

ВДОСКОНАЛЕННЯ УПРАВЛІННЯ МИТНИМИ ОРГАНАМИ В УМОВАХ ЛІБЕРАЛІЗАЦІЇ МІЖНАРОДНОЇ ТОРГІВЛІ

У статті розглянуто напрями вдосконалення управління митними органами з урахуванням сучасних процесів лібералізації міжнародної торгівлі, членства України у СОТ та європейського інтеграційного вектору зовнішньоекономічної політики держави.

КЛЮЧОВІ СЛОВА: митна політика, митний тариф, реформування митних органів, ефективність митної системи

Оптимізація діяльності органів державного управління, а відповідно і раціоналізація структурної побудови органів виконавчої влади становлять основний зміст адміністративної реформи, завершення якої є одним із визначальних чинників забезпечення інституційної спроможності інтегрування України в ЄС. Таким чином, за допомогою перетворень в існуючій митній системі має бути досягнута відповідність змісту національної митної політики (завдань, що стоять у цій сфері перед державою) конкретним формам та засобам її реалізації.

Дослідження основних напрямків функціонування митної служби свідчить, що сьогодні не можна стверджувати про неефективність діючої системи управління в митних органах. Основні показники митної діяльності свідчать про зворотне, тим самим доводячи ефективність організаційної структури управління в митних органах. Разом з тим, у роботі митних служб не використано всі резерви для забезпечення якісного виконання ними поставлених завдань. За таких умов вдосконалення системи управління митною службою має відбуватися на основі всебічного аналізу функціонування системи митних органів і пошуку додаткових можливостей та резервів щодо підвищення функціональної результативності її діяльності.

На думку автора, завдання підвищення функціональної результативності роботи митної служби треба вирішувати комплексно, а саме — шляхом організаційного вдосконалення всієї системи державного управління митною сферою діяльності та одночасною оптимізацією управлінських відносин у межах системи митних органів. Це обумовлено тим, що на ефективність роботи митної служби впливає як забезпечення ефективного управління безпосередньо в митних підрозділах, так і узгодженість дій між іншими суб'єктами державного механізму в сфері митних відносин.

У результаті ґрунтовних досліджень українських науковців щодо гальмування процесу адаптації митної служби України до нових економічних та соціально-політичних умов, що виникли в ході лібералізації міжнародної торгівлі, вдалось виокремити низку стримувальних факторів.

Зокрема, В. Б. Авер'янов, спираючись на аналіз державно-правового механізму митної політики зарубіжних країн, зазначає, що лише для рішень із кардинальних, найважливіших питань митної політики потрібна згода парламенту. У всіх інших випадках повноваження щодо зміни митного режиму передаються уряду [1]. Таким чином, делеговане законодавство забезпечує еластичність правової бази митної політики. Проте, в Україні такий підхід не було реалізовано у податковому законодавстві та Митному кодексі. На сьогоднішній день до компетенції Верховної Ради України законодавством віднесено переважну більшість питань щодо правового регулювання митної діяльності, а до відання уряду віднесено фактично тільки координуючі та технологічні функції.

Проте, на думку автора, в сучасних умовах доцільно було закріпити за парламентом функцію встановлення граничної ставки мита, а Кабінет Міністрів України здійснював би оперативне регулювання рівня митного обкладання. Саме такий підхід відповідає міжнародній практиці — у багатьох країнах світу спостерігається тенденція передачі великої кількості функцій щодо застосування митного тарифу до компетенції виконавчої влади. Це пов'язано насамперед з прагненням уряду зробити тариф більш гнучким та ефективним засобом торговельної політики. І хоча в умовах лібералізації торгівлі вплив тарифного регулювання в реалізації митної політики не є визначальним, але значно посилюється мистецтво вжиття оперативних заходів щодо певного коригування митного тарифу відповідно до національних інтересів у межах встановлених міжнародних норм. Отже, надання Кабінету Міністрів України права змінювати митні ставки дозво-

лить Уряду оперативно реагувати на зміни, що відбуваються на світовому ринку та в разі необхідності впроваджувати заходи щодо захисту національних інтересів.

Виходячи з того, що першочерговим і найважливішим завданням митної служби на сучасному етапі є фінскальна функція, ще в лютому 2005 р. прийнято концептуальне рішення про підпорядкування Державної митної служби України Міністерству фінансів. Слід зазначити, що така практика існує в багатьох країнах світу. Також є країни, де митні органи підпорядковані безпосередньо міністерствам зовнішньої торгівлі, зовнішньоекономічних зв'язків, економіки. З цього приводу український науковець О.П. Гребельник наголошує, що підпорядкування митних органів певному державному органу залежить від домінування тих чи тих функціональних завдань, які вирішує даний орган у системі зовнішньоекономічної політики [2]. Відповідно і основним аргументом підпорядкування Держмитслужби Міністерству фінансів стало забезпечення контролю за фінансовими потоками однією державною структурою. Тобто фінскальні органи підпорядковуються органам фінансового контролю.

На думку українських аналітиків, чим більш розвинена країна, тим менше митниця займається збором платежів, а більше — регулюючою функцією [3]. І саме за допомогою регулюючих заходів митна служба знаходить додаткові резерви щодо максимального виконання і навіть перевиконання державних завдань при забезпеченні митних надходжень. Тому автор відстоює позицію, що вдосконалення організації управління має проводитись з обов'язковим усебічним врахуванням усіх аспектів діяльності митних органів та перспектив подальшого розвитку митної служби в цілому. Така позиція обумовлена тим, що митна система має бути гнучкою і оперативно реагувати на зміни в політичному та соціально-економічному житті країни та світу. Тобто необхідно максимально ефективно залучити позитивний досвід інших зацікавлених суб'єктів системи державного управління щодо спільних з митною службою напрямів діяльності та забезпечити їх підтримку в реалізації стратегії реформування митних органів. На наш погляд, головною вимогою щодо запровадження нового інституціонального механізму управління в сфері митних відносин має бути насамперед підвищення соціально-економічної ефективності митної діяльності.

Провідний російський фахівець у галузі митної справи В. Б. Кухаренко вважає, що «політика та діяльність вищого керівництва повинна бути спрямована на те, щоб реформована митна

служба, поруч з підвищенням відповідальності за досягнення кінцевих результатів, мала необхідну автономію щодо проведення адміністративної політики, управлінні власними матеріальними та фінансовими ресурсами» [4]. Саме така схема управління запроваджена в Росії, де куратором митної служби є Міністерство економічного розвитку та торгівлі. Таким чином, враховуючи досвід управління митною діяльністю російської сторони, можна запропонувати такий підхід і в Україні, а саме — за Міністерством фінансів мають бути нормативно закріплені координуючі та інтегруючі функції щодо реалізації стратегічних напрямів митної політики, а Держмитслужба повинна мати автономію щодо вирішення всіх оперативних питань службової діяльності.

Досліджуючи проблему системності державного управління в цілому та у митній справі зокрема, український учений Г. Атаманчук наголошує, що «могутній апарат «нагорі» здатний продукувати безліч управлінських рішень, але їх виконання йде «знизу», при зіткненні державних органів із громадськими, підприємницькими, науковими й іншими структурами, а також із громадянами, і нестача тут управлінських «потужностей» веде до «провисання» управління, невиконання чи поганого виконання навіть найперспективніших управлінських рішень» [5]. Інші українські фахівці Н. Р. Нижник та О. А. Машков зазначають, що «управлінець нижньої ланки, як правило, краще, точніше й повніше знає ситуацію на своїй ділянці і приймає рішення за значно меншого рівня невизначеності» [6].

Одним зі складників успішної системи управління в державних органах є кількість персоналу. Визначення оптимальної штатної чисельності митників є одним із ключових показників для підвищення ефективності роботи митної системи в цілому. М. М. Каленський справедливо зазначає, що «з року в рік в Україні збільшуються обсяги зовнішньої торгівлі, зростає експорт, імпорт, транзитні перевезення. Відповідно, збільшуються обсяги роботи митників, а штатна чисельність при цьому вже багато років практично не змінюється. Але зростанню обсягів митних оформлень, експорту, імпорту, транзиту — повинно відповідати адекватне зростання потужностей Держмитслужби» [7].

Методика визначення загальної оптимальної чисельності працівників митної служби України є темою окремого дослідження, але на думку автора, її системні характеристики переважно залежать від: зовнішньоекономічної політики держави; протяжності державного кордону, темпів його перетинання та ступені застосування передових технологій у пунктах пропуску; кількості суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності в країні тощо.

Таким чином, визначальним чинником щодо реалізації принципу системності управління в митній службі є удосконалення прогнозно-аналітичної роботи на всіх ієрархічних рівнях та пошук на її основі резервів у роботі митних органів з метою послідовного впровадження відповідних заходів, спрямованих на підвищення ефективності діяльності.

Для забезпечення належного рівня здійснення митної справи при виконанні основних програмних завдань, що ставляться перед Державною митною службою України на період до 2011 р., зокрема, у зв'язку зі вступом до СОТ та для створення належної нормативної бази для здобуття Україною повноправного членства в Європейському Союзі, підготовлено Концепцію модернізації та розвитку митної служби України до 2011 р.

Концепція визначає принципи функціонування й напрями розвитку митної служби України до 2011 р. й спрямована на реалізацію експортного потенціалу України, розширення доступу українських товарів на зовнішні ринки, підвищення можливостей захисту вітчизняного товаровиробника шляхом здійснення поступових кроків у напрямку європейської інтеграції [8].

Досить велике значення в Концепції приділяється вдосконаленню кадрової роботи, вихованню сучасного персоналу митної служби й забезпеченню його соціального захисту.

Аналізуючи досвід проведення адміністративної реформи у сфері митної справи в країнах Центральної Європи, українські фахівці Н. Нижник та В. Лемак зазначають, що раціоналізація адміністративно-територіального устрою на рівні регіонів вищого рівня (країв, областей) стала одним із основних напрямів адміністративної реформи в усіх центральноєвропейських країнах [9]. Саме регіони з рівним статусом мають стати фундаментом вертикалі сильної державної виконавчої влади.

За таких умов суттєвим фактором у формуванні ефективної системи митних органів, на наш погляд, має бути її співпадання з адміністративно-територіальним устроєм держави, принаймні на рівні великих регіонів. Адже збіг кордонів діяльності митниць з кордонами адміністративного поділу забезпечує постійну координацію та більш плідну взаємодію митних органів з органами СБУ, МВС, ДПА, Державної прикордонної служби та місцевої влади взагалі. Спільно з цими органами Держмитслужба бере участь в операціях з перекриття каналів надходження в Україну контрабанди, припинення порушень чинного законодавства суб'єктами ЗЕД при здійсненні експортно-імпортних операцій тощо.

Проте, не дивлячись на бажане розширення повноважень Державної митної служби України, відзначимо, що жодна з демократичних країн не надає всіх владних прерогатив будь-якому одному органу. Натомість практикується опосередковане керівництво країною за допомогою різноманітних управлінських структур. У межах виконання певних програм встановлюються і стають регулярними контакти між різними організаціями та установами, серед яких важливу роль відіграють територіальні (у межах одного регіону) державно-управлінські відносини. На сучасному етапі законодавче забезпечення щодо регіонального самоврядування не є досконалим, що не сприяє ефективній організації взаємодії органів влади на місцях і, у свою чергу, певною мірою гальмує процеси соціально-економічного розвитку України.

Очевидно, що шлях реформування державного управління через регіоналізацію передбачає, насамперед, підвищення відповідальності місцевих органів влади за дієвість управління та реалізацію завдань щодо ефективного життєзабезпечення та розвитку територій з урахуванням їх соціально-економічних особливостей. Зважаючи на те, що певний комплекс питань, пов'язаних з проведенням митної політики вирішується також і на місцевому рівні, актуальними є характер взаємодії та організаційно-правові відносини між митними й місцевими органами влади.

Так, одним із основних завдань митних органів є створення в зоні своєї діяльності сприятливих умов для прискорення товарообігу та пасажиропотоку через митний кордон України. Вони також забезпечують виконання зобов'язань, передбачених міжнародними договорами України з питань митної справи, укладеними в установленому законом порядку. А зважаючи на те, що ефективність діяльності митниць безпосередньо залежить від зовнішньоекономічної активності підприємств, організацій та установ регіону, можна зробити висновок, що саме митні органи виступають найбільш зацікавленими суб'єктами в процесі зміцнення зовнішньоторговельних зв'язків та всілякими зусиллями спільно з органами влади на місцях мають сприяти цьому.

При цьому слід погодитися з думкою українського дослідника О. П. Гребельника, що «сьогодні актуальним є питання про доцільність і необхідність більш жорсткого спрямованого підходу до використання митних зборів для надання допомоги реальному сектору економіки в регіональному аспекті» [2].

Загальновідомо, що залучення в економіку держави приватного капіталу (у тому числі іноземного) на сьогодні є однією з найважливіших передумов її піднесення. Як наголошує директор

Євромитниці М. Браун, «Транснаціональні компанії не інвестуватимуть у країни, де є бюрократичні митні служби, не готові до співпраці. Такі компанії віддають перевагу інвестуванню в економіку держав, які дотримуються міжнародних правил торгівлі (сформульованих СОТ засад визначення митної вартості та країн походження товарів) та застосовують сучасні спрощені процедури. Їм подобаються митні служби, що налаштовані на діалог з бізнесом, урахування його потреб, а також відзначаються справедливістю рішень і некорумпованістю» [10].

Отже, Державна митна служба України виступає одним із органів міжгалузевої компетенції, який здійснює управління процесом залучення та використання інвестицій. Зокрема, до повноважень митних органів віднесено організацію роботи щодо залучення в установленому законодавством України коштів вітчизняних і зарубіжних інвесторів, а також субвенцій для будівництва та облаштування об'єктів митної інфраструктури в зонах своєї діяльності [11]. У свою чергу органи місцевої влади також мають вживати всіляких заходів щодо посилення зацікавленості інвесторів у забезпеченні відповідно до світових стандартів умов роботи митних органів, що позитивно відобразатиметься на економічному розвитку регіонів.

Відповідно до Закону України «Про інноваційну діяльність» державну підтримку одержують суб'єкти господарювання всіх форм власності, що реалізують в Україні інноваційні проекти, і підприємства всіх форм власності, які мають статус інноваційних [12]. Йдеться насамперед про особливості в оподаткуванні та митному регулюванні інноваційної діяльності. За таких умов саме від інформаційно-аналітичного опрацювання митними органами щоквартальних звітів суб'єктів господарювання про використання ввезених ними сировини, матеріалів, устаткування, обладнання, комплектуючих та інших товарів значною мірою залежить об'єктивність експертизи щодо діяльності таких підприємств. Отже, за допомогою інформації від митної служби, органи державної влади мають можливість визначатися щодо перспектив розвитку та подальшої доцільності існування таких підприємств.

Всебічний розвиток сфери послуг для учасників зовнішньоекономічних зв'язків має стати одним із важливих завдань митних органів усіх рівнів та відповідати встановленим у Європі та в цілому світі стандартам. Тільки цілеспрямована робота митних органів у контексті світових процесів лібералізації міжнародної торгівлі прискорить товарообіг, що у свою чергу сприятиме прискоренню соціально-економічного розвитку України.

Але обов'язковим у спільній практичній діяльності митних органів та місцевих органів влади має бути впровадження заходів, що передбачають активне залучення до співробітництва суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності, ділових кіл, громадських об'єднань, усіх зацікавлених осіб щодо реалізації перспективних регіональних програм. «Партнерські стосунки з представниками торгівлі, засновані на проведенні регулярних консультацій, є згідно з положеннями оновленої Кіотської конвенції ключовим принципом розроблення та застосування сучасних митних процедур, що забезпечує підтримку роботи митних адміністрацій з боку приватного сектору та дотримання фізичними особами встановлених митними службами вимог» [10], — підкреслює заступник Генерального секретаря Всесвітньої митної організації К. Мікурія.

Оскільки сприяння зовнішній торгівлі стає основним змістом діяльності митних служб світу, доцільним є врахування позитивного досвіду щодо плідної взаємодії та узгодження принципів роботи митних органів із суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності. Заходи такого плану знайшли відображення у Федеральній цільовій програмі розвитку російської митної служби, а саме:

- розвиток об'єктів митної інфраструктури на комерційній основі (складів для митних вантажів, крамниць безмитної торгівлі, стоянок для автотранспорту тощо);
- створення системи інформаційно-консультативного обслуговування;
- забезпечення максимального доступу до інформації щодо митних правил;
- захист прав експортерів та імпортерів;
- спрощення процедури оскарження дій митних органів [13].

Зазначене пересікається, зокрема, з основними пріоритетними напрямками діяльності Держмитслужби України на 2009 р., як:

- вдосконалення механізму реалізації фіскальної складової діяльності митних органів з метою безумовного виконання показників надходжень до держбюджету;
- запровадження дієвих заходів щодо сприяння зовнішньоекономічній діяльності, забезпечуючи спрощення митних процедур, підвищення ефективності технологій митного контролю, використання інформаційних технологій та вдосконалення обміну інформацією;
- забезпечення системного підходу до вирішення проблем у сфері боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил;

— продовження побудови ефективного механізму управління діяльністю Держмитслужби та підвищення якості управлінських рішень;

— подальший розвиток взаємодії митної служби з правоохоронними та контролюючими органами України, з митними органами інших держав;

— облаштування митного кордону та його технічне оснащення відповідно до міжнародних стандартів, приведення інфраструктури пунктів пропуску у відповідність до європейських норм [14].

Сьогодні для всіх є очевидним, що суттєвим моментом для досягнення успіху митної справи є прозорість діяльності митної служби, наближення її до громадян та не байдуже ставлення посадових осіб до інтересів клієнтів. На нашу думку, прозорість та доступність системи митних органів для громадськості сприятиме підвищенню відповідальності та особистої дисциплінованості митників, а також значно посилює авторитет Державної митної служби України на міжнародній арені.

На сьогоднішній день можна вважати, що зі своєю роллю на рівні держави митна служба в цілому справляється, то до нової ролі — на рівні міжнародної торгівлі — митна служба тільки пристосовується.

Складність ситуації полягає в тому, що в найкоротший час митній службі, без втрати досягнутого рівня ефективності діяльності, потрібно набути нової властивості — швидкості в обслуговуванні товаропотоків як на митному кордоні, так і всередині держави. А для того, щоб на рівні глобального товаропотоку (де час доставки може розраховуватися до годин) подолання бар'єру у вигляді митних формальностей було передбачуваним, така швидкість обслуговування має бути гарантованою, тобто відомою наперед.

Саме на досягнення такого розумного балансу — між ефективністю контролю та швидкістю процедур переміщення товарів через митний кордон — і має бути спрямована вже сьогодні відповідно до міжнародних стандартів діяльність митної служби України.

Підвищення функціональної результативності діяльності митної служби передбачає удосконалення системи управління як у системі державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності, так і в межах системи митних органів.

Таким чином, комплекс запропонованих у статті заходів спрямовано на сприяння послідовній розбудові митної служби європейського рівня, що є однією з гарантій втілення в життя всіх інших соціально-економічних реформ в Україні.

Література

1. Державне управління: теорія і практика / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. — К.: Юрінком Інтер, 1998. — 357 с.
2. Гребельник О. П. Основи митної справи: Навч. посіб. — К.: Центр навч. л-ри, 2003. — С. 39, 56.
3. Міловський О. Підведено підсумки Днів відкритих дверей ВМО в Україні // Митний брокер. — 2000. — № 6. — С. 44.
4. Кухаренко В. Б. Основные мировые тенденции развития таможенной политики и таможенных служб в мире // Безопасность Евразии. — 2001. — № 3. — 514 с.
5. Атаманчук Г. Методологічні проблеми сучасного державного управління // Вісник УАДУ. — 2001. — № 3. — С. 11.
6. Нижник Н. Р., Машиков О.А. Системний підхід в організації державного управління: Навч. посіб. — К.: УАДУ, 1998. — С. 42.
7. Каленський М. М. Оновлена митна служба України: Крок за кроком до Європейських стандартів у роботі // Митниця. — 2004. — № 2. — С. 48.
8. Концепції модернізації та розвитку митної служби України до 2011 року // www.customs.gov.ua
9. Нижник Н., Лемак В. Адміністративна реформа в країнах Центральної Європи: досвід для України // Вісник державної служби України. — 2003. — № 2. — С. 34.
10. Презентація Державної митної служби України в Європейській комісії / Інформ.-аналіт. упр. Держмитслужби. — К., 2002. — С. 61—62, 64.
11. Про затвердження примірних положень: Наказ ДМСУ від 25 лип. 2003 р. № 500 // www.customs.gov.ua.
12. Про інноваційну діяльність: Закон України від 04 лип. 2002 р. № 40 // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 36. — Ст. 266.
13. Основы таможенного дела: Учебник / Под общ. ред. В. Г. Драгонова; Рос. тамож. акад. ГТК РФ. — М.: ОАО «Экономика», 1998. — С. 41.
14. Про затвердження Основних пріоритетних напрямів діяльності та завдань Державної митної служби України на 2009 рік: Наказ ДМСУ від 28.10.08 № 1205 // www.customs.gov.ua.

Статтю подано в редакцію 28.02.09 р.