МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
СУМСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ ПРАВА

Кафедра кримінально-правових дисциплін та судочинства

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА МАГІСТРА

зі спеціальності 0.73 «Менеджмент» 8.073.00.05 «Правоохоронна безпека»

Тема: **«Організаційно-правові основи управлінської діяльності в митних органах»**

Завідувач кафедри _____ В.В. Пахомов
(підпис)

Керівник проекту _____ О.С.Бондаренко
(підпис)

Виконавець
студент групи Пб.мз-63с _____ В.В. Марченко
(підпис)

Суми 2018

ЗМІСТ

ВСТУП…….

РОЗДІЛ 1 ЗАГАЛЬНІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ В МИТНИХ ОРГАНАХ.....

1.1 Історія становлення і розвитку митної справи.....

1.2 Нормативно-правове регулювання діяльності митних органів.....

1.3 Система та кадровий склад митних органів України ……...

РОЗДІЛ 2 ОСОБЛИВОСТІ УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В МИТНИХ ОРГАНАХ …….

2.1 Функції та принципи управлінської діяльності в митних органах…...

2.2 Функціонально-організаційна структура митних органів України…..

2.3 Формування управлінської культури керівників територіальних органів Державної фіскальної служби України (на прикладі митниць)....

РОЗДІЛ 3 НАПРЯМКИ УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИХ ОСНОВ УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В МИТНИХ ОРГАНАХ…..……

3.1 Зарубіжний досвід управлінської діяльності в митних органах та можливості його імплементації в законодавство України…….....

3.2 Організаційні аспекти вдосконалення управління особовим складом митних органів.……....

ВИСНОВКИ…….

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ……...

My Document

ВСТУП

Актуальність дослідження. В регулюванні митної справи важливу роль відіграють особливості здійснення управлінської діяльності, ефективність діяльності митних органів значною мірою залежить від якості такого управління. Тому все більшої актуальності набувають питання удосконалення організаційно-правових основ управлінської діяльності в митних органах. Крім того, в умовах зрослого зовнішньоторговельного обігу, розвитку міжнародного туризму, засобів транспорту і зв'язку підвищуються вимоги, які ставляться до роботи митних органів, виникає необхідність в удосконаленні правових основ їх діяльності.

Проблеми управління в митних органах, а також і особливості їх діяльності в цілому досліджували такі науковці, як: В.Б. Авер'янов, А.Б. Барихін, І.Л. Бачило, В.М. Бевзенко, Л.Р. Біла-Тіунова, Ю.П. Битяк, О.А. Гончарук, О.П. Гребельник, Є.В. Додін, С.М. Ілляшенко, Т.О. Коломоєць, Є.М. Коротков, Б.А. Кормич, Ю.Д. Кунєв, О.С. Лагода, А.Б. Лялька, А.В. Мазур, І.В. Міщенко, В.Я. Настюк, В.П. Науменко, П.В. Пашко, А.А. Пилипенко, В.М. Пітерська, П.О. Повар, В.В. Прокопенко, Ю.М. Старилов, О.В. Тодощак та ін. Проте, незважаючи на беззаперечну актуальність наукових пошуків у сфері управління в митних органах, вивченню даної проблематики приділено недостатньо уваги. У свою чергу, необхідність підвищення ефективності управління в митних органах, недосконаліть правового регулювання у зазначеній сфері обумовлюють актуальність комплексного дослідження організаційно-правових основ управлінської діяльності в митних органах.

Метою магістерського дослідження є визначення на основі аналізу чинного законодавства України сутності, особливостей та змісту організаційно-правових основ управлінської діяльності в митних органах, а

також вироблення обґрунтованих пропозиції та рекомендацій щодо її удосконалення.

Для досягнення поставленої мети в необхідно вирішити такі **завдання**:

- дослідити історію становлення і розвитку митної справи і виокремити основні етапи її становлення;

- охарактеризувати нормативно-правове регулювання діяльності митних органів;

- визначити систему митних органів України;

- розкрити сутність функції та принципів управлінської діяльності в митних органах;

- дослідити функціонально-організаційну структуру митних органів України;

- виокремити особливості формування управлінської культури керівників територіальних органів Державної фіскальної служби України (на прикладі митниць);

- дослідити зарубіжний досвід управлінської діяльності в митних органах та навести пропозиції по його імплементації в законодавство України;

- запропонувати напрямки вдосконалення управління особовим складом митних органів.

Об'єктом магістерського дослідження є суспільні відносини, що виникають в процесі управлінської діяльності в митних органах.

Предметом магістерського дослідження є організаційно-правові основи управлінської діяльності в митних органах.

Методи дослідження. Методологічною основою дослідження є сучасні загальні та спеціальні методи наукового пізнання, застосування яких обумовлюється системним підходом, що дає можливість дослідити проблеми в єдності їх соціального змісту і юридичної форми. Історико-правовий метод було використано при дослідженні історії становлення і розвитку інституту митних органів (підрозділ 1.1). Формально-логічний метод було застосовано при визначенні системи, кадрового складу, функцій та принципів управління

My Document

в митних органах (підрозділи 1.3, 2.1, 2.2, 2.3). За допомогою логіко-семантичного методу поглиблено понятійний апарат (підрозділи 1.3, 2.1, 2.2). Порівняльно-правовий метод став у нагоді при дослідженні зарубіжного законодавства у цій сфері (розділ 3).

Апробація результатів дослідження. Основні положення магістерської роботи викладені у тезах доповіді на II Міжнародній науково-практичній конференції «Реформування правової системи в контексті євроінтеграційних процесів» на тему: «Система митних органів в Україні» (м. Суми, 18-19 травня 2018 р).

Структура роботи. Магістерська робота складається з трьох розділів, що мають 8 підрозділів, вступу, висновків та списку використаних джерел (96 найменувань). Загальний обсяг магістерської роботи – 84 сторінок, не враховуючи списку використаних джерел – 10 сторінок.

Document

РОЗДІЛ 1
ЗАГАЛЬНІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ В МИТНИХ ОРГАНАХ

1.1 Історія становлення і розвитку митної справи

Проект нового Митного кодексу України було внесено на розгляд Верховної Ради України ще у 1997 р. Суттєвою особливістю проекту було об'єднання в одному законодавчому акті двох основних законів у галузі митної справи: Митного кодексу та Закону України «Про Єдиний митний тариф».

Діючий митний кодекс України був прийнятий 13 березня 2012 року. В ньому визначаються засади організації та здійснення митної справи, а також регулюються соціальні, правові, економічні та організаційні аспекти діяльності митної служби.

Згідно з Митним кодексом України держава проводить митну політику - систему напрямів и принципів діяльності держави у сфері забезпечення митної безпеки України та захисту митних інтересів, регулювання зовнішньої торгівлі, внутрішнього ринку, розвитку економіки України та інтеграції до світової економіки.

В цьому кодексі визначені поняття: «валютні цінності», «валюта України», «іноземна валюта», «платіжні документи», «банківські метали», «вільний обіг», «вантажні відправлення», «цінні папери», «декларація митної вартості», «митна декларація», «митна процедура», «акцизний податок», «нерезиденти», «зони митного контролю», «контейнер», «іноземні товари» та інші. В Митному кодексі прописано, що держана митна справа здійснюється на засадах виключної юрисдикції України, законності та презумпції невинуватості, гласності та прозорості, спрощення законної торгівлі, єдиного порядку переміщення товарів, транспортних засобів через митний кордон [30].

Окрім Митного кодексу, законодавство з питань митної справи складається з Конституції України та інших законів України [23].

Прийняття нового Митного кодексу України та нової редакції Митного тарифу України стало важливим кроком уперед до реформування митної системи Української держави, що сприяє лібералізації зовнішньоекономічних стосунків та приведе норми митного законодавства України у відповідність до вимог Світової організації торгівлі [95, с. 46].

Отже, митна справа є специфічною діяльністю держави та створених нею митних органів у взаємодії з іншими державними органами щодо забезпечення зовнішньополітичної і особливо зовнішньоекономічної діяльності суб'єктів підприємництва. Державна політика при здійсненні митної справи є відображенням економічної політики й проводиться відповідно до міжнародних зобов'язань України, з необхідності захисту економічної основи власного суверенітету, захисту власного споживацького ринку від засилля низькоякісних товарів, для сприяння внутрішньому товаровиробникові та захисту від дискримінації з боку інших країн та ін. [28, С.143-147].

Таким чином, дослідження витоків формування та розвитку митного права України дає змогу виділити етапи становлення і розвитку митної справи:

I етап - V-VII ст. до н.е. в містах Ольвія, Херсонес, інших містах Причорномор'я та в державі скіфів пов'язаний з появою митного інституту як державного правового елементу.

II етап – часи існування Київської Русі, за яких проводилася власна митна політика, встановлені розміри митних податків (прообраз тарифів), митних податків, поява термінів «таможник», «таможеник».

III етап – часи козацько-гетьманської України у які керівництво збиранням прикордонного мита - евеки (вивізне) та інфуки (ввізне) мито покладалося на Державний скарб, як тоді називалася фінансово-банківська служба України.

IV етап - період з кінця XVII ст. до початку XX ст., коли Україна перебувала у складі Російської імперії, характеризується великою економічною та політичною нестабільністю та непослідовністю. Було прийнято Закон «Організація митного управління з європейської торгівлі» від 25 жовтня 1811р., який став основою для становлення єдиного централізованого митного відомства. Починаючи з 1811 р. вся територія поділялася на митні округи, аз 1913 р. - митні дільниці. До складу митних округів входили всі митниці, митні застави, перехідні пункти, що були розташовані на території округів

IV етап – часи незалежності України, коли Закони України "Про митну справу в Україні" (прийнятий 25 червня 1991року), "Про Єдиний митний тариф" та Митний кодекс стали законодавчою основою організації митної справи в державі, утворення митної системи України Протягом 1992 - 1993 років створено розгалужену систему митних органів по всій території України, визначено зони діяльності митниць та спеціалізованих митних організацій, запроваджено митний контроль по всьому периметру кордону.

My Document

1.2 Нормативно-правове регулювання діяльності митних органів

У системі митного законодавства задіяні нормативні акти різної юридичної сили. Тобто, можна стверджувати, що митному законодавству притаманна ієрархічна системність.

Перейдемо до детального розгляду структури митного законодавства. Безумовно, у правовому регулюванні діяльності митних органів визначальними є норми Конституції України, тобто вона формує вищий рівень [23].

Разом з тим маємо зазначити, що Конституція України в багатьох випадках не має прямої дії в правовому регулюванні митних відносин, безпосередньо не регулює діяльність митних органів, це здійснюється звичайними законами або навіть підзаконними нормативними актами.

Такими, що безпосередньо стосуються здійснення митної справи в Україні, можна визначити конституційні норми, закріплені у ст. 18, відповідно до якої зовнішньо-політична діяльність України спрямована на забезпечення її національних інтересів і безпеки шляхом підтримання мирного і взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства за загальновизнаними принципами і нормами міжнародного права; ст. 92, згідно з якою виключно законами України визначаються: засади зовнішньоекономічної діяльності й митної справи (п. 9 ч. 1); система оподаткування, податки і збори (п. 1 ч. 2); порядок утворення і функціонування вільних та інших спеціальних зон, що мають економічний режим, відмінний від загального (п. 8 ч. 2). Також необхідно вказати положення п. 1 ст. 116 Конституції України, згідно з яким Кабінет Міністрів України забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, та п. 8 ст. 116, відповідно до якого організацію і забезпечення здійснення зовнішньоекономічної діяльності України та митної справи покладено на Кабінет Міністрів України.

Наступним структурним елементом системи митного законодавства є власне закони. Закони, що регулюють митну справу України, можна поділити, по-перше, за формою вираження на кодифіковані і поточні митні закони, а, по-друге, за змістом – на загальні та спеціальні. Суттєвою рисою кодифікованих митно-правових законів В.Я. Настюк вважає те, що їм притаманна більш юридична сила, аніж простим, некодифікованим [38, с. 135].

З кодифікованих законів основним законодавчим джерелом національного митного права є Митний кодекс України [30]. За своїм характером він є комплексним митним законом, що врегульовує вихідні відносини митного характеру та є підґрунтям для всього митного законодавства країни. Чинний Митний кодекс України був прийнятий Верховною Радою України 13.03.2012 р. та набув чинності 01.06.2012 р. Необхідність ухвалення нового Митного кодексу України обумовлювалася

потребами приведення національного митного законодавства у відповідність до Міжнародної конвенції про спрощення та гармонізацію митних процедур (у зміненій редакції) та додатків до неї, Конвенції про тимчасове ввезення, а також імплементації до нього основних правил Рамкових стандартів безпеки та полегшення всесвітньої торгівлі ВМО та узгодження митного регулювання з Податковим кодексом України [17, с. 43–44].

Іншим важливим кодифікованим актом у системі джерел митного права є Податковий кодекс України [51]. Так, розділ ІІ «Адміністрування податків, зборів, платежів» визначає порядок адміністрування податків та зборів, у тому числі й митних платежів, а також порядок контролю за дотриманням вимог митного законодавства у випадках, коли здійснення такого контролю покладено на контролюючі органи.

На підставі МК України сформовано достатньо розгалужену систему поточних митних законів, що передбачають упорядкування окремих аспектів реалізації митної справи [31, с. 84–89].

Поточні митні закони можна поділити на дві групи: а) закони, основним змістом яких є саме митні питання (спеціальні), і б) інші закони, в яких містяться норми митного права (загальні). До першої групи належить Закон України від 19.09.2013 №584-VII «Про Митний тариф України», який містить перелік ставок загальнодержавного податку – ввізного мита на товари, що ввозяться на митну територію України і систематизовані згідно з Українською класифікацією товарів зовнішньоекономічної діяльності (УКТЗЕД), складеною на основі Гармонізованої системи опису та кодування товарів, Закон України від 20.10.1999 №1172-XIV «Про транзит вантажів» та ін.

Другу групу складають вищезгаданий Податковий кодекс України, а також закони України «Про зовнішньоекономічну діяльність» від 16.04.1991 №959-XII, «Про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей» від 21.09.1999 №1068-XIV, «Про захист національного товаровиробника від демпінгового імпорту» від 22.12.1998 №330-XIV тощо. Такі закони можуть бути віднесені до системи митного законодавства умовно в тій частині, у якій

вони містять митно-правові норми й регулюють відповідні сторони митної діяльності Української держави.

Закони, що приймають у сфері митної справи, мають відповідати Конституції, не порушуючи її положень, захищати інтереси держави та створювати сприятливі умови для розвитку внутрішнього ринку. Закони України є одним із головних елементів нормативного забезпечення митної справи. Силу закону має також низка чинних донині декретів Кабінету Міністрів України, прийнятих урядом у порядку реалізації делегованих законодавчих повноважень у перші роки після проголошення Україною незалежності. Окремі питання реалізації митної справи врегульовуються декретами: «Про систему валютного регулювання і валютного контролю» від 19.02.1993 № 15-93, «Про порядок вилучення та реалізації вантажів, що знаходяться у морських торговельних портах і на припортових залізничних станціях понад установлені терміни» від 08.04.1993 № 33-93.

Окреме місце в системі митного законодавства відіграють міжнародно-правові акти. Співпраця у сфері митної справи фактично є стимулятором розвитку національного митного законодавства [82, с. 55]. Тобто національне митне законодавство повинно не лише враховувати конкретні особливості держави, але й керуватися розвитком міжнародного співтовариства в цілому.

Можемо виокремити такі види міжнародних митних договорів України: міжнародні конвенції та двосторонні договори про співробітництво та взаємну допомогу. До міжнародних конвенцій, що стосуються здійснення митної справи, можна віднести: Митну конвенцію про міжнародне перевезення вантажів із застосуванням книжки МДП (Конвенція МДП 1975 р.), Міжнародну конвенцію про спрощення і гармонізацію митних процедур (Конвенція Кіото), Конвенцію про тимчасове ввезення тощо. Двосторонні угоди про співробітництво у митній сфері Україна уклала з багатьма країнами світу. Як приклад таких угод можна навести Угоду між Урядом України і Урядом Угорської Республіки про взаємну допомогу в митних питаннях від 19 травня 1995 р. [82].

Мій Репозиторій

За цією Угодою договірні сторони через свою митну владу домовились про співробітництво та надання взаємної допомоги з метою: a) запобігання, розслідування і припинення порушень митного законодавства; b) забезпечення належного застосування та додержання митного законодавства; c) створення умов вдосконалення пасажирського та вантажного сполучення через спільний державний кордон; d) надання документів і рішень. Безумовно, кожна така угода має свої характерні риси, але головною їх метою є взаємодія митних органів країн – сторін угоди.

Останнім структурним елементом митного законодавства є підзаконні нормативно-правові акти, які мають власну підсистему. До неї входять:

1) укази Президента України. Передусім це укази, якими затверджуються положення про центральні органи виконавчої влади, уповноважені проводити в життя митну політику держави. Так, Указом Президента України від 8 квітня 2011 р. №446/2011 затверджено Положення про Міністерство фінансів України;

2) постанови Кабінету Міністрів України, наприклад Постанова Кабінету Міністрів України від 21.05.2012 №461 «Про затвердження переліку пунктів пропуску через державний кордон, у яких здійснюється переміщення товарів через митний кордон України»;

3) накази Міністерства фінансів України – головного органу у системі центральних органів виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної фінансової, бюджетної, а також податкової і митної політики (крім адміністрування податків, зборів, митних платежів та реалізації податкової і митної політики). Наприклад, Наказ Мінфіну від 30.05.2012 №631 «Про затвердження Порядку виконання митних формальностей при здійсненні митного оформлення товарів із застосуванням митної декларації на бланку єдиного адміністративного документа»;

4) накази Державної фіскальної служби України (ДФС) – центрального органу виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України і який реалізує державну політику у сфері

My Document

державної митної справи, державну політику у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування митного законодавства. Серед таких, що стосуються митної справи, можемо відмітити накази, якими затверджено створення митних постів митниць ДФС (наказ від 09.09.2014 №116), Методичні рекомендації щодо застосування фото-, відеоапаратури під час проведення огляду та переогляду товарів, транспортних засобів (наказ від 03.11.2014 №237);

5) нормативні акти інших центральних органів виконавчої влади, уповноважених у відповідних сферах управління (насамперед, Міністерства економічного розвитку і торгівлі, Міністерства охорони здоров'я, Національного банку України тощо), в тому числі видані разом із Міністерством фінансів України. Цими відомчими підзаконними актами регулюються окремі сторони митної справи. Так, Наказом Мінфіну та Міністерства охорони здоров'я від 19.12.2011 №925/1661 затверджено Порядок ведення та використання міжвідомчої бази даних зареєстрованих в Україні лікарських засобів.

За юридичною силою норм у системі підзаконних джерел митного права окрему групу утворюють розраховані на впорядкування питань порядку переміщення валюти, валютних цінностей, банківських металів і платіжних карток через митний кордон України постанови правління Національного банку України. За своїм статусом Національний банк України є незалежним конституційним органом влади, підзвітним Президентові й Верховній Раді України в межах їх повноважень. Відповідно до статей 51–53 Закону України «Про Національний банк України» органам виконавчої влади та їх посадовцям заборонено втручатися в роботу Ради і Правління НБУ при виконанні покладених на них функцій [64].

У зв'язку із цим постанови правління НБУ мають наступний ступінь юридичної сили після правових актів парламенту і глави держави. Обов'язкове значення для суб'єктів митної діяльності мають такі постанови правління Національного банку України нормативного характеру: «Про переміщення

готівки і банківських металів через митний кордон України» від 27.05.2008 №148; «Про затвердження Положення про переміщення цінних паперів через митний кордон України» від 22.12.2011 №469; «Про затвердження Інструкції про порядок здійснення контролю за експортними, імпортними операціями» від 24.03.1999 №136 тощо.

Як влучно зауважують С.В. Ківалов та Б.А. Кормич, саме підзаконні нормативно-правові акти використовуються митними органами у їхній повсякденній роботі, і більшість законів або міжнародно-правових актів починає виконуватися лише коли на їх основі видано певний підзаконний митний акт. На сьогодні діють декілька сотень нормативних актів з митних питань різного рівня та різних державних структур, що робить митне право однією з найбільш несистематизованих галузей права [20, с. 9].

На питання, чи входять до структури митного законодавства інші правові акти, такі як акти митних установ, акти Конституційного Суду України і Верховного Суду України, можна відповісти таким чином. Відповідно до ст. 546 Митного кодексу України митниця є митним органом, який у зоні своєї діяльності забезпечує виконання завдань, покладених на органи доходів і зборів. Тобто вони є виключно органами правозастосування. Тому їх керівниками сьогодні приймаються суто організаційно-розпорядчі акти, які не поширюються на суб'єктів ЗЕД. Так, як приклад таких актів можна назвати наказ Харківської обласної митниці від 04.05.2011, яким затверджено Перелік товарів групи «ризику» та «прикриття», митне оформлення яких проводити з обов'язковим залученням ВКМВ та КТ Харківської обласної митниці.

Отже, накази митниць на теперішній час не входять до системи митного законодавства. Щодо актів Конституційного та Верховного судів України необхідно зазначити таке. Вважаємо, що ці документи мають інтерпретаційний характер. Вони не створюють нових юридичних норм, а тільки пояснюють існуючі. На думку Т. Латковської, лише законодавець, а не суд, може скасувати чи зміни- ти нормативно-правовий акт, що не відповідає Конституції України [27, с. 73].

My Document

Отже, сукупність джерел митного права складає єдину систему, що має свою структуру. Усі складові частини цієї системи перебувають у відносинах субординації та ієрархічної підпорядкованості.

На підставі вищенаведеного можемо зробити такі висновки: 1) до структури митного законодавства України на сучасному етапі його розвитку належать: Конституція України; міжнародні договори України у сфері митної справи (міжнародні конвенції та двосторонні договори про співробітництво та взаємну допомогу); закони – кодифіковані (Митний та Податковий кодекси України) та некодифіковані (загальні та спеціальні); ряд декретів КМУ, виданих у порядку реалізації делегованих законодавчих повноважень, які мають силу закону. На підзаконному рівні – це такі нормативно-правові акти: укази Президента; постанови уряду України; постанови Правління НБУ; накази Мінфіну України; накази Державної фіскальної служби України; накази інших центральних органів виконавчої влади (Міністерства економічного розвитку і торгівлі, Міністерства охорони здоров'я, Міністерства внутрішніх справ, Служби безпеки України, Державної служби експортного контролю та ін.), у тому числі видані спільно з Мінфіном України; 2) сучасний стан митного законодавства характеризується множинністю суб'єктів, які уповноважені видавати нормативно-правові акти, – це і Верховна рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Міністерство фінансів України, Державна фіскальна служба України та інші центральні органи виконавчої влади; 3) проведена класифікація нормативних актів, за якими відбувається регулювання митних відносин, є підґрунтям для подальшої систематизації цих актів [19, с.187-196].

1.3 Система та кадровий склад митних органів України

Екстраполяція постійної та безперервної реорганізації системи суб'єктів здійснення державної митної справи винесла на широкий загал реципієнтів державної митної справи усі ланки організаційної системи органів та

підрозділів митного спрямування ДФС України, що пройшли структурне оновлення завдяки процесам оптимізації та реструктуризації. Профільною державною інституцією, яка реалізує законодавчо визначені завдання на законній, постійній та систематичній основі, що закріплено на нормативно-правовому рівні, та є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів України і який реалізує державну податкову політику, державну політику у сфері державної митної справи, державну політику з адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, державну політику у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового, митного законодавства, а також законодавства з питань сплати єдиного внеску є на теперішній час ДФС України [56].

Враховуючи призначення та повноваження ДФС України, визначені законодавством України з питань державної митної справи, можна констатувати, що система ДФС України та структура ДФС України є різнорівневими та багатоланковими. Однак діяльність усіх ланок організаційної системи органів та підрозділів митного спрямування ДФС України з виконання покладених на ДФС України завдань із питань державної митної справи, побудовано за внутрішніми комунікаціями ДФС України – комунікаціями усередині системи ДФС України, включаючи підрозділи її апарату, територіальні органи та підвідомчі структури. Так, у науковій літературі розрізняють декілька видів внутрішніх комунікацій, застосовуваних системою державних інституцій: вертикальні комунікації – між керівництвом і співробітниками; горизонтальні комунікації – між різними підрозділами (та їх співробітниками), між якими не існує відносин керівництва та підпорядкування [58].

Організаційна система ДФС України є організаційно-штатною сукупністю внутрішніх комунікацій ДФС України, що діють за своїм призначенням та в межах своїх повноважень у напрямку реалізації державної податкової політики, державної політики у сфері державної митної справи,

My Document

державної політики з адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, державної політики у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового, митного законодавства, а також законодавства з питань сплати єдиного внеску [90, с. 52–63].

Розглядаючи організаційну систему органів ДФС України можна зробити висновок, що зазначену систему можна умовно поділити за двома структурними рівнями: I рівень – центральний; II рівень – регіональний.

Так, до центрального рівня системи органів ДФС України належить апарат ДФС України – вища, адміністративно-керівна, владно-розпорядча, контрольно-координаційна структура, що належить до системи ДФС України. Єдиний адміністративний центр, яким є апарат ДФС України, здійснює моніторинг та забезпечує контроль за реалізацією територіальними органами ДФС України повноважень ДФС України.

До регіонального рівня системи органів ДФС України належать територіальні органи ДФС України – підпорядковані системі ДФС України профільні та галузеві структури, що діють на місцях за встановленою субординацію і за сформованою територіальною мережею та забезпечують реалізацію повноважень ДФС України у зонах своєї діяльності.

До системи територіальних органів ДФС України на місцях, які відповідно до територіального поділу України функціонують в обласних (регіональних) та районних центрах країни, належать: 1) головні управління ДФС України в областях; 2) головне управління ДФС України у м. Києві; 3) міжрегіональне головне управління ДФС України – Центральний офіс з обслуговування великих платників; 4) митниці ДФС України; 5) державні податкові інспекції в районах, містах (крім м. Київ), районах у містах та об'єднані державні податкові інспекції головних управлінь ДФС України в областях та м. Київ; 6) спеціалізована державна податкова інспекція з обслуговування великих платників; 7) спеціалізована лабораторія з питань експертизи та досліджень ДФС України; 8) інформаційно-довідковий департамент ДФС України; 9) департамент спеціалізованої підготовки та

кінологічного забезпечення ДФС України; 10) оперативні підрозділи податкової міліції, що діють у складі державних податкових інспекцій у районах, містах (крім м. Київ), районах у містах, об'єднаних та спеціалізованих державних податкових інспекціях [143].

Структура органів ДФС України має важливі властивості для системи ДФС України, оскільки встановлює способи організації та співвідношення своїх структурних складових у системній вертикалі та горизонталі внутрішніх комунікацій ДФС України. Так, організаційна структура органів ДФС України – це організаційноштатна складова, побудована на основі вертикальних та горизонтальних внутрішніх комунікацій ДФС України, що містить утверджену чисельність підрозділів апарату, територіальних органів, інших підвідомчих структур, які виконують покладені на ДФС України завдання за встановленою субординацію і за сформованою територіальною мережею. Структуру органів ДФС України можна умовно поділити за трьома ланками: вища, середня та низова ланки.

До вищої ланки структури органів ДФС України належать структури апарату ДФС України: інститут керівництва ДФС України, центри з координації конкретних напрямів діяльності ДФС України, а також такі структурні підрозділи апарату ДФС України з їх штатно-посадовими одиницями: 22 департаменти ДФС України та головні управління ДФС України, що діють на правах департаментів; 66 управлінь ДФС України, а також штабів, що діють на правах управлінь ДФС України, які входять до складу департаментів ДФС України та головних управлінь ДФС України, що діють на правах департаментів ДФС України; 225 відділів ДФС України у складі департаментів ДФС України, управлінь ДФС України, а також головних управлінь ДФС України, що діють на правах департаментів ДФС України; 13 секторів ДФС України, які належать до складу управлінь ДФС України, департаментів ДФС України, головних управлінь ДФС України, що діють на правах департаментів ДФС України [65].

До вищої ланки структури органів ДФС України, зокрема, можна

My Document

зарахувати також спеціалізовані підрозділи та департаменти ДФС України із їх особовим складом (Спеціалізована лабораторія з питань експертизи та досліджень ДФС України; Департамент спеціалізованої підготовки та кінологічного забезпечення ДФС України; Інформаційно-довідковий департамент ДФС України) [55], а також колегіально-дорадчі та інші допоміжні структури ДФС України (наприклад, Експертна комісія ДФС України, Дисциплінарна комісія з розгляду дисциплінарних справ ДФС України [57]

Необхідно також сказати, що згідно зі ст. 550 МК України в системі ДФС України можуть створюватися спеціалізовані навчальні заклади та науково-дослідна установа [30].

Слід зазначити, що всі підрозділи апарату ДФС України, що становлять його організаційно-штатну структуру, є спеціалізованими. Їх спеціалізація полягає у відповідному напрямку діяльності: податковому, митному, оперативному та слідчому, напрямку забезпечення власної безпеки. І хоча практично усім підрозділам апарату ДФС України притаманні певні напрями діяльності з питань державної митної справи, пріоритет їх основного напрямку роботи превалює над окремою митною спеціалізацією та не є основною прерогативою їх діяльності. Однак митна специфіка для таких підрозділів апарату ДФС України, яка простежується у їх податковій, оперативній та слідчій діяльності, діяльності із забезпечення власної безпеки, не є другорядною, але здійснюється ними тільки у симбіозі з комплексним переліком та змістом їх основних завдань, функцій та процедур, що закріплені за ними відповідно до вимог Податкового та Митного кодексів України.

На теперішній час серед структурних підрозділів ДФС України фаховими департаментами у сфері державної митної справи є три департаменти: Департамент організації митного контролю, Департамент адміністрування митних платежів та Департамент боротьби з митними правопорушеннями [65].

До середньої ланки структури органів ДФС України зараховують

структури територіальних органів ДФС України, що діють у межах областей (регіонах) України або на всій території України. Структурними складовими територіальних органів ДФС України середньої ланки є: головні управління ДФС України в областях; головне управління ДФС України у місті Київ; міжрегіональне головне управління ДФС України – Центральний офіс з обслуговування великих платників; митниці ДФС України (враховуючи Енергетичну митницю ДФС України) та їх штатно-посадові одиниці [54].

Структури органів ДФС України низової ланки діють у районах, містах, районах у містах областей (регіонах) України. Серед них: відокремлені підрозділи митниць ДФС України – митні пости та відділи митного оформлення митниць ДФС України (враховуючи відокремлені підрозділи Енергетичної митниці ДФС України); державні податкові інспекції у районах, містах (крім м. Київ), районах у містах та об'єднані державні податкові інспекції головних управлінь ДФС України в областях та у м. Київ тощо [59].

Слід зазначити, що структури органів ДФС України середньої та низової ланки є територіальними органами ДФС України. Однак, крім територіальних органів ДФС України за відповідними спрямуваннями: податковим, митним, оперативним та слідчим, власної безпеки, – серед територіальних органів ДФС України присутні також і установи, підвідомчі ДФС України.

Говорячи про органи та підрозділи митного спрямування ДФС України, необхідно зазначити таке: митне спрямування ДФС України простежується в діяльності окремих підрозділів її апарату та окремих її територіальних органів щодо виконання покладених на них завдань, визначених законодавством України з питань державної митної справи.

Аналіз системи органів та підрозділів митного спрямування ДФС України дозволяє виокремити два структурні рівні: підрозділи митного спрямування апарату ДФС України; територіальні органи митного спрямування ДФС України. Департаменти апарату ДФС України як підрозділи митного спрямування ДФС України виконують функції та процедури, спрямовані на реалізацію державної політики у сфері державної митної

справи. Роботу департаментів митного спрямування апарату ДФС України спрямовує і координує заступник Голови ДФС України (згідно з розподілом обов'язків між керівництвом ДФС України). А отже, департаменти митного спрямування апарату ДФС України є головними підрозділами зі спрямування та координації діяльності митниць ДФС України (як територіальних органів митного спрямування ДФС України на місцях) з виконання покладених на них завдань, спрямованих на безпосереднє здійснення державної митної справи. При цьому департаменти митного спрямування апарату ДФС України здійснюють збір та узагальнення пропозицій і прогнозувань, що надходять від митниць ДФС України у процесі виконання покладених на них завдань, а також організовують підготовку підсумкових рішень, виходячи зі своїх основних завдань та функцій, що сприяє підготовці пропозицій щодо забезпечення формування державної політики у сфері державної митної справи для внесення їх на розгляд Міністру фінансів України.

До структури територіальних органів митного спрямування ДФС України, на яких покладено безпосереднє здійснення державної митної справи, належать митниці та митні пости [30], які забезпечують реалізацію повноважень ДФС України у зоні своєї діяльності. Отже, митниці з їх відокремленими структурами – митними постами, є територіальними органами ДФС України на місцях, особливим «ланцюгом» другого структурного рівня єдиної організаційної системи ДФС України. Відповідно до п. 1 Постанови Кабінету Міністрів України від 06.08.2014 р. № 311 було утворено 26 митниць – територіальних органів митного спрямування ДФС України (замість 28 митниць колишнього Міністерства доходів і зборів України [60]).

У структурі 26 митниць ДФС України спочатку було створено 206 митних постів, які стали відокремленими структурними підрозділами цих територіальних органів ДФС України [62].

Однак з метою оптимізації структур деяких митниць ДФС України окремі пости як відокремлені структурні підрозділи митниць ДФС України

було ліквідовано (наприклад, митні пости «Ягодин», «Устилуг», «Нововолинськ» Волинської митниці ДФС України, митні пости «Павлоград», «Дніпропетровськ-південний», «Дніпропетровськ-індустріальний» Дніпропетровської митниці ДФС України, митні пости «Малий Березний», «Тячів», «Батєве» Закарпатської митниці ДФС України, митні пости «Конотоп», «Хутір-Михайлівський», «Суми-центральний», «Тростянець», «Ромни» Сумської митниці ДФС України), а деякі – створено (наприклад, митний пост «Волинь-центральний» Волинської митниці ДФС України, митні пости «Залізничний» та «Центральний» Сумської митниці ДФС України) [63].

Станом на 16.02.2016 р. у структурі митниць ДФС України нараховувалося 174 митних пости [66]. Видається, на теперішній час структура та кількість інфраструктурних об'єктів ДФС України є оптимальною з точки зору організації процедур митного контролю та митного оформлення. Так, станом на 01.10.2015 р. функціонувало 26 митниць ДФС України, 189 митних постів, 224 внутрішніх місць митного оформлення, 3 280 зон митного контролю, 296 митних складів, 405 складів тимчасового зберігання, 51 магазин безмитної торгівлі. Однак низька, порівняно з міжнародною, ефективність здійснення органами митного спрямування ДФС України державної митної справи свідчить про те, що процес побудови оптимальної структури, створення та розрахунку кількості інфраструктурних об'єктів ДФС України повинен базуватися, насамперед, на правових науково обґрунтованих дослідженнях з подальшим їх упровадженням у практичну діяльність. Адже нівелювання науково-методичного забезпечення у цьому випадку не тільки заважає формуванню цілісного уявлення щодо місця суб'єктів здійснення державної митної справи в системі органів виконавчої влади, але й суттєво знижує рівень дієвості механізму функціонування системи органів митного спрямування як гаранту законності та правопорядку, що сприяє реалізації принципу верховенства права – основного принципу у правовій державі.

Оптимальність функціонування системи органів та підрозділів митного

My Document

спрямування ДФС України повинна ґрунтуватися на чітко окреслених принципах здійснення державної митної справи. На теперішній час основними принципами здійснення митницями ДФС України як територіальними органами митного спрямування ДФС України державної митної справи є принципи територіальності та спеціалізації.

Принцип територіальності митниць ДФС України має прояв у зонах їх діяльності (відповідальності), тобто територіальної визначеності для їх службової діяльності. Зони діяльності митниць як територіальних органів митного спрямування ДФС України та їх окремих відокремлених підрозділів – митних постів, будуються за адміністративно-територіальним поділом України (в аспекті регіонів) та поширюються на територіальний простір конкретної адміністративно-територіальної одиниці. У свою чергу, територіальний простір – це умовно закільцьована у просторі частина території, що охоплює населені пункти та прилеглі до них землі (лісові площі, водні ресурси, сільськогосподарські землі, забудовані землі, до яких, зокрема, належать: землі промисловості, шахти, кар'єри, житлові забудови, землі комерційного призначення, землі громадського призначення, транспортні магістралі).

Отже, зона діяльності митниці ДФС України – це територія її службової відповідальності, у межах якої реалізуються повноваження митниці ДФС України, що мають прояв в організації та проведенні заходів із виконання покладених на митницю завдань. І в цьому аспекті територія службової відповідальності митниці ДФС України може вважатися територією її службового обслуговування, у межах якої митниця як сервісна служба (а не тільки як територіальний орган митного спрямування ДФС України або як контролююче відомство) здійснює сервісне обслуговування відповідно до законодавства України з питань державної митної справи. Зони діяльності (відповідальності) для кожної з митниць як територіального органу митного спрямування ДФС України визначено Кабінетом Міністрів України [69], а для відокремлених структурних підрозділів митниць (митних постів) – ДФС

Мій Документ

України [66].

Принцип спеціалізації митниць ДФС України має прояв у виконанні митницями завдань, спрямованих на безпосереднє здійснення державної митної справи за призначенням та в межах повноважень. При цьому слід зазначити, що повноваження митниці, як територіального органу митного спрямування ДФС України на місцях, є невід'ємною частиною повноважень ДФС України, визначених Кабінетом Міністрів України [56]

Однак спеціалізацію митниць ДФС України не слід плутати з діяльністю спеціалізованих департаментів та органів ДФС України: Спеціалізованої лабораторії з питань експертизи та досліджень ДФС України та Департаменту спеціалізованої підготовки та кінологічного забезпечення ДФС України. Оскільки діяльність зазначених спеціалізованих департаментів та органів ДФС України не передбачає жодним чином здійснення їх особовим складом митних формальностей із митного контролю та митного оформлення товарів, що переміщуються через митний кордон України. Але до їх повноважень належить забезпечення митниць ДФС України експертно-дослідними висновками та пропозиціями зі складних та проблемних питань, що виникають під час здійснення митного контролю та митного оформлення товарів, які переміщуються через митний кордон України, тощо, а отже, діяльність спеціалізованих департаментів та органів ДФС України тільки сприяє постійній, безперебійній та ефективній роботі митниць ДФС України із забезпечення реалізації повноважень ДФС України незалежно від адміністративно-територіального базування чи дислокації їх структурних складових.

Митниці ДФС України як територіальні органи митного спрямування ДФС України за організаційно-правовою формою діють як юридичні особи – органи державної виконавчої влади, тобто таке територіальне утворення ДФС України як митниця ДФС України є юридичною особою публічного права. Найменування митниць ДФС України, їх структурних підрозділів, пунктів контролю та пунктів пропуску через державний кордон України [які

My Document

знаходяться в зоні відповідальності (діяльності) митниць та їх характеристика], зазначені у відомчому класифікаторі органів ДФС України з питань державної митної справи [59]

Структури апарату ДФС України та митниць як територіальних органів ДФС України, методичні рекомендації щодо їх будови та їх чисельність, що визначена Кабінетом Міністрів України, затверджуються Головою ДФС України та погоджуються з Міністерством фінансів України. Як структура апарату ДФС України, так і структури митниць як територіальних органів ДФС України, а також методичні рекомендації щодо їх будови, розробляються відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 12.03.2005 р. № 179 «Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів та місцевих державних адміністрацій» [68].

Зайве нагадувати про те, що діяльність митниць як територіальних органів митного спрямування ДФС України та їх відокремлених структурних підрозділів напряму стосується регіонального адміністрування митних платежів, безпосереднього здійснення контролю за повнотою нарахувань та своєчасністю сплати до фондів Державного бюджету України податків, зборів, інших бюджетних надходжень, щодо яких митниці як територіальні органи митного спрямування ДФС України визначено Податковим та Митним кодексами України як контролюючі органи. Однак конструкція системи ДФС України є вразливою як до внутрішніх чинників, так і до зовнішніх, що стоять перед нею. Так, наприклад, дії ДФС України з приведення чисельності територіальних органів ДФС України до вимог Постанови Кабінету Міністрів України від 21.10.2015 р. № 840 «Про внесення змін у додаток І до постанови Кабінету Міністрів України від 5 квітня 2014 р. № 85» [55], несуть у собі приховані ризики, які можуть згенерувати суттєву дестабілізацію для операційної та функціональної діяльності органів та підрозділів ДФС України. Адже штатна чисельність працівників відокремлених підрозділів митниць як територіальних органів митного спрямування ДФС України, які здійснюють

My Document

митний контроль та митне оформлення у пунктах пропуску через державний кордон України, критично зменшується. Це призводить до того, що склад оперативних змін, відповідно до режиму їх роботи, уже не буде нараховувати достатньої кількості штатних одиниць працівників, що призведе до невиконання або неналежного виконання особовим складом оперативних змін своїх посадових обов'язків [7, с.80].

Таким чином, розглядаючи організаційну систему органів ДФС України можна зробити висновок, що зазначену систему можна умовно поділити за двома структурними рівнями: І рівень – центральний; ІІ рівень – регіональний.

Структуру органів ДФС України можна умовно поділити за трьома ланками: вища, середня та низова ланки.

Аналіз системи органів та підрозділів митного спрямування ДФС України дозволяє виокремити два структурні рівні: підрозділи митного спрямування апарату ДФС України; територіальні органи митного спрямування ДФС України.

My Document

РОЗДІЛ 2
ОСОБЛИВОСТІ УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В МИТНИХ ОРГАНАХ

2.1 Функції та принципи управлінської діяльності в митних органах

У результаті узагальнення наукових концептів провідних фахівців у сфері менеджменту ми приходимо до таких підходів у класифікації функцій менеджменту в митних органах. Функції менеджменту в митних органах необхідно виокремлювати з урахуванням адміністративно-правової природи митних органів та, з-поміж іншого, комерційних, комунікаційних та індивідуально-орієнтованих завдань у його управлінні. Із цього випливають два блоки функцій - універсальні (загальні) та комерціалізовані (спеціальні).

До універсальних функцій відносяться контроль, організація, планування, регуляторна функція. Застосування універсальних функцій в управлінні митними органами можна вважати достатнім для виконання базових повноважень у системі митного адміністрування. Проте, коли йде мова про створення конкурентної митної служби, яка відповідала б міжнародним стандартам, основні функції не в змозі вирішити такі завдання. Виходячи з того, що ідеєю менеджменту є «комерціалізація» управління, тобто досягнення максимального результату в умовах мінімальної ресурсної бази, на наш погляд, сутність функцій менеджменту в митних органах може проявлятися у розширенні основних функцій публічного управління для прогресування та модернізації митних органів. У першій ситуації модель існування комерціалізованих (спеціальних) функцій може бути самостійною (тобто такі функції виокремлюються як самостійні напрями менеджменту). До них можна віднести такі як економія, мотивування (активізація працівників), коригування (робота над помилками), оптимізація, оцінювання та якість, пропорціональність, процедурність (технологічність) тощо.

Мій Документ

Розширення універсальних функцій може відбуватися без виокремлення спеціалізованих. Така модель функціоналу в менеджменті митних органів проявляється у системі кожної універсальної функції застосуванням додаткових комерціалізованих напрямків її реалізації. Наприклад, коригування ресурсних затрат на кожному етапі контролю передбачає використання функцій аналізу, економії тощо. У відповідності до гл. 52 Митного кодексу України органи ДФС застосовують систему управління ризиками для встановлення та мінімізації ймовірностей недотримання вимог законодавства України з питань державної митної справи [30], що теж можна віднести до проявів функцій митного менеджменту.

Значною мірою ефективність будь-якої діяльності, процесу зумовлюється принципами, що лежать у їх основі. Вони є «каркасом» та базисом функціонування кожного організму. Правові принципи - це особлива філософська категорія, під якими розуміють такі засадничі ідеї права, які визначають зміст і спрямованість його норм та характеризуються системністю, взаємоузгодженістю, загальнообов'язковістю, універсальністю, стабільністю, предметною визначеністю, загальнозначущістю й регулятивністю [75, с. 42].

Принципи менеджменту в митних органах - це, по великому рахунку, «абстрактне» бачення тих засад керівної діяльності митними органами, за яких вони будуть зберігати свою легітимність та відповідний правовий статус.

Принципи менеджменту в митних органах базуються на принципах діяльності самих органів, що здійснюють митну справу.

Сьогодні правове забезпечення принципів діяльності митних органів можна класифікувати за групами нормативно-правових актів, які визначають такі засади, таких як 1) міжнародні нормативні акти: Статут ООН, Міжнародна конвенція про спрощення і гармонізацію митних процедур (Кіотська конвенція) від 18.05.1973 р.; Митний кодекс ЄС та Модернізований Митний кодекс ЄС тощо, Рекомендації щодо здійснення митної справи міжнародних неурядових організацій; 2) Закони України: ч. 1 ст. 8 Митного кодексу

My Document

України, ст. 4 Податкового кодексу України, ст. 2 Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність» інші; 3) підзаконні нормативно-правові акти у сфері здійснення митної справи.

Аналізуючи формальну конструкцію та виклад принципів у митному законодавстві, то, на наш погляд, більшої уваги потребує юридична інтерпретація принципу автономності органів ДФС України. Так, із п. 3 ст. 546 Митного кодексу України випливає заборона недопущення втручання у діяльність митниць інших територіальних органів центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову і митну політику [30]. Разом із цим Митний кодекс України не виокремлює стратегію реагування на такі дії, зокрема застосування персональної відповідальності за незаконне втручання. Необхідність існування таких нормативних положень зумовлюється поглибленою інтеграцію податкових та митних функцій, що може створювати ризики перевищення повноважень як податківцями, так і митниками.

Якщо розглядати діяльність митних органів з позиції реалізації ними публічно-владних повноважень, то, беручи до уваги думку С.Г. Зицика, можна виокремити такі принципи реалізації публічної процедури, як законність, рівність учасників адміністративної процедури, публічність (офіційність), підконтрольність, відповідальність держави перед людиною за свою діяльність, викладення мотивів, ефективність, неупередженість адміністративного органу [15, с. 63]

Існують також доволі дискусійні твердження про принципи у публічному менеджменті. Зокрема, І.В. Понкін серед інших виділяє принцип верховенства закону [52, с. 16], який, на наш погляд, взагалі не повинен бути притаманний публічно-правовій діяльності будь-якого державного органу, оскільки згідно зі ст. 8 Конституції України діє принцип верховенства права [23] і Конституційний Суд України у своїх рішеннях наголошує про те, що верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність [81]

My Document

На відміну від верховенства права верховенство закону означає, що прийнятий закон (чи будь-який нормативний акт) має вищу верховну силу. Але ж немає ідеальних законів, а положення деяких можуть суперечити ідеям природного права. У разі запровадження такого принципу в митне законодавство України виникає прямий конфлікт із положеннями Конституції України про дію верховенства права, а не закону. А тому доходимо висновку про недопустимість присвоєння принципу верховенства закону в менеджменті митними органами.

Як авторитетно заявляють правовики, невіддільним правовим принципом менеджменту, в тому числі в митних органах, є принцип законності. У правовій доктрині панує абсолютна думка, що принцип законності є «провокатором» правомірної поведінки не лише серед декларантів та перевірників, а й серед працівників митниці. Реалізація принципу законності в менеджменті фіскальними органами здійснюється, зокрема, через формальну конструкцію п. п. 21.1.1 п. 21.1 ст. 21 ПК України [51], у якому визначено, що посадові особи контролюючих органів зобов'язані дотримуватися Конституції України та діяти винятково у відповідності із законами України. Отже, принцип законності забезпечує сталість, стабільність та можливість правової передбачуваності як початку, так і результатів менеджерських дій через прийняття законних управлінських рішень.

У процесі управління митними органами неабияке значення має принцип публічності. Як слушно відмічає С.А. Убогий, одним із проявів цього принципу є покладання на керівника органу чи підрозділу ДФС процесуальних повноважень приймати управлінські рішення за рахунок держави та при цьому забезпечувати виконавцям такого рішення безперешкодність користування процесуальними правами [81, с. 119].

Окрім вищенаведених, для менеджменту в органах ДФС притаманний принцип гласності. Прийняття управлінських рішень у митних органах, окрім службової та таємної інформації, має гласний характер, оскільки, по-перше, порядок та зміст надання митних послуг, здійснення митного адміністрування,

застосування заходів тарифного та нетарифного регулювання - це повноваження, процедури, про які повинен знати кожен перевізник, декларант (громадяни, юридичні особи, організації та інші учасники митних відносин); по-друге, через засоби масової інформації та спеціалізовані видання відбувається інформування про зміни в управлінській діяльності посадових осіб митних органів; по-третє, за таких умов якість менеджменту стає більш ефективною, оскільки у більшій мірі вдається реалізувати принцип public relations (забезпечення зворотного зв'язку із громадськістю).

Відкритість інформації про управлінські заходи в митних органах - це демонстрація дієвості адміністративної реформи, її постійного оновлення.

Одним із ключових принципів менеджменту, завдяки якому вдається досягти «командного ефекту» в роботі колективу митників, є рівність. Її призначення у менеджменті полягає у паритетному статусі керівника як лідера та підлеглого як партнера.

Окрім цього, спеціальними правовими принципами менеджменту в митних органах є ефективність та відповідальність. Менеджерська процедура у формі сукупності управлінських рішень оціночно характеризує ефективність як співвідношення можливості застосування керівником митного органу найпростіших засобів для досягнення максимального результату [15, с. 63].

Принцип відповідальності в управлінні найбільшим чином проявляється в обов'язковому зовнішньому контролі. Варто додати, що пріоритет активного впровадження цього принципу в управління митними органами довів свою дієвість у багатьох розвинутих країнах, а тому рекомендований до застосування міжнародними організаціями. На жаль, серед ключових блоків реформування вітчизняної митниці Державною фіскальною службою України лише концептуально звернуто увагу на необхідність упровадження інституту громадської оцінки керівника.

Важливим для визначення пріоритету серед принципів менеджменту у сучасних органах ДФС України є переосмислення ролі та статусу кожного митника як невід'ємного елементу «команди» митної організації. З метою

досягнення високої митної корпоративної культури особлива роль повинна приділятись професіоналізму в митній справі. Зміст цього принципу утверджує, так би мовити, уніфіковані вимоги професійної придатності до посадових осіб митниці. В Україні існує такий Кодекс поведінки. Але його дія - міжвідомча, тобто він поширюється на функціональні обов'язки посадових осіб органів, до повноважень яких належить здійснення управління кордонами [61]. Митний кодекс України теж це питання регулює поверхнево, а саме стандартною конструкцією формальних приписів про службову діяльність митників. Слід констатувати відсутність концепції безпеки як складового елементу професіоналізму в діяльності працівників митних органів, обумовленість законодавчого регламентування якого безпосередньо існує у зв'язку із підвищеною загрозою життю та здоров'ю митників при здійсненні повноважень поблизу зони ведення бойових дій [78, с. 32-35].

Таким чином, функції менеджменту в митних органах необхідно виокремлювати з урахуванням адміністративно-правової природи митних органів та, з-поміж іншого, комерційних, комунікаційних та індивідуально-орієнтованих завдань у його управлінні. Із цього випливають два блоки функцій - універсальні (загальні) та комерціалізовані (спеціальні). До універсальних функцій відносяться контроль, організація, планування, регуляторна функція, до спеціальних - економія, мотивування (активізація працівників), коригування (робота над помилками), оптимізація, оцінювання та якість, пропорціональність, процедурність (технологічність) тощо.

Принципи менеджменту в митних органах - це, по великому рахунку, «абстрактне» бачення тих засад керівної діяльності митними органами, за яких вони будуть зберігати свою легітимність та відповідний правовий статус. Слід назвати наступні принципи: автономність органів ДФС України, законність, рівність учасників адміністративної процедури, публічність (офіційність), підконтрольність, відповідальність держави перед людиною за свою діяльність, викладення мотивів, ефективність, неупередженість адміністративного органу, верховенство права, гласність, рівність, переосмислення

ролі та статусу кожного митника як невід'ємного елементу «команди» митної організації.

2.2 Функціонально-організаційна структура митних органів України

Розвиток митної справи зумовив значне зростання ролі митних органів у зовнішньоекономічній діяльності держави. Для виконання покладених на митні органи завдань та функцій, здійснення митної діяльності вони мають досить розгалужену систему органів, що становлять відповідну систему. Сучасна митна система повинна відповідати умовам виникнення і розвитку нових суспільних відносин у митній діяльності, швидко адаптуватися до реалій сучасного життя, ефективно поєднувати у своїй діяльності засоби адміністративно-правового впливу та реагування. Ефективність митної системи України в цілому залежить від ефективності роботи кожного митного органу окремо та їх ефективної спільної взаємодії.

Переходячи до безпосереднього розгляду структури митних органів, зазначимо, що під поняттям організаційної структури управління слід розуміти впорядковану сукупність постійних взаємопов'язаних елементів, що забезпечують функціонування і розвиток організації як єдиного цілого. Ключовими поняттями структури управління є елементи, зв'язки, повноваження та її рівні. Елементами організаційної структури управління можуть бути як окремі працівники, так і служби або органи апарату управління, у яких зайнята певна кількість спеціалістів, що виконують відповідні функціональні обов'язки [4, с. 196].

Розглядаючи організаційну структуру митних органів, О. П. Федотов та О. О. Зотенко визначали їх як складний механізм, за допомогою якого забезпечується ефективний захист митної безпеки України та здійснюється контроль за додержанням вимог законодавства України з питань державної митної справи. В основі формування цього механізму, який є сукупністю

впорядкованих за відносинами та зв'язками усіх рівнів митної системи України, лежить система функцій митних органів України, сукупність яких і становить зміст процесу здійснення державної митної політики у сфері забезпечення митних інтересів держави [87, с. 39].

Аналізуючи досвід зарубіжних країн у митній діяльності на прикладі США, В. В. Ченцов зазначав, що управління митними службами в усіх країнах світу має трирівневу вертикальну організаційну структуру, яка містить:

- вищий рівень - центральне управління, на яке покладена загальна відповідальність за управління митними органами на території всієї країни;
- середній рівень - регіональні управління, які здійснюють керівництво митницями в певному регіоні;
- нижчий рівень - місцеві підрозділи (митниці), які безпосередньо здійснюють митний контроль та оформлення товарів, транспортних засобів та фізичних осіб. Розподіл повноважень, прав та обов'язків між цими рівнями здійснюється на основі чіткого розмежування функцій центрального управління та оперативної роботи на місцях [91]. Отже, така досить розгалужена та цілісна система митних органів є досить ефективною для здійснення митної діяльності, реалізації поставлених перед митними органами функцій та завдань.

Досить подібною за своєю структурою є система митних органів України. У ній також виділяють вищі органи, які здійснюють формування державної політики у митній сфері, та нижчі органи, які зобов'язані здійснювати всі необхідні заходи щодо її ефективної реалізації на місцях. Про таку трирівневу організаційну структуру митних органів, наприклад, говорить Н. Н. Коцан, який виділяє вищий (загальнодержавний), середній (регіональний) і місцевий (локальний) рівні [24, с. 256].

Переходячи до безпосередньої характеристики митних органів, ми не можемо не погодитися із думкою О. П. Федотова та О. О. Зотова, які вважають, що організаційна система та структура митних органів будується за такими основними принципами, як територіальність та спеціалізація. Принцип

My Document

територіальності організаційної системи та структури митних органів України, як зазначають автори, виявляється в зоні діяльності, відповідальності митного орану, тобто територіальної визначеності для його службової діяльності, яка відповідає території однієї чи декілька адміністративно-територіальних одиниць або всій митній території України. Принцип спеціалізації виявляється у службовій та оперативній діяльності митних органів України з виконання завдань, покладених на митну службу [88, с. 100].

Окремо потрібно зазначити, що існує і територіальний поділ митних органів. Так, К. М. Горб визначає територіальну організацію митної справи як сукупність різноманітних взаємозв'язків усіх об'єктів митної інфраструктури як між собою, так і з об'єктами інших територіальних соціально-економічних систем, що ґрунтується на економії витрат щодо подолання невідповідностей у взаємному розміщенні митних та інших пов'язаних із митною справою господарських об'єктів [5, с. 73]. Таким чином, територіальна діяльність системи митних органів має два рівні. До першого рівня належить Державна фіскальна служба України. До другого - усі інші митні органи, що функціонують на території України. Відносини у системі митних органів засновуються на принципі сполучення централізації і децентралізації. Кожний митний орган, який стоїть нижче, підкорюється митному органу, який стоїть вище.

Відповідно до Положення про Державну фіскальну службу України Державна фіскальна служба України (ДФС) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів і який реалізує державну податкову політику, державну політику у сфері державної митної справи, державну політику з адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування (далі - єдиний внесок), державну політику у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового, митного законодавства, а також законодавства з питань сплати єдиного внеску [56].

My Document

Наступною ланкою митної системи є митниці. Митниця є органом, який безпосередньо забезпечує виконання законодавства України з питань митної справи, справляння податків і зборів та виконання інших завдань, покладених на митну службу України. Митниця є юридичною особою та здійснює діяльність відповідно до законодавства України. Митниця має самостійний баланс, рахунки в органах, що здійснюють казначейське обслуговування бюджетних коштів, печатку та бланк із зображенням Державного Герба України і своїм найменуванням і діє відповідно до Конституції України, Митного Кодексу України, інших нормативно-правових актів та на підставі положення, яке затверджується наказом центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері державної митної справи. Митниця підпорядковується центральному органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері державної митної справи. Створення, реорганізація та ліквідація митниць здійснюються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері державної митної справи, в порядку, визначеному законом.

Надаючи правову характеристику митниці, Н. М. Дук зазначає, що митниця є митним органом середнього (регіонального) рівня. Це державний орган, який здійснює захист економічних інтересів України, забезпечує виконання законодавства з митних питань, стягнення мита, податку на додану вартість, акцизного збору, інших митних платежів та зборів, є органом дізнання у справах про контрабанду. До її функцій належить виконання митних операцій на місцях, контроль за діяльністю митних постів [10, с. 56].

Безпосередньо здійснюють митний контроль та оформлення товарів і транспортних засобів, які переміщуються через митний кордон України, митні пости. Відповідно до Митного кодексу України митний пост є органом доходів і зборів, який входить до складу митниці як відокремлений структурний підрозділ і в зоні своєї діяльності забезпечує виконання завдань, покладених на органи доходів і зборів. (ст. 547). Митні пости створюють у міру необхідності в населених пунктах, на залізничних станціях, в аеропортах,

морських і річкових портах та інших об'єктах, розташованих у зоні діяльності регіональної митниці чи митниці. Митний пост є структурним підрозділом митниці. Створення, реорганізація та ліквідація митних постів здійснюються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері державної митної справи, за поданням керівника відповідної митниці.

Досить важливу роль для нормальної роботи митного органу відіграють спеціалізовані митні органи. Як зазначає О. П. Федотов та О. О. Зотенко, спеціалізованими митними органами України є, зокрема, такі системні елементи митної служби України, як департаменти та управління [89, с. 101].

Спеціалізовані митні установи відіграють досить важливу роль у здійсненні митної справи. Їх можна визначити як системні елементи митної служби України, що здійснюють низку покладених на них функцій щодо забезпечення реалізації основних завдань митної служби України, здійснення митного контролю та митного оформлення, забезпечення розвитку інформаційно-телекомунікаційних технологій у митній справі, експертного забезпечення, здійснення комплексного контролю за додержанням законодавства України з питань державної митної справи, що здійснюються з метою підвищення ефективності у діяльності митних органів.

Отже, проаналізувавши організаційно-правову структуру митних органів, можемо зробити висновок, що митні органи мають досить розгалужену систему структурних підрозділів, які виконують покладені на них законом завдання та функції. Законодавцем на рівні закону досить чітко визначено, що така їх структура переважно обумовлена наявним адміністративно-територіальним устроєм країни, тобто територіальне розташування відповідних митних органів здійснюється на основі певної адміністративно-територіальної одиниці (наприклад області).

На сьогодні структура митних органів досить близька до адміністративно-територіального устрою держави: майже у всіх областях України функціонують митниці, митні пости чи інші митні органи.

My Document

Слід зазначити, що для нормальної роботи митних органів, для здійснення ефективної роботи щодо запобігання потраплянню на територію України заборонених товарів та речовин потрібно враховувати й інші важливі фактори, серед яких можна назвати: соціально- демографічну ситуацію в регіонах, інтенсивність товарного потоку через державний кордон України, характер та інтенсивність транспортних перевезень тощо. Отже, потрібно детально дослідити вищенаведені фактори та визначити, куди спрямувати сили для подолання тих негативних явищ, які можуть виникнути на відповідних ділянках митного кордону України, тобто мова йде вже не про створення нових митних органів, а про удосконалення та підвищення ефективності їх роботи на проблемних територіях [22, с.70-74].

Підсумовуючи викладене, слід зазначити, що управління митними службами має трирівневу вертикальну організаційну структуру, яка містить:

- вищий рівень - центральне управління, на яке покладена загальна відповідальність за управління митними органами на території всієї країни;
- середній рівень - регіональні управління, які здійснюють керівництво митницями в певному регіоні;
- нижчий рівень - місцеві підрозділи (митниці), які безпосередньо здійснюють митний контроль та оформлення товарів, транспортних засобів та фізичних осіб.

My Document

2.3 Формування управлінської культури керівників територіальних органів Державної фіскальної служби України (на прикладі митниць)

Ефективність функціонування системи територіальних органів Державної фіскальної служби України, до якої входять митниці, значною мірою залежить від рівня управлінської культури. Економічна діяльність є культурно-історичним феноменом, який обумовлює значущість сервісних послуг, що надаються митницею, додає риси своєрідності самій управлінській культурі. Не менш важливу роль у функціонуванні митного органу відіграє

людський фактор в особі його співробітників, чия свідомість орієнтована на відповідні цінності.

Системи управління в митних органах цілеспрямовані на досягнення єдиної чіткої дії всіх співробітників. Управління, що ігнорує спеціальні знання в цій галузі, на практиці призводить до істотних прорахунків митних органів в оперативно-службовій діяльності, завдає певної шкоди в справі забезпечення економічної безпеки України захисту її економічних інтересів. Оптимальна організація виконання завдань і функцій митними органами та в цілому фіскальними органами України, передбачає не тільки знання основних теоретичних положень, що розкривають сутність і зміст управління як інформаційного впливу, але й високу культуру управління.

У літературі, яка присвячена митній справі, є багато визначень поняття «управління», в тому числі соціально-економічними системами, до яких належить і система митних органів. На основі узагальнень різних формулювань з урахуванням ознак, які притаманні управлінню в митних органах, йому дається така дефініція: «Управління – це безперервний інформаційний процес впливу на співробітників митних органів, який забезпечує їх цілеспрямовану поведінку при змінних зовнішніх та внутрішніх умовах, шляхом прийняття та реалізації управлінських рішень» [47, с. 44]. Ця обставина винятково важлива для дослідження соціокультурного інституту митниці з позицій огляду на очевидний зв’язок між культурою внутрішньо-митних відносин і її впливом на соціально-економічну сферу українського соціуму.

Система управління в митних органах являє собою сукупність суб’єктів управління (керівних систем, підсистем), об’єктів управління (керованих систем, підсистем) і певним чином організованих взаємозв’язків (прямих і зворотних зв’язків) між ними. Зараз в Україні зростає роль культурного чинника у вирішенні сучасних проблем управління суспільством і державою, що стосується й митних органів.

My Document

Сьогодні затребуваний такий управлінець, точніше – менеджер, який орієнтований на сучасні управлінські пріоритети, здатний до особистісної та професійної самоактуалізації й саморозвитку в управлінській діяльності, володіє різноманітними сучасними методиками, технологіями та засобами менеджменту, спроможний стати творчим суб'єктом управлінської діяльності в досить складних умовах функціонування сучасного українського суспільства [96].

У спеціальній літературі існує безліч визначень культури взагалі, частиною якого є управлінська культура. Культура - це ціннісно-смисловий, нормативно-регулятивний і символіко-інформаційний зміст будь-якої сфери суспільно-значущої діяльності людей. Саме така точка зору надає змісту поняттям «економічна культура», «політична культура», «культура праці» тощо. З цього випливає, що основним регулятором соціальної діяльності суспільства, держави, соціальних груп і особи виступає культура, а також, що знання, судження, почуття, настрої, філософські, економічні концепції, у тому числі управлінські, є важливими компонентами культури, що фундаментальним у визначенні культури є «спосіб діяльності», пов'язаний з умовами життя, традиціями і суспільними відносинами.

Відповідно, культурний потенціал будь-якого фахівця (а в нашому випадку – керівника) – це сполучення елементів, своєрідних «зрізів» культури – фізичного, морального (етичного), інтелектуального, естетичного, правового, конфесійного, політичного, психологічного, професійного та фахового, що безпосередньо відображається в управлінській компетентності. У цьому зв'язку в культурі виявляється певний рівень організації життєдіяльності певної групи осіб, виражений у продуктах їх матеріальної та духовної творчості, у характері опанування фахівцями прийомів, методів і засобів професійної діяльності, інтелектуальній активності, фізичного, духовного та професійного розвитку, а також безпосередньо виявляється у специфіці професійного етикету. Водночас культура – це суттєва ознака як окремої особи, так і групи людей, соціальних, професійних і національних

спільнот, усього суспільства в цілому. Якщо йдеться про керівників, то слід мати на увазі як окрему особистість, так і представника певної професійної групи людей – менеджерів, а також і частку соціальної спільноти [96, с. 296]

Вищевикладене дозволяє виділити такі елементи управлінської культури, як, по-перше, управлінські знання (теорія менеджменту) і скорельовані з ними свідомість, почуття, настрої; по-друге, суспільні відносини, насамперед управлінські, організаційні, що втілюють знання, норми, зразки діяльності; по-третє, управлінська діяльність, що має творчий характер і дозволяє перетворювати знання, цінності суспільства в процесі комунікації в стійкі риси особистості, досягати поставлених цілей. На підставі цього в науковій літературі пропонується така дефініція: управлінська культура – це «єдність управлінських знань, почуттів, цінностей, управлінських і організаційних відносин на даному етапі управлінської діяльності» [21, с. 106].

Механізмами її формування виступають, як відомо, формування знань, управлінських концепцій, проектів програм, розвиток управлінських відносин, мотивація творчої діяльності в сфері управління, розробка і впровадження управлінських технологій, які оптимізують сам процес управління та інтегрують управлінські знання, стосунки і діяльність соціальних інститутів тощо. Необхідно підкреслити, що в даний час намічається взаємопроникнення трьох типів управлінських культур [21, с. 109-110], а саме: 1) адміністративно-командної, що базується на твердих бюрократичних регламентаціях, величезному апараті чиновників, відповідальності й пануванні адміністративного права, 2) інформаційно-аналітичної, заснованої на пануванні інформаційних технологій, комп'ютерних систем при виробленні і прийнятті управлінських рішень з домінуванням технократичного елемента і 3) соціально-орієнтованої, такої що виходить з включення соціальної мотивації у вигляді високого соціального захисту своїх громадян, мотивації їх праці та всієї життєдіяльності і сприятливого розкриття творчого потенціалу людини.

My Document

Нарешті слід мати на увазі ту обставину, що особливе місце в управлінській культурі починають займати принципи організаційної культури. «Організаційна культура – система формальних і неформальних правил і норм діяльності, звичаїв і традицій, індивідуальних і групових інтересів, особливостей поведінки працівників у даній організації, що відрізняється стилем керівництва, показниками задоволеності роботою, рівнем взаємного співробітництва, ідентифікування працівників з організацією і цілями її розвитку» [21, с. 115].

Відомо, що концепція культури організації була розроблена на початку 80-х років у США під впливом досліджень в галузі стратегічного управління, теорії організацій і вивчення індивідуальної поведінки в організаціях [16, с.221]. Ці теорії, що увібрали в себе базу наукових даних, послужили основою теорії культури організації і дали можливість розробити типологію культури організації, виявити ознаки і норми найбільш ефективного функціонування і розвитку, класифікувати цілі [45, с. 50–56].

Накладення положень управлінської культури сучасного типу на діяльність митних органів України дозволяє в новому світлі побачити специфічність митної управлінської культури. Насамперед виявляється, що в практиці управління митними органами використовуються загальні, часткові й організаційно-технологічні принципи.

До першого типу належать принципи управління, що являють собою стратегічні норми управління і діють у всіх сферах і підсистемах митних органів, таких як системність, принципи зворотного зв’язку, інформаційної достатності, оптимальності, співпідпорядкованості і ряд інших.

До другого типу зараховують часткові принципи управління, що у митних органах диференціюються на принципи, застосовувані в економічній, соціально-політичній і духовній сферах митної діяльності, і принципи, що мають місце в системі митних органів як державної структури, що забезпечує в межах своєї компетенції економічну безпеку України.

Mx Document

Управління митницями ґрунтується на таких групах часткових принципів: по-перше, законності; централізації в сполученні з розумною децентралізацією; безперервності; оперативності; гнучкості; відповідальності; наступності; націленості на кінцевий результат тощо; по-друге, організації і діяльності державної служби; добору кадрів, їхнього навчання і виховання; здійснення оперативно-розшукової діяльності тощо.

Треті кваліфікуються як організаційно-технологічні принципи управління – вони лежать в основі організаційно-розпорядницької й адміністративно-виконавської діяльності керівників митних органів. Своєрідність організаційно-технологічної культури управління митною справою полягає в тому, що з огляду на правоохоронний характер митних органів, хоча це й не закріплено законодавчо, усі принципи управління виходять із прямого директивного впливу на систему в цілому та її підсистеми зокрема [45, с. 58].

Дана специфіка виявляється в групі, що складається із сукупності таких принципів управління: єдиноначальності; конкретності; поділу праці; ієрархії; єдності розпорядництва та одного начальника; делегування повноважень; діапазону управління й ін.

Особливо необхідно підкреслити значення принципу єдиноначальності. Він передбачає, з одного боку, колегіальність управління, а з іншого – встановлення найсуворішої персональної відповідальності за виконавські функції. Колегіальність не виключає, а припускає особисту відповідальність кожного співробітника за доручену йому справу. У митних органах на всіх рівнях керівництва принцип єдиноначальності діє постійно, тому що керівники митних органів законодавчо наділені правами і функціями єдиноначальника. Це виражається в повноті й обсязі владних повноважень, наданих для вирішення поставлених завдань перед даною структурою; наявності законодавчого забезпечення реалізації цієї функції з відповідальністю перед державою за використання наданих прав; у кадровому і структурному забезпеченні реалізації прав керівників-єдиноначальників; у

My Document

матеріальному і фінансовому забезпеченні правоохоронної діяльності з боку держави; у наявності державних гарантій соціальної захищеності персоналу правоохоронної структури.

Принцип єдиноначальності здійснюється в керівництві системою митних органів на всіх рівнях, починаючи з голови ДФСУ (найбільш важливі питання керівництва митною справою розглядаються на засіданнях колегії ДФСУ) і закінчуючи митними постами.

Специфічність управлінської культури системи митних органів тісно пов'язана з розробкою оптимальної організаційної структури управління, де помітне місце належить видам взаємин між ДФСУ, її територіальними управліннями і самостійними відділами ДФСУ, митницями, відділами митниць, митними постами. Ці види взаємин укладаються в розроблену в сучасній науці типологію організаційних структур на основі залучення аналітичного інструментарію і даних антропології – ієрархічних, бюрократичних (вертикальних) і мережних (горизонтальних) структур.

Більшості існуючих у світі організацій властива ієрархічна, бюрократична структуризація, не випадково багато дослідників розглядають світ організацій у людському суспільстві як в основному «пірамідальний світ» [4, с.197]. Одним з недоліків функціонування ієрархічних, бюрократичних структур вважається їх громіздкість і недостатня швидкість управління інформаційними потоками, що значно знижує їх здатність вирішувати складні проблеми.

В існуючій організаційній структурі митних органів України сполучаються ієрархічна структура, заснована на принципі єдиноначальності, директивного управління, і мережна, неформальна структура. Дійсно, між підсистемами, ланками і рівнями управління в митних органах наявні такі види взаємин: вертикальні управлінські відносини. Ці відносини втілені в принципі лінійної субординації: всі нижчі за рівнями управління ланки підпорядковані керівникові, що знаходиться на більш високому рівні управління. Вертикальні відносини в системі митних органів існують не тільки

між лінійними ланками організаційної структури, але й між функціональними ланками, пов'язаними відносинами субординації.

Горизонтальні управлінські відносини існують у двох формах: 1) колегіальні, що характеризують відносини між співробітниками одного відділу, які підкоряються одному начальникові, і 2) рівнобіжні, коли відбувається взаємодія співробітників різних відділів, що мають однакове становище в організації (наприклад, такі канали горизонтальних рівнобіжних взаємин, як відділ митниці – відділ митниці, митний пост – митний пост, митниця – митниця).

Діагональні відносини виникають між ланками управління, які знаходяться на різних рівнях системи управління і не складаються у відносинах прямого підпорядкування, однак їх взаємодія обумовлена необхідністю виконати рішення вищестоящих рівнів.

Таке сполучення ієрархічної, бюрократичної (вертикальної) і мережної, неформальної (горизонтальної) організаційних структур визначає своєрідність управлінської культури митних органів України. Така своєрідність виступає одним із критеріїв функціонування митниці як соціального інституту.

До структури управління митницями вводяться такі нові елементи, як матричні горизонтальні структури управління, що забезпечують активізацію соціального потенціалу в розв'язанні завдань інституціоналізації фіскальної служби. Даний критерій дозволяє зробити внесок у вирішення основної наукової проблеми теоретичного обґрунтування практичної модернізації митниці з метою приведення її у відповідність із сучасними вимогами розвитку держав з ринковою економікою: «Надто тверда централізація і формалізація системи управління, недосконаліть законодавчої бази і нерозв'язаність комплексу питань соціального захисту митника, слабкість матеріально-технічної бази все більше суперечать швидкому зростанню складності й різноманітності завдань зовнішньоекономічної діяльності. Як наслідок цього – виникнення серйозних організаційних і функціональних розривів, диспропорцій, конфліктів, неузгодженостей, комунікаційних

бар'єрів та інформаційних перевантажень у ланках управління. Усе це відбивається на якості й оперативності митного обслуговування суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності, викликає проблеми у виконанні завдань щодо наповнення дохідної частини державного бюджету, створює передумови для порушення митних правил і збільшення числа злочинів, що належать до відання митниць. Тут рельєфно підкреслюється значущість управлінської культури митниці для функціонування соціально-економічної сфери українського суспільства. На неї накладає відбиток вся суперечлива соціокультурна ситуація сучасного вітчизняного соціуму, який знаходиться в перехідному кризовому стані.

Таким чином, головний акцент функціонування митної служби як інституту-організації переміщується саме у фіскальну площину, що не може не відбитися як на управлінській і організаційній культурі, так і на іміджі митниць у цілому. Можна думати, що корупція у сфері митної справи завдає чималої шкоди вітчизняній економіці. Наслідки корупції суттєво відчуваються, по-перше, на зниженні інвестицій у виробництво та уповільненні економічного зростання. По-друге, на неефективному використанні сил, коли замість виробництва матеріальних благ індивіди витрачають час на непродуктивний пошук ренти. По-третє, на зниженні ефективності міжнародної допомоги, що розтягується на нецільове використання. Коли корупція набуває форми незаконного використання влади посадовцями-податківцями, митниками, то, як правило, неминучі втрати податків та бюджетних надходжень. Добре відомо, що корупція у великих розмірах здатна призвести до економічної кризи цілий ряд країн. Це наочно проявилося у фінансовій кризі 1997–1998 рр., що спалахнула у таких країнах Східної Азії, як Індонезія, Таїланд, Південна Корея, Японія та інших [93] і перекинулася в інші країни світу, у тому числі в Україну.

Виникає питання про заходи боротьби з корупцією. Для України це вирішення такої важливої проблеми, як структурування ринку, що означає оптимальне поєднання гнучкості і стабільності, ринкової свободи і контролю

над ринком, конкуренції і монополії під егідою держави. Іншою мірою, застосованою і для інституту митниці, є зниження за допомогою етичного кодексу і змін в організаційній культурі моральних втрат від корупції. І нарешті, варто здійснити антикорупційні заходи на організаційному, законодавчому і виконавчому рівнях. У всякому разі, безсумнівним залишається те, що необхідно вдосконалювати, модернізувати управлінську структуру і культуру української митниці. Всесвітньою митною організацією запропонований Типовий кодекс етики поведінки для персоналу митних відомств з набором мінімальних стандартів поведінки, яких повинні дотримуватись всі співробітники [79].

До еталонних елементів Кодексу етики і поведінки віднесені: 1. Особиста відповідальність 2. Дотримання законів 3. Відносини з громадськістю 4. Обмеження на отримання подарунків, винагород, знаків вдячності, знижок 5. Недопущення конфлікту інтересів 6. Обмеження на політичну діяльність 7. Поведінка по відношенню грошових питань 8. Конфіденційність і використання службової інформації 9. Використання службового майна та послуг 10. Власне придбання урядового майна співробітниками 11. Робоча обстановка. Ключовими елементами будь-якої програми професійної етики є розробка, видання та застосування всеохоплюючого Кодексу, яким визначено стандарти поведінки та яких необхідно дотримуватись всім співробітникам митниць [79].

Низка розглянутих питань підтверджує назрілу актуальність анонсованої Міністерством фінансів України розробки Кодексу професійної етики для співробітників Державної фіскальної служби, який визначатиме основні критерії та норми обслуговування платників податків.

Враховуючи вищезазначене, необхідно підсумувати, що вимоги суспільства та держави до публічного службовця, до яких віднесені і керівники митниць, щодо суворості дотримання норм загальнолюдської моралі, є більш вимогливими, ніж до пересічних громадян. Важливою особливістю професійної діяльності сучасного публічного службовця є

My Document

необхідність поєднання службової дисципліни з творчим підходом до розв'язання етичних дилем, які постійно постають перед ним під час роботи. Умови та специфіка діяльності в митницях значною мірою впливає на моральну свідомість та діяльність персоналу митних органів, формує особливі моральні риси, які дозволяють відрізнити працівників митних органів від представників інших професій. Серед основних особливостей управлінської культури особистості, носієм якої є керівник митного органу, виділено наступні: особливості управлінської діяльності керівників митних органів, яка характеризується динамічністю, складністю та обсягом завдань, зміни, які пов'язані з досить частою реорганізацією митної структури, особливою системою моральних цінностей, які виступають як інваріантні ознаки суб'єкта управлінської діяльності в митній сфері, як представника окремої соціально-професійної групи.

My Document

РОЗДІЛ 3
НАПРЯМКИ УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИХ ОСНОВ УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В МИТНИХ ОРГАНАХ

3.1 Зарубіжний досвід управлінської діяльності в митних органах та можливості його імплементації в законодавство України

Одним з ефективних засобів державного управління в різних сферах суспільного життя є створення міждержавних організацій, в тому числі і митних союзів. Найефективнішим митним союзом останнього часу є Митний союз Європейського Союзу (ЄС). Формування Митного союзу ЄС було завершене в 1968 р., проте у країнах-членах продовжували зберігатися істотні відмінності в митних правилах і процедурах, завдяки яким проходження товарів через кордони усередині ЄС спричиняло втрату часу і невиправдані витрати. Тільки простої вантажного транспорту в митних пропускних пунктів обходилися в 1 млрд євро, а в цілому виграти, пов'язані з виконанням митних формальностей, складали, за даними Комісії ЄС, від 5 до 10 % вартості внутрішньорегіональної торговлі [1]. За оцінками експертів, потрібно ще понад 20 років, щоб усунути адміністративні бар'єри на кордонах між країнами - членами ЄС.

Положення корінним чином змінилося лише зі створенням у 1992 р., на основі Єдиного європейського акту (1986 р.), єдиного внутрішнього ринку, що передбачає повну свободу пересування в рамках ЄС товарів, послуг, капіталів і осіб ("Європа без внутрішніх кордонів"). З утворенням такого ринку центр тяжіння митного контролю перемістився на зовнішні кордони ЄС, а товарообіг між країнами-членами перестав розглядатися як зовнішня торгівля. Проте продовжували залишатися відмінності в національних митних правилах і процедурах при проходженні зовнішніх кордонів товарами третіх країн.

Відмінності в законодавстві і відсутність загальної митної політики країн-членів перешкоджали поглибленню економічної інтеграції в ЄС і

Західній Європі в цілому (утворений у 1992 р. Європейський економічний простір з участю країн ЄС і Європейської Асоціації Вільної Торгівлі (ЄАВТ) базувався на нормах і правилах ЄС, зокрема в митній сфері), а також послабляли позиції цього об'єднання в контексті глобалізації світової економіки і загрози зростання міжнародного тероризму.

Митний союз ЄС істотно впливає на діяльність національних митних органів. Мигне право ЄС реалізується через митні органи країн-членів. Згідно зі ст. 4 Митного Кодексу ЄС (МК ЄС), митні органи - державні органи, до функцій яких входить, зокрема, застосування митного законодавства.

Створення митного союзу і перехід компетенції з митно-тарифних питань до інститутів ЄС відобразилися на діяльності митних органів країн - учасниць цього об'єднання, але їх функції не зменшилися, а відповідальність, особливо після ліквідації меж усередині ЄС, зросла. Кожна вхідна митниця на зовнішніх межах ЄС проводить митне очищення товару і випускає його, після виконання всіх необхідних платежів і формальностей, у "вільний обіг" не тільки на внутрішній ринок своєї країни, а на всю митну територію ЄС, прирівнюючи його таким чином до національних товарів країн-членів. Процеси глобалізації привели до розширення сфери діяльності національних митниць за рахунок посилення їх ролі в боротьбі з контрабандою, торгівлею контрафактними товарами, незаконним увезенням наркотиків, зброї і робочої сили, а також "відмиванням" грошей.

На сьогодні, згідно з Митним кодексом ЄС, митні органи країн-членів виконують такі функції.

1. Під митним контролем (ст. 4 МК ЄС) розуміються огляд товарів, підтвердження дійсності і достовірності документів, перевірка рахунків підприємств і інших записів, огляд багажу та інших товарів, переміщуваних особами, проведення офіційних розслідувань та інших дій з метою забезпечення дотримання митного законодавства та інших розпоряджень, застосовних до товарів. Крім того, ст. 13 Кодексу встановлює, що митні органи мають право здійснювати всі форми контролю, які вони вважають

необхідними для забезпечення правильного застосування митного законодавства.

Обсяг прав митних органів, підстави і порядок здійснення конкретних дій при проведенні митного контролю визначаються Митним кодексом і Регламентом Комісії ЄС по його застосуванню.

До основних митних платежів в Євросоюзі, крім митного збору на промислові і сільськогосподарські товари, відносяться: податок на додану вартість з імпорту (ПДВ) і акцизи на деякі імпортні товари (нафтопродукти, тютюнові вироби, алкогольні напої). Податки поступають до бюджетів країн-членів і потім частково перераховуються до єдиного бюджету [13, с. 381].

Так, товар може бути затриманий на митниці за підозрою в тому, що він небезпечний, а також за відсутності в товаросупровідній документації і маркіровці інформації про характер товару і інструкцій щодо поводження з ним. Митники інформують про це компетентну національну владу, яка організовує перевірку якості імпортних товарів і в разі підтвердження прямої загрози для споживачів ухвалюють рішення про заборону випуску товару у вільний обіг в ЄС. При ввезенні в ЄС продовольства і сільськогосподарських товарів постачальники повинні пред'являти митниці сертифікати, видані уповноваженими національними органами санітарного, ветеринарного і фітосанітарного контролю.

2. Забезпечення виконання експортерами правил ЄС, що обмежують вивіз деяких товарів (наприклад, технологій подвійного застосування, які можуть бути використані у виробництві зброї масового знищення, що набуває особливого значення у зв'язку з посиленням міжнародного тероризму).

3. Боротьба з різного роду шахрайством, перш за все з увезенням підроблених або контрабандних товарів (вартість підробок, конфіскованих митницями країн ЄС, безперервно зростає: з 1999 р. по 2003 р. вона збільшилася з 25 до 100 млн євро на рік) [11]. З 1 липня 2004 р. набули чинності нові правила боротьби з підробленою продукцією, передбачаючи рішучіші дії митників по відношенню до товарів сумнівного походження. Відомості, що

подаються митницями про реальний вивіз сільськогосподарських товарів, субсидійованих з бюджету ЄС, перешкоджають деяким несумлінним європейським підприємцям використовувати засоби ЄС не за призначенням. Останніми роками велика увага надається протидії спробам відмивання кримінальних капіталів (присікається провезення через межу крупних сум готівки або чеків на пред'явника).

4. Збір статистичних даних про торгові потоки. Відомості про зовнішню торгівлю країн ЄС, що наводяться Євростат, базуються на даних митних звітів.

Структура національних митних служб обумовлена внутрішніми потребами кожної держави і істотно розрізняється за країнами. Проілюструємо це на прикладі організації митних служб Німеччини і Фінляндії [12].

Основоположні рішення з питань митної справи в Німеччині, як і будь-якої сфери державного управління, визначають найвищі органи державної влади - парламент і уряд (як органи загальної компетенції). Парламент затверджує Митний тариф, забезпечує митну і торгову єдність території країни, роботу митної охорони (ст. 73 п. 5 Конституції Німеччини). Так, і Головна митна служба

Німеччини, і Головне митне управління Фінляндії підпорядковані Міністерствам фінансів цих країн.

У Німеччині управління митними службами здійснюється на чотирьох рівнях. Загальним керівництвом діяльністю митних органів займається федеральне Міністерство фінансів, у складі якого є Митно-криміналістське відомство (веде розслідування по фактах порушення митного законодавства ЄС) і Управління федеральною монополією на продукти винокуріння (здійснює нагляд за виробництвом цих продуктів у країні і стягує акцизи з імпортних алкогольних напоїв).

Митна служба Німеччини спільно з Управлінням федеральною монополією на продукти винокуріння здійснює нагляд за виробництвом винно-горілчаних виробів на території Німеччини і стягує акцизи на

My Document

алкогольні напої, що імпортуються. Митні комісаріати разом із загонами прикордонної служби і поліції здійснюють охорону державного і митного кордонів Німеччини і ЄС, включаючи контроль і нагляд за рухом транспорту і пересуванням фізичних осіб. Таким чином, функції митних органів Німеччини поєднують роботу податкової поліції, автомобільної інспекції і прикордонних військ.

У ФРН у складі Управління митного збору, податків на споживання і монополії функціонують три підрозділи: 1. Організації і управління митницями; 2. Митної політики; 3. Податків на споживання і монополії.

У кожному підрозділі функціонують декілька так званих референтур. У першому працюють референтури організації та управління митною службою; навчання і атестації; постачання й автотранспорту; касових операцій і бухгалтерського обліку; прикордонна митна служба; служба митних розслідувань та ін. У другому підрозділі три референтури зайняті питаннями митного тарифу по закріплених за кожною розділах ТН ЗЕД, інші - питаннями відповідно митного законодавства, митного режиму переробки і транзиту товарів, митної вартості, торгово-митної політики Всесвітньої торгової організації і інших міжнародних організацій, торгово-митної політики Всесвітньої митної організації. Референтури третього підрозділу займаються питаннями стягування податків на нафтопродукти, монополії на виробництво сірників і алкогольної продукції, митного збору і податків на споживання тютюну й інших підакцизних товарів.

Головні фінансові дирекції (на сьогодні 21) розподіляють стягнутий митний збір і збори, включаючи акцизи, ПДВ і податки з користувачів автобанів, по бюджетах (земельний, федеральний і єдиний бюджет ЄС) і здійснюють збір статистичних даних про зовнішньоторговельний обіг країни.

Головні митниці (всього 99) займаються митним контролем і оформленням товарів і транспортних засобів. В їх підпорядкуванні знаходяться: митні пости (є в усіх аеропортах, морських портах і автопереходах; здійснюють попередні огляд і оформлення товарів і

транспортних засобів); оперативно-розшукові митниці (займаються правоохоронними питаннями: заводять справи і передають їх до Митно-криміналістського відомства; уповноважені і самостійно виносити ухвали; у їх складі діють мобільні контрольні групи, що здійснюють вибірковий контроль вантажних автомашин, складів, огляд фізичних осіб та ін.); митні комісаріати (ведуть охорону державного і митного кордону Німеччини і ЄС; наділені тими ж повноваженнями, що і співробітники поліції, включаючи контроль і нагляд за дорожнім рухом).

У Німеччині головні митниці безпосередньо організовують митне оформлення і контроль товарів і транспортних засобів, маючи в підпорядкуванні митні пости, комісаріати, оперативно-розшукові митниці. Функції митних постів полягають в огляді і попередньому оформленні товарів і транспортних засобів. Митні пости розташовані в усіх аеропортах, морських портах, на головних автомагістралях. Митні комісаріати разом із загонами прикордонної служби і поліції здійснюють охорону державного і митного кордонів Німеччини і ЄС, включаючи контроль і нагляд за рухом транспорту і пересуванням фізичних осіб, оперативно-розшукові митниці здійснюють правоохоронні функції митного відомства Німеччини.

Оперативно-розшукові митниці здійснюють правоохоронні функції митного відомства Німеччини: заводять справи про порушення митних правил (ПМП), забезпечують їх передачу в Прокуратуру за наявності ознак злочину; у випадках, що не вимагають спеціального розслідування, уповноважені виносити ухвали за справами про ПМП. У складі оперативно-розшукових митниць діють “мобільні контрольні групи”, які здійснюють вибірковий огляд вантажних автомобілів, складів, огляд фізичних осіб тощо.

Організація митної служби на місцях залежить в першу чергу від інтенсивності товарообігу, а отже, потреб у митному регулюванні. Територія держави, як правило, поділяється на декілька районів, в межах яких і функціонують місцеві (регіональні) митні органи.

My Document

Митна служба Фінляндії організована по-іншому. Приєднання Фінляндії до ЄС на початку 1995 р. сприяло спрощенню ведення частини зовнішньоторговельних операцій, зростанню обсягів товарообігу і збільшенню митних платежів до бюджету країни і ЄС. Фінські митники активно використовують нові технології в оформленні документації та контролі. На сьогодні, за оцінкою фахівців, фінська митниця є однією з висококваліфікованих сучасних служб державної адміністрації [11].

Загальне керівництво митницями Фінляндії здійснюється, як і в Німеччині, Міністерством фінансів, у штаті якого є Генеральний директор митної служби. Його основною функцією є розробка економічної політики Уряду і подальший контроль за її здійсненням. Міністерство розробляє державні річні проекти з використовування фінансових ресурсів, формування бюджету і управління фінансами країни в цілому.

Структура фінських митних органів включає: 1) Центральне адміністративне об'єднання митних служб (на правах міністерства), 2) Регіональне митне управління; 3) Митну лабораторію - науково-експертний підрозділ, що обслуговує всю країну.

Регіональні митниці знаходяться у віданні Центральної митної адміністрації, але мають право ухвалювати самостійні рішення відповідно до своїх повноважень у регіоні. Структура організації митного регіону залежить від його завдань і розташування.

В останні десятиліття митне адміністрування в ЄС знаходиться, як наголошувалося вище, у процесі реформування під впливом нових тенденцій, обумовлених розвитком регіональної інтеграції та глобалізацією світової економіки.

Однією з головних цілей державного управління в Митному Союзі ЄС, реалізація якої фактично почалася ще в 1980-х рр., є спрощення процедур митного оформлення. Застосування спрощених процедур дозволяє надавати товари в розпорядження імпортера набагато швидше, ніж при використанні стандартних процедур. Тим самим вивільняються значні засоби,

My Document

використовувані інакше на оплату послуг із зберігання, транспортування товарів і перевантаження їх у місцях огляду, пришвидшується надходження до бюджету ЄС суми стягуваного митного збору.

Важливим чинником, що сприяє спрощенню митних формальностей, є використовування уніфікованих митних документів, найзначущішим з яких є Єдиний адміністративний документ (САД), запропонований у 1987 р. міжнародною Конвенцією про спрощення формальностей в торгівлі товарами. В Європейському співтоваристві САД введено в 1988 р. (одночасно САД ввели країни ЄАВТ, а пізніше - країни Центральної і Східної Європи, які з 1 травня 2004 р. стали членами ЄС).

Помітно спростилася процедура декларування товарів. У деяких випадках митні органи країн ЄС дозволяють застосування попередньої короткої декларації або спрощеного порядку декларування без надання деяких відомостей про товари або додаткових документів, заміну декларації іншим комерційним або адміністративним документом тощо. Обов'язкова умова застосування таких спрощених форм - указівка всіх відомостей, необхідних для ідентифікації товарів.

Останніми роками спрощення митних процедур здійснюється головним чином за рахунок упровадження нових інформаційних технологій. На це націлено програми ЄС: Єикіот 2000 і Єикіот 2007. Євросоюз і вхідні в нього країни виділили на період 2003 - 2007 рр. понад 100 млн євро на те, щоб весь митний документообіг вівся переважно в електронній формі [11].

Так, прискоренню процедури декларування сприяє використовування електронних каналів зв'язку (це не виключає необхідності представлення декларації і супутніх документів в традиційному вигляді пізніше). Електронне декларування активно упроваджується, наприклад, у практику фінської митної служби, зокрема у відносинах з Росією. Фірми, що зарекомендували себе як добросовісні платники, можуть наперед послати по електронній пошті всі необхідні дані, вказати дату і час, коли вантаж пройде через пункт митного контролю, а до прибуття всі документи вже будуть оформлені і завірені.

У стадії становлення знаходиться нова комп'ютеризована транзитна система ЄС (N0X8). Її використовування, крім спрощення митної перевірки на зовнішніх межах ЄС, сприятиме розширенню співпраці між національними митними адміністраціями, зокрема в боротьбі з контрабандою і іншими незаконними операціями. Вартість системи оцінюється в 43 млн євро, але витрати на її упровадження поза сумнівом виправдають себе, якщо врахувати масштаби контрабандного транзиту через територію ЄС [2].

З урахуванням деяких негативних наслідків глобалізації світової економіки і загрози тероризму, Рада ЄС прийняла в червні 2003 р. "Висновок про роль митниць в інтегрованому управлінні зовнішніми кордонами", відповідно до якого вимагається надавати більше уваги питанням забезпечення безпеки в повсякденній роботі митних служб. Рада висловилася за посилення митного контролю на зовнішніх кордонах ЄС, правила якого поки що значно розрізняються в окремих країнах - членах. Пропонується розширювати обмін інформацією і співпрацю між митними адміністраціями і економічними операторами (у т. ч. із сусідніми країнами); гарантувати однаковий рівень захисту в усіх вхідних і вихідних пунктах; проаналізувати можливі ризики, виявити найефективніші інструменти захисту зовнішніх кордонів ЄС і вирішити питання фінансування (зокрема з бюджету ЄС).

Слід зазначити також пропозицію Європейської комісії (схвалено Європарламентом) про встановлення постійного моніторингу над провезенням готівки через зовнішні межі ЄС (на суму 15 тис. євро і більше) шляхом обов'язкового декларування або пред'явлення на вимогу митних органів. Останні можуть зажадати пояснення від їх власників про походженні знайденої готівки і при обгрунтованих підозрах на "відмивання" грошей удатися до їх тимчасової конфіскації на основі адміністративного рішення. Виходячи з того, що крупні економічні злочини в зростаючому ступені включають порушення митного і податкового права, Німеччина, Бельгія і Франція виступили з ініціативою створення бази даних про митні порушення

My Document

з метою допомогти компетентним митним органам країн-членів у проведенні розслідувань з цих питань.

Підводячи підсумки, можна охарактеризувати європейську митну службу як добре організований державний механізм, заснований на уніфікованих процедурах і документах, сучасних інформаційних технологіях, взаємній довірі митників і економічних операторів, а також відповідальності обох сторін за дотримання встановлених правил. Глибока інтеграція в багатьох областях економіки Євросоюзу спричинила створення найдосконалішої митної системи з діючих у розвинених країнах. Закономірне і прагнення органів ЄС продовжити реформування цієї системи з метою її пристосування до умов, що змінюються, в сучасному глобалізованому світі. Цілком доречною вважається необхідність адаптації митної служби України до митних стандартів ЄС.

Крім принципових питань розвитку та вдосконалення митної складової Державної фіскальної служби України або відновлення митниці як самостійної державної інституції, розвиваються занадто “різновекторні” та недостатньо обґрунтовані ідеї. Так, у 2013 р. об’єднання податкових і митних органів проводилося з урахуванням досвіду Великобританії; 2014 р. упродовж трьох місяців спочатку ліквідовується Міністерство доходів і зборів і відновлюється самостійність митних органів, а потім несподівано змінюється перетворенням міністерства на Державну фіскальну службу, в складі якої залишаються об’єднані податково-митні органи; 2015 р. вноситься законопроект щодо повної ліквідації митниць як юридичних осіб, і Уряд навіть анонсує передачу окремих митниць на аутсорсинг іноземним компаніям; 2016 р. вноситься законопроект про створення самостійної Національної митної служби України, а до ДФС запрошується для розроблення плану реформи митної служби України спеціальна місія США, де, на відміну від Великобританії, митні органи об’єднані не з податковими органами, а з прикордонною службою.

Фактично склалася ситуація, коли до завершення одного варіанта реформи запроваджується новий, при цьому не проводиться аналіз результатів попереднього, не дається оцінка запроваджених змін, не підраховується вартість таких новацій, не ставиться питання про відповідальність. Через таке розмаїття незавершених змін ні уряд, ні суспільство, ні персонал митних органів не відчувають позитивних зрушень, а нестабільність системи та брак чіткої перспективи призводить до зміщення пріоритетів і відсутності мотивування щодо сумлінної роботи. І це у той час, коли від України очікують приведення діяльності митних органів до європейських стандартів і використання кращого світового досвіду. На нашу думку, не слід удаватись до експериментів із системою органів, яка забезпечує надходження майже половини державного бюджету країни. Реформування української митниці в умовах реалізації Угоди про асоціацію з ЄС потребує не ситуативних або політичних рішень, а виваженого й науково обґрунтованого підходу. Вважаємо за доцільне розробку сучасної, розрахованої принаймні на 10 років Концепції реформування митних органів України, до підготовки якої слід залучити не лише науковців, а спеціалістів-практиків, міжнародних експертів, а також представників бізнес-спільноти.

My Document

3.2 Організаційні аспекти вдосконалення управління особовим складом митних органів

Зміст поняття “персонал митних органів” включає особовий склад митних органів, усіх постійних і тимчасових працівників, митну варту. Зміст поняття “кадри митних органів” охоплює штатних (постійних) кваліфікованих працівників митних органів, які пройшли попередню професійну підготовку, володіють навичками митної справи, досвідом роботи в митній службі, спеціальними званнями і перебувають у трудових відносинах з керівництвом митних органів.

За рівнями ієрархії управління персонал митних органів можна поділити на такі категорії:

- керівників найвищої ланки управління (Голова митної служби, заступники голови, колегія, перший заступник);
- керівників вищої ланки управління (начальники управлінь, відділів, господарств та їх заступники, начальники лабораторії, секретаріату і прес-центру);
- керівники середньої ланки управління (начальники самостійних відділів, спеціалізованих установ, митниць прямого підпорядкування, регіональних митниць та їх заступники);
- керівники нижчої ланки управління (начальники митниць, митних постів, секторів, митних лабораторій, чергових частин і їх заступники);
- виконавчий персонал (інспекторський склад, спеціалісти, митна варта, економісти, бухгалтери, юристи, експерти, інший обслуговуючий персонал).

Персонал митних органів виконує покладені на митні органи завдання, серед яких:

- захист економічних інтересів України;
- сприяння розвитку зовнішньоекономічних зв'язків;
- контроль за додержанням вимог митного законодавства України;
- митне оформлення й оподаткування товарів та інших предметів, що переміщуються через митний кордон України;
- створення сприятливих умов для прискорення товарообігу та збільшення пасажиропотоку через митний кордон України;
- боротьба з контрабандою;
- здійснення заходів щодо порушення митних правил, тощо [6; 9; 46].

Ефективний процес стратегічного планування управління персоналом митних органів має ставити та давати відповіді на такі запитання, пов'язані з

My Document

діяльністю конкретного митного органу: визначення факторів впливу на персонал митних органів (аналіз середовища); визначення кінцевої мети управління особовим складом митних органів (місія та цілі); визначення критеріїв ефективності діяльності персоналу митних органів; оперативне планування (способи досягнення кінцевої мети); відстеження результатів управління персоналом митних органів за допомогою системи моніторингу та звітності [43].

Реалізація успішного процесу стратегічного планування управління персоналом митних органів залежить від таких факторів, як:

1) повна підтримка з боку керівництва митної служби;

2) залучення широкого кола професіоналів;

3) встановлення чітких повноважень та графіків, де визначається і забезпечується відповідальність за результати управління персоналом митних органів;

4) активізація та формування розуміння й спільної мети щодо вдосконалення управління персоналом митних органів;

5) врахування особливостей митної сфери, в якій функціонують митні органи;

6) визначення реалістичних підходів щодо мети, завдань, ресурсів та результатів, зважаючи на проблеми кадрів, загальні фінансові умови та тенденції, які диктує Держбюджет;

7) нові та динамічні, але не сталі та незмінні: стратегічний план і процес планування роботи з особовим складом поетапно вивчаються та оновлюються.

Основою стратегічних планів управління персоналом митних органів мають стати пріоритетні завдання, які визначені у програмі їх діяльності.

Оперативні плани управління персоналом митних органів (річні плани діяльності особового складу), які розробляються на основі стратегічного плану управління персоналом митних органів, спрямовуються на реалізацію та детальний опис шляхів виконання стратегічного плану митних органів протягом 1 року і є основою для формування бюджетного запиту на наступний

My Document

рік. Стратегічне планування управління персоналом митних органів є ефективним елементом стратегічного управління митними органами, що використовується з метою підвищення ефективності державного управління.

У рамках стратегічного управління персоналом митних органів мають бути поєднані: 1) стратегічне планування роботи з особовим складом; 2) діяльність, спрямована на підвищення ефективності та постійне вдосконалення роботи з особовим складом; 3) складання бюджету (витрати на персонал); 4) планування ресурсів, необхідних для забезпечення роботи з особовим складом; 5) оцінка програм управління персоналом митних органів; 6) моніторинг ефективності роботи з особовим складом та звітності.

Виходячи із структури центрального апарату митних органів і структури митниці, можна описати структуру управління кадрами митних органів. Очолює структуру управління кадрами Голова, якому безпосередньо підпорядковане управління кадрами. Управління кадрами є вищим рівнем управління персоналом митних органів, якому підпорядковані лінійні підрозділи - управління по роботі з особовим складом регіональних митниць. Ці управління є середньою ланкою управління персоналом митних органів. Кожному управлінню по роботі з особовим складом регіональних митниць підпорядковані відповідні відділи по роботі з особовим складом митниць, діяльність яких регламентована Наказом Державної митної служби, “Примірним положенням про відділ (сектор) організаційного та документального забезпечення регіональної митниці, митниці та спеціалізованої митної установи ” від 17.01.2012р.

Особливе місце у структурі управління кадрами займають навчальні заклади і центральні митні установи. До навчальних закладів належать: Академія митної служби України (м. Дніпропетровськ); Київський центр підвищення кваліфікації та перепідготовки кадрів; Хмельницький центр підвищення кваліфікації та перепідготовки кадрів [3; 8; 14; 43].

My Document

Функціональний аналіз системи управління персоналом митних органів показав, що управління особовим складом митних органів здійснюється в таких напрямах:

1) добір персоналу на державну службу в митні органи;

2) конкурсний відбір кандидатів на певні посади митних органів;

3) добір кадрів на певні посади митних органів;

4) оформлення особової справи митників;

5) профорієнтація працівників, які щойно прийшли на нові місця роботи в митні органи;

6) ознайомлення працівників, які щойно прийшли на нові місця роботи в митні органи, з регламентом роботи підрозділу митного органу;

7) ознайомлення працівників, які щойно прийшли на нові місця роботи, з Положенням про підрозділ митного органу;

8) ознайомлення працівників, які щойно прийшли на нові місця роботи в митні органи, з посадовою інструкцією;

9) адаптація особового складу до нових умов праці в митному органі;

10) підготовка спеціалістів, магістрів, аспірантів, докторантів з напряму “митна справа” у вищих навчальних закладах;

11) перепідготовка кадрів митних органів щодо набуття знань, умінь і практичних навичок, необхідних для виконання особистих обов’язків;

12) підвищення кваліфікації керівників митних органів у вищих навчальних закладах;

13) оцінка рівня знань, умінь та навичок, набутих під час професійного навчання кадрів митних органів у вищих навчальних закладах;

14) проведення атестації кадрів митних органів;

15) зарахування кадрів митних органів у резерв;

16) переміщення персоналу із одного митного органу в інший або переведення в межах підрозділу в інший відділ;

17) переведення працівників митних органів на іншу посаду або в інший відділ чи управління митних органів;

My Document

18) звільнення з посади працівників митних органів тощо.

Аналіз управління персоналом митних органів виявив потребу в удосконаленні діяльності щодо особового складу митних органів у п'яти напрямах: 1) добір та набір персоналу в митні органи; 2) профорієнтація та адаптація особового складу митних органів; 3) професійне навчання та підвищення кваліфікації кадрів митних органів; 4) оцінка та атестація кадрів митних органів; 5) мобільність особового складу митних органів.

Діяльність щодо особового складу митних органів здійснюється завдяки виконанню таких основних функцій системи управління персоналом митних органів:

1) мотивування управління персоналом митних органів (мотивування та стимулювання праці, виплата заробітної плати, премій, надбавок, соціальне страхування, вирішення питань щодо житлових умов, матеріальних питань тощо);

2) організація управління персоналом митних органів (упорядкування організаційної системи та організаційної структури управління персоналом митних органів, виконання функцій управління персоналом митних органів, наділення повноваженнями та розподіл обов'язків персоналу тощо);

3) планування управління персоналом митних органів (визначення місії, цілей, напрямів діяльності, розробка стратегії, складання оперативних планів щодо управління персоналом, встановлення потреби у кадрах митних органів тощо);

4) контролювання управління персоналом митних органів (контролювання виконання управлінських рішень щодо особового складу, роботи з особовим складом, дотримання дисципліни особового складу тощо);

5) координування управління персоналом митних органів (проведення спільних нарад, засідань особового складу, налагодження інформаційних зв'язків між підрозділами митних органів тощо);

6) обліковування управління персоналом митних органів (обліковування чисельності особового складу митних органів, облік особових справ,

My Document

складання штатного розпису особового складу митного органу, обліковування використання робочого часу працівниками митного органу, кадровий облік тощо);

7) регулювання управління персоналом митних органів (створення і дотримання Положення про управління персоналом митних органів, посадових інструкцій, регламенту використання робочого часу працівників митного органу, правове регулювання трудових відносин, трудової активності працівників митних органів тощо).

Удосконалення системи управління персоналом митних органів зумовлює потребу в подальшому вдосконаленні технологій управління персоналом митних органів, які мають відповідати усім функціям структури управління цим персоналом.

Пропонується вдосконалити такі технології управління особовим складом митних органів:

1) технології добору та набору персоналу в митні органи;

2) технології профорієнтації та адаптації працівників, які щойно прийшли на службу в конкретний митний орган;

3) технологій професійного навчання, а саме підготовки кадрів для сфери митної справи, перепідготовки кадрів з напряму “державне управління”, підвищення кваліфікації керівних кадрів митних органів;

4) технології оцінки та атестації особового складу митних органів;

5) технології мобільності особового складу митних органів, а саме: переведення працівника із одного структурного підрозділу в інший, або із одного митного органу в інший; ротація кадрів між митними органами; переміщення кадрів у рамках одного підрозділу для заміни відсутнього через поважні причини працівника; відрядження державних службовців у межах України та закордон; підвищення або пониження по службі посадових осіб митних органів; тимчасове усунення від виконання своїх обов’язків у зв’язку із проведенням службового розслідування; звільнення з посади за власним

My Document

бажанням чи виходом на пенсію; нагородження спеціальними званнями за особливі заслуги перед державою тощо.

Отже, управління особовим складом митних органів - це і наука, і мистецтво ефективного управління державними службовцями-митниками в умовах їх професійної діяльності.

Таким чином, для досягнення кінцевого результату ефективного управління особовим складом митних органів з метою його вдосконалення пропонується здійснення п’яти послідовних кроків.

1. Розробка і реалізація концепції управління персоналом митних органів. Кінцевою метою концепції управління персоналом митних органів є створення сучасної, ефективної і гнучкої системи управління особовим складом митних органів.

2. Розробка відповідно до концепції й реалізація стратегії управління персоналом митних органів. Стратегічне планування управління персоналом митних органів є ключовим елементом стратегічного управління митними органами, який дає змогу митному органу приймати рішення щодо управління особовим складом, узгоджені з підходами щодо досягнення своєї мети, реалізації функцій управління персоналом митних органів, цілей та завдань управління.

3. Удосконалення системи та структури управління персоналом митних органів.

4. Удосконалення функцій управління персоналом митних органів. Діяльність щодо особового складу митних органів здійснюється завдяки виконання таких основних функцій управління персоналом митних органів: мотивування, організація, планування, контролювання, координування, обліковування, регулювання діяльності щодо управління особовим складом митних органів.

5. Удосконалення технологій управління персоналом митних органів: добору та набору персоналу в митні органи; профорієнтації та адаптації

My Document

працівників; професійного навчання; оцінки та атестації особового складу митних органів; мобільності особового складу митних органів [76].

My Document

ВИСНОВКИ

У магістерській роботі подано теоретичне узагальнення та нове вирішення наукової проблеми, яка полягає в розробці теоретико-правових засад удосконалення організаційно-правових основ управлінської діяльності в митних органах.

В ході дослідження сформульовано ряд висновків, пропозицій і рекомендацій, спрямованих на досягнення поставленої мети:

1. Дослідження витоків формування та розвитку митного права України дало змогу виділити етапи становлення і розвитку митної справи:

I етап - V-VII ст. до н.е. в містах Ольвія, Херсонес, інших містах Причорномор'я та в державі скіфів пов'язаний з появою митного інституту як державного правового елементу.

II етап – часи існування Київської Русі, за яких проводилася власна митна політика, встановлені розміри митних податків (прообраз тарифів), митних податків, поява термінів «таможник», «таможеник».

III етап – часи козацько-гетьманської України у які керівництво збиранням прикордонного мита - евеки (вивізне) та інфуки (ввізне) мито покладалося на Державний скарб, як тоді називалася фінансово-банківська служба України.

IV етап - період з кінця XVII ст. до початку XX ст., коли Україна перебувала у складі Російської імперії, характеризується великою економічною та політичною нестабільністю та непослідовністю. Було прийнято Закон «Організація митного управління з європейської торгівлі» від 25 жовтня 1811р., який став основою для становлення єдиного централізованого митного відомства. Починаючи з 1811 р. вся територія поділялася на митні округи, аз 1913 р. - митні дільниці. До складу митних округів входили всі митниці, митні застави, перехідні пункти, що були розташовані на території округів.

My Document

IV етап – часи незалежності України, коли Закони України "Про митну справу в Україні" (прийнятий 25 червня 1991року), "Про Єдиний митний тариф" та Митний кодекс стали законодавчою основою організації митної справи в державі, утворення митної системи України Протягом 1992 - 1993 років створено розгалужену систему митних органів по всій території України, визначено зони діяльності митниць та спеціалізованих митних організацій, запроваджено митний контроль по всьому периметру кордону.

2. На підставі дослідження нормативно-правових основ діяльності митних органів можемо зробити такі висновки: 1) до структури митного законодавства України на сучасному етапі його розвитку належать: Конституція України; міжнародні договори України у сфері митної справи (міжнародні конвенції та двосторонні договори про співробітництво та взаємну допомогу); закони – кодифіковані (Митний та Податковий кодекси України) та некодифіковані (загальні та спеціальні); ряд декретів КМУ, виданих у порядку реалізації делегованих законодавчих повноважень, які мають силу закону. На підзаконному рівні – це такі нормативно-правові акти: укази Президента; постанови уряду України; постанови Правління НБУ; накази Мінфіну України; накази Державної фіскальної служби України; накази інших центральних органів виконавчої влади (Міністерства економічного розвитку і торгівлі, Міністерства охорони здоров’я, Міністерства внутрішніх справ, Служби безпеки України, Державної служби експортного контролю та ін.), у тому числі видані спільно з Мінфіном України; 2) сучасний стан митного законодавства характеризується множинністю суб’єктів, які уповноважені видавати нормативно-правові акти, – це і Верховна рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Міністерство фінансів України, Державна фіскальна служба України та інші центральні органи виконавчої влади; 3) проведена класифікація нормативних актів, за якими відбувається регулювання митних відносин, є підґрунтям для подальшої систематизації цих актів.

Мій Документ

My Document

My Document

My Document

My Document

My Document

My Document

My Document

My Document

My Document

My Document

My Document

My Document

My Document

My Document

My Document

My Document

My Document

My Document

My Document

My Document

My Document

My Document

My Document

My Document

My Document

My Document

My Document