

О. О. Павленко, доктор педагогічних наук, професор кафедри державної служби та митної справи, начальник відділу міжнародних зв'язків Академії митної служби України

**СТРАТЕГІЯ МІЖНАРОДНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ЯК ЧИННИК
ФУНКЦІОНУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
В ГАЛУЗІ МИТНОЇ СПРАВИ
(на прикладі Академії митної служби України)**

На основі аналізу міжнародної активності Академії митної служби України, а також проблем модернізації митних служб у міжнародному контексті досліджено проблеми стратегії міжнародної діяльності інституції та визначено її актуальним фактором функціонування механізмів державного управління.

Ключові слова. Стратегія модернізації, Рамкові стандарти безпеки, професійні стандарти, Всесвітня митна організація, механізми модернізації.

On the analysis international activity of the Academy of Customs Service of Ukraine as well as problems of the customs administrations modernization in international terms, it is explored the strategy of international activity of institution. It is also defined as a factor of mechanisms of the state administration function.

Key words. Modernization strategy, SAFE Frameworks of Standards, Professional Standards, World Customs Organization, modernization mechanisms.

Постановка проблеми (постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими чи практичними завданнями). З прийняттям Україною 23.06.2005 р. на 105/106 сесії Всесвітньої митної організації (далі – ВМО) введених ВМО Рамкових стандартів безпеки і спрощення світової торгівлі, визнанням механізму їх імплементації – Професійних рамок стандартів ВМО та приєднанням України до протоколу про внесення змін до Міжнародної конвенції про спрощення та гармонізацію митних процедур (Закон України від 05.10.2006 р., який набрав чинності 01.11.2006 р.), нашою державою підтримано курс на уніфікацію міжнародних Стандартів безпеки, модернізацію митних служб, зміцнення їх кадрового потенціалу. Загроза суспільному розвитку постає в підміні імплементації деклараціями. В епоху глобалізації, уніфікації і стандартизації принципово важливе визначення актуальних чинників функціонування механізмів державного управління в галузі митної справи. Серед першочергових завдань – визначення галузевої та академічної стратегії міжнародної діяльності як стратегії модернізації митних служб.

© **О. О. Павленко, 2011**

Оскільки поставлена проблема універсальна на сучасному етапі розвитку митних адміністрацій різних країн, їй присвячено увагу не лише вітчизняних [1–3], а й зарубіжних науковців [4–13].

Мета статті (формулювання цілей статті (постановка завдання). Досліджуючи проблеми стратегій міжнародної діяльності інституцій у галузі митної справи, потрібно враховувати, перш за все, стан, напрямки, проблеми і тенденції становлення, формування і розвитку як міжнародної співпраці митної спільноти, так і національної та регіональної митної політики. Слід назвати міжнародні організації, що працюють на регіональному та міжнародному рівнях у галузі митної справи, та висвітлити сучасні стратегії, форми і методи їх діяльності. Для цього потрібно на прикладі Академії митної служби України – галузевого митного ВНЗ – визначити стратегії міжнародної діяльності в митній справі й описати механізми та інструменти їх впровадження.

Виклад основного матеріалу (виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів). У Комплексній програмі підготовки державних службовців (2000 р.) вивчення та ефективне використання іноземного досвіду, в тому числі з питань професійного навчання державних службовців, – один із засобів європейської та світової інтеграції України [14]. Більше того, на сучасному етапі функціонування світового співтовариства згідно зі змістом стратегічних міжнародно-правових актів у галузі митної справи [9–11; 13] необхідність підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації персоналу національних митних органів як на внутрішньодержавних, так і на міжнародних засадах виділено в окремий перспективний напрямок міжнародного митного співробітництва. Серед такого роду стратегічних міжнародно-правових актів слід, насамперед, зазначити такі: Міжнародна конвенція про спрощення та гармонізацію митних процедур (переглянута Конвенція Кіото) від 1973 р.; Угода про партнерство і співробітництво між Україною та Європейськими Співтовариствами та їх державами – членами від 1994 р.; Рамкові стандарти ВМО з безпеки і спрощення світової торгівлі від 2005 р.; Митні

прототиби; Програма дій для митниці у Європейському Співтоваристві (Митниця-2013) від 2007 р.; Професійні стандарти ВМО з підготовки митників від 2008 р.

Особливого значення набуває вдосконалення механізмів державного управління в галузі митної справи. На різних рівнях ідеться про механізми модернізації митних служб шляхом уніфікації і стандартизації митних процедур, адаптації та імплементації міжнародних стандартів діяльності, тобто митних стандартів. Ці факти збігаються в часі зі стійкою тенденцією, яка спостерігається нині у світовому освітньому просторі щодо розробки освітніх стандартів для вищої школи з наголосом на професійні стандарти в різних сферах діяльності та з орієнтацією на компетентнісний підхід до освіти, отже, щодо оновлення/розробки галузевих професійних стандартів.

Тим самим визначено пріоритетні напрями міжнародного співробітництва з питань професійного навчання державних службовців, які стосуються насамперед глобальної уніфікації та адаптації на національному рівні міжнародних стандартів (як освітніх, так і діяльності); вивчення досвіду з формування змісту й організації навчання; розробки концептуальних засад визначення змісту іспитів та методики їх проведення; вивчення міжнародного досвіду управління професійним навчанням; розширення практики підготовки навчально-методичних та довідково-інформаційних матеріалів тощо, в тому числі з використанням можливостей інформаційних технологій; створення за міжнародної підтримки навчальних та інших центрів з питань професійного навчання державних службовців.

Визначальним для ролі й місця інституції в національних, регіональних та міжнародних процесах, що відбуваються в тій чи іншій галузі, ми вважаємо саме стратегію міжнародної діяльності інституції. На нашу думку, йдеться про головний з чинників функціонування механізмів державного управління. А академія – провідний відомчий ВНЗ Держмитслужби України – визначає, зважаючи на стратегічні завдання та потенціал, свою стратегію міжнародної діяльності, яка б давала змогу впливати на формування міжнародної та регіональної освітньої політики в галузі митної справи.

Серед традиційних напрямків міжнародної діяльності, таких як: презентація ВНЗ на міжнародному рівні; співробітництво з міжнародними організаціями; рекламна та інформаційна діяльність на міжнародному рівні; координація участі різних підрозділів ВНЗ у міжнародних проектах та заходах, – пріоритетними стратегічними напрямками міжнародних зв'язків Академії митної служби України, які спрямовані на реалізацію *стратегії модернізації, що об'єднує глобалізацію, стандартизацію, уніфікацію та регіоналізацію*, визначено такі:

1) співпраця з Всесвітньою митною організацією (далі – ВМО), у тому числі шляхом розбудови Регіонального навчального центру ВМО;

2) міжнародне співробітництво з митними ВНЗ, Міжнародною мережею митних університетів (INCU), іншими інституціями в галузі митної справи;

3) співпраця з академічними (не митними) ВНЗ, науковими установами;

4) співпраця з донорськими організаціями.

Ці стратегічні напрямки міжнародної діяльності – вектори розвитку академії, яка прагне стати ключовим академічним гравцем з митної справи на національному та міжнародному рівнях.

Академія вже має певний досвід у пан'європейських та двосторонніх проектах і програмах, серед яких насамперед потрібно відзначити TEMPUS-TACIS (з Європейським Союзом), PICARD (з ВМО), EUBAM (з Місією Європейського Союзу з надання прикордонної допомоги Молдові та Україні), з Аргоннською національною лабораторією Департаменту енергетики США, Програмою Розвитку ООН тощо.

Нині академія має 28 постійних міжнародних партнерів, серед яких: Всесвітня митна організація, Директорат Європейського Союзу з оподаткування й митного союзу TAXUD, Місія ЄС EUBAM, Міжнародна мережа митних університетів (INCU), Асоціація транскордонних митних досліджень (CBRA), Посольство США, 18 ВНЗ з різних країн світу (Австралія, Німеччина, Польща, Китай, РФ, Великобританія, Латвія, Литва, Киргизстан та інші), з якими академія співпрацює в спільних проектах, у тому числі в рамках двосторонніх угод.

Лише за останній рік було укладено 2 нові двосторонні угоди про співробітництво із закордонними вищими навчальними закладами, визнаними Всесвітньою митною організацією, а саме: Варшавською вищою школою мита і логістики (Республіка Польща), Інститутом бізнесу та права Санкт-Петербурзького національного дослідного університету інформаційних технологій, механіки та оптики (ІМБІП)/РФ.

Розвиток відносин з митними та іншими академічними закладами зарубіжних країн спрямований на розробку, адаптацію стандартів підготовки та підвищення кваліфікації митників, оновлення й реалізацію освітньо-професійних програм. За оцінками ВМО, академія зробила вагомий внесок під час проведення пілотного проекту ВМО PICARD (Партнерство в галузі митних академічних досліджень та розвитку). Академія була серед 5 ВНЗ світу, на базі яких проводилась робота з апробації, адаптації та імплементації Рамкових стандартів безпеки і спрощення світової торгівлі через імплементацію Професійних стандартів ВМО.

На теперішній час академія проходить останній етап акредитації при ВМО, підписано Меморандум про взаєморозуміння з ВМО, що надало академії особливого статусу серед митних ВНЗ світу і науково-дослідних установ у галузі митної справи та безпеки.

За підтримки ВМО академія в рамках міжнародних проектів розпочала передачу досвіду з імплементації міжнародних професійних стандартів, з оновлення та реалізації освітньо-професійних програм. Академія отримала від ВМО пропозицію щодо створення на її базі Регіонального навчального центру ВМО, який би впроваджував уніфіковану освітню політику в галузі митної справи рівня міжнародних вимог та проводив підвищення кваліфікації для країн Європейського регіону ВМО.

Саме тому Держмитслужба також підписала низку угод, які безпосередньо стосуються Регіонального навчального центру ВМО, який і було розбудовано саме в Україні на базі Академії митної служби України для 52 країн Європейського регіону ВМО.

Регіональні центри ВМО визнано найголовнішими з механізмів модернізації митних служб, які впроваджують стратегії модернізації та регіоналізації. Регіональні офіси (центри) зі зміцненням інституційних спроможностей митних адміністрацій, які ВМО згідно зі своєю концепцією модернізації розбудовує в 6 регіонах світу, є регіональними координаційними механізмами впровадження міжнародних стандартів. А 21 регіональний навчальний центр ВМО опрацьовує питання уніфікації навчальних планів і професійних програм підготовки митників. Ключовий аспект обов'язків РНЦ – посвідчення практичної реалізації навчального плану Регіонального центру модернізації та розповсюдження навчальних інструментів і стандартів ВМО відповідно до специфічних регіональних потреб.

Регіональний навчальний центр, яким по суті виступає вся Академія митної служби України, бере участь у 6 міжнародних програмах ВМО з модернізації митних служб, упровадження стандартів та інструментів ВМО, а саме: Програма ВМО PICARD, Програма розвитку лідерства та менеджменту ВМО, Програма електронного навчання, Бібліотека ВМО / Допоміжний центр, Розвиток регіональних навчальних ресурсів (Регіональна база даних тренерів-експертів), центр передового досвіду.

З урахуванням досвіду та пропозицій пілотних ВНЗ під егідою ВМО було створено міжнародні Професійні стандарти підготовки митників. Саме тому Регіональний навчальний центр ВМО, що діє на базі академії, планується протягом двох років вивести на найвищий рівень, а саме рівень міжнародного центру передового митного досвіду.

Цей факт став поштовхом для посилення міжнародної співпраці академії. За останні півтора року почесними докторами Академії митної служби України стали 9 видатних діячів у галузі митної справи, серед них: Генеральний секретар ВМО, представник митної служби Німеччини – співробітник Директорату Європейської комісії TAXUD, радник Посольства США з митних питань, 6 глав митних адміністрацій європейських країн, а саме: РФ, Республіки Білорусь, Угорської Республіки, Республіки Азербайджан, Республіки Вірменія, Грузії, що сприяє іміджу України та її Держмитслужби на міжнародній арені. Почесні доктори беруть активну участь у розбудові академії як центру передового митного досвіду: дооснащують матеріально-технічну базу, направляють на навчання та підвищення кваліфікації представників своїх митних служб, підтримують ініціативи академії щодо зміцнення міжнародної співпраці.

Нині академія бере активну участь у 7 значущих на національному рівні міжнародних програмах: з адаптації та імплементації Стандартів ВМО, з управління ризиками, протидії корупції, євроінтеграції, забезпечення прикордонного та митного контролю, з лідерства та постмитного аудиту, нерозповсюдження зброї масового знищення. Так, академія є співвиконавцем у масштабних міжнародних проектах у галузі митної справи: Рамкової програми ГУАМ–США в рамках “Національного плану дій з реалізації проекту зі сприяння торгівлі та транспортуванню, забезпеченню прикордонного і митного контролю, боротьбі з тероризмом, організованою злочинністю та розповсюдженням наркотиків”; програми Місії ЄС EUBAM з прикордонного і митного співробітництва з постаудиту; проектів BOMMOŁUK-2 з Агентством зменшення загрози Міністерства оборони США “Ініціатива із запобігання розповсюдженню зброї масового знищення (ЗМЗ): Посилення прикордонного менеджменту на українсько-молдовському державному кордоні” та “Ініціатива із запобігання розповсюдженню зброї масового знищення (ЗМЗ): Запобігання розповсюдженню через морський кордон України (Чорне море / Азовське море)”. Саме шляхом виконання зазначених масштабних міжнародних проектів у галузі митної справи академія навчає особовий склад митних органів України актуальних форм захисту економічних інтересів держави, спрощення митних процедур і контролю, скорочення термінів оформлення вантажів, боротьби зі злочинністю. У рамках співробітництва з Центром міжнародної юридичної освіти (Австрія) за програмою “Закордонні лектори для університетів Східної Європи та пострадянського простору”, а також за програмою “візитор-професор” досвідчені лектори зі США, Польщі, Німеччини проводили заняття для курсантів академії. Започатковано використання програми електронного навчання ВМО та програми “візитор-професор” з Шанхайським митним коледжем. Визначною подією стало створення за сприяння Вищої школи бізнесу – Національного університету Луїса та Генерального консульства Республіки Польща в Україні Українсько-польського центру на базі академії з метою сприяння українсько-польським відносинам та науково-освітньому співробітництву, вивченню польської мови в рамках підготовки до ЄВРО 2012.

Стратегічно важливим досягненням стало започаткування Регіонального наукового англомовного журналу з митної справи “*Regional Customs Scientific Journal*”, створено банк даних митних ВНЗ світу, закладено основу для ВМО-акредитації міжнародних експертів/ тренерів на базі РНЦ.

Протягом 2011 р. академія залучила близько 1260 осіб особового складу митних органів до 51 міжнародного заходу з підвищення кваліфікації як в Україні, так і за кордоном. Із них 1105 осіб підвищували кваліфікацію на базі академії за програмами: експортного контролю (партнер: Аргоннська національна лабораторія / США: 76 осіб / 3 семінари), митного постаудиту (партнер: Місія ЄС з надання прикордонної допомоги Молдові та Україні: 18 осіб), лідерства та менеджменту (партнер: Місія ЄС з

надання прикордонної допомоги Молдові та Україні: 48 осіб), з технік Крав-Мага (партнер: Інститут міжнародної безпеки та протидії тероризму / Швейцарія: 16 осіб), з митної справи (за формами підвищення кваліфікації: науково-практичні конференції: 849 осіб; школа-семінар: 48 осіб; круглий стіл: 50 осіб). 2 представники професорсько-викладацького складу академії отримали сертифікати тренерів міжнародного рівня в рамках програми Східного партнерства “Eastern Partnership – Integrated Border Management. Flagship Initiative Training Project” (EaP IBM FIT).

У 2011 р. 640 курсантів і студентів пройшли навчання і стажування за 17 міжнародними програмами. Продовжуються дві міжнародні магістерські програми (з Університетом Канберри (Австралія) та Вищою школою бізнесу – Національним університетом Луїса).

Розширюється географія та зростає кількість іноземних громадян, які зацікавлені в навчанні або підвищенні кваліфікації в Академії митної служби України. Нині в академії навчаються іноземні студенти – громадяни Киргизстану, Азербайджану, Туркменистану, Вірменії, РФ, у тому числі на контрактній формі.

Академія співпрацює з донорськими організаціями з 16 країн світу, за їхньої підтримки проводяться міжнародні заходи. Наприклад, у 2008 р. 23 співробітники та 7 курсантів академії отримали повні та часткові гранти на підтримку стажувань (у тому числі наукових), на участь у міжнародних тренінгах, конференціях, семінарах, симпозиумах тощо, які проводилися за кордоном. Для організації заходів у 2008 р. (програма “візитор-професор”, семінари з підвищення кваліфікації, тренінги, презентації), які спільно з міжнародними організаціями академія проводила в Україні або в яких брала участь, було надано грантову допомогу, що дозволило залучити до цих заходів більше 320 осіб. У рамках проектів міжнародної технічної допомоги Академія митної служби України одержала обладнання (наприклад, 2008 р. на загальну суму \$136 963,62 за проектом “Програми експортного контролю та безпеки кордонів” (Посольство США) та за проектом технічної допомоги “Ініціатива з нерозповсюдження зброї масового знищення” (Департамент енергетики США).

Усе вищевикладене свідчить про динамічний розвиток міжнародних зв’язків академії. Статус єдиного в Україні вищого навчального закладу митного спрямування дозволяє академії налагоджувати контакти як з іншими митними навчальними закладами, так і безпосередньо з митними службами країн світу, що сприяє підвищенню ефективності підготовки фахівців та нарощуванню наукового потенціалу академії. Обрана стратегія міжнародної діяльності стала механізмом залучення людських і матеріальних ресурсів, професіоналізації, впливу, а тим самим модернізації.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Вищенаведені результати свідчать про те, що стратегія міжнародної діяльності організації – вагомий чинник інституційного розвитку. А відсутність єдиної стратегії міжнародної діяльності знижує якість виконання митної справи і негативно впливає на глобальні процеси (зовнішньоекономічну діяльність та імідж України). Стратегія міжнародної діяльності є одним з головних чинників успішного і плідного функціонування механізмів державного управління. Для митної справи йдеться про механізми модернізації митних служб шляхом уніфікації і стандартизації митних процедур, адаптації та імплементації міжнародних стандартів. Перш за все, важливо запровадити принципово нові підходи до формування стратегії міжнародної діяльності, якісно нові форми, стилі, критерії організації та оцінки результатів роботи. Якість та ефективність стратегії міжнародної діяльності мають визначати ефективніші підходи до професіоналізації та мотивації міжнародної співпраці.

Список використаних джерел

1. Стратегія реформування освіти в Україні: Рекомендації з освітньої політики. – К.: К.І.С., 2003. – 296 с.
2. Програми сертифікації Центру розвитку професійних стандартів. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.uamdbce.org.ua/eng/news/?id=140>. – Заголовок з екрана.
3. Chentsov V. Improvement of foreign economic activity through implementation of WCO professional standards in curriculum of the Ukrainian Academy of Customs / V. Chentsov, O. Pavlenko, E. Kozlovski // Вісник Академії митної служби України, 2009. – № 1 (41). – С. 38–51
4. Hall A. Global Customs Capacity Building – the WCO Strategy / Hall A. // PICARD Conference, Shanghai, China. – 2008. – Mai 14–16. – [Text file]. URL http://www.wcoomd.org/event_picard2008presentation.htm
5. Погиба И. Н. Таможенная политика как инструмент обеспечения национальной безопасности Российской Федерации: дис. ... канд. соц. наук: 22.00.04 / Погиба И. Н. – М., 2002. – 157 с.
6. Системи навчання у державному управлінні: Франція, Німеччина, Іспанія, Об’єднане Королівство. Педагогічне досьє: Підготовка та підвищення кваліфікації державних службовців (Проект Tacis “Реформа та розвиток державного управління в Україні”) / Міжнародний інститут державного управління (Франція). – К., 1996. – 119 с.
7. Hodkinson P. The Challenge of Professionalism through Vocational Education and Training / P. Hodkinson, M. Issit (eds.). – Cassell, London, 1995. – P. 146–156.
8. Kashubsky M. INCU Questionnaire Reponses: This is What We Know / Kashubsky M. / PICARD Conference, Shanghai, China. – 2008, Mai 14–16. – [Text file]. URL http://www.wcoomd.org/event_picard2008presentation.htm
9. WCO SAFE Framework of Standards. June 2007 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.wcoomd.org. – Заголовок з екрана.

10. Decision (CE) № 624/2007 du Parlement Europeen et du Conseil, du 23 mai 2007, établissant un programme d'action pour la douane la Communauté (Douane 2013) // Journal officiel de l'Union Européenne. – 2007. – № L 154. – P. 25–31.
11. Customs Blueprints – Pathways to modern customs / European Commission. – Luxembourg : Office for Official Publications of the European communities, 2007. – 89 p.
12. Управление в таможенных органах (по материалам США) : учебно-методическое пособие / под ред. Н. М. Блинова, С. И. Съедина. – М., 1995.
13. Professional Standards. – Brussels, World Customs Organization, 2008. – 46 p.
14. Комплексна програма підготовки державних службовців : затверджена Указом Президента України від 9 листопада 2000 р. № 1212/200.