

Олена Макарова

аспірант ОРІДУ НАДУ при Президентіві України

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ МИТНОЮ СПРАВОЮ: ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТЬ

Євроінтеграційні прагнення України і вимоги щодо реформування митної служби та приведення її до міжнародних стандартів викликають необхідність змінювати підходи до державного управління митною справою. При цьому наукові підходи до визначення механізмів державного управління митною справою необхідно переглянути з урахуванням міжнародного досвіду та актуальних вимог сьогодення, адже теоретичне підґрунтя для подальших наукових досліджень дасть змогу об'єктивно сформулювати нові підходи до реформування механізмів державного управління у сфері митної політики.

Ключові слова: митна справа; державне управління; механізми державного управління.

Olena Makarova

PhD student of the ORIPA NAPA under the President of Ukraine

MECHANISMS OF CUSTOMS AFFAIRS' PUBLIC ADMINISTRATION: APPROACHES TO DEFINITIONS

Ukraine's European integration aspirations and requirements to reform the customs service and bring it to international standards define a change in approaches to public administration of customs affairs. At the same time, scientific approaches to defining the mechanisms of public administration of customs affairs should be reconsidered taking into account international experience and current requirements, as the theoretical basis for further research will objectively formulate new approaches to reforming public administration mechanisms in the field of customs policy. Traditionally, the activities of customs authorities are focused primarily on the revenues of duties and taxes of goods moving across the customs border. In Ukraine, the main component of evaluation of the efficiency of customs and the quality of their management is the fiscal component that dominates over other activities. Many countries around the world, including Europe, acted in similar conditions – the formation of a significant part of state budget revenues through customs duties. Subsequently, the role of customs authorities gave them the status of an important participant in the system of legality and security of trade, control of movement of goods and supply chains, trade facilitation and facilitation for reliable traders, innovatively developed structure in the system of public authorities. In this case it is very important to detect those mechanisms of customs affairs' public administration that will be able to make customs policy of the state more efficient.

Key words: customs affairs; public administration; mechanisms of public administration.

Постановка проблеми

Процеси державного управління митною справою в практичній діяльності забезпечуються відповідними механізмами. В свою чергу, механізми державного управління мають динамічний характер, що зумовлено зміною мети, цілей та завдань управлінських процесів. Дослідження категорій «державне управління», «механізми державного управління» в сфері здійснення митної справи дозволить нам визначити ці механізми як систему складових, які у взаємодії між собою впливають на об'єкт управління, тобто на митну справу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Загальні тенденції та проблеми в сучасному державному управлінні досліджували вітчизняні вчені Б. Бакуменко, П. Надолішній, Г. Атаманчук, Д. Безносенко, О. Коротич, Н. Нижник, Л. Приходченко. Дослідженням актуальних концепцій державного управління митною справою займалися вчені І. Квеліашвілі та Т. Тоцька. Зокрема, І. Квеліашвілі займалась науковими розробками в сфері реформування державного управління митною справою. Організаційно-правові механізми державного управління митною справою вивчав вітчизняний науковець В. Ченцов. Проте, стрімкі зміни

завдань та умов функціонування митних органів, нові виклики, які постають перед митними адміністраціями всього світу в умовах карантинних обмежень потребують переосмислення надання визначення поняття «механізми державного управління» з метою оперативного реагування та ефективного розбудови державно-управлінських процесів в сфері здійснення митної справи.

Мета

Метою даного дослідження є понятійно-термінологічний аналіз категорії «механізми державного управління» в митній справі з позиції системного підходу.

Виклад основного матеріалу

Традиційно діяльність митних органів орієнтована насамперед на справляння мита та податків з товарів, що переміщуються через митний кордон. В Україні тривалий час саме фіскальний складник домінує в діяльності й оцінці ефективності роботи митниць і якості їх управління. Безумовно, митні податки є вагомим джерелом доходу державного бюджету та економіки країни. Багато країн світу, у тому числі Європи, діяли

© Макарова О. О., 2021.

в аналогічних умовах – формування значної частини доходів бюджету держави за рахунок сплати митних платежів. Згодом роль митних органів надала їм статусу важливого учасника системи забезпечення законності й безпеки торгівлі, контролю переміщення товарів і ланцюгів поставок, спрощення та сприяння торгівлі для надійних трейдерів, інноваційно розвинутої структури в системі органів державної влади. Уряд країн світу усвідомлює важливість спрощення торгівлі та її впливу на реформи й модернізацію митної справи з метою підвищення економічної спроможності та добробуту населення. Прогрес у сфері митних реформ, який досягнуто країнами G20, указує на існування потенційних сфер для їх подальшого вдосконалення та визнання позитивного досвіду країн, які досягли певних зрушень [1].

В той же час, для визначення основних напрямків вдосконалення діяльності митних органів, необхідно чітко визначити що являють собою механізми державного управління митною справою, в чому їх сутність та чим вони відрізняються від механізмів державного управління в інших сферах.

Вчені зазначають, що без розкриття категорії «механізми державного управління» неможливо вирішити проблему підвищення його ефективності, адже ефективність системи державного управління залежить від наявності ефективних функційних механізмів, що дозволяють забезпечити скоординоване, цілеспрямоване та дієве керівництво суспільними процесами держави; належний організаційно-управлінський вплив на суспільний розвиток держави; реалізацію цілей та завдань державного управління – як загальних, так і персоніфікованих, які слід вирішувати в конкретних сферах суспільного життя. Виходячи з вищесказаного, актуальним постає питання визначення змісту механізмів державного управління та їх класифікації [2].

Державне управління як соціальне явище виникло і розвивалось разом із індустріальним суспільством. Оскільки, на думку П. Надолішнього, це явище залежить від розвитку ринкової економіки, то воно потребує належного регулювання з боку держави [3, с. 11]. Роль державного управління значно зростає із розвитком відкритого інформаційного суспільства.

Природу державного управління визначає його особлива соціальна функція. Ця функція спрямована на впорядкування процесів суспільного розвитку в загальних інтересах і регулюється шляхом узгодження різноманітних вимог, потреб і форм діяльності. При цьому державний апарат виступає дійовим механізмом втілення публічної влади і забезпечує здійснення державної політики через систему адміністративних установ. Необхідність державного управління обумовлена потребою забезпечити додержання законів і реалізацію політики держави, яка має бути спрямована на ефективне використання природних, трудових, матеріальних, інформаційних, ін. ресурсів; на справедливий перерозподіл основних соціальних благ; на підтримку громадського порядку; на гарантування безпеки людини, суспільства, країни; на забезпечення потреб громадян у відповідних послугах, ін. Тобто існує об'єктивна сукупність суспільних функцій, реалізувати які не в змозі ніхто, крім держави [3, с. 11–12]. Таким чином, державне управління можна віднести до соціального явища.

Отже, за П. Надолішнім, державне управління – це форма і основний різновид соціального управління і вужче – публічного управління, соціально-політична функція держави, зумовлена об'єктивними потребами забезпечення цілісності суспільства, його функціонування і поступального розвитку держави. Якщо говорити про владний характер державного управління, то за визначенням Г. Атаманчука, державне управління – це практичний, організуючий і регулюючий вплив держави на суспільну і приватну життєдіяльність людей з метою її впорядкування, збереження або перетворення, що спирається на її владну силу. Тобто в цьому випадку мова йде про управління як вид або форму діяльності держави [3, с. 12].

Таким чином, узагальнено можна дати визначення державному управлінню як вплив органів державної влади на всі суспільні відносини з метою задоволення суспільних потреб. Як зазначає П. Надолішний, державне управління є матеріалізованим виявленням державної влади, практичною реалізацією визначених нею цілей і завдань. Відповідно до принципу розподілу влади держава здійснює цей вплив головним чином через посередництво виконавчої гілки влади. Органи виконавчої влади одночасно є органами державного управління. Вони є своєрідними сторонами – «статикою» і «динамікою» – єдиного явища, яке прийнято визначати як управлінську (адміністративну) сферу діяльності держави. [4, с. 34]. Саме тому поняття управління митною справою прийнято відносити саме до сфери державного, а не публічного управління, оскільки управління митними органами, на які покладено здійснення митної справи в Україні, здійснюється саме через діяльність виконавчої гілки влади.

Система державного управління як ціле реагує на вплив середовища та імпульси, що поступають зсередини, від її складових елементів. Значна частина державного впливу здійснюється через взаємодію з місцевим самоврядуванням, колективними членами суспільства (різними видами корпоративних об'єднань в межах ринкової саморегуляції, об'єднаннями громадян на основі професійних, етнокультурних, вікових інших громадських інтересів). Наявність розгалужених горизонтальних взаємозв'язків надає системі державного управління характеру завершеності, форми, адекватної його ролі як центральної підсистеми системи соціального управління [4, с. 37–39]. В цьому випадку держава, органи державної влади виступають суб'єктом державного управління, а об'єктом є суспільні процеси і суспільні відносини. В нашому дослідженні об'єкт державного управління – митна справа, яка потребує державно-управлінського впливу.

Як зазначає П. Надолішний, органи державної влади здійснюють функції державного управління через управлінську діяльність – специфічний вид праці людей, який вимагає адекватної професійної підготовки і застосування відповідних прийомів, форм і методів. У державному управлінні управлінська діяльність набуває його сутнісних рис: владного характеру; системності; всезагальності або об'єктної універсальності [5, с. 65]. Методи державного управління – це офіційні способи владного впливу державних органів у межах їх компетенції і в установленому порядку на процеси суспільного і державного розвитку, на діяльність державних структур і конкретних посадових осіб. Важливе

значення має поєднання різних методів з визначенням пріоритетних відповідно до специфіки об'єкта і цілей державного управління. Методи державного управління передбачають відповідні засоби їх реалізації. До засобів державного управління відносять: технічні, спеціальні (військові, правоохоронні, прикордонного і митного контролю, державної безпеки, грошової емісії, цивільної оборони, дипломатичні), інформаційні, комунікативні ін. Головна вимога до методів і засобів державного управління полягає у їх відповідності визначеній меті і нормам права [4, с. 57–58].

Концептуальні засади механізмів державного управління висвітлено в численних працях вітчизняних та зарубіжних учених, але, на сучасному етапі розвитку науки державного управління, не має загальноприйнятого поняття «механізму державного управління» та єдиного підходу до трактування його визначення. В першу чергу це пов'язано з відсутністю єдиного, узгодженого трактування поняття «державне управління».

Л. Юзьков виділяє два основні підходи до визначення поняття «механізм»: 1) структурно-організаційний підхід за яким механізм характеризується як сукупність певних складових елементів, що створюють організаційну основу певних явищ, процесів, а механізм держави – як «сукупність установ», через які здійснюється «державне керівництво суспільством»; 2) структурно-функціональний, за яким при визначенні механізму того чи іншого державно-правового інституту (процесу, явища) увага акцентується не тільки на організаційній основі його побудови, але й на його динаміці, реальному функціонуванні [5].

Що стосується визначення механізмів державного управління, то П. Надолішній надає таке визначення цього поняття: це складова частина управлінської підсистеми системи державного управління, через посередництво якої організується процес і забезпечується вплив на відповідний об'єкт. Виділяють організаційний, економічний (фінансовий), правовий, мотиваційний, інформаційний, інші механізми державного управління і їх сукупність як комплексний механізм державного управління. Н. Нижник зазначає, що конкретні організаційні механізми державного управління можуть бути організаційно-структурними, організаційно-технічними, організаційно-економічними, організаційно-адміністративними і що більшість з них на нижчому і на середньому рівнях є комплексними [3, с. 184].

В літературі зустрічається значна кількість трактувань поняття «механізму державного управління». Так, В. Авер'янов це поняття визначає наступним чином: механізм державного управління – це сукупність відповідних державних органів, організованих у систему для виконання цілей (завдань) державного управління відповідно до їх правового статусу, та масив правових норм, що регламентують організаційні засади та процес реалізації вказаними органами свого функціонального призначення. Звідси складовими елементами зазначеного механізму виступають: 1) система органів виконавчої влади; 2) сукупність правових норм, що регламентують як організаційну структуру системи органів виконавчої влади, так і процеси її функціонування та розвитку [5].

На думку Н. Нижник, О. Машкова механізм державного управління – це складова частина системи

управління, що забезпечує вплив на внутрішні (коли йдеться про механізм управління організацією) та зовнішні (коли говорять про механізм взаємодії з іншими організаціями) фактори, від стану яких залежить результат діяльності управлінського об'єкта. Механізм управління – це категорія управління, що включає цілі управління, елементи об'єкта та їх зв'язки, на які здійснюється вплив, дії в інтересах досягнення цілей, методи впливу, матеріальні та фінансові ресурси управління, соціальний та організаційний потенціали. Реальний механізм управління завжди конкретний, оскільки спрямований на досягнення конкретних цілей за допомогою впливу на конкретні фактори і цей вплив здійснюється через використання конкретних ресурсів [6, с. 37, 49].

В. Бакуменко, В. Князєв та ін. автори «Словника-довідника з державного управління» зазначають, що механізм державного управління – це практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких органи державної влади впливають на суспільство, виробництво, будь-яку соціальну систему з метою досягнення поставлених цілей. Схема реального механізму державного управління містить цілі, рішення, впливи, дії, результати. Комплексний механізм державного управління вони визначають як систему політичних, економічних, соціальних, організаційних і правових засобів цілеспрямованого впливу органів державного управління [7, с. 116–117].

Р. Рудніцька, О. Сидорчук, О. Стельмах зазначають, що механізм державного управління – це штучно створена складна система, призначена для досягнення поставлених цілей, яка має визначену структуру, сукупність правових норм, методи, засоби, інструменти державного впливу на об'єкт управління [8, с. 15].

В. Бакуменко та Д. Безносенко зазначають, що механізми державного управління – це практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких органи державної влади впливають на будь-які суспільні відносини з метою досягнення поставлених цілей. Механізм державного управління виконує роль механізму суспільного самоуправління. Він може бути відображений наступною ланцюговою схемою: цілі->завдання->рішення->впливи->дії->результати. При цьому фактори, що впливають на процеси державного управління, можуть бути політичними, економічними, соціальними, культурними відповідно до основних сфер суспільної діяльності. Також відповідно до основних форм державно-управлінської діяльності вони можуть мати політичний, адміністративний і правовий характер. Найчастіше у державному управлінні застосовується комплексний механізм, який є системою політичних, адміністративних, економічних, соціальних, гуманітарних, організаційних та правових засобів цілеспрямованого впливу органів державного управління [9].

В. Малиновський тлумачить механізм державного управління як сукупність засобів організації управлінських процесів та способів впливу на розвиток керуваних об'єктів із використанням відповідних методів управління, спрямованих на реалізацію цілей державного управління [10].

Автори книги «Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади» вважають, що «механізм управління – це складова системи управління, що забезпечує здійснення впливу на

фактори, від стану яких залежить результат діяльності управлінського об'єкта. При цьому механізм має відображати стійкі взаємозалежності та взаємодії між елементами керованої системи, забезпечувати узгодження їх інтересів» [11, с. 235–236].

О. Федорчак вважає, що механізм державного управління – це складна система, призначена для практичного здійснення державного управління та досягнення поставлених цілей, яка має визначену структуру, методи, важелі, інструменти впливу на об'єкт управління з відповідним правовим, нормативним та інформаційним забезпеченням [12].

Напрямами, тобто механізми, які стимулюють до процесу сталості реформ у митній сфері, за змістом видання «Integrity in customs: Taking stock of good practices» визначено такі: 1) упровадження інноваційних технологій управління ризиками; 2) здійснення моніторингу бізнес-процесів, оцінка ефективності стандартів здійснення митних процедур; 3) робота з громадськими організаціями та представниками бізнесу для оперативного виявлення проблем і генерації рішень для покращення процесів переміщення через митний кордон товарів; 4) контроль і перевірка ефективності робочих програм діяльності митних органів; 5) проведення інвентаризації процедур контролю зовнішньоторговельних операцій щодо їх відповідності єдиним стандартам з метою спрощення та прогнозування діяльності трейдерів; 6) митним адміністраціям рекомендовано створити спеціальний підрозділ, що відповідає за проведення заходів, упровадження програм з реформування та модернізації, з урегульованою та прозорою системою звітності щодо ефективності заходів; 7) ефективне використання загального потенціалу митних органів, у тому числі інформаційного, комунікаційних технологій; 8) упроваджувати заходи з інтегрованого управління кордонами разом з сусідніми країнами [1].

Таким чином, узагальнюючи наведені вище дефініції понять «державне управління» і «механізми державного управління» можна дійти висновку, що формулювання визначення залежить від підходів, які науковці використовують під час своїх досліджень та від сфер суспільної діяльності, до яких ці поняття застосовуються. Тому в нашому випадку визначення поняття «механізми державного управління митною справою» буде ґрунтуватись на владно-управлінській функції держави у сфері реалізації митної політики.

Висновки

Враховуючи наведені вище підходи до визначення понять «державне управління» і «механізми державного управління» для застосування в сфері здійснення митної справи як об'єкту державного управління, враховуючи важливі фіскальну та безпекову функції, виконання яких покладено на митні органи України, ми пропонуємо наступне визначення поняття «механізми державного управління митною справою»: це сукупність комплексних політичних, адміністративних, економічних, соціальних, організаційних та правових засобів впливу на митну політику в управлінській діяльності державних органів, сукупність практичних заходів, методів, інструментів державного впливу, за допомогою яких забезпечується управління митною справою відповідно до поставлених цілей та наявних ресурсів, організовується діяльність митних органів, а

також сукупність правових норм, що регламентують організаційні засади та процес реалізації митними органами свого функціонального призначення.

Література.

1. Квелиашвілі І. М., Тоцька Т. С. Упровадження актуальних концепцій управління митною справою європейських країни у національну практику. *Публічне управління у сфері державної безпеки та митної справи*. № 2 (29). 2021. URL: <http://customs-admin.umsf.in.ua/archive/2021/2/14.pdf> (дата звернення: 23.11.2021)
2. Артем'єв О. С. Узагальнення класифікації та теоретичних підходів до визначення поняття механізм державного управління. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування*. 2019. №1. URL: http://el-zbirn-du.at.ua/2019_1/2/8.pdf (дата звернення: 23.11.2021)
3. Бакуменко В. Д., Надолішній П. І., Іжа М. М., Арабаджи Г. І. Державне управління: основи теорії, історія і практика: навч. посіб. Одеса: ОРІДУ НАДУ. 2009. 394 с.
4. Надолішній П. І. Теорія та історія державного управління (Опорний конспект лекцій до навчальної дисципліни): навч. посіб. Одеса: ОРІДУ НАДУ. 2006. 126 с.
5. Кравченко О. М. Теоретичні підходи до визначення поняття «Механізм державного управління». *Електронний журнал «Державне управління: удосконалення та розвиток»*. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=56> (дата звернення: 23.11.2021)
6. Нижник Н. Р., Машков О. А. Системний підхід в організації державного управління. Навчальний посібник / за заг. ред. Н. Р. Нижник. Київ: УАДУ. 1998. 160 с.
7. Державне управління: Словник-довідник / за заг. ред. В. М. Князева, В. Д. Бакуменка. Київ: Видавництво УАДУ. 2002. 228 с.
8. Рудницька Р. М., Сидорчук О. Г., Стельмах О. М. Механізми державного управління: сутність і зміст / за наук. ред. М. Д. Лесечка, А. О. Чемериса. Львів: ЛІДУ НАДУ. 2005. 28 с.
9. Бакуменко В. Д., Безносенко Д. О. Виявлення комплексу проблем державного управління процесами європейської та євроатлантичної інтеграції України, розробка пропозицій щодо вдосконалення системи державного управління цими процесами: наук.-досл. робота. Київ: НАДУ при Президентіві України; Центр навчання і досліджень з європейської та євроатлантичної інтеграції України. 41 с. URL: <http://www.nareurostudies.org.ua/2-2.rtf> (дата звернення: 16.04.2021)
10. Малиновський В. Я. Державне управління: навч. посіб. Видання 2-ге, доповнене і перероблене. Київ: Атіка. 2003. 576 с.
11. Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади: навч. посіб. / за заг. ред. Нижник Н. Р., Олуйка В. М. Львів: Видавництво Національного університету «Львівська політехніка». 2002. 352 с.
12. Федорчак О. В. Класифікація механізмів державного управління. *Демократичне врядування*. 2008. № 1. URL: http://www.nbu.gov.ua/e-journals/DeVr/2008-01/O_Fedorchak.pdf (дата звернення: 16.04.2021)

References.

1. Kveliashvili I. M., Totska T. S. Uprovadzhennia aktualnykh kontseptsii upravlinnia mytnoiu spravoiu

yevropeiskykh krainy u natsionalnu praktyku. *Publichne upravlinnia u sferi derzhavnoi bezpeky ta mytnoi spravy*. № 2 (29). 2021. URL: <http://customs-admin.umsf.in.ua/archive/2021/2/14.pdf> (data zvernennia: 23.11.2021)

2. Artemiev O. S. Uzahalnennia klasyfikatsii ta teoretychnykh pidkhodiv do vyznachennia poniattia mekhanizm derzhavnoho upravlinnia. *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia i mistsevoho samovriaduvannia*. 2019. №1. URL: http://el-zbirn-du.at.ua/2019_1/2/8.pdf (data zvernennia: 23.11.2021)

3. Bakumenko V. D., Nadolishnii P. I., Izha M. M., Arabadzy H. I. Derzhavne upravlinnia: osnovy teorii, istoriia i praktyka: navch. posib. Odesa: ORIDU NADU. 2009. 394 s.

4. Nadolishnii P. I. Teoriia ta istoriia derzhavnoho upravlinnia (Oporny konspekt lektsii do navchalnoi dystsypliny): navch. posib. Odesa: ORIDU NADU. 2006. 126 s.

5. Kravchenko O. M. Teoretychni pidkhody do vyznachennia poniattia «Mekhanizm derzhavnoho upravlinnia». *Elektronnyi zhurnal «Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok»*. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=56> (data zvernennia: 23.11.2021)

6. Nyzhnyk N. R., Mashkov O. A. Systemnyi pidkhid v orhanizatsii derzhavnoho upravlinnia. Navchalnyi posibnyk / za zah. red. N. R. Nyzhnyk. Kyiv: UADU. 1998. 160 s.

7. Derzhavne upravlinnia: Slovnyk-dovidnyk / za zah. red. V. M. Kniazieva, V. D. Bakumenka. Kyiv: Vydavnytstvo UADU. 2002. 228 s.

8. Rudnitska R. M., Sydorчук O. H., Stelmakh O. M. Mekhanizmy derzhavnoho upravlinnia: sutnist i zmist / za nauk. red. M. D. Lesechka, A. O. Chemerysa. Lviv: LIDU NADU. 2005. 28 s.

9. Bakumenko V. D., Beznosenko D. O. Vyivlennia kompleksu problem derzhavnoho upravlinnia protsesamy yevropeiskoi ta yevroatlantychnoi intehratsii Ukrainy, rozrobka propozytsii shchodo vdoskonalennia systemy derzhavnoho upravlinnia tsymy protsesamy: nauk.-dosl. robota. Kyiv: NADU pry Prezydentovi Ukrainy; Tsentr navchannia i doslidzhen z yevropeiskoi ta yevroatlantychnoi intehratsii Ukrainy. 41 s. URL: <http://www.napa-eurostudies.org.ua/2-2.rtf> (data zvernennia: 16.04.2021)

10. Malynovskyi V. Ia. Derzhavne upravlinnia: navch. posib. Vydannia 2-he, dopovnene i pereroblene. Kyiv: Atika. 2003. 576 s.

11. Derzhavne upravlinnia v Ukraini: naukovy, pravovy, kadrovi ta orhanizatsiini zasady: navch. posib. / za zah. red. Nyzhnyk N. R., Oluika V. M. Lviv: Vydavnytstvo Natsionalnoho universytetu «Lvivska politekhnika». 2002. 352 s.

12. Fedorchak O. V. Klasyfikatsiia mekhanizmiv derzhavnoho upravlinnia. Demokratychno vriaduvannia. 2008. № 1. URL: http://www.nbu.gov.ua/e-journals/DeVr/2008-01/O_Fedorchak.pdf (data zvernennia: 16.04.2021)