

Е.А. КАПОГУЗОВ, к.э.н., доцент,

Ю.В. СОЛОВЬЕВ,

Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского, Россия

ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО – ИСТОКИ И ЭВОЛЮЦИЯ

Уже достаточно долгое время Государственно-частное партнерство (ГЧП – Public Private Partnership) – одно из наиболее обсуждаемых, дискуссионных и перспективных направлений взаимодействия государства и бизнеса. Оно позволяет сочетать ресурсы государственного и частного сектора для эффективной реализации общественно-значимых программ. В рамках данной статьи нами будут рассмотрены исторические аспекты возникновения ГЧП в рамках развития его протоформы – государственно-частного взаимодействия и прослежено его развитие в контексте реформ государственного управления.

В современных русскоязычных исследованиях, развитие ГЧП в России обычно рассматривается, начиная с середины XIX века. Процесс формирования ГЧП в западных странах либо прослеживается с 80-х годов XX века, либо в качестве примеров ГЧП упоминаются отдельные реализованные в определенный исторический период проекты [1]. Это оправдано тем, что исследуются уже развитые формы взаимодействия бизнеса и государства. Однако такой подход не позволяет проследить всей цепочки развития ГЧП, определить те формы и виды взаимодействия, которые послужили прообразом современного ГЧП, понять, почему взаимодействие государства и бизнеса на современном историческом этапе организовано в существующих формах. В связи с этим, рассмотрение генезиса ГЧП представляется нам актуальным.

При отсутствии единства в подходах к определению ГЧП, большинство исследователей и экспертов склоняются к тому, что можно выделить признаки ГЧП, которые позволят отделить данный вид взаимодействия бизнеса и государства от других видов.

Так, эксперты «Организации экономического сотрудничества и развития» выделяют 4 признака данного явления [2]:

1. Взаимодействие между государственным и частным сектором, закрепленное формальными договоренностями и соглашениями.

2. Государство выступает в таких отношениях в большей степени как равноправный партнер, а не как регулятор действий частного партнера.

3. Результаты партнерства значимы для государства и общества в целом.

4. Партнерство создается для достижения общих целей. Партнеры объединяют ресурсы, распределяют расходы и риски, совместно участвуют в использовании полученных результатов.

Чтобы проследить эволюционную цепочку ослабим вышеназванные признаки и определим «государственно-частное взаимодействие» (ГЧВ), как формы, одновременно отвечающие следующим критериям:

1. Добровольное, взаимовыгодное взаимодействие между государственным и частным сектором, закрепленное формальными соглашениями, договоренностями (договор, властный акт государства).

2. Взаимодействие обусловлено необходимостью решения значимых для государства задач.

3. Для достижения результатов государство передает представителю частного сектора часть своего неотъемлемого (монопольного) права.

4. Участники совместно участвуют в использовании полученных результатов.

По сути, ГЧВ это «протоформа» ЧГП, так как ЧГВ имеет ряд характерных признаков ГЧП, но признаки эти еще слабые, незрелые.

Условно, весь исторический массив ЧГВ можно разделить на два типа:

– системное, постоянное взаимодействие в сходных организационно-правовых формах;

– отдельные случаи взаимодействия акторов частного и государственного секторов, существовавшие в различные исторические периоды, не оформившиеся, однако, в систему.

Рассматривая генезис ГЧВ с позиций системного взаимодействия, на наш взгляд, можно проследить следующие институциональные структуры:

- откупы;

- концессии;

современные формы ГЧП.

Институт откупов был исторически первой формой взаимодействия государства и негосударственных агентов. В рамках откупной системы государство на возмездной основе

© Е.А. Капогузов, Ю.В. Соловьев, 2011

.....
<http://www.donntu.edu.ua/> «Библиотека»/ «Информационные ресурсы»

<http://www.instud.org>, http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/Npdntu_ekon/

передавало исключительное право на получение доходов от какой-либо деятельности, либо пользование чем-либо частному лицу или частной компании.

Наибольшую значимость откупа приобрели в сфере сбора налогов в силу слабости системы государственного управления, неразвитости фискальной системы, отсутствия у государства точной информации о налогоплательщиках и значимости такой деятельности для наполнения государственного бюджета. Можно говорить о том, что применение государством откупной системы в фискальной области было вынужденной мерой.

Откупщик по документально оформленной договоренности с органами власти вносил в казну определенную (паушальную) сумму либо до сбора налогов с вверенной ему территории, впоследствии компенсируя ее, либо после, оставляя себе оговоренную часть собранной суммы.

Первое упоминание о подобной форме относится к VI в до н.э. – в Персии при Империи Ахеменидов (559-330 до н.э.) полномочия по сбору налога с имущества в сатрапии (провинции) Вавилонии были переданы двум банкирским домам, которые получали вознаграждение за свою работу. [3, с. 3]. Откупы были распространенной практикой в Древней Греции и Древнем Риме, Древнем Египте, Франции, Голландии, Испании, Англии и просуществовали в некоторых странах вплоть до начала XX века.

В России институт откупов появился в начале XVI в. [4, с. 47]. Откупы применялись для сбора пошлин и налогов, однако, особое значение, приобрели «винные откупы», в рамках которых государство передавало откупщику монопольное право реализовывать крепкие алкогольные напитки через принадлежащие ему питейные заведения. С течением времени правила выдачи, покупки, производства алкоголя менялись, но суть системы оставалась прежней. Государственными органами, выдававшими разрешение на занятие откупной деятельностью являлись коллегии, а позднее министерства и казначейства при них. Основными недостатками откупной системы являлись: непрозрачность деятельности откупщиков, слабые возможности их контроля и коррупционный характер выдачи откупов.

Доходы от винных откупов занимали значительную долю в налоговых поступлениях бюджета (в некоторые периоды – почти 50%), поэтому отказаться от них, несмотря на крити-

ку откупной системы со стороны просвещенной части населения, было невозможно. В России откупная система просуществовала почти четыре столетия – до 1861 года.

Развитие ЧГВ продолжилось по пути концессий, появившихся в XVII в. в Англии, США, Франции. В основе концессии – переуступка прав на отдельные виды хозяйственной деятельности негосударственным иностранным или отечественным компаниям на определенных условиях.

В XVII-XVIII вв. концессии оформлялись особым документом, выдаваемым государством – разрешением на владение государственной собственностью, являвшимся односторонним властным актом государства. С XIX века концессия оформляется договором, двусторонним соглашением.

Особое значение концессии приобрели с середины XIX века в сфере строительства и реконструкции транспортной инфраструктуры, а также эксплуатации природных ресурсов. Широко использовались они во Франции, Австралии, России.

Наибольшее распространение концессионная модель получила во Франции – по концессионному механизму строились мосты, каналы, дороги, объекты коммунальной инфраструктуры, культурные и спортивные учреждения. Особенность французской концессионной модели состояла в том, что органы местной власти сохраняли имущество в собственности, при этом частная сторона несла затраты по управлению объектом, получая доход от его эксплуатации.

Концессионные формы ГЧВ несколько потеряли свое значение после 30-х годов XX века в связи с увеличением роли государства в экономике. В конце XX века концессионный механизм стал частью ГЧП. На данный момент концессия является одной из наиболее распространенных в мире форм ГЧП [1, с. 44].

В России концессии существовали в течение двух непродолжительных исторических отрезков:

1) конец 1850-х - начало 1880-х годов. Основная сфера приложения концессий - строительство железных дорог. Концессионер, действующий в форме акционерного общества, получал право, строить и/или ремонтировать участок железной дороги либо железнодорожный узел, покрывая свои издержки за счет сборов с проезжающих составов. Единой правовой базы регулирования и контроля деятельности концессионеров создано не было. А потому

в начале 1880-х годов из-за казнокрадства и взяточничества концессии были прекращены, правительство взяло курс на строительство объектов за счет государственной казны.

Этот период характеризуется появлением первых попыток привлечения иностранного капитала в совместные государственно-частные проекты.

2) 1921 г. - 1929 г. После I-й Мировой и Гражданской войн Россия оказалось в тяжелом экономическом положении и руководству страны пришлось использовать концессионные модели для привлечения финансовых ресурсов.

В этот период сфера применений концессий значительно расширилась – они активно применялись в добывающей и обрабатывающей промышленности, сельском хозяйстве и торговле.

Ключевым отличием данного периода развития концессий явилось масштабное привлечение иностранного капитала, вывоз капитала за рубеж, ориентация на интересы частного сектора. Практика привлечения зарубежных инвесторов была успешной – их участие приносило с собой как финансовые средства, необходимые для восстановления экономики, так и технические знания, необходимые для ее модернизации.

Общее руководство, координацию, управление концессионной деятельностью осуществляли вначале Концессионный комитет при Высшем совете народного хозяйства, затем – Главный концессионный комитет при Совнарком РСФСР.

Концессии существовали в двух организационных формах [5, с. 84]:

– непосредственно концессионной, когда частный иностранный инвестор полностью вносил необходимый капитал;

– в форме акционерного общества, капитал которого формировался за счет вкладов иностранного инвестора и советской организации.

Концессии в Советском Союзе были свернуты в конце 1920-х годов из-за идеологических соображений.

Помимо магистральной линии развития «откупа-концессии-ГЧП», в течение всей истории государственности существовали и другие формы ГЧВ, не оказавшие прямого влияния на вид современного ГЧП, однако удовлетворяющие обозначенным выше критериям.

Не имея возможности перечислять все существовавшие в истории примеры такого

взаимодействия, остановимся на нескольких наиболее масштабных и исторически значимых случаях. Одной из наиболее ярких форм такого взаимодействия была эпоха Великих Географических открытий, когда начиная с Колумба мореплаватели договаривались с монархическими династиями как об источниках и формах финансирования, так и принципах распределения доходов. Наиболее же часто случаи внесистемного взаимодействия характерны для Англии, которая в средние века широко использовала ресурсы частного сектора для ведения боевых действий, для территориальной и торговой экспансии. Отметим несколько знаковых для мировой истории направлений такого взаимодействия.

1. В период англо-испанской войны (1585-1603гг.) количество частных вооруженных кораблей, ходивших под английским флагом, в несколько раз превышало количество принадлежащих Англии военных судов. В крупнейшем англо-испанском морском сражении того времени (1588г.) со стороны англичан участвовало 197 кораблей, из которых 163 были частными.[6, с.25]

Существовала система формального «лицензирования» деятельности «вольных стрелков» – капитан судна получал «письмо о репрессалиях», разрешающее ему вести боевые действия от имени английской королевы. В обмен на это капитан был обязан отдавать 1/10 часть изъятого имущества английской короне. Основным регулятором и координатором действий «вольных стрелков» служил Лорд-адмирал (верховный командующий королевским флотом). [6, с.25] Система была непрозрачна, коррупционна, но ее существование явилось немаловажным фактором установления британского могущества на море в XVII-XIX веках.

2. В силу заинтересованности Англии в расширении экономического влияния, Ост-индская компания (изначально основанная как частное коммерческое предприятие), получила легальные правительственные и военные функции. Офицеры Ост-индской компании в отсутствие должного контроля со стороны государства, злоупотребляли своими полномочиями и властью. Это взаимодействие сыграло важную роль в колониальной и торговой экспансии Англии, в реализации политики в период Опиумных войн [6, с. 27].

3. Кругосветное путешествие Ф. Дрейка (1577-1580гг.), являвшееся частной инициативой, частично было профинансировано Коро-

левой Англии Елизаветой I, причем Дрейк, «имел полномочия адмирала и официальные инструкции», то есть представлял английскую корону [6, с. 25].

Эти и другие эпизоды взаимодействия государственных интересов и частных инициатив сыграли важную роль в колониальной экспансии европейских стран, в развитии мировой торговли, становлении мирового рынка.

Во всех вышеописанных случаях наблюдалась переуступка монопольного права государства совершать действия от лица государства, закрепляемая односторонним административным (властным) актом.

Дальнейшее развитие государственно-частное взаимодействие получает в 1960-е годы XX в. в США в рамках проектов по развитию городской инфраструктуры с участием частных инвесторов (urban development projects). Тогда же появляется и сам термин ЧП.

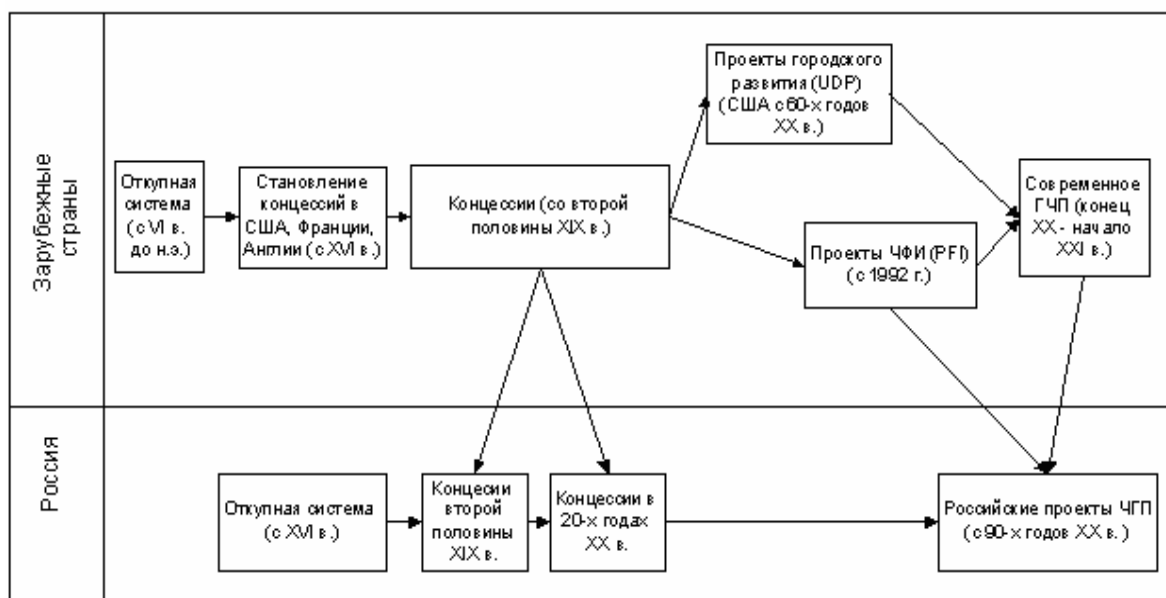
Администрация города в соответствии с планом городской застройки предлагала для разработки участки земли, заброшенные промышленные объекты. На участке частный партнер, используя собственные средства, возводил объекты недвижимости, сопутствующую инфраструктуру. Если цели совместного проекта были достигнуты, то государство обычно «выходило из игры», оставляя бизнес частнику.

В дальнейшем ГЧП стало практиковаться в США как один из методов госзакупок в инфраструктурной сфере. В США в 80-е годы ГЧП – это, прежде всего, контракт на выполнение определенных задач, ранее выполнявшихся госсектором.

В Великобритании ГЧП получило свое развитие в 1992 году в форме «Частной финансовой инициативы» (ЧФИ, Private Finance Initiative). В рамках ЧФИ были разработаны стандартизированные процедуры и методы взаимодействия с частными инвесторами. Одной из отличительных особенностей ЧФИ являлась передача частной компании, выбранной в результате конкурса, прав на выполнение функций, охватывающих весь жизненный цикл объекта недвижимости: планирование, финансирование, строительство, обслуживание, эксплуатация.

Начиная с середины 90-х годов началась активная экспансия философии и инструментов ГЧП в новые сферы хозяйствования (например, исследования и разработки, образование, спорт), и в хозяйственную практику стран, ранее не охваченных ГЧП (Латинская Америка, Африканские страны, страны восточной Европы, Россия).

Вышеизложенные рассуждения можно представить в виде следующей модели, характеризующей путь эволюции современного ГЧП (рис. 1).



→ - влияние и направления развития форм взаимодействия

Рис.1. Эволюция ГЧП в России и зарубежных странах

Бурное развитие ГЧП в 90-х годах XX века можно объяснить изменением взгляда на государственное управление в США и ряде европейских стран.

До 70-х годов XX века в научной и управленческой мысли доминировала кейнсианская концепция, постулирующая необходимость государственного вмешательства в экономику. Применение государственно-частного партнерства в США, Франции, Германии до 70-80-х годов рассматривалось и анализировалось с точки зрения достаточности государственного контроля и возможности госорганов влиять на принятие стратегических решений в рамках заключенных соглашений. Так, во Франции и Германии для решения этой задачи

государство напрямую участвовало в проекте.

Кризисные явления в экономиках западных стран, начавшиеся в 70-х годах XX века, заставили пересмотреть взгляды на государственное управление, результатом чего явилось оформление в 80-е годы концепции «Нового государственного менеджмента» («New public management», НГМ), которая в значительной степени повлияла на направления и характер административных реформ в 80-90-е годы в таких странах как Великобритания, США, Канада.

Принципы американского варианта НГМ, изложенные в Д. Осборном и Т. Геблором в книге «Переосмысливая госуправление» («Reinventing Government») [7] частично нашли свое воплощение в ГЧП (см. табл. 1).

Таблица 1

Отражение принципов НГМ в механизме ГЧП

Принцип НГМ	Отражение принципа в механизме ГЧП
Использование конкуренции в организации предоставления услуг	Конкурсный отбор проектов и участников
Функция правительства - обеспечение общего руководства, но не выполнение работ	Распределение функций и рисков между партнерами для максимальной эффективности, как на каждом этапе проекта, так и по проекту в целом.
«Прорыночное управление»	Использование ГЧП (рыночных сил), для осуществления перемен в отраслях традиционно являвшихся сферой ответственности государства
Организация работы посредством задач, а не правил	Допустимое законодательством многообразие и гибкость ГЧП-контрактов
Ориентация на потребителя	Требование окупаемости проектов, присутствующее в большинстве ГЧП, оценка спроса
Предоставление возможности выбора потребителю	

Составлено авторами

На наш взгляд, наличие данных параллелей позволяет говорить о том, что современное ГЧП испытало сильное влияние философии НГМ.

Дальнейшее развитие идей НГМ в виде концепции «Государственного руководства» («Governance») повлекло за собой изменение концептуальных основ ГЧП.

Термин «Governance» (в отечественной литературе данный термин обычно переводится как «руководство» и, соответственно, использование термина «государственное руководство» в противоположность стандартному «государственному управлению» (Public Administration)) использовался и в НГМ, не выделяясь, однако, в качестве самостоятельного подхода к госуправлению. С конца 90-х в литературе и практике

все больше находит применение расширительная трактовка «Governance», в рамках которой «Государственное руководство» рассматривается в качестве нового, самостоятельного способа госуправления.

По определению ООН Governance – это процесс, в ходе которого правительство, частные корпорации, организации гражданского общества и граждане взаимодействуют друг с другом для определения, согласования и решения своих задач, имеющих общее значение, и организационных форм, видов ресурсов и комплекса мероприятий, необходимых и приемлемых для успешного выполнения поставленных задач [8].

Это руководство, отвечающее требованиям верховенства права, подотчетности, эффек-

тивности, руководство, создающее равные справедливые условия для агентов всех секторов.

Как указывает Л.В. Сморгун, в настоящее время, в связи с распространением концепции «Государственного руководства» «государственное управление утрачивает прежнюю жесткость, детализированность и регламентированность; оно базируется скорее на горизонтальных, чем на вертикальных связях между правительственными органами, ассоциациями гражданского общества и бизнесом» [9, с. 252].

С распространением принципов «государственного руководства» происходит переход от модели взаимовыгодного двустороннего сотрудничества, в котором государство решает

стоящие перед ним задачи при участии частного сектора, к философии трехстороннего взаимодействия, в котором три стороны: государство, бизнес, институты гражданского общества – это партнеры, совместно разрабатывающие и осуществляющие значимые для каждой из сторон проекты.

ГЧП явилось отражением новых подходов в управленческой мысли, характеризующихся сменой парадигмы в госуправлении. Возникнув «в русле» НГМ, ГЧП стало самостоятельным инструментом, адаптирующимся к меняющимся условиям.

Проследив историческое развитие форм ГЧВ, можно составить таблицу, описывающую направления эволюции форм ГЧВ в формы современного ГЧП.

Таблица 2

Сравнительная характеристика ГЧВ и современного ГЧП

Направление эволюции ГЧВ	Особенности ГЧВ до XX в.	Особенности современного ГЧП (развитые страны)
Сфера применения	Охватывает жизненно важные сферы функционирования государств.	Высокая значимость ГЧП для экономического развития государства, распространение ГЧП в широком круге сфер.
Отношения сторон	Неравенство в отношениях сторон – интересы государства были первичны.	Равенство и учет интересов сторон. Учет интересов гражданского общества.
Характер взаимодействия	Вынужденный характер взаимодействия, так как в условиях ограниченности всех видов ресурсов и важности сфер применения ГЧВ для государства, иного выхода, кроме как обращения к частному сектору у государства не было.	Добровольный характер взаимодействия. Государство выбирает «сделать самому» или прибегнуть к помощи частного сектора для повышения эффективности.
Контроль	Отсутствие системы контроля за поведением частной стороны и как следствие коррупция, непрозрачность, низкая эффективность такого взаимодействия.	Многоуровневая система контроля и подотчетности участников ЧП. Однако опасность коррупции и оппортунистического поведения существует.
Регулирование	Часто – отсутствие системности и последовательности в организации взаимодействия. Позднее, наличие органов управления, регулирования, контроля за деятельностью ГЧП.	Обычно – создание консультативных органов при министерствах и ведомствах.
Длительность взаимодействия	Кратко- или среднесрочное взаимодействие.	Обычно долгосрочное взаимодействие, подход с точки зрения жизненного цикла.
Юридическая основа	В средние века юридической основой ГЧВ являлся односторонний властный акт государства. Договорная основа ГЧВ сложилась лишь к началу XIX века.	Детально проработанный, адаптированный для конкретной ситуации контракт.

Составлено авторами

Таким образом, введя понятие ГЧВ, и рассмотрев его проявления в истории, мы показали, что привлечение частного сектора к совместному решению стоявших перед государством проблем путем создания системы стимулов являлось практикой, сопровождавшей экономическое развитие в течение многих веков.

ЧГВ – объективный процесс, обусловленный невозможностью раздельного существования государственного и негосударственного секторов. Понимание необходимости такого взаимодействия прочно встроено в общественное сознание, а примеры успешно реализованных проектов ГЧВ сопровождали развитие многих европейских государств, США, Австралии.

Появление ГЧП в развитых западных странах, с одной стороны, было ответом на новые вызовы, стоявшие перед руководством этих стран, с другой – закономерным результатом многовековой эволюции форм ГЧВ, с третьей – отражением новых подходов в теории государственного управления в развитых странах.

Таким образом, мы последили историю ГЧВ, рассмотрели исторические формы предшествовавшие появлению ГЧП, показали историческую обусловленность и объективную необходимость процессов взаимодействия государственного и негосударственного секторов.

Литература

1. Государственно-частное партнерство: теория и практика / В.Г. Варнавский, А.В. Клименко, В.А. Королев и др.; Гос. ун-т – Высшая школа экономики. – М.: Изд. дом Гос.

ун-т – Высшая школа экономики, 2010. – 287с.

2. Public/private partnerships for innovation: policy rationale, trends and issues, OECD, December 2003, Headquarters, Paris

3. A. Farazmand. Privatization or public enterprise reform: international case studies with implications for public management. Greenwood Publishing Group, 2001. – 270p

4. Самохин Ю.М. Экономическая история России. – М.: ГУ-ВШЭ, 2001. – 406 с.

5. Калинина Л.Л. ГЧП как инструмент реализации национальной экономической стратегии. // Вестник Российского государственного гуманитарного университета. – 2009. – №3. – с. 82-90

6. Wettenhall R. The public-private interface: surveying the history. // The Challenge Of Public-Private Partnerships - Learning from International Experience. G. A. Hodge, C. Greve. Edward Elgar Publishing, 2005. – 357p.

7. Osborne D., Gaebler T. Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector. Addison-Wesley Pub. Co. 1992. – 405p.

8. «Governance for sustainable human development» United Nations Development Programme (UNDP) policy document, [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.pogar.org/publications/other/undp/governance/undppolicydoc97-e.pdf>.

9. Государственная политика и управление. В 2 ч. Часть I. Концепции и проблемы государственной политики и управления / Под ред. Л.В.Сморгунова. – М: «Российская политическая энциклопедия», 2006. – 384 с.

Статья поступила в редакцию 07.06.2011

К.І. НОВІКОВА, к.е.н.,

Академія митної служби України, м. Дніпропетровськ

ПЕРСПЕКТИВНІ НАПРЯМКИ ІНСТИТУЦІЙНОГО РОЗВИТКУ МИТНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ

Сучасна трансформація інституціональної системи національної економіки відповідно до вимог розвитку ринкових відносин актуалізує регуляторну функцію інститутів державної влади, яка полягає у адаптації їх діяльності до нових умов функціонування національної та світової економіки. На багато десятиліть уперед митниця залишатиметься інструментом забезпечення економічної безпеки держави.

Проте мінливе глобальне середовище вимагає від митних органів відповідності новим викликам і загрозам, адаптація до яких є вкрай важливою для економіки.

Таку складну задачу розв'язують митні органи, що знаходяться у структурі державної

© К.І. Новікова, 2011

.....
<http://www.donntu.edu.ua> / «Библиотека» / «Информационные ресурсы»

<http://www.instud.org>, http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/Npdntu_ekon/

влади та управління. Інституціоналізація митної справи полягає у постійному вдосконаленні економічних механізмів господарювання та створенні відповідного середовища. Відповідно у сучасних умовах виникає нагальна потреба інституціоналізації функціонування митної служби з врахуванням прогресивного міжнародного досвіду митної справи, впливу глобалізаційних процесів та потреб розвитку національної економіки, що і актуалізує проблематику даної статті.

Інституціональне забезпечення митної справи досліджували у своїх працях І.Бережнюк[9], А.Войцешук[15], І.Квеліашвілі[4; 5], І.Івашук[13], Т. Калінеску[14], Н.Липовська[6], Є.Павленко[11], П. Пашко[8], В. Суворов[12], В. Ченцов[2] та інші українські науковці. Вони створили теоретичне підґрунтя дослідження функціонального значення митних органів в системі державного управління економікою, проте малодослідженими залишаються проблеми розвитку митної служби як важливого соціально-економічного та регулятивного інституту, який упорядковує економічні та правові відносини в сфері ЗЕД як всередині країни, так і в системі світового господарства з метою забезпечення ефективної взаємодії між торговельними партнерами.

Мета статті – комплексний розгляд існуючих та перспективних напрямків інституціоналізації діяльності митної служби в системі державного управління ЗЕД з позицій її інституціонального розвитку.

Всесвітній економічний форум (ВЕФ) виділяє три стадії конкурентного розвитку економік: економіка, що базується на факторах виробництва, доступних у країні; економіка, що базується на інвестиціях, як внутрішніх, так і зовнішніх; економіка, що базується на інноваціях. Ключовими чинниками для економіки, що базується на факторах, є інституції, інфраструктура, макроекономічне оточення, здоров'я та початкова освіта; для економіки інвестиційного типу важливими є вища освіта, ефективність ринку товарів та праці, фінансового ринку, технологічний рівень; а для економіки, заснованої на інноваціях, визначальними є рівень перешкод для бізнесу та інноваційна діяльність.

Відповідно до оцінок ВЕФ, Україна знаходиться на перехідному етапі від першої до другої стадії розвитку та займає 89 місце зі 139 країн світу (для порівняння, у 2009 році - 82 місце), випередивши лише економічно відсталі країни Азії та Африки та поступившись краї-

нам Центральної та Східної Європи [1]. При цьому Україна посідає 102 місце за базовими вимогами, 72 місце за ефективністю економіки та 88 місце за інноваційними чинниками. Крім того, необхідно відмітити, що за якістю інституційного середовища Україна посіла 134 місце зі 139 країн.

Оцінки ВЕФ пояснюються тим, що найбільший внесок у ВВП країни роблять традиційні галузі економіки, потужний фундамент яких створено ще за радянських часів. Проте основні фонди зношені на 60 – 70%, тому найближчим часом факторна економіка вичерпає себе, і першочерговою задачею за таких умов постає побудова інвестиційної економіки. Для переходу на другий етап розвитку необхідні інституційні передумови та забезпечення макроекономічної стабільності. Важливою у цьому процесі є також і роль ліберальної регуляторної політики держави, яка впливає на формування фіскальної та митної політики у державі, а також забезпечення інституційного розвитку митної справи.

Створення системи гнучкого економічного регулювання ринкової економіки виступає однією із ліній забезпечення стратегічних інтересів держави. Зрозуміло, що саме по собі регулювання не гарантує економічного розвитку, воно може бути не лише корисним, але й шкідливим, якщо використовувати неефективні, застарілі форми регулювання.

Зовнішньоекономічна діяльність є невід'ємним атрибутом функціонування національної економіки в сучасних умовах, що вимагає вжиття ефективних заходів з її регулювання. Здійснення регуляторної політики у сфері ЗЕД неможливе без інституту митної служби, яка забезпечує захист державних інтересів поряд з виконанням сервісної та контролюючої функції.

Митну політику можна розглядати як складову регуляторної політики держави; вона має певну об'єктивну основу, яка полягає у визначенні мети та засобів для забезпечення реальних об'єктивних економічних інтересів. Відповідно, реформи у митній сфері мають бути тісно пов'язані з іншими економічними перетвореннями та мати інституційну основу для свого здійснення. Митна політика проявляється як чітко інституціоналізований процес, який відбувається у сфері зовнішньоекономічної діяльності та знаходить свій прояв у застосовуваних інструментах митно-тарифного та нетарифного регулювання

Здійснення митної політики передбачає

системні дії щодо налагодження механізму, який забезпечує функціонування даного виду діяльності та його інституціоналізацію [2]. Остання передбачає формування певним чином організованої, впорядкованої і спрямованої на досягнення конкретних цілей підсистеми регуляторної політики, дає можливість виділити інституційну сферу в структурі регуляторної діяльності держави.

Останніми роками інституціоналізація регуляторної політики у сфері ЗЕД забезпечує її лібералізацію, що проявляється в зменшенні кількості регуляторних актів, адміністративних важелів впливу на суб'єктів ЗЕД, зменшенні ставок митного тарифу, спрощенні процедур митного оформлення та митного контролю, наданні митних пільг та преференцій, розвитку міжнародного економічного співробітництва в напрямку підписання угод про вільну торгівлю.

Очевидно, що модель цілковитої лібералізації зовнішньої торгівлі шляхом ліквідації тарифних обмежень не може забезпечити безперервного зростання, якщо її основоположні процеси не підтримуються відповідними ринковими інституціями. Така модель економічних реформ була запроваджена в Україні та інших пострадянських країнах західними економістами через міжнародні організації, проте не принесла бажаних наслідків, адже механічна екстраполяція ролі держави зі сформованим ринковим середовищем на умови країни з перехідною економікою, де інституційний сектор знаходиться в зародковому стані, не може сприяти економічному зростанню, а, навпаки, призводить до деструктивних процесів.

Процес "трансплантації" економічних інститутів, що розвивались в одному інституційному середовищі, викликає дисфункції в іншому. Це виражається у виникненні тіньового сектору економіки, активізації альтернативних, неефективних інститутів, або навіть появи інституційного конфлікту. В. Полтерович наводить приклад негативних ефектів, які з'явилися в Росії після "трансплантації" ліберального режиму зовнішньої торгівлі, а саме розвиток нелегального експорту, масове заниження цін, відтік капіталу тощо. Він пропонує стратегію запозичення інститутів з розвинутих країн з урахуванням усіх економічних, політичних та соціокультурних чинників, з метою запобігання трансформаційній кризі [3].

Відповідно, вдосконалення регуляторної політики у сфері ЗЕД, розвиток митного регулювання, а також специфічних тарифних та

нетарифних заходів оформлюють митні відносини між країнами у інституціоналізовану організаційну систему та забезпечують захист національної економіки.

Митна служба є елементом інституціональної системи державної влади і суб'єктом регуляторної політики у сфері ЗЕД. Її інституціональною ознакою є наявність сукупності територіально розподілених митних органів, які виконують покладені на них регулюючі, фіскальні та контролюючі функції. Отже, митна служба становить інститут, інтегрований в систему державної влади, діяльність якого спрямована на захист національних інтересів [4].

Якщо розглядати процес модернізації митної служби як систему, то в ній можна виділити три підсистеми: управління цілями, управління кадрами та інституціональне управління, кожна з яких містить взаємопов'язані елементи. Зокрема, у підсистемі інституціонального управління можна виділити нормативний, організаційний, технологічний, комунікативний та особистісний аспекти [5; 6]. Розглянемо деякі з перерахованих аспектів та перспективи їх удосконалення.

Традиційно роль митників та інших прикордонних служб обмежувалась охороною кордону. Митники та прикордонники продовжують відігравати значну захисну роль шляхом попереджень міжнародного тероризму, але також і фіскальну роль через збирання податків, та соціальну роль шляхом захисту здоров'я людей та культурної спадщини. Сьогодні відбувається сильний зсув акцентів у бік спрощення митних процедур [7]. Перед митними адміністраціями постають нові завдання, що зумовлено збільшенням обсягів та комплексності міжнародної торгівлі; новими моделями ведення бізнесу; зростанням загроз економічній безпеці; новими підходами до транскордонного співробітництва, ініційованими міжнародними організаціями; необхідністю забезпечення безпеки членів суспільства; зростанням масштабів ухилення від сплати податків та зборів, що веде до бюджетного дисбалансу тощо [8].

У зв'язку з цим, виконання митницею таких важливих функцій, як регулююча, контрольна, фіскальна, стимулююча, захисна, має відповідати очікуванням суспільства та підприємців. Оскільки митні органи не звільняються від традиційного функціонального навантаження, а крім того, відіграють нову динамічну роль та отримують додаткову відповідаль-

ність відповідно до зростання глобалізаційного характеру міжнародних економічних відносин, організація управління у митних органах ускладнюється та повинна відповідати зростаючим вимогам [9].

Досвід провідних країн світу свідчить про перехід від філософії збирання податків до філософії надання послуг суспільству і бізнесу з одночасним неухильним гарантуванням митних інтересів держави [10]. Переорієнтація від фіскальної до регулюючої функції має супроводжуватись змінами у ставленні до суб'єктів ЗЕД, зменшенні заборон та обмежень при перетині кордону та сприянні налагодженню торговельних відносин.

Всесвітня митна організація (ВМО) визначила 10 блоків, які слід запровадити та розвивати з метою сприяння торгівлі між країнами та підтримання стабільності надходжень від мита та митних платежів: глобальна співпраця митниць, управління координацією на кордоні, управління ризиками, співробітництво з підприємницькими колами, спрощення процедур митного оформлення відповідно до вимог Кіотської Конвенції, прогресивні технології, підвищення загального інтелектуального та професійного рівня працівників митних органів. Важливе місце серед них займає інституційне забезпечення, яке полягає у встановленні зв'язків між митними адміністраціями країн світу та міжнародними організаціями, в той час як ВМО надає підтримку в процесі проведення реформ та модернізації митних служб.

Саме ВМО допомагає створити ефективну стратегію для виконання завдань, які постають перед митними органами; розвиває та підтримує стандарти, які є єдиними для усіх її членів; сприяє розвитку взаємовигідних відносин між митними організаціями країн світу; забезпечує інституційний розвиток митних органів та всебічне використання їх потенційних можливостей; запроваджує нові механізми державного управління у митній сфері з урахуванням новітніх змін у зовнішньому середовищі.

У структурі механізму модернізації митних органів, відповідно до концепції ВМО, важливе місце займають Регіональні центри зі зміцнення інституційного розвитку митних адміністрацій (РЦІР), які координують процес впровадження та удосконалення міжнародних стандартів. При цьому у контексті митної справи інституціональні зміни полягають в удосконаленні інструментів, процесів, підвищенні компетентності та інтелектуальних ресурсів, необхідних для виконання завдань та

функцій, які стоять перед митницями усіх країн світу [11]. На жаль, слід зазначити, що норми цієї міжурядової організації носять рекомендаційний характер, що зумовлює низький рівень їх імплементації в Україні [12].

Крім ВМО, необхідно підкреслити велику роль також Світової організації торгівлі (СОТ) у створенні загальної інституційної основи для реалізації торговельних відносин між країнами-членами. Зазначена організація виступає міжнародним регулятором таких питань в галузі митної справи, як механізм застосування тарифних та нетарифних інструментів, правильності визначення митної вартості та країни походження товарів, уніфікації вимог до захисту прав інтелектуальної власності тощо [13]. Якщо ВМО розробляє рекомендації щодо здійснення митних процедур, то СОТ встановлює для своїх членів чіткі правила для уніфікованої реалізації процедур переміщення товарів та транспортних засобів через митний кордон, а також єдині вимоги щодо застосування тарифних та нетарифних інструментів регулювання ЗЕД.

Як важливу складову своєї діяльності митна служба розглядає співпрацю з Місією ЄС з прикордонної допомоги Україні та Молдові (EUBAM), яка сприяє нарощуванню інституційних можливостей митних органів, надає дієву допомогу у підвищенні ефективності роботи прикордонної та митної служби, надає допомогу по законодавчому на нормативному зближенню в межах договорів про асоціацію та вільну торгівлю з ЄС та позитивно впливає на захист національних інтересів на україно-молдовському кордоні.

Місія створила ініціативну програму по запровадженню інтегрованого управління кордоном, що є стратегічною основою для національної концепції управління кордоном в Україні та має на меті, з одного боку, полегшити переміщення через митний кордон осіб, товарів та транспортних засобів, а з іншого боку, вжити заходів по боротьбі з незаконною торгівлею та транскордонною злочинністю.

Перспективою співпраці української митної служби з Місією EUBAM є запозичення кращого європейського досвіду та імплементація міжнародних стандартів, запровадження концепції інтегрованого митного співробітництва за допомогою покращення міжвідомчої співпраці та удосконалення міжнародного співробітництва, а також активізація зв'язків з громадськістю та сприяння покращенню іміджу митної служби у суспільстві.

Оскільки митні адміністрації всіляко охочуться до розвитку співробітництва з іншими урядовими установами, актуальним для України залишається розвиток культури обміну інформацією з митними органами країн - торговельних партнерів, а також з іншими органами, які також виконують регулюючі та фіскальні функції, що є важливим для уряду та бізнесових кіл. Це сприятиме підвищенню ефективності проведення перевірок дотримання суб'єктами ЗЕД законодавства та мінімізації втрат часу на здійснення процесу митного оформлення. При цьому необхідно дотримуватись цілісного підходу в оптимізації заходів безпеки міжнародного торговельного ланцюга постачання у їх постійному поєднанні з вдосконаленням і полегшенням митних процедур.

Щодо нормативної складової модернізації управління у митних органах, то слід відзначити, що існує багато інструментів, спрямованих на спрощення законної міжнародної торгівлі. Вони включають положення угод СОТ та конвенцій ВМО, через приєднання та імплементацію яких відбувається приведення стандартів у митній справі до єдиної інституційної основи. З огляду на це, особливої уваги заслуговує оновлена Кіотська конвенція, яка забезпечує правові рамки і низку узгоджених стандартів для покращення митних операцій через стандартизацію і гармонізацію митної політики та митних процедур в усьому світі. Головна мета конвенції – сприяння законній торгівлі через спрощення та гармонізацію митних процедур та практики.

Кіотська конвенція (Міжнародна конвенція зі спрощення та гармонізації митних процедур) включає в себе декілька основних принципів: прозорість та передбачуваність операцій митного контролю; стандартизацію та спрощення митних декларацій та супровідних документів; спрощені процедури для уповноважених операторів; максимальне використання інформаційних технологій; мінімальний необхідний митний контроль при дотриманні митних правил; застосування процедур митного контролю, заснованих на аналізі ризиків та пост-аудиті; проведення сумісних операцій за участю інших прикордонних служб; партнерство з приватним сектором. Конвенція також передбачає дієві заходи зі спрощення процедур торгівлі та підвищення ефективності контролю, а також містить нові обов'язкові вимоги щодо їх застосування.

Важливим завданням для митних органів, яке має виконуватись рік за роком, зали-

шається також боротьба з корупцією, що пов'язане з особистісним аспектом інституційного розвитку. Арушська декларація ВМО має бути взята за основу в роботі митних органів країн світу, оскільки усі зусилля митних адміністрацій можуть бути зведені нанівець без чесності та прозорості. Арушська декларація (Декларація Ради митного співробітництва щодо кваліфікованого управління та добросовісності в митниці) – запроваджує політику митної етики на основі визнаних у світі стандартів. Оновлена Арушська Декларація є базою для запровадження митними адміністраціями антикорупційних програм та проектів. В Україні відповідно до її положень прийнято Дисциплінарний статут митної служби.

Система рамкових стандартів із забезпечення безпеки та сприяння глобальній торгівлі (SAFE), прийнята в 2003 році, містить в собі стандарти із забезпечення безпеки ланцюга постачань та спрощення процедур міжнародної торгівлі, дозволяє реалізовувати інтегроване управління ланцюгом постачань для всіх видів транспорту, сприяє розвитку зв'язків між митними службами з метою виявлення ризикових товарів, а також сприяє співпраці митних органів та ділових кіл за допомогою введення концепції уповноваженого економічного оператора, для яких передбачається незначне втручання митних органів при випуску і митному оформленні товарів.

Зазначена система стандартів є важливою платформою для обміну інформацією, зростання стандартизації регуляторних вимог до управління міжнародною торгівлею, запровадження ризик-менеджменту та виявлення потенційних загроз у митній сфері. Тому в Україні необхідно продовжувати впровадження інституту уповноважених економічних операторів з метою підвищення безпеки переміщення міжнародних вантажів та створення вигідних умов для учасників експортно-імпорتنних операцій, але цей процес повинен бути поступовим та супроводжуватись створенням відповідного інституційного середовища для запобігання можливому зловживанню митними пільгами [14].

У процесі взаємодії митниці з бізнесом поєднуються комунікаційний та нормативний аспекти інституційного розвитку, адже митниця XXI століття повинна вступити у стратегічний договір з уповноваженими економічними операторами. Митниця повинна розуміти проблеми бізнесу, в той час як бізнес повинен визнавати вимоги митних органів. Важливо те,

що є необхідність переведення цих відносин у партнерство, що призводить до взаємовигідних наслідків. Так, для уповноважених митних операторів застосування спеціальних, спрощених процедур стимулюватиме зацікавленість у зростанні обсягів торговельних операцій за умов дотримання митних правил та спричинить підвищення конкурентоспроможності національного товаровиробника, а для митних органів сприятиме ефективному використанню ресурсів [15].

Окреслимо деякі напрямки розвитку організаційних аспектів діяльності митних органів. Перспективною тенденцією розвитку митної служби України як одного з державних інститутів є скорочення числа відділів та працівників, які займаються однією і тією ж роботою та дублюють функції один одного. Це пов'язано з необхідністю розширення практики митного оформлення у системі єдиного вікна. Суб'єкт ЗЕД повинен звести до мінімуму спілкування з працівником митниці з тим, щоб зменшити можливості для корупційних зловживань, а також скоротити витрати часу, оскільки час завжди був ключовим аспектом торговельної конкурентоспроможності. Для цього митник повинен володіти усіма знаннями та навичками для митного оформлення та контролю, бути обізнаним в усіх графах ВМД, а суб'єкт повинен надавати вантаж для огляду лише 1 раз.

Саме тому в Україні слід впроваджувати концепцію однієї зупинки та запозичувати досвід зарубіжних країн у цьому аспекті. Зокрема, слід зазначити, що необхідно запровадити презумпцію невинуватості митника, що діє у розвинутих країнах та порушена в Україні. Обґрунтуванням створення прикордонних пунктів однієї зупинки є економічні вигоди. В основі концепції єдиної зупинки лежить можливість митних органів двох країн проводити спільний митний контроль. Результати цього довели свою ефективність за рахунок кооперації, обміну досвідом та кращого використання ресурсів. Працюючи пліч-о-пліч, можна досягти кращого співробітництва та простішої комунікації. Концепція також пропонує обмін ідеями, інформацією та досвідом. Введення концепції однієї зупинки забезпечить можливість зменшити витрати ведення бізнесу та раціоналізувати діяльність митних органів на кордоні [16].

Впровадження сучасних методів роботи і процедур є найважливішою складовою технологічного аспекту інституційного розвитку митних адміністрацій. Потреба швидкого переміщення товарів, у поєднанні з необхідністю

виконання комплексних нормативних вимог, потребують сучасних інноваційних підходів. До них відносяться контроль на основі аудиту віддалено від кордону, перехід від контролю кожної угоди до використання системи управління ризиками, а також перехід від паперової до електронної форми декларування та обміну даними в митній системі [17].

У сучасних умовах бурхливого розвитку торговельних відносин важливим є розвиток ризик-менеджменту та перенесення митного контролю у часі. З огляду на це, в управлінні персоналом у митних органах наголос треба робити на імплементацію ризик-менеджменту в усі процеси та збільшення кількості працівників, обізнаних в управлінні ризиками у митній справі. Митні адміністрації повинні створити системи аналізу та управління ризиками для ідентифікації потенційно ризикових вантажів і автоматизувати цю систему. Система повинна включати механізм оцінки загроз, прийняття рішень і визначення прикладів кращої практики.

Узагальнюючи проблемні питання, які виникають в процесі створення інституційного забезпечення митного регулювання, можна зробити висновок, що українська влада намагається гармонізувати законодавство у сфері регулювання ЗЕД відповідно до міжнародних зобов'язань, враховуючи задачу інтегрування у світову торговельну систему, але процес нормотворчості поки що далекий від світових стандартів. Регуляторна політика держави у сфері митного регулювання потребує чіткої інституціоналізації та оформлення на рівні організаційно-економічних відносин, її проведення є проявом відповідної інституціоналізації та організації діяльності суб'єктів ЗЕД та попередження їх неправомірних дій, спрямованих на ухилення від сплати податків і зборів та приховування переміщуваних товарів від митного контролю; обмежувальних та протекціоністських дій інших держав та їх об'єднань та інших непередбачуваних критичних ситуацій.

Підсумовуючи викладене вище, варто зазначити, що внутрішній та зовнішній аналіз діяльності митної служби України свідчить про наявність суттєвих ресурсів для підвищення ефективності, стабільності та надійності митної справи. Вони можуть бути використані шляхом застосування новітніх технологій інформаційного митного контролю на основі системи аналізу ризикових ситуацій, централізованого митного оформлення і широкого впровадження пост-аудит контролю.

У зв'язку зі зростанням обсягів зовнішньоекономічних операцій та розширенням чисельності торговельних партнерів загострюється проблема ускладнення роботи митних органів та необхідності уніфікації стандартів митної справи. При цьому одним з чинників забезпечення ефективного інституціонального розвитку митної справи є посилення співпраці митних адміністрацій з міжнародними організаціями, зокрема ВМО.

Пріоритетними напрямками подальшого удосконалення діяльності митних органів України є підвищення ефективності роботи з наповнення Держбюджету України; створення умов імплементації митного законодавства до міжнародних стандартів і стандартів Євросоюзу; забезпечення комплексного контролю за додержанням митного законодавства суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності та громадянами; удосконалення механізму функціонування митної служби України; спрощення та модернізації митних процедур; активізації участі Держмитслужби в роботі з оптимізації митно-тарифної та податкової політики держави. Саме ці питання і є перспективами подальших наукових досліджень.

Література

1. The World Competitiveness Report 2010-2011. // World Economic Forum. – Geneva, Switzerland. – 2010. – 516 p.
2. Ченцов В. Митна служба в механізмі держави: методологічна рефлексія // Університетські наукові записки. – 2009. – № 3 (31). – С. 280 – 285.
3. Полтерович В. Трансплантация экономических институтов / В. Полтерович // Экономическая наука современной России. – 2001. – № 3. – Режим доступа : <http://www.gusref.nm.ru/polit.html>.
4. Квеліашвілі І. Роль державної митної служби України в забезпеченні національної безпеки / І. Квеліашвілі – Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/e-journals/tppd/2010-6/zmist/R_2/Kveliaschvili.pdf.
5. Квеліашвілі І. Пріоритетні напрямки розвитку митної служби України у контексті забезпечення національної безпеки / І. Квеліашвілі – Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/e-journals/tppd/2010-7/zmist/R_2/04Kvelischvili.pdf.
6. Липовська Н. Управління інституціоналізацією Державної митної служби України: монографія / Н.А. Литовська. – Д.: Акад. митної служби України, 2006. – 232 с.
7. Doyle T. Collaborative border management / T. Doyle // World Customs Journal. – 2010. – Vol 4. – P. 15 – 21.
8. Пашко П. В. Митна безпека (теорія, методологія та практичні рекомендації) : монографія / Пашко П. В. – Одеса : Пласке, 2009. – 628 с.
9. Бережнюк І. Г. Митне регулювання України: національні та міжнародні аспекти: монографія / І. Г. Бережнюк. – Дніпропетровськ : Академія митної служби України, 2009. – 543 с.
10. Haughton M. Achieving resource efficiency by customs administrations in a constrained economic climate: a critical examination / M. Haughton., S. Isotupa // World Customs Journal. – 2010. – Vol 3. – P. 43 – 62.
11. Павленко Є. Концептуальні підходи до впровадження Рамкових стандартів безпеки SAFE та їх роль у процесах боротьби з контрабандою / Є. Павленко – Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Vamsu_pravo/2009_1/Pavlenko/Pavlenko.htm.
12. Суворов В. Глобальний вимір інституціонального забезпечення організації митної справи / В. Суворов // Вісник Академії митної служби України. – 2010. – № 2. – С. 45 – 52.
13. Іващук І. Напрями та перспективи конвергенції митних відносин у глобальному просторі / І. Іващук // Галицький економічний вісник. – 2010. – № 4 (29). – С. 24 – 30.
14. Калінеску Т. Митна політика України та забезпечення економічної безпеки держави / Т. Калінеску, К. Баляба – Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/e-journals/Nvdu/2010_1/10ktvebd.htm.
15. Войцешук А. Митне регулювання в умовах глобалізації / А. Войцешук, Д. Фесько // Вісник Академії митної служби України. – 2010. – № 2. – С. 57 – 61.
16. Kieck E. Coordinated border management: unlocking trade opportunities through one stop border posts / E. Kieck // World Customs Journal. – 2010. – Vol 3. – P. 3 – 15.
17. Holloway S. Measuring the effectiveness of border management: designing KPIs for outcomes / S. Holloway // World Customs Journal. – 2010. – Vol 4. – P. 37 – 54.

Стаття постуила в редакцію 19.06.2011