

В. О. Ільченко, інспектор ВМО № 4,
м/п «Мостиська»,
Львівської митниці Державної фіскальної
служби України

АКТУАЛЬНА КОНЦЕПТУАЛЬНА МОДЕЛЬ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ МИТНОГО РЕГУЛЮВАННЯ В УКРАЇНІ

Стаття присвячена обґрунтуванню концептуальних основ удосконалення механізмів державного управління у сфері митного регулювання. За результатами дослідження визначено концептуальний, теоретичний і практичний рівні концепції державного управління у сфері митного регулювання; розроблено й обґрунтовано концептуальну модель державного управління у сфері митного регулювання в Україні. Здійснено компонентно-структурний аналіз механізмів державного управління у сфері митного регулювання.

Ключові слова: державне управління, митне регулювання, концептуальна модель, концептуальна модель державного управління у сфері митного регулювання.

O. V. Ilchenko. Actual conceptual model of public administration in the field of customs adjustment in Ukraine

The article is devoted to substantiation of conceptual bases of improvement of mechanisms of the state management in the field of customs regulation. According to the results of the research, the conceptual, theoretical and practical levels of the concept of public administration in the field of customs regulation are determined; the conceptual model of public administration in the field of customs regulation in Ukraine has been developed and substantiated. This model reflects: the social need, the purpose, the task, the object and the subject of modeling, the principles on which the mechanisms of public administration in the field of customs regulation and the general approaches (innovative, systemic, competency-based, risk-oriented, integrative, personality oriented), the component structure of the mechanisms of state management in the field of customs regulation (legal framework, functional mechanism, system of subjects of management, socio-political infrastructure), groups of mechanisms of regulation of customs relations and mechanisms of regulation of customs relations on objects of orientation of tools, institutional instruments of customs relations: legal and non-legal instruments, means of purposeful convergence of law (unification, harmonization, standardization, adaptation), measures to increase the level of customs regulations compliance by foreign economic entities through state regulators, criteria and indicators for assessing the effectiveness of state regulation mechanisms in the field of customs regulation, as well as the obtained result: improved mechanisms of public administration in the field of customs regulation (for the national level).

Also, a component-structural analysis of the mechanisms of public administration in the field of customs regulation was carried out, during which it was ascertained that the component composition is presented by: the legal basis; functional mechanism; system of business entities; social and political infrastructure; it is built on the basis of the integration of the above set of approaches.

Key words: public administration, customs regulation, conceptual model, conceptual model of public administration in the field of customs regulation.

Постановка проблеми. У період стрімких реформ, що відбуваються в Україні, державне управління у сфері митного регулювання потребує визначення сутності сучасної митної справи й актуальних тенденцій розвитку механізмів державного управління у сфері митного регулювання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання удосконалення механізмів державного управління, зокрема й у сфері митного регулювання, стали предметом наукових пошуків таких вітчизняних науковців, як: І.Г. Бережнюк, О.П. Борисенко, Л.М. Івашова, Н.А. Липов-

ська, І.В. Несторишен, Д.В. Приймаченко, В.В. Ченцов та ін., а також іноземних дослідників, а саме: I. Babayev, P.A. Cucino, P. Zafeiropoulos, Ch. Seng, M. Sparrow, A. Videnov, D. Widdowson.

Мета статті – обґрунтувати концептуальні основи удосконалення механізмів державного управління у сфері митного регулювання, розробити й описати концептуальну модель державного управління у сфері митного регулювання в Україні.

Виклад основного матеріалу. Проведене нами дослідження і викладені у попередніх наукових працях автора результати можуть слугувати достатньою науковою підставою для розробки й обґрунтування моделі державного управління у сфері митного регулювання. Водночас ми переконані в необхідності вироблення єдиного підходу до дослідження та розробки авторської концептуальної моделі. Ми переконані, що вивчені й описані теоретичні засади державного управління у сфері митного регулювання мають стати методологічним орієнтиром, а концепція – визначити стратегічні та тактичні напрями дослідження.

У словниках визначено, що модель (фр. *modele* – зразок) – це «уявна або матеріально-реалізована система, котра відображає або відтворює об'єкт дослідження (природний чи соціальний) і здатна змінювати його так, що її вивчення дає нову інформацію стосовно цього об'єкта» [1, с. 73]. «Робота з моделями дає нову інформацію про об'єкти, дозволяє досліджувати закономірності, недосяжні для пізнання іншими способами» [2, с. 211] З питань моделювання найбільш ґрунтовними є роботи Євгена Лодатко [3; 4] й Урсули Островської [5]. Учені сходяться на думці, що модель як «засіб пізнання, який ґрунтується на аналогії» [2, с. 211], дає можливість формалізувати процеси або проблеми, що досліджуються, стає основою для уявного моделювання та припущень щодо взаємозв'язків, причин і розвитку тих чи інших подій.

Концептуальний рівень. Для розробки й обґрунтування концепції державного управління у сфері митного регулювання ми спиралися:

- *по-перше*, на розуміння митного регулювання як різновиду державного управління;
- *по-друге*, на розуміння інновацій як концептуальної основи розвитку механізмів державного управління у сфері митного регулювання: прогнозування структурних змін в інноваційному митному середовищі та перехід від стихійних механізмів застосування інноваційних процесів до свідомо керованих;

- *по-третє*, на авторські визначення поняття «*механізми державного управління у сфері митного регулювання*» як сукупності комплексних елементів нормативного (матеріального і процесуального) й інституційного (державного і недержавного) характеру; методи, практичні заходи, засоби, стимули, які базуються на цільовій орієнтації, функціональній діяльності з використанням відповідних їй форм і методів управління, та на основоположні принципи, що забезпечують стабільний правовий режим для зовнішньоторговельної діяльності, а також поняття «*митне регулювання*» як одну з похідних функцій механізму державного управління, що забезпечує реалізацію митної політики держави шляхом застосування основних і актуальних інструментів митного оформлення та митного контролю, стягування митних платежів, регулювання товарообміну й інших засобів;

- *по-четверте*, на наш висновок, що основна особливість митного регулювання, яка визначає й інші риси митно-правових відносин, виявляється в тому, що вони виникають у процесі здійснення державно-управлінської діяльності, а головною відмінною рисою суспільних відносин у галузі митної справи є їх комплексний характер, неоднорідність різних груп і блоків їх відносин.

На наше переконання, *модель державного управління у сфері митного регулювання в Україні має бути заснована на концепції змін*. Самі зміни розглядаються як очікувані й отримані. Важливим є те, що вони здатні гнучко змінювати модель шляхом відбору і впровадження значущих механізмів та інструментів у разі зміни ситуації, а відповідно, і програму дій.

Механізми державного управління

Провідною ідеєю концепції є положення, що модель державного управління у сфері митного регулювання в Україні має базуватися на комплексі підходів: інноваційному, системному, компетентнісному, ризик-орієнтованому, інтегративному, особистісно орієнтованому, які у своїй єдності визначають методологію дослідження та забезпечують відповідне вирішення його завдань і досягнення мети.

Теоретичний рівень концепції державного управління у сфері митного регулювання в Україні визначають розроблена концептуальна модель державного управління у сфері митного регулювання в Україні та вироблені на основі проведеного аналізу з урахуванням предмета нашого дослідження пропозиції щодо подальшого удосконалення механізмів державного управління митною справою на національному рівні, а безпосереднє впровадження запропонованої моделі є саме її **практичним рівнем**.

Отже, перейдемо до обґрунтування складників концептуальної моделі державного управління у сфері митного регулювання в Україні і розпочнемо з мети (цілей).

Мета, передусім, відбиває *соціальну потребу*. На сьогоднішньому етапі соціально-економічного розвитку України йдеться про: спрощення міжнародних перевезень вантажів і туризму; правовий захист суб'єктів ЗЕД; прискорення інтеграційних процесів; захист національної безпеки тощо.

Розрізнятимемо два види цілей: загальні (вони є твердженнями, які в загальних рисах відображають те, на що спрямований процес змін; описані в загальних рисах, але належать до конкретного напрямку впровадження змін; їх роль полягає в тому, щоб у загальних рисах дати короткий огляд змісту змін) і конкретні (вони є твердженнями, які відображають певну модель поведінки учасників змін або модель процесів; пояснюють і доповнюють загальні цілі, роз'яснюють зміст загальних цілей, чим додають їм повного сенсу; наочно ілюструють те, що може бути зроблено внаслідок впровадження змін).

Отже, загальні та конкретні цілі виконують взаємодоповнюючі ролі: загальна мета відображає керівні принципи, які визначають напрямок конкретних цілей, а ті, у свою чергу, є твердженнями, які відображають певний тип поведінки / виконання процесу (у термінології ВМО – технологічну схему), очікуваних після впровадження змін. Можна стверджувати, що конкретні цілі є найбільш корисними і головними з погляду практики, тому що в них чітко викладено, який результат очікується на виході від впровадження змін.

Ми дійшли висновку, що можна перенести кальку з таксономії цілей за Блумом (Bloom: <http://teaching.uncc.edu/sites/teaching.uncc.edu/files/media/files/file/goalsandobjectives/Bloom.pdf>) і встановити *рівень вимог до цілей змін* за рівнями: **ЗНАТИ** → **РОЗУМІТИ** → **ЗАСТОСОВУВАТИ** → **АНАЛІЗУВАТИ** → **СИНТЕЗУВАТИ** → **ОЦІНЮВАТИ**.

Будь-яка концепція виробляється з метою досягнення певних цілей. Ставляться конкретні цілі (Які цілі на певному етапі розвитку країни мають бути досягнуті?), розробляються деталізовані завдання (Які завдання потрібно виконати для досягнення поставлених цілей?), плануються засоби, які можливо використати (Які найкращі засоби для їх досягнення?), оцінюються проміжні контрольні та кінцеві результати (Чи відповідають здобуті результати поставленим цілям?) тощо.

Постановка конкретних цілей базується на трьох критеріях, а саме: *головному* (він повинен містити конкретне дієслово дії, що описує очікувану поведінку / технологічну схему; відбір дієслова дії надає меті видимий і вимірюваний характер); *допоміжному критерію № 1* (він задає умови (дозволи, роз'яснення, обмеження) реалізації поведінки / технологічної схеми (умови відповідають одному або декільком із таких запитань: де, коли, як, за допомогою чого може бути реалізована очікувана поведінка / технологічна схема); *допоміжному критерію № 2* (він визначає умови прийнятності виконання: наперед визначає поріг мінімального

Механізми державного управління

виконання, який допоможе виміряти ступінь досягнення мети, тим самим сприятиме оцінці результатів).

Критерій може бути виражений по-різному в термінах кількості та якості, а саме: у відсотках (40%), в одиницях часу (за 15 хвилин), частиною (7 із 10), у термінах прогресу, наявності, стандартом відповідності, точності та ін.

Метою державного управління у сфері митного регулювання на сучасному етапі ми визнаємо: удосконалення механізмів державного управління в галузі митної справи, які забезпечать умови державно-приватного партнерства для ефективного митного регулювання в Україні.

До найактуальніших *завдань* слід віднести: удосконалення державних інституцій, що мають сприяти спрощенню міжнародної торгівлі; спрощення митних правил (митно-правових норм) і митних процедур шляхом імплементації міжнародних стандартів у галузі митної справи; полегшення розуміння правових актів у галузі митної справи суб'єктами ЗЕД; забезпечення термінологічної єдності правового регулювання митної справи.

Об'єктом моделювання у нашому дослідженні ми визначаємо процес організації державного управління у сфері митного регулювання.

Предметом моделювання є механізми державного управління у сфері митного регулювання в Україні.

Результатом моделювання ми визнаємо удосконалені механізми державного управління у сфері митного регулювання (для національного рівня). Проміжні і кінцеві результати дослідження ми фіксуватимемо за визначеними вище й обраними критеріями.

Ураховуючи думку О.М. Коберника, що потреба в проектуванні (а отже, й у моделюванні як одному з його етапів) виникає, якщо знайдено новий спосіб розв'язання проблеми [6, с. 14–15], та виходячи з окреслених нами вище концептуальних положень, ми продовжуємо розробку моделі державного управління у сфері митного регулювання.

Нами зроблено спробу здійснити компонентно-структурний аналіз механізмів державного управління у сфері митного регулювання, у ході якого було з'ясовано, що 1) компонентний склад представлений: нормативно-правовою основою; функціональним механізмом; системою суб'єктів господарювання; суспільно-політичною інфраструктурою; 2) він будується на основі інтеграції комплексу підходів, а саме: інноваційного, синергетичного, системного, компетентнісного, ризик-орієнтованого, інтегративного, особистісно зорієнтованого. Нами було вивчено також наукові здобутки вчених з обраної теми дослідження, що уособлюють різні підходи та розроблялися для різних цільових груп і з різною метою.

Інноваційний підхід дав нам змогу у дослідженні розглядати інноваційну діяльність як актуальну відповідь на виклики, які глобалізаційні процеси постійно кидають митному середовищу, що також зумовлені «переходом суспільства до інноваційного типу розвитку» (Біла книга), а це потребує від системи державного управління гнучкості та відкритості інноваціям. Зазначений підхід уможливив розробку моделі державного управління у сфері митного регулювання як такої, що розвиває й саморозвивається щодо актуалізації змісту і форм діяльності, принципів і підходів. Інновації стали концептуальною основою розробки зазначеної моделі, а це підтвердило думку про те, що вони виступають сутністю «постіндустріального, інформаційного суспільства, постійні зміни якого проблематизують буття людини» [7, с. 13], продукують інноваційну професійну діяльність [1].

Інновації в професійній діяльності характеризуються новизною, спрямованою на якісне поліпшення процесів і процедур діяльності в галузі митної справи, а отже, й митного регулювання, та відображаються в удосконалених чи нових складниках моделей державного управління (меті, змісті, структурі, формах, методах, засобах, результатах), технологіях, механізмах та інструментах; спрямовуються на якісне розв'язання проблем.

Також з'ясовано, що інноваційна спрямованість змін, які закладаються в основу концепції державного управління на сучасному етапі, теж є багатоаспектною і виявляється в міжнародних і національних стандартах для галузі митної справи, концепціях змін митного середовища, митних технологіях, створенні глобальних, регіональних і національних стратегій і програм розвитку митної справи.

Слід зазначити, що прогнозування зворотних або незворотних структурних змін в інноваційному митному середовищі та перехід від «стихійних механізмів застосування інноваційних процесів до свідомо керованих» [7, с. 14] слід визнати однією з головних проблем інноваційної спрямованості змін, зокрема інституційних, і сучасних митних технологій.

Ми впевнені, що аналіз та опис предмета вивчення з позицій *системного підходу* має також наукову цінність для нашого дослідження. Не викликає жодного сумніву, що глобалізаційні процеси вносять суттєві корективи в питання розвитку механізмів державного управління, зокрема й у сфері митного регулювання. Враховуючи зазначене, ми прагнемо дотримуватися стратегічних орієнтирів, усвідомлюючи необхідність закладення основи для розвитку механізмів державного управління у сфері митного регулювання. Отже, розбудова з позицій системного підходу моделі державного управління у сфері митного регулювання дасть змогу вивчити предмет дослідження як органічну систему, як ціле, що розвивається.

Синергетичний підхід забезпечує взаємодію систем різної природи, створює умови для появи нових якостей у цілому, коли ці якості складаються з єдності об'єктів, що взаємодіють, але жоден з об'єктів окремо зазначеними новими якостями не володіє.

Зазначений підхід гарантує міждисциплінарність у впровадженні стандартів на основі співпраці різних фахівців, створює платформу для обміну інформацією (імплементация принципу відкритості), узгодженості взаємодії елементів моделі або системи (імплементация принципу когерентності систем). Таким чином, зазначена єдність «створює цілісність, яка перебуває в динамічній рівновазі» [1, с. 811].

Запорукою вдосконалення механізмів державного управління у сфері митного регулювання в Україні та імплементации міжнародних стандартів у галузі митної справи ми розглядаємо застосування *особистісно орієнтованого підходу*, актуальність якого визначається врахуванням актуальних і перспективних потреб особистості співробітника митної служби. Саме цей підхід уможливорює реалізацію сучасних змін у митному середовищі, побудованому на загальнолюдських цінностях (чесності, професіоналізмі тощо) і цілях особистісного розвитку співробітника (з його мотивами, потребами, пріоритетами щодо професійної реалізації, з його баченням цілей і технологій їх реалізації), що, у свою чергу, надає додаткових можливостей як для удосконалення компетентностей фахівців митної служби, так і для вивчення предмета дослідження та його розвитку.

Вищезазначене стає додатковим аргументом для застосування *компетентнісного підходу*. Також ми зважаємо на те, що в епоху глобалізації акцентується на необхідності і доцільності компетентнісного погляду на управління організаціями. Саме тому компетентнісний підхід покладено в основу розробки та реалізації професійних стандартів для митної професії, які міжнародні організації (зокрема ВМО, ЄС) розглядають як уніфіковані інструменти інституційного розвитку митних адміністрацій. Таким чином, ми визнаємо за доцільне використання компетентнісного підходу для розвитку механізмів державного управління у сфері митного регулювання. З цієї метою ми врахували рекомендації українських науковців (О. Овчарук, О. Павленко, О. Пометун, О. Савченко та ін.), котрі розробляли теоретичні та прикладні питання запровадження компетентнісного підходу в Україні [8; 2]; та висновок, що компетентності є індикаторами, які дозволяють визначити готовність людини до професійної діяльності й подальшого особистісного розвитку [8].

Механізми державного управління

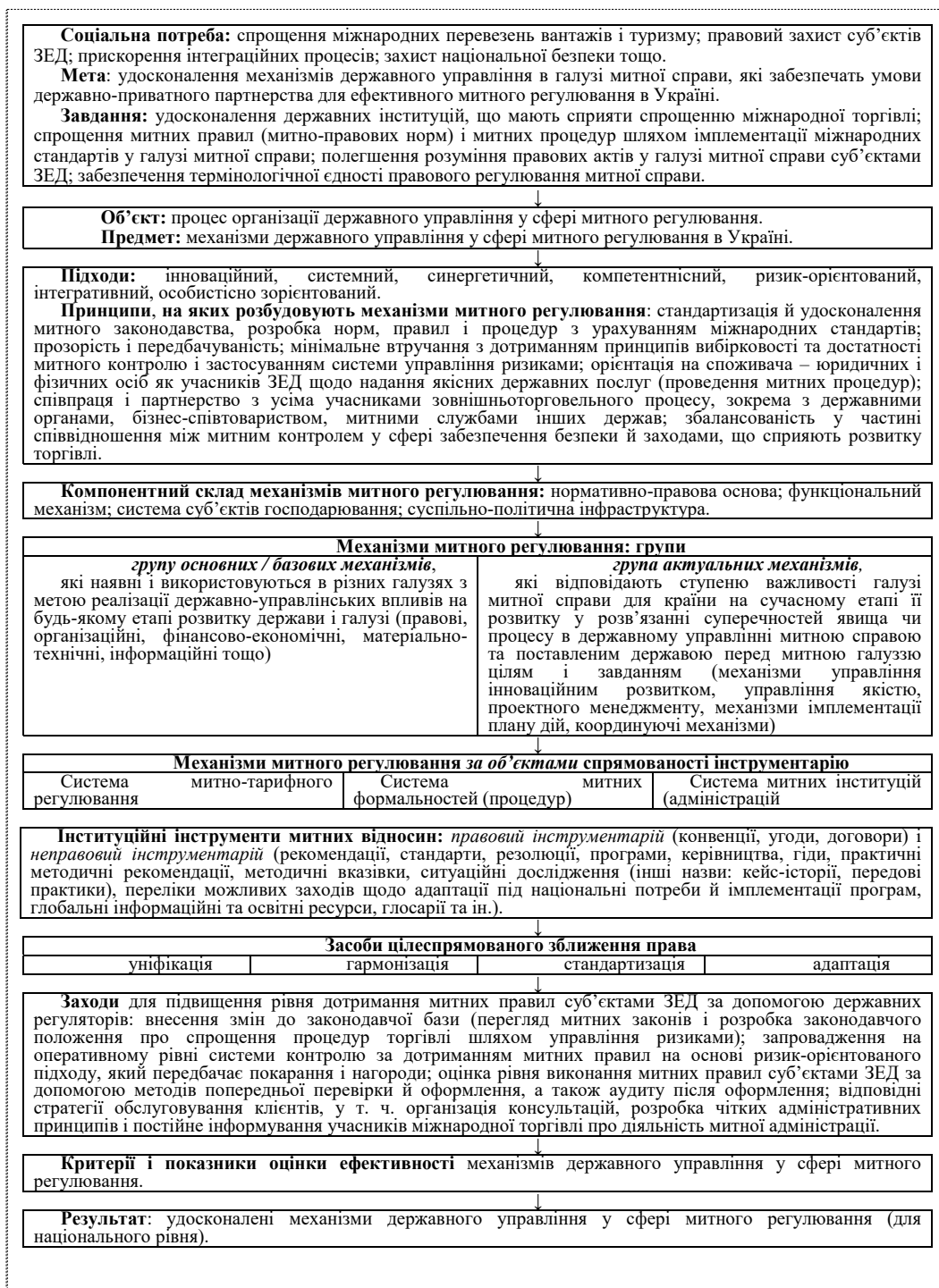


Рис. 1. Концептуальна модель митного регулювання в Україні з урахуванням концепції змін

З метою обґрунтування використання *інтегративного підходу* в нашому дослідженні зазначимо, що цей підхід дає змогу об'єднати знання різних фахівців у галузі митної справи в рамках різних програм і проектів інституційного розвитку митних служб з метою інтеграції знань для адаптації та впровадження міжнародних інструментів у галузі митної справи. Інтегративний підхід реалізується, як було вже нами зазначено, під час реалізації проектів і програм модернізації (міжнародних / регіональних / національних тощо), коли цілісність знань і вмій, а ширше – компетенцій, формується завдяки інтеграції компетенцій фахівців різних галузей, застосуванні методів і форм діяльності, контролю тощо під час реалізації того чи іншого визначеного проекту чи програми інституційного розвитку. Результатом інтегративного підходу можуть бути як цілісності компетентностей фахівців, так і рівень інституційних спроможностей митних адміністрацій. Саме зазначена сутність інтегрованого підходу визначила послуговування ним у нашому дослідженні.

Ризик-орієнтований підхід уможливує імплементацію сучасних механізмів та інструментів управління митною справою на різних рівнях: глобальному (міжнародному), регіональному, національному; спрощує супротив викликам глобалізаційних процесів та уможливує полегшення міжнародної торгівлі на основі уніфікації та стандартизації митних процесів і процедур, гармонізації законодавства, адаптації глобальних інструментів під національні потреби.

Вищенаведені положення дають змогу скласти цілісне уявлення щодо проблеми, яка досліджується, і представити концептуальну модель державного управління у сфері митного регулювання (рис. 1).

Отже, *модель митного регулювання в Україні відбиває*: соціальну потребу, мету, завдання, об'єкт і предмет моделювання, принципи, на яких розбудовують механізми державного управління у сфері митного регулювання, та загальні підходи (інноваційний, системний, компетентнісний, ризик-орієнтований, інтегративний, особистісно зорієнтований), компонентний склад механізмів державного управління у сфері митного регулювання (нормативно-правова основа; функціональний механізм; система суб'єктів господарювання; суспільно-політична інфраструктура), групи механізмів регулювання митних відносин і механізми регулювання митних відносин за об'єктами спрямованості інструментарію, інституційні інструменти митних відносин: правовий і неправовий інструментарій, засоби цілеспрямованого зближення права (уніфікація, гармонізація, стандартизація, адаптація), заходи для підвищення рівня дотримання митних правил суб'єктами ЗЕД за допомогою державних регуляторів, критерії і показники оцінки ефективності механізмів державного управління у сфері митного регулювання, а також здобутий результат – удосконалені механізми державного управління у сфері митного регулювання (для національного рівня).

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. На основі проведеного дослідження ми стверджуємо, що запропоновану модель митного регулювання в Україні можна розглядати як актуальну концептуальну модель державного управління у сфері митного регулювання в Україні. Доведено, що базування моделі на концепції змін і комплексі підходів (інноваційного, системного, компетентнісного, ризик-орієнтованого, інтегративного, особистісно зорієнтованого) забезпечує відповідне вирішення завдань і досягнення мети щодо удосконалення державного управління у сфері митного регулювання. Таким чином, перед українською наукою постають завдання щодо подальшого вдосконалення і впровадження актуальних моделей, розробки нових механізмів та інструментів, форм і засобів державного управління у сфері митного регулювання.

Список використаних джерел:

1. Енциклопедія освіти / Акад. пед. наук України; гол. ред. В.Г. Кремень. К.: Юрінком Інтер, 2008. 1040 с.
2. Павленко О.О. Формування комунікативної компетенції фахівців митної служби в системі неперервної професійної освіти: дис. ... док. пед. наук: 13.00.04 / Дніпропетровський національний ун-т ім. Олеся Гончара. Дніпропетровськ, 2010. 541 с.
3. Лодатко Є.О. Моделювання в педагогіці: точки відліку. Вісник Черкаського університету. Серія: Педагогічні науки. Вип. 181. Ч. 2. Черкаси: ЧНУ ім. Богдана Хмельницького, 2010. С. 3–8.
4. Лодатко Є.О. Моделювання освітніх систем в сфері ціннісної орієнтації соціокультурного простору. Вісник Черкаського університету. Серія: Педагогічні науки. Вип. 112. Ч. 2. Черкаси: ЧНУ ім. Богдана Хмельницького, 2007. С. 23–40.
5. Ostrowska U. Doświadczenia z wartości edukacyjnych w szkole wyższej. Bydgoszcz: Wydawnictwo Uczelniane Akademii Techniczno-Rolniczej im. Jana i Jędrzeja Śniadeckich w Bydgoszczy, 1998. P. 335.
6. Коберник О.М. Проектна технологія: можливості застосування в освіті. Педагогіка вищої та середньої школи: зб. наук. праць. Кривий Ріг: КП ДВНЗ КНУ, 2012. Вип. 36. С. 11–18.
7. Біла книга національної освіти України. Проект / гол. ред. В.Г. Кремень. Київ: Академія педагогічних наук України, 2009. 185 с.
8. Компетентнісний підхід у сучасній освіті: світовий досвід та українські перспективи: Бібліотека з освітньої політики / під заг. ред. О.В. Овчарук. К.: «К.І.С.», 2004. 112 с.

References:

1. Kremen V.H. (2008). *Entsyklopediya osvity* [Encyclopedia of Education]. Yurinkom Inter. Kyiv. 1040 p.
2. Pavlenko O.O. (2010). Formation of the communicative competence of customs service specialists in the system of continuous vocational training. Dr. hab. Thesis, Pedagogy, Oles Gonchar Dnipropetrovsk National University. Dnipropetrovsk, 541 p.
3. Lodatko Ye. O. (2010). Design in pedagogy: reference points. *Visnyk Cherkaskoho universytetu. Seriya: Pedagogichni nauky*. Vol. 181, part 2. P. 3–8.
4. Lodatko Ye.O. (2007). Design of educational systems in the field of value orientation of the socio-cultural space. *Visnyk Cherkaskoho universytetu. Seriya: Pedagogichni nauky*. Vol. 112, part 2. P. 23–40.
5. Ostrowska U. Doświadczenia z wartości edukacyjnych w szkole wyższej. Bydgoszcz: Wydawnictwo Uczelniane Akademii Techniczno-Rolniczej im. Jana i Jędrzeja Śniadeckich w Bydgoszczy, 1998. P. 335.
6. Kobernyk, O.M. (2012). Design technology: the possibilities of application in education. *Pedahohika vyshchoyi ta serednoyi shkoly*. Vol. 36. P. 11–18.
7. Kremen V.H. (2009). *Bila knyha natsionalnoyi osvity Ukrayiny. Proekt*. [White Book of National Education of Ukraine. Project], Kyiv, Akademiya pedahohichnykh nauk Ukrayiny. 185 p.
8. Ovcharuk O.V. (2004). *Kompetentnisnyy pidkhid us uchasniy osviti: svitovyy dosvid ta ukrayinski perspektyvy*: Biblioteka z osvitnoyi polityky [Competency Approach in Modern Education: World Experience and Ukrainian Perspectives: Library for Educational Policy], Kyiv, "K.I.S." 112 p.