

О. К. Ткачова,
старший викладач, Академія митної служби України

ОСОБЛИВОСТІ УПРАВЛІННЯ В МИТНІЙ СЛУЖБІ УКРАЇНИ

У статті розглядаються основні теоретико-методологічні основи управління в митній службі, аналізуються його особливості та напрями розвитку.

In the article the basic teoretiko-methodological foudations of management in the customs service are considered and its features and development trends are analyzed.

Ключові слова: митна служба, розвиток, управління, функціонування, митні органи.

Key words: customs service, development, management, functioning, customs bodies.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ

Стратегія розвитку України передбачає вихід із системної кризи й стабілізацію соціально-політичної та економічної обстановки в державі. Важливу роль у цьому відіграє і митна система як основний інструмент державного управління в сфері зовнішньоекономічної діяльності. Для сучасної митної системи настав період освоєння нових моделей митних відносин і політики, сучасних схем регулювання міжнародного товарообміну, швидкої адаптації і реагування на постійні зміни зовнішньоекономічного середовища.

Виникає необхідність у розробці і впровадженні сучасних підходів і методів підвищення ефективності митного адміністрування і якісного управління розвитком митних органів.

Актуальність проблеми зумовлена новими параметрами умов розвитку митних органів. Зокрема, вони закріплені в Кіотській конвенції про спрощення й гармонізацію митних процедур і рамкових стандартів безпеки й полегшення міжнародної торгівлі, що розроблені під егідою Всесвітньої Митної Організації (ВМО, 2005).

Управління в митній службі має свої особливості й викликає не тільки теоретичний, але і практичний інтерес. Саме тому необхідність

удосконалення методологічного підходу до проблеми управління в митній службі є надзвичайно актуальним питанням.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ ТА ПУБЛІКАЦІЙ

Останнім часом теоретико-методологічні та практичні аспекти діяльності митної служби стали об'єктом активних досліджень вітчизняних та зарубіжних вчених. Питання управління митною службою України, її місця та ролі в системі державних органів, стали предметом наукового пошуку українських дослідників, зокрема І. Г. Бережнюка, О. П. Гребельника, Є. В. Додіна, Ф. А. Жоріна, С. В. Ківалова, Н. А. Липовської, В. Т. Комзюка, П. В. Пашка, І. В. Письменного, Ю. Д. Кунева та ін.

Крім того, слід відзначити ряд значних концептуальних досліджень в сфері митної справи, систем управління митними процесами, митного менеджменту, що знайшли своє відображення в роботах російських вчених С. В. Карамзіна, Н. М. Білінова, В. Б. Бобкова, В. Б. Кухаренко, Л. А. Лозбенко, В. В. Макрусєвої, Е. Н. Махова та ін.

Разом з тим, кількість і рівень досліджень у сфері митної служби в сучасній вітчизняній літературі не відповідають завданням, які поставлені перед цим органом виконавчої влади.

МЕТА СТАТТІ (ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ)

Метою даної статті є дослідження теоретико-методологічних основ управління в митній службі, аналіз особливостей митного менеджменту і можливостей його удосконалення для підвищення ефективності роботи в митних органах України.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

У сучасних умовах економічного розвитку України, розширення зовнішньоекономічних зв'язків особливого значення набуває митна справа. Саме вона є важливим інструментом створення прогресивних форм економічного життя, виступає провідником зовнішньоекономічної діяльності та регулятором формування нових економічних відносин і зв'язків.

Правові, економічні та організаційні основи митної справи визначаються у Конституції, законах України (серед них особливе місце належить Митному кодексу — комплексному закону в сфері митної справи), нормативних актах Президента України і Кабінету Міністрів України, актах Державної митної служби України (далі — Держмитслужба України) та інших центральних органів виконавчої влади. Виключно законами України визначаються засади митної справи.

Сьогоднішню структуру митної справи України можна представити наступними основними блоками: митна політика держави; митно-тарифне регулювання й стягнення митних платежів; митні режими; правила переміщення через митний кордон товарів і транспортних засобів; митне оформлення; митний контроль; надання митних пільг; митні режими; ведення митної статистики й товарної номенклатури зовнішньоекономічної діяльності; правова регламентація відповідальності за порушення в сфері митної справи.

Митна політика держави як головний засіб правового, організаційного управлінського, економічного, технологічного регулювання митною справою має пріоритетне значення для забезпечення ефективного функціонування митної справи. Тому варто застосувати широке використання різноманітного спектра способів, методів, прийомів регулювання, зумовлених динамічної по своїй природі й характеру митною політикою, які тільки в сукупності, в органічній єдності й взаємодії здатні забезпечити належний ефект у процесі функціонування митної справи.

Митна служба є важливим важелем державного управління, одночасно постає в ролі керівної системи

та виконує відповідні функції держави. Саме Державна митна служба України є центральним органом виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері митної справи.

На нашу думку, особливість управління митною службою полягає, насамперед, у розумінні сутності, функцій, цілей митної служби та її особливого статусу.

Розглянемо детальніше сутність та специфіку основних понять.

Митна служба (у широкому розумінні) — частина глобальної й державної інфраструктури, глобальний елемент міжнародної координації і міжрегіонального регулювання, рівноправний член міжнародних економічних інституцій.

У більш вузькому значенні митна служба — соціально-економічний і регулятивний інститут держави для контролю за транскордонними потоками товарів, транспортних засобів, фізичних осіб, забезпечення взаємодії національної економіки зі світовим господарством.

Особливий статус державної митної служби в суспільстві полягає в тому, що саме через її структури та механізми формується і закріплюється загальна воля, що надає державним настановам в організації зовнішньоекономічної діяльності (митній політиці) обов'язкового характеру.

Узагальнюючи характерні особливості митної служби як соціального інституту держави, можна виділити такі її основні ознаки:

1. Митна служба — це елемент інституціональної системи держави і світового митного співтовариства.

2. Об'єктом впливу є діяльність працівників і підрозділів.

3. Наявність системи соціально значущих цілей існування, функціонування й розвитку митної служби, її організаційної структури, а також ресурсів, які необхідні для її ефективної діяльності.

4. Організаційна єдність.

5. Наявність системи комунікаційних зв'язків між елементами системи митної служби та із зовнішнім середовищем.

6. Централізованість управління системою митної служби.

7. Ієрархічність організаційної структури митної служби.

8. Наявність сукупності територіально розподілених органів.

9. Наявність відповідних норм і правил, що визначають статус, структуру і діяльність митної служби.

10. Митна служба поєднує в соціальну спільність службовців-митників.

11. Мілітаризованість системи.

12. Наявність механізмів, що забезпечують власний соціально-правовий захист, а також соціально-

економічних підсистем суспільства.

13. Наявність механізмів, що забезпечують можливість і здатність системи митної служби до відтворення й удосконалення організаційної структури та діяльності.

14. Наявність організаційної культури.

15. "Продукція" митної служби має особливий характер, що зумовлює складність визначення продуктивності та ефективності її діяльності.

Особливістю управління митною службою є державно-владний характер і переважно правова форма взаємозв'язку та взаємодії суб'єкта та об'єкта управління.

Досліджуючи сутність управління, можна виділити такі основні об'єкти управління в митній службі:

1) організаційна і функціональна структури митної служби та її підрозділів;

2) основна діяльність митної служби (технологічні процеси і схеми);

3) забезпечуюча діяльність митної служби (кадрове, інформаційне, матеріально-технічне, фінансове, документальне та правове забезпечення);

4) процеси розвитку і модернізації системи та діяльності митної служби;

5) поведінка працівників митної служби;

6) соціальні процеси і відносини всередині системи митної служби.

Отже, митна служба — це орган державної виконавчої влади, наділений визначеними законодавством повноваженнями щодо організації зовнішньоекономічної діяльності, головною метою якого є захист інтересів громадян і держави.

Управління в митній службі включає в себе наступні аспекти:

— визначення цілей, завдань і функцій митної служби (органу, підрозділу, співробітника);

— розробка й удосконалення їх організаційної та функціональної структури;

— забезпечення трудовими, матеріально-технічними, інформаційними та іншими ресурсами;

— підготовка, прийняття і реалізація управлінських рішень;

— забезпечення скоординованості дій органів, служб, підрозділів, співробітників;

— регулювання і організація їх функціонування з урахуванням оперативної обстановки та відхилень від намічених цілей;

— забезпечення розвитку, модернізації системи та діяльності митної служби та інші види діяльності.

Управління в митній службі як різновид державного управління має забезпечувати взаємодію всіх служб та підрозділів митної служби, як

єдиного цілого, з метою виконання поставлених перед ними завдань у сфері реалізації митної політики держави.

Для розуміння управління митною службою треба мати чітке системне уявлення про її компоненти, елементи та їх взаємозв'язки.

Виділяють три логічні схеми системи управління митною службою:

1) зовнішнє управління стосовно митної служби;

2) управління суспільними процесами з боку митної служби;

3) внутрішнє управління в системі митної служби, тобто забезпечення організації та функціонування системи.

Відповідно першій схемі зовнішнього управління митною службою, безпосередніми суб'єктами управління митною системою є Президент України та Кабінет Міністрів. Опосередковано суб'єктом управління є також Верховна Рада України. Саме ці суб'єкти мають керівні управлінські впливи на об'єкт управління — систему органів митної служби та їх керівників.

Відповідно схемі управління суспільними процесами з боку митної служби, суб'єктами управління виступають працівники митної служби, які виконують основні функції, покладені на митну службу, через реалізацію митної політики держави.

Внутрішнє управління в системі митної служби, тобто забезпечення організації та функціонування системи, здійснюється керівними підрозділами або посадовими особами митної служби, що володіють управлінським впливом на об'єкт управління (співробітники, служби, підрозділи, органи та їх діяльність).

Тому зазначені логічні схеми управління митною службою тісно пов'язані між собою і повинні розглядатися в комплексі та взаємозалежності.

Таким чином, управління в митній службі можна визначити як особливий вид діяльності спеціально створених апаратів та посадових осіб, наділених певними повноваженнями щодо упорядкування системи митної служби, забезпечення її оптимального функціонування і розвитку, з метою ефективного вирішення завдань з реалізації митної політики держави.

На думку С.В. Ківалова та Б.А. Кормича, доцільно виділити основні суспільні функції митної служби: регулятивну, захисну та фіскальну.

При виконанні регулятивної функції митна служба виконує роль економічного інструмента зовнішньоторговельної політики держави через стимули та обмеження (встановлення ставок мита і митних зборів, ліцензування, квотування та вста-

новлення інших нетарифних обмежень) щодо виходу на національний ринок або експорту товарів на зовнішній ринок.

Захисна (правоохоронна) функція спрямована на захист держави від зовнішніх загроз, реалізується в процесі виконання митними органами контрольних функцій, таких як: митний контроль, перевірка документів щодо проведення всіх видів контролю, боротьба з контрабандою та порушеннями митних правил.

Фіскальна функція полягає у виконанні митними органами в зоні своєї діяльності функцій щодо стягнення до державного бюджету платежів: мита, податку на додану вартість, акцизного збору з товарів та інших предметів при переміщенні через митний кордон.

Необхідність формування нових підходів до митного будівництва в Україні зафіксована в Концепції модернізації діяльності митної служби України, Основних пріоритетних напрямках діяльності та завданнях ДМСУ на 2009 рік (Наказ ДМСУ від 28.10.08 № 1205), Комплексній програмі утвердження України як транзитної держави у 2002 — 2010 роках (Закон України від 07.02.02 № 3022-III), у Національній програмі інформатизації (Закон України від 04.02.98 № 74/98-ВР), у Програмі боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил на 2008—2009 роки (Указ Президента України від 04.03.08 № 195), у Державній цільовій правоохоронній програмі "Облаштування та реконструкція державного кордону" на період до 2015 року (Постанова Кабінету Міністрів України від 13.06.07 № 831), у Протоколі про вступ України до Світової організації торгівлі від 05.02.08.

Основними пріоритетними напрямками діяльності та завданнями Держмитслужби на 2009 рік було визначено:

I. Вдосконалення механізму реалізації фіскальної складової діяльності Держмитслужби з метою безумовного виконання показників надходжень до державного бюджету.

II. Запровадження дієвих заходів щодо сприяння зовнішньоекономічній діяльності, забезпечуючи спрощення митних процедур, підвищення ефективності технологій митного контролю, використання інформаційних технологій та вдосконалення обміну інформацією.

III. Забезпечення системного підходу до вирішення проблем у сфері боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил.

IV. Продовження побудови ефективного механізму управління діяльністю Держмитслужби та підвищення якості управлінських рі-

шень шляхом вдосконалення інформаційного забезпечення керівництва, підвищення професійного рівня персоналу Держмитслужби, ефектної протидії проявам корупції, хабарництва, іншим службовим зловживанням.

V. Подальший розвиток взаємодії митної служби з правоохоронними та контролюючими органами України, з митними органами інших держав з метою формування основи для прийняття узгоджених рішень, реалізації взаємовигідних і найбільш ефективних шляхів довгострокової співпраці.

VI. Облаштування митного кордону та його технічне оснащення відповідно до міжнародних стандартів, приведення інфраструктури пунктів пропуску у відповідність до європейських норм, а також подальший розвиток інфраструктури митної служби України.

Сучасна світова торгівля прискореними темпами розвивається в напрямі глобалізації й інтеграції в області міжнародного обміну. Це неминує веде до модернізації й реорганізації митної справи, і, як наслідок, — розвитку нових підходів до методології й практики управління митною службою на якісно іншому рівні.

ВИСНОВКИ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Сьогодні митна справа України становить складний, комплексний характер суспільних відносин, зумовлених самою природою й її цільовими призначенням. Саме тому регулювання митної справи повинне ґрунтуватися на накопиченому досвіді та нових етапах митних взаємовідносин. Адже практично неможливо уявити собі прогресивний розвиток національних митних процесів у відриві від міжнародного митного співробітництва в рамках таких міжнародних організацій, як Генеральна угода з тарифів і торгівлі (ГАТТ/ВТО), Рада митного співробітництва (СТС) і ряду інших авторитетних органів.

Але, на нашу думку, подальший розвиток митної справи в Україні неможливий без поліпшення управління в митній службі.

Сучасна митна система повинна швидко адаптуватися до нових вимог і гармонійно поєднувати в своїй діяльності економічні і адміністративно-правові засоби регулювання.

Таким чином, управління в митній службі можна визначити як особливий вид діяльності спеціально створених апаратів та посадових осіб, наділених певними повноваженнями щодо упорядкування системи митної служби, забезпечення її оптимального функціонування і розвитку, з

метою ефективного вирішення завдань з реалізації митної політики держави.

З огляду на зростаючий інтерес до наукових досліджень, в яких аналізуються різні аспекти митної справи та проблем управління в митній службі, а також практичну потребу в них, сподіваємося, що дана робота відкриє нові можливості для подальшого поглибленого вивчення й наукової розробки теоретико-методологічних та практичних аспектів діяльності митних органів, поліпшення управління в митній службі.

Література:

1. Бережнюк І. Г. Структура інституціональних механізмів у системі управління митною справою // Вісник Академії митної служби України. — 2002. — № 3. — С. 65—69.
2. Додин Е. В. Функции и формы деятельности таможенных органов Украины // Митна справа. — 2003. — № 5. — С. 7—22.
3. Липовська Н. А. Митна служба в системі державної служби України // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. пр. — Д.: ДРІДУ НАДУ, 2005. — Вип. 1 (19). — С. 208—217.
4. Макрусев В. В., Дианова В. Ю., Маркина О. В. Управление развитием таможенных органов России на основе институционального подхода // Гуманитарные и социальные науки. — 2008. — № 2. — С. 59—66.
5. Кунев Ю. Д. Управление в митній службі: навчальний посібник. — К., ЦУА, 2006. — 408 с.

Стаття надійшла до редакції 24.12.2009 р.

НАУКОВО-ПРАКТИЧНИЙ ЖУРНАЛ

ІНВЕСТИЦІЇ.

ПРАКТИКА ТА ДОСВІД

ЖУРНАЛ ВИХОДИТЬ 24 РАЗИ НА РІК

Через редакцію передплата проводиться з будь-якого місяця!

Передплатний індекс: 23892

Свідоцтво КВ № 12178-1062 ПР від 11.01.2007 року

www.investplan.com.ua

Журнал включено до переліку наукових фахових видань України, в яких можуть публікуватися результати дисертаційних робіт на здобуття наукових ступенів доктора і кандидата наук з

ЕКОНОМІКА

ЗАСНОВНИКИ:

- Рада по вивченню продуктивних сил України Національної академії наук України,
- ТОВ "ДКС Центр"

вул. Дорогожицька, 18, к. 29
(044) 458 10 73, 537 14 33, 223 26 28
e-mail: dks@kiev.rel.com
economy_2008@ukr.net