відправлення до митниці призначення; ризики, виникнення яких можливе при тимчасовому зберіганні товарів та транспортних засобів під митним контролем; ризики, виникнення яких можливе при митному оформленні; ризики, що виникають після митного контролю та митного оформлення.

Безпосередня процедура митного оформлення товару у відповідний митний режим є логічним продовженням митного контролю. Тому митні ризики можуть бути пов'язані і з митним режимом, у який заявляється товар. Ризики митних режимів виникають з їх особливостей, тому пропонуємо класифікувати цей вид ризиків відповідно до запропонованої С.Терещенком диференціації митних режимів [8]: ризики, пов'язані з митними режимами, що передбачають перехід права власності на товар (імпорт, експорт, реімпорт, реекспорт); ризики, пов'язані з митними режимами, що передбачають надання послуг відносно товарів (транзит, митний склад, переробка на митній території України, переробка за межами митної території України); ризики, пов'язані зі спеціальними митними режимами (тимчасове ввезення (вивезення), магазин безмитної торгівлі, спеціальна митна зона); ризики, пов'язані з винятковими митними режимами (знищення або руйнування, відмова на користь державі).

Невід'ємною характеристикою ризику є ті наслідки, до яких він може призводити, тому митні ризики також можна поділити за наслідками, які впливають на досягнення цілей митної служби: ризики недоотримання митних платежів, пов'язані з неправильним визначенням коду, митної вартості та країни походження товарів; ризики спотворення митної статистики; ризики контрабанди та порушення митних правил; ризики безпеки та захисту суспільства тощо.

Зазначена класифікація митних ризиків пов'язана із самою сутністю митного ризику як потенційного недотримання митного законодавства. Проте, як зазначає Д.Відовсон, ризики для досягнення організаційних цілей митною службою включають не лише потенційне недотримання митного законодавства, але і потенційну невдачу сприяння торгівлі [10, р. 19], що виявляється у процесі надання митною службою послуг торговельній спільноті.

Реформа системи державного управління вимагає від митної служби України більш чіткого внутрішнього розділу державних функцій, які вона

виконує, передусім відокремлення функції надання послуг від функцій контролю [5]. Тому в умовах реформування митної служби України митні ризики доцільно поділити на ризики зниження якості послуг з митного оформлення та ризики зниження якості митного контролю.

Ризики зниження якості послуг з митного оформлення пов'язані з такими характеристиками, як швидкість, доступність, простота та прозорість надання послуг. Ризик зниження якості митного контролю пов'язаний з можливістю потрапляння у вільний обіг товарів, які завдають шкоду інтересам суспільства та держави.

Розуміючи репутацію як нематеріальний актив [4, с. 62], що підтримує ефективність діяльності державних органів, вважаємо за доцільне також виділити категорію репутаційного ризику митної служби як результуючого від дії всієї множини ризиків у митній службі. Репутація державного органу характеризується якістю виконання ним функцій держави, якістю наданих суспільству послуг, а також формується на основі репутації державних службовців, які працюють у ньому. Створення іміджу Державної митної служби України як сучасної проактивної сервісноорієнтованої державної установи, основним гаслом якої є "Обличчям до людей", може бути нівельовано більш усталеною її репутацією корупційного посередника-перешкоди при зовнішньоторговельних операціях.

Запропоновану класифікаційну модель системи ризиків можна використовувати для визначення реєстру ризиків як всієї системи митної служби, так і кожного митного органу окремо із урахуванням регіональних особливостей здійснення митної справи (так званої "зон ризику"), а також і для інших органів державної влади, враховуючи специфіку їхньої діяльності.

Висновки з цього дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Класифікаційна модель системи ризиків у митній службі дає можливість виявити різноманіття ризиків, з якими стикається митна служба. В основу класифікації покладений розподіл функцій управлінської діяльності органів державної влади, відповідно до якого були виокремлені загальні (ризики в управлінні митною службою) та специфічні (митні ризики) ризики. Ризики в управлінні митною службою за основними складовими та напрямками забезпечення її функціонування було поділено на правові, фінансові, кадрові, інформаційні та інфраструктурні ризики, в межах яких, у свою чергу, були визначені більш конкретні види та підвиди ризиків. Митні ризики запропоновано класифікувати за суб'єктом та об'єктом ЗЕД, за етапами митного контролю, за митним режимом, за наслідками митних ризиків та за державними функціями митної служби. Також пропонується виділити репутаційний ризик митної служби як результуючий від дії ризиків в управлінні митною службою та митних ризиків. Таким чином, аналіз системи ризиків у митній службі України дає змогу більш адекватно визнача-

ти методи впливу на них для забезпечення ефективного виконання митною службою покладених на неї завдань, що становить предмет подальших наукових досліджень у цілому напрямі.

Список використаних джерел

1. Буланова Е. Н. Социально-экономическое содержание и измерение кадрового риска в хозяйственной организации : автореф. дис. ... канд. экон. наук : 08.00.05 / Буланова Е. Н. - СПб., 2008. - 24 с.

2. Вуколов В. В. Інформаційні ризики в державному управлінні / В. В. Вуколов // Публічне адміністрування: теорія та практика. - 2010. - № 2 (4). - Режим доступу : http://www.nbuuv.gov.ua/e-journals/Patp/2010_2/10vvvrdu.pdf

3. Жариков Е. С. Риски в кадровой работе : кн. для руководителя и менеджера по персоналу / Е. С. Жариков, А. А. Парамонов. - М. : МЦФЭР, 2005. - 288 с.

4. Заман А. Репутационный риск. Управление в целях создания стоимости / Ариф Заман, Ю. Кострубов ; пер. с англ. - М. : Олимп-Бизнес, 2008. - 395 с.

5. Концепція реформування діяльності митної служби України "Обличчям до людей" : затверджена рішенням колегії Держмитслужби України від 29 жовт. 2010 р. [Електронний ресурс]. - Режим доступу : www.customs.gov.ua

6. Кунєв Ю. Д. Правова організація діяльності митної служби України : теоретичні та методологічні основи : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Кунєв Ю. Д. - Х., 2010. - 35 с.

7. Липовська Н. А. Управління інституціоналізацією Державної митної служби України : монографія / Н.А. Липовська. - Дніпропетровськ : АМСУ, 2006. - 239 с.

8. Терещенко С. С. Основи ризик-менеджменту в митній справі та зовнішньоекономічній діяльності / С. С. Терещенко. - Одеса : Пласке, 2012. - 504 с.

9. Ширкунова Н. В. Управление рисками в таможенном контроле : дис. ... канд. экон. наук : 08.00.05 / Ширкунова Н. В. - М., 2005. - 151 с.

10. Widdowson D. Intervention by Exception: A Study of the use of Risk Management by Customs Authorities in the International Trading Environment: a thesis ... degree of Doctor of Philosophy / D. Widdowson. - University of Canberra, 2003. - 310 p. - Access mode : http://customscentre.canberra.edu.au/storage/Intervention_by_Exception.pdf