

В. І. Данелюк, військовослужбовець
Управління СБУ в Чернівецькій обл.

КОМПЕТЕНЦІЯ ПІДРОЗДІЛІВ МИТНИХ ОРГАНІВ, ЯКІ ЗДІЙСНЮЮТЬ КОНТРОЛЬ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ПІДПРИЄМСТВ, ЩО НАДАЮТЬ МИТНІ ПОСЛУГИ

У статті аналізується компетенція підрозділів митних органів, які здійснюють контроль за діяльністю підприємств, що надають митні послуги. Визначаються відповідні контрольні повноваження підрозділів митних органів. Сформульовано конкретні пропозиції щодо внесення змін до положень, що регламентують діяльність цих підрозділів митних органів.

The article analyses the competence of the units of customs authorities implementing control of the activity of enterprises giving customs services. Appropriate control powers of the units of customs authorities are determined. Concrete proposals as to inserting alterations in the provisions regulating the activities of these units of customs authorities are formulated.

Ключові слова. Компетенція, контроль за діяльністю підприємств, що надають митні послуги.

Постановка проблеми. Для досягнення поставленої перед Державною митною службою України мети – “найбільш повного та адекватного задоволення всіх суспільно значущих потреб громадянської так званого “публічного” характеру через усебічне забезпечення пріоритету прав та законних інтересів людини ... у сфері митно-правового регулювання суспільних відносин” [1, 92] – важливе значення має визначення компетенції центрального апарату Державної митної служби України, митних органів, а також підрозділів митних органів. Так, визначення компетенції підрозділів, що здійснюють контроль за діяльністю підприємств, які надають митні послуги, має важливе значення для виконання такого завдання Державної митної служби України, як “здійснення контролю за діяльністю підприємств, які надають послуги з декларування товарів і транспортних засобів, перевезення та зберігання товарів, що переміщуються через митний кордон України чи перебувають під митним контролем, та виконують інші операції з такими товарами”, передбаченого Положенням про Державну митну службу України, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України № 940 від 18.07.2007 р. [2].

Постановка завдання. Метою статті є визначення компетенції підрозділів митних органів, що здійснюють контроль за діяльністю підприємств, які надають митні послуги, та внесення пропозицій до положень, що регламентують діяльність цих підрозділів. Окреслення повноважень підрозділів, що здійснюють контроль за діяльністю підприємств, які надають митні послуги, сприятиме організації та контролю за діяльністю митного брокера, митного перевізника, митних ліцензійних складів та складів тимчасового зберігання, вантажних митних комплексів, автопортів, автотерміналів.

Результати дослідження. Правосуб’єктність органів, які виконують владні повноваження державного керівництва, визначаються в юридичній науці, законодавстві та на практиці спеціальною категорією – “компетенція”. З юридичного боку, головне в компетенції – це владні права державних органів – права на активні юридично значущі дії. Вони полягають у наданні державному органу можливості своїми односторонніми діями (актами) породжувати, змінювати або припиняти конкретні правовідносини [3, 390].

© **В. І. Данелюк, 2009**

Компетенція (лат. *competentia* – належність по праву, пристосованість до справи) – коло повноважень певної установи або особи; коло питань, справ, доручень до певної особи [4, 318].

Важливу роль у реалізації митної політики, яку здійснює Державна митна служба України як центральний орган виконавчої влади в галузі митної справи, має визначення компетенції і центрального апарату Державної митної служби України, і самих митних органів, установ та організацій, і підрозділів, що входять до їх складу.

Компетенцію митних органів можна визначити як систему владних повноважень, завдань та функцій, які покладені державою на митні органи в межах державної митної політики.

Для виконання покладених на митні органи функцій і завдань держава надає митним органам повноваження. Повноваження – це сукупність прав по відношенню до керованих об’єктів та обов’язків перед людиною, спільнотою, державою.

Поняття “компетенція” безпосередньо пов’язана з такими категоріями, як мета діяльності митних органів, функції митних органів, завдання митних органів.

Слід погодитися з Д. В. Приймаченком, що “одним з найслабших місць в організації та діяльності митних органів є невизначеність, а інколи й розпливчатість юридичного закріплення їх завдань. Ця неоднозначність, у свою чергу, породжує проблему, пов’язану із визначенням функцій, встановленням повноважень митних органів,

функціонуванням механізму їх взаємодії між собою та з іншими суб'єктами митно-правового регулювання суспільних відносин" [1, 94].

Тому визначення компетенції як митного органу, так і його підрозділів має концептуальне значення для забезпечення реалізації митної політики держави, виконання завдань, що стоять перед Державною митною службою України, та забезпечення інтересів суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності, митних посередників, громадян під час переміщення товарів, предметів, транспортних засобів через митний кордон України.

Суб'єктами, які наділені повноваженнями організації та контролю за діяльністю митних посередників, є Департамент організації та контролю за діяльністю підприємств, що надають митні послуги, центрального апарату Державної митної служби України, а також сектори з контролю за діяльністю підприємств, що надають митні послуги, які входять до складу регіональної митниці та митниці.

Здійснення контролю за митними посередниками, а також організація їх діяльності безпосередньо пов'язана з виконанням завдань, що покладені на митні органи й передбачені ст. 11 Митного кодексу України, наприклад: 1) виконання та контроль за додержанням законодавства з питань митної справи; 2) захист економічних інтересів України; 6) здійснення митного контролю та митного оформлення товарів і транспортних засобів, що переміщуються через митний кордон України, вдосконалення форм і методів їх здійснення; 9) створення сприятливих умов для прискорення товарообігу та пасажиропотоку через митний кордон України [5]. Однак слід зауважити, що виконання інших завдань теж опосередковано пов'язано з регулюванням діяльності митних посередників.

Компетенцію Департаменту організації та контролю за діяльністю підприємств, що надають митні послуги, Державної митної служби України визначає Положення про Департамент, відповідно до якого департамент виконує регулятивну, нормотворчу, правозастосовну, контрольну, організаційну, координуючу, аналітичну функції з питань, що належать до його компетенції. Департамент здійснює методичне керівництво, координацію й організацію роботи секторів та уповноважених осіб, на які в митних органах покладено контроль за діяльністю підприємств, що надають митні послуги [6].

До складу Департаменту входять чотири відділи: 1) відділ організації та контролю діяльності складів тимчасового зберігання та митних складів; 2) відділ організації та контролю діяльності митних брокерів; 3) відділ організації та контролю діяльності вантажних митних комплексів; 4) відділ організації та контролю діяльності митних перевізників.

Положенням про Департамент організації та контролю за діяльністю підприємств, що надають митні послуги, Державної митної служби України визначено численні завдання та функції департаменту (аналіз яких потребує окремого дослідження). У зв'язку з тим, що метою статті є саме визначення компетенції сектора з контролю за діяльністю підприємств, проаналізуємо Примірне положення про сектор з контролю за діяльністю підприємств, що надають митні послуги. Це положення мало відрізняється від інших типових положень про структурні підрозділи митного органу.

1. Положення поділяється на 5 частин: 1. Загальні положення. 2. Основні завдання сектора. 3. Функції сектора. 4. Права сектора. 5. Відповідальність. (Цікаво, що в Положенні про Департамент організації та контролю за діяльністю підприємств, що надають митні послуги, Державної митної служби України другим розділом ідуть функції, а вже потім завдання).

2. Перелік завдань, функцій та прав складено непослідовно, іноді нелогічно (наприклад, серед завдань на перше місце поставлено п. 2.1 "Підготовка для подання керівництвом регіональної митниці, митниці до Держмитслужби пропозицій щодо вдосконалення законодавства з питань здійснення контролю за діяльністю підприємств, що надають митні послуги", хоча це завдання, на нашу думку, є другорядним після організації та контролю за митними посередниками).

Перелічені у другому, третьому та четвертому підрозділах завдання, функції та права дублюються (наприклад, завдання: 2.9. Підготовка та направлення до Держмитслужби документів щодо видачі, переоформлення, анулювання, оформлення дублікатів дозвільних документів на право відкриття та експлуатації митних ліцензійних складів; 2.10. Підготовка документів щодо видачі, переоформлення, анулювання, оформлення дублікатів дозвільних документів на право відкриття та експлуатації складів тимчасового зберігання; 2.11. Підготовка та направлення до Держмитслужби документів щодо діяльності митного перевізника; 2.12. Підготовка та направлення до Держмитслужби документів щодо функціонування вантажного митного комплексу повторюються у п. 3.13. Розглядає та готує матеріали щодо отримання дозвільних документів на здійснення підприємницької діяльності митного брокера, відкриття та функціонування митних ліцензійних складів, вантажних митних комплексів з метою їх подальшого направлення до Держмитслужби. Іншими словами, це здійснення функції легалізації митних посередників) [7].

Відсутність логіки у визначенні завдань, функцій та прав підрозділу не сприяє виконанню мети, що покладена на митний орган та митну систему в цілому. Нечітко визначена компетенція підрозділу може викликати багато проблем правового, організаційного та контрольного характеру.

Вважаємо, що виходячи із завдань, покладених на сектор, можна визначити основні напрями роботи (функцій підрозділу): організаційний, координаційний, інформаційно-статистичний та контрольний. Відповідно до цих напрямів діяльності повинні бути окреслені завдання підрозділу.

1. Організаційний напрям роботи. У теорії управління є три ключові категорії: організація, організаційний процес (діяльність), організаційна структура. Вони тісно пов'язані між собою, але не є синонімами. Організація – це функція управління, в межах якої здійснюється розподіл робіт поміж окремими працівниками та їх групами, а також узгодження їх діяльності. Функція організації реалізується у процесі організаційної діяльності. Організація – це процес створення структури підприємства, яка дає можливість людям ефективно працювати разом для досягнення цілей. Організаційна діяльність – це процес, за допомогою якого керівник усуває невизначеність, безладдя, плутанину та конфлікти між людьми щодо роботи або повноважень і створює середовище, сприятливе для їх спільної діяльності. Це процес розміщення й використання організаційних ресурсів для досягнення стратегічних цілей підприємства, що виражені у поділі праці ... та видів діяльності, формуванні структури влади та механізмів координації виконання різних робочих завдань. Організаційний процес – це достатньо складний вид діяльності. Його складність полягає в необхідності вибору рішення з багатьох можливих альтернатив, кожна з яких не поступається решті з погляду раціональності прийняття організаційного рішення [8].

До організаційних питань, котрі входять до компетенції сектора з контролю за діяльністю підприємств, що надають митні послуги, слід також зарахувати питання легалізації суб'єктів митного посередництва. Це розгляд та підготовка матеріалів для отримання дозвільних документів для підприємств, що надають митні послуги, а також здійснення організаційних заходів щодо підготовки, навчання, підвищення кваліфікації, перевірки рівня знань з питань митної справи співробітників підприємств, що надають митні послуги; взаємодія з навчальними закладами Державної митної служби України; проведення семінарів, круглих столів з проблемних питань з митними посередниками. Також це робота над удосконаленням законодавчого та нормативного забезпечення, тобто підготовка пропозицій до правових актів, що регламентують діяльність митних посередників і підрозділів, які здійснюють контроль за підприємствами, що надають митні послуги.

2. Координаційний напрям роботи. Координація (лат. со(n) с, разом + ordinatio розташування в порядку) – 1) співвідношення, узгодженість, приведення у відповідність (понять, дій тощо) [4, 336].

Напрямок координації дуже тісно пов'язаний із напрямом організації. Так, з метою досягнення завдань, поставлених перед сектором, виникає необхідність уточнення дій посадових осіб сектора, а також дій підконтрольних осіб для досягнення узгодженості та ефективності діяльності. Для цього виникає необхідність установлення зв'язків як всередині сектора, так і з підрозділами митного органу, органами влади, підприємствами, установами, організаціями з питань, що належать до компетенції підрозділу, це сприяє взаємодії, оперативності та надійності.

Координація забезпечує узгодженість дій посадових осіб сектора контролю за діяльністю підприємств, що надають послуги, а також координацію між митним органом (його підрозділом) та зовнішнім середовищем, тобто підприємствами, що надають митні послуги, це дуже важливо для виконання завдань, які стоять перед митними органами. Координація означає синхронізацію зусиль усього колективу, інтеграцію їх у єдине ціле, тобто це процес розподілу діяльності в часі, приведення окремих елементів у таке поєднання, яке дало б змогу найбільш ефективно та оперативно досягати поставленої мети. Координація – це головна функція процесу управління, яка забезпечує, по-перше, його єдність та безперервність і, по-друге, взаємозв'язок усіх функцій [9].

Таким чином, координація включає також аспект взаємодії та об'єднання деяких завдань митних органів та митних посередників, наприклад пришвидшення товарообігу, введення нових форм митного контролю і митного оформлення, інформаційних технологій та ін. Координація передбачає створення умов для розміщення об'єктів митних посередників поблизу митних органів та пунктів пропуску.

Координація – це також взаємодія підрозділу, який здійснює контроль за підприємствами, що надають митні послуги, з іншими підрозділами митного органу, митними органами, органами державної влади, підприємствами, установами, організаціями з питань, котрі належать до компетенції підрозділу.

3. Інформаційно-статистичний напрям роботи. Цей напрям роботи сектора передбачає збирання, аналіз інформації, її фіксацію, а також обмін інформацією з питань роботи сектора з іншими підрозділами митного органу, Департаментом організації та контролю за діяльністю

підприємств, що надають митні послуги, Державної митної служби України, органами влади, митними посередниками, підприємствами, установами, організаціями.

Інформаційно-статистичний напрям діяльності передбачає створення умов для інформаційного обміну між митними посередниками та митним органом. З боку митного органу це інформація про законодавчі, нормативні та локальні правові акти з питань митної справи й діяльності митних посередників. Від підприємства, що надає митні послуги, сектор, у межах своєї компетенції, має отримувати всю необхідну інформацію про суб'єкта господарювання, який надає митні послуги, та його господарську діяльність. До цього напряму слід зарахувати і ведення програмно-інформаційного комплексу Держмитслужби України з контролю за діяльністю підприємств, що надають митні послуги. Це статистична інформація про кількість таких підприємств, а також зафіксовані порушення законодавства з боку митних посередників, кількість виданих, та анульованих дозвільних документів.

4. Контрольний напрям діяльності. Контрольна діяльність митних органів полягає у спостереженні та перевірці відповідності виконання, використання і дотримання громадянами та суб'єктами господарювання нормативних приписів митного законодавства, які вказують на такі правові можливості цих об'єктів [10, 48].

Контрольний напрям діяльності сектора з контролю за діяльністю підприємств, що надають митні послуги, передбачає проведення системи заходів, спрямованих на дотримання цими підприємствами законодавства з питань митної справи, встановлених у законодавчих та нормативних актах вимог. Ця діяльність включає спостереження за митними посередниками, проведення перевірок та інших контрольних заходів, відвернення, припинення правопорушень шляхом контролю за дотриманням умов діяльності, вжиття заходів з виявлення та фіксації правопорушень, підготовку матеріалів до позбавлення суб'єкта митної посередницької діяльності дозвільного документа, тобто застосування заходів примусу.

Відповідно до цих основних напрямів діяльності повинен бути сформований перелік завдань, прав та обов'язків сектора. Важливим моментом є визначення прав сектора, які б відповідали переліку завдань підрозділу. На жаль, існуючий перелік прав підрозділу потребує суттєвого коригування. Пропонуємо такий перелік прав. Сектор має право:

1. Приймати, аналізувати, перевіряти, готувати матеріали і документи, необхідні для легалізації підприємств, що надають митні послуги (митних брокерів, митних перевізників, складів тимчасового зберігання, митних ліцензійних складів, вантажних митних комплексів, автопортів, автотерміналів).

2. Проводити заходи з підготовки, навчання, підвищення кваліфікації, перевірки рівня знань з питань митної справи співробітників підприємств, що надають митні послуги. Проведення семінарів, круглих столів з питань діяльності таких підприємств. Взаємодія з цих питань з навчальними закладами Державної митної служби України.

3. Проводити нормотворчу роботу з питань регламентації діяльності сектора з контролю за діяльністю підприємств, що надають митні послуги, митного органу, а також діяльності цих підприємств.

4. Координувати роботу підприємств, що надають митні послуги, з питань розміщення їх поблизу пунктів пропуску, запровадження інформаційних технологій, нових форм митного контролю та оформлення тощо.

5. Збирати, аналізувати, фіксувати інформацію про підприємства, що надають митні послуги. Запитувати й одержувати в установленому порядку від підрозділів регіональної митниці, митниці, суб'єктів підприємницької діяльності, які надають митні послуги, інформацію й матеріали, потрібні для виконання завдань, покладених на сектор. У межах своєї компетенції користуватися Єдиною автоматизованою інформаційною системою Держмитслужби.

6. Контролювати діяльність підприємств, що надають митні послуги (власників вантажних митних комплексів, митних ліцензійних складів, складів тимчасового зберігання, митних брокерів і митних перевізників), шляхом застосування таких методів: спостереження, перевірки, облік предметів, товарів, транспортних засобів з питань, що належать до компетенції сектора. Здійснювати огляд територій та об'єктів, що використовуються або які передбачається використовувати як митні ліцензійні склади і склади тимчасового зберігання, вантажні митні комплекси, а також зон митного контролю, що визначені на митних ліцензійних складах, складах тимчасового зберігання, вантажних митних комплексах.

7. Проводити роботу щодо відвернення та профілактики порушень законодавства серед підприємств, що надають митні послуги.

8. Готувати матеріали до позбавлення підприємства, що надає митні послуги, дозвільних документів на право зайняття митною посередницькою діяльністю.

9. У визначених законодавством випадках застосовувати заходи примусу до підприємств, що надають митні послуги.

10. Брати участь у службових перевірках і службових розслідуваннях стосовно посадових осіб регіональної митниці, митниці з питань, що належать до компетенції сектора. Подавати керівництву регіональної митниці, митниці на розгляд пропозиції щодо призначення, переміщення, підвищення кваліфікації особового складу сектора, заохочення працівників або накладання на них стягнень.

Крім того (що є типовим і для інших примірних положень), у примірному положенні про сектор визначено лише права сектора, хоча повноваження – це не тільки права, але й обов'язок перед людиною, спільнотою, державою. Тому, на нашу думку, в контексті адміністративної реформи важливо вирішити питання про обов'язкове зазначення обов'язків сектора або іншого структурного підрозділу митного органу. Доцільно також зазначити в примірному положенні норму про те, що діяльність особи, яка працює в підрозділі, регулюється посадовою інструкцією, затвердженою начальником регіональної митниці, митниці.

Висновки. Компетенцію слід розуміти як закріплення у правовому акті завдань і функцій органу або підрозділу, а також повноважень, необхідних для їх виконання. Відповідно до поставлених завдань підрозділу за напрямками діяльності повинні бути чітко сформульовані права підрозділу та його обов'язки, бо повноваження – це не тільки право, але й обов'язок перед людиною. На нашу думку, в контексті адміністративної реформи необхідно визначити обов'язок державного органу і його структурного підрозділу як гарантію забезпечення прав, свобод та інтересів людини, громадянина, суб'єкта господарювання. Правильне юридичне закріплення компетенції сектора з контролю за діяльністю підприємств, що надають митні послуги, митного органу сприятиме виконанню завдань, що поставлені перед митними органами. Перелік прав сектора повинен відповідати напрямкам діяльності сектора, його функціям, основними з яких є організаційна, координаційна, інформаційно-статистична, контрольна.

Література

1. Приймаченко Д. В. Митна політика держави та її реалізація митними органами [Текст] : монографія / Д. В. Приймаченко. – Дніпропетровськ : Академія митної служби України, 2006. – 332 с.
2. Про затвердження Положення про Державну митну службу України [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України № 940 від 18.07.2007 р. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
3. Алексеев С. С. Общая теория права [Текст] : учеб. / С. С. Алексеев. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Проспект, 2009. – 576 с.
4. Словарь иностранных слов [Текст]. – М. : Государственное издательство иностранных и национальных словарей, 1957. – 830 с.
5. Митний кодекс України від 11.07.2002 р. № 92-VI [Текст] // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 38–39. – Ст. 288.
6. Про затвердження Положення про Департамент організації та контролю за діяльністю підприємств, що надають митні послуги, Державної митної служби України [Електронний ресурс] : Наказ Державної митної служби України від 29.10.2008 р. – Режим доступу : <http://www.customs.gov.ua>.
7. Про затвердження Примірного положення про сектор з контролю за діяльністю підприємств, що надають митні послуги, митного органу [Електронний ресурс] : Наказ Державної митної служби України від 01.12.2008 р. № 1350. – Режим доступу : <http://www.customs.gov.ua>.
8. Лекція. Організація як функція управління [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.refine.org.ua/pageid-3084-1.html - 24к.
9. Менеджмент. Функції координації та регулювання [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://library.if.ua/book/32/2085.html>
10. Митне право України [Текст] : навч. посібник / за заг. ред. В. В. Ченцова. – К. : Істина, 2007. – 328 с.