

Електронне наукове фахове видання "Державне управління: удосконалення та розвиток" включено до переліку наукових фахових видань України з питань державного управління (Наказ Міністерства освіти і науки України від 06.11.2014 № 1279)

**ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ**  
удосконалення та розвиток



№ 6, 2013 [Назад](#) [Головна](#)

УДК 339.543 (3541)

*О. К. Ткачова,  
к. н. держ. упр., доцент, Академія митної служби України*

## ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ІНСТИТУЦІЙНИХ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ МИТНОЮ СПРАВОЮ

*О. К. Tkachova,  
PhD in Public Administration, associate professor of of department of higher mathematics and computer science,  
Academy of customs service of Ukraine*

### THE THEORETICAL BASIS OF THE INSTITUTIONAL MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION CUSTOMS BUSINESS

*У статті окреслено теоретичне підґрунтя розвитку інституційних механізмів державного управління митною справою.*

*Theoretical soil of development of institutional mechanisms of public administration custom business is outlined in the article.*

**Ключові слова:** державне управління митною справою, митні органи, інституціоналізація, інституційні механізми.

**Keywords:** public administration of custom business, customs affairs, institutionalization, institutional mechanisms.

**Постановка проблеми.** У період глибоких якісних перетворень усіх сфер суспільного життя України: економічної, соціальної, політичної, духовної, – відповідно до завдань зовнішньоекономічної стратегії країни, особливої актуальності набуває дослідження процесів та результатів інституційної трансформації державного управління митними органами країни як основного шляху реалізації державних цілей у досліджуваній сфері.

Зазначено, що можливості та межі застосування інституційних підходів у сфері державного управління митною справою ще не достатньо досліджені в нашій країні та мають складну структуру. Тому зробимо спробу систематизувати теоретичну базу щодо даної проблеми.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Велике значення для осмислення інституційних аспектів державного управління митною справою й понині мають праці Р. Коуза, Д. Норта, Р. Мертона, Г. Саймона, Т. Санталайна, П. Порене, Т. Сааті, Ф. Фукуями та інших науковців, які поклали початок розробки функціонального аналізу інститутів в системі державного управління.

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

**Мета статті.** Метою статті є дослідження теоретичних аспектів розвитку інституційних механізмів державного управління митною справою.

**Виклад основного матеріалу.** Визначаючи концептуальні засади трансформацій в сфері митної справи, для розуміння того, яким чином доцільно здійснювати сам процес інституційних перетворень у сфері митної справи, варто звернутись до інституціонально-еволюційної теорії. А саме, визначимо базові поняття, які формують категоріальне "ядро" інституціональної економічної теорії.

Суть інституціонального підходу полягає в тому, щоб включити в рамки аналізу економічних процесів всю систему інститутів, враховувати неекономічні фактори. Інституціоналізм – це напрям соціально-економічних досліджень, в основі якого лежать два аспекти – "інституції" – норми, звичай поведінки в суспільстві, та "інститути" – закріплення норм та звичаїв у вигляді законів, організацій, установ. Розглянемо ці поняття детальніше.

За А. Туреном, інституція сьогодні має позначати не те, що було інституційовано, а те, що є джерелом інституційовання, тобто, ті механізми, завдяки яким культурні орієнтири трансформуються в соціальну практику [12].

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 [9].

Інститути утворюють певну інституційну структуру суспільства та економіки. 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 організують відношення між людьми [8, с.17]. У складі інститутів Д. Норт виділяє три головні складові:

- 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 структурування людської поведінки" [8]. 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) визначає:

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 організацій 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" [13, 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). Так, відповідно суб'єктного підходу в митній сфері варто виділити інститути брокерів, суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності (далі 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 [11].

Цілком згодні з А. Ткач [10], 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.

Взагалі, 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.

В розрізі державного управління в словнику термінів і понять з державного управління В. Малиновського інституційний підхід визначається як загальний метод дослідження державного управління, який через зосередження на структурно-функціональних засадах побудови системи органів виконавчої влади та формально-правовій характеристиці політичної системи – дає можливість дослідити взаємозалежність і взаємозв'язок між змінами інституційних структур апарату державного управління і змістом державної політики [6].

Системні зміни в підходах представників цього напрямку тлумачаться як гармонізований процес концептуальних, правових, організаційних, технологічних та інших трансформацій прогресивного характеру, при чому роль держави в цьому процесі є винятково значимою [2]. Результатом процесу інституціоналізації є створення у відповідності із заданими інституціональними умовами соціально-економічних інститутів (організацій), які в повному обсязі відповідають вимогам, які висувають щодо них зовнішнє середовище [4] та внутрішні детермінанти [3].

Отже, варто зробити висновок, що інституціоналізація – це узгоджена діяльність держави та її інституцій зі створення прогресивних інституціональних змін з метою мінімізації невизначеності, а саме створення міцних, зрозумілих, досяжних та вигідних процесів і результатів для всіх учасників досліджуваної сфери діяльності

Іншими словами, інституціоналізація – це узгоджена, системна, законна діяльність держави та її інституцій щодо поступового еволюційного розвитку правил і процедур, санкцій і стимулів, стримувачів 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 [11].

Інституційний 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).

Інституційний підхід є одним з перспективних методологічних підходів, направлений на вивчення можливостей і меж управлінського впливу на інститути. Інституційний підхід пояснює причини інституційної інертності, що виникає в ході цілеспрямованих змін, і вказує на розширений склад суб'єктів управління, що легітимізують ці зміни [5].

Будь-який “механізм” з технічної точки зору (з грецької мови – машина) – це система тіл, призначена для перетворення руху одного або декількох тіл в необхідні рухи інших твердих. З економічного погляду, це послідовність станів, процесів, що визначають собою яку-небудь дію, явище [9].

З позиції управління, механізм є сукупністю засобів дії або комплексом важелів, використовуваних в управлінні; це сукупність мотивів діяльної активності персоналу, які визначають як саму можливість, так і ефективність управління, від яких залежить сприйняття дії [7, с. 290].

Для розуміння структури інституційних механізмів варто визначити поняття інституційної архітекτονіки та інституційного механізму. Так, інституційна архітектоніка розуміється як глибинна інституційна структура, будівельне мистецтво і загальний естетичний план побудови інституцій [1, с. 94], а інституційний механізм – це методологія впливу не тільки на формування інституцій, їх взаємозв'язків, а й забезпечення їх відповідного функціонування і трансформації. Тобто інституційний механізм є ширшою категорією, ніж архітектоніка і включає такі фази:

1. Формування окремих інституцій.
2. Побудова інституційної матриці (структура базових інституцій у взаємозв'язках і взаємодії).
3. Формування інституційного середовища.

4. Інституційне забезпечення функціонування певного сектору, тобто підключення механізму примусу. Проте слід вказати на специфічність механізму примусу, зважаючи на характерні ознаки інституціоналізму, що полягає в тому, що інституції створюють середовище, яке прямо чи опосередковано впливає на поведінку економічних агентів (до компетенції четвертої фази також належить адаптація).

5. Підготовка інституцій чи інституційного середовища в цілому до трансформації – інституційна динаміка [1, с. 94].

У результаті виконання зазначених фаз, має бути забезпечено створення, оновлення і розвиток митних інституцій, отримання відповідних результатів, поліпшення умов їх функціонування. Аналіз діючих нині механізмів державного управління митною системою показує, що вони не повною мірою відповідають сучасним потребам розвитку суспільства.

Під інституційними механізмами варто розуміти сукупність взаємозв'язків між формальними та неформальними інституціями держави, які сприяють поступовому еволюційному розвитку правил і процедур, санкцій і стимулів, стримувачів і противаг в процесах і результатах виробництва, розподілу, обміну, споживання благ, та забезпечують узгодження та коригування інтересів різних суспільних груп, координацію сумісної діяльності на шляху досягнення цілей розвитку всієї системи.

Необхідні інституції митної системи формуються суспільно-еволюційним шляхом. Вплив інституційних механізмів на показники розвитку митної системи розкриває інституційне середовище. Тобто інституційні механізми є способом впливу на формування відповідного інституційного середовища в відповідній сфері, а саме митній системі. Інституційна система, в свою чергу, являє собою структуровану сукупність взаємопов'язаних і взаємодіючих державних інституцій та організацій, а інституційні механізми створюють енергію для запуску всієї системи та змушують всі елементи функціонувати в певному напрямку.

Інституційні механізми державного управління митною справою характеризуються своєчасністю виникнення зовнішніх і внутрішніх інституцій розвитку, а також їхньою дією на окремі сфери діяльності та створенням відповідного інституційного середовища для їх ефективної адаптації.

Налагодження ефективної дії інституційних механізмів має відбуватися еволюційним шляхом для уникнення спонтанних змін та інституційних пасток. Саме тому застосування системного підходу для формування інституційних механізмів є необхідною умовою успішного здійснення інституціоналізації процесів у будь-якій сфері.

В умовах європейської інтеграції та створення єдиного інституційно-комунікаційного простору, кожна країна зацікавлена в забезпеченні максимально відповідних умов розвитку ЗЕД. Процеси глобалізації світової економіки приводять до зростання обсягів переміщення товарів, послуг, інформації, технологій, об'єктів інтелектуальної власності, капіталів, робочої сили між країнами. Останнім часом таке похвалення зазначених процесів у сфері ЗЕД спостерігається і в Україні, що вимагає безпосереднього впливу держави на їх регулювання.

Будь-які якісні перетворення інститутів митної справи, митних органів пов'язані з певними витратами на ці зміни, що, у свою чергу, потребує обґрунтування інституційних меж та пошуку раціонального шляху переходу від існуючої системи інститутів до перспективної. Можливості та межі застосування інституційних підходів у сфері державного управління митною справою ще недостатньо досліджені та мають складну структуру.

**Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку.** Таким чином, інституціоналізацію в митній сфері визначимо як процес послідовних, чітко спрямованих, концептуальних, правових, організаційних, технологічних та інших системних перетворень, що зумовлює високий ступінь досягнення позитивних результатів і передбачає своєчасну розробку спеціального інструментарію розрахунку відхилень, помилок, прогалин та пошуку стану рівноваги й динаміки розвитку.

Під інституційними механізмами державного управління митною системою варто розуміти сукупність взаємозв'язків між формальними та неформальними інституціями держави, які сприяють поступовому еволюційному розвитку правил і процедур, санкцій і стимулів, стримувачів і противаг в процесах і результатах виробництва, розподілу, обміну, споживання митних послуг, та забезпечують узгодження та коригування інтересів різних суспільних груп, координацію сумісної діяльності на шляху досягнення цілей розвитку всієї митної системи.

Загалом аналіз стану наукових розробок у вітчизняних та зарубіжних джерелах свідчить, що й нині залишаються недостатньо дослідженими проблеми формування інституційних механізмів державного управління митною справою. Це актуалізує подальший пошук системовизначальних умов і факторів високоефективної інституціоналізації процесів та результатів державного управління митною справою, що забезпечить докорінне зростання якості функціонування

митних органів в умовах зростаючої глобалізації.

#### Список використаних джерел.

1. Гриценко А. А. Інституційна архітектура і механізми економічного розвитку / А. Гриценко // Економічна теорія. – 2005. – № 1. – С. 94–116.
2. Иншаков О. В. Эволюционная перспектива экономического институционализма / О. В. Иншаков, Д. П. Фролов // Вопросы экономики. – 2010. – № 9. – Режим доступа до журналу : [http://www.vopreco.ru/rus/archive.files/n9\\_2010](http://www.vopreco.ru/rus/archive.files/n9_2010).
3. Клейнер Г. Б. Эволюция институциональных систем. М.: Наука. – 2004. – 240 с.
4. Кузьминов Я. И. Институты: от заимствования к выращиванию. Опыт российских реформ и возможности культивирования институциональных изменений / Я. И. Кузьминов, В. В. Радаев, А. А. Яковлев, Е. Г. Ясин // Модернизация экономики и выращивание институтов. В 2-х кн. Кн. 1. – М.: Изд. дом ГУ – ВШЭ., 2005. – 54 с.
5. Липовська Н. А. Управління інституціональним розвитком державної митної служби України: дис. ... доктора наук з держ. упр.: 25.00.03 / Н. А. Липовська. – К., 2007. – 548 с.
6. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління. – К.: Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2005. – 254 с.
7. Менеджмент персоналу / [В. М. Данюк, В. М. Петюх, С. О. Цимбалюк та ін.]; [за заг. ред. В. М. Данюка, В. М. Петюха]. – К.: КНЕУ, 2004. – 398 с.
8. Норт Д. Институції, інституціональні зміни та функціонування економіки: Пер. з англ. І. Дзюб. – К.: Основи, 2000. – 198 с.
9. Словарь иностранных слов / [отв. ред. В. В. Бурцева, Н. М. Семенова]. – 6-е изд. – М.: Рус. яз. – Медиа; Дрофа, 2009. – 817 с.
10. Ткач А. А. Інституціональні основи ринкової інфраструктури: монографія / А. А. Ткач. – К.: НАН України, Об'єдн. ін-т економіки, 2005. – 295 с.
11. Ткачова О. К. Специфіка інституціоналізації в сфері управління митною справою / О. К. Ткачова // Державне управління: удосконалення та розвиток. – К., 2012. – № 1. – Режим доступа до журналу: <http://www.dy.nayka.com.ua>.
12. Турен А. Повернення дівця. – К.: „Альтерпрес”, 2003. – 320 с.
13. Шастітко А. С. Нова інституціональна економічна теорія / А. С. Шастітко. – М.: ТЕИС, 2002. – 273 с.

#### References.

1. Gricenko A. A. Instituciina arhitektonika i mexanizmi ekonomichnogo rozvitku / A. Gricenko // Ekonomichna teoriya. – 2005. – № 1. – S. 94–116.
2. Inshakov O. V. Evolyucionnaya perspektiva ekonomicheskogo institucionalizma / O. V. Inshakov, D. P. Frolov // Voprosy ekonomiki. – 2010. – № 9. – Rezhim dostupu do zhurnal: [http://www.vopreco.ru/rus/archive.files/n9\\_2010](http://www.vopreco.ru/rus/archive.files/n9_2010).
3. Kleiner G. B. Evolyuciya institucional'nyx sistem. M.: Nauka. – 2004. – 240 s.
4. Kuz'minov YA. I. Instituty: ot zaimstvovaniya k vyrashchivaniyu. Opyt rossiiskix reform i vozmozhnosti kul'tivirovaniya institucional'nyx izmenenii / YA. I. Kuz'minov, V. V. Radaev, A. A. YAkovlev, E. G. YAsin // Modernizaciya ekonomiki i vyrashchivanie institutov. V 2-x kn. Kn. 1. – M.: Izd. dom GU – VSHE., 2005. – 54 s.
5. Lipov'ska N. A. Upravlinnya institucional'nim rozvitkom derzhavnoi mitnoi sluzhbi Ukraini: dis. ... doktora nauk z derzh. upr.: 25.00.03 / N. A. Lipov'ska. – K., 2007. – 548 s.
6. Malinov'skii V. YA. Slovník terminiv i ponyat' z derzhavnogo upravlinnya. – K.: Centr spriyannya instituciinomu rozvitku derzhavnoi sluzhbi, 2005. – 254 s.
7. Menedzhment personalu / [V. M. Danyuk, V. M. Petyux, S. O. Cimbalyuk ta in.]; [za zag. red. V. M. Danyuka, V. M. Petyuxa]. – K.: KNEU, 2004. – 398 s.
8. Nort D. Institucii, institucional'ni zmini ta funkcionuvannya ekonomiki: Per. z angl. I. Dzyub. – K.: Osnovi, 2000. – 198 s.
9. Slovar' inostrannyx slov / [otv. red. V. V. Burceva, N. M. Semenova]. – 6-e izd. – M.: Rus. yaz. – Media; Drofa, 2009. – 817 s.
10. Tkach A. A. Institucional'ni osnovi rinkovoi infrastrukturi: monografiya / A. A. Tkach. – K.: NAN Ukraini, Ob'edn. in-t ekonomiki, 2005. – 295 s.
11. Tkachova O. K. Specifika institucionalizacii v sferi upravlinnya mitnoyu spravoyu / O. K. Tkachova // Derzhavne upravlinnya: udoskonalennya ta rozvitok. – K., 2012. – № 1. – Rezhim dostupu do zhurnal: <http://www.dy.nayka.com.ua>.
12. Turen A. Povernennya dievca. – K.: „Al'terpres”, 2003. – 320 s.
13. SHastitko A. E. Nova institucional'na ekonomichna teoriya / A. E. SHastitko. – M.: TEIS, 2002. – 273 s.

*Стаття надійшла до редакції 11.06.2013 р.*



ТОВ "ДКС Центр"