

УДК 351:339.9:656.078

С. М. Гаман, кандидат економічних наук,
заступник начальника митного поста "Східний"
Київської регіональної митниці

ОСОБЛИВОСТІ КОНФЛІКТІВ В МИТНИХ ОРГАНАХ УКРАЇНИ

Визначено основні завдання митних органів у реалізації митної політики України. Досліджено особливості типів конфліктів в митних органах з урахуванням практики й досвіду.

Ключові слова: внутрішня безпека; зовнішньоекономічна діяльність; економічна складова; контрольна функція; конфліктна ситуація; механізм; митний орган.

The main task of the customs authorities, realizing the customs policy of Ukraine. Investigated the existence of features types of conflicts in the customs bodies, including the practice and experience.

Key words: internal security; foreign trade; economic activity; economic component; the control function; conflict situation; the mechanism; the customs authority.

Постановка проблеми (постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими чи практичними завданнями). Протягом усієї історії людства, формування державності різних країн, зокрема України, митниця завжди займала важливе місце в системі державних органів. Не може бути повноцінної держави без міцної економічної складової. А митниця завжди буде необхідним елементом, що забезпечує надходження платежів до державного бюджету.

На сучасному етапі розвиток міжнародних митних відносин характеризується такими факторами, як: глобалізація регулювання обмінних процесів у масштабах планети; підвищення рівня гармонізації, тобто узгодженості й типовості, митних систем країн світу та їх взаємодії; вдосконалення організації та управління в митних органах країн світу.

Виконання масштабних завдань, що стоять перед сучасною митною службою країни, неможливе без залучення до митних органів працівників нової генерації, з високим рівнем професіоналізму та належними морально-етичними якостями, здатних працювати в умовах ринкової економіки й демократизації суспільства, формування міцної монолітної соціально-професійної групи.

Аналіз останніх досліджень і публікацій (аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор, виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття). Конфлікти, їх профілактику та вирішення досліджували такі зарубіжні вчені, як Г. М. Андрєєва, В. Л. Васильєв, С. М. Ємельянов, М. Н. Корнев, М. М. Лагунова, Д. Майєрс, Ю. В. Наумкін, К. В. Сельченко, а також вітчизняні науковці Р. В. Войнович, А. Д. Войцещук, О. П. Корольов, Ю. Д. Кунев, Г. Б. Панфілова, С. С. Сливка. Проте в наявних працях відповідних спеціалістів дослідження проблеми конфліктів в митних органах має переважно локальний характер та не передбачає всеохопного системного аналізу, який би повністю відображав стан і перспективи розв'язання проблеми.

Мета статті (формулювання цілей статті (постановка завдання)).

1. Визначити основні завдання митних органів у реалізації митної політики України.
2. Дослідити особливості типів конфліктів в митних органах з урахуванням практики і досвіду.

© С. М. Гаман, 2013

Виклад основного матеріалу (виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів).

Починаючи розмову про особливості конфліктів в митній службі та в митних органах, доцільно пояснити, що являють собою зазначені органи і для чого вони потрібні. Митна система – це спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади в галузі митної справи (Державна митна служба України), регіональні митниці та митниці. До митної системи також входять спеціалізовані митні установи та організації.

Спеціалізовані митні установи й організації створено в межах бюджетних коштів, передбачених для утримання митної служби України, виключно для забезпечення виконання завдань, покладених на митні органи, відповідно до Митного кодексу (МКУ) та законів України. В митній службі можуть створюватися експлуатаційні, транспортні, інформаційно-аналітичні, кінологічні спеціалізовані установи та освітні організації.

Згідно з п. 17 ст. 1 МКУ [1] митні органи – це спеціально уповноважені органи виконавчої влади в галузі митної справи, на які відповідно до Митного кодексу України та інших законів України покладено безпосереднє здійснення митної справи. Відповідно до ст. 3 МКУ митна справа являє собою порядок переміщення через митний кордон України товарів і транспортних засобів, митне регулювання, пов'язане з установленням та справлянням податків і зборів, процедури митного контролю та оформлення, боротьбу з контрабандою та порушеннями митних правил, спрямовані на реалізацію митної політики України. Митна справа – це складова зовнішньополітичної та зовнішньоекономічної діяльності України.

Митні органи, реалізуючи митну політику України, виконують такі основні завдання:

- виконання законодавства України з питань митної справи та контроль за його додержанням;
- захист економічних інтересів України;
- забезпечення виконання зобов'язань, передбачених міжнародними договорами України з питань митної справи, укладених в установленому законом порядку;
- застосування відповідно до закону заходів тарифного та нетарифного регулювання під час переміщення товарів через митний кордон України;
- митний контроль та митне оформлення товарів і транспортних засобів, що переміщуються через митний кордон України, вдосконалення форм і методів їх здійснення;
- контроль за дотриманням правил переміщення валютних цінностей через митний кордон України;
- здійснення спільно з іншими уповноваженими органами державної влади заходів щодо захисту інтересів споживачів товарів і дотримання учасниками зовнішньоекономічних зв'язків державних інтересів на зовнішньому ринку;
- створення сприятливих умов для прискорення товарообігу і пасажиропотоку через митний кордон України;
- боротьба з контрабандою та порушеннями митних правил;
- розвиток міжнародного співробітництва в галузі митної справи;
- ведення Української класифікації товарів зовнішньоекономічної діяльності;
- здійснення верифікації (встановлення достовірності) сертифікатів походження товарів з України [2, 111].

Розглянемо більш докладно, що являють собою митні органи.

Спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади в галузі митної справи (Державна митна служба України) спрямовує, координує та контролює діяльність митних органів, спеціалізованих митних установ та організацій щодо виконання законодавства України з питань митної справи, в межах своїх повноважень видає накази, організовує та

контролює їх виконання. Спеціально уповноваженому центральному органу виконавчої влади в галузі митної справи підпорядковані регіональні митниці, митниці, спеціалізовані митні установи та організації.

Регіональна митниця – митний орган, який на території закріпленого за ним регіону в межах своєї компетенції здійснює митну справу та забезпечує комплексний контроль за дотриманням законодавства України з питань митної справи, керівництво й координацію діяльності підпорядкованих йому митниць, спеціалізованих митних установ і організацій.

Митниця – це митний орган, який безпосередньо забезпечує виконання законодавства України з питань митної справи, справляння податків і зборів та виконання інших завдань, покладених на митну службу України. Митниця підпорядковується регіональній митниці та спеціально уповноваженому центральному органу виконавчої влади в галузі митної справи або спеціально уповноваженому центральному органу виконавчої влади в галузі митної справи безпосередньо.

Створення, реорганізація, ліквідація регіональних митниць та митниць здійснюються спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади в галузі митної справи. Митниця діє в межах території, що визначається спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади в галузі митної справи.

У складі митниці в пунктах пропуску через митний кордон України та на інших об'єктах чи територіях зі значним обсягом зовнішньоекономічних операцій можуть створюватися митні пости на правах структурного підрозділу митниці. Митний пост створюється для забезпечення виконання регіональними митницями та митницями завдань, визначених Митним кодексом та іншими законами України. Митний пост – структурний підрозділ регіональної митниці, митниці, який безпосередньо здійснює митний контроль та оформлення товарів і транспортних засобів, що переміщуються через митний кордон України. Митні пости створюють за необхідності в населених пунктах, на залізничних станціях, в аеропортах, морських та річкових портах та інших об'єктах, розташованих у зоні діяльності регіональної митниці, митниці. Створення, реорганізація та ліквідація митних постів проводяться спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади в галузі митної справи за поданням відповідної регіональної митниці, митниці.

Розглянемо проблеми конфліктів саме в цій системі. Вищезазначені органи становлять митну систему. Упродовж становлення митної системи нашої держави на питаннях професійної конфліктології заострювали увагу як науковці, так і працівники митних органів України. Від глибокого осмислення природи конфлікту, прийомів його гасіння залежить не лише психологічний клімат і самопочуття особи, але й ефективність роботи та взаємодії під час митного контролю й митного оформлення. Зменшення кількості конфліктних ситуацій – серйозна практична проблема, що стоїть перед працівниками та керівниками в митних органах [3, 95].

Слід зазначити, що в наявних на цей час публікаціях відповідних спеціалістів дослідження проблеми конфліктів у митних органах має переважно локальний характер й не передбачає всеохопного системного аналізу, який би повністю відображав стан і перспективи розв'язання проблеми. Історичні матеріали дозволяють усебічно проаналізувати досвід минулого для використання в сьогоденні позитивних і прогресивних здобутків, а також для вдосконалення виховання. Іноземний досвід цікавий у частині перейняття здобутків якісної організації роботи, що сприяє уникненню значної кількості проблемних і конфліктних ситуацій. Крім того, цей досвід дає інформацію для порівняння.

Функціонування митної служби України на нинішньому етапі спрямовано на виконання фіскальної функції, водночас її діяльність орієнтована на правоохоронну практику,

переважно для забезпечення повноти надходжень митних податків та зборів у бюджет держави й недопущення порушень митних правил.

Митний контроль та правоохоронна діяльність митних органів поширюється на переважну частину взаємодії митних органів з громадянами та суб'єктами ЗЕД, саме це формує уявлення пересічних громадян про митницю [4].

Можна сказати, що митник постійно перебуває в конфліктних ситуаціях. З одного боку, він залучений у дисфункціональні конфлікти, якоюсь мірою нав'язані даною системою керування та адміністративними функціями, тобто зовнішні. З іншого – бере участь у конфліктах, які можуть бути наслідком допущених у процесі митного контролю помилок: на митниці дратівний фактор діє набагато сильніше, ніж в інших підсистемах суспільного життя.

Особливо слід зазначити складність певних митних процедур як такої, а також дуже часту зміну нормативно-правової бази, що значно впливає на потенційну небезпеку виникнення конфліктів в митній сфері.

Ураховуючи особисту практику й досвід, слід звернути увагу на такі особливості типів конфліктів в митних органах.

1. Конфлікти на рівні інспектор – громадянин (суб'єкт ЗЕД).
2. Конфлікти на рівні працівників митних органів – працівник митних органів:
 - на горизонтальному рівні (інспектор – інспектор);
 - на вертикальному рівні (керівник – підлеглий).
3. Конфлікти між суміжними контрольними органами.

Розглянемо все це докладніше.

В Україні з метою оцінювання ефективності роботи митних органів, виявлення та відвернення можливих зловживань з боку їх працівників і вивчення громадської думки про стан дотримання законності в митній службі в митних органах проводяться анонімні експрес-опитування громадян, суб'єктів ЗЕД (перевізників), що перетинають митний кордон України, брокерів і декларантів [5, 156].

За результатами одного з таких опитувань, що проводилось на виконання Постанови Кабінету Міністрів України від 20.12.2006 № 1767 “Про затвердження Комплексної програми профілактики правопорушень на 2007–2009 роки”, розпоряджень Голови Держмитслужби України від 05.09.2007 № 49/1-р та від 22.02.2008 № 26/1-р станом на січень 2010 р. встановлено певні дані.

На запитання “Чи траплялися з Вами під час проходження митних процедур випадки нетактовного (грубого) ставлення до Вас з боку працівників митних органів України?” “так” відповіли близько 1 % з опитаних 2993 громадян, а саме: у Бориспільській, Ягодинській, Дністровській, Чернігівській та Харківській митницях [6].

За результатами опитування 1773 суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності (перевізників) встановлено, що в цілому на проходження митних процедур близько 1 години витрачають 786 перевізників, що становить 44,33 % від загальної кількості опитаних, до 2 годин витрачають 607 суб'єктів ЗЕД (34,24 %). 25 респондентів (1,4 %) повідомили, що проходять митний контроль та митне оформлення більше доби. 23 суб'єкти ЗЕД (перевізники) зазначили в анкетах, що на окремих митницях траплялися випадки безпідставного затягування митних процедур під час митного оформлення товарів. Так, на дії працівників Південної митниці скаржилися шість респондентів, по чотири опитаних – на дії працівників Рівненської та Ягодинської митниць, у двох випадках – на дії працівників Запорізької митниці й по одному – на дії працівників Тернопільської, Київської центральної спеціалізованої, Ізмаїльської, Дністровської, Севастопольської, Куп'янської та Глухівської митниць.

Водночас 1216 (68,58 %) опитаних суб'єктів ЗЕД (перевізників) відзначили професіоналізм працівників митної служби “на високому рівні”, 518 (29,22 %) – “на середньому рівні” й лише 31 (1,8 %) – “на низькому рівні”.

У Держмитслужбі України існує телефон довіри. Наказом Держмитслужби України від 29 квітня 2009 р. № 398 затверджено порядок дій посадових осіб митної служби під час отримання, опрацювання, перевірки, узагальнення та обліку інформації, яка надходить від фізичних і юридичних осіб за телефоном довіри Держмитслужби України, а також за оперативного реагування на ці повідомлення, усунення причин і умов, що сприяли неправомірним діям (діям та бездіяльністю) з боку посадових осіб митної служби, ліквідації негативних наслідків цих діянь, ужитті заходів реагування [7].

Як свідчить аналіз, за умови загального зменшення кількості зареєстрованих звернень телефоном довіри протягом року спостерігається збільшення питомої ваги повідомлень, що містять інформацію про затримки під час митного контролю та митного оформлення товарів і про можливі правопорушення у сфері службової діяльності з боку працівників митної служби. Найбільша кількість повідомлень надійшла щодо Львівської – 102 (136), Південної – 68 (88), Київської центральної спеціалізованої – 43, Ягодинської – 43 (74), Харківської – 40 (32), Чернівецької обласної – 42 та Київської регіональної – 31 (64) митниць [7].

Серед питань, що найчастіше порушувалися у зверненнях за телефоном довіри (це й є тематика конфліктів в митних органах між митниками і громадянами), можна виділити такі:

- затримки митного оформлення вантажів, спричинені додатковими перевітками митної вартості товарів та їх класифікації згідно з Українською класифікацією товарів зовнішньоекономічної діяльності (УКТ ЗЕД), митним оглядом товарів, у тому числі за орієнтуваннями правоохоронних органів, помилками під час заповнення декларантами й митниками граф електронних копій вантажних митних декларацій (ВМД), попередніх повідомлень (ПП), попередніх декларацій (ПД);

- пересилання громадянами товарів та інших предметів у поштових та експрес-відправленнях на територію України;

- оскарження дій, спрямованих на документування фактів порушень митних правил;

- переміщення громадянами – нерезидентами та резидентами власних транспортних засобів, постійно зареєстрованих у відповідних органах іноземних держав, з/на митну територію України з метою тимчасового ввезення або транзиту;

- непроставлення посадовими особами митних органів відтисків особистих номерних печаток на документах;

- скарги на довготривале проведення перевірок документів тощо, неповідомлення про хід перевірок.

Крім того, надходили пропозиції та зауваження до нормативної бази з питань митної справи і організації роботи митних органів. Зазначена інформація опрацьовувалася, і в разі необхідності вживалися відповідні заходи.

За інформацією, наданою митними органами, знайшли своє підтвердження 672 повідомлення, що становить 81 % (787–79 %), проте підтвердження інформації, отриманої від абонентів за телефоном довіри, не завжди означає наявність порушень у діях посадових осіб митних органів. З 94 (111) повідомлень про можливі правопорушення у сфері службової діяльності 72 (91) – не підтвердились.

Вищенаведене ілюструє кількісну та якісну складову ситуацій, коли стикаються інтереси митниці та громадян і суб'єктів ЗЕД. Слід зазначити, що на проблемні ситуації була відповідна реакція з боку митних органів. Так, підрозділи внутрішньої безпеки за результатами попередніх перевірок повідомлень ініціювали проведення 10 службових розслідувань та 18 перевірок.

За результатами перевірок повідомлень та службових розслідувань за винні дії з боку працівників митниць притягнуто до відповідальності 124 (89) посадові особи митної служби: попереджено про неповну службову відповідність – 3; оголошено догану – 19; оголошено

зауваження – 23; оголошено усне попередження – 6; застосовані заходи матеріального впливу – 60; вказано на недостатній контроль за діями підлеглих – 8; проведено позачергову атестацію – 2; переведено на іншу ділянку роботи – 3. Крім того, проведено індивідуальні (56) та загальні (28) профілактичні заходи.

Таким чином, в митній системі існує відповідний механізм отримання інформації щодо проблемних ситуацій між митниками і громадянами, який дозволяє адекватно реагувати в разі підтвердження неправомірної поведінки представників митних органів.

Особливості конфліктів між співробітниками митних органів як на горизонтальному, так і на вертикальному рівнях мало чим відрізняються від аналогічних відносин між людьми в інших колективах. Аналізуючи проблему в даному ракурсі, слід звернути увагу на те, що до працівників митних органів ставляться підвищені вимоги щодо професійної компетенції та етичної поведінки як до державних службовців, а також щодо високого рівня спеціальної підготовки як до фахівців контрольного органу.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Зазначимо, що для уникнення непотрібних конфліктних ситуацій в органах митного контролю треба постійно вдосконалювати систему управлінських відносин. Ефективна така організаційна структура, коли інспектор митної служби може чітко й беззастережно виконувати свої посадові обов'язки, будучи впевненим у їх правильності. Також ефективна модель має включати активну участь керівництва в частині координації, контролю ситуації та оперативного вирішення проблемних питань.

Аналізуючи проблему конфліктів, слід констатувати, що у зв'язку з особливостями діяльності вірогідність виникнення конфліктів в митних органах вища, ніж у багатьох інших установах і організаціях. Певною мірою це пов'язано з виконанням специфічних контрольних функцій і безпосереднім зіткненням протилежних інтересів громадян та суб'єктів ЗЕД (зовнішньоекономічної діяльності), з одного боку, а також інтересів держави – з іншого.

Список використаних джерел:

1. Митний кодекс України : Закон України від 11.07.2002 № 92-IV (зі змінами та доповненнями) // Ліга : Закон / ЛігаБізнесІнформ. – К. : Ліга, 2012. – Локальна мережа.
2. Зайцев В. Європейські інтеграційні процеси та їх вплив на підготовку митників з економіки / В. Зайцев // Вісник Академії митної служби України. – 2006. – № 1. – С. 110–115.
3. Войцещук А. Д. Етика та етикет митника : підручник / Войцещук А. Д. – К. : Мануфактура, 2006. – 276 с.
4. Войнович Р. В. Керівник в органах державної влади та місцевого самоврядування / Войнович Р. В., Пірен М. І., Надольний І. Ф. – К. : Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2006. – 168 с.
5. Емельянов С. М. Практикум по конфликтологии / Емельянов С. М. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 328 с.
6. Щодо опитування громадян : лист Держмитслужби України від 14.01.2010 № 23/1-32-ЕП // Ліга : Закон / ЛігаБізнесІнформ. – К. : Ліга, 2012. – Локальна мережа.
7. Про затвердження Порядку роботи з повідомленнями, що надходять за телефоном довіри Держмитслужби України : наказ Держмитслужби України від 29.04.2009 № 398 // Ліга : Закон / ЛігаБізнесІнформ. – К. : Ліга, 2012. – Локальна мережа.