

JEL Classification: F13, M10, O23, O24

**ПРИНЦИПЫ МОДЕРНИЗАЦИИ МЕХАНИЗМОВ  
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ  
ТАМОЖЕННЫМ ДЕЛОМ**

**Виктор ЧЕНЦОВ**

*Университет таможенного дела и финансов, Днепр, Украина*  
E-mail: Chentsov61@me.com

**Елена ПАВЛЕНКО**

*Университет таможенного дела и финансов, Днепр, Украина*  
E-mail: amsu.pavlenko@gmail.com

**Ольга ТРЯКИНА**

*Университет таможенного дела и финансов, Днепр, Украина*  
E-mail: o.triakina@gmail.com

**Аннотация**

*Это исследование выполнено в рамках государственной научно-исследовательской работы “Управленческие процессы в реализации таможенной политики в Украине” (государственный регистрационный номер № 0108U011264).*

*Представлен авторский подход относительно понимания основных принципов модернизации механизмов государственного управления таможенным делом. В частности, на примере украинской таможни раскрываются принципы построения национальной системы модернизации таможенной службы.*

*Также авторы отмечают, что общая методология программно-целевого подхода в управлении хорошо определяет механизм и порядок работы над выполнением намеченных целей, а также принципы ресурсного обеспечения этой работы. Однако вопрос относительно подхода к правильному определению и формулировке целей развития самой таможенной службы остается очень сложным. Поэтому весомая часть исследования отводится анализу трех существующих подходов к определению целей (определение цели в использовании возможностей, оптимизационный подход к определению цели, адаптационный подход к определению цели). Авторы делают акцент на роли нормативных документов, которые призваны обеспечить реализацию программных мероприятий по модернизации таможенной службы.*

*Одновременно в статье рассматриваются вопросы диагностики реализации программ реформирования таможенной службы и соответствующей системы контроля (предупредительного, текущего и заключительного контроля). Также авторы утверждают, что даже при наличии утвержденных ключевых показателей деятельности таможенной службы Украины KPIs на сегодняшнем этапе нет механизма, который бы обеспечивал надлежащий контроль за качеством выполнения программ реформирования. Не хватает полноценной оценки, которая бы позволила периодически и постоянно оценивать эффективность выполнения программ реформирования таможенной службы. Авторами предложена базовая методика*

диагностики реализации программ реформирования и развития таможенной службы и описаны основные требования к ней.

В заключение авторы приходят к выводу, что универсальным обобщающим методом диагностики выполнения программы реформирования таможенной службы является построение организационно-функциональной модели модернизации на основе программно-целевого подхода. А базовую методику можно успешно применять как для диагностики реализации целевых задач таможенной службы, так и системы государственного управления таможенным делом в целом, а также для целеполагания дальнейшего институционального развития таможенной системы.

*Ключевые слова:* механизмы государственного управления таможенным делом, принципы модернизации таможенной службы, программно-целевой подход, подходы к определению целей.

## Введение

Государственное управление осуществляется во всех сферах общества. Государственное управление таможенным делом осуществляется на основе принципов и в определенных формах, каждая из которых обусловлена специфическими задачами и функциями управления и имеет особенный смысл.

Принцип (от лат. *principium*) – это специфическое понятие, которое включает не столько сами закономерности, отношения, взаимосвязи, сколько наши знания о них. Под принципами обычно понимают самые важные, основополагающие идеи, которые дают возможность реализовать те или иные правовые явления (В. Ченцов 2013) [23, с. 28].

Значимые на том или ином этапе социально-экономического развития страны принципы государственного управления таможенным делом отражаются в концепциях деятельности, например, в Концепции модернизации деятельности таможенной службы Украины<sup>1</sup> (2006) [9], Концепции реформирования деятельности таможенной службы Украины “Лицом к людям”<sup>2</sup> [10], Стратегическом плане развития Министерства доходов и сборов на 2013-2018 годы<sup>3</sup> [22], рабочих материалах по стратегическому развитию Министерства доходов и сборов Украины на 2013-2017 годы<sup>4</sup> [20].

Авторы хотели бы обратить более пристальное внимание на принципы государственного управления таможенным делом в более узком контексте, а именно: описать принципы модернизации механизмов государственного управления таможенным делом.

Под механизмами государственного управления будем понимать способы разрешения противоречий явления или процесса в государственном управлении, последовательную реализацию действий, которые основываются на основополагающих принципах, целевой ориентации, функциональной деятельности с использованием соответствующих форм и методов управления (Г. Одинцова, В. Дзюндзюк, Н. Мельтюхова, Н. Миронова, О. Коротич, 2010) [5, с. 421].

Принципы, наряду с целями, функциями, методами, информацией, технологией и техническими средствами являются обязательными составляющими механизмов государственного управления.

<sup>1</sup> [http://www.customs.gov.ua/dmsu/control/uk/рiвНЗБ/агбс1е?ar1\\_1ē=363502&.ca1^=363480](http://www.customs.gov.ua/dmsu/control/uk/рiвНЗБ/агбс1е?ar1_1ē=363502&.ca1^=363480)

<sup>2</sup> <http://www.kmu.gov.ua/dmsu>; [http://www.mdoffice.com.ua/pls/mdoffice/aSNewsDic.getNews?dat=01112010&num\\_c=180732](http://www.mdoffice.com.ua/pls/mdoffice/aSNewsDic.getNews?dat=01112010&num_c=180732)

<sup>3</sup> <http://minrd.gov.ua>

<sup>4</sup> <http://oleksandr-klymenko.com/en/wp-content/uploads/2015/08/Strategiya-Ministerstva----kopiya.pdf>; <http://dndims.com/upload/files/mndr.3.doc>

## **1. Требования Всемирной таможенной организации к модернизации таможенной службы**

### **1.1. Принципы модернизации таможенной службы**

Главные принципы, по которым осуществляется модернизация таможенной службы и механизмов государственного управления таможенным делом, приняты на основе программно-целевого подхода (Таможня – 2007, Европейская комиссия, TAXUD 2002; Таможня – 2013, 2007; Справочник ОБСЕ-ЕЭК ООН 2012; Guidelines to Specific Annex H – Customs Offences 1999) [11; 12; 21; 26].

“Модернизация (от греч. modern – новейший) – усовершенствование, улучшение, обновление объекта, приведение его в соответствие с новыми требованиями и нормами, техническими условиями, показателями качества” [4].

На основе проведенного исследования мы пришли к мнению, что модернизация таможенной службы Украины в соответствии с требованиями Всемирной таможенной организации (ВТамО) должна проводиться на основе программно-целевого подхода с применением следующих основных принципов [2]:

*Принцип развития.* Означает, что система управления нацелена на изменение объекта в соответствии с закономерностями его развития. Это достигается путем преобразования социального целеполагания, во-первых – в непрерывный, а во-вторых – в стержневой процесс управленческой деятельности.

*Принцип централизации.* Общее руководство разработкой и реализацией программы модернизации осуществляет штаб по модернизации, который был создан при Государственной таможенной службе Украины (ГТСУ), и продолжает функционировать при Государственной фискальной службе Украины (ГФС). Он выполняет задачи по разработке целевых программ модернизации таможенных органов соответствующих уровней, контролирует ход разработок и утверждает отчетные документы.

*Принцип непрерывного совершенствования управления таможенным делом.* Означает изменение методов и форм управленческого воздействия в соответствии с изменениями в свойствах управляемого объекта. Осуществляется за счет создания временных гибких организационных структур, пригодных для реализации поставленных целей без дополнительных институциональных уровней. Это дает возможность системе управления быстро реагировать на новые социальные ситуации, более чутко улавливать новые тенденции.

*Принцип пространственной и временной интеграции.* Речь идет о том, что разработка программ должна осуществляться в соответствии с требованиями системного подхода. Это означает, что:

– приоритетные направления модернизации ГФС должны служить целевыми ориентирами в формулировке целей модернизации таможен, определении мер по их реализации;

– согласование подпрограмм, разрабатываемых по направлениям модернизации, осуществляется в соответствии с координацией разработок на горизонтальном уровне руководством таможен;

– общая программа формируется на основе интеграции подпрограмм и должна определить развитие таможен, их структурных подразделений, обеспечить достижение сформулированных целей модернизации.

*Принцип согласования целей на основе общих интересов.* Отражает необходимость осуществления функции координации для обеспечения объективно обусловленных социальных приоритетов, связанных с достижением общих результатов. При этом следует отметить, что содержание координации заключается в том, чтобы отыскать целесообразное соотношение между действиями, а не предлагать

последовательность действий.

*Принцип участия.* Предполагает привлечение к работам по формированию программы модернизации всех сотрудников подразделений таможни, чьих функций и интересов непосредственно касается модернизация. Реализация этого принципа направлена на мобилизацию творческого потенциала персонала: профессиональных знаний, опыта, инициативы.

*Принцип делегирования полномочий.* Он означает: во время реализации программы модернизации после утверждения ГФС представленной целевой программы модернизации руководство таможни получает необходимые права и ресурсы для ее реализации и несет за это полную ответственность. ГФС непосредственно осуществляет функции мониторинга, контроля и, в случае необходимости, корректировки отклонений в реализации программы.

*Принцип адекватности.* Предусматривает, чтобы программы и средства их реализации отражали реалии современного этапа социально-экономического развития с учетом их возможных и необходимых изменений, исходя из интересов государства, а также оценки общей политической и экономической ситуации.

*Принцип обеспечения единства стратегического и текущего регулирования.* Стратегическое регулирование имеет общегосударственное значение. Его цель – сохранение соответствия развития таможенной службы экономическому и социальному стратегическому курсу государства.

### **1.2. Подходы к определению целей развития таможенных служб**

Общая методология программно-целевого подхода в управлении хорошо определяет механизм и порядок работы над выполнением намеченных целей, а также принципы ресурсного обеспечения этой работы. Но вопрос относительно подхода к правильному определению и формулировке целей развития самой таможенной службы остается очень сложным. Это обусловлено тем, что показатели эффективности должны быть основаны на целях, которые ставятся национальными таможенными администрациями (например, повышение эффективности апелляционных обжалований, соотношение “персонал – прибыль”, минимизация человеческого фактора, улучшение качества сервисов и др.).

Существуют три подхода к определению целей:

1. Определение цели в использовании возможностей.
2. Оптимизационный подход к определению цели.
3. Адаптационный подход к определению цели.

Для определения цели в использовании возможностей характерна ориентация на определенный удовлетворительный уровень состояния и поведения системы, который определяется как приемлемый. В этом случае при определении цели стремятся сохранить сложившуюся в системе практику, не допуская особых отклонений, не предусматривают значительных потребностей в дополнительных ресурсах и рассчитывают на минимальные изменения в организационной структуре, которые не будут вызывать сопротивления заинтересованных лиц. При таком подходе основное внимание при определении цели направлено на устранение недостатков, порожденных практикой, существовавшей в прошлом.

Оптимизационный подход в определении цели, по мнению Р. Акоффа, связан, главным образом, с применением метода моделирования при принятии решений относительно того или иного параметра системы (Р. Акофф 1972) [1]. Модель для выбора решения состоит из двух компонентов – целевой функции и набора ограничений. Ограничения модели, конечно, отражают место этой системы в какой-то суперсистеме и довольно часто имеют финансово-материальный характер.

В оптимизационном подходе необходимо количественно выразить задачи системы, ее цели, а также их взаимосвязь. В этом как раз и заключается несовершенство подхода, поскольку ряд целей нельзя описать количественно, и такие цели для удобства в построении модели игнорируются.

Оптимизационный подход эффективен для построения программ ресурсов, когда, например, целью является минимизация затрат в достижении соответствующего уровня эффекта, или максимизации эффекта при наличии определенных ресурсов. Такой подход больше всего применяется в определении не стратегических, а тактических целей.

В основу адаптационного подхода к определению целей положено, по мнению Р. Акоффа, положение, согласно которому цели, описывающие будущее состояние системы, подаются в зависимости от характера нашего знания этого будущего [1]. В свою очередь, это знание можно классифицировать как определенное, неопределенное и незнание.

Определенное знание характеризует те аспекты и черты будущего, существование которых неизбежно. Например, в постановке целей развития национальной экономики ряд природных ресурсов страны, которые известны сейчас и запасы которых можно рассчитать, составляет некий определенный компонент знания. Неопределенное знание характеризует те аспекты и черты будущего, относительно которых у нас нет жесткой, однозначной уверенности в их реализации. Так, например, в связи с будущим развитием транспорта предусмотрено создание транспортных средств, не загрязняющих окружающую среду, но какой конкретно вариант двигателя заменит двигатель внутреннего сгорания, неизвестно. Незнание относится к тем чертам будущего, которые не могут быть определены ни однозначно, ни в вариантах.

Важной особенностью адаптационного подхода является то, что во время его использования уменьшается значение ретроспективности в определении цели, то есть он дает возможность учитывать прошлые ошибки.

### ***1.3. Программно-целевой подход в управлении таможенной службой***

Применение этого метода предполагает глубокое знание поведения системы, которая включает: цели, шкалы ценностей, которые действуют в системе в целом и в ее подсистемах, динамику этой системы и т. д.

С методологической точки зрения, программно-целевой подход в управлении воплощает не только один из способов и методов управления, а является широкой методологией выполнения самых разнообразных задач и решения проблем, возникающих в различных сферах жизни и деятельности людей, государства и общества. Благодаря этому программно-целевой подход в управлении в настоящее время становится универсальным, охватывая многие сферы управленческой деятельности. По мнению ряда отечественных и зарубежных авторов (В. Бакуменко, В. Князев, С. Кравченко, Ю. Сурмин, Ю. Ульянов и др., 2010) [5, С. 519-522], основное преимущество программно-целевого подхода в управлении состоит в том, что на его основе можно полнее объединять все имеющиеся ресурсы и использовать их для выполнения некоторых типов заданий. При правильном применении он обеспечивает большую гибкость, динамизм и адаптивность системы управления, создает момент, когда ответственность за выполнение возложенных задач повышается, преодолевает отрицательные черты функционального принципа вертикальной иерархии.

В мире принято считать, что эффективная таможенная служба максимизирует благосостояние государства, помогая самому благоприятному режиму развития внешней торговли, обеспечивает полноту поступлений и платежей в государственный

бюджет, а также достижений заранее оговоренного уровня полезности для государства и участников внешнеэкономической деятельности (ВЭД) (Н. Вудс 2007; Таможня – 2007; Таможня – 2013; SAFE Framework of Standards, ВТамО 2011; А. Мюррей 2009; Е. Павленко, О. Трякина, Е. Гармаш и др. 2013; М. Спарроу 2000; Д. Уиддоусон 2004; В.Ченцов 2013 и др.) [30; 13; 14; 31; 11; 26; 25; 28; 29; 27]. Поэтому использование программно-целевого подхода в управлении для модернизации таможенной службы может стать фактором повышения ее эффективности, в конечном счете, средством ускорения развития внешней торговли и национальной экономики [11].

Сложность реализации цикла управления реформированием таможенной службы ставит задачу выбора правильных решений и действий в процессе такой реализации. Эту задачу можно выполнять на основе методов диагностики, которые позволяют выявить узкие места в системе и наметить пути их ликвидации.

В процессе реализации целевых программ развития таможенной службы должностные лица таможенных органов самостоятельно или совместно с сотрудниками других учреждений и ведомств принимают и практически выполняют целый ряд нормативных документов, которые призваны обеспечить реализацию программных мероприятий. Акцент именно на нормативных документах сделан потому, что только на их основе совершаются те или иные действия, направленные на реализацию программных мероприятий.

## 2. Диагностика и контроль как инструменты обеспечения достижения целей программ модернизации таможенных служб

### 2.1. Вопросы контроля

Диагностика реализации программы реформирования таможенной службы предполагает соответствующую систему контроля (Australian Customs 2001; SAFE Framework of Standards, ВТамО 2011; В. Кухаренко 2000; А. Мюррей 2009; Л. Письмаченко 2008; М. Спарроу 2000; Д. Уиддоусон 2004; В. Ченцов 2013 и др.) [24; 31; 11; 25, 17; 29; 27]. Контроль – это процесс обеспечения достижения целей программы. Целью контроля является содействие тому, чтобы фактические результаты как можно более соответствовали задачам (целям) программы. По времени осуществления выделяют предупредительный, текущий и заключительный виды контроля (рис. 1).

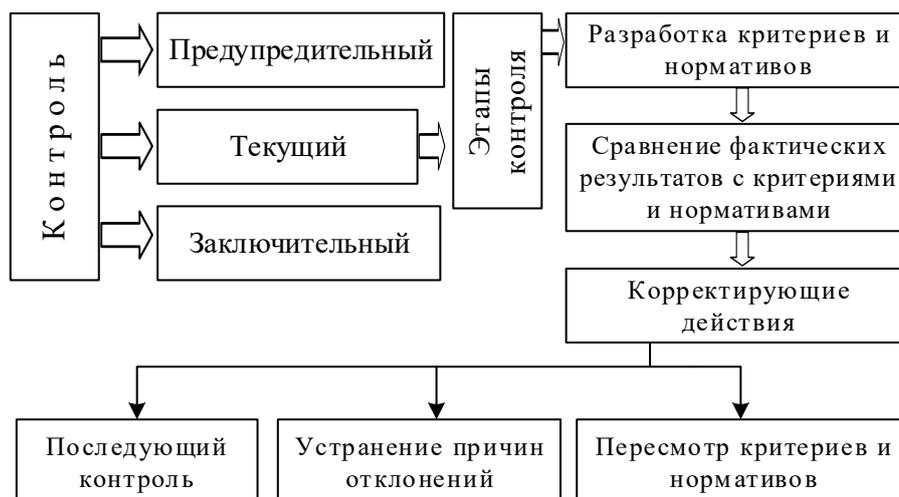


Рис. 1. Этапы контроля во время реализации программы

Предупредительный контроль осуществляется до фактического начала реализации программы. Основными средствами меры контроля является применение определенных правил, процедур и образа поведения участников программы. Его задачи состоят в том, чтобы четко установить цели и функции заказчиков и исполнителей программы, обеспечить выполнение задач трудовыми, материальными и финансовыми ресурсами.

Текущий контроль осуществляется непосредственно во время разработки и реализации программы. Он базируется на измерении текущих результатов, полученных после выполнения определенных видов работ. Регулярная проверка результатов работы, оперативное решение возникающих проблем, принятие решений по совершенствованию деятельности обеспечивают минимизацию отклонения фактических результатов от запланированных. Если позволить отклонениям свободно развиваться, они способны вызвать серьезные трудности в достижении целей.

Заключительный контроль выполняет две функции. Во-первых, он предоставляет информацию, необходимую для планирования в будущем с учетом ошибок прошлого. Во-вторых, контроль осуществляется с целью содействия мотивации посредством материального и морального стимулирования исполнителей. Отчет о выполнении программы – это своеобразная форма завершающего контроля.

В процедуре контроля выделяют три основных подэтапа: разработка нормативов и критериев; сравнение с ними реальных результатов и принятие необходимых корректирующих мер.

Разработка критериев и нормативов осуществляется во время разработки проекта программы. По сути, критерии и нормативы – это показатели программы, с помощью которых описывают цели, подцели и задачи программы реформирования таможенной службы.

Сравнение нормативов и критериев по результатам осуществляется во время текущего контроля для определения отклонений. На этом этапе определяется одна из трех основных линий поведения:

- 1) Если сравнение фактических результатов с нормативами свидетельствует о том, что цели достигаются, то лучше продолжать измерение результатов, повторяя цикл контроля, и воздержаться от любых действий.
- 2) Наличие различий между результатами и целями требует осуществления определенных корректирующих действий, направленных на устранение причин отклонений.
- 3) Осознание нереальности целей и мероприятий, направленных на их достижение, вызывает необходимость пересмотра нормативов.

Проблема заключается в том, что указанный контроль носит, в основном, формальный характер. Он построен на простой констатации факта – “выполнено” или “не выполнено” то или иное мероприятие, и указания того, принятие какого конкретного документа является выполнением того или иного мероприятия программы. На сегодняшнем этапе нет механизма, который бы обеспечивал надлежащий контроль за качеством выполнения программ реформирования таможенной службы, то есть не хватает оценки, которая бы позволила периодически и постоянно оценивать эффективность выполнения программ реформирования таможенной службы.

Следует отметить, что в общих чертах существующие показатели эффективности таможенных администраций можно разделить на четыре категории:<sup>5</sup> показатели времени, упрощения, процедур и эффективности [18]. И, если сравнивать с

<sup>5</sup> Informal document WP.30/AC.3 (2014) No.1, UNECE, <http://tfig.unece.org/contents/guidelines.htm>

международными рекомендациями,<sup>6</sup> например с контрольными параметрами и показателями эффективности работы таможенных администраций, разработанными Рабочей группой ЕЭК ООН по таможенным вопросам, связанным с транспортом (РГ.30) [18], или международными передовыми практиками, в частности, теми, которые описаны Шведским национальным бюро аудита и Шведским институтом государственного управления в сборнике исследований эффективности выполнения государственных программ [6], то можно утверждать, что действующие на сегодня ключевые показатели деятельности ГФС (KPIs)<sup>7</sup> [6; 8], не включают всех тех показателей, которые были определены в вышеуказанном документе группы РГ.30 международным сообществом в партнерстве “таможня – бизнес” [18, С. 9-10].

Министерство финансов Украины в качестве показателей эффективности для ГФС на текущий период утвердило: существенное уменьшение коррупции в ГФС, улучшение управляемости системы ГФС, снижение уровня необоснованных проверок и доначислений, повышение эффективности апелляционных обжалований, снижение уровня налогового долга, минимизацию человеческого фактора, улучшение качества сервисов [6; 8; 20].

Очень важно оценить, насколько качественно осуществляется исполнение программы реформирования с точки зрения выполнения приоритетных целевых установок. Анализ концепции<sup>8</sup> реформирования деятельности таможенной службы и таможенных органов на 2010-2015 гг. [10] свидетельствует, что приоритетных целей реформирования, таких как: полное соблюдение правовых норм в государственном таможенном деле; минимальное административное бремя на законопослушных субъектов; прозрачное принятие решений в таможенном деле; общность требований и отношение ко всем потребителям таможенных услуг; действенная защита общества от нечестной и нелегальной торговли, угроз здоровью и нравственности граждан, рисков терроризма; сотрудничество с другими государственными органами; добропорядочность в принятии решений в государственном таможенном деле; минимальные финансовые и временные затраты на прохождение таможенных процедур – всего этого пока не достигнуто. Это подтверждают и опросы Европейской Бизнес Ассоциации касательно показателей работы таможенных органов (поддержка исследовательской компании InMind Research Company)<sup>9</sup> [16].

## **2.2. Базовая методика диагностики реализации программ реформирования и развития таможенной службы**

Несмотря на выявленный разрыв в деятельности таможенных органов, в нашем научном исследовании предлагается применять базовую методику диагностики в процессе реализации программ реформирования и развития государственной таможенной службы. Эту методику можно будет успешно применить в реализации последующего цикла реформирования таможенной службы.

Диагностика экономической системы – совокупность исследований для определения целей функционирования хозяйственного объекта (ведомства, организации, предприятия), способов их достижения, выявления проблем и вариантов их решения [12]. Диагностика – это комплекс исследований, содержащий такие методы, как анализ и оценка.

---

<sup>6</sup> Informal document WP.30/AC.3 (2014) No.1, UNECE, <http://tfig.unece.org/contents/guidelines.htm>

<sup>7</sup> Ключевые показатели деятельности Государственной фискальной службы Украины (KPIs) были разработаны и утверждены 27.09.2016 года Министерством финансов Украины, <http://www.minfin.gov.ua/uploads/redactor/files/KPI.pdf>

<sup>8</sup> [http://www.mdoffice.com.ua/pls/mdoffice/aSNewsDic.getNews?dat=c=01112010&num\\_c=180732](http://www.mdoffice.com.ua/pls/mdoffice/aSNewsDic.getNews?dat=c=01112010&num_c=180732)

<sup>9</sup> [www.eba.com.ua/files/documents/EBA\\_Custom\\_Index\\_2\\_Ukr.ppt](http://www.eba.com.ua/files/documents/EBA_Custom_Index_2_Ukr.ppt)

Назначение диагностики:

- оценка состояния, планирование развития, эффективного использования благоприятных внешних и внутренних возможностей, предотвращение негативного воздействия угроз;

- выработка общих представлений о путях решения проблем, которые снижают эффективность деятельности, препятствуют развитию;

- видение возможности, обоснование необходимости системы мероприятий, их приоритетности, сроков их реализации и оценка эффектов;

- выработка решений по активизации имеющихся ресурсов, совершенствование способов их использования в процессе деятельности.

Функции диагностики: позиционный анализ, выявляющий определенные позиции таможенной службы в социальных структурах общества, различные состояния таможенной политики, которые существенно различаются в оценке, возможных направлениях и методах ее реализации; профильный анализ – выявление общего профиля по градациям признаков готовности и заинтересованности в изменениях.

В процессе деятельности таможенной службы и ее органов в аспекте реализации таможенной политики и программ реформирования деятельности таможенной службы возникали и возникают довольно устойчивые ситуации, когда традиции системы практической деятельности прекращали обеспечивать выполнение поставленных перед таможенной службой задач. Такие ситуации, в зависимости от их характера, определяют как “разрывы”, так и “узкие места”. Понятие “разрыв” интерпретируется как несоответствие между заданными требованиями и возможностями в сфере деятельности таможенной службы в целом или же для того или иного направления деятельности в реализации задач таможенной политики.

В целом они проявляются как:

- несоответствие, нарушение связи, согласованности между чем-то (точка, вблизи которой движение по траектории, которая сложилась, невозможно);

- нарушения (отсутствие, непрослеживаемость) непосредственных зависимостей и связей в совокупности взаимосвязанных процессов, преемственности между ними и их элементами;

- сопоставление альтернативных способов представления действительности в форме той или иной оппозиции.

Понятие “узкие места” трактуем как трудности, обусловленные теми или иными факторами, ограничениями в достижении заданного эффекта.

Причины возникновения таких “узких мест” и разрывов в системе деятельности, по нашему мнению, могут быть самыми разнообразными:

- изживают себя некоторые из имеющихся средств и приемов, технологий;

- входит в противоречие с меняющимися условиями система организации деятельности и становится необходимым иная ее организация.

В таких ситуациях нужны более-менее существенный пересмотр таможенной политики и относительно быстрая перестройка систем деятельности в процессе реализации программ реформирования и развития таможенной службы.

В своем труде “Основы менеджмента” ученые М. Мескон, М. Альберт, Ф. Хедоури отметили, что процесс управления, без которого не может существовать ни одна организация, заключается в реализации функций управления: планирования, организации, мотивации, контроля и регулирования. На всех этапах реализации функций управления возможно использование методов диагностики [15].

Так, во время планирования может возникнуть необходимость диагностики имеющихся проблем. В реализации функции организации возможно проведение

структурной диагностики. Работая с персоналом организации, то есть реализуя функцию мотивации, возможно осуществлять диагностику персонала. Реализуя две тесно взаимосвязанные функции – контроль и регулирование, – мы осуществляем функциональную диагностику.

Цель диагностики выполнения программы реформирования таможенной службы состоит в следующем:

– повышение ее эффективности на основе системного изучения всех видов деятельности и принятых решений, обобщение результатов. Задачи диагностики деятельности организации:

- идентификация реального состояния анализируемого объекта;
- исследование состава и свойств объекта, его сравнение с известными аналогами или базовыми характеристиками, нормативными величинами;
- выявление изменений в состоянии объекта в пространственно-временном аспекте;
- установление основных факторов, вызвавших изменения в состоянии объекта, и принятие во внимание их влияния;
- прогноз основных тенденций деятельности.

Предметом диагностики выполнения программ реформирования таможенной службы является анализ результатов по выполнению целевых установок, рациональности использования всех видов ресурсов, оценки эффективности.

Объектами диагностики выполнения программы реформирования таможенной службы является выполнение целевой программы в целом и результаты работы задействованных в процессе диагностики государственных служб и их структурных подразделений. Другими словами, объект – это совокупность подразделений системы, которые подвергаются руководящему действию и через свои специфические функции реализуют указанное действие в процессе выполнения целевых программ. Субъект управления можно определить как совокупность подразделений системы, которая посредством выполнения специфических функций осуществляет руководящее действие в процессе реализации целевых программ.

Анализировать субъект управления в отрыве от объекта означало бы рассматривать надстройку без анализа базисной системы, которой в данном случае является объект управления.

В результате определения объекта и целей исследования диагностика системы управления является комплексом мероприятий, направленных на выявление “узких мест” и “разрывов” в процессе выполнения целевых программ [12].

Диагностика выполнения программы реформирования таможенной службы основывается на комплексном изучении процессов и результатов реализации и выявлении основных причинно-следственных связей. Она содержит:

- исследование совокупности технологических, социально-экономических, правовых, экологических и других процессов формирования, построения и функционирования систем управления программами;
- выявление принципов построения организационных структур, обеспечивающих выполнение программ;
- оценку эффективности применяемых методов информационного, материально-технического и кадрового обеспечения.

Диагностика выполнения программ реформирования таможенной службы имеет ряд основных направлений:

- выявление основных приемов анализа состояния и использования материальных, трудовых и финансовых ресурсов;

- установление путей повышения эффективности реализации программы на основе программно-целевого подхода в управлении;
- оценка результатов реализации программ;
- оценка использования финансовых, трудовых и других ресурсов.

На рис. 2 представлены виды диагностики, которые существуют в программно-целевом подходе в управлении [3].

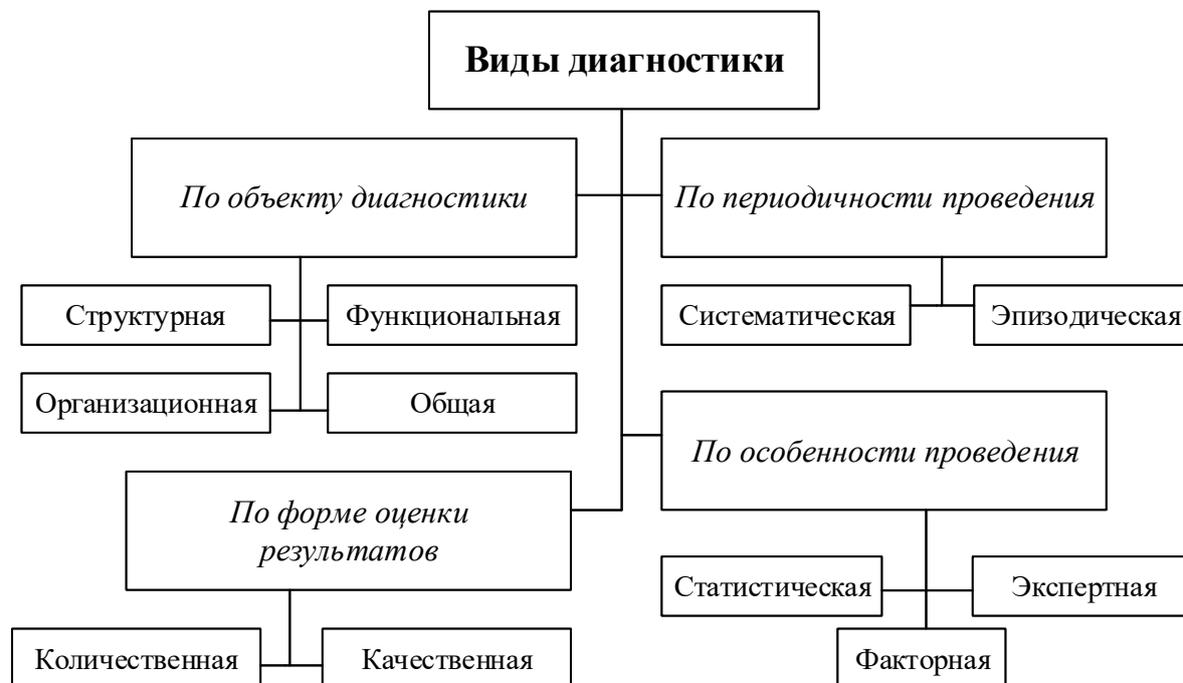


Рис. 2. Виды диагностики

Из представленных видов диагностики по объекту диагностики различают следующие ее виды:

- структурная, основанная на декомпозиции объекта, который изучается, и изучении структурных характеристик его элементов;
- функциональная, когда исследуется процесс функционирования (деятельности) организационных структур, которые непосредственно обеспечивают выполнение целевых программ;
- организационная, которая является технологией анализа состояния и помогает выявить проблемные моменты в рабочем процессе, подготовить рекомендации по оптимизации выполнения целевых программ.

В процессе выполнения программы реформирования таможенной службы предлагается осуществлять такие виды диагностики, как: функциональную и организационную.

По периодичности проведения:

- систематическая диагностика предполагает постоянное исследование процесса выполнения программы реформирования таможенной службы;
- эпизодическая (точечная) диагностика основана на периодических разовых исследованиях процесса выполнения программы реформирования таможенной службы.

Для выполнения программы реформирования таможенной службы предлагается осуществлять эпизодическую диагностику постоянно с интервалами в

один год.

По форме оценки результатов:

– количественная диагностика обосновывается необходимостью определения количественных характеристик экономических результатов выполнения целевых программ. Цель этого вида диагностики состоит в измерении, сравнении результатов, уровня затрат, установлении количественной меры влияния различных факторов;

– качественная диагностика основана на качественных сравнительных оценках. Ее цель – выявление особенностей определенного состояния и его внутренних взаимосвязей.

Во время выполнения программы реформирования таможенной службы предлагается осуществлять количественную и качественную диагностику.

По особенности проведения:

– статистическая диагностика основана на исследовании характерных особенностей и закономерностей развития путем применения математико-статистических и экономико-статистических методов. Завершается интерпретацией полученных результатов, формулировкой теоретических и практических выводов и предложений;

– факторная диагностика основана на применении метода факторного анализа, определении и детальной оценке каждой причины, каждого фактора, которые могут привести к возникновению отклонений фактических результатов деятельности организации от плановых;

– экспертная диагностика основана на исследовании характерных особенностей и закономерностей развития путем применения комплекса логических и математических процедур, направленных на получение от специалистов (экспертов) информации, ее анализ и обобщение.

В процессе выполнения программы реформирования таможенной службы предлагается осуществлять статистическую, факторную и экспертную диагностики.

Таким образом, можно сформулировать определенные требования к базовой методике осуществления диагностики в процессе реализации программы реформирования таможенной службы:

1) по объекту диагностики – осуществление функциональной, организационной диагностики;

2) по периодичности проведения – осуществление периодической, эпизодической диагностики с интервалом один год;

3) по форме оценки результатов – количественная и качественная диагностики;

4) по особенности проведения – статистическая, факторная, экспертная диагностики.

Для осуществления диагностики в процессе реализации программы реформирования таможенной службы в качестве базовой методике (общие положения, которые могут быть основой для разработки методик) можно предложить следующее:

– диагностика выполнения программы реформирования таможенной службы проводится с целью оценки качества выполнения задач управления в процессе реализации программы;

– результаты диагностики должны быть организационно-экономическим обоснованием необходимости изменений или преобразований в процессе выполнения программы на основе программно-целевого подхода, или подтверждением правильности и аргументированности проведенной работы и принятых решений;

– основной целью диагностики является определение данных, необходимых для выявления путей повышения эффективности деятельности управляемого объекта

за счет совершенствования его системы управления.

Первоочередным комплексом работ по диагностике в программно-целевом подходе является сбор данных о служебной и управленческой деятельности, то есть организация и проведение диагностического обследования процесса выполнения программы реформирования таможенной службы. Однако целью обследования должно быть не просто изучение достигнутых результатов, а выявление всех положительных и отрицательных факторов, которые их обусловили.

В процессе диагностики должны быть выяснены основные пути повышения качества выполнения задач управления с помощью экономико-математических методов для достижения сформулированных целей и критериев деятельности таможенной системы, оценки важности задач управления и установления приоритетов их выполнения. Универсальным обобщающим методом диагностики выполнения программы реформирования таможенной службы является построение организационно-функциональной модели на основе программно-целевого подхода [19].

Во время диагностирования организационно-функциональная модель модернизации может создаваться двумя путями. Первый путь заключается в формировании общих функций и задач программно-целевого управления; выработке последовательной детализации задач управления, что должно обеспечить построение своеобразного “дерева” задач управления реализацией целевых программ.

Такой подход “от задач” позволяет четко определить их перечень, взаимосвязь, иерархию. “Дерево задач” – это основа для разработки требований к методам их выполнения, организационной структуре аппарата управления, а также информационного обеспечения. Однако при таком подходе, в связи со сложностью управления выполнением программы реформирования таможенной службы, некоторые задачи функции управления могут не замечаться.

Другой путь основан на применении в качестве начального момента построения организационной модели схемы (фотографии) или метода кратковременной памяти действующего программно-целевого управления. Основой этого подхода является установление организационной структуры действующей системы управления выполнением программы реформирования таможенной службы, определения задач, которые будут выполняться отдельными исполнителями, разработка “дерева” задач управления выполнением программы в соответствии с действующей организационной структурой.

Базовая методика осуществления диагностики в процессе реализации программы реформирования таможенной службы предлагает вводить дополнения или проводить согласования фактического “дерева” задач реформирования с новым “деревом” задач реформирования таможенной службы, которые вытекают из анализа геоэкономических тенденций, что обеспечивает органическое сочетание двух подходов построения организационной модели реформирования.

Организационно-функциональная модель строится в два этапа: 1) построение организационно-функциональной модели существующей системы выполнения программы; 2) построение организационно-функциональной модели перспективной системы выполнения программы.

Таким образом, организационно-функциональная модель является исходным моментом и основой базовой методики проведения диагностики реализации программы реформирования таможенной службы, определяет основные направления реформирования, способствует и облегчает выявление недостатков в системе управления реализацией программы. В качестве метода для применения в процессе

диагностики можно предложить метод организационно-функционального анализа (ОФА).

Мы считаем, что эту базовую методику можно успешно применять как для диагностики реализации целевых задач таможенной службы, так и для диагностики системы управления таможенными органами.

## **Выводы**

Предложенная базовая методика проведения диагностики выполнения программы реформирования таможенной службы должна стать эффективным методом совершенствования управления реформированием таможенной службы, что позволит создать адаптивную за циклами, темпами, ритмами непрерывную индустрию получения достаточной информации, превращения ее в знания для принятия решения в таможенной системе, что и гарантирует успех.

Такая контроллинговая и мониторинговая диагностика системы значительно повысит уровень качества и эффективности контроля внешнеэкономической деятельности в условиях глобализации и откроет как реакцию на изменения во внешнеэкономической деятельности новые горизонты для непрерывного процесса реформирования таможенной службы.

Проведение периодической диагностики в процессе реформирования позволит повысить эффективность реализации следующего цикла управления реформированием таможенной службы и может быть рекомендовано для использования в таможенной службе в процессе ее циклической модернизации (реформирования).

Относительно общей оценки выполнения программы реформирования таможенной службы следует предложить нижеследующее.

Выполнение программы реформирования таможенной службы должно оцениваться не только сотрудниками Государственной фискальной службы Украины как исполнителями, но и представителями экспертного совета. В состав совета должны войти как представители Государственной фискальной службы Украины, так и представители Научно-исследовательского института фискальной политики, Университета таможенного дела и финансов, Научно-исследовательского центра таможенного дела, представители заказчика (лиц, уполномоченных Правительством Украины), представители программ министерств и ведомств, участвующих в выполнении мероприятий, эксперты международных таможенных организаций. Факт оценки реализации программ и качества их реализации можно предложить оформить в виде акта с подписями участников оценивания.

## **Заключение**

Обобщая научные подходы различных авторов и практический опыт применения программно-целевого метода для развития таможенной службы, можно констатировать, что программно-целевой метод относится к более современным способам управления социально-экономическим развитием. Использование этого метода усиливает целевую направленность государственного управления, обеспечивает комплексность и непрерывность социально-экономических процессов в достижении поставленных целей общественного развития, представляет собой систему элементов механизма государственного управления, направленную на реализацию долгосрочных целей социально-экономического развития страны на основе использования имеющихся ресурсов и согласования интересов субъектов социально-экономических процессов. Данный программно-целевой метод сделал

возможным использование принципов модернизации механизмов государственного управления таможенным делом.

Также можно признать построение организационно-функциональной модели модернизации на основе программно-целевого подхода универсальным обобщающим методом диагностики выполнения программы реформирования таможенной службы. А базовую методику диагностики реализации программ реформирования таможенной службы можно успешно применять как для диагностики реализации целевых задач таможенной службы, так и системы государственного управления таможенным делом в целом, а также для целеполагания дальнейшего институционального развития таможенной системы.

## **Литература**

1. Акофф Р. Планирование в больших экономических системах / Р. Акофф. – М.: Советское радио, 1972.
2. Бережнюк І. Г. Всесвітня митна організація як інститут управління митною справою на міжнародному рівні / І. Г. Бережнюк, А. І. Кредісов // Журнал європейської економіки. – 2009. – № 7. – С. 168–190.
3. Беседін В. Ф. Прогнозування і розробка програм : метод. посіб. / В. Ф. Беседін [та ін.] ; за ред. В. Ф. Беседіна. – К., 2000. – 468 с.
4. Даль В. И. Толковый словарь живого великорусского языка: избранные статьи / В. И. Даль; под ред. Л. В. Беловинского. – М.: ОЛМА-ПРЕСС; ОАО ПФ “Красный пролетарий”, 2004.
5. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін.: за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. – К.: НАДУ, 2010. – 820 с.
6. Затверджено та презентовано основні показники оцінки ефективності ДФС, розроблені за участі НІСД [Заголовок с екрана] / Національний інститут стратегічних досліджень, 2016. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/2341/>
7. Збірник досліджень ефективності виконання державних програм / Шведське національне Бюро аудиту; Шведський інститут державного управління. – К.: 2002. – 103 с.
8. Ключові показники ефективності (KPIs) для Державної фіскальної служби / Затверджені 27.09.2016 р. Міністерством фінансів України / Офіційний сайт Міністерства фінансів України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua/uploads/redactor/files/KPI.pdf>
9. Концепція модернізації діяльності митної служби України: Наказ Державної митної служби України від 17.10.06 р. № 895 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.customs.gov.ua/dmsu/control/uk/риБНЗБ/арбс1e?ag1\\_1ë=363502&ca1^=363480](http://www.customs.gov.ua/dmsu/control/uk/риБНЗБ/арбс1e?ag1_1ë=363502&ca1^=363480)
10. Концепція реформування діяльності митної служби України “Обличчям до людей” від 29 жовтня 2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/dmsu>; [http://www.mdoffice.com.ua/pls/mdoffice/aSNewsDic.getNews?dat=01112010&num\\_c=180732](http://www.mdoffice.com.ua/pls/mdoffice/aSNewsDic.getNews?dat=01112010&num_c=180732)
11. Кухаренко Б. В. Модернизация таможенной службы: моногр. / Б. В. Кухаренко; Управление модернизацией таможенной службы: монография / Б. В. Кухаренко. – М.: Классика, 2000. – 352 с.
12. Макарова О. В. Державні соціальні програми: теоретичні аспекти, методика розробки та оцінки / О. В. Макарова – К. : Ліра, 2004. – 235 с.
13. Митниця-2007. Європейська комісія. Генеральний директорат. Союз по

податках і митницях [Текст] // Митна політика, модернізація і контроль митниць. – Брюссель, 21 листопада 2002 р. – Група робочих методичних документів ТAХUD/629/2000-EN.

14. Митниця-2013. Рішення Європарламенту та Ради. – Брюссель. – 29 березня. – 2007: Група робочих методичних документів (OR.en), PE-CONS 3679/06.

15. Основы менеджмента / [Мескон М., Альберт М., Хедоури Ф.] – М.: Дело, 1997. – 704 с.

16. Опитування Європейської Бізнес Асоціації щодо показників роботи митних органів: підтримка дослідницької компанії InMind Research Company. – Травень, 2011 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.eba.com.ua/files/documents/EBA\\_Custom\\_Index\\_2\\_Ukr.ppt](http://www.eba.com.ua/files/documents/EBA_Custom_Index_2_Ukr.ppt).

17. Письмаченко Л. М. Державне управління зовнішньоторговельною діяльністю в умовах інтеграції України у світовий економічний простір: механізми регулювання та контролю: дис. ... доктора наук з держ. упр.: 25.00.02 / Людмила Миколаївна Письмаченко. – К., 2008. – 366 с.

18. Приложение. Informal document WP.30/AC.3 (2014) No.1 / Материалы Круглого стола, 14 июня 2012 // 131-я сессия Рабочей группы ЕЭК ООН по таможенным вопросам, связанным с транспортом (РГ.30), 12-15 июня 2012 года. – Женева. – С. 9-10

19. Райзберг Б. А. Системный подход в перспективном планировании / Б. А. Райзберг [и др.]. – М., 1975. – С. 131

20. Робочі матеріали щодо стратегічного розвитку Міністерства доходів і зборів України на 2013 – 2017 роки, затверджені рішенням Колегії Міністерства доходів і зборів України від 5 квітня 2013 року / Всеукраїнський форум процівників Міністерства доходів і зборів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [dndims.com/upload/files/mndr.3.doc](http://dndims.com/upload/files/mndr.3.doc); <http://oleksandr-klymenko.com/en/wp-content/uploads/2015/08/Strategiya-Ministerstva-----kopiya.pdf>

21. Справочник ОБСЕ-ЕЭК ООН по оптимальной практике пересечения границ: перспективы упрощения торговых и транспортных процедур / ЕЭК ООН. – Женева, 2012 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://tfig.itcilo.org/RUS/contents/osce-unepce-handbook-best-practices.htm>

22. Стратегічний план розвитку Міністерства доходів і зборів на 2013–2018 роки, с. 37 // Офіційний веб-портал Державної фіскальної служби України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://minrd.gov.ua>

23. Ченцов В. В. Механізми державного управління митною справою: порівняльний аналіз: дис... доктора наук з державного управління. 25.00.02 – механізми державного управління / Віктор Васильович Ченцов, Донецьк, 2013. – 495 с., з додатками

24. Australian Customs 2001, *Regulatory Philosophy*, viewed 26 October 2016, [www.customs.gov.au/.../CRM\\_20040624\\_regulatory\\_philosophy1](http://www.customs.gov.au/.../CRM_20040624_regulatory_philosophy1)

25. Murray, A 2009, *Study Guide: Regulatory Compliance Management*, Canberra: Center for Customs and Excise Studies, University of Canberra, 123 p.

26. Pavlenko, O., Triakina, O., Garmash, E., Bogdanova, E, Jeifets, V, Babayev, I, Cucino, P. A. & Zafeiropoulos, P 2013, “Facilitation and security of international trade: innovative mechanisms and instruments”, *Customs Scientific Journal CUSTOMS*, No 1, pp. 15 – 45

27. Revised Kyoto Convention on the Simplification and Harmonization of Customs Procedures 1999, Guidelines to Specific Annex H – Customs Offences, World Customs Organization, Brussels, viewed 15 December 2016, [www.customs.gov.au/.../CMR\\_20040624\\_regulatory\\_philosophy1.p](http://www.customs.gov.au/.../CMR_20040624_regulatory_philosophy1.p)

28. Sparrow, Malcolm 2000, *The Regulatory Craft*, Washington D.C.: Brookings Institution Press, 345 p.

29. Widdowson, D 2004, *Managing Risk in the Customs Context*, in Lue De Wolf & Lose B Sokol (eds). *Customs modernization handbook*, Washington D.C.: World Bank, pp. 91 – 99

30. Woods, N 2007, *Power shift. Do we need better global economic institutions*, London: Institute for Public Policy Research, 40 p.

31. World Customs Organization 2011, *SAFE Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade*, viewed 20 November 2016, [www.wcoomd.org/.../topics/facilitation/instrument-and-tools/...](http://www.wcoomd.org/.../topics/facilitation/instrument-and-tools/...)