

УДК 35.075:339.543(477)

І. М. Квеліашвілі, кандидат наук
з державного управління
Дніпропетровського регіонального інституту
державного управління Національної академії
державного управління при Президентіві України

СТРАТЕГІЯ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОЇ МИТНОЇ СПРАВИ ЯК ІНСТРУМЕНТ РІВНОПРАВНОГО ПАРТНЕРСТВА У ЗОВНІШНЬОМУ ПРОСТОРИ

Застосування цільових програм розвитку, спрямованих на вдосконалення національних митних систем, свідчить про ефективність розвитку митної справи будь-якої держави. Актуальним питанням в умовах активного реформування суб'єктів реалізації державної митної справи є розробка та впровадження стратегії розвитку цього напрямку державної політики, що відповідає реальним вимогам світового торгово-економічного простору. Розглянуто напрям розвитку митної справи з позиції її концептуального розвитку та стратегічного управління діяльністю. Зроблено акцент на тому, що саме стратегія розвитку може додати динамічності й ефективності розвитку митної справи країни.

Ключові слова: стратегія; стратегічне управління; концепція; митна справа; митна політика; програма розвитку.

Application of the having a special purpose programs of development, directed on perfection of the national custom systems, testifies to efficiency of development of custom matter of any state. Pressing issue in terms of active implementation of the state reform entities customs is the development and implementation of the development strategy of this area of public policy that meets the real requirements of the world trade and economic space. In the article direction of development of custom business is considered from position of it conceptual development and strategic management activity. In the article considered the direction of development of custom business is considered from position of her conceptual development and strategic management activity. An accent is done on that exactly strategy of development can add dynamic and efficiency in development of custom matter of country.

Key words: strategy; strategic management; conception; custom business; customs policy; program of development.

Постановка проблеми. Функції органів, що забезпечують здійснення митної справи, розвиваються і трансформуються під впливом постійних змін внутрішнього та зовнішнього середовища.

Єдиними напрямками у діяльності митних органів країн світу можна назвати такі, як сприяння доходів бюджету для підтримки економіки, сприяння зміцненню її в міжнародній конкуренції, забезпечення безпеки ланцюгів поставок товарів, підтримка міжнародної торгівлі, протидія незаконній торгівлі шляхом дотримання законодавства та регулювання діяльності відповідно до міжнародних стандартів, протидія терору, захист інтересів і безпеки громадян своїх країн. У цілому ці фактори можуть бути визначальними у формуванні місії органів, що забезпечують та реалізують митну справу.

© І. М. Квеліашвілі, 2015

Україна як держава, що задекларувала своєю метою шлях на приєднання до розвинутої в економічному аспекті світової спільноти, в ході анонсованих реформ повинна мати перспективне бачення своїх цілей на основі стратегій розвитку органів державної влади, до яких належать фіскальні органи, реформування яких є однією з головних тем, що публічно обговорюється.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Наукова література та наукові дослідження проблем стратегічного розвитку митної політики та митної справи, питання управління фіскальними органами та їх ролі в системі державних органів стали предметом наукового пошуку українських учених, зокрема І. Г. Бережнюка, Н. А. Липовської, П. В. Пашка, І. В. Письменного, Ю. Д. Кунева, Д. В. Приймаченка, В. В. Ченцова та ін. Незважаючи на вагомий науковий внесок, питання стратегічного управління митною справою з метою розробки і впровадження сучасних підходів і методів щодо вдосконалення практики управління в митних органах не знайшли достатнього відображення у наукових джерелах.

У розвитку питань та проблем стратегічного менеджменту безумовними авторитетами є І. Ансофф, Г. Мінцберг, Г. Альстренд, Б. Лемпел, М. Портер, посилення і теоретичний досвід яких – невід’ємне джерело для наукових досліджень у напрямі стратегічного розвитку в різних галузях державного управління.

У сучасній науковій літературі мало висвітлено розробки щодо стратегічного управління розвитком митної справи, що суттєво перешкоджає впровадженню аналогічних зарубіжним стратегій, інноваційних програм розвитку, формуванню оптимального бачення розвитку діяльності органів влади у митному спрямуванні.

Мета статті – визначити теоретичні підходи до розробки стратегії розвитку митної справи, які відповідають сучасним викликам зовнішнього торговельно-економічного середовища та відповідно спрямовані на розвиток і захист митних інтересів країни.

Виклад основного матеріалу. Зростаюча світова лібералізація економіки, безпрецедентна інтенсивна міжнародна конкуренція охоплює практично всі країни, галузі та види економічної діяльності. Ці процеси потребують проведення кардинальних змін у стратегічному менеджменті на рівні як держави, так і державних органів.

У цьому сенсі логічний вислів родоначальника концепції стратегічного менеджменту І. Ансоффа [1] про те, що кожна нова система оголошувалась досконалішою, ніж попередня, і тому така, що відмінняє всі попередні підходи.

Ретроспективний аналіз розвитку управління дозволяє зробити два висновки.

1. Розвиток систем управління підпорядковувався логіці, яку диктував мінливий характер завдань, що стоять перед управлінням.

2. Кожна наступна система, як правило, не просто заміняла попередню. Вона вбирала в себе її досягнення, розширювала і збагачувала її.

Аналізуючи стан розвитку національної митної справи, повністю погоджуємося з І. Бережнюком [2], що активізація та політизація зовнішньоекономічної діяльності, створення світової системи безпеки та необхідність спрощення і прискорення виконання митних процедур потребує запровадження нових підходів до здійснення державної митної справи. Необхідними характеристиками адаптації системи державного митного регулювання мають стати її ефективність і постійна взаємодія з бізнесом, митними адміністраціями інших держав, міжнародними інституціями.

Ще у 1979 р. у праці “Стратегічне управління” (Strategic Management) І. Ансофф [1] стверджував, що “відкрите проголошення нової стратегії стає необхідним і тоді, коли вимоги з боку суспільства змушують організацію різко міняти свої орієнтири.

Саме це відбувається в наші дні в багатьох організаціях поза підприємницького сектора: церквах, університетах, державному апараті”.

Дійсно, сучасні процеси в міжнародній інтеграції вимагають від органів державної влади, які безпосередньо задіяні у цих процесах і відповідають за здійснення та реалізацію митної політики держави, змінювати й розробляти критерії та напрями вдосконалення діяльності та стратегії розвитку з орієнтацією на вимоги глобалізації, що зростає.

Згідно з теорією І. Ансоффа [1] стратегії мають кілька відмінних рис.

1. Процес вироблення стратегії не завершується якою-небудь негайною дією. Зазвичай він закінчується встановленням загальних напрямів, просування за якими забезпечить зростання і зміцнення позицій організації.

2. Сформульована стратегія має бути використана. Для розробки стратегічних проектів використовувати метод пошуку. Роль стратегії в пошуку полягає в тому, щоб, по-перше, допомогти зосередити увагу на певних ділянках і можливостях; по-друге, відкинути всі інші можливості як несумісні зі стратегією.

3. Необхідність у стратегії відпадає, як тільки реальний хід розвитку виведе організацію на бажані події.

4. У ході формулювання стратегії не можна передбачити всі можливості, які відкриються під час складання проекту конкретних заходів. Тому доводиться користуватися досить узагальненою, неповною та неточною інформацією про різні альтернативи.

5. Як тільки в процесі пошуку відкриваються конкретні альтернативи, з'являється і точніша інформація. Однак вона може поставити під сумнів обґрунтованість первинного стратегічного вибору. Тому успішне використання стратегії неможливе без зворотного зв'язку.

6. Оскільки для відбору проектів застосовуються як стратегії, так і орієнтири, може здатися, що це одне й те саме. Але це різні речі. Орієнтир являє собою мету, якої прагне досягти організація, а стратегія – засіб для досягнення мети. Орієнтири – це вищий рівень прийняття рішень. Стратегія, виправдана за одного набору орієнтирів, не буде такою, якщо орієнтири організації зміняться.

7. Стратегія й орієнтири взаємозамінні як в окремі моменти, так і на різних рівнях організації. Деякі параметри ефективності (наприклад, частка ринку) в один момент служитимуть організації орієнтирами, а в інший – стануть її стратегією. Далі, оскільки орієнтири і стратегії виробляються всередині організації, виникає типова ієрархія – те, що на верхніх рівнях управління є елементами стратегії, на нижніх перетворюється на орієнтири.

Як стверджував Г. Мінцберг [3], неможливо досягти високої якості адміністрування і високої вмотивованості працівників, якщо невідомо, в чому полягає мета їх діяльності.

Ми можемо виділити два взаємопов'язаних найважливіших аспекти в реальному житті, які не піддаються поділу з метою теоретичного аналізу стратегії. Перший з них – формулювання стратегії, а другий – її здійснення.

Основні компоненти процесу формулювання стратегії як логічної діяльності включають у себе виявлення потенційних можливостей і загроз у зовнішньому середовищі організації, а також оцінку ризиків і можливих альтернатив. Необхідно максимально об'єктивно оцінити здатність організації використовувати наявні можливості та протистояти ризикам.

У праці “Конкурентна стратегія” М. Портера [3] логічно зазначено, що у визначенні стратегії розвитку слід урахувати сферу діяльності, в якій вона досягається.

Механізми державного управління

Правильний вибір стратегій необхідно робити за допомогою структурного аналізу. В реалізації стратегії можливі ризики невдалого вибору стратегії. Важливо чітко бачити ці ризики для вдалого вибору в розробці стратегії.

Ефективна стратегія має орієнтуватись на досягнення цілей, що забезпечують задоволення громадських, корпоративних та особистих інтересів учасників процесу, впроваджувати наукові розробки, когнітивні компетенції відповідної сфери. В розробці стратегії необхідно зважати на ймовірні ризики та загрози з урахуванням варіативності ситуацій, змін зовнішнього та внутрішнього середовища для об'єкта управління.

Саме світовий досвід демонструє ефективність застосування цільових програм розвитку, спрямованих на вдосконалення національних митних систем.

Для ефективного виконання свого мандату під час здійснення державної митної справи органи доходів і зборів створюють сприятливі умови для розвитку зовнішньоекономічної діяльності, забезпечення безпеки суспільства, захисту митних інтересів країни шляхом модернізації та спрощення процедур, які використовуються у міжнародній практиці. Водночас митні органи мають знати якомога більше про потреби та очікування бізнесу. Такий процес безперервний і потребує постійної участі та зворотного зв'язку для виявлення питань, що потребують законодавчих змін, постійних реформ для реалізації цих змін. Успіх будь-яких реформ залежить від конструктивної праці та взаємодії між митницею та бізнесом.

Модернізація митних структур (відомств), як свідчить зарубіжний досвід, становить систему комплексних заходів. Це заходи перетворення у стратегії діяльності, механізмах управління змінами, які забезпечують ефективне функціонування митних адміністрацій в умовах динамічної взаємодії та розвитку внутрішнього та зовнішнього середовища [4].

У звітах про виконання Порядку денного асоціації Україна – ЄС експерти неодноразово зауважували про недостатність зусилля Уряду із розроблення та впровадження стратегічного плану для митної служби.

Посилення впливу глобалізаційних процесів призвело до необхідності зміни моделей управління не лише на корпоративному, але й на державному рівнях. Необхідність коригування діяльності органів виконавчої влади нерозривно пов'язана з визначенням її оптимальних параметрів, адекватних новим умовам. Зауважимо, що формування ефективної моделі державного управління має враховувати необхідність підвищення якості співпраці державних органів влади з бізнесом, громадянськими інституціями, міжнародними урядовими та комерційними установами.

Сучасні умови системи митного регулювання характеризуються високим ступенем динамічності та невизначеності. Зокрема, активізація та політизація зовнішньоекономічної діяльності, створення світової системи безпеки та необхідність спрощення і прискорення виконання митних процедур потребують запровадження нових підходів до здійснення державної митної справи [2].

Основним пріоритетом сьогодення для якісного економічного розвитку країни є успішна інтеграція до світової економіки. Завдання, що покладені на органи доходів і зборів під час здійснення митної справи, містять комплекс правових, економічних, організаційних та інших заходів і програм, які застосовуються з метою оптимізації процесу розвитку та сприяння торгово-економічному розвитку.

Як свідчить міжнародний досвід, системні перетворення у перехідних економіках потребують також перегляду ролі органів, що забезпечують реалізацію митної справи, їх вектору розвитку, стратегічних перетворень.

Проблема ефективного управління розвитком митних органів найактуальніша в комплексі взаємопов'язаних проблем розвитку митної справи в умовах стратегічних змін. Первинним завданням є освоєння нових, ефективніших підходів до управління розвитком митних органів, розробка вдосконаленого методичного забезпечення управління цим процесом для прийняття на його основі обґрунтованих і своєчасних управлінських рішень.

Протягом становлення митної справи в Україні на різних етапах її розвитку митна служба України до її реорганізації (введення до складу Міністерства доходів і зборів та на сучасному етапі – напрям діяльності Державної фіскальної служби України) розробила низку концепцій як документів розвитку для забезпечення виконання завдань з реалізації державної митної справи.

Такими документами були: “Концепція створення, впровадження й розвитку системи аналізу та керування ризиками”; “Концепція модернізації діяльності митної служби України”; “Концепція комплексної системи захисту інформації в Єдиній автоматизованій інформаційній системі Державної митної служби України”; “Концепція створення багатофункціональної комплексної системи “Електронна митниця”; “Концепція реформування митної системи на 2010–2015 рр. “Обличчям до людей” тощо. У березні 2012 р. наказом ДМСУ було затверджено “Концепцію системи інформаційного обміну при попередньому інформуванні”, яка визначила цілі та принципи побудови попереднього інформування про товари та транспортні засоби, які плануються до переміщення під митним контролем митною територією України.

У 2010 р. Держмитслужба розпочала процес реформування управління митною службою України в рамках схваленої колегією Держмитслужби “Концепції реформування діяльності митної служби України “Обличчям до людей”, розрахованої на 2010–2015 рр. [5]. Реформування базується на зрозумілих принципах: митні процедури мають реалізовуватися: законно, просто, прозоро, однаково, безпечно, чесно та швидко.

Основною метою Стратегії було визначено впровадження нової моделі митної служби України, яка забезпечувала б чітке та прозоре регулювання зовнішньоекономічної діяльності, сприяла прискоренню руху товарів, послуг і громадян через митний кордон України, а також гарантувала систему заходів, спрямованих на запобігання, виявлення та локалізацію порушень законодавства у сфері митної справи.

У цьому документі чітко визначена місія митної служби України, яка полягає в забезпеченні сприятливих умов для розвитку зовнішньоекономічної діяльності, гарантуванні безпеки зовнішньої торгівлі та суспільства, захисті митних інтересів України.

Ступінь реального забезпечення захисту прав і свобод громадян, інтересів держави залежить від того, наскільки мета діяльності митних органів відповідає конституційним цілям.

Концепція визначила основні стратегічні напрями реформування:

- 1) удосконалення нормативно-правової бази з усіх напрямів діяльності митної служби України;
- 2) створення ефективного механізму управління діяльністю митної служби України;
- 3) спрощення та ефективність митних процедур і технологій контролю на кордоні та всередині держави;
- 4) удосконалення митної інфраструктури з такими складниками:
 - дійові механізми сприяння зовнішньоекономічній діяльності;
 - ефективна система протидії контрабанді та порушенням митних правил;

Механізми державного управління

– ефективна система роботи з персоналом митної служби;
– надійна ефективна система інформаційно-телекомунікаційного забезпечення всіх напрямів діяльності митної служби;

– розвинута система наукових досліджень.

Цілі реформування митної служби України, зазначені у Концепції реформування діяльності митної служби “Обличчям до людей”:

1. Повне дотримання правових норм у митній справі.
2. Мінімальний адміністративний тягар на законослухняних суб’єктів.
3. Прозоре прийняття рішень у митній справі.
4. Однаковість вимог та ставлення до всіх споживачів адміністративних послуг.
5. Дійовий захист суспільства від нечесної та нелегальної торгівлі, загроз здоров’ю та моралі громадян, ризиків тероризму, в співпраці з іншими державними органами.
6. Добросовісність прийняття рішень у митній справі.
7. Мінімальні фінансові та часові витрати на проходження митних процедур.

Основні напрями Стратегії та засоби їх реалізації охопили чотири основні аспекти практичної діяльності митної служби:

➤ економіко-регуляторний, який програмував сприяння бізнесу та конкурентоспроможності товарів вітчизняного виробництва, забезпечення прав суб’єктів ЗЕД і створення в Україні сучасних механізмів транзитних перевезень та підвищення її транзитного потенціалу;

➤ правозахисний, що передбачав створення системи заходів, спрямованих на запобігання, виявлення і локалізацію порушень законодавства у сфері митної діяльності, а також гармонізацію зусиль вітчизняних і міжнародних відомств та організацій, що діють у цьому напрямі;

➤ нормативно-організаційний, який охоплював питання формування законодавчої бази, що надала б чіткої нормативно-інституційної визначеності митній службі та її працівникам відповідно до загальноприйнятих стандартів ВМО та визнаної світової практики;

➤ інформаційно-комунікативний напрям реалізації Стратегії передбачав подалше вдосконалення інформаційних технологій в інтересах підвищення якості митного регулювання, прискорення процедур митного оформлення та вдосконалення митного адміністрування.

Аналіз положень цієї Концепції дає повне право вважати її прогресивним документом, розробленим за принципами та рекомендаціями СОТ, що чітко сформулював проблеми, які потребують розв’язання, та питання, які вже на той час були актуальними та залишаються такими й нині.

Ключова умова досягнення цілей митної служби України – підтримка балансу між митним контролем та сприянням бізнесу.

Поняття “концепція” за ідеєю О. Федотова [6] фактично пов’язано з концептуальністю державної митної справи, під якою слід розуміти умовний звід (репозиторій або класифікаційний рубрикатор) законодавчої, нормативно-правової, звітної, статистичної інформації за профілем і методологією державної митної справи. Отже, можна припустити, що концептуальність державної митної справи є певним підґрунтям концепції, яка, своєю чергою, формує, планує й визначає мету, бачення, рішення, принципи роботи, а також заплановані концепцією індикатори результату й успіху відповідно до концептуальних засад державної митної справи.

Отже, можна стверджувати, що митна система відкрита, еволюціонує та складається із сукупності правил, механізмів, програм, метою яких є забезпечення його розвитку.

Водночас сучасний фінансово-економічний стан залишається тягарем для митних органів, визначаючи пріоритетною фіскальну функцію, а стратегічним напрямом реалізації митної політики є регулятивна функція.

Безперервному процесу розвитку на кожному з етапів притаманна певна сукупність ідей, правил та механізмів, що визначають, формують і розвивають її інституційну спрямованість. Формування рівня інституційного розвитку відбувається за рахунок бачення перспективи, розвитку базових ідей, розроблення та впровадження концепцій, затвердження правових норм, також виробляються інституційні обмеження, механізм її створення або трансформації. Такі трансформації і становлять процес реформування та модернізації митної справи.

Нині митна справа як інструмент, що забезпечує та реалізує митні інтереси України як одну з форм національних інтересів, не має перспективної стратегії розвитку, затвержені завдання якої відповідали б вимогам часу, компелювалися зі стратегічними завданнями розвинутих країн світу, до інтеграції з якими прагне українське суспільство.

Затверджений наказом ДФС України від 12.02.2015 р. № 80 “Стратегічний план розвитку ДФС України на 2015–2018 роки” [7] по суті є планом діяльності на визначений період.

Справедливе твердження, що ставлення до стратегії має бути як до набору ключових рішень за найважливішими питаннями розвитку організації, а не як до класичного “плану дій на довгострокову перспективу”.

На сучасному етапі змінюється послідовність розробки стратегії: замість класичного “місія – бачення – цілі – swot-аналіз (тобто аналіз сильних і слабких сторін, небезпек і можливостей) – функціональні стратегії” основний акцент переноситься відповідно на головні питання розвитку. По суті відповіді на стратегічні питання – це набір пріоритетів для підрозділів і дирекцій організацій, виходячи з яких вони розроблятимуть свої функціональні плани, які інколи мають назву функціональних стратегій.

Усе, що не стосується або істотно не впливає на головні питання-рішення, в стратегії не аналізується і не прописується. Ці питання вирішуються в рамках системи бізнес-планування й інших поточних планів і програм [8].

Основна мета митної політики має бути підпорядкована зовнішньоекономічній політиці держави і спрямована на досягнення економічної стабільності та прогресу за умов оптимального рівня основних макроекономічних показників [9].

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Повністю погоджуємося з висновками І. Бережнюка [2], що труднощі на шляху реформування насамперед обумовлені неадаптованістю запропонованих змін до вітчизняної практики господарювання, а тому нині досить актуальним залишається питання модернізації здійснення державної митної справи, яке ґрунтуватиметься на успішному зарубіжному досвіді та враховуватиме специфіку зовнішньоекономічної діяльності в Україні.

Стратегічне управління дозволить передбачати і створювати можливості для оперативного реагування на зміни зовнішнього середовища на ринках товарів, послуг і технологій, у науково-технічній, соціальній і політичній сферах та забезпечити підвищення довіри суспільства до роботи органів, що здійснюють митну справу. Механізми та інструменти оперативного реагування потребують подальшого вивчення та висвітлення в наукових працях.

Список використаних джерел:

1. Ансофф И. Стратегическое управление : сокр. пер. с англ. / Ансофф И. ; под ред. Л. И. Евенко. – М. : Экономика, 1989. – 519 с.
2. Бережнюк І. Актуальні питання теорії та практики митної справи : монографія / за заг. ред. доктора економічних наук І. Г. Бережнюка. – 2013. – 427 с.
3. Конкурентная стратегия: Методика анализа отраслей и конкурентов : пер. с англ. / Майкл Е. Портер. – М. : Альпина Бизнес Букс, 2005. – 454 с.
4. Ткачова О. Напрями вдосконалення державного управління митними органами [Електронний ресурс] / О. К. Ткачова, В. Б. Говоруха // Вісник Академії митної служби України. Серія: “Державне управління”. – 2011. – № 2. – С. 110–119. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/UJRN/vamcudu_2011_2_17
5. Концепція реформування діяльності митної служби України “Обличчям до людей” [Електронний ресурс] : затверджена рішенням колегії Держмитслужби України від 29 жовтня 2010 р. – Режим доступу : <http://www.customs.gov.ua>
6. Федотов О. П. Концепція реалізації державної митної справи в концептуальних документах [Електронний ресурс] / О. П. Федотов // Наукові праці Національного університету “Одеська юридична академія” : зб. наук. праць. – Одеса : Юрид. л-ра, 2014. – Т. 14. – С. 323–331. – Режим доступу : <http://www.hdl.handle.net/11300/2255>
7. Стратегічний план розвитку ДФС України на 2015–2018 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kh.sfs.gov.ua/diialnist/plani-ta-zviti-roboti/184732.html>
8. Шамгунов Р. Стратегическое планирование или управление – что выбрать? [Электронный ресурс] / Шамгунов Р. – Режим доступа : <http://www.cfin.ru/management/strategy/competit/department.shtml>
9. Пашко П. В. Митна політика та митна безпека України : монографія / П. В. Пашко, І. Г. Бережнюк. – 2013. – 338 с.