

О. В. Комаров, головний інспектор
Департаменту боротьби з контрабандою,
аналізу ризиків та протидії корупції
Державної митної служби України

МИТНИЙ РИЗИК ЯК КЛЮЧОВИЙ ЕЛЕМЕНТ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО РИЗИК-МЕНЕДЖМЕНТУ В МИТНІЙ ГАЛУЗІ

У статті творчо опрацьовано наукові підходи та осмислено природу і сутність категорії “ризик” (“митний ризик”) за допомогою аналізу положень наукової доктрини та нормативно закріплених конструкцій даного явища, а також його основних характеристик.

Ключові слова. Ризик, митний ризик, управління ризиками, державне управління, механізм державного управління.

The scientific approaches to the essence of customs risks are given in this article. The author explores the idea of customs risks by analyzing scientific doctrine and legislative status of national and foreign laws. Also the basic characteristics of customs risks are given.

Key words. Risk, customs risk, risk management, state administration, mechanism of the state administration.

Постановка проблеми (постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими чи практичними завданнями). Ураховуючи амбіційні інтеграційні плани України у світові процеси, базовою вимогою та актуальною проблемою сьогодення виступає наближення механізмів та інструментів здійснення митної справи до рівня світової практики. При цьому базовий механізм становить саме комплексна розгалужена система управління митними ризиками, ключовим елементом якої виступає ризик (митний ризик).

Визначення базових характеристик категорії “митний ризик” є основою для розуміння її природи та сутності, а відповідно, визначення конкретних сфер та форм реалізації ризиків у митній галузі й розроблення методології керування та маніпулювання ними у процесі управлінської діяльності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій (аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор, виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття). Система управління ризиками – доволі новий механізм здійснення митної справи у світовій практиці і зовсім “молодий” в Україні, через що потребує ґрунтовного наукового пізнання задля отримання теоретичного осмислення, яке стане базою для його впровадження в практичну діяльність митної служби України, що, у свою чергу, відповідає прийнятим міжнародним зобов'язанням.

Наразі ж такого знання немає. Така прогалина виникла саме у вітчизняній науковій доктрині. Проблема ризиків (митних ризиків) та управління ними частково висвітлюється в працях П. Пашка, П. Пісного, С. Терещенка, С. Галько, А. Піджакова, С. Жамкоч'яна й ін.

Обмеженням колом дослідників та публікацій з даного питання, а також економічними викликами сьогодення, що постають перед Україною, обумовлюється актуальність теми дослідження, її наукова новизна та практична значущість для забезпечення ефективного управління митною службою України у процесі здійснення митної справи як невід'ємної складової державного управління в цілому.

© О. В. Комаров, 2011

Мета статті (формулювання цілей статті (постановка завдання). Мета даної статті – визначення сутності та природи категорії “ризик” (“митний ризик”) та його основних характеристик, а також розроблення на основі аналізу положень наукової доктрини та національного й міжнародного законодавства пропозицій щодо вдосконалення конструкції поняття “митний ризик”.

Виклад основного матеріалу (виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів). Поняття “ризик” зустрічається в багатьох економічних, суспільних і природничих науках, при цьому кожна з них має власні цілі й методи дослідження ризиків. Ризик визначається як діяльність, пов'язана з подоланням невизначеності в ситуації неминучого вибору, в процесі якої можна кількісно і якісно оцінити вірогідність досягнення передбачуваного результату, невдачі й відхилення від мети [1].

Досліджуючи сутність ризиків, виділяємо два поняття ризику – загальне та спеціальне. Ризик як загальне поняття – міра невизначеності та конфліктності в людській діяльності, що характеризується можливими небезпекою, невдачею, відхиленням. Ризик як спеціальне поняття – об'єктивно-суб'єктивна категорія, що відображає ступінь успіху (невдачі) організації в досягненні власних цілей з урахуванням впливу підконтрольних та невідконтрольних факторів.

Існують не лише різні погляди в розумінні змісту поняття “ризик”, а й різні підходи до оцінювання його об'єктивного та суб'єктивного характеру. Проведений аналіз дозволяє зробити висновок, що погляди

вчених з даного питання розділилися. Ряд авторів виходить з того, що ризик – категорія об’єктивна, яка дозволяє регулювати взаємовідносини між особами та організаціями й іншими суб’єктами зовнішньоекономічних зв’язків. При цьому ризик розглядається як поняття, що являє собою “можливу небезпеку випадкового виникнення негативних наслідків”. Інші ж учені дотримуються позиції суб’єктивної концепції ризику. Представники даного погляду виходять з того, що ризик завжди має суб’єктивний характер, оскільки виступає як оцінка особою вчинків, дій, як свідомий вибір з урахуванням можливих альтернатив. Альтернативність при цьому – необхідність вибору з кількох найвірогідніших варіантів (альтернатив) управлінських дій [2].

На думку А. Піджакова та С. Жамкоч’яна, для ризику властиві як об’єктивна, так і суб’єктивна характеристики, причому об’єктивна виражає шкідливий вплив неконтрольованих випадкових подій, суб’єктивна ж ґрунтується на ігноруванні об’єктивного підходу до дійсності та виникає через реалізацію ризику за допомогою особистості керівника, оскільки саме він формує варіативність альтернатив. До суб’єктивних факторів можна зарахувати такі, як недосконалість методів розрахунків, некомпетентність кадрів, витік інформації, низький рівень управління й організації праці тощо.

Постійна робота з мінімізації ризиків – невід’ємна складова ефективного функціонування будь-якої організації, в тому числі митної служби України, як системи з власною внутрішньою структурою та широкими зовнішніми зворотними зв’язками [2].

Визначення поняття “ризик”, прийняте в ЄС [3], містить “вірогідність настання події, яка може виникнути під час увезення, вивезення, транзиту або кінцевого використання товарів, що переміщуються між митною територією Співтовариства і країнами або територіями за межами цієї території, а також за належності товарів, які не мають статусу товарів Співтовариства. Це може мати один з таких наслідків:

- а) перешкода правильному застосуванню заходів Співтовариства або державних заходів;
- в) порушення фінансових інтересів Співтовариства і його держав-членів;
- с) виникнення загрози безпеці й надійності Співтовариству і його мешканцям, здоров’ю людей, тварин або рослин, екології або споживачам” (п. 7 ст. 4 Митного кодексу Співтовариства (Модернізованого митного кодексу) [3].

Стисліше визначення поняття “ризик” міститься в Митному кодексі митного союзу Білорусії, Казахстану та Росії [4], де зазначається, що “ризик” – це ступінь імовірності недотримання митного законодавства митного союзу та (або) законодавства держав – членів митного союзу”.

Потрібно зауважити, що в Митному кодексі Республіки Казахстан [5] також було закріплено визначення “ризик”, а саме: “ризик – ступінь ймовірності недотримання митного законодавства Республіки Казахстан, яке може призвести до збитків для держави”. Водночас п. 4 ст. 217 Кодексу “Про митну справу в Республіці Казахстан” [6] установлює вже дещо відмінне (скорочене) поняття, а саме: “ризик – ступінь імовірності недотримання митного законодавства Республіки Казахстан”.

Відмінність наведених визначень поняття “ризик” полягає в тому, що в першому визначенні поняття Республіки Казахстан додатково акцентується увага на ймовірних збитках для держави унаслідок недотримання національного законодавства. На нашу думку, це вельми важлива деталь, оскільки недотримання митного законодавства не завжди має причинно-наслідковий зв’язок зі збитками або шкодою. При цьому одразу слід зробити застереження, що йдеться саме про митний ризик, а не про поняття “ризик” як категорію, що відображає суто економічну або технологічну складову, тощо.

Фахівці з митної справи Російської Федерації сформулювали термін митного ризику таким чином: це потенційна ймовірність недотримання митного законодавства. При цьому в Митному кодексі Російської Федерації [7], на відміну від Митного кодексу України [8], наявне поняття митного ризику: “під ризиком розуміється ймовірність недотримання митного законодавства Російської Федерації”. Дане визначення має своє закріплення і в Концепції системи управління ризиками в митній службі Російської Федерації [9]. Зокрема, відповідно до п. 2 даної Концепції: “ризик – ймовірність недотримання митного законодавства Російської Федерації”.

Аналогічну конструкцію поняття митного ризику закріплено і в законодавстві Республіки Молдова. Зокрема, згідно з п. 2 Концепції системи управління ризиками в митній службі Республіки Молдова [10]: “ризик – вірогідність недотримання чинного законодавства Республіки Молдова”.

Таким чином, дефінітивні конструкції поняття митного ризику в законодавстві та науці багатьох країн Європи схожі. При цьому вони стислі й лаконічні та відповідають філософії Кіотської конвенції [11]. Зокрема, Рекомендації Всесвітньої митної організації про застосування положень Кіотської конвенції визначають ризик як вірогідність недотримання митного законодавства [12].

Базовою ознакою митного ризику в наведених визначеннях є потенційна ймовірність порушення національного законодавства. На наслідки ж такого порушення як базової ознаки поняття може бути вказівка, а може й не бути. Тут же слід зробити застереження, що немає суб’єктивного боку такого порушення у визначеннях у ролі ознаки також. Це пояснюється тим, що порушення митного законодавства може мати ознаки адміністративного правопорушення та кримінального злочину, і це питання регулюється нормами відповідних галузей національного законодавства.

У вітчизняній науці можна зустріти інші визначення поняття митного ризику. Національне законодавство України також закріплює визначення митного ризику дещо відмінним чином. У науковій доктрині існує такий погляд на конструкцію поняття “митний ризик”: ризик – ступінь імовірності недотримання законодавства України, що стосується товарів і транспортних засобів, які переміщуються через митний кордон України [13]. Крім того, думка, що під митним ризиком розуміється вірогідність

реалізації певної митної загрози, з прогнозованим або не прогнозованим можливим збитком, а також її наслідків у митній галузі [14]. Існує також вітчизняне трактування поняття митного ризику як кількісної величини виклику у вигляді певної оцінки небезпеки або ймовірності реалізації в митній галузі потенційної загрози з погляду небажаних наслідків [15].

П. Пашко розкриває поняття митного ризику через категорії “небезпека” та “загроза” (“митна загроза”), стверджуючи, що митний ризик – це кількісна величина митного виклику у вигляді певної оцінки чи ймовірності реалізації наявної або потенційної митної загрози з погляду усвідомленої можливості виникнення митної шкоди, при цьому ймовірність реалізації загрози має збалансовано розраховуватися на підставі комплексної оцінки показників ймовірності реалізації конкретної загрози як у зовнішньому, так і у внутрішньому середовищі. У цьому контексті можна зауважити, що ризик може бути наслідком відповідного рішення і завжди пов’язаний із суб’єктом, який не тільки здійснює вибір, а й оцінює ймовірність можливих подій і пов’язаних з ними втрат [16].

На нашу думку, наведена вище позиція П. Пашка видається дещо суперечливою. По-перше, ризики в митній сфері не завжди усвідомлені, це пояснюється тим, що прорахувати, спланувати, передбачити й відповідним чином проаналізувати та оцінити можна далеко не всі життєві ситуації та “сценарії” розвитку подій, а тим більше виразити їх через кількісні показники. По-друге, одним з базових елементів наведеного визначення виступає митна шкода. При цьому митна шкода хоч і є наслідком реалізації митного ризику, однак не завжди вона існує. Тобто твердження про абсолютність причинно-наслідкового зв’язку між митним ризиком і митною шкодою видається хибним. По-третє, важко також погодитися з поглядом щодо суто суб’єктивного характеру митного ризику. Переконливішою видається наведена вище позиція А. Піджакова та С. Жамкоч’яна щодо об’єктивно-суб’єктивної природи ризиків.

Відповідно ж до Концепції створення, упровадження і розвитку системи аналізу та керування ризиками та Положення про систему аналізу та селекції факторів ризику під час визначення окремих форм митного контролю, затверджених наказом Держмитслужби України № 435 від 27.05.2005 [17], “ризик” являє собою ймовірність недодержання законодавства України з питань митної справи. Крім того, п. 3 зазначеної Концепції [17] встановлено, що ризики діляться на два типи: виявлений і потенційний. При цьому під виявленим ризиком розуміється факт, відомий ризик, коли порушення законодавства України вже відбулося і митні органи мають інформацію про нього. Потенційний – це такий ризик, що не виявив себе, але умови для його виникнення існують.

Водночас слід зауважити, що визначення виявленого ризику видається дещо суперечливим, оскільки ризик – це ймовірність, тобто щось можливе (потенційне), але таке, що ще не сталося, а факт порушення (правопорушення або злочину) – це вже не вірогідність, а дійсність. Інша справа – встановлення причин та умов, що сприяють вчиненню виявлених правопорушень, котрі можуть розглядатися як виявлені ризики, оскільки дозволяють з певною вірогідністю гадати про можливість здійснення аналогічних правопорушень.

Слід зазначити, що наведене визначення ризику (відповідно до Концепції [17]), яке практично відтворює визначення, зафіксоване законодавством інших країн, має іншу нормативно закріплену конструкцію. Відповідно до наказу ДМСУ № 1514 від 22.12.2010 “Про затвердження Порядку розроблення профілів ризику” [18] “митний ризик – кількісна величина митного виклику у вигляді визначеної оцінки або ймовірності реалізації діючої або потенційної митної загрози в зовнішньоекономічній діяльності, митних співвідношеннях та в галузі митної справи з погляду усвідомленої можливості виникнення митної шкоди”.

Узагальнюючи вищевикладене, наведемо таку порівняльну таблицю нормативно закріплених конструкцій поняття “ризик” (“митний ризик”):

Джерело	Визначення ризику (митного ризику)
Рекомендації Всесвітньої митної організації про застосування положень Кіотської конвенції	Ризик – вірогідність недотримання митного законодавства
Митний кодекс митного союзу Білорусії, Казахстану та Росії	Ризик – це ступінь ймовірності недотримання митного законодавства митного союзу та (або) законодавства держав – членів митного союзу
Концепція системи управління ризиками в митній службі Російської Федерації	Ризик – ймовірність недотримання митного законодавства Російської Федерації
Концепція системи управління ризиками в митній службі Республіки Молдова	Ризик – вірогідність недотримання чинного законодавства Республіки Молдова
Наказ Держмитслужби України № 435 від 27.05.2005	Ризик являє собою ймовірність недодержання законодавства України з питань митної справи

Ураховуючи зазначене, пропонуємо таке визначення поняття “митний ризик”: митний ризик – це потенційна ймовірність порушення норм митного, а також норм відповідних галузей національного законодавства, що регулюють пов’язані з митними правовідносини. У першу чергу йдеться про норми

кримінального права, а також трудового та адміністративного. При цьому на найвищому рівні нормативного регулювання, а саме в новому Митному кодексі України, доцільніше визначити митний ризик як ступінь імовірності порушення митного законодавства України.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Таким чином, можна зробити висновок, що як нормативно закріплені дефінітивні конструкції поняття “ризик” (“митний ризик”) різних країн, так і доктринальні конструкції дещо відмінні, хоча й мають певні спільні базові елементи (ознаки). У зв’язку з цим категорія “ризик” (“митний ризик”) доволі складна та неоднозначна. Однак її природу можна розкрити через відповідні складові, визначення характеру і змісту яких потребує подальших наукових розробок.

Список використаних джерел

1. Серєгин Е. Предпринимательские риски : учеб. пособие / Серєгин Е. – М. : СофтИздат, 2005. – 340 с.
2. Пиджаков А. Развитие правового регулирования системы управления рисками в таможенном деле / А. Пиджаков, С. Жамкочьян // Налоги. – 2006. – № 9, 10.
3. Регламент (ЕС) № 450/2008 Европейского парламента і Ради від 23 квітня 2008 р. про встановлення Митного кодексу Співтовариства (Модернізованого Митного кодексу) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eurodocs/sdla/gov/ua>.
4. Таможенный кодекс таможенного союза. – М. : СофтИздат, 2010. – 416 с.
5. Таможенный кодекс Республики Казахстан от 05.04.2003 № 401-2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pavlodar.com/zakon/?dok=02778&ogl=all>.
6. О таможенном деле в Республике Казахстан : Кодекс Республики Казахстан от 30.06.2010 № 296-IV 3 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.customs.kz/exec/stat/stat?tip=6>.
7. Таможенный кодекс Российской Федерации // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 22.
8. Митний кодекс України // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2002. – № 38–39. – Ст. 228.
9. Об утверждении Концепции системы управления рисками в таможенной службе Российской Федерации : приказ Государственного таможенного комитета Российской Федерации от 06.10.2003 № 1069 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://docs.cntd.ru/document/901877028>.
10. Об утверждении Концепции системы управления рисками в Таможенной службе : Постановление Правительства Республики Молдова от 03.11.2005 № 1144 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.customs.gov.md/files/acte/legi_ru/Risk.doc.
11. Інформаційно-аналітична система ЛІГА-ЗАКОН [Електронний ресурс] // Міжнародна конвенція про спрощення та гармонізацію митних процедур. Конвенція Кіото: міждержавна угода від 01.01.1973 р. – Режим доступу : <http://www.ligazakon.ua>.
12. Глазунова Н. Новая философия таможенного контроля в соответствии с Киотской конвенцией / Н. Глазунова // Около таможни. – 2007. – № 1. – С. 8–9.
13. Галько С. Правова основа формування системи аналізу ризиків як інструмент вдосконалення технології здійснення митних процедур / С. Галько, С. Терещенко // Митна безпека. – 2010. – № 2. – С. 26–35.
14. Пашко П. Застосування методів аналізу та управління ризиками в Держмитслужбі України / П. Пашко // Вітчизняний і зарубіжний досвід впровадження електронного декларування : збірник матеріалів науково-практичної конференції / за заг. ред. С. Чукут, О. Загвойської. – К., 2008. – 1128 с.
15. Пашко П. Митна безпека України / П. Пашко, П. Пісний // Вісник НАДУ при Президентові України. – 2006. – № 2. – С. 138–143.
16. Пашко П. Умови та чинники забезпечення митної безпеки / П. Пашко // Митна справа. – 2010. – № 1 (67). – С. 5–16.
17. Про затвердження Концепції створення, впровадження і розвитку системи аналізу та керування ризиками та Положення про систему аналізу й селекції факторів ризику при визначенні окремих форм митного контролю : наказ Державної митної служби України від 27.05.2005 № 435 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.customs.com.ua/php/document.php?ISN=21366>.
18. Про затвердження Порядку розроблення профілів ризику : наказ Державної митної служби України від 22.12.2010 № 1514 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.customs.com.ua/php/document.php?ISN=51440>.