

УДК 351.713:330.131.7

Помаза-Пономаренко А. Л.,

к.держ.упр., провідний науковий співробітник, Національний університет цивільного захисту України

Pomaza-Ponomarenko A. L.,

PhD in public administration, senior scientific employee, National university of civil protection of Ukraine

Система управління ризиками як складова реформ у сфері публічного адміністрування економічної діяльності

The risk management system as a part of reforms in the field of public administration of economic activity

Анотація. Проаналізовано теоретичні засади та нормативно-правову базу державного управління ризиками в економічній сфері. Установлено, що в цій базі наявна достатня кількість правових норм, які регламентують як державне управління ризиками, зокрема в митній галузі, так і систему дій щодо попередження і нейтралізації цих ризиків. Визначено найважливіший правовий акт, покликаний регулювати сферу управління ризиками – Митний кодекс України. Він відзначається поєднанням багатofункціонального та системного підходів щодо загального управління митною галуззю в умовах ризиків. Разом із тим доведено, що недостатньо повно та чітко висвітлено питання щодо забезпечення ЗЕД в умовах ризиків. Вирішення такого питання аргументовано здійснити шляхом закріплення й упровадження низки принципів державного управління ризиками в умовах реформування.

Summary. The theoretical principles and regulatory base of the state administration of the area of economical activity were analyzed. It was determined that it (base) has sufficient amount of legal instruments regulating both the state-risks administration of customs sphere and the system of actions directed at the prevention and the elimination of the risks in these sphere. The most important two legal instruments regulating the area of customs sphere is the Customs Code of Ukraine. It is notable for the combination of the multi functional and systematic approaches to the general management customs sphere in terms of risks. At the same time, it was proved that the question of ensuring of the foreign economic activity in terms of risks was not covered in full and clearly enough. It was proved that it is necessary to solve this issue by including the introduction of a principles of public-risk management in terms of reformation.

Ключові слова: адміністрування, система управління, ризики, економічна діяльність, митна галузь.

Keywords: administration, system of regulation, risks, economic activity, customs sphere.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Терміном «ризик» послуговуються в економічних, суспільних і природних науках. При цьому кожна з цих галузей науки має власні цілі та [методи дослідження](#) ризику. Проте здебільшого ризик визначається як діяльність, пов'язана із подоланням невизначеності в ситуації неминучого вибору. У [процесі](#) цієї діяльності існує можливість кількісно й якісно оцінити ймовірність досягнення передбачуваного результату, невдачі і відхилення від запланованої мети.

Значна кількість управлінських рішень щодо діяльності суб'єктів підприємництва приймається в умовах ризику. Це обумовлено низкою факторів, а саме: відсутністю повної інформації, наявністю протиборчих тенденцій,

елементами випадковості тощо. Зважаючи на це, проблема [управління](#) й аналізу ризику набуває важливого значення, як складова частина теорії і практики публічного [управління](#), у контексті якого ризик-менеджмент являє собою певну сукупність знань і набір процедур та технологій щодо мінімізації дії ризиків у різних сферах діяльності, найважливішими серед яких є оборонна, науково-технічна, економічна, у т. ч. й у митній діяльності.

Актуальність даної теми дослідження полягає в тому, що в сучасних умовах регулювання міжнародної кооперації державне управління може бути з успіхом застосоване в [управлінській діяльності](#) в митних органах. Крім того, одним із шляхів удосконалення державного управління в економічній сфері та митній системі є аналіз ризиків.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретико-методичні засади державного регулювання в економічній сфері загалом, у сфері ЗЕД й митній діяльності зокрема знайшли відображення в наукових працях В. Гриньової, О. Дація, А. Дегтяра, С. Домбровської, І. Драгана, Л. Івашової, М. Латиніна, М. Новікової та ін. Незважаючи на досить ґрунтовний і масштабний розгляд проблем, пов'язаних із здійсненням зовнішньоекономічної діяльності і забезпеченням системи соціально-економічної безпеки, ще недостатньо опрацьованими залишаються питання розробки й упровадження ефективних і дієвих методів і механізмів ризик-менеджменту в економічній сфері.

Формулювання цілей статті. Отже, метою статті є вивчення теоретичних і [методичних](#) засад управління й аналізу ризиками в економічній сфері як дієвого механізму прискорення [митного оформлення](#) та підвищення якості митного контролю. Досягнення цієї мети вимагає вирішення низки завдань, а саме: 1) вивчити теоретичні засади [системи управління](#) ризиками; 2) дослідити роль системи управління ризиками в економічній сфері та місце в ній митних органів; 3) проаналізувати основні проблемні питання застосування зазначеної системи управління ризиками.

Виклад основного матеріалу. На сьогодні у вітчизняній і зарубіжній науковій літературі сформувалася значна кількість визначень [поняття](#) «ризик».

Він є елементом невизначеності, що може відбитися на різних галузях, сферах, секторах економіки та діяльності [того](#) чи іншого господарюючого суб'єкта або на проведенні будь-якої економічної операції [1; 3].

Серед економістів превалює думка, згідно з якою варто виділяти дві основні теорії ризиків, а саме: класичну і неокласичну.

Відповідно до класичної теорією [ризик](#), зокрема економічний, можна розглядати або як відшкодування можливого отримання доходу внаслідок якогось рішення, або як можливе отримання збитків, настання несприятливих наслідків. Представники класичної теорії визначення ризику досліджували, насамперед, економічний ризик і з позиції того, що він є потенційно може нанести шкоду, яка є наслідком економічної дії. Власне, ризик у межах цієї теорії визначають як [математичне](#) очікування втрат. Таке однобічне трактування ризику, у т. ч. економічного, служить підставою для формулювання положень іншої теорії – підприємницьких ризиків. Також вона отримала назву неокласичної.

Основні положення [неокласичної](#) теорії ризиків, насамперед, економічних, ґрунтуються на тому, що підприємство, яке функціонує в умовах невизначеності. Його [прибуток](#) є випадково-змінною величиною. Тому у своїй діяльності суб'єкт підприємництва має керуватися двома принципами:

- по-перше – розмірами очікуваного прибутку;
- по-друге – величиною його можливих коливань (відхилень від очікуваної величини).

У кінці ХХ ст. у межах Кіотської конвенції було вперше на світовому рівні визначено пріоритет спрощення митного контролю та використання принципу оцінювання й аналізу ризику. Цей принцип був сформульований під егідою WCO (Всесвітньої Митної Організації).

Як зазначає А. Стельмашук, до цього часу в країнах Європи відбувалася реалізація лише вибіркового [контролю](#). Він передбачав детальний огляд тільки

10-15% усього товарообігу (товаропотоку) [3]. Це послужило підставою для виникнення системи митного контролю, за якої співробітники відповідних органів повинні заздалегідь знати про те, який вантаж перевозиться, в якому напрямку і в якому обсязі він має бути перевірений. З огляду на це важливим моментом є застосування автоматизованих й [інформаційних](#) технологій у цьому питанні.

Варто відзначити, що ризик – це діяльність, безпосередньо пов'язана із створенням і забезпеченням умов щодо подолання невизначеності в ситуації неминучого вибору. За неї існує необхідність кількісно й якісно оцінювання ймовірності досягнення передбачуваного результату.

Аналіз ризиків в економічній і митній сферах показує, що це безперервний [процес](#) збору, узагальнення й аналітичного вивчення інформації. Цей процес спрямований на [прогнозування](#), виявлення, попередження та припинення правопорушень в економічній і митній сферах, і забезпечує прийняття результативних й ефективних управлінських рішень. Здійснення аналізу ризиків у вищевказаних сферах передбачає наявність відповідного [інформаційного](#) забезпечення. Воно покликане полегшувати впровадження методу аналізу таких ризиків. Через беззаперечно високу значимість інформаційне забезпечення вимагає застосування автоматизованого підходу з метою вчасного (оперативного) і виваженого митного контролю.

Вивчення проблеми управління й аналізу ризиків охоплює аналіз деяких [понять](#). Згідно із Митним кодексом України (Розділом XI «Митний контроль», зокрема статтями 361-363 [2], систему управління ризиками у митній сфері категорійно формує низка термінів, які за науково-теоретичного підходу можна охарактеризувати таким чином:

1. Ризик – це ймовірність недотримання митного законодавства України.
2. Аналіз ризику – це систематичне використання наявної у митних органів інформації для визначення причин й умов виникнення ризиків, їх ідентифікації та оцінювання можливих наслідків недотримання митного

законодавства.

Як відомо, ризики поділяються на два види, а саме: виявлений та потенційний. Перший вид (виявлений) ризику можливо представити фактом, тобто відомим ризиком, коли порушення законодавства вже відбулося, і [митні органи](#) мають інформацію щодо факту порушення. Потенційний же ризик відзначається латентним характером, оскільки він ще не виявив себе, але умови для його виникнення існують.

3. Товари ризику – це товари, що переміщуються через митний кордон України і щодо яких виявлені ризики або існують потенційні ризики.

4. Об'єкти митного контролю (аналізу): 1) товари, що знаходяться під митним [контролем](#) або випущені для вільного обігу на митній території України; 2) [транспортні](#) засоби, які використовуються в міжнародних перевезеннях для платного перевезення осіб або для платного чи безоплатного промислового чи комерційного перевезення товарів; 3) відомості, що містяться в перевізних, комерційних і митних документах; 4) відомості, що містяться в [договорах](#) міжнародної купівлі-продажу або інших видах [договорів](#), укладених при здійсненні зовнішньоекономічної угоди, а в разі вчинення односторонніх зовнішньоекономічних угод – інших документів, що виражають зміст таких угод; 5) діяльність осіб, які виступають в якості, достатній у відповідності з цивільним і (або) митним законодавством України для [здійснення](#) юридично значимих дій від власного імені з товарами, що знаходяться під митним контролем; 6) діяльність митних брокерів (представників), власників складів тимчасового зберігання та митних складів, а також перевізників, у тому числі митних; 7) результати застосування форм митного контролю; 8) митні органи.

5. Сфера ризику – окремі згруповані об'єкти аналізу, щодо яких потрібне застосування окремих форм митного контролю або їх сукупності, а також підвищення ефективності якості митного адміністрування.

До речі, профіль ризику представляє собою сукупність даних про сферу ризику, [індикатори](#) ризику, а також містить указівки щодо застосування

необхідних заходів, необхідних для запобігання або мінімізації дії ризику. Залежно від рівня застосування профілю ризику може бути загальнодержавним, регіональним і зональним.

6. Індикатори ризику – певні критерії із заданими наперед параметрами, відхилення від яких дозволяє здійснювати вибір об'єкта контролю.

7. Оцінка ризику – систематичне визначення ймовірності виникнення ризику і наслідків порушень митного законодавства у разі його виникнення.

8. Управління ризиком – це систематична робота із розробки та практичної реалізації заходів щодо запобігання та мінімізації ризиків, оцінки ефективності їх застосування, а також контролю за застосуванням митних процедур і митних операцій, що передбачає безперервне оновлення, аналіз і перегляд наявної у митних органів інформації.

Управління ризиком учені Л. Івашова, М. Василенко та ін. розглядають крізь призму двох методів, а саме: зниження ризику та зниження негативного впливу ризику [1, с. 180]. Метод зниження ризику передбачає таке: 1) відмову від ризикованих контрактів та проектів; 2) відмову від ризикованих управлінських рішень; 3) угоди між роздрібними й оптовими торговими організаціями; 4) договори від факторингу; 5) біржові операції. Метод зниження негативного впливу ризику охоплює таке: 1) створення резервних фондів (самострахування); 2) передання (трансфер) ризику; 3) лізинг (фінансова оренда); 4) контракти на збереження і транспортування вантажів; 5) контракти на продаж продукції та обслуговування постачальника.

Найбільш розповсюдженими методами зниження ризику є розподіл ризику між учасниками проекту; страхування; резервування коштів на покриття непередбачених витрат; нейтралізація часткових ризиків; зниження ризику в плані фінансування [там само].

Методи є похідними від законів і закономірностей в теорії. Проте на практиці методи є джерелом, яке формує певні зв'язки та відношення і, відповідно, зумовлює виникнення інших (похідних) закономірностей. Зважаючи

на це, можемо зазначити, що система принципів управління ризиками в органах державної влади складається із системних методів, обумовлених загальносистемними чинниками і процесами, а також специфічних, які визначаються основними й особливими цілями управління ризиками.

Таким чином, під ризиком, у т. ч. в економічній сфері варто розуміти ймовірність здійснення неправомірних дій учасниками економічної діяльності, які можуть призвести до збитків або збитку для торгівлі, промисловості або суспільства держави при імпорті або експорті товарів і послуг. У митній сфері, як складовій економічній, ризикових ситуацій уникнути майже неможливо, тому визначення ризиків й управління ними є обов'язковою і важливою частиною роботи співробітників митних органів. Вони покликані забезпечувати успішне функціонування митної системи в цілому. Як відомо, найбільш поширеними проявами ризиків у митній сфері є такі:

- контрабанда [наркотиків](#) і перевезення іншого [контрабандного](#) вантажу;
- ризик того, що програма роботи оперативного підрозділу виконується не повною мірою та інші.

З економічної точки зору, є значні ризики у валютному регулюванні, недобору митних платежів та зборів тощо.

Зважаючи на викладене, можемо зазначити, що підґрунтя системи управління ризиками становлять такі принципи, які забезпечують вирішення основних завдань митної служби:

1. Принцип цільової спрямованості.
2. Принцип цілісності.
3. Принцип [інформаційної](#) єдності.
4. Принцип законності.
5. Принцип єдності управління ризиками.

Урахування цих принципів системи управління ризиками забезпечує

організацію ефективного митного контролю, здійснюваного на основі вибіркості. Це дозволяє митним органам зосередити увагу на найбільш важливих і пріоритетних напрямках роботи та забезпечити більш ефективне використання наявних [ресурсів](#), збільшити можливості з виявлення та прогнозування порушень митного законодавства України, надати сприятливі умови особам, що здійснюють ЗЕД тощо.

Зважаючи на фактори розвитку держав, система управління ризиками має публічну спрямованість та є складовою реформ у сфері адміністрування. Оскільки одним із основних елементів функціонування системи державного управління виступають державноуправлінські рішення. Вони включають значне коло актуальних питань і мають велике значення для всіх верст населення країни.

Процес прийняття та реалізації державноуправлінських рішень, зокрема щодо реформування, відбувається в умовах існування значного рівня ризикованості. Прийняття оптимального державноуправлінського рішення і подальша його ефективна реалізація об'єктивно обтяжені впливом різноманітних чинників, що відзначаються за своєю природою ризикованістю. Це сприяє багатоваріантному формуванню сценаріїв майбутнього.

З організаційно-правового підходу, за час незалежності України усвідомлення ролі ризиків постійно змінюється в бік активізації. Свідченням цього є використання категорії «ризик» в офіційних документах загальнодержавного рівня. Незважаючи на ризиковий характер реалій сучасності, в Україні досить стрімко відбувається здійснення модернізації системи державного управління, а також її розвиток за рахунок просування процесів глобалізації й інформатизації всіх сфер суспільного життя. У даній ситуації потребує адекватного розвитку теоретико-методологічні засади та обґрунтування дієвих практичних засобів щодо управління ризиками під час прийняття та реалізації державноуправлінських рішень. Проблема управління ризиками є актуальною не лише в контексті вдосконалення механізму прийняття та реалізації таких рішень, але й у межах підвищення

результативності і, як наслідок, ефективності системи державного управління.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Отже, ризик – це елемент невизначеності, що може відбитися на діяльності того чи іншого господарюючого суб'єкта або на проведення будь-якої економічної операції. У митній сфері ризики відіграють значну роль, тому управління ними визначає концепт сучасного митного контролю. Він (концепт) дозволяє забезпечувати оптимальне використання [ресурсів](#) у митній сфері, не зменшуючи ефективності митного контролю, і звільняє більшість учасників ЗЕД від зайвого бюрократичного контролю. Процедури, засновані на управлінні ризиками як в економічній, так і митній сферах дозволяють контролювати митне оформлення, дозволяючи основній масі товарів порівняно вільно проходити через кордон і митні органи. Установлено, що, зважаючи на фактори розвитку держав, система управління ризиками має публічну спрямованість і є складовою реформ у сфері адміністрування.

Література:

1. Івашова Л. М. Управління ризиками у системі прийняття та реалізації державно-управлінських рішень / Л. М. Івашова, М. М. Василенко // Розвиток креативного публічного управління : матеріали Міжнар. наук.-прак. конф. (м. Київ, 08.04.2016 р.) / За заг. ред. О. І. Дація. – К. : Академія муніципального управління, 2016. – С. 179–181.

2. Митний кодекс України [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Державної фіскальної служби України. – Режим доступу: <http://sfs.gov.ua/mk/rozdil-11/glava-52/>.

3. Стельмащук А. М. Державне регулювання економіки : навч. посіб. / А. М. Стельмащук. – Тернопіль : ТАНГ, 2000. – 315 с.

References:

1. Ivashova, L.M. and Vasulenko, M.M. (2016), “The risk management in system of adoption and implementation of state decisions”, *Zbirka dopovidej na Mizhnarodnij naukovo-praktichnej konferentsii* [Conference Proceedings of the International Economic Conference] *Rozvitok kreativnogo publichnogo upravlinnya* [Development of creative of the public administration], Academy of municipal administration, Kyiv, Ukraine, pp. 179–181.

2. Customs Code of Ukraine (2012), *The official web-site of the State Fiscal Service of Ukraine* [Online], available at: <http://sfs.gov.ua/mk/rozdil-11/glava-52/> (Accessed 30 November 2016).

3. Stel'maschuk, A.M. (2000), *Dergavne regulyuvannya ekonomiki* [State regulation of Economy], TANG, Ternopil, Ukraine.