

Г. Ю. Кулик, аспірант кафедри державної служби та митної справи Академії митної служби України
Б. В. Літовченко, кандидат економічних наук, заступник завідувача кафедри менеджменту ЗЕД Академії митної служби України

МОДЕРНІЗАЦІЯ МИТНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ УПРАВЛІННЯ ЗМІНАМИ І СТРАТЕГІЧНОГО РИЗИК-МЕНЕДЖМЕНТУ

У статті проаналізовано особливості модернізації митної служби України та доведено необхідність використання управління змінами і стратегічного ризик-менеджменту під час реформування.

Ключові слова. Митна служба України, реформування, модернізація, стратегія, управління змінами, ризик-менеджмент.

The article is devoted to the analysis of features of modernization of customs service of Ukraine and proves necessity of application of change-management and strategic risk-management at realization of reforming.

Key words. Customs service of Ukraine, reforming, modernization, strategy, change-management, risk-management.

Постановка проблеми (постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими чи практичними завданнями). Будь-яка сучасна організація існує в умовах постійних змін зовнішнього та внутрішнього середовища, тому здійснювати в таких умовах реформування певної сфери, тобто втілювати стратегічні зміни стає ще складніше, це потребує виваженого застосування ризик-менеджменту як надійного інструменту діяльності в умовах невизначеності.

Реформування державного управління – одна з передумов виконання програми економічних реформ на 2010–2014 рр. “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава”. Зміни торкнулися і митної служби України як одного з основних суб'єктів захисту економічних інтересів України та поповнення державного бюджету. Проте напрям на модернізацію діяльності митної служби був проголошений ще в 2006 р., після приєднання України до Кіотської конвенції та Рамкових стандартів безпеки і спрощення міжнародної торгівлі. Звісно, за цей час митна служба змінювалася, проте потреба подальшого реформування свідчить про відсутність формалізованої стратегії розвитку митної служби, проблеми стратегічного планування і реалізації основних напрямків удосконалення митної справи.

© Г. Ю. Кулик, Б. В. Літовченко, 2011

Аналіз останніх досліджень і публікацій (аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор, виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття). Теоретичними засадами дослідження реформування у сфері державного управління стали праці В. Бакуменка, Т. Мотренка, Т. Пахомової, С. Сergyгіна, С. Хаджирадєвої, Ю. Шарова та ін. Напрацювання у сфері стратегічного управління й управління змінами Дж. Котера, І. Ансофа, Р. Каплана, Д. Нортон та інших дають змогу використовувати досвід корпоративного управління в державному секторі.

Особливості управління митною службою України досліджували такі вітчизняні теоретики та практики митної справи, як І. Бережнюк, А. Войцешук, Є. Гармаш, С. Коляда, Ю. Кунєв, Б. Літовченко, Н. Липовська, П. Пашко, С. Петрусь, І. Письменний, В. Ченцов та ін. Дослідження організаційних, кадрових та правових аспектів створили певну теоретичну базу для уявлення специфіки управління митною службою України, проте залишили поза увагою такий важливий компонент управління, як стратегічне управління, від якого залежить ефективність діяльності всієї системи.

Мета статті (формулювання цілей статті (постановка завдання)). Мета даної статті – визначення особливостей модернізації митної служби України і ролі управління змінами та стратегічного ризик-менеджменту в процесі реформування.

Виклад основного матеріалу (виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів). Проведення реформування передбачає перш за все зміну усталеного порядку та перехід до новітніх механізмів діяльності, тому потребує специфічного управління у трансформаційний період – управління змінами та передбачення можливих ризиків у процесі перетворень із застосуванням стратегічного ризик-менеджменту.

Кожна організація зазнає впливу як зовнішнього, так і внутрішнього середовища, що потребує від неї впровадження змін у свою діяльність як відповіді на такий вплив. Проте зміни стосуються перш за все нашого усвідомлення необхідності передбачення можливих змін та реагування на зміни, які не передбачували. Нині найефективнішим виявляється не реактивний, а проактивний, тобто передбачуваний, підхід до управління.

У 2002 р. під час презентації Державної митної служби України в Єврокомісії Мартін Браун, директор Євромитниці, та Куніо Мікурія, заступник Генерального секретаря Всесвітньої митної організації, підкреслюючи досягнення української митниці, наголошували на вдосконаленні стратегічного управління, “що є стрижнем успішної роботи всієї організації” [1, 62]. Складовими даного напрямку є стратегічне

планування, розподіл наявних ресурсів, визначення і досягнення цілей з поліпшення іміджу, надійний зв'язок, наявність духовних цінностей та етики. Ці питання ключові у здійсненні реформи та модернізації митних служб, на думку європейських експертів. Основними причинами неефективності розпочатих реформ у митних службах ставали немотивовані організаційні зміни в митних службах, постійні зміни в керівництві митних адміністрацій без забезпечення наступності в проведенні перетворень та нерозуміння людьми, причетними до сфери реформування, причин цих змін.

Митна служба України, інтегруючись у світове співтовариство, повинна була модернізуватися, перш за все як організація, орієнтована на стратегію. Р. Каплан та Д. Нортон, котрі запропонували збалансовану систему показників як інструмент досягнення стратегії організації, визначили принципи організації, орієнтованої на стратегію: переведення стратегії на операційний рівень; створення стратегічної відповідності організації; стратегія як повсякденна робота кожного працівника; стратегія як безперервний процес; активізація змін як результат активного керівництва топ-менеджерів [2, 13].

Кожну організацію можна уявляти як організм (складноорганізовану єдність підсистем, що функціонують як одне ціле), у якого є своє життя (життєвий цикл) та мета існування. Місія державного органу має відповідати стратегії державного управління в цілому, об'єднувати всі ролі системи та бути корисною для всіх учасників. Тобто при формуванні місії митної служби має враховуватися партисипативна участь усіх зацікавлених сторін – стратегічних партнерів митної служби: керівництва держави; суб'єктів ЗЕД та громадян; працівників митної служби.

О. Віханський зазначає, що стратегічне управління базується на людському потенціалі як основі організації, орієнтує діяльність на потреби споживачів, гнучко реагує і проводить своєчасні зміни в організації, що відповідають викликам з боку оточення і дають змогу досягати конкурентних переваг, що в сукупності забезпечує виживання організації в довгостроковій перспективі та досягнення її цілей [3, 13]. Тому особливу увагу слід приділяти кадровому потенціалу державного управління під час реформування.

Відповідно до Концепції реформування діяльності митної служби України “Обличчям до людей”, схваленої колегією Держмитслужби 29 жовтня 2010 р., місія митної служби України полягає в забезпеченні сприятливих умов для розвитку зовнішньоекономічної діяльності, гарантуванні безпеки зовнішньої торгівлі та суспільства, захисті митних інтересів України [4].

Зазначена місія охоплює інтереси перших двох стратегічних партнерів митної служби, проте зовсім не враховує інтереси тих, хто безпосередньо має забезпечити її реалізацію. Тому, на нашу думку, місію митної служби доцільно було б сформулювати так: “Місія митної служби України полягає в гарантуванні безпеки зовнішньої торгівлі та суспільства, захисті митних інтересів України, забезпеченні сприятливих умов для розвитку зовнішньоекономічної діяльності на основі професійної та добросовісної служби працівників митних органів. У результаті цього будуть забезпечені добробут держави, відповідність розвитку митної служби сучасним тенденціям міжнародної торгівлі та підвищення престижу митної служби”.

Місія організації має лежати в основі визначення стратегії її розвитку та надання пріоритетності певним напрямкам діяльності. Сформована стратегія повинна бути динамічною та гнучкою, оскільки під час її реалізації виникає необхідність стратегічних змін, що створюють умови для досягнення основних цілей організації та враховують зміни в зовнішньому та внутрішньому середовищі організації.

Зміни, у свою чергу, можуть забезпечувати сприятливий результат або ставати проблемою, яка потребує розв'язання. А у сфері державного управління ці проблеми набувають більшої масштабності та складності. У процесі впровадження реформ ініційовані зміни викликають численні ризики в державно-управлінській діяльності, оскільки виникають з іманентної їй невизначеності та стикаються з опором до змін. Усі проблеми при впровадженні змін породжуються дезінтеграцією, яка полягає в тому, що підсистеми не змінюються синхронно.

Виділяють чотири стратегії трансформаційної зміни [5, 198].

1. Зміни в рушійних силах організації, наприклад перехід з товарної орієнтації на ринкову вважається трансформаційним.

2. Фундаментальні зміни у відносинах між організаційними складовими, наприклад децентралізація.

3. Значні зміни у способі виконання роботи, наприклад уведення нової технології, такої як автоматизована система управління виробництвом.

4. Базові культурні зміни в нормах, цінностях або дослідних системах, наприклад формування культури, орієнтованої на споживача.

Проводячи аналогію до митної служби, за умов сучасного реформування можемо визначити такі стратегії.

1. Зміна пріоритетної функції митної служби з фіскальної на економіко-регульову.

2. Приведення структури митної служби у відповідність до адміністративно-територіального устрою України – формування матричної організаційної структури.

3. Створення безпаперового середовища надання державних послуг у митній сфері – електронне декларування.

4. Формування культури, орієнтованої на споживача митних послуг, – Концепція “Обличчям до людей”.

Зміни, що лежать в основі реформування, мають, перш за все, забезпечувати підвищення якості та ефективності наданих послуг. С. Коляда, Б. Літовченко та М. Усков виділяють такі функціональні стратегії митних органів: стратегія здійснення фіскальної функції та захисна (або правоохоронна) стратегія митної

служби [6]. Важливим у регуляторній функції митної служби залишається той факт, що серед предметів, які перетинають митний кордон, усе частіше зустрічаються результати новітніх технологій (особливу увагу привертають нині товари подвійного використання та об'єкти права інтелектуальної власності), тому безперервне навчання персоналу, який має бути обізнаний із тенденціями розвитку всіх сфер сучасного життя, залишається актуальним завданням митної служби. Розвиток технологій митного контролю та митного оформлення разом із технологіями, що забезпечують митну справу, має відбуватися з урахуванням розвитку сучасних технологій управління, інформаційних технологій тощо.

Концепція реформування діяльності митної служби України “Обличчям до людей” наголошує на тому, що зміни в зовнішньому середовищі та актуальні завдання на порядку денному держави роблять необхідною концентрацію митної служби на адмініструванні міжнародної торгівлі з метою сприяння зростанню і розвитку національної економіки, зміщують акценти в її діяльності в бік посилення економіко-регуляторної та інформаційної складової [4]. Дана переорієнтація створює конкурентні переваги митної служби в порівнянні з незаконним переміщенням через митний кордон: прості, швидкі та зручні (необтяжливі фінансово та бюрократично) митні послуги, впевненість суб'єктів ЗЕД та громадян у законності власних дій.

Орієнтація організаційної структури митної служби на адміністративно-територіальний устрій держави формує матричну структуру управління, яка передбачає закріплення двох напрямків управління в організації – вертикального (управління структурними підрозділами) та горизонтального (управління окремими проектами або програмами, для реалізації яких залучають людей і ресурси різних підрозділів організації). Перевагами даного типу організаційної структури є те, що вона дозволяє подолати роз'єднаність між окремими функціональними ланками організації та створює умови для комплексного підходу під час виконання завдань. Крім того, вона є підставою для залучення менеджерів середнього рівня до вирішення стратегічних питань, тим самим сприяючи формуванню в організації менеджерів-стратегів.

Важливим для закріплення в корпоративній культурі митної служби засад Концепції “Обличчям до людей” є прийняття розробленого в 2010 р. проекту Концепції формування професійно значущих світоглядних засад працівників митної служби України на 2011–2020 рр. Кінцевим результатом формування цілісного світогляду посадових осіб митної служби має стати гармонійна, всебічно розвинена, високодуховна, національно свідома, фізично досконала, відповідальна, висококваліфікована і професійно підготовлена особистість – посадова особа митної служби, здатна ефективно працювати у проблемних і складних ситуаціях професійної діяльності.

Щоб упроваджувати зміни в умовах нестабільного середовища, необхідні нові знання й мотивація на всіх рівнях системи управління. Тому ключовий аспект успішної реалізації стратегії – це використання методології та технологій управління знаннями.

Однією з помилок у проведенні змін є недостатність внутрішнього інформування та переконання персоналу в перевагах накреслених трансформацій, з наголосом при цьому на особистих перевагах кожного працівника, що і стає однією з головних причин загострення опору змінам. Кожен працівник сприймає зміни перш за все крізь призму власної особистості, тобто як ці зміни вплинуть на її роль в організації, її роботу, тому організаційні зміни невіддільні від особистих.

Основною проблемою в гальмуванні модернізації митної служби став збіг у часі реформування діяльності митної служби та продовження адміністративної реформи: невпевненість працівників у своєму професійному майбутньому не могло стати надійним підґрунтям для їх готовності впроваджувати запропоновані новації.

Для управління змінами в процесі реформування митної служби доцільно використовувати переваги “кривої Кюблер–Росс”, що відображає трансформацію емоційного ставлення до організаційних змін, та ADKAR-модель управління змінами.

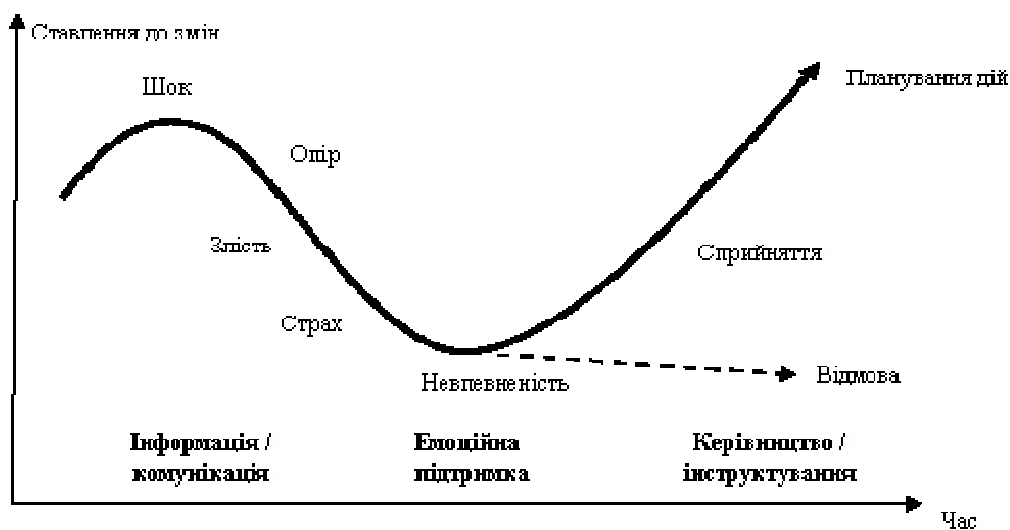


Рис. 1. Крива Кюблер–Росс

ADKAR-модель дозволяє визначити основні центри уваги управління змінами:

Awareness – обізнаність у тому, чому потрібні зміни;

Desire – бажання підтримати і взяти участь у змінах;

Knowledge – знання, як саме змінювати;

Ability – здатність до впровадження нових навичок та поведінки;

Reinforcement – зміцнення (посилення) підтримання змін.

Запропонована методологія дозволить узгоджувати процес управління змінами і ставлення працівників до нововведень.

Управління змінами має відбуватися в межах стратегії організації, за допомогою адекватного та своєчасного ризик-менеджменту. Із середини 90-х рр. XX ст. починається становлення ризик-менеджменту як нової парадигми стратегічного управління, що комплексно розглядає ризики всіх напрямів діяльності організації. Стратегічний ризик-менеджмент дозволяє перетворити стратегічні загрози на можливості розвитку організації.

Стратегічне державне управління стосується всіх сфер суспільства й реалізується через проведення реформ, у процесі яких виникають соціальні, управлінські та комунікаційні ризики. Соціальні ризики, як ризики несприятливих наслідків реформи для соціального середовища, можна уявити так: руйнування параметрів порядку соціальної системи; порушення цілісності соціальної системи; загибель людей і втрата здоров'я; зниження безпеки; порушення прав громадян; зниження якості життя людей; деградація матеріальних ресурсів суспільства; деградація людського, соціального й політичного капіталу суспільства. У реформуванні митної служби соціальні ризики можуть проявлятися в недостатній гарантії безпеки міжнародної торгівлі та суспільства через зосередження основної уваги під час виконання функцій держави в галузі митної справи на організаційних аспектах інноваційних змін.

Управлінські ризики зазвичай трактуються як можливі дисфункції управлінського процесу, що ведуть до появи соціальних ризиків. Даний різновид ризиків виникає безпосередньо у процесі управління та істотно відрізняється на різних фазах управлінського циклу. Існують різні варіанти управлінського циклу, однак щодо процесу державного реформування можна виділити такі фази: збирання інформації (даних); аналіз інформації; розробка реформи; апробація; упровадження реформи; моніторинг упровадження реформи.

Серед управлінських ризиків державного реформування виділяються ризики, пов'язані з порушеннями процесу комунікації між об'єктом і суб'єктом управління, тобто комунікаційні ризики: конфлікт інтересів системи управління та середовища; невідповідність соціокультурних установок і цінностей системи розробників реформи та соціального середовища; наявність у керівній системі різних груп інтересів; наявність у середовищі, що реформується, конкуруючих груп інтересів; недостатня ефективність саморефлексії середовища; недостатня ефективність інститутів інформаційної взаємодії середовища з керівною системою.

Управлінські ризики, навіть у досконало обґрунтованому організаційному процесі, можуть виникати через опір змінам з боку працівників.

Ефективність роботи митної системи залежить від стратегічних напрямів використання ресурсів і рівня трансформування основ митної справи. П. Пашко підкреслює, що успішність формування адаптивної митної системи залежить від правильного управління в трьох загальних сферах прийняття рішень:

- вибору рішень і їх виконання на основі розумного економічного аналізу та менеджменту;
- провадження ефективної діяльності через оптимальне використання наявних ресурсів;
- урахування ризиків, що виникають у митній діяльності, та управління ними [7, 272–273].

Нині ризик-менеджмент у митній службі використовується для управління виключно специфічними ризиками – під час митного контролю та митного оформлення і в напрямку дослідження ризиків службової діяльності посадових осіб митної служби (фактично, здійснення функцій колишніх підрозділів внутрішньої безпеки), залишаючи поза увагою весь комплекс загальноорганізаційних ризиків.

У межах створення довгострокового планового підґрунтя для розвитку діяльності Держмитслужби проведено роботу з формування теоретичних засад переходу митної служби України на якісно новий етап розвитку та з чіткого визначення передумов, які потрібно створити в найближчій перспективі за всіма напрямками діяльності служби. У результаті такої роботи підготовлено Концепцію модернізації діяльності митної служби України (наказ Держмитслужби від 17.10.2006 № 895). У стрімко змінюваній економічній та політичній ситуації пріоритетні напрями діяльності митної служби постійно трансформуються й розвиваються. Аналіз програмних документів Держмитслужби України за 2006–2009 рр., у яких закріплювалися пріоритетні напрями діяльності на поточний рік, свідчить про поступове зміщення пріоритетів у бік міжнародного співробітництва, зміцнення кадрового потенціалу, боротьбу з корупцією та розбудову митної інфраструктури [7, 261].

Концепція реформування діяльності митної служби України “Обличчям до людей” визначає 8 основних напрямів реформування: оптимізація та вдосконалення структури митних органів; спрощення митних процедур; удосконалення організації митного контролю в пунктах пропуску та сприяння транзиту; удосконалення законодавства, що регламентує митну справу; удосконалення системи оподаткування; міжнародна діяльність; Електронна митниця; розвиток інфраструктури.

Як би не змінювалися пріоритети в діяльності митної служби України, важливо, щоб вони відповідали її стратегії, бо інакше виникає ризик її нереалізації.

Будучи складовою загальнонаціональної стратегії соціально-економічного розвитку України, стратегія розвитку митної безпеки має на меті створення умов для динамічного збалансованого розвитку митної служби та її структурних елементів, усунення основних загроз і подолання ризиків. Політика

забезпечення митної безпеки повинна бути спрямована на активізацію всього ресурсного потенціалу митних органів [7, 329].

Стратегія митної служби має включати місію, що враховує зацікавлення всіх сторін; цілі, що відображають основні функції митної служби (забезпечення економічних інтересів України; наповнення державного бюджету; боротьба з контрабандою та порушеннями митних правил; контроль за якістю товарів, що потрапляють на український ринок; надання митних послуг зручно, швидко та прозоро).

Напрямки реалізації стратегії можна об'єднати у три блоки, які забезпечують четвертий – реалізацію головної мети митної служби.

1-й блок – ресурсно-забезпечувальний, має такі складові: правову, кадрову, інформаційну, фінансову та матеріально-технічну.

2-й блок – процесний, пов'язаний з тими процесами, що виникають під час реалізації митної справи: управлінськими (включаючи формальні, що визначаються організаційною структурою, та неформальні, що формуються під впливом організаційної культури); технологічними (технологія надання митних послуг).

3-й блок – комунікаційний, можна було б зарахувати до процесного блоку, але він потребує особливої уваги. Включає взаємозв'язки із суб'єктами ЗЕД та громадянами, іншими контрольними органами та міжнародне співробітництво.

Четвертий, іміджевий, блок – результат забезпечення реалізації попередніх трьох. Він формує образ Державної митної служби в цілому та кожного окремого митника як професійного та добросовісного виконавця функцій держави в галузі митної справи, що є однією зі складових покращання міжнародного іміджу нашої держави.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Відсутність формалізованої стратегії митної служби України в умовах стрімкого розвитку сучасного світу зумовлює невваженість і незабезпеченість основ для ефективного виконання митною службою своїх завдань. Чіткість і переконаність у необхідності здійснюваних перетворень кожним працівником сприятиме ефективному досягненню поставлених цілей та вчасній модифікації напрямків діяльності.

Використання у процесі модернізації митної служби України таких управлінських інструментів, як управління змінами та стратегічний ризик-менеджмент, дозволить ефективніше і швидше досягти намічених цілей та отримати очікувані результати з найменшими затратами.

Список використаних джерел

1. Матеріали презентації ДМСУ в Європейській комісії. – К. : ДМСУ, 2002. – 64 с.
2. Каплан Р. Организация, ориентированная на стратегию. Как в новой бизнес-среде преуспевают организации, применяющие сбалансированную систему показателей / Р. Каплан, Д. Нортон. – М. : Олимп-Бизнес, 2004. – 416 с.
3. Виханский О. С. Стратегическое управление : учебник / Виханский О. С. – М. : Гардарики, 1998. – 296 с.
4. Концепція реформування діяльності митної служби України “Обличчям до людей” : затверджена рішенням колегії Держмитслужби України від 29 жовтня 2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.customs.gov.ua.
5. Амстронг М. Стратегическое управление человеческими ресурсами / Амстронг М. – М. : ИНФРА-М, 2002. – 328 с.
6. Коляда С. П. Формування функціональних стратегій митних органів – запорука зовнішньоекономічної безпеки / С. П. Коляда, Б. В. Літовченко, М. О. Усков // Науковий вісник Чернівецького університету. – 2007. – Випуск 334. – С. 24–28.
7. Пашко П. В. Митна безпека (теорія, методологія та практичні рекомендації): монографія / Пашко П. В. – Одеса : Плассе, 2009. – 628 с.