

ББК 67. 401. 21. (7 Сое) (4 Укр)

ЧЕНЦОВ Віктор Васильович,
д-р іст. наук, проф., ректор Академії
митної служби України,

ДОСВІД МОДЕРНІЗАЦІЇ МИТНОЇ СЛУЖБИ США ТА МОЖЛИВОСТІ ЙОГО ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ В УКРАЇНІ

У статті з позицій структурно-функціонального аналізу розглядаються особливості організаційної структури та функцій митної служби США, розкриваються механізми її модернізації з урахуванням її статусу як однієї з найрозвинутіших митних служб згідно з класифікацією Всесвітньої митної організації, аналізуються можливості імплементації досвіду модернізації митної служби США в процес модернізації митної служби України.

Ключові слова: митна служба, функція, організаційна структура, управління, модернізація.

Ченцов В.В. Опыт модернизации таможенной службы США и возможности его имплементации в Украине

В статье с позиций структурно-функционального анализа рассматриваются особенности организационной структуры и функций таможенной службы США, раскрываются механизмы ее модернизации с учетом ее статуса как одной из наиболее развитых таможенных служб в соответствии с классификацией Всемирной таможенной организации, анализируются возможности имплементации опыта модернизации таможенной службы США в процесс модернизации таможенной службы Украины.

Ключевые слова: таможенная служба, функция, организационная структура, управление, модернизация.

Chentsov V.V. The experience of the Customs service of the USA modernization and the possibilities of its implementation in Ukraine

In the article from the position of structural-functional analysis are under consideration the peculiarities of the organizational structure and functions of the Customs service of the USA; it discloses the mechanisms of its modernization; by taking into account of its status as one of the most developed Customs services according to the World Customs Organization classification it analyses the possibilities of the implementation of the experience of the Customs service of the USA modernization in the process of modernization of the Customs service of Ukraine.

Key words: Customs service, function, organizational structure, management, modernization.

Постановка проблеми. Специфіка функціонування органів державної влади, зокрема митної служби, в умовах економічної та політичної кризи в Україні зумовлює необхідність, актуальність і важливість аналізу стану й прогнозування перспектив розвитку, науково обґрунтований вибір пріоритетних напрямів модернізації, практичну розробку цільових комплексних програм і стратегій управління здійснюваними змінами із залученням передового зарубіжного досвіду функціонування та модернізації митної служби.

Аналіз останніх досліджень і публікацій з проблематики дослідження. Останнім часом митну систему досліджують такі вчені й практики, як І. Г. Бережнюк, Є. В. Додін, Н. А. Липовська, Н. Г. Панько, П. В. Пашко, Д. В. Приймаченко, О. Л. Соколенко та ін. Слід зазначити, що останнім часом збільшується увага вітчизняних дослідників до закордонного досвіду організації й реформування митної служби. Серед українських науковців, які у своїх працях приділяли увагу цим питанням, слід відзначити І. Бережнюка, Є. Додіна, Б. Корміча, Т. Мікаляка, П. Пашка, К. Сандровського та ін. [1, 2, 3, 4, 5, 7, 8, 9].

Не вирішені раніше частини загальної проблеми. При цьому системного порівняльного аналізу функціонування митної служби як органу державного управління в зарубіжних країнах не проводилось, що й зумовило необхідність нашого дослідження. У зв'язку з цим представляє дослідницький інтерес організація митної служби в США, аналіз можливостей імплементації досвіду країни в процес модернізації митної служби України.

Мета статті. Метою дослідження є аналіз особливості організаційної структури, функціонування та модернізації митної служби США як однієї з передових митних служб світу за оцінками ВМО.

Виклад основного матеріалу дослідження. 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 у 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.

Композиція митної служби США, як і України, відповідає загальносвітовій моделі. Митна служба США – це державний орган, що регулює процес імпорту й експорту товарів на території США, займається управлінням і спостереженням за прибуттям і відправленням людей і товарів з митної території США. Митна служба США є незалежним державним органом, що знаходиться під юрисдикцією Міністерства фінансів. До структури митної служби США входять центральні й регіональні ланки, центральна управлінська ланка – штаб-квартира – включає такі служби: міжнародних відносин; інспекції та контролю; комерційних операцій; розслідувань, служби генерального юрисконсульта та генерального контролера.

Центральне управління відповідає за розробку операційної реалізації митної політики, доведення цієї політики до підрозділів на місцях та роз'яснення її принципових положень учасникам ЗЕД, а також упровадження ефективних методів управління її реалізацією. В органах центрального управління митної служби концентруються планові та контрольні функції. Саме на цьому рівні створюються ефективні механізми для поточного контролю за реалізацією митної політики; стратегічні й оперативні плани, у яких чітко визначаються цілі організації загалом та за регіонами; розробляються критерії ефективності для визначення відповідних заходів щодо здійснення якісного митного контролю та оформлення, організаційні

заходи щодо створення ефективної служби внутрішнього аудиту, відповідальної за перевірку виконання інструкцій, правил та процедур, а також за розслідування випадків корупції; здійснюється розробка та управління реалізацією інформаційної та комунікативної політики як усередині митної служби, так і за її межами, контроль за скаргами, у тому числі й у межах спеціально створеного підрозділу, до якого надходять скарги відносно роботи працівників митних органів [4, с. 38].

Основними функціями митної служби США є: визначення величини митних платежів, обкладання митом, збір митних платежів, визначених законодавством; митний контроль за імпортом і експортом; нагляд за державними кордонами; контроль за транспортними засобами, контейнерами для перевезення товарів; пасажирський контроль: контроль багажу, профілактика правопорушень і розслідування, застосування законів і актів з митних послуг; адміністративне врегулювання порушень митних правил, апеляційних скарг; підготовка проектів митного законодавства; участь у діяльності міжнародних митних організацій.

Довідник «Митне регулювання в США», що видається щорічно митною службою США, так визначає призначення митних органів: «Головним завданням митних органів США є реалізація положень Закону про тарифи 1930 р. з унесеними до нього змінами і доповненнями. Основні функції митних органів включають стягнення мита, податків і зборів на товари, що ввозяться і вивозяться, контроль за дотриманням митних і пов'язаних з ними законів і правил, а також спостереження за реалізацією норм законів і угод, що стосуються судноплавства. Крім того, будучи крупною організацією і маючи значний штат співробітників, митна служба США відповідає за боротьбу з контрабандою товарів і приховуванням доходів. Також ця організація стежить за дотриманням митних правил та інструкцій федеральними агентствами по всіх сухопутних і морських межах країни» [10, р. 3].

Митна територія США поділена на сім митних зон з центрами в Бостоні, Нью-Йорку, Майамі, Нью-Орлеані, Чикаго, Х'юстоні, Лос-Анжелесі, тобто середній рівень митної служби США охоплює сім регіонів, 45 районів, де керівництво здійснюється окремими управліннями, і близько 300 портів уїзду.

Регіональні служби відповідають за перетворення в життя політики, програм і процедур, установлених штаб-квартирою, за реалізацію регіональних програм, за координацію і контроль усієї діяльності митної служби у своїх регіонах. Митна

служба США нараховує близько 17 тис. співробітників, у тому числі близько 3500 – у штатах центральної адміністрації, інші – у регіональних службах. Завдання митної служби вирішуються службовцями як митниці, так й інших державних органів. В існуючій організаційній структурі митної служби США, як і України, поєднуються ієрархічна структура, заснована на принципі єдиноначальності, директивного управління.

Сформована за останні тридцять років структура митної служби та її управління, кваліфікація митного персоналу всіх рівнів, система законів (близько 600), що визначають діяльність митниці, технології, процедури і рівень інформатизації митної діяльності до початку 90-х рр. у цілому забезпечували вирішення завдань, покладених на митну службу США. Однак проведений у першій половині 90-х рр. аналіз показав, що без серйозних реформ вона не буде якісно та ефективно виконувати свої основні завдання. До основних факторів, що зумовили такий висновок, можна віднести такі:

1. Загальносвітові тенденції у сфері міжнародного бізнесу все наполегливіше вимагають упровадження в діяльність митниці кращого світового досвіду. Митна служба США зіштовхується з постійним зростанням розмірів торгівлі й туризму.

2. Крім того, митна служба США виконує ряд важливих функцій прикордонної служби.

Наприкінці 90-х рр. ХХ ст. у митній службі США загострилася кадрова ситуація – близько 20 % митних чиновників вийшло на пенсію в 1998 р. Протягом наступних п'яти років вийшли на пенсію 40 % керівників у деяких відділах. У зв'язку з цим керівництво митної служби всіляко підтримує найсучасніші форми професійної підготовки з метою збільшення потенціалу кваліфікованих кадрів.

3. Як і в Україні, відбувається зниження темпів зростання асигнувань на розвиток митної служби, у той час як обсяг роботи щорічно збільшується на 5 – 10 %.

4. Ускладнюються проблеми регулювання торгових відносин у зв'язку з глобалізацією ринку. Зростаючі обсяги світової торгівлі, підвищення значущості політичних, суспільних проблем, таких як захист навколишнього середовища, прав людини – усе це ускладнює і робить більш значущою діяльність митних служб у всьому світі.

Постійно зростають масштаби загрози ввозу контрабандних наркотиків і міжнародної злочинності, пов'язаної з відмиванням «брудних» грошей, торговими махінаціями, порушенням прав інтелектуальної власності.

5. За оцінками служби з контролю за наркотичними речовинами, в економіці США щорічно «відмивається» близько 30 млрд наркодоларів (12 млрд – в усьому іншому світі). Кошти, зароблені на торгових махінаціях, порушеннях експортних норм, не піддаються обліку.

6. Ускладнюються проблеми профілактики, попередження і припинення торгових правопорушень. Потрібне впровадження нових підходів, критеріїв, налагодження співробітництва з державними органами, діловим співтовариством, громадськістю, міжнародними організаціями.

У 1993 р. був прийнятий Закон про модернізацію митної служби США і розроблена програма, розрахована на п'ятирічний термін реалізації. До розробки програми і планів було залучено багато керівників митної служби, митні чиновники різних рівнів – усі ті, хто буде запроваджувати в життя програму і плани. Завдання розробленої програми були прийняті всіма структурними підрозділами митної служби. Ідея модернізації знайшла підтримку з боку світового торгового співтовариства, інших федеральних агентств. Вони взяли активну участь в опрацюванні ряду напрямків, узгодженні стратегій плану.

Програма складається з постановки головних завдань для митної служби, визначених законодавством США, визначення системи цілей, на досягнення яких орієнтується митна служба протягом наступних п'яти років, методів досягнення митною службою сформульованих цілей, проектів і видів діяльності, що забезпечують практичну реалізацію модернізації митної служби.

Стратегії й зумовлені ними методи їх здійснення розроблялися колективами, що представляють широкий спектр підрозділів митної служби. Розроблені планові документи корегуються відповідно до того, як митні чиновники знаходять більш продуктивні способи досягнення цілей. Основними цінностями, що стали запорукою успіху в здійсненні програми модернізації митної служби, керівник митної служби США Д. Вайз проголосив колективну роботу, що розкриває ініціативу і талант усіх службовців митниці; професіоналізм митних чиновників; рівні можливості, що

відображають в управлінських кадрах різноманіття американської системи зайнятості; якість обслуговування [4].

Під час розробки програми митна служба виходила з головних завдань, на вирішення яких мають бути спрямовані основні зусилля митних органів і персоналу митниці. До них належать такі: сприяння торгівлі; боротьба з контрабандою наркотиків; боротьба з відмиванням грошей; удосконалення контролю за експортом; інформування клієнтів і впровадження митних технологій; оптимізація управління. Метою оптимізації управління митної служби США було створення такої її організаційної структури, яка дозволила б найбільш ефективно використовувати всі наявні ресурси, сучасні технології для підвищення якості обслуговування і продуктивності роботи, сконцентрувати зусилля і засоби для досягнення її головних цілей.

У ході реалізації поставленої мети були використані такі стратегії:

1. Упровадження в практику роботи адміністрацій сучасних методів управління процесами в основних сферах діяльності митної служби, забезпечивши гнучкість і відповідність управління нестаткам і цілям митної служби.

2. Зосередження зусиль адміністрації на операціях «передньої лінії»: управління персоналом, постачанням, грошове утримання, ведення бухгалтерії і звітності, поліпшення якості зовнішніх і внутрішніх адміністративних послуг, їх швидкість, чіткість.

3. Перегляд адміністративних процесів для того, щоб уникати затримок під час виконання завдань.

4. Упровадження законів і правил, що регулюють адміністративну діяльність, і методів, що забезпечують сувору фінансову підзвітність митної служби.

5. Упровадження контролю за виконанням положень про фінансову цілісність операцій, проведених керівним складом митної служби.

6. Розвиток комп'ютерних систем, що забезпечують контроль фінансів, митних зборів, ведення бухгалтерії, звітності й статистики, оцінки діяльності.

7. Удосконалення системи підготовки кадрів від керівників до митних службовців. Приведення її у відповідність до мінливих потреб митної служби. Навчання методам виявлення зловживань, порушень на основі кваліфікованого використання інформаційно-аналітичних систем, навичок обробки інформації.

8. Створення таких умов для митних чиновників, що дозволили б їм зробити найбільший внесок у вирішення основних завдань митної служби.

9. Активна участь у діяльності міжнародних організацій з усунення торгових бар'єрів, а також модернізації адміністративної роботи митних служб іноземних країн.

Як впливає зі змісту програми, вирішення кожного з головних завдань митної служби ґрунтувалося на стратегіях модернізації у сферах законодавства, управління, митних технологій і процедур, інформаційно-технічного забезпечення і кадрової політики. Головною ланкою в організаційно-технічному забезпеченні досягнення цілей модернізації вважався комплексний підхід до розвитку автоматизованих систем і технологій. У цьому відношенні митна служба США спирається на досить розвинуту інформаційну інфраструктуру. Більшість експлуатованих систем була модернізована: їх було переведено на досконалішу технічну базу, їх функції та можливості були розширені, було розроблено і впроваджено нові інформаційні системи.

Результати модернізації митної служби США вражають: зроблено перебудову структури митної служби, наслідком чого стало скорочення кількості керівних рівнів; унесено зміни в законодавство, що забезпечило велику гнучкість дій митної служби; здійснюється процес упровадження в митну службу засобів управління сучасним бізнесом, таких як менеджмент процесів в основних галузях бізнесу і критеріїв оцінки діяльності. Принципово переглянуті взаємини митниці з діловим співтовариством: від нав'язування своїх рішень і вимог співробітництва в їх реалізації митна служба перейшла до залучення ділових кіл у процес розробки цих рішень, продовження співробітництва під час їх упровадження, а потім у процес оцінювання змін. Створено групи консультантів із промислових кіл, що допомагають розробці законопроектів. Налагоджено співробітництво з авіакомпаніями, морськими перевізниками, імпортерами та експортерами в справі запобігання нелегального ввезення в США наркотиків. Переглянуто філософію, що визначає культуру митної служби; переглянуті критерії оцінки ефективності її діяльності.

На противагу концепції оцінювання діяльності за кількістю і серйозністю виявлених порушень і розмірів штрафів критерієм оцінки став ступінь дотримання законів. Основна мета митної служби – домогтися, щоб товари, ввезені в країну, і самі

імпортери на 100% відповідали торговому законодавству США. Для досягнення цього розроблена програма «Інформованість при дотриманні законодавства», створена статистично значуща система оцінок, що сприяє досягненню різних ступенів дотримання законодавства для різних галузей промисловості й товарів. Зроблені зусилля, щоб імпортери в себе в компаніях запровадили програми і системи з дотримання законодавства, щоб їх товари відповідали встановленим законами стандартам. Для великих імпортерів (на 1000 з них припадає 62 % усього імпорту) створений інститут менеджерів, які займаються питаннями дотримання законодавства «своїми» імпортерами. Є схожі програми і для дрібних імпортерів.

Бізнесмени і промислові компанії забезпечуються всією інформацією, необхідною для того, щоб вони могли домогтися чіткого дотримання законодавства. Для цього публікуються дані про те, на яких галузях промисловості та видах товарів митна служба США збирається зосередити свої зусилля з контролю; видаються статистичні дані щодо дотримання законодавства, доступні для імпортерів та їх агентів. Для дотримання торгового законодавства бізнесменам дається схема дій. Це дозволяє митній службі сконцентрувати свою увагу на тих компаніях, які не в змозі дотримуватися законів чи порушують їх навмисно, а також зосередити зусилля із забезпечення дотримання законодавства в потрібному напрямку.

Концепція модернізації, програма та її результати свідчать про те, що митна служба США на практиці реалізує принципи взаємної довіри і співробітництва митниці й торгового співтовариства, що забезпечує безперешкодне переміщення товарів і послуг, людей за ефективного контролю з боку митниці за дотриманням законів. Це, власне кажучи, і перетворює її на митницю для клієнта (учасника ЗЕД, за нашою термінологією), яка має вищий ступінь розвитку згідно з класифікацією ВМО.

Для програми модернізації митної служби США характерною рисою є досить повна і послідовна реалізація основних принципів, викладених у рекомендаціях і проекті модернізації митної служби, запропонованих Всесвітньою митною організацією. Це свідчить про успішне здійснення цілей модернізації митної служби США. Слід відзначити здоровий прагматизм у визначенні цілей модернізації, що були сформовані, виходячи з головних завдань митної служби у сферах торгівлі, боротьби з контрабандою наркотиків і відмиванням грошей, контролю за експортом. Комплекс організаційно-технічних програм виконував супровідну роль, забезпечивши

реалізацію стратегічних цілей і завдань. Водночас, як впливає зі змісту програми модернізації, він «пронизував» кожне із завдань, будучи інструментом і засобом їх реалізації та виконуючи для кожної з них специфічні функції, зумовлені особливостями самого завдання. Такий підхід, зокрема, забезпечив комплексування і вироблення погодженого підходу у сфері інформаційного і технічного забезпечення діяльності митної служби, що дозволило вирішити внутрішні, міжвідомчі завдання і завдання в галузі міжнародного співробітництва.

Висновки. Аналіз змісту і структури програми модернізації митної служби США, організації її розробки і реалізації дають підставу зробити такі основні **висновки** щодо можливості імплементації прогресивного досвіду за модернізації митної служби України, яка розпочалась минулого року:

1. Цільова спрямованість програми має яскраво виражений інституціональний характер за всіма основними напрямками модернізації.

2. Реалізація програми дозволяє митній службі вирішувати політичні, економічні, правоохоронні та інші завдання, що постали перед нею, на якісно більш високому рівні, забезпечити більш повне задоволення інтересів і потреб суспільства та держави.

3. Розвиток комунікаційних зв'язків і відносин з державними і громадськими організаціями, діловими колами всередині країни, а також на міжнародному рівні забезпечують зміцнення і розширення соціальної бази для її життєдіяльності та подальшого розвитку, роблять митну службу більш відкритою для співробітництва; підвищують статус, значення, роль і авторитет у країні й серед закордонних партнерів по ЗЕД.

Отже, в цілому надбання США в галузі модернізації митної служби можуть бути зразком для оптимізації діяльності митної служби України.

Список використаних джерел

1. **Бережнюк, І.Г.** Особливості управління митною службою Сполучених Штатів Америки / І. Г. Бережнюк // Економічна безпека держави в умовах інтеграції до світового співтовариства : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. – Д. : Акад. митної служби України, 2005. – С. 141 – 142.

2. **Додин, Е. В.** Основы таможенного права ЕС / Е. В. Додин // Митна справа. – 2002. – № 2. – С. 3 – 19.
3. **Ківалов, С. В.** Митна політика України : підручник / С. В. Ківалов, Б. А. Кормич. – О. : Юрид. л-ра, 2001. – 256 с.
4. **Кухаренко, В. Б.** Основные мировые тенденции развития таможенной политики и таможенных служб в мире / В. Б. Кухаренко // Безопасность Евразии. – 2001. – № 3. – С. 501 – 515.
5. **Липовська, Н. А.** Управління інституціалізацією Державної митної служби України : монографія / Н. А. Липовська. – Д. : Акад. митної служби України, 2006. – 232 с.
6. **Мальков, Э. Д.** Организация таможенной службы США и ее деятельность / Э. Д. Мальков // Внешнеэкономический бюллетень. – М., 1998. – № 4. – С. 36 – 43.
7. **Мікаляк, Т.** Митні служби деяких країн : завдання і організація / Т. Мікаляк // Митна газета. – 1997. – № 1. – С. 11.
8. **Пашко, П. В.** Інституційний механізм реалізації митної політики / П. В. Пашко // Фінанси України. – 2004. – № 11. – С. 153 – 155.
9. **Сандровский, К. К.** Международное таможенное право : учебник / К. К. Сандровский. – 2-е изд., испр. – К. : Знання, 2001. – 461 с.
10. **Customs regulation of the U.S.** – Dep. of Treasury. U.S. Customs servise. – Washington, 1986. – 386 p.