

Г. В. Бобрижна,
аспірант, Академія митної служби України
І. О. Драган,
д. держ. упр., с. н. с., Академія муніципального управління

МОДЕРНІЗАЦІЯ МИТНОЇ ПОЛІТИКИ ЯК УМОВА ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ

G. Bobryzhna,
postgraduate student, Ukrainian Academy of Customs
I. Dragan,
Doctor of Public Administration, Academy of Municipal Management

MODERNIZATION OF THE CUSTOMS POLICY AS A CONDITION OF ECONOMIC SECURITY OF THE STATE

У статті запропоновано методичні підходи щодо використання в Україні позитивного досвіду модернізації державної митної політики в США, Великобританії, Перу, а саме: залучення представників бізнес-середовища; організаційно-правове забезпечення гнучкості дій, оптимізації структури, впровадження менеджменту бізнес-процесів, зміна організаційної культури, трансформація критерію оцінки діяльності на основі ступеню дотримання законів, підвищення ефективності контролю на основі інформаційного забезпечення та фінансової автономії.

The analysis of foreign experience implementing state customs policy (USA, UK, Peru), which revealed the main approaches to develop models and technology management processes within the customs modernization of the state customs policy based on re-engineering and interaction with the business environment. The basic directions of the respective modernization programs in the area of customs policy include: deregulation (abolition of exclusive monopoly rights to implement FEA to promote the business community more efficient provision of administrative services to the customs authorities); organizational and legal support (legislative amendments to provide greater flexibility Action customs; optimization of the structure of the customs authorities in order to reduce the number of management levels, the introduction of management of modern business management processes based on business areas and criteria for evaluation of their activities, participation businesses in the development of management decisions, change the organizational culture of the customs service, increase efficiency of control based on integrated information system, attracting businesses and the public to combat smuggling); ensure the financial and economic autonomy (by contributions from taxes on operational needs to improve its own activities).

Ключові слова: міжнародна практика, митна політика, модернізація, контроль, організаційно-правове забезпечення.

Key words: international practices, customs policy, upgrading, monitoring, organizational and legal support.

ВСТУП

Велике значення для вдосконалення механізмів реалізації державної митної політики має вивчення, критичне осмислення і застосування зарубіжного досвіду. Мова йде не про копіювання, а про глибокий аналіз реальної практики стосовно конкретних соціально-економічних умов, загальноприйнятій

міжнародної практики реалізації митної політики. Ефективні моделі та технології управління митними процесами у світовій практиці необхідно ретельно відстежувати і, якщо вони відповідають вітчизняним реаліям і стратегічним цілям, то активно і послідовно впроваджувати. Розглянемо найбільш цікавий зарубіжний досвід удосконалення митної політики.

Теоретичні та практичні аспекти проблеми реалізації митної політики розглянуто в працях І. Бережнюка, І. Бондаренка, Г. Воронцової, Є. Гармаша, Л. Івашової, В. Ковальова, Т. Крушельницької, П. Пашка, Ю. Петруні, С. Терещенка, В. Ченцова та ін. Разом з тим, наукові розробки з проблеми дослідження, з урахуванням наявного теоретичного доробку та накопиченого практичного досвіду потребують поглиблення у контексті зарубіжного досвіду модернізації державної митної політики.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Здійснити аналіз зарубіжного досвіду модернізації державної митної політики.

РЕЗУЛЬТАТИ

До структури митної служби США входять центральні та регіональні ланки, центральна управлінська ланка — штаб-квартира — включає служби: генерального юрисконсульта; міжнародних відносин; інспекції і контролю; комерційних операцій; генерального контролера; службових розслідувань [4].

Головним напрямом вдосконалення митної служби США у відповідності з цими документами є надання їй функцій системи обслуговування клієнтів.

Зміст програми модернізації митної служби складають: постановка головних завдань для митної служби, визначених законодавством США, а також визначення системи цілей, на досягнення яких орієнтується митна служба протягом наступних п'яти років; методи досягнення митною службою сформульованих цілей і завдань; проекти та заходи (види діяльності), що забезпечують практичну реалізацію модернізації митної служби.

Інтерес для української громадськості представляє структурні елементи програми розвитку митної служби США, яка включає: 1) мета і завдання програми, 2) методи (стратегії) здійснення цілей, 3) матеріальні та фінансові ресурси.

Метою програми є забезпечення тісної співпраці митної служби з торговим співтовариством на основі науково обґрунтованих програм гармонізації та ефективного втілення в життя торгового законодавства, обміну інформацією, розробки і реалізації цільових правоохоронних операцій, автоматизації контролю та спрощення переміщення товарів у пасажирів.

Стратегії відображають конкретні заходи з удосконалення торгового та митного законодавства на основі аналізу та систематизації торгових законів і визначення торговельних пріоритетів США. Для вироблення ефективних стратегій необхідно встановлення взаємодії з торговим співтовариством у сфері обміну інформацією, а також розвиток автоматизованих систем контролю, що забезпечують високу надійність виявлення порушень торгового законодавства, ознайомлення імпортерів з вимогами торгових законів, реалізація програм взаємодії з правоохоронними органами по боротьбі з порушеннями торгового законодавства як всередині країни, так і на міжнародному рівні.

Важливим обмеженням при розробці програми є лімітовані матеріальні та фінансові ресурси.

Реалізація напрямів програми повинна забезпечити найбільш повну відповідність ввезення товарів торговельним законам США і швидкість обслуговування митницею [1].

Дещо по-іншому виглядає зміст програм з вирішення окремих найбільш значущих проблем митної служби. Так, програма боротьби з контрабандою наркотиків має головною метою вилучати наркотики, що провозяться в країну і активно перешкоджати діяльності організацій, які займаються їх контрабандою.

Стратегії ефективного вирішення цілей цієї програми більш конкретні і включають наступні елементи: тісну ув'язку та узгодження дій митної служби з державною політикою щодо скорочення попиту та пропозиції наркотичних речовин; об'єднання зусиль усіх прикордонних служб з метою створення уніфікованої перепони контрабанді наркотиків; розгортання "сил швидкого реагування" для моментального приведення в дію авіації і флоту на підставі оперативної інформації про контрабанду для її перехоплення; вдосконалення процесів збору інформації, що дає право на судові переслідування структур, що займаються контрабандою наркотиків; модернізація електронних інформаційних систем швидкого виявлення небезпечних вантажів, транспортних засобів і громадян; вдосконалення методів і технологій огляду, включаючи впровадження стаціонарних та пересувних систем виявлення, що забезпечують повне сканування контейнерів і вантажів.

Реалізація намічених стратегій повинна забезпечити збільшення обсягів конфіскованих контрабандних наркотиків, прискорення проведення розслідувань, посилення тиску митниці на організацію, що займається контрабандою, і припинення їх діяльності.

По-іншому виглядає зміст програми запобігання легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом. Глобальною метою цієї програми є припинення діяльності організацій, які займаються відмиванням грошей, отриманих контрабандою, махінаціями в торговельній сфері і порушенням експортного законодавства. Набір заходів включає в себе: розширення масштабів проведення правоохоронних операцій та цільових розслідувань за фактами відмивання грошей, підкріпленням розвідувальною інформацією; реалізація загальнонаціональної програми з контролю за пересуванням матеріальних активів з метою виявлення та арешту незаконно набутого майна; збір інформації та обмін нею з закордонними правоохоронними органами для виявлення переміщення незаконно нажитих грошей і замішаних в цьому організацій та осіб; вдосконалення законодавчої основи для розширення прав митної служби по боротьбі з відмиванням грошей.

Свою специфіку мають інші програми у сфері модернізації митної служби, такі як "Удосконалення контролю за експортом", "Удосконалення процесів інформування", "Удосконалення управління митною службою".

Головні досягнення в ході реалізації заходів з модернізації митної служби США на шляху програмно-цільового управління можна узагальнити таким чином:

- внесення змін до законодавства, що забезпечило більшу гнучкість дій митниці;
- зміна структури митної служби, наслідком чого стало скорочення кількості керівних рівнів;
- здійснення на практиці процесу впровадження в митну службу засобів управління сучасним бізнесом, таких як менеджмент процесів основних сфер бізнесу та критеріїв оцінки їх діяльності;
- переглянуті взаємовідносини митниці з діловим співтовариством (від нав'язування своїх рішень митниця перейшла до залучення ділових кіл до процесу розробки цих рішень). Для цього створені групи консультантів з промислових кіл, які допомагають розробці законопроектів, налагоджено співпрацю з авіакомпаніями, морськими перевізниками, імпортерами та експортерами в цілях запобігання нелегального ввозу в США наркотиків;
- переглянута філософія, яка визначає культуру митної служби; скориговані критерії оцінки ефективності її діяльності. На противагу концепції оцінки діяльності за кількістю та серйозності виявлених порушень та розмірів штрафів критерієм оцінки стала ступінь дотримання законів.

Становить особливий інтерес процес модернізації митної та акцизної служби у Великобританії.

В якості основного підходу до здійснення реформування та модернізації був обраний реінжиніринг комерційних процесів. Основне завдання — впровадження в діяльність митної та акцизної служби фінансового менеджменту, менеджменту оперативної діяльності, менеджменту реформ.

Були створені чотири дослідницькі групи, кожна з яких проводила діагностику за одним з напрямів діяльності департаменту, що відображають обов'язки митної та акцизної служби, а саме: менеджмент і збір ПДВ та акцизних зборів; збір митних платежів і податків згідно спільної сільськогосподарської політики ЄС; боротьба з контрабандою наркотиків, контроль товарів, експертно-імпортних обмежень і заборон; збір і обробка торгової статистики [2].

Крім того, були проведені дослідження внутрішніх процесів, таких як функції персоналу, його навчання; системи фінансування; бухгалтерія; експлуатація об'єктів інфраструктури; організаційна структура департаменту; планування і контроль, ступінь їх орієнтації на підтримку основних функцій департаменту; оперативно-розшукові заходи; розслідування; юридичні послуги; вироблення політики.

Результатом проведених досліджень та реалізації заходів стало: скорочення на 17% посад і числа митних працівників; перерозподіл і об'єднання обов'язків в департаменті; розмежування функцій оперативної діяльності і вироблення політики; реорганізація оперативних підрозділів у зв'язку з скороченням числа регіонів з 21 до 14 [3].

Слід зазначити, що метод реінжинірингу, обраний керівництвом митної та акцизної служби Великобританії для реформування та модернізації, сут-

тєво відрізняється від підходу, прийнятого в США. Для нього характерний відмови від функціонального підходу до вирішення завдання модернізації і перехід на процесний підхід, що включає в себе аналіз і перебудову бізнес-процесів, що протікають в митній службі.

Реінжиніринг бізнес-процесів як метод увібрав у себе все краще з інструментарію, технічних і організаційних прийомів, які зарекомендували себе на практиці, а також включає ряд розроблених технологій, властивих тільки йому.

Використання митної та акцизної службою Великобританії цього методу для вирішення задач самореформування та модернізації говорить про його досить глибокої методичної та технологічної опрацювання.

Про ефективність реінжинірингу бізнес-процесів митної та акцизної служби Великобританії можна судити по досягнутим результатам: за скороченням чисельності митних регіонів у два рази; за скороченням чисельності персоналу (на 17%), в той час як зростання обсягу зовнішньої торгівлі збільшилось майже в два рази.

Для України становить інтерес досвід удосконалення механізмів реалізації державної митної політики в країнах, що розвиваються. Розглянемо напрями модернізації та реформування митної служби Перу.

На початку 1990-х років митна служба Перу представляла собою бюрократизовану, корумповану організацію, що має погано підготовлений в професійному відношенні персонал з низькою зарплатою. Велика кількість суперечливих нормативних документів, відсутність систематичності, упередженість офіційних осіб при застосуванні митних правил і процедур — все це робило митну службу неефективною. Високі митні тарифи (від 10 до 84%), численні нетарифні бар'єри, відсутність необхідної інфраструктури не забезпечували розвиток зовнішньої торгівлі.

Основна мета модернізації — зробити митницю ефективною структурою з адміністрування платежів та сприяння міжнародній торгівлі. Виданий у 1991 р. декрет про реорганізацію митної служби передбачав: організаційне і функціональне реструктурування митної служби; перегляд кадрової політики; професійну підготовку митних чиновників; систематизацію діяльності митниці та процедур; спрощення адміністрування і чіткий розподіл функцій; забезпечення адміністративної, економічної, фінансової та технічної незалежності служби за рахунок тривідсоткового внеску всіх митниць на оперативні потреби.

Проведенню модернізації митної служби Перу були надані сприяння і допомога з боку Міжамериканського Банку Розвитку, Програми Розвитку ООН та Організації Американських Держав. Були укладені угоди про технічну допомогу в області організації, адміністрування, митних правил, автоматизації процедур та підготовки персоналу.

У митному законодавстві були закріплені принципи неупередженості та чесності при застосуванні адміністративних процедур в галузі зовнішньої

торгівлі. Впровадження вільного товарного потоку дозволило залучити приватний сектор до участі в наданні митницею більш ефективних послуг. У законодавчому порядку закріплені спрощення та впорядкування оперативних процедур, незалежне декларування вартості товарів, передача приватним компаніям низки функцій, традиційно виконуваних митницею.

За п'ять років реформування і модернізації фактично заново створена митна інфраструктура. Розроблена законодавча база, нові технології, впровадження автоматизованих інформаційних систем, спрощення організаційної структури та зміни в кадровій політиці дозволили досягти основної мети модернізації. За п'ять років обсяг торгівлі збільшився в 1,8 рази, а митних платежів — у 4,5 рази. Оформлення товарів здійснюється в день їх надходження. Разом з тим мета — надання якісних послуг — залишається фундаментальною для митної служби Перу.

Модернізація інфраструктури тривала весь п'ятирічний період і потребувала значних капіталовкладень: більше 16,5 млрд доларів США. На ці кошти вдалося суттєво оновити матеріально-технічну базу митної служби.

У результаті реформування та модернізації митна служба Перу отримала економічну і фінансову незалежність за рахунок тривідсотковий відрахувань від зборів на вдосконалення власної діяльності, можливість підписувати контракти і визначати політику заробітної плати своїм службовцям.

Все це забезпечило престиж митниці в державі, суспільстві, діловому світі. При цьому, та обставина, що деякі з функцій, що є, як правило, прерогативою митниці, були передані приватним компаніям явище тимчасове. Контроль за їх діяльністю здійснюється митницею.

Проведений в рамках модернізації комплекс законодавчо-правових (найвищий пріоритет і першочерговість), організаційно-структурних, соціальних, техніко-технологічних заходів, організація комунікацій інформаційного забезпечення на рівні сучасних вимог забезпечили перетворення в недавньому минулому відсталой, обтяжливою для країни митниці в повноцінний соціальний інститут держави, що вносить значний вклад у соціально-економічний розвиток Перу.

Завдяки успіхам, досягнутим в результаті реформування та модернізації, митна служба Перу обрана координуючим центром, який організовує та проводить міжнародні семінари з контролю, номенклатурі, оцінці і автоматизації митниць за участю не тільки країн регіону, але й інших адміністрацій.

ВИСНОВКИ

Здійснено аналіз зарубіжного досвіду реалізації державної митної політики (США, Великобританії, Перу), який дав змогу виявити основні підходи до формування моделей та технологій управління митними процесами в рамках модернізації державної митної політики на основі реінжинірингу та взаємодії із бізнес-середовищем. Виявлено основні на-

прями відповідних модернізаційних програм у сфері митної політики, що передбачають:

— по-перше, дерегулювання (скасування екслюзивних і монопольних прав щодо здійснення ЗЕД з метою сприяння представниками бізнес-середовища підвищенню ефективності надання адміністративних послуг митними органами);

— по-друге, організаційно-правове забезпечення (зміни до законодавства щодо забезпечення більшої гнучкості дій митниці; оптимізація структури системи митних органів задля скорочення кількості рівнів управління; впровадження засобів управління сучасним бізнесом на основі менеджменту процесів основних сфер бізнесу та критеріїв оцінки їх діяльності; участь представників бізнесу при виробленні управлінських рішень; зміна організаційної культури митної служби; підвищення ефективності контролю на основі інтегрованої системи інформаційного забезпечення, залучення бізнес-структур та громадськості до боротьби з контрабандою);

— по-третє, забезпечення фінансово-економічної автономії (за рахунок відрахувань від зборів на оперативні потреби з удосконалення власної діяльності).

Література:

1. Боротничек С.М. Таможенное регулирование в США / С.М. Боротничек // Закон. — 2005. — № 7. — С. 80—83.
2. Каширин В.В. Мировая экономика: основы внешнеэкономической деятельности: монография / В.В. Каширин. — М.: Изд. Центр МАТИ, 2009, С. 56.
3. Ковальова О. О. Стратегії євроінтеграції: як реалізувати європейський вибір України / О. О. Ковальова / Інститут політичних і етнонаціональних досліджень НАН України. — К., 2006. — С. 27.
4. Макогон Ю.В. Украина и Европейский Союз: проблемы и перспективы сотрудничества / Ю.В. Макогон // Проблемы развития внешнеэкономических связей и привлечения иностранных инвестиций: региональный аспект: сб. науч. тр. — Донецк: ДонНУ, 2010. — С. 475—479.

References:

1. Borotnichek, S.M. (2005), "Customs regulation in the US ", *Zakon*, vol. 7, pp. 80—83.
2. Kashirin, V.V. (2009), *Mirovaya jekonomika: osnovy vneshnejekonomicheskoy dejatel'nosti* [The world economy: the basics of foreign economic activity], *Izd. Centr MATI, Moscow, Russian Federation*.
3. Koval'ova, O. O. (2006), "Strategy European integration: how to implement Ukraine's European choice", *Instytut politychnykh i etnonatsional'nykh doslidzhen' NAN Ukrainy*, pp. 27.
4. Makogon, Ju.V. (2010), "Ukraine and the European Union: Challenges and Prospects for Cooperation", *Problemy razvitija vneshnejekonomicheskikh svjazej i privlechenija inostrannyh investicij: regional'nyj aspekt*, pp. 475—479.

Стаття надійшла до редакції 21.10.2014 р.