

УДК 339.5

О. К. Ткачова,
старший викладач кафедри вищої математики та інформатики,
Академія митної служби України, м. Дніпропетровськ

СПЕЦИФІКА ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЇ В СФЕРІ УПРАВЛІННЯ МИТНОЮ СПРАВОЮ

У статті розглянуто особливості інституціонального підходу при дослідженні процесів державного управління митною справою.
Ключові слова: інституціоналізація, митна служба, державне управління митною справою, митні органи.

In the article the features of institutional approach are considered at research of processes of state administration by custom business.
Keywords: institutionalization, custom service, state administration by custom business, custom authorities.

Постановка проблеми.

В умовах глобальної інтеграції України в Європейське та світове співтовариство особливої актуальності набуває дослідження процесів та результатів інституційної трансформації державного управління митними органами країни як основного шляху реалізації державних цілей у досліджуваній сфері. На наш погляд, особливості, можливості та межі застосування інституціонального підходу в сфері державного управління митною справою ще не достатньо досліджені в нашій країні.

Тому особливого значення набувають спроби поглибленого осмислення змісту, форм, методів, критеріїв, наслідків державного управління митною справою з метою реального вдосконалення механізмів, інструментів, інституцій держави для реалізації на практиці системи управління за цілями і оцінювання за результатами діяльності, що забезпечить докорінне зростання якості функціонування митних органів в умовах зростаючої глобалізації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Велике значення для осмислення ключових проблем інституціоналізації державного управління митною справою й понині мають праці Р. Коуза, Д. Норта, В. Ойкена, Т. Санталайна, П. Поренне, Т. Сааті, Г. Саймона, які започаткували фундаментальні і прикладні дослідження з системного аналізу та ґрунтовно розвинули сукупність наукових засад щодо механізмів, інститутів, інструментів держави та ринку, специфіки їх дії в економіко-господарській діяльності країн світу.

У контексті нашого дослідження особливий інтерес становлять праці таких українських та російських вчених, як Н. Липовська, І. Бережнюк, І. Кісельова, С. Барамзін, О. Маркіна, В. Діанова, І. Драган, М. Івашов, Л. Івашова, П. Пашко, Д. Приймаченко, М. Корецький, В. Макрусев, Д. Фролов, В. Кухаренко, М. Ванін, Р. Волков, Н. Нижник, В. Цветков, А. Решетніченко, Сєрьогін, Н. Ільченко, Ю. Кунєв, С. та інших. Саме ці науковці зробили фундаментальний і ґрунтовний внесок в обґрунтуванні та дослідженні теоретико-методологічних засад інституціоналізації митної служби, проблем митної справи, систем управління митними процесами, митного менеджменту.

Мета статті (постановка завдання). Метою статті є дослідження специфіки інституціоналізації митної системи в умовах трансформації українського суспільства, обґрунтування застосування інституціонального підходу в державному управлінні митною справою.

Виклад основного матеріалу. Процес інституційного розвитку державного управління митною справою вимагає чіткої спрямованості, стійкості і послідовності діяльності держави та її інституцій на створення взаємовигідних процесів і результатів діяльності для всіх її учасників. Держава відповідальна за те, щоб забезпечивши "м'яку", еволюційну зміну інституціональної системи, регулювати селекцію та розвиток інститутів, уникнути конфліктів між старими й новоствореними інститутами, активно впливати на інституціональне середовище в економіці. Звідси бачимо необхідність управління інституціональними змінами в соціально-економічній системі саме державними інститутами.

Серед сучасних доробок стосовно проблем функціонування суспільних інститутів, а також можливості використання інституціонального підходу в дослідженні державного управління можна виділити роботи таких вчених, як О. Оболенський, В. В. Цветков, О. Лазор, О. Беляєв, В. Дементьев, І. Кох, Л. Кирилов та ін.

Інституціональний підхід виник ще на початку ХХ ст. у США. Класичний інституціоналізм як новий підхід до аналізу економічних процесів зародився на початку ХХ ст. у США. Його основоположником вважається Т. Веблен, а послідовниками інституціоналізму стали Дж. Гелбрейт, Р. Коуз, Д. Норт та інші. Представники зазначеного підходу вважали, що поведінка "економічної людини" формується головним чином у рамках, і під впливом соціальних груп та колективів. Взагалі, інституціоналізм – це напрям соціально-економічних досліджень, в основі якого лежать два аспекти – «інституції» – норми, звичаї поведінки в суспільстві, та «інститути» – закріплення норм та звичаїв у вигляді законів, організацій, установ. Але ці визначення досить вузькі і неповні.

Можемо погодитися з А. Туреном, що інституція сьогодні має позначати не те, що було інституційовано, а те, що є джерелом інституціонування, тобто, ті механізми, завдяки яким культурні орієнтири трансформуються в соціальну практику [10].

Поняття "інститут" (від лат. institutum – установлення, установа) запозичене з юриспруденції. Інститут – це усталена форма організації, регулювання та впорядкування суспільного життя, діяльності і поведінки людей, яка включає сукупність соціальних норм, зразків поведінки і діяльності, у праві – сукупність норм права, які регулюють будь-які визначені відносини [8]. Д. Норт, наприклад, в своїх працях виділяє інститути (як норми і правила) та організації (як інститути). «Інститути, за визначенням Д. Норта, створюють базові структури, за допомогою яких люди протягом всієї історії добилися порядку і таким чином знизили ступінь своєї невпевненості». Інститути за Д. Нортом – це «правила гри» в суспільстві, або створені людиною рамки обмеження, які організовують відношення між людьми [5, С.17]. У складі інститутів Д. Норт виділяє три головні елементи:

- формальні правила (закони, конституції, норми права тощо);
- неформальні обмеження (звичаї, традиції, домовленості, угоди тощо);
- механізми примусу, які забезпечують дотримання правил (правоохоронні органи, суди тощо).

Д. Норт визначає інституції, як «обмеження, створені людьми, які формують взаємодію між ними. Ці обмеження створюють для зниження невизначеності через

структуризацію людської поведінки»[5]. Якщо інституції – це правила гри, то організації – це гравці, – лаконічно пояснює Д. Норт. Організації складаються з груп людей, об'єднаних спільною метою. Вони утворюються згідно з множиною можливостей, визначеною інституціональною матрицею суспільства.

Сукупність суспільних інституцій, або інституціональні межі (*institutional matrix*) визначають:

- 1) розмір транзакційних витрат (сукупність інституцій, які забезпечують якнайнижчі транзакційні витрати, є неефективним ринком);
- 2) систему стимулювання до того чи іншого виду економічної діяльності (створення різних організацій – піратські банди, високотехнологічні фірми тощо, залежно від виду діяльності організації стимулюється кращими прибутками, тобто системою розподілу).

Науковець А.Шастітко визначає інститут як «ряд правил, які виконують функцію обмежень поведінки економічних агентів і впорядковує взаємодію між ними, а також відповідні механізми контролю за дотриманням цих правил» [11, С.554]. Таким чином, кожен інститут має зовнішній механізм примусу, створений людьми, для виконання визначених «базових» правил в рамках інституту. Отже, в широкому сенсі, інститут – це сформоване системне високоорганізоване утворення, яке об'єднує діяльність людей для досягнення певної суспільної мети (суб'єктний підхід). В вузькому сенсі, інститут – це сукупність ідей, правил, норм, механізмів, які формують та розвивають певну організацію (об'єктний підхід).

Поняття «інституціоналізація» в різних сферах діяльності вживається, як правило, для характеристики процесів упорядкування цієї діяльності через формування та закріплення відповідних інститутів, при чому сам інститут неперервно розвивається на фоні цих інституціональних змін.

За визначенням Н.Льченко [2, с.3], під інституціоналізацією варто розуміти становлення нових інститутів, правове та організаційне закріплення тих чи інших суспільних відносин. А інституціональний підхід доцільно трактувати як методологію наукового пізнання та практичної діяльності, яка розглядає механізми взаємодії та зв'язки суб'єктів суспільних відносин, оцінює їх поведінку у виконанні норм (формальних і неформальних) і дає оцінку ефективності структур (інститутів).

Цілком згодні з А. Ткач [9], який визначає інституціоналізацію як перетворення соціальних намірів у норму та формування правил економічного спілкування шляхом їх впровадження за допомогою владних інституцій (неписаних правил чи правової діяльності) на основі засобів правового, економічного і політичного регулювання.

При цьому автор припускає, що інституціоналізація в митній сфері розглядається як процес послідовних, чітко спрямованих, гармонізованих концептуальних, правових, організаційних, технологічних та інших системних перетворень в сфері митної справи. Будь-які якісні системні перетворення інституту митної справи, митної служби, митних органів пов'язані з певними витратами на ці зміни, що в свою чергу вимагає обґрунтування інституційних меж інституціоналізації та пошук раціонального шляху переходу від існуючої системи інститутів до перспективної.

Суб'єктами державного управління з точки зору інституціонального підходу виступають законодавчі й виконавчі органи (у тому числі й Державна митна служба України), що здійснюють прямі й непрямі управлінські впливи на інституціональну структуру суспільства відповідно до встановлених повноважень.

Відповідно суб'єктного підходу в митній сфері варто виділити інститути брокерів, суб'єктів ЗЕД, державні органи виконавчої влади, митна служба тощо). З точки зору об'єктного підходу – втіленням інститутів є сукупність норм, правил, законів, інструментів, моделей поведінки, звичаїв, цінностей, санкцій, стимулів тощо. Ці різнопорядкові форми прояву інститутів утворюють складну ієрархію, вивчення якої необхідне для поглибленого осмислення інституціональної специфіки митної справи.

Протягом століть митниця була і залишається одним із важливим важелем державного управління, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері митної справи. Інститут митної служби, за словами О.Маркіної, варто розглядати як цілісну сукупність ідей, правил і механізмів, що визначають, формують чи розвивають певну організацію, або саму організацію (установу) як відкриту еволюціонуючу систему [4].

Взагалі, окремі напрями інституціонального підходу можуть стати досить корисними при аналізі інституціональної трансформації митної служби України.

Так, цікавим є підхід М. Олсона та М.Мактрігора – «модель стаціонарного бандита», який добре характеризує владні сторони в процесі інституціональної трансформації митної служби [12]. В основі підходу лежить виділення серед автократичних держав:

– автократії з довгим часовим горизонтом – «стаціонарний бандит» – забезпечує «раціональну монополізацію злодія»: на довгий час закріплює за собою територію, відношення між обсягами зібраних платежів і часткою, що витрачається на суспільні блага, підтримує можливості та стимули до виробництва, витрачає ресурси на утримання армії і захист власності тощо;

– автократії з коротким часовим горизонтом – «бандит-гастролер» – виграє від конфіскації благ в короткий час, поки не втратив свої владні повноваження; не має мотивації до стабільного економічного розвитку інститутів, адже не встигне окупити витрати і отримати дохід від функціонування даних інститутів.

В обох випадках влада, маючи монополію на насилля, установлює ставки митних тарифів та мит таким чином, щоб максимізувати прибутки.

В соціальній теорії зазвичай прийнято виділяти два підходи до вивчення трансформації інституту митної служби:

– еволюційний (базується на позиції прогресу);

– нееволуційний (визнає неефективні інституціональні зміни, мутації та випадкові траєкторії (корупція, тіньова діяльність в митній сфері)).

Основним припущенням цього підходу є «значимість минулого» або залежність від попередньої траєкторії розвитку (*path dependence*). Але така «залежність від шляху» можлива лише при нерухомості внутрішніх інституціональних структур. Однією з таких структур є і митна служба.

На нашу думку, відношення митної служби до наведеного явища *path dependence* «залежність від шляху» можна узагальнити наступними поясненнями: наявність домінуючих систем, націлених на відтворення існуючих колективних моделей поведінки, що сформувалися в результаті інституціональної трансформації митної служби; особливості взаємодії формальних і неформальних інститутів; інкрементність (приріст) будь-яких змін; наявність стійких організаційних структур в системі; залежність від минулого досвіду; особливості людської поведінки.

Залежно від швидкості проведення інституційних змін традиційно розрізняють:

– швидкі реформи, «шокова терапія» (*shock therapy*);

– поступові реформи (*gradualist model*).

Не можна не погодитись з Нортом Д., який звертає увагу на «дилему інституціональних змін». Ця дилема полягає у тому, що швидкі, радикальні інституціональні зміни потребують відповідних неформальних інституцій та ідеологічних уявлень, інакше вони призводять до суспільного хаосу; а повільні, поступові зміни саботує бюрократія, яка отримує «корупційні права».

З погляду нового інституціоналізму, корупція – це угода між організаціями чи фізичними особами, яка зменшує транзакційні витрати клієнта (порівняно зі звичайними за певних інституціональних меж) та збагачує агента, порушуючи формальні і/або неформальні обмеження, і яка не має надійних інституційних механізмів забезпечення. Де клієнт – це хабародавець, замовник, а агент – отримувач хабаря, виконавець.

Корупція дещо зменшує транзакційні витрати, які фактично передбачаються інституціональними межами, для конкретної організації чи для економіки загалом. Це може відбутися безпосередньо у формі відкupu, коли хабар чиновникові митної служби дає змогу зменшити суму сплачених податків. А може відбутися і у формі здириництва: надто високі дискреційні повноваження чиновника (повноваження приймати рішення на власний розсуд) або надто слабкі механізми дотримання законів дають змогу чиновникові вільно завищувати транзакційні витрати (що й буде фактичними транзакційними витратами, передбаченими інституційними межами) організації, а щоб він цього не робив, організація вдається до хабарництва. Така угода може укладатися:

– між організаціями (наприклад, між фірмою і політичною партією);

– між фізичними особами (між громадянином та чиновником);

– між організаціями і фізичними особами (між фірмою та чиновником).

При розгляді інституціоналізації державного управління митними органами не можна не звернути увагу на проблему «інституціональних пасток», яку вивчають

багато вчених сьогодні. Взагалі, «інституціональна пастка» визначається як ефект блокування. Норт Д. трактує цей ефект, як прийняте колись рішення, яке важко відмінити. Тобто це така неефективна стійка норма (неефективний інститут), що має само підтримуючий характер» [5]. Такі пастки проявляються в багатьох сферах економіки України. До них можна віднести бартер, неплатежі, корупція, ухилення від податків тощо. За думкою В.Полтеровича, А.Ляско, О. Сухарева, такі пастки є, як правило, результатом різкої зміни макроекономічних умов [7]. Таким чином, ухилення від сплати митних платежів та корупція в митній службі є результатом шокової трансформації інституціональної структури України.

Вихід з інституціональної пастки пов'язаний з досить високими витратами трансформації, а також зтриманням певними силами, як держава, впливові групи інтересів тощо.

Отже, в рамках інституціоналізації державного управління митними органами можна виділити щонайменше два можливих виходи митної служби з інституціональної пастки: еволюційний, при якому умови виходу формуються найекономічнішою системою, наприклад, руйнуванню інституціональної пастки може сприяти прискорення економічного зростання, системна криза тощо; революційний, при якому ліквідація і заміна неефективної норми відбувається насильницьким шляхом.

Будь-який інститут митної служби має орієнтуватись на те, щоб:

- сприяти дотриманню прийнятих норм та правил ЗЕД;
- протидіяти поширенню неправових соціальних практик (корупція, персоналіфікація діяльності), забезпечуючи захист економічних, соціальних і екологічних інтересів країни і світової спільноти;
- сприяти гармонізації адміністративно-правового простору (законодавчих і правових норм) у сфері зовнішньоекономічної діяльності;
- оптимізувати роботу механізмів міжнародної взаємодії національних і міжнародних інтересів, що забезпечують узгодження, за допомогою реалізації принципів компромісу у сфері зовнішньоекономічної діяльності;
- брати участь в створенні єдиного комунікаційного і інформаційного і простору у світовій інституціональній системі митних служб.

Держава повинна мати діючу систему інститутів з відпрацьованим та ефективним комплексом законних інструментів, технологій, форм, методів, механізмів з метою легального управління митною справою та ефективного управління розвитком митних органів.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Інституціоналізація – це узгоджена, системна, законна діяльність держави та її інституцій щодо поступового еволюційного розвитку правил і процедур, санкцій і стимулів, утримувачів і противаг в діяльності всіх зацікавлених сил суспільства з метою мінімізації невизначеності, в тому числі і незаконності, в процесах і результатах виробництва, розподілу, обміну, споживання благ. Специфіка інституціоналізації державного управління в митній митною справою, насамперед, полягає в тому, що на сьогодні держава не в змозі, на жаль, забезпечити законність в процесах виробництва, розподілу, обміну, і споживання митних послуг.

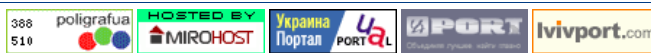
Автор вважає, що важливим напрямом подальших розвідок має бути:

- обґрунтування механізмів, інструментів та важелів організації виконавчої влади, які б забезпечували істотне підвищення дієвості державного управління митною справою;
- визначення та оцінювання ефективності державного управління, в тому числі і системи управління митних органів України;
- осмислення змісту, форм, методів, критеріїв, наслідків державного управління в митній справі з метою реального вдосконалення механізмів, інструментів, інституцій держави для реалізації на практиці системи управління за цілями і оцінювання за результатами діяльності, що забезпечить докорінне зростання якості функціонування митних органів в умовах зростаючої глобалізації.

Література:

1. Івашов М. Ф. Актуальні питання економічної теорії та практики її застосування в державному управлінні: Навч. посіб. / М. Ф. Івашов. – К.: Вид-во НАДУ, 2004. – 56 с.
2. Ільченко Н.М. Методологія дослідження проблем державного управління: інституціональний підхід // Актуальні проблеми державного управління. – Харків: ХарРІНАДУ, 2011. – № 1 (39). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/apdu/2011-1/index.html>.
3. Липовська Н. А. Управління інституціоналізацією Державної митної служби України: [монографія] / Н.А. Липовська. – Дніпропетровськ: Акад. мит. служби України, 2006. – 232 с.
4. Маркіна О.В. Теоретические и концептуальные положения развития таможенного дела России на основе институционального подхода // Вестник государственного университета управления. Сер. Развитие отраслевого и регионального управления. – Дніпропетровськ: ГУУ, 2008. – № 4 – С. 100 – 115.
5. Норт Д. Інституції, інституціональні зміни та функціонування економіки: Пер. з англ. І.Дзюб. – К.: Основи, 2000. – 198 с.
6. Приймаченко Д. В. Митна політика держави та її реалізація митними органами: монографія / Д. В. Приймаченко. – Дніпропетровськ: АМСУ, 2006. – 332 с.
7. Полтерович В.М. Институциональные ловушки и экономические реформы. – М.: Российская экономическая школа, 1998. – 42 с.
8. Словарь иностранных слов / [отв. ред. В. В. Бурцева, Н. М. Семенова]. – 6-е изд. – М.: Рус. яз. – Медиа; Дрофа, 2009. – 817 с.
9. Ткач А.А. Институциональні основи ринкової інфраструктури: монографія / А.А. Ткач – К.: НАН України, Об'єдн. ін-т економіки, 2005. – 295 с.
10. Турен А. Повернення дівця. – К.: „Альтерпрес”, 2003. – С. 19.
11. Шастітко А. С. Нова інституціональна економічна теорія / А. С. Шастітко. – М.: ТЕИС, 2002. – 273 с.
12. Meguire M. C., Olson M.J. The economics of Autocracy and Majority Rule: The Invisible Hand and the Use of Force // Journal of Economic Literature. – 1996. – № 34. – P.72-96.

Стаття надійшла до редакції 20.01.2012 р.



ТОВ "ДКС Центр"