



УДК 342.9:336

ФУНКЦІЇ ТА ПРИНЦИПИ МЕНЕДЖМЕНТУ В МИТНИХ ОРГАНАХ

Терещук Ю.В., здобувач
Міжрегіональна Академія управління персоналом

У статті автор дослідив поняття та особливості функцій та принципів менеджменту в митних органах. Автор проаналізував чинне правове забезпечення функцій та принципів менеджменту в митних органах України та дійшов висновку про необхідність подальшої нормотворчої роботи в напрямку «комерціалізації» управління митними органами.

Ключові слова: функції менеджменту, принципи менеджменту, митні органи, управління митними органами, митний менеджмент.

В статье автор исследовал понятие и особенности функций и принципов менеджмента в таможенных органах. Автор проанализировал действующее правовое обеспечение функций и принципов менеджмента в таможенных органах Украины и сделал вывод о необходимости дальнейшей нормотворческой работы в направлении «коммерциализации» управления таможенными органами.

Ключевые слова: функции менеджмента, принципы менеджмента, таможенные органы, управление таможенными органами, таможенный менеджмент.

Tereshchuk Y.V. FUNCTIONS AND PRINCIPLES OF CUSTOMS BODIES MANAGEMENT

In the article the author explores the concept and features of the functions and principles of management in customs bodies. The author analyzes a current legal support of functions and principles of Ukraine customs management and concludes necessity of further legislative work towards «commercialization» guidance.

Key words: functions of management, principles of management, customs authorities, customs authorities management, customs management.

Постановка проблеми. Сьогодні між митними стандартами України та ЄС існують розбіжності, які повинні бути усунуті для прискорення наближення до європейських норм [8]. Одним із першочергових засобів досягнення цілей у реформуванні митної справи є удосконалення механізму управління митними органами. У разі надання прерогатив технологіям раціонального використання людино-ресурсів, а не методам адміністративного розпорядку констатуємо нову якість управління – менеджмент. Перевага ідеї менеджменту, на відміну від застарілого державного управління як типу організації керівництва, полягає у можливості використання форм та методів «менеджерського» впливу з більшою кількістю інструментів та засобів, заснованих на індивідуальній мотивації. У результаті спрацює і більший функціонал можливостей, помножений на кожного працівника.

Виклад основного матеріалу. У літературі стверджують, що організація менеджменту в митних органах – це складний механізм учень, ідей та правил, спрямованих на вироблення професійної діяльності митників у сфері державної митної справи. Якщо вважати, що предмет наукового менеджменту охоплює широке коло відносин суб'єктів на засадах паритетності, прозорості, конкурентності, то менеджмент у митних органах спрямований на результат діяльності з довгострокового управління державною митною справою. Це ті очікування, які стосуються не тільки митного адміністрування чи митних послуг, а й, з-поміж іншого, високопрогресивної адаптації вітчизняної моделі діяльності митників до відповідних міжнародних стандартів та стандартів тих організацій, до яких намагається увійти Україна.

З урахуванням теоретичних положень адміністративно-правової науки менеджмент

митних органів необхідно розглядати як системний та мультифункціональний процес. Іншими словами, функції та принципи менеджменту в митних органах становлять основу інституційної моделі їх легітимного існування, а їх правове забезпечення – основа митного законодавства загалом.

Неважко здогадатися, що категорія «функціонування» походить від категорії «функція». З діяльнісної позиції ефективно функціонування означає ефективно виконання функцій митним органом, які, зрозуміло, спрямовані на реалізацію державної митної справи.

Зумовленість та необхідність дослідження функцій та принципів менеджменту в митних органах у методологічному аспекті виражається тим, що, по-перше, виокремлення та подальший розвиток теоретичних напрямків функціонування митниці дає можливість ідеалізувати їх діяльність; по-друге, при різних моделях менеджменту та типах керівництва митними органами встановлення та формальне визначення принципів управління дає змогу зберегти класичну модель роботи органу публічної влади; по-третє, функції та принципи – це категорії правової реальності, основоположні правові ідеї, а тому їх вивчення та методологізація забезпечить необхідне юридичне підґрунтя для прийняття раціональних та, головне, законних управлінських рішень; по-четверте, з розвитком та удосконаленням суспільних відносин парадигма роботи митних органів змінюється, а векторами напрямку оціночних змін виступатимуть ті ж функції та принципи; по-п'яте, функції та принципи являються базовими засадами не тільки концепції управління, а й напрямків удосконалення такого управління.

Даючи визначення поняття «функція менеджменту в митних органах», необхідно від-

ходити від його розуміння як діяльності або як продукту. Отже, функції менеджменту в митних органах (як продукт) являють собою упорядкований набір дій, результатами яких є раціональний поділ, переформатування та диференціація праці працівників митних органів (з урахуванням їх персональних професійних якостей), що співвідноситься із цілями та завданнями існування митного органу.

Функція менеджменту в митних органах (як діяльність) – це відносно самостійний, спеціалізований і окремих вид менеджурської діяльності в митних органах на всіх рівнях, спрямований на створення універсальних дієвих технологій взаємодії усіх структурних елементів системи митних органів між собою в процесі здійснення митної справи.

Вважаємо за доцільне виділити такі ознаки функцій менеджменту в митних органах, як властивість самоорганізації, самовдосконалення, абстрактність та чітка спрямованість, яка зумовлена результатами; прив'язаність до суб'єкта; змістова охопленість використанням комерційних та адміністративних методів.

У правовій, управлінській та економічній літературі виокремлюють велику кількість функцій менеджменту, таких як організація, планування; контроль; координація (взаємодія); регулювання; аналіз; оптимізація; облік; статистика; нормування; інновація; інформатизація; безпека; мотивація; формування цілі; комунікація; прийняття рішень; забезпечення безпеки; професіоналізації. Але методологічна цінність таких функцій в науці полягає у їх систематизації з урахуванням конкретних умов та напрямків діяльності організації.

Можна погодитись із В. Шатуном і запропонувати виокремити універсальні та конкретні функції менеджменту. На думку вченого, універсальні функції менеджменту (їх частіше називають загальними) визначають вид управлінської діяльності незалежно від місця прояву, виду організації, характеру діяльності, масштабів тощо. Універсальні функції властиві управлінню будь-якою організацією, вони ніби розчленовують зміст управлінської діяльності на види робіт за ознакою порядку їх виконання [12, с. 27]. На наш погляд, систему універсальних управлінських функцій становлять ті функції, здійснення яких забезпечить елементарні потреби в управлінні. У теорії менеджменту органів державної влади універсальність функціоналу дійсно має право на існування. Обсяг набору необхідних функцій приблизно однаковий у всіх організаціях, у тому числі в митних органах. В. Шатун до «життєво важливих» функцій відносить формулювання мети; планування; прийняття управлінських рішень; організацію і координацію; стимулювання, мотивацію; контроль, облік, аналіз результатів [12, с. 27].

У результаті узагальнення наукових концепцій провідних фахівців у сфері менеджменту ми приходимо до таких підходів у класифікації функцій менеджменту в митних органах. Функції менеджменту в митних органах необхідно виокремити з урахуванням адміністративно-правової природи митних органів та, з-поміж іншого, комерційних,

комунікаційних та індивідуально-орієнтованих завдань у його управлінні. Із цього випливають два блоки функцій – універсальні (загальні) та комерціалізовані (спеціальні).

До універсальних функцій відносяться контроль, організація, планування, регуляторна функція. Застосування універсальних функцій в управлінні митними органами можна вважати достатнім для виконання базових повноважень у системі митного адміністрування. Проте, коли йде мова про створення конкурентної митної служби, яка відповідає міжнародним стандартам, основні функції не в змозі вирішити такі завдання. Виходячи з того, що ідеєю менеджменту є «комерціалізація» управління, тобто досягнення максимального результату в умовах мінімальної ресурсної бази, на наш погляд, сутність функцій менеджменту в митних органах може проявлятися у розширенні основних функцій публічного управління для прогресування та модернізації митних органів. У першій ситуації модель існування комерціалізованих (спеціальних) функцій може бути самостійною (тобто такі функції виокремлюються як самостійні напрями менеджменту). До них можна віднести такі як економія, мотивування (активізація працівників), коригування (робота над помилками), оптимізація, оцінювання та якість, пропорціональність, процедурність (технологічність) тощо.

Розширення універсальних функцій може відбуватися без виокремлення спеціалізованих. Така модель функціоналу в менеджменті митних органів проявляється у системі кожної універсальної функції застосуванням додаткових комерціалізованих напрямків її реалізації. Наприклад, коригування ресурсних затрат на кожному етапі контролю передбачає використання функцій аналізу, економії тощо. У відповідності до гл. 52 Митного кодексу України органи доходів і зборів застосовують систему управління ризиками для встановлення та мінімізації ймовірності недотримання вимог законодавства України з питань державної митної справи [3], що теж можна віднести до проявів функцій митного менеджменту.

Принципи менеджменту в митних органах. Значною мірою ефективність будь-якої діяльності, процесу зумовлюється принципами, що лежать у їх основі. Вони є «каркасом» та базисом функціонування кожного організму. Правові принципи – це особлива філософська категорія, під якими розуміють такі засадничі ідеї права, які визначають зміст і спрямованість його норм та характеризуються системністю, взаємоузгодженістю, загальнообов'язковістю, універсальністю, стабільністю, предметною визначеністю, загальнозначущістю й регулятивністю [9, с. 42]. Принципи менеджменту в митних органах – це, по великому рахунку, «абстрактне» бачення тих засад керівної діяльності митними органами, за яких вони будуть зберігати свою легітимність та відповідний правовий статус.

Принципи менеджменту в митних органах базуються на принципах діяльності самих органів, що здійснюють митну справу.

Сьогодні правове забезпечення принципів діяльності митних органів можна класифіку-



вати за групами нормативно-правових актів, які визначають такі засади, таких як 1) міжнародні нормативні акти: Статут ООН, Міжнародна конвенція про спрощення і гармонізацію митних процедур (Київська конвенція) від 18.05.1973 р.; Митний кодекс ЄС та Модернізований Митний кодекс ЄС тощо, Рекомендації щодо здійснення митної справи міжнародних неурядових організацій; 2) Закони України: ч. 1 ст. 8 Митного кодексу України, ст. 4 Податкового кодексу України, ст. 2 Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність» інші; 3) підзаконні нормативно-правові акти у сфері здійснення митної справи.

Аналізуючи формальну конструкцію та виклад принципів у митному законодавстві, то, на наш погляд, більшої уваги потребує юридична інтерпретація принципу автономності органів доходів і зборів України. Так, із п. 3 ст. 546 Митного кодексу України випливає заборона недопущення втручання у діяльність митниць інших територіальних органів центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову і митну політику [3]. Разом із цим Митний кодекс України не виокремлює стратегію реагування на такі дії, зокрема застосування персональної відповідальності за незаконне втручання. Необхідність існування таких нормативних положень зумовлюється поглибленою інтеграцією податкових та митних функцій, що може створювати ризики перевищення повноважень як податківцями, так і митниками.

Якщо розглядати діяльність митних органів з позиції реалізації ними публічно-владних повноважень, то, беручи до уваги думку С.Г. Зицика, можна виокремити такі принципи реалізації публічної процедури, як законність, рівність учасників адміністративної процедури, публічність (офіційність), підконтрольність, відповідальність держави перед людиною за свою діяльність, викладення мотивів, ефективність, неупередженість адміністративного органу [1, с. 63].

Існують також доволі дискусійні твердження про принципи у публічному менеджменті. Зокрема, І.В. Понкін серед інших виділяє принцип верховенства закону [6, с. 16], який, на наш погляд, взагалі не повинен бути притаманний публічно-правовій діяльності будь-якого державного органу, оскільки згідно зі ст. 8 Конституції України діє принцип верховенства права [2] і Конституційний Суд України у своїх рішеннях наголошує про те, що верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчому та правозастосовному діяльності [10]. На відміну від верховенства права верховенство закону означає, що прийнятий закон (чи будь-який нормативний акт) має вищу верховну силу. Але ж немає ідеальних законів, а положення деяких можуть суперечити ідеям природного права. У разі запровадження такого принципу в митне законодавство України виникає прямиий конфлікт із положеннями Конституції України про дію верховенства права, а не закону. А тому доходимо висновку про недопустимість присвоєння принципу верховенства закону в менеджменті митними органами.

Як авторитетно заявляють правовики, невіддільним правовим принципом менеджменту, в тому числі в митних органах, є принцип законності. У правовій доктрині панує абсолютна думка, що принцип законності є «провокатором» правомірної поведінки не лише серед декларантів та перевірок, а й серед працівників митниці. Реалізація принципу законності в менеджменті фіскальними органами здійснюється, зокрема, через формальну конструкцію п. п. 21.1.1 п. 21.1 ст. 21 ПК України [5], у якому визначено, що посадові особи контролюючих органів зобов'язані дотримуватися Конституції України та діяти винятково у відповідності із законами України. Отже, принцип законності забезпечує стабільність, стабільність та можливість правової передбачуваності як початку, так і результатів менеджерських дій через прийняття законних управлінських рішень.

У процесі управління митними органами неабияке значення має принцип публічності. Як слушно відмічає С.А. Убогий, одним із проявів цього принципу є покладання на керівника органу чи підрозділу доходів і зборів процесуальних повноважень приймати управлінські рішення за рахунок держави та при цьому забезпечувати виконавцям такого рішення безперешкодність користування процесуальними правами [10, с. 119].

Окрім вищенаведених, для менеджменту в органах доходів і зборів притаманний принцип гласності. Прийняття управлінських рішень у митних органах, окрім службової та таємної інформації, має гласний характер, оскільки, по-перше, порядок та зміст надання митних послуг, здійснення митного адміністрування, застосування заходів тарифного та нетарифного регулювання – це повноваження, процедури, про які повинен знати кожен перевізник, декларант (громадянин, юридичні особи, організації та інші учасники митних відносин); по-друге, через засоби масової інформації та спеціалізовані видання відбувається інформування про зміни в управлінській діяльності посадових осіб митних органів; по-третє, за таких умов якість менеджменту стає більш ефективною, оскільки у більшій мірі вдається реалізувати принцип *public relations* (забезпечення зворотного зв'язку із громадськістю).

Відкритість інформації про управлінські заходи в митних органах – це демонстрація дієвості адміністративної реформи, її постійного оновлення.

Одним із ключових принципів менеджменту, завдяки якому вдається досягти «командного ефекту» в роботі колективу митників, є рівність. Її призначення у менеджменті полягає у паритетному статусі керівника як лідера та підлеглого як партнера.

Окрім цього, спеціальними правовими принципами менеджменту в митних органах є ефективність та відповідальність. Менеджерська процедура у формі сукупності управлінських рішень оціночно характеризує ефективність як співвідношення можливості застосування керівником митного органу найпростіших засобів для досягнення максимального результату [1, с. 63].

Принцип відповідальності в управлінні найбільшим чином проявляється в обов'язковому зовнішньому контролі. Варто додати, що пріоритет активного впровадження цього принципу в управління митними органами довів свою дієвість у багатьох розвинутих країнах, а тому рекомендований до застосування міжнародними організаціями. На жаль, серед ключових блоків реформування вітчизняної митниці Державною фіскальною службою України лише концептуально звернуто увагу на необхідність впровадження інституту громадської оцінки керівника [4].

Важливим для визначення пріоритету серед принципів менеджменту у сучасних органах доходів і зборів України є переосмислення ролі та статусу кожного митника як невід'ємного елемента «команди» митної організації. З метою досягнення високої митної корпоративної культури особлива роль повинна приділятися професіоналізму в митній справі. Зміст цього принципу утверджує, так би мовити, уніфіковані вимоги професійної придатності до посадових осіб митниці. В Україні існує такий Кодекс поведінки. Але його дія – міжвідомча, тобто він поширюється на функціональні обов'язки посадових осіб органів, до повноважень яких належить здійснення управління кордонами [7]. Митний кодекс України теж це питання регулює поверхнево, а саме стандартною конструкцією формальних приписів про службову діяльність митників. Слід констатувати відсутність концепції безпеки як складового елемента професіоналізму в діяльності працівників митних органів, обумовленість законодавчого регламентування якого безпосередньо існує у зв'язку із підвищеною загрозою життю та здоров'ю митників при здійсненні повноважень поблизу зони ведення бойових дій.

Висновки. У результаті вищевикладеного приходимо до таких узагальнень.

1. Застосування напрямів діяльності, які безпосередньо пов'язані з комерційними початками в управлінні митною організацією, без сумніву, супроводжуються поєднанням таких принципів у концепції менеджменту митних органів.

2. Функції та принципи менеджменту в митних органах – це базові ключові правові засади організації взаємодії суб'єктів та об'єктів управління, у результаті якої виникає новий соціально-правовий продукт реалізації митної справи.

3. Чинне митне законодавство фактично позбавлене правового забезпечення функцій та принципів, які б регламентували реалізацію «менеджерських» начал в управлінні

митними органами, що вимагає здійснення подальшої нормотворчої роботи.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Зицик С.Г. Правове регулювання оскарження рішень органів ДПС в адміністративному порядку: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Зицик Сергій Григорович; Національний університет державної податкової служби України. – Ірпінь, 2012. – 193 с.
2. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – ст. 141. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/>
3. Митний кодекс України : Кодекс України від 13.03.2012 р. № 4495-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2012, ст. 552. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4495-17>
4. Основні напрями реформування української митниці (проект) від 15.05.2014. – Відомості із офіційного сайту Державної фіскальної служби України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://sfs.gov.ua/media-tsentr/novini/146951.html>
5. Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. № 2755-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 13–14, № 15–16, № 17. – Ст. 112 (зі змінами і доповненнями станом від 01.05.2014 р.)
6. Понкин И.В. Общая теория публичного управления: Избранные лекции / Международный институт государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации. – М., 2013. – 196 с.
7. Про затвердження Кодексу поведінки працівників, до функціональних обов'язків яких належить здійснення управління кордонами : Спільний наказ Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства закордонних справ України, Міністерства фінансів України, Адміністрації державної прикордонної служби України, Головного управління державної служби України від 05.07.2011 р. № 330/151/809/434/146. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0922-11>
8. Про схвалення Концепції залучення компаній (радників) до реформування митниць Державної фіскальної служби : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 11.02.2016 р. № 267-р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/267-2016-%D1%80>
9. Старчук О.В. Щодо поняття принципів права // Часопис Київського університету права. – 2012. – № 2. – С. 40–43.
10. У справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України положень статті 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання): Рішення Конституційного Суду України від 2.11.2004 р. № 15-рп/2004. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v015p710-04>
11. Убогий С.А. Оскарження рішень податкових органів в адміністративному порядку / С.А. Убогий // Вісник Академії праці і соціальних відносин Федерації профспілок України. – 2011. – № 1. – С. 118–122 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.twirpx.com/file/1013340/>
12. Шатун В. «Я – начальник, ты – ...». О менеджменте популярно и конкретно: Учебно-практическое пособие. – Николаев: Изд-во НГГУ им. Петра Могилы, 2005. – 344 с.