

АНАЛІЗ ТА УЗАГАЛЬНЕННЯ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ ОРГАНІЗАЦІЇ МЕНЕДЖМЕНТУ МИТНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ ТА СЛУЖБ ЧЕРЕЗ ПРИЗМУ АКТИВ НАЦІОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

ТЕРЕЩУК Ю.В. - здобувач МАУП, м. Київ, Україна

В досліджуваній статті автором проаналізовані особливості правового забезпечення реалізації менеджмента таможенних адміністрацій в разрезі міжнародних стандартів. Автор досліджував нормативно-правові акти, регулюючі організацію управління таможенними органами в Литві, США і Великобританії. По результатам дослідження, автор обобщил роль міжнародного «уставного» і національного законодавства в таможенній сфері в питанні менеджмента таможенних органів.

Ключові слова: митні адміністрації, менеджмент митних органів, стандарти міжнародного митного законодавства, національне митне законодавство, митна політика.

Актуальність теми

На сьогодні цілком закономірно можна стверджувати, що роль митних служб, як одних із ключових суб'єктів реалізації зовнішньоекономічної діяльності на міжнародній арені, помітно посилюється. Оскільки економічні показники демонструють високі темпи розвитку макро- та мікроекономічних характеристик саме тих країн, які успішно інтегровані у світову торгівлю, завдання менеджменту національних митниць – бути найбільшим чином налаштованими на загальноприйнятні стандарти, розроблені та рекомендовані міжнародними спільнотами. Але разом із цим шлях, по якому рухаються у своєму розвитку національні митні органи та служби для досягнення інтеграційних завдань може бути абсолютно різним. Тому до-

слідження питання організації менеджменту митних органів виявляється комплексним, у тому числі, завдяки аналізу особливостей зарубіжного досвіду інших країн. А з урахуванням відсутності означеної тематики серед праць вітчизняних науковців та фахівців у галузі митно-правового регулювання, питання національних особливостей правового забезпечення менеджменту митних органів є актуальним та перспективним напрямком наукового пізнання.

Постановка мети

У зв'язку із необхідністю з'ясування особливостей менеджменту митних адміністрацій та служб, мета дослідження кореспондується із аналізом правових актів національної системи законодавства у митній сфері та встановленням їх ролі на шляху досягнення передових стандартів управління митними організаціями.

Результати дослідження

Автори керівництва по модернізації митної служби Люк де Вульф і Хосе Б. Сокол зазначають, що окрім інтеграційних процесів, як напрямків удосконалення національних митниць, важливим є акцент на внутрішньо-організаційній діяльності із управління митними органами з метою створення надійно функціонуючої митної організації з прозорими і простими правилами контролю, що забезпечують швидке проходження товарів через кордон. Слабко налагоджена менеджурська система може легко звести нані-

вещь будь-які позитивні досягнення митниць в інших сферах публічного адміністрування, що так чи інакше пов'язано з міжнародним товарообміном та рейтингом країни за міжнародними стандартами [7, с. 9].

Але навіть і такі особливості не описують повністю картину прагнень національних митних установ до досягнення передових стандартів у митному адмініструванні. Так, для багатьох держав, у силу їхніх внутрішньополітичних, релігійних, географічних чи економічних причин, характерна своя внутрішня митна інфраструктура, яка вже багато років свідчить про стабільне зростання ВВП та наращення багатств держави.

Помітною тенденцією є той факт, що за останню декаду багато держав витратило значні ресурси на реформування та модернізацію своїх митних відомств для їх інтеграції у міжнародну спільноту за фінансової та технологічної підтримки міжнародних фінансових та інших донорських інституцій, таких як: Міжнародний банк реконструкції та розвитку, Всесвітня митна організація, Міжнародний валютний фонд, Конференції ООН з торгівлі та розвитку, регіональні банки розвитку тощо [7, с. 9]. Ці та інші фактори неабияким чином відображають особливості еволюції програм менеджменту митних служб та в кінцевому вигляді демонструють здатність держави бути конкурентоспроможним суб'єктом зовнішньоекономічної діяльності.

Фактори, тенденції, ідеології та стратегії у формуванні ефективного керівництва митною організацією є не єдиними елементами, без яких неможлива побудова прозорої та діючої національної митної служби. У кожному окремому випадку ефективне законодавство забезпечує формування базової платформи для підвищення дієвості менеджменту митних організацій. До критеріїв ефективного митного національного законодавства в даній сфері відносять: по-перше, обов'язковість імplementації основоположного міжнародного «статутного» митного законодавства, зокрема, положення: Міжнародної конвенції про Гармонізовану систему; переглянутої Кіотської конвенції; Стамбульської конвенції; Конвенції МДП; Конвенції АТА; Правил СОТ про сприяння торгівлі; Угоди про оцінку СОТ [8]; по-друге, чіткість диверси-

фікації повноважень митників, що полягає в усуненні конфліктів між актами вищих органів законодавства та нормами федеральних (відомчих) органів щодо реалізації митних функцій; по-третє, справедливий баланс підзвітності та автономності статусу митного органу та їх посадових осіб; по-четверте, обов'язковість визначення підстав реалізації заходів митного контролю, оскільки без цього така реалізація є прямим втручанням в основоположне право на власність згідно з Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод; по-п'яте, виконання рішень Європейського Суду з прав людини у питаннях забезпечення прав та невідворотність відповідальності за службову діяльність митників; наступне - визначення мір, правил (процедур) розслідування за скоєння службових правопорушень, встановлення санкції тощо [8].

Незважаючи на прогресивну імplementацію приписів статутного митного законодавства в національні законодавчі системи, наприклад у ЄС, як зауважує професор Університету Джона Хопкінса С. Крескофф, «...життєво важливою передумовою для сучасного митного управління є митний кодекс, який включає в себе міжнародні «кращі методи» і відповідні міжнародні угоди. При відсутності належних юридичних повноважень митні органи не можуть реалізувати міжнародні «кращі методи», позначені в Переглянутій Кіотській конвенції Всесвітньої митної організації» [3].

Погоджуючись із цим, слід констатувати недостатність виключного масиву положень міжнародних норм, а тому, необхідно охарактеризувати національні особливості правового забезпечення менеджменту митних організацій у розрізі окремих країн та з'ясувати специфіку їх дії.

Митні органи Литви відповідно до ст.15 Митного кодексу (далі – МК) Литви складаються із системи центрального апарату митниці, територіальних та централізованих митниць [4]. Звертається увага, що в МК Литви чітко передбачено повноваження кожного із структурних підрозділів апарату та територіальних митних органів. Так, у ст.19 МК Литви зазначається про існування мобільних груп підрозділів територіаль-

них митниць та спеціалізованих митниць, що діють у зонах діяльності територіальних митниць, які здійснюють нагляд з боку митних органів за виконанням митних формальностей у межах своєї компетенції та інші функції, покладені на них Митним департаментом, територіальними або спеціалізованими митницями [4]. Такі мобільні групи виконують антикорупційну та контрольну внутрівідомчі функції, правове забезпечення реалізації процедур яких міститься у нормативно-правовому внутрівідомчому акті, що затверджений Генеральним директором митного департаменту Литви.

Особливим елементом правової природи повноважень працівників митних органів у Литві відмічається наявність нехарактерних для демілітаризованих служб прав вимагати від непокірних осіб дотримання законних вимог. А у випадку непокори співробітник митниці має право застосовувати фізичну або будь-яку іншу нормативно визначену законом (а саме МК) силу [4]. Проводячи паралелі із вітчизняною системою митних органів, митне законодавство Литви містить, як і в Україні (наприклад, оперативні підрозділи органів доходів і зборів), правоохоронні структури, які мають право проводити кримінальні переслідування та вступати у митний процес після виявлення митних правопорушень. Вочевидь, з практичної точки зору, ефект від роботи силового блоку виправдовує своє існування, незважаючи на констатацію сервісного характеру діяльності щодо митного адміністрування, що знаходить свій прояв у положеннях основного Митного Закону.

Відповідно до ст. 22 МК Литви, основу правового захисту співробітників митних органів становить принцип та гарантія незалежної діяльності, що полягають у забороні державним і муніципальним установам та установам Литовської Республіки, їх посадовим і службовим особам, політичним партіям і політикам, громадським організаціям, представникам ЗМІ та іншим юридичним і фізичним особам втручатися у законну діяльність митників та надавати їм вказівки, завдання, які не передбачені митним законодавством [4].

На досить високому рівні організовано управління фінансами в митних органах Литви. Зокрема, в Митному кодексі Литви

передбачено джерела фінансування митних органів: державний бюджет, програми допомоги ЄС (забезпечення матеріально-технічними засобами), інші види асигнувань. При цьому, функція із управління фінансами покладається на директора Митного департаменту, тобто керівника центрального митного управління [4].

Одним із найбільш позитивних досягнень менеджменту в митних органах Литви, на наш погляд, є створення інституції незалежного контролю за діяльністю митниці. Зовнішній спеціальний відомчий аудит, відповідно до ст. 29. МК Литви, здійснює Національний аудиторський офіс Литовської Республіки. Цією ж статтею МК Литви передбачається можливість контролю за діяльністю митників і інститутами Європейського Союзу [4].

У США функціонує досить різноманітна система органів, які беруть участь у сфері митного адміністрування. Посилений характер складності менеджменту таких організацій пов'язаний із федеративною системою територіального устрою США. Одним із органів у митній сфері є Імміграційна та митна поліція США (U.S. Immigration and Customs Enforcement, далі – ICE), яка входить до Департаменту внутрішньої безпеки США (U.S. Department of Homeland Security, далі DHS) і забезпечує дотримання федеральних законів, що регулюють прикордонний, митний контроль, контроль торгівлі та імміграції з метою сприяння національної і громадської безпеки [16]. За внутрішню організацію роботи даного відомства відповідає внутрішній спеціально створений підрозділ – Управління та адміністрування ICE. До його складу входять професійні менеджери і співробітники місії підтримки, які забезпечують роботу ICE США. До основних повноважень підрозділу Управління та адміністрування належать контроль за витратами бюджету ICE; бухгалтерська справа та фінанси; організація здійснення тендерів та закупівель; управління кадровим резервом (найм робочої сили, підтримка та навчання співробітників, забезпечення співробітників інформаційними технологіями, спеціальними засобами, майном та обладнанням). Крім того, управління і адміністрування ідентифікує і відстежує показники продук-

тивності агентства [14]. Особлива увага підрозділом Управління та адміністрування ICE приділяється розвитку кадрового потенціалу, оскільки саме працівники, на їх погляд, є запорукою успіху та ефективності. Основними напрямки кадрової політики є розробка та реалізація програм підбору, професійного навчання, атестації, перекваліфікації тощо [14].

Митна та прикордонна служба США (U.S. Customs and Border Protection, далі – СВР) є найбільшим структурним підрозділом Департаменту внутрішньої безпеки США [5, с. 147]. Правове регулювання особливостей управління в СВР США, як і в інших органах державної влади, є однією із складових елементів публічного права США. Так, наприклад, в Акті про національну безпеку, прийнятому Конгресом у 2002 році відповідно до Конституції США, зазначається, що організація СВР відбувається під керівництвом заступника Держсекретаря з прикордонних питань і транспортної безпеки [12]. У свою чергу, керівником структурного підрозділу Митної та прикордонної служби США – Митної служби є Головний митний комісар, який призначається Президентом США за згодою Сенату [12].

Правовим джерелом деяких процедурних аспектів реалізації складної системи менеджменту органів у митній сфері США є закон не тільки про діяльність органів публічної влади, а й зовсім інша категорія нормативного забезпечення, наприклад, положення законодавства у сфері протидії злочинності. Це, у першу чергу, пов'язано з тим, що митна інфраструктура в США більшим чином кореспондується із функцією безпеки, а не з фіскальним напрямком. Зокрема, відповідно до Закону про реформу розвідки і запобігання тероризму 2004 року (Public Law 108-458), у рамках посилення профілактичних заходів по протидії тероризму встановлюється порядок взаємодії центральних та федеральних органів у митній сфері між собою. Зокрема, у ст. 210А йдеться про те, що керівник відповідного центрального підрозділу зобов'язаний зробити пріоритетом призначення посадових осіб і аналітиків СВР США на посади в місцеві правоохоронні органи в юрисдикціях уздовж сухопутних або морських кордонів США з метою підвищення цілісності і безпеки на таких кордонах,

допомагаючи федеральним, регіональним і місцевим правоохоронним органам при виявленні, розслідуванні контрабанди, незаконної торгівлі зброєю тощо [13].

Правове забезпечення менеджменту у митній сфері США також передбачає поєднання приписів центрального та федеративного законодавства (закони штатів) у сфері координації та взаємодії СВР і ICE із іншими відомствами, наприклад, федеральними аналітичними управліннями США. У Директиві № 3340-049 від 20 серпня 2009 року врегульовано таку взаємодію із федеральними аналітичними управліннями США (Federal Agencies) щодо дешифрування та перевірки електронних носіїв для визначення контексту, авторства та цінності інформації, що міститься в електронних пристроях [10].

Міжнародні угоди теж є предметом правового регулювання менеджменту у митній сфері США. Північноамериканська угода про вільну торгівлю (North American Free Trade Agreement, далі – NAFTA), укладена між Канадою, США і Мексикою 17 грудня 1992 року [11] на міжнародному рівні устанавлює правила взаємного митного адміністрування. Центральним організаційним інститутом NAFTA є Комісія з вільної торгівлі на рівні міністрів торгівлі, яка стежить за виконанням угоди і сприяє вирішенню суперечок, що виникають при її інтерпретації. Вона контролює діяльність 30 комітетів і робочих груп із держав-членів. В Угоді зазначається, що якщо яка-небудь країна зважиться ігнорувати рішення Комісії, то вона зіткнеться з торговими та іншими санкціями інших партнерів по блоку. В основі перспективного управління визначено пріоритет регіональної взаємодії між державами партнерами, зокрема, у сфері митного адміністрування та торгівлі [6].

Історично склалося так, що для Великобританії ефективна податкова та митна політика має пріоритетне значення та відіграє ключову роль у формуванні дохідної частини бюджету. Через те організація діяльності митних та податкових адміністрацій є однією із ключових стратегій внутрішньої та зовнішньої публічної політики та економічної безпеки держави.

Незважаючи на те, що Великобританія входить до англо-американської правової

сім'ї, членство в ЄС вимагає інтеграцію стандартів нормативного регулювання ЄС. Тому не виключенням із правила стало те, що основою митного законодавства Великобританії є Митний кодекс Євросоюзу, положення якого повністю інкорпоровані в національне законодавство на рівні статутного права і підлягають застосуванню на всій території Великобританії [1].

Органом, що здійснює відповідно до законодавства Великобританії функції по контролю і нагляду в галузі митної справи, а також спеціальні функції по боротьбі з контрабандою, іншими злочинами та адміністративними правопорушеннями у сфері митної політики, є Королівська служба податків, зборів та митниці, яка була створена на початку 2005 року в результаті об'єднання двох незалежних служб – Королівської служби митниці та акцизів (HM Customs and Excise) і Податкової служби (Inland Revenue). Служба знаходиться в підпорядкуванні Мінфіну Великобританії (HM Treasury) [2].

Основним нормативним актом (біллем), який встановлює загальні засади діяльності Королівської служби податків, зборів та митниці, є Акт про комісарів служби доходів та зборів (The Commissioners for Revenue and Customs Act), прийнятий у 2005 році. Даний документ містить положення про призначення уповноважених осіб на здійснення функцій по адмініструванню внутрішніх доходів, митних та акцизних зборів, що визначені податковим та митним законодавством, а також регламентує процедури кримінального переслідування за митні правопорушення [15].

Актом про кордони, громадянство та імміграцію 2009 року більшим чином регламентовано особливості та процедури здійснення митного контролю, у рамках імміграційних процедур фізичних осіб. У Розділі про митні функції регламентовано особливості призначення керівника прикордонної служби доходів (The Director of Border Revenue) Державним секретарем. Також констатується неможливість реалізації функцій митних надходжень без взаємодії керівника прикордонної митної служби доходів з комісарами служби доходів [9].

В Акті про кордони, громадянство та імміграцію 2009 року також встановлюються абсолютні повноваження (без будь-яких пого-

джень) на можливість призначення керівником прикордонної служби доходів будь-якої посадової особи або співробітника імміграційної служби чи митної служби, на яких поширюються ті самі функції, що і на керівника [9].

Однією із схожих до «статутних» положень публічного права є норма законодавства Великобританії про можливість делегування функцій керівника прикордонної служби доходів будь-якій іншій посадовій особі органу за умови, якщо це не перешкоджає здійсненню функцій керівника і функцій посадової особи. Також у параграфі про делегування повноважень (Delegation of Director's functions) Акту про кордони, громадянство та імміграцію 2009 року зазначається про необхідність здійснення контролю за реалізацією делегованих функцій особою, яка їх прийняла, та обов'язковість виконання нею вказівок керівника [9].

Отже, правове забезпечення менеджменту митних органів у розрізі національного законодавства, комунікативно забезпечує інтегративну єдність усієї законодавчої інфраструктури у сфері митної політики (антикорупційне законодавство, законодавство про державну службу, законодавство щодо запобігання та розслідування злочинів у митній сфері) та визначає пріоритет функцій взаємодії митних адміністрацій та інших органів влади. На відміну від держав представників англо-американської правової сім'ї, у яких рівень деталізації приписів у сфері внутрішньої організації діяльності митних органів є не досить розвиненим на рівні законів, у державах романо-германського права домінує широка практика нормативної визначеності функцій менеджменту митних органів.

Література

1. Великобританія: Інформація о стране (Foreign-economic activity Внешнеэкономическая деятельность). – Інформація из сайта www.VneshMarket.Ru. – [Электронный ресурс]. – режим доступа : http://www.vneshmarket.ru/content/document_r_657672D4-8A3C-40F0-92C8-D348C29AAFD8.html
2. Дементьева Е. Е. Проблемы борьбы с экономической преступностью в зарубежных странах. / Е. Е. Дементьева. – Новосибирск: СИБИРЬ, 2008. – 544 с.;

АНОТАЦІЯ

У досліджуваній статті автором проаналізовано особливості правового забезпечення реалізації менеджменту митних адміністрацій у розрізі міжнародних стандартів. Автор дослідив нормативно-правові акти, які регулюють організацію управління митними органами в Литві, США та Великобританії. За результатами дослідження, узагальнено роль міжнародного «статутного» та національного законодавства у митній сфері у питаннях менеджменту митних органів.

SUMMARY

In the article the author studies the peculiarities of legal regulation of customs administrations management in terms of international standards. The author researches the law regulations of organization managing the customs authorities in Lithuania, USA and UK. The author summarizes the role of international «statute» customs law and national internal customs legislation in the matter of management of the customs authorities.

3. Крескофф С. Документ по вопросу: пересмотр таможенных кодексов может служить основой для улучшения таможенного управления и содействия торговле в Центральной И Восточной Азии // Комитет таможенного сотрудничества по модернизации и реформе таможи, Азиатский банк развития, 21-24 апреля 2004 года, Пекин, Китай. – [Электронный ресурс]. – режим доступа : http://www.carecprogram.org/uploads/events/2004/Customs-Reforms-Conference/010_122_210_Revisions-Customs-Codes-Paper-ru.pdf.

4. Митний кодекс Республіки Литва : законодавство Республіки Литва від 27 квітня 2004, № IX-2183, Вільнюс. (переклад на українську) – [Електронний ресурс]. – режим доступу : http://kompmp.rada.gov.ua/kompmp/control/uk/publish/article?art_id=47280&cat_id=46421

5. Погодина И.В., Мошнов В.А. Опыт таможенного администрирования в зарубежных странах / И.В. Погодина, В.А. Мошнов // Технология текстильной промышленности. – № 4 (352). – С.146-149

6. Преображенский Д., Латов Ю. Североамериканское соглашение о свободной торговле // Энциклопедия Кругосвет: Универсальная научно-популярная онлайн-энциклопедия. – [Электронный ресурс]. – режим доступа : http://www.krugosvet.ru/enc/gumanitarnye_nauki/ekonomika_i_pravo/SEVEROAMERIKANSKOE_SOGLAshENIE_O_SVOBODNO_TORGOVLE_NAFTA.html

7. Руководство по модернизации таможенной службы / Под ред. Люка де Вульфа, Хосе Б.Сокола; пер. с англ. – Из-

дательство «Весь Мир», 2007 – 328 с. – [Электронный ресурс]. – режим доступа : <http://documents.worldbank.org/curated/en/823571468137708260/pdf/314770RUSSIAN0101OFFICIAL0USE0ONLY1.pdf>

8. Свод таможенных стандартов ЕС. – [Электронный ресурс]. – режим доступа : ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/.../customs_blueprintsru.pdf

9. Borders, Citizenship and Immigration Act 2009. – URL. – <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2009/11/introduction>

10. CBP Directive №3340-049, August 20, 2009 (August 2012) // U.S. Customs and Border Protection

11. Edward J. Chambers, Peter H. Smith (2002) NAFTA in the new millennium, University of California, San Diego. Center for U.S.- Mexican Studies. – 504 p.

12. Homeland Security Act (HSA), 2002 // Pub.L. 107-296, 116 Stat. 2135, enacted November 25, 2002. – URL : <https://www.dhs.gov/key-dhs-laws>

13. Implementing Recommendations of the 9/11 Commission Act of 2007 (Pub.L. 110-53) // an Act of Congress. – URL. - <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-108publ458/pdf/PLAW-108publ458.pdf>

14. Management & Administration U.S. Immigration and Customs Enforcement (ICE) // from Official Website of the Department of Homeland Security. – URL. - <https://www.ice.gov/management-administration>

15. The Commissioners for Revenue and Customs Act, UK, April 7, 2005 // WIPO Lex. – URL. - <http://www.wipo.int/wipolex/en/>

16. Who We Are: U.S. Immigration and Customs Enforcement (ICE) // from Official Website of the Department of Homeland Security. – URL. - <https://www.ice.gov/about>