

В. В. Ченцов, доктор історичних наук, професор,
ректор Академії митної служби України

ЗАСТОСУВАННЯ ПОРІВНЯЛЬНОГО ПІДХОДУ ДЛЯ АНАЛІЗУ ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ СТРУКТУРИ МИТНОЇ СЛУЖБИ

У статті розкриваються проблеми конструювання організаційної структури митної служби; аналізуються особливості організаційних структур митних служб зарубіжних країн, розглядаються можливості імплементації зарубіжного досвіду для вдосконалення Державної митної служби України. Питання необхідності докорінного перегляду ролі і статусу владних структур у системі державного управління, особливо економічною та соціальною сферою, обумовлені низкою причин, передусім трансформаційними процесами в українському суспільстві, реформуванням усієї системи державного управління. Пошук раціональної моделі органу виконавчої влади у сфері митної справи являє собою важливий напрям наукового аналізу державного управління. Реалізація цієї мети можлива шляхом критичного аналізу моделей організації митних органів у різних країнах. Узагальнення зарубіжного досвіду шляхом порівняльного аналізу і формування меж достатності його використання вважаються надзвичайно актуальними.

В статье раскрываются проблемы конструирования организационной структуры таможенной службы; анализируются особенности организационных структур таможенных служб зарубежных стран, рассматриваются возможности имплементации зарубежного опыта для усовершенствования Государственной таможенной службы Украины. Вопросы необходимости коренного пересмотра роли и статуса властных структур в системе государственного управления, особенно экономической и социальной сферой, обусловлены рядом причин, прежде всего трансформационными процессами в украинском обществе, реформированием всей системы государственного управления. Поиск рациональной модели органа исполнительной власти в сфере таможенного дела представляет важное направление научного анализа государственного управления. Реализация этой исследовательской цели возможна путём критического анализа моделей организации таможенных органов в разных странах. Обобщение зарубежного опыта путём сравнительного анализа и формирования границ достаточности использования представляются чрезвычайно актуальными.

The article approach problems of designing of organization structure of custom service; analysis the peculiarities of organization structures of customs services of foreign countries; consider a possibility of implementation of foreign experience for improvement of the State Customs Service of Ukraine. Problems of necessity of fundamental revision of role and status government agencies in the system of public administration, especially economic and social sphere conditional for a variety of reasons, primarily by the transformation processes in the Ukrainian society, reforming of whole system of public administration. The search of rational model of body of executive power in the sphere of custom business presents important direction of scientific analysis of public administration in this field. Realization of this research purpose is possible by the critical analysis of models of organization of custom bodies in different countries. Generalizations of foreign experience by a comparative analysis and forming of sufficient limits of its usage are extraordinarily topical.

Ключові слова. Організаційні структури митних служб, державне управління, модель організації митних органів, зарубіжний досвід, порівняльний аналіз.

© **В. В. Ченцов, 2009**

Вступ. Вибір оптимальної моделі організаційної структури митної служби в системі органів виконавчої влади, адекватної періоду їх активного реформування, зближення національних економічних систем обумовлюються соціальною місією митної служби, її принципами і стратегічними цілями. Стратегія розвитку України передбачає вихід із системної кризи і стабілізацію соціально-політичної та економічної обстановки в країні. Неабияку роль у цьому відіграє митна система як основний інструмент державного управління у сфері зовнішньоекономічної діяльності. Сучасна митна система повинна швидко адаптуватися до нових вимог і гармонійно поєднувати економічні й адміністративно-правові засоби регулювання. Дослідження зарубіжного досвіду моделювання організаційних структур митних служб на сучасному етапі викликає не тільки теоретичний, але й практичний інтерес. Адже протягом останніх трьох років в організаційній структурі Державної митної служби України постійно відбуваються зміни, в тому числі радикальні. При цьому зрозуміло, що від організаційної структури митної служби значною мірою залежить ефективність її роботи. У зв'язку з цим потреба в аналізі зарубіжного досвіду з метою виявлення специфіки їх організації в конкретних країнах очевидна. Узагальнення досвіду шляхом порівняльного аналізу і формування меж достатності його використання представляються надзвичайно актуальні.

В останні роки теоретико-методологічні та практичні аспекти діяльності Держмитслужби стали об'єктом активних досліджень вітчизняних учених. Питання управління митною службою

України, її місця та ролі в системі державних органів стали предметом наукового пошуку І. Г. Бережнюка, О. П. Гребельника, Є. В. Додіна, Ф. Л. Жоріна, С. В. Ківалова, Н. А. Липовської, В. Т. Комзюка, П. В. Пашка, І. В. Письменного, К. К. Сандровського та ін. [1–7]. Разом з тим кількість і рівень досліджень у сфері митної служби в сучасній вітчизняній науці не відповідають тим завданням, які поставлені перед цим органом виконавчої влади. Теоретичний аналіз можливості імплементації зарубіжного досвіду на основі порівняльного аналізу ефективності організаційних структур митних служб у країнах світу не був до цього часу предметом спеціального системного наукового дослідження, що стало підставою для вибору теми публікації, визначення її мети і завдань.

Постановка завдання. Метою статті є розробка атрибутивної моделі організаційної структури, тобто системи характеристик керівної і керованої підсистем, пошук оптимальних структурних складових системи митних органів.

Результати дослідження. Модель організації відомчого управління митною службою в зарубіжних країнах у принципі однотипна: центральні митні органи (вищий рівень), регіональні митні органи (середній рівень) і митниці (низовий рівень).

Вищий рівень. Центральний митний орган – управління, департамент, дирекція і т. п. Центральний орган митної служби складається з управлінь (відділів), що працюють у різних напрямках митного регулювання. У ФРН у складі Управління митного збору, податків на споживання і монополії функціонують три підрозділи: 1) організації та 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 та атестації; постачання та автотранспорту; касових операцій і бухгалтерського обліку; прикордонна митна служба; служба митних розслідувань тощо. У другому підрозділі три референтури зайняті питаннями митного тарифу за закріпленими за кожним розділом ТН ЗЕД, інші – питаннями відповідно митного законодавства, митного режиму переробки і транзиту товарів, митної вартості, торгово-митної політики Світової організації торгівлі та інших міжнародних організацій, зокрема Всесвітньої митної організації. Референтури третього підрозділу працюють над питаннями стягування податків на нафтопродукти, монополії на виробництво сірників та алкогольної продукції, митного збору і податків на споживання тютюну та інших підакцизних товарів.

Генеральне управління митниць і непрямих податків Міністерства економіки і фінансів Франції має секретаріат і мережу різних технічних бюро, поділених на шість функціональних відділів: кадрів і бюджету, організаційно-адміністративний, статистики та інформації, зовнішньоторговельних операцій, юридичний, оподаткування нафтопродуктів і транспорту. У рамках юридичного відділу діє чотири підрозділи – правовий, консультативний, заборон публічного характеру, боротьби з правопорушеннями. Серед основних підрозділів відділу зовнішньоторговельних операцій – служби регулювання процедури митного очищення, регулювання зовнішньоторговельного обігу сільськогосподарських і промислових товарів, координації європейської та міжнародної співпраці тощо [8].

Центральні митні служби Франції беруть участь у розробці митної політики держави; опрацьовують законопроекти, що стосуються митної справи; здійснюють керівництво підпорядкованими структурами, контроль за їх діяльністю; вирішують питання організації митної служби.

Управління Генеральної дирекції Франції виділяються залежно від напрямів: законодавчих проектів, міжнародної співпраці, митних платежів, вирішення суперечок, роботи з персоналом – і мають повноту компетенції на всій території країни, але в рамках свого напрямку. Начальники управлінь є заступниками генерального директора. Інспекція зовнішніх служб веде справи з основних проблем зовнішніх служб, а також стежить за виконанням ними директив вищих інстанцій. Зовнішні служби включають національні служби, що здійснюють свою компетенцію на всій території країни, і регіональні служби, які діють у межах певного регіону.

Національні митні служби у Франції підпорядковані безпосередньо генеральному директору і створені для виконання ряду функцій. Організаційна структура цих служб має такий вигляд.

А) Національна дирекція статистики зовнішньої торгівлі.

В) Національні дирекції розслідування і дізнання.

С) Служба фінансового контролю розрахунків з іноземними учасниками ЗЕД. Її функції: фінансовий контроль розрахунків з іноземними учасниками ЗЕД, контроль фінансово-господарської діяльності національних учасників ЗЕД.

Е) Управління підготовки кадрів. Здійснює керівництво навчальними закладами.

Національний митний департамент Фінляндії відповідає за діяльність центральної адміністрації фінляндської митниці. Її основні завдання – забезпечення одноманітності митної діяльності і безперервності справочинства з повним дотриманням національного законодавства. Національний митний департамент планує також процес розвитку і вдосконалення діяльності митної служби країни, митних агентств консультантів та інших організацій.

Департамент митниць і непрямих податків в Італії складається з трьох центральних управлінь: Центральне управління із загальних питань, персоналу, інформації та технічних служб; Центральне управління митної служби; Центральне управління непрямих податків на продукцію і споживання.

Департамент очолюється генеральним директором, який одночасно є директором Центрального управління митної служби. Служби центральних управлінь поділені на адміністративні й технічні інспекції, кількість яких повинна бути не більше п'ятнадцяти (ст. 5 декрету “Про організацію центральних і

периферійних органів Адміністрації митниць і непрямих податків” [9]). Генеральний директор департаменту керує підпорядкованими службами і забезпечує виконання директив Міністерства фінансів і рішень Адміністративної ради. Центральні директори здійснюють оперативне управління підпорядкованими службами і, крім того, координують діяльність інспекцій, керують діяльністю регіональних відділень для забезпечення уніфікованого управління; проводять аналіз діяльності підпорядкованих служб з метою підвищення ефективності їх діяльності, гармонізації та спрощення митних операцій тощо. Центральне управління департаменту здійснює програму професійної підготовки кадрів, для чого створено центральну податкову школу, інститути загальних досліджень, регіональні курси з підготовки й перепідготовки кадрів.

Департамент митної політики Міністерства фінансів Японії включає вісім секторів: із загальних питань, управління і контролю, планування, два міжнародні сектори, сектор нагляду, сектор з імпорту, сектор з експорту, а також інспекцію з контролю за митницями. Департамент митної політики займається регулюванням, плануванням усієї митної системи, вносить пропозиції щодо її вдосконалення, здійснює співпрацю з митних питань з іншими країнами. Крім того, департамент відповідає за підготовку кадрів для митниць, керує роботою центру митної інформації з повітряних перевезень, веде митну статистику.

До структури митної служби США входять центральні й регіональні ланки. Штаб-квартира як центральна управлінська ланка включає служби: генерального юрисконсульта; міжнародних відносин; інспекції та контролю; комерційних операцій; генерального контролера; службових розслідувань.

Наведені варіанти організації центрального апарату митної служби значною мірою типові і дозволяють відобразити основні напрями діяльності митного департаменту. На їх прикладі можна зробити висновок про те, що більшість підрозділів пов'язана з різними напрямками митної справи, разом вони становлять своєрідний комплекс у структурі департаменту митної служби.

Середній рівень. У контексті даної роботи, крім проблеми організації центрального апарату управління митною службою, викликає інтерес функціонування митних органів на регіональному рівні.

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

Так, організація зовнішніх (периферійних) митних служб Франції має подвійну – регіональну і міжрегіональну – структуру. На території держави діють тридцять сім регіональних дирекцій, включаючи чотири портових. Поділ на дирекції часто не збігається з адміністративно-територіальним поділом. Керівник регіональних дирекцій (управлінь) володіє повнотою компетенції в межах свого територіального управління. Усі регіональні дирекції згруповані в дев'ять міжрегіональних управлінь, які, головним чином, відповідають районам однорідної спеціалізації (наприклад, обслуговування франко-бельгійського кордону або робота на середземноморському узбережжі). Начальники міжрегіональних управлінь зобов'язані забезпечувати єдиний підхід до основних напрямів адміністративної діяльності митниці; вони мають повноваження для виконання даних функцій, зокрема в тому, що стосується організації боротьби з шахрайством і контрабандою [10].

Регіональні служби Франції поділяються на такі.

А) Регіональні управління діють у митних округах. Митні округи об'єднані в міжрегіональні утворення за економічними регіонами, на чолі яких стоїть міжрегіональний директор або начальник міжрегіональної служби. Регіональні управління в адміністративному порядку розв'язують суперечки з митних питань у митних округах, тобто представляють митниці в адміністративних трибуналах, контролюють діяльність нижчих структур у межах своєї компетенції. Для вирішення питань фінансування митних органів створено регіональні казначейства, очолювані головним скарбником, що відає всіма фінансовими потоками митної служби регіону.

В) Служби контролю за комерційними операціями. Їх функції: визначення оподаткування для товарів; стягування митних платежів та інших сум, збирання яких покладено на митні органи; контроль за дотриманням правил стягування митних зборів; проведення операцій з митного оформлення.

Слід підкреслити особливість організації цієї служби, яка полягає в тому, що в руках одного інспектора зосереджено адміністративні та фінансові (розрахункові) функції, що є відступом від принципу розділення служб з розрахунку і стягування (оформлення платежів), поширеного у фінансовій сфері.

Функцію контролю розподілено в регіоні між бюро, які складаються зі штату інспекторів, контролерів, працівників з правопорушень, підпорядкованих скарбників. Розрізняють три категорії бюро:

– бюро “загальної компетенції”, в яких оформлюються всі види товарів, окрім заборонених до обігу, і можуть бути заявлені всі види митних режимів, окрім тих операцій, які належать до компетенції спеціалізованих бюро;

– бюро “обмеженої компетенції” функціонують тільки у сфері прикордонного оформлення, операцій з оформлення туристів і багажу, в деяких випадках з міжнародного транзиту;

– спеціалізовані бюро оформлюють окремі групи товарів: нафта і нафтопродукти, дорожочінні матеріали, предмети мистецтва, колекцій, старовини тощо.

С) Служби нагляду спільно з прикордонною службою проводять боротьбу з несанкціонованим перетином кордону, з контрабандою та іншими митними злочинами. Цю роботу виконують митні бригади.

Митна територія США поділена на сім митних зон з центрами в Бостоні, Нью-Йорку, Майамі, Нью-Орлеані, Чикаго, Х'юстоні, Лос-Анджелесі, всередині яких міститься сорок п'ять митних районів, де

керівництво здійснюється окремими управліннями [11]. У Швеції вся територія поділена на сім митних округів. Митна служба в окрузі організовується директором округу. Митні округи, у свою чергу, включають декілька митних районів, у яких створюються районні митні палати.

З практичного погляду, являє інтерес такий орган, як BCNJ (Bureau a Controle Nationale Juxtapose), що існує в ряді країн (перш за все, в країнах – членах ЄС: Франції, Бельгії тощо), – бюро, що розташоване на кордоні та об'єднує митні служби і поліцію двох прикордонних держав. Утворені в зонах найбільших товаропотоків, такі бюро забезпечують швидший пропуск товарів і транспортних засобів, прискорюючи здійснення митних формальностей.

Управління митною службою на місцях в Італії здійснюють регіональні митні управління. При управліннях діють митні лабораторії, окружні управління і так звані міжнародні митниці. Регіональні управління виконують функції з управління, координації, нагляду і контролю за територіальними митними органами (митними округами, митницями); забезпечують виконання розпоряджень вищих органів та інших нормативних актів, що регулюють митну справу; ухвалюють рішення як перша інстанція з позовів, передбачених чинним законодавством, згідно з яким однією зі сторін виступає регіональний митний орган; подають висновки на підставі чинного законодавства з питань діяльності митних органів, розташованих у регіоні за клопотанням інших фінансових і правоохоронних органів; займаються діяльністю профспілок у галузі підготовки кадрів для митної служби; керують службами автоматизації, інформатизації, телекомунікацій, включаючи питання зв'язку та обслуговування абонентів; контролюють проходження цивільної служби в митних органах регіону; забезпечують матеріальну і технічну оснащеність регіональних митних органів.

Окружне управління в Італії – керівний орган на рівні митного округу. На чолі окружного управління стоїть директор однієї з митниць, що входять у зону діяльності цього управління. З метою підвищення ефективності фінансових служб і митних лабораторій, посилення контролю (зокрема документації) за діяльністю учасників операцій з митного очищення генеральний директор департаменту, за узгодженням з Адміністративною радою, має право тимчасово передати всю повноту власних повноважень окружному управлінню (з питань проходження служби і фінансової діяльності митниць).

Для управління митними службами на місцях територія Фінляндії поділена на сім митних регіонів, у межах яких є регіональна митниця з підпорядкованими їй одним або декількома митними постами. Регіональні митниці підпорядковані національному митному департаменту, але мають право ухвалювати управлінські рішення відповідно до своїх повноважень у регіоні. Директор регіональної митниці несе персональну відповідальність за діяльність підпорядкованих йому служб. Структура організації служб митного регіону залежить від специфіки товарообігу, обумовленого, в першу чергу, географічним розташуванням даного регіону. Проте на всій території країни застосовується єдина система митних процедур, стягування митних платежів, встановлена Національним митним актом.

Низовий рівень. Митниці становлять організаційний і функціональний фундамент системи, саме тут виробляється основна частина власне митних і супутніх операцій. У Франції таким органом виступає Служба з комерційних операцій, яка збирає митні платежі та інші податки і збори, стягування яких покладено на митні органи та пов'язано, головним чином, з операціями розмитнення, які включають огляд товарів, нарахування і стягнення платежів, застосування правил товарообміну. Слід зазначити, що термін “розмитнення” (фр. “dedouanement”), який відповідає вітчизняному термінові “митне оформлення і митний контроль”, використовується і в науковій літературі, і в офіційних документах. Ці дії виконують митні бюро, розташовані на кордонах і всередині країни. Значну частину внутрішніх бюро об'єднано в мережу регіональних центрів з розмитнення (CRD – Centre Regional de Dedouanement), які пропонують свої послуги експортерам та імпортерам, розташованим у регіоні, котрі найчастіше використовують процедуру розмитнення на місці. Бюро зазвичай має три секції (відділи), відповідальні за контроль документації, розрахунково-касові операції та огляд товарів. Деякі спеціалізовані бюро виконують оформлення тільки окремих видів товарів, наприклад коштовних каменів, хутра, нафтопродуктів. Існують ще так звані бюро з *обмеженою компетенцією*, які здійснюють оформлення і контроль або тільки товарів, або пасажирів, або міжнародного транзиту. За винятком великих відділів, очолюваних начальниками служб, бюро на місцях мають подвійне підпорядкування: з одного боку, це вищий митний орган, а з іншого – представник місцевої адміністрації, завідувач збиранням державних податків. Для виконання функції митного оформлення та контролю створено мережу контрольних служб – так званих митних бригад (постів), розташованих як уздовж кордону, так і по всій митній території держави. Вони здійснюють в основному контроль фізичних осіб і їх багажу, а також контроль транспортних засобів. У Бельгії такі функції виконують митні пости, на менш важливих пунктах – спеціальні митні відділення.

В Італії митниця – оперативний виконавський орган, який на підставі чинних правових норм відповідає за виконання процедур з митного оформлення та контролю фізичних осіб, товарів і транспортних засобів, переміщуваних через митний кордон країни, а також за нагляд за цими операціями. У підпорядкуванні митниць – митні відділення, митні пости, пункти огляду, технічні й фінансові служби. Фінансові й технічні служби відповідальні за проведення операцій з нарахування і збирання непрямих податків, здійснюють консультивання, перевірку, контроль з питань оподаткування, дають висновки щодо фінансової діяльності митниць, а також консултують інші державні органи та їх посадовців, підприємства,

організації та громадян (ст. 14–16 декрету “Про організацію центральних і периферійних органів Адміністрації митниць і непрямих податків”).

У Німеччині головні митниці безпосередньо організовують митне оформлення та контроль товарів і транспортних засобів, маючи в підпорядкуванні митні пости, комісаріати, оперативно-розшукові митниці. Функції митних постів полягають в огляді та попередньому оформленні товарів і транспортних засобів. Митні пости розташовані у всіх аеропортах, морських портах, на головних автомагістралях. Митні комісаріати разом із загонами прикордонної служби та поліції здійснюють охорону державного і митного кордонів Німеччини і ЄС, включаючи контроль і нагляд за рухом транспорту і пересуванням фізичних осіб, оперативно-розшукові митниці виконують правоохоронні функції митного відомства Німеччини [12].

Висновки. Процес формування організаційної структури митної служби має свою специфіку в різних країнах світу, що пояснюється особливостями та історичним досвідом зовнішньоекономічних зв'язків держав, традиціями управління економікою і ЗЕД, побудовою системи органів виконавчої влади тощо. Основна відмінність в організації митної справи зводиться до пріоритетів митної політики, тобто до питань призначення митної служби, і, отже, визначає специфіку організації самих митних органів, перш за все їх адміністративну підпорядкованість. Слід звернути увагу, що класичною є саме трирівнева модель організаційної структури митної служби, при цьому регіональні митні управління пов'язані з певними територіями. Саме цей принцип було втрачено в ході останньої реорганізації Державної митної служби України.

Література

1. Бережнюк І. Г. Структура інституціональних механізмів у системі управління митною справою [Текст] / І. Г. Бережнюк // Вісн. Акад. митної служби України. – 2002. – № 3. – С. 65–69.
2. Додин Е. В. Функции и формы деятельности таможенных органов Украины [Текст] / Е. В. Додин // Митна справа. – 2003. – № 5. – С. 7–22.
3. Жорін Ф. Л. Правові основи митної справи в Україні [Текст] : навч. посіб. / Жорін Ф. Л. – К. : КНЕУ, 2001. – 248 с.
4. Кивалов С. В. Организационно-правовые основы таможенного дела в Украине. Общая часть [Текст] : учеб. пособие / Кивалов С. В. – Одесса : Юрид. ин-т ОГУ, 1994. – 72 с.
5. Липовська Н. А. Митна служба в системі державної служби України [Текст] / Н. А. Липовська // Актуал. пробл. держ. упр. – 2005. – Вип. 1 (19). – С. 208–217.
6. Пашко П. В. Інституційний механізм реалізації митної політики [Текст] / П. В. Пашко // Фінанси України. – 2004. – № 11. – С. 153–155.
7. Письменний І. Взаємодія митних органів з місцевими органами влади (правовий аналіз) [Текст] / І. Письменний // Вісн. Акад. митної служби України. – 1999. – № 3. – С. 25–27.
8. Мальков Э. Д. Организация таможенной службы Франции и ее деятельность [Текст] / Э. Д. Мальков // Внешнеэкономический бюллетень. – 1998. – № 11. – С. 55–56.
9. Decreto legislativo 26.04.1990 № 105. Organizzazione centrale e periferica dell'Amministrazione delle dogane e delle imposte indirette e ordinamento del relative personale in attuazione della legge 10.10.1989 № 349 [Text] // Gazzetta ufficiale della repubblica italiana. – 1990. – № 106. – Supplemento № 31.
10. Repoue J. K. Douane, Paris, 1989. – P. 102.
11. Мальков Э. Д. Организация таможенной службы США и ее деятельность [Текст] / Э. Д. Мальков // Внешнеэкономический бюллетень. – 1998. – № 4. – С. 38.
12. Правительства, министерства и ведомства в зарубежных странах [Текст]. – М. : Юрид. лит., 1994. – 764 с.