



УДК 35.075:339.543(477)

РЕФОРМЫ: ДЕКЛАРАЦИЯ НАМЕРЕНИЙ ИЛИ СПОСОБ ОБНОВЛЕНИЯ

Ирина КВЕЛИАШВИЛИ,

кандидат наук государственного управления,
доцент кафедры публичного управления и таможенного администрирования
Университета таможенного дела и финансов

АННОТАЦИЯ

В статье рассматриваются возможности реализации реформ в таможенной и налоговой сфере, которые запланированы Стратегией устойчивого развития «Украина – 2020». Приводятся показатели развития страны по традиционным мировым индикаторам легкости ведения бизнеса, индекса конкурентоспособности, восприятия коррупции. Исследуются возможные причины замедления запланированных реформ Государственной фискальной службы Украины, поскольку именно этот государственный институт является органом, который обеспечивает процессы сотрудничества и взаимодействия в международной среде по вопросам государственного таможенного дела. Определяются критерии, при которых возможно успешное проведение реформ и их жизнеспособность.

Ключевые слова: стратегия, реформы, таможенное дело, интеграция, имплементация, неопределенность, таможенная политика, налоговая политика.

REFORMS: DECLARATION OF INTENTIONS OR METHOD OF RENEWAL

Iryna KVELIASHVILI,

Candidate of Science in Public Administration,
Associate Professor of Public Administration and Customs Department,
University of Customs and Finance

SUMMARY

The article examines the possibilities of implementing reforms in the customs and tax areas, which are planned by the Strategy of Sustainable Development «Ukraine – 2020». Indicators of the country's development are given upon the traditional world indicators of ease of doing business, the index of competitiveness, perception of corruption. The possible reasons for the delay in the planned reforms of the State Fiscal Service of Ukraine are investigated, since this particular state institution is the body that ensures the processes of cooperation and interaction in the international environment regarding to customs affairs issues. There are determined criteria in which successful implementation and viability of reforms are possible.

Key words: strategy, reforms, customs business, integration, implementation, uncertainty, customs policy, tax policy.

REZUMAT

Articolul examinează posibilitățile de implementare a reformelor în domeniile vamal și fiscal, planificate de Strategia de Dezvoltare Durabilă "Ucraina - 2020". Indicatorii dezvoltării țării sunt furnizați pe indicatorii tradiționali ai lumii privind ușurința de a face afaceri, indicele competitivității, percepția corupției. Se investighează posibilele motive pentru întârzierea reformelor planificate ale Serviciului Fiscal de Stat al Ucrainei, deoarece această instituție de stat este organul care asigură procesele de cooperare și interacțiune în mediul internațional cu privire la problemele de ordin vamal de stat. Sunt definite criterii în care este posibilă implementarea cu succes și viabilitatea reformelor.

Cuvinte cheie: strategie, reforme, afaceri vamale, integrare, implementare, incertitudine, politică vamală, politică fiscală.

Постановка проблемы. Текучесть социально-экономических процессов во внутреннем и внешнем пространстве является объективным основанием вариативного развития государственных институтов как непосредственных архитекторов построения государства. Эволюционный характер этих процессов проявляется через трансформации, изменение функций, объединение, поглощение, создание уникальных или подобных структур.

Изменения общества и государства в процессе их развития происходят преимущественно в двух формах: ре-

волюция и реформы. Непосредственно каждая из них в разные исторические периоды имела и будет иметь возможность для применения. Сегодня же приоритетное значение приобретает реформа как неотъемлемое средство развития государства [1].

Современной реальностью становится все большая зависимость страны от состояния проведения реформ и программ, которые удовлетворяют потребности общества во всех сферах жизнедеятельности и обеспечивают Украине продвижение к европейским стандартам.

Актуальность темы исследования. Тема реформ, и особенно реформ в таможенной и налоговой сфере, проводимых Государственной фискальной службой, в последние годы является едва ли не самой обговариваемой в средствах массовой информации, диспутах и в научных исследованиях учеными, практиками, политологами.

Целью и задачей статьи является сопоставление задекларированной цели развития страны с современным состоянием ее реализации на примере органов, которые осуществляют государственное таможенное дело, и



определить критерии, сдерживающие проведение изменений и внедрение инноваций.

Изложение основного материала. Практически все страны, которые выбирают для себя путь развития и интеграции в международное развитое сообщество, в качестве первоочередных ставят задачи перезагрузки практически всех процессов государственного управления и модернизации государственных институтов с направлением вектора развития на инновации, имплементацию законодательства с международными нормами, повышение индексов имиджа страны путем проведения соответствующих реформ.

В.Н. Лексин [2] сформулировал семь главных постулатов современных цивилизованных реформ, каждый из которых выражает свою характерную суть.

1. Постулат цели: каждая цивилизованная реформа имеет целью процветание общества и рост народного благосостояния. Реформаторские действия – не цель, а лишь средство, которое всегда вторично по отношению к цели.

2. Постулат средств: достижение самой благой цели не обходится без использования болезненных средств, но цивилизованная реформа их объявляет и защищает.

3. Постулат стабильности: ни одна реформа не должна стимулировать кризис, ни одна реформа не должна вести общество от плохого к лучшему через ужасное.

4. Постулат цены: каждый реформатор должен объявить цену, которую общество заплатит за изменения. Цена реформы – количественное выражение тех предельно допустимых нагрузок на общество и среду его жизнедеятельности, которое необходимо открыто объявить и нельзя переступить. Это – общественные гарантии того, что проводимые реформы достигнут своей цели без превышения цены реформы над ее результатами.

5. Постулат альтернатив: чтобы реформа стала необратимой, каждый шаг ее должен предусматривать альтернативные решения, включать резервные механизмы изменения тактики временного отступления и перегруппировки сил. Реформа должна быть гибкой.

6. Постулат ответственности: те, кому народом доверяется проведение реформ (народные избранники всех

уровней – от депутатов до президентов), и те, кого нанимают для проведения реформ (администрации и правительства), должны лично отвечать за соответствие объявленных целей и цены реформаторства реальным параметрам жизни общества.

7. Постулат правовых гарантий: если реформа не приносится на штыках, то каждый её шаг должен быть узаконен и правообеспечен.

Но главное – цивилизованная реформа цивилизована настолько, насколько одновременно реализуются указанные постулаты не только через содержание, но и технологию проведения реформ.

Под технологией реформ можно понимать весьма широкий спектр рекомендаций – от вполне глобальных общегосударственных и почти международного масштаба – к локальным. От базовых, фундаментальных институтов – до законодательства практически узкого «отраслевого» применения [3].

Сканирование каждого из проектов реформ через призму приведенных постулатов предоставит возможность определить их основательность, целесообразность, перспективность, эффективность и главное – вероятность достижения цели любой реформы: процветание общества и рост народного благосостояния. Именно такой подход приобретает смысл в значении сути реформы как способа введения инноваций, обновления, модернизации [4].

В Украине стартом активизации инновационных процессов, модернизаций, разработки стратегических программ практически во всех сферах жизнедеятельности общества можно считать подписание Соглашения об ассоциации с Европейским Союзом (Соглашение) [5]. Исходя из содержания Соглашения, приоритетом интеграции предусмотрено продвижение процесса реформ и адаптации законодательства, имплементация определенных положений законодательства ЕС в Украине, внедрение политических, социально-экономических, правовых и институциональных реформ для достижения целей, установленных Соглашением.

Стремление к интеграции при проведении последовательной либеральной политики может привести к существенному прогрессу и долгосрочно усилить конкуренцию – как эконо-

мическую, стимулирующую бизнес, так и институциональную, стимулирующую государство [3].

Как отмечается в работах ученых в сфере государственного управления [6], общим императивом при проведении реформирования является обеспечение институциональной способности органов государственной власти проводить эффективную государственную политику относительно определенных стратегических приоритетов.

Первоочередные стратегические приоритеты страны в обеспечении институциональной состоятельности для проведения эффективной государственной политики, с учетом формата, количества и содержания реформ и программ развития государства, сформулированы в Стратегии устойчивого развития «Украина – 2020» [7]. Целью Стратегии является внедрение в Украине европейских стандартов жизни и выход Украины на ведущие позиции в мире.

Реализация проекта тотальной реформатизации в стране предусматривает привлечение практически всего сегмента государственных институтов, как с целью их трансформации, так и для инновационных преобразований в их идеологии.

Индикаторами достижения к 2020 году цели Стратегии определены 25 ключевых показателей, оценивающих ход выполнения реформ и программ по установленным векторам движения.

По наиболее признанным индексам в рейтингах 2017 года Украина еще находится на пути к достижению индикаторов, планируемых Стратегией:

– в рейтинге Всемирного банка «Doing Business» [8] к 2020 году Украина займет место среди первых 30 позиций (Рейтинг 2017–2018 – 76 место);

– в глобальном индексе конкурентоспособности, который рассчитывает Всемирный экономический форум (WEF) [9], к 2020 году Украина войдет в 40 лучших стран мира (Рейтинг 2017–2018 – 81 место);

– по индексу восприятия коррупции, который рассчитывает Transparency International [10], к 2020 году Украина войдет в 50 лучших стран мира (Рейтинг 2017– 130 место).

Данные являются иллюстрацией дисбаланса интересов публичного позиционирования страны и интересов



общества в период активной фазы реформаторских действий. По определению А. Волоха, «административные реформы сталкиваются с серьезными противоречиями, обусловленными несогласованностью государственных и общественных интересов» [11].

В последние годы медлительность, склонность к самоубийственным компромиссам, отказ от решительных действий привели к тому, что страна застряла в иллюзорном мире «полуреформ» и имеет природу «антипримеров» их проведения [12].

Среди государственных институтов, обсуждение реформ которого занимает первые полосы новостей и рейтинговых изданий, лидирующие позиции занимает Государственная фискальная служба Украины (далее – ГФС), поскольку её деятельность является определяющей в реализации страной экономических и социальных программ, а значит и формирует рейтинг по большинству индикаторов, определенных Стратегией – 2020.

Государственная фискальная служба является центральным органом исполнительной власти, реализующим государственную налоговую политику, государственную политику в сфере государственного таможенного дела, государственную политику по администрированию единого взноса, государственную политику в сфере борьбы с правонарушениями [13].

Ведомство, созданное в 2014 году, работает на фоне многочисленных обзоров его неудачной рекомбинации путем межведомственной гибридизации (Государственной налоговой службы Украины и Государственной таможенной службы Украины), представленных, но не воплощенных в действующем формате проектов структурно-административных и инновационных его преобразований.

Как отмечается в отчетах международных экспертов, ряд задач, предусмотренных Соглашением с ЕС в 2017 году, не был выполнен. В частности, отмечено наибольшее отставание от графика в таможенной сфере и налогообложении. Работа по этим направлениям организуется и координируется ГФС [14].

Как доказано практикой, без надлежащего государственного управления органов государственной службы

«невозможно обеспечить целостность, суверенитет, безопасность, упорядоченность и развитие гражданского общества, а в нем – права и свободы каждого человека и гражданина. Реальная проблема заключалась и заключается (исторически всегда!) в том, какие нужны обществу государственные институты во всем множестве их элементов и параметров» [15].

При этих обстоятельствах целесообразно рассмотреть место и роль налоговой и таможенной составляющей в программе реформ, утвержденных Стратегией – 2020.

Внедрение в Украине европейских стандартов жизни и выход Украины на ведущие позиции в мире должно осуществляться в рамках четырех векторов: вектора развития, вектора безопасности, вектора ответственности, вектора гордости.

Содержательный аспект каждого из этих векторов заключается в обеспечении выполнения функций и компетенций государственных органов, учреждений, гражданских обществ.

Мероприятия, предусмотренные вектором развития, нацелены на повышение стандартов жизни путем проведения структурных реформ и устойчивого развития страны.

Результатом достижений вектора безопасности должно стать обеспечение гарантий безопасности государства, бизнеса и граждан, защищенности инвестиций и частной собственности. Определяющей основой безопасности признаны: честное и беспристрастное правосудие, очищение власти на всех уровнях, внедрение эффективных механизмов противодействия коррупции.

Вектор ответственности практически предусматривает обеспечение конституционных гарантий, таких как доступ к высококачественному образованию, системе здравоохранения, другим услугам в государственном и частном секторах. При этом ответственность за развитие всей страны возложена на территориальные общины.

Относительно вектора гордости, то его обеспечением, по сути, должно стать достижение 25 ключевых показателей – индикаторов реализации Стратегии, которые оценивают ход выполнения предусмотренных реформ и программ, а также взаимное уважение и толерантность в обществе.

Содержательная наполненность каждого из векторов движения адаптируется к функциям и задачам, которые предусмотрены в деятельности ГФС. Но реформа государственного таможенного дела, интеграция в таможенное сообщество Европейского Союза и налоговая реформа включены в перечень реформ Стратегии, реализующих вектор развития. Следует также отметить, что реформа государственного таможенного дела и интеграция в таможенное сообщество Европейского Союза, в отличие от налоговой реформы, не вошли в перечень реформ, реализация которых является первоочередной.

Вместе с тем непосредственно Соглашением с ЕС признано, что первоочередное значение должно уделяться законным целям государственной политики, в том числе по содействию торговле, безопасности и предотвращению мошенничества. Интеграция в таможенное сообщество Европейского Союза, таможенные вопросы и содействие торговле признаны важными для укрепления сотрудничества, достижения обоснованного баланса между упрощением и содействием торговле и эффективным контролем и безопасностью.

Деятельность государства в сфере регулирования внешней торговли, защиты внутреннего рынка, развития экономики Украины и ее интеграции в мировую экономику достигается путем реализации государственной таможенной политики, а средством ее реализации является таможенное дело.

Частью внешнеполитической деятельности Украины является участие в международном сотрудничестве по вопросам государственного таможенного дела, которое согласно Таможенному кодексу осуществляется органами доходов и сборов, подчиненных ГФС. Таможенное направление деятельности этого государственного института по своей природе предусматривает предоставление услуг юридическим и физическим лицам при осуществлении внешнеэкономической деятельности и при перемещении товаров через таможенную границу Украины.

Указанное выше дает основание предположить, что длительный период замедления, объективно формальный подход, отсутствие законодательной основы создавали во внешнем



пространстве лишь иллюзию реформ таможенного дела. Происхождением этого можно считать неопределенность: стратегическую, законодательную, административную, мотивационную, социально ориентированную как для государственных институтов, так и для гражданского общества, на которое Стратегией возложена ответственность контроля власти.

Существование неопределенности свидетельствует о признании ограничений, которые накладываются на рациональность, обуславливают неточности, противоречия или непонятность целей [17].

Автор труда «Теория девиантологии государственного управления: Неопределенности, риски, дефекты, дисфункции и провалы в государственном управлении» И.В. Понкин [18] определил причины неопределенности в государственном управлении. К основным относится ограниченность возможностей охватывать и учитывать все многообразие референтных факторов, возможных сценариев в процессах государственного управления и точек бифуркации, когда критическое состояние системы влечет неопределенность в том, трансформируется ли система в состоянии хаотизации или в состоянии существенно более низкого уровня упорядоченности, или, наоборот, система перейдет на новый уровень, с существенно высшей упорядоченностью и новыми качествами.

Именно такой процесс колебаний присущ современному состоянию развития ГФС. Несогласованными остаются вопросы подчинения таможенного направления: это должна быть самостоятельная структура под эгидой ГФС или отдельное ведомство, в каком виде наиболее эффективно осуществлять имплементацию европейского законодательства, применять иностранный аутсорсинг или привлекать собственный потенциал.

По словам В. Атаманчука, «обществу нужны не только и не столько периодические изменения в управлении (революции и реформы, реорганизации и другие резкие преобразования), а такое состояние, при котором совершенствование государственного управления имело бы постоянный, профилактический, предупредительный характер и в каждый данный

исторический момент (перед новыми проблемами) гарантировало его высокий уровень» [19].

Выводы. Амбициозные цели государства – быть самодостаточным участником международного сообщества – действительно реальны при условии продуманного стратегического пути реализации этой цели. Реализация задекларированных масштабных реформ возможна при применении инструментов, способных к внедрению и стимулированию получения результата, использованию прогрессивных и альтернативных действий по адаптации к меняющимся условиям, которые создают современная реальность.

Полное исключение ошибок в управлении, в принципе, невозможно. Остается одно – минимизировать потери от неизбежных ошибок [20].

На основании изложенного считаем, что важным условием успешного проведения и жизнеспособности реформ, к моменту их анонсирования и внедрения, является соответствие критериям цели средств ее достижения, гарантий общества, альтернативности и гибкости реформ, ответственности за соответствие объявленных целей законности и правообеспечению, а также мотивированной аргументации предусмотренных реформой мер и стимулированием ее реализации.

Список использованной литературы:

1. Громадські організації та органи державного управління: питання взаємовідносин: монографія / за редакцією Н.Р. Нижник та В.М. Олуйка. Вид. 2-ге, розшир та доп. Черкаси: Вид-во Чабаненок Ю., 2009. 260с.

2. Лексин В.Н., Швецов А.Н., Бернштам М.С. Постулаты цивилизованных реформ и социальные гарантии в свете основных принципов прогнозного социального проектирования, в Сб.: Прогнозное социальное проектирование: теоретико-методологические и методические проблемы. М., «Наука», 1994. С. 182–184.

3. Яновский К., Новиков В., Жаворонков С. Технология проведения реформ для страны с переходной экономикой и молодой демократией. URL: <http://www.pandia.ru/text/77/210/86969.php>

4. Новая философская энциклопедия. URL: <https://iphlib.ru/greenstone3/library/collection/newphilenc/document/HASH0155bae06c519c326889cb55?p.s=TextQuery>

5. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/984_011/

6. Адміністративна реформа в Україні: соціологічний вимір ставлення слухачів і працівників Національної академії у 2012 році: навч. матеріали для самост. підготовки / авт. кол.: Т. П. Крушельницька, Є. О. Ралдугін та ін. К.: НАДУ, 2013. 60 с.

7. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020», Указ Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5/2015/print>.

8. Doing Business. URL: <http://russian.doingbusiness.org/rankings>

9. The Global Competitiveness Index 2017-2018. URL: <https://www.weforum.org/reports/the-global-competitiveness-report-2017-2018>

10. Transparency International. URL: <https://www.transparency.org/country>

11. Волох О.В., Безвиконная Е.В. Самоуправление в системе публичного управления в России: синергетический подход: монография. Москва: Логос, 2010. 327 с. С. 7

12. План дій для України. URL: <http://ces.org.ua/plan-diy-dlya-ukrayiny/>

13. Про Державну фіскальну службу України: Постанова Кабінету Міністрів України від 21 травня 2014 року № 236. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/236-2014-%D0%BF>

14. Конференція «Підсумки імплементації Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом за 2017 рік та подальші плани» (23.02.18, м. Київ). URL: <https://www.eu-ua.org/pres-reliz/vykonannya-ugody-pro-asociaciju-mizh-ukrayinoyu-ta-yes-ne-mozhna-odnoznachno-vyrazytu-v>

15. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: курс лекций. 4-е изд. М.: Издательство «Омега-Л», 2009. 579 с.

16. Митний кодекс України: Закон України прийнятий Верховною Радою



13.03.2012 p. № 4495-VI. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/4495-17>

17. Ялманов Н.И. Риск и неопределённость в процессе принятия политических решений. Вопросы управления. 2012. № 1 (18). С. 41–45.

18. Понкин И.В. Теория девиантологии государственного управления: Неопределённости, риски, дефекты, дисфункции и провалы в государственном управлении. ИГСУ РАНХиГС при Президенте РФ; предисловие д.ю.н., проф. А.Б. Зеленцова. М.: Буки-Веди, 2016. 250 с.

19. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: курс лекций. М.: Юрид. лит., 1997. 400 с.

20. Тарасенко Ф.П. Про роль помилок в управлінській діяльності. Проблеми управління в соціальних системах. 2011. Т. 2. № 4. С. 30–48. С. 37.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Квелиашвили Ирина Николаевна – кандидат наук государственного управления, доцент кафедры публичного управления и таможенного администрирования Университета таможенного дела и финансов;

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Kveliashvili Irina Nikolayevna – Candidate of Science in Public Administration, Associate Professor of Public Administration and Customs Department, University of Customs and Finance;

kvelin@ukr.net

УДК 343.91

ЛИЦО С РАССТРОЙСТВАМИ ПСИХИКИ И ПОВЕДЕНИЯ КАК ЭЛЕМЕНТ КРИМИНАЛИСТИЧЕСКОЙ ХАРАКТЕРИСТИКИ ОБЩЕСТВЕННО ОПАСНОГО ДЕЯНИЯ

Виктория КИРИЧЕНКО,

аспирант кафедры криминалистики, судебной медицины и психиатрии
Днепропетровского государственного университета внутренних дел

АННОТАЦИЯ

В статье исследован вопрос о необходимости расширения предмета криминалистики. Доказано, что лицо с расстройствами психики и поведения является элементом криминалистической характеристики общественно опасного деяния. Установлено, что разработка типологизации лиц с расстройствами психики и поведения, которые совершили общественно опасные деяния, является общей задачей криминалистов и психиатров. Поставлены задачи перед криминалистикой по созданию криминалистической характеристики лиц с расстройствами психики и поведения, которые совершили общественно опасные деяния.

Ключевые слова: криминалистика, лицо с расстройствами психики и поведения, невменяемое лицо, принудительные меры медицинского характера, криминалистическая характеристика.

PERSON WITH MENTAL AND BEHAVIORAL DISORDERS AS AN ELEMENT OF FORENSIC CHARACTERISTICS OF A SOCIALLY DANGEROUS ACT

Viktoriya KIRICHENKO,

Graduate Student at the Department of criminology, forensic medicine and psychiatry
of Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs

SUMMARY

The article explores the need to expand the subject of forensic science. It is proved that a person with mental and behavioral disorders is an element of the criminalistic characteristics of a socially dangerous act. It is established that the development of typologization of persons with mental and behavioral disorders who have committed socially dangerous acts is a common task for criminalists and psychiatrists. Problems are set before the criminalistics in creating the criminalistic characteristics of persons with mental disorders and behavior that have committed socially dangerous acts.

Key words: criminology, person with mental and behavioral disorders, insane person, compulsory medical measures, forensic characteristics.

REZUMAT

În articol, este investigată problema necesității de a extinde subiectul științelor medico-legale. Se dovedește că o persoană cu tulburări psihice și comportamentale este un element al caracterului criminalistic al unui act periculos din punct de vedere social. Se stabilește că dezvoltarea tipologizării persoanelor cu tulburări psihice și comportamentale care au comis acte periculoase din punct de vedere social este o sarcină comună pentru criminaliști și psihiatri. Problemele sunt stabilite în fața criminalisticilor în crearea caracteristicilor criminale ale persoanelor cu tulburări psihice și comportament care au comis acte periculoase din punct de vedere social.

Cuvinte cheie: criminalistică, o persoană cu tulburări psihice și comportamentale, o persoană nebună, măsuri obligatorii de natură medicală, caracteristici medico-legale.