

**І. Г. Бережнюк**, кандидат технічних наук,  
проректор з науково-педагогічної роботи та митної  
підготовки Академії митної служби України

### ГЕНЕТИКО-ПРОГНОСТИЧНИЙ ЗРІЗ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ МИТНОЮ СПРАВОЮ В УКРАЇНІ

*У статті робиться генетико-прогностичний опис митної системи України та подаються пропозиції щодо її подальшої реорганізації.*

*In the article done description of the custom system of Ukraine and suggestions are given in relation to its subsequent reorganization.*

**Ключові слова.** Митна справа, управління митною справою, митна служба, організаційна структура митної служби.

**Вступ.** Останніми роками реформування системи управління та організаційної структури митної служби України здійснюється практично щороку. При цьому наступна реорганізація розпочинається ще до завершення попередньої, за відсутності стратегічної програми розвитку й без урахування науково обґрунтованих результатів досліджень національного та зарубіжного досвіду.

**Постановка завдання.** Метою даної статті є генетико-прогностичний опис митної системи, який через дослідження періодів, закономірностей і тенденцій розвитку дозволить виробити пропозиції щодо подальшої реорганізації митної системи України.

**Результати дослідження.** Виходячи з сучасних теорій про природу й типи організацій [1, 65–66, 94], можна стверджувати, що митна служба, як система митних органів на національному рівні, – це організація, рамками ідентифікації якої є: специфічний комплекс митних завдань, функцій і управлінських цілей; унормований законодавством порядок поведінки митників; ієрархічність владних повноважень керівного складу підрозділів митної служби.

У процесі формування організаційної структури визначаються необхідні підрозділи, штатна чисельність персоналу, його кваліфікація та розробляються нормативні вимоги [2, 35].

Система управління митною справою в Україні пройшла декілька етапів розвитку та реформування [3].

Організаційною структурою радянської митної служби передбачалася управлінська вертикаль з чотирьох рівнів (рис. 1.).

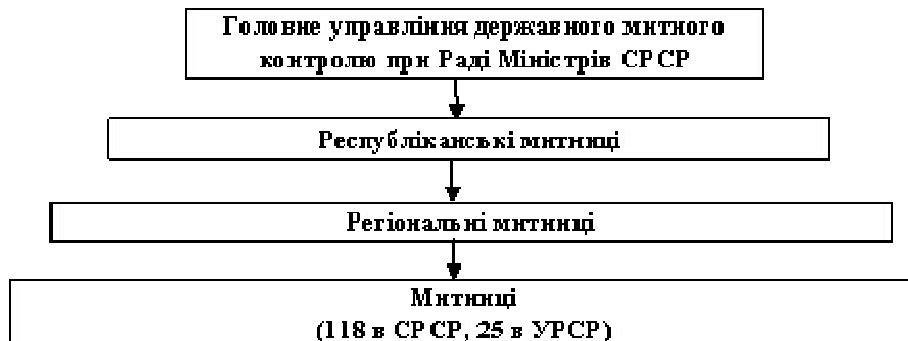


Рис. 1. Організаційна структура митної служби СРСР (1990 р.)

© І. Г. Бережнюк, 2009

Після проголошення незалежності Україні лишилися 1402 км кордону, забезпеченого пунктами митного контролю та оформлення, пропускна спроможність яких була розрахована на монополію держави у зовнішньоекономічній діяльності й тотальну заборону закордонних поїздок. Крім того, 4650 км кордону з Росією, Білорусією та Молдовою були взагалі повністю відкритими з погляду митного контролю.

Окремою проблемою того часу стала практична відсутність мережі внутрішніх митниць. Тож за 1992–1993 рр. кількість митних органів зросла вдвічі, а чисельність працівників у них – із 3997 до 6131 чоловіка, тобто на 65 %.

У 1993 р. чисельність штатних працівників митної служби зросла до 13 126 чоловік, що майже на 215 % більше попереднього року. Таке стрімке зростання кількості митниць, митних постів та чисельності працівників митних органів поставило під сумнів ефективність прямої управлінської вертикалі типу “центральний апарат – митниця” (рис. 2).

Саме тому 1994 р. в системі управління митною справою відбулися суттєві зміни: згідно з постановою Кабінету Міністрів України створено 8 територіальних митних управлінь, кожному з яких підпорядковувалось від 5 до 15 митниць.



Рис. 2. Система управління митною справою в Україні (1991–1993 рр.)

Така система управління митною справою в Україні проіснувала трохи більше 2 років. За цей час кількість митниць зростає до 71, митних постів – до 269, збільшилася чисельність працівників митної системи, на початок 1996 р. вона становила 17 256 чоловік.

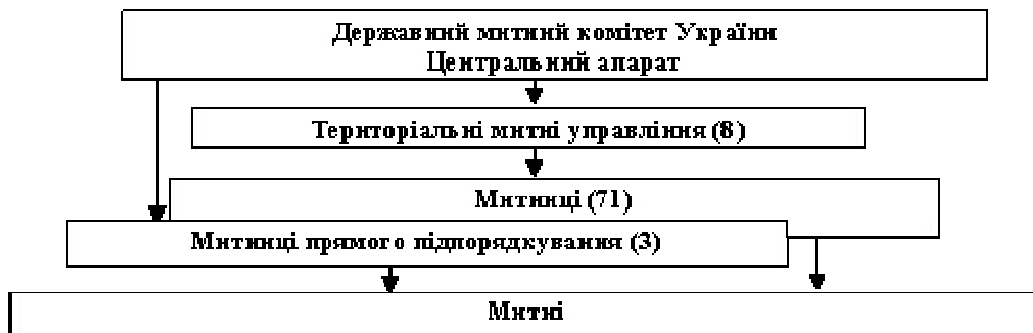


Рис. 3. Система управління митною справою в Україні (1994–1996 рр.)

Система управління митними органами через територіальні митні управління мала суттєві недоліки. Основний з них – відсутність у територіальних митних управлінь права на здійснення безпосереднього митного оформлення. Територіальні управління фактично лише дублювали управлінські функції Державного митного комітету України в тому чи іншому регіоні. Зазначені недоліки стали основною причиною реформування митного комітету в митну службу, а територіальних митних управлінь – у регіональні митниці.

Найважливішою відмінністю регіональної митниці від територіального митного управління стало те, що вона, як і підпорядковані їй митниці, у встановленому порядку отримала функцію безпосереднього здійснення митного контролю та митного оформлення у відповідній зоні діяльності.

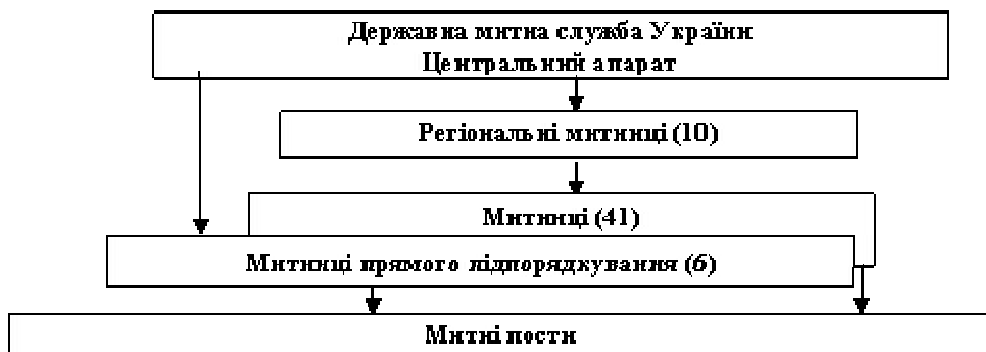


Рис. 4. Система управління митною справою в Україні (1996–2005 рр.)

Суттєвим результатом реорганізації системи управління митною справою в Україні стало зменшення в 1997 р. фактичної чисельності працівників у митних органах порівняно з попереднім роком.

Управлінська вертикаль “центральный апарат – регіональна митниця – митниця” пропрацювала до 2005 р. У 2005 р. усі митниці виведено з підпорядкування регіональних митниць та безпосередньо підпорядковано центральному апарату Держмитслужби, що, на думку тодішнього керівництва ДМСУ, сприяло керованості митними органами, скороченню чисельності управлінського апарату та перерозподілу

вивільнених працівників на більш важливі ділянки роботи, зменшенню витрат бюджетних коштів, а також покращанню якості виконання завдань, поставлених перед митною службою [4, 5]. На кінець року всі 49 митниць стали митницями прямого підпорядкування, хоч у назвах Київської та Енергетичної залишилося слово “регіональна”.

Слід нагадати, що керованість (Manageability) – суттєва якісна характеристика організації управління, в широкому сенсі – чутливість системи до управлінського впливу [5].

Нагальною потребою для подальшого розвитку та вдосконалення діяльності митної системи України у 2006 р. знову обґрунтовувалося реформування структури митної системи з метою покращання керованості й контрольованості митних органів та їх діяльності.

Система управління діяльністю митної служби мала стати багаторівневою, оперативно реагувати на регіональні особливості та при цьому бути простою, гнучкою й контрольованою по вертикалі на всіх рівнях. Для побудови такої системи управління знову було створено вертикальну організаційно-управлінську структуру “Державна митна служба – регіональні митниці – митниці”, організовану за територіальним принципом з урахуванням адміністративно-територіального устрою держави [6]. Ключовим елементом такої організаційно-управлінської структури було визначено регіональні митниці, а в регіональних митницях – служби координації та контролю діяльності підпорядкованих митних органів.

Однак новизна даної реорганізації полягала в тому, що митниці підпорядковувалися регіональним митницям лише “щодо контрольовано-розпорядчих функцій з питань митного контролю й митного оформлення”. Роз’яснювальним листом Держмитслужби (від 29.09.2006 № 11/1-8/10866-ЕП) було доведено основні принципи реалізації контрольовано-розпорядчої (контрольно-координаційної) функції: невтручання в оперативну та фінансово-господарську діяльність митниць регіону.

В управлінні під координацією розуміють упорядкування та узгодження роботи різних елементів системи в процесі їх спільної діяльності, центральна функція процесу управління забезпечує його безперервність та неперервність [7].

Таким чином, “служби координації та контролю діяльності підпорядкованих митних органів” у регіональних митницях фактично були позбавлені управлінського впливу на підпорядковані митниці. Виконання регіональними митницями як суб’єктами управління лише функції регіональних підрозділів узагальнення та передачі зворотної інформації зробила таку організаційну структуру неефективною.

Формально й у 2007 р. існували регіональні митниці, однак реально вони, як і всі інші митні органи, стали митницями прямого підпорядкування.

На початку 2008 р. [8] – новий виток реформування структури митної системи, а саме: повернення механізму управління за схемою “центральний апарат ДМСУ – митний орган”. Проведення цієї реформи знову мало на меті “спрощення та оптимізацію структури митної системи”, а фактично завершилося перейменуванням більше десятка митниць. [9, 31].

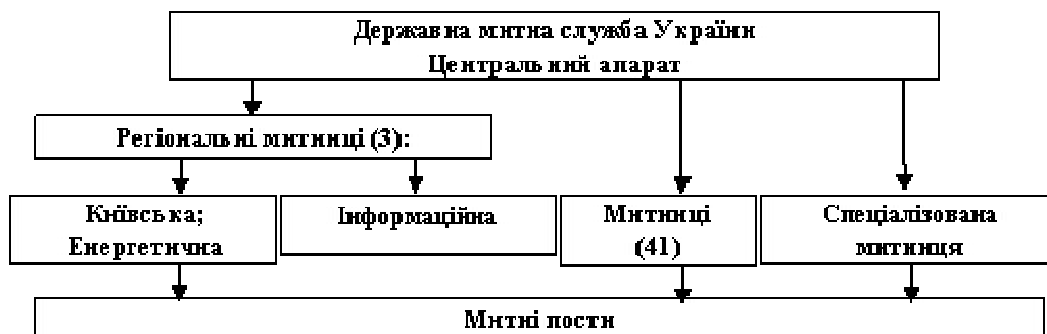


Рис. 5. Система управління митною справою в Україні (2008 р.)

Крім того, повернення від трьох рівнів організаційної структури управління до дворівневої системи, на нашу думку, негативно впливає на її ефективність. При трьох рівнях системи управління департаменту чи управлінням підпорядковано відповідні підрозділи на регіональних митницях та митницях прямого підпорядкування. Усі інші митниці підпорядковані через відповідні підрозділи регіональних митниць. За дворівневого управління кількість прямо підпорядкованих підрозділів зростає утричі. Таку велику кількість митниць і підрозділів прямого підпорядкування не можна вважати оптимальною.

Неоднозначним з погляду теорії управління і спірним з огляду на митне законодавство стало зарахування Київської, Енергетичної та Інформаційної митниць до регіональних. Ураховуючи функціональну специфіку Енергетичної митниці, коректніше зарахувати її до спеціалізованих митниць. Митниця, зоною діяльності якої є місто Київ, з управлінського погляду названа регіональною також безпідставно. Зазначені митні органи не здійснюють “керівництво та координацію діяльності підпорядкованих митниць та спеціалізованих митних установ і організацій”, як визначає чинний Митний кодекс. Щодо Інформаційної регіональної митниці, то покладені на цей орган завдання й функції не відповідають як статусу митниці, так і регіональної митниці відповідно. Крім того, Інформаційній митниці не підпорядковані митниці певного регіону в цілому. Їй підпорядковані всі митниці за відповідним

напрямом роботи, як будь-якому департаменту чи управлінню, до числа яких і має належати даний організаційний підрозділ ДМСУ.

Порівняємо організаційні структури центрального апарату Держмитслужби України останніх років.

Перевагою організаційної структури центрального апарату ДМСУ до 2005 р. (рис. 6) стала невелика кількість департаментів (7).

Недоліком тогочасної структури можна вважати значну кількість управлінь (21) та відділів (61). Однак кожен з департаментів об'єднував 3–4 управління за напрямками діяльності, і це давало змогу раціонально розподілити навантаження між керівним складом.

Рис. 6. Організаційна структура центрального апарату ДМСУ до 2005 р.

Кожному заступнику Голови Служби підпорядковувалися 2–3 директори департаментів, кожному з яких, у свою чергу, – 3–4 начальники управлінь. Начальнику управління підпорядковувалися 3–4 начальники відділів. У керуванні начальника відділу було від 4 до 7 спеціалістів. Таким чином, організаційна структура відповідала класичним канонам менеджменту і була чутливою до управлінських впливів.

У 2005 р. підхід до організаційної структури центрального апарату ДМСУ кардинально змінився. Позитивним виглядало значне зменшення кількості управлінь. Однак одночасне збільшення кількості департаментів спричинило незмінну кількість відділів та додало секторів (рис. 7).

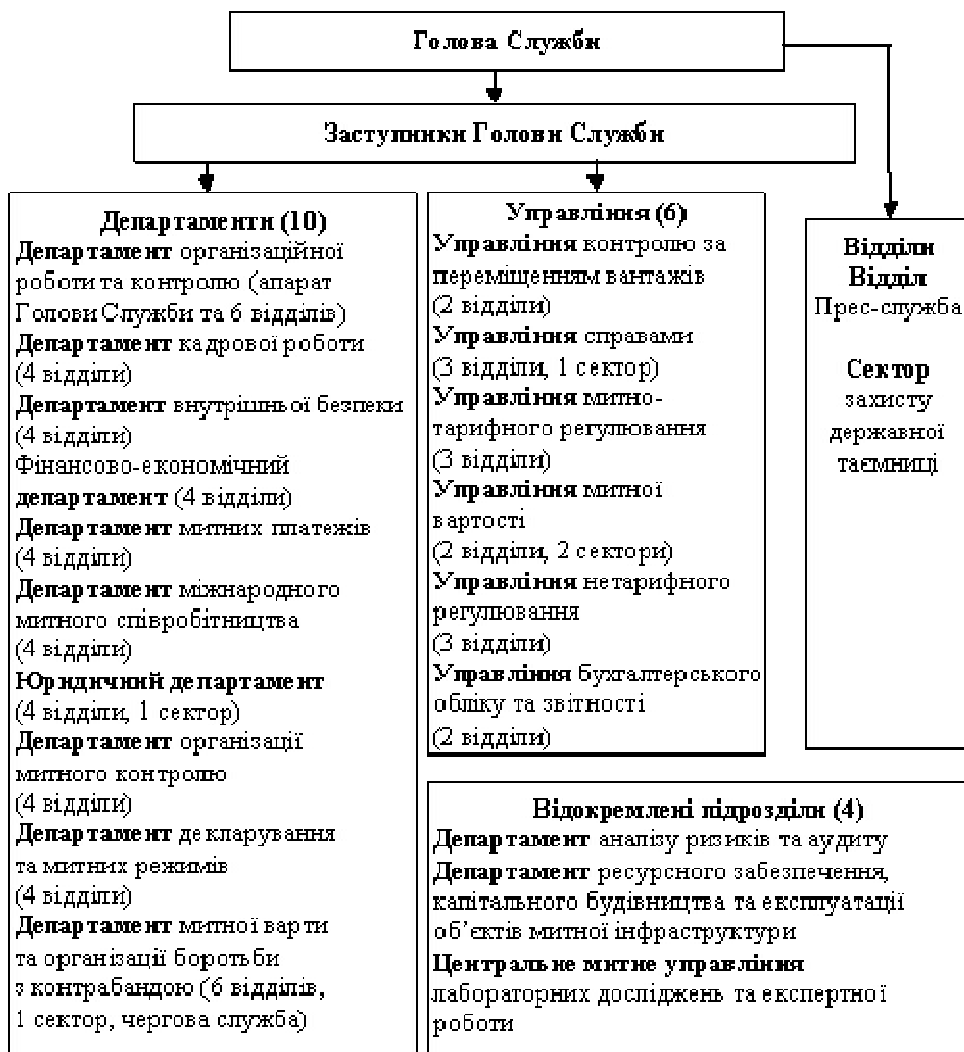


Рис. 7. Організаційна структура центрального апарату ДМСУ (2005 р.)

При цьому управління, в структурі яких передбачено 4 відділи, стали департаментами. Керівники департаментів, яким у попередній структурі було підпорядковано 3–4 управління, стали керувати лише 4 відділами.

За результатами аналізу функціонального навантаження підрозділів центрального апарату важко пояснити зарахування окремих підрозділів до тієї чи іншої категорії. В організаційній структурі центрального апарату 2006 р. (рис. 8) зазначені недоліки поглиблюються.

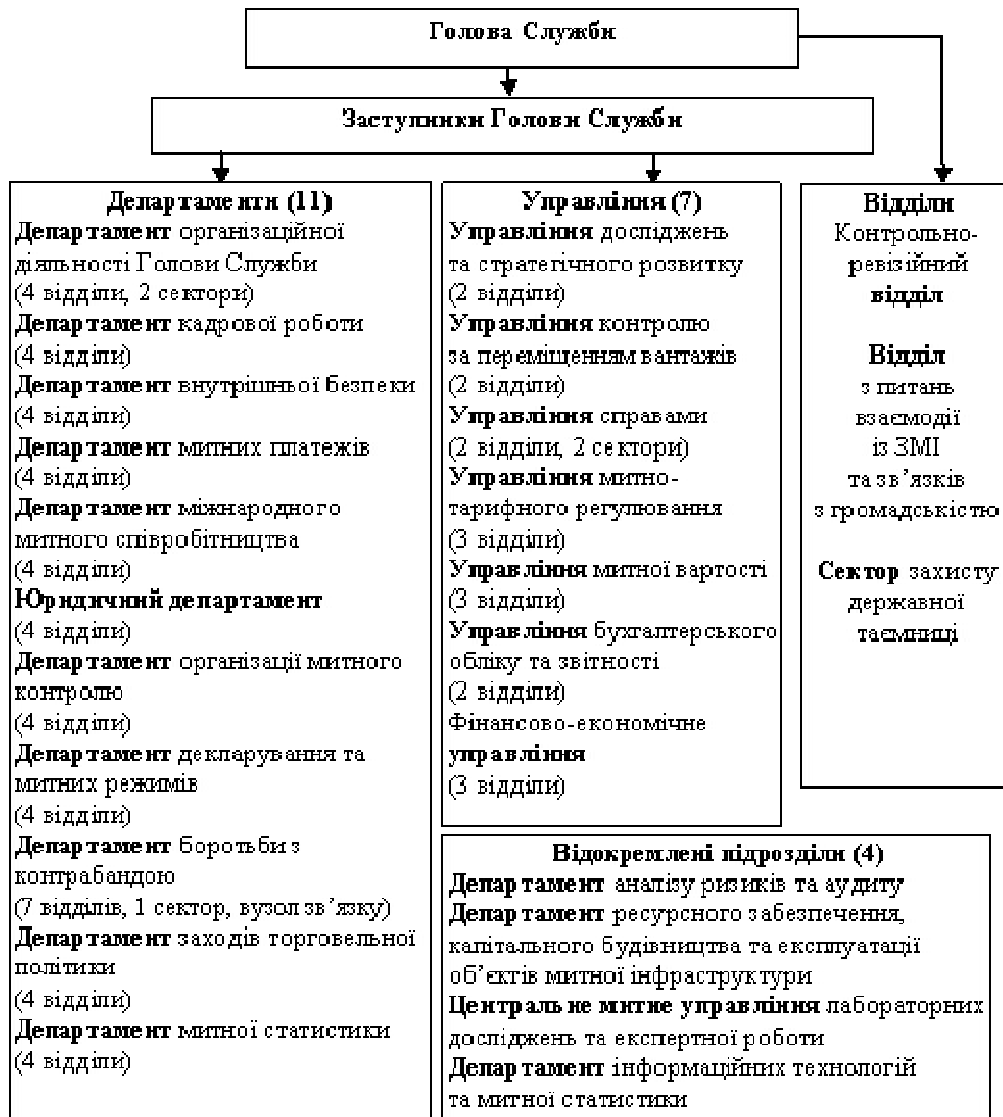


Рис. 8. Організаційна структура центрального апарату ДМСУ (2006 р.)

У цілому структура стає більш громіздкою – додається ще по одному департаменту та управлінню, створюється окремий контрольно-ревізійний відділ із повноваженнями управління й прямим підпорядкуванням Голові Служби.

Зростання кількості заступників Голови також не можна вважати підтвердженням раціональності структури. Не додав керованості системі управління і розподіл повноважень між заступниками Голови Служби. Так, Департамент митних платежів і Управління митно-тарифного регулювання були підпорядковані одному заступнику, а Управління митної вартості – іншому. Фінансово-економічне управління та Управління бухгалтерського обліку і звітності були підпорядковані різним заступникам.

Абсолютною новизною тодішньої організаційної структури стала наявність заступників, які не мали в своєму прямому підпорядкуванні жодного підрозділу центрального апарату.

Крім того, в рекомендаціях Діагностичної групи ВМО [10] відзначено дублювання функцій та відповідальності між 23 структурними підрозділами ДМСУ. Організаційна схема ДМСУ має департамент з правоохоронної роботи й департамент аналізу та управління ризиками. У багатьох митних адміністраціях зарубіжних країн ці два напрямки об'єднує один підрозділ. Після перегляду експертами функцій і відповідальності цих двох підрозділів також було виявлено деяке дублювання відповідальності.

Організаційна структура центрального апарату ДМСУ, чинна до початку 2009 р. (рис. 9), нараховувала 13 департаментів (55 відділів і 2 сектори), 5 управлінь (14 відділів і 2 сектори), 4 самостійних відділи та 4 відокремлених підрозділи. Збільшення кількості самостійних управлінських підрозділів центрального апарату з 11 (у 2004 р.) до 26 (у 2008 р.) не можна вважати підтвердженням раціональності структури.

Виходячи з традиційної практики державного управління в провідних зарубіжних країнах, департамент як структурна одиниця системи управління належить до рівня міністерства чи основних складових міністерства.

Наприклад, в Англії немає чіткого поділу центральних відомств. Зазвичай серед них виділяють власне міністерства, які можуть називатися також департаментами й офісами (їх близько 15).

Законом ці поняття не розділено, але найстаріші з центральних адміністративних відомств називають офісами, ті, що виникли в останні десятиріччя – міністерствами, а найбільші з них, які поглинули декілька раніше незалежних відомств, – департаментами [11, 56]. У США митна служба разом з прикордонною (Customs and Border Protection) входить до складу департаменту (Department of Homeland Security). Канадське міністерство зі збирання податків складається з двох окремих, автономних адміністративних одиниць: Податкового департаменту і Департаменту зі збирання митних податків, мита і акцизів. Головне митне управління Мексики, як орган федерального уряду, підпорядковано Департаменту податкової адміністрації, яка, в свою чергу, підпорядкована Міністерству фінансів та кредиту. Центральна адміністрація Митної і акцизної служби Об'єднаного королівства Великобританії та Північної Ірландії складається з окремих управлінь, об'єднаних у групи за напрямками діяльності. Федеральне міністерство фінансів Німеччини складається з десяти департаментів, серед яких і митна служба. У структуру Генеральної дирекції митниць і непрямих податків Франції входять дирекції, управління і бюро. Організаційна структура Центрального митного міністерства Фінляндії включає управління й відділи.

Отже, відсутність відмінностей між такими структурними підрозділами, як департамент і управління, суперечить прийнятій європейській і світовій практиці організації систем управління митними службами. Через некоректне використання назви “департамент” загострилася проблема обґрунтованості надання підрозділам відповідного статусу. Так, підрозділу організації та контролю за діяльністю підприємств, що надають платні послуги, надано статус департаменту, а підрозділу контролю класифікації товарів – статус відділу.

Крім того, практично неможливо пояснити функціонально окремі назви департаментів. Наприклад, відокремлений Департамент аналітичної роботи та інформаційної розвідки (інформаційного моніторингу). Викликає сумнів надання управлінських повноважень підрозділові, який має забезпечувати аналітичною інформацією інші функціональні підрозділи управлінського апарату. Поза увагою залишається й немаловажний факт, що відповідно до чинного Митного кодексу (ст. 17) в митній службі України інформаційно-аналітичні підрозділи можуть створюватися як спеціалізовані установи, призначені виключно для забезпечення виконання завдань, покладених на митні органи.



Рис. 9. Організаційна структура центрального апарату ДМСУ (2008 р.)

Фахівці з основ дослідження систем управління [2, 35] дотримуються думки, що управлінський апарат організації має бути представлено особами й органами, які здійснюють розробку й реалізацію стратегії і тактики поведінки організації та наділені правом видавати накази, розпорядження, а також правом контролю за їх виконанням.

На нашу думку, спеціально організовані підрозділи в складі суб'єкта та об'єкта управління можуть бути охарактеризовані як компоненти, що лише забезпечують процес управління, але не здійснюють його безпосередньо. Відповідно, підрозділи центрального апарату, які не виконують управлінські функції і не мають підпорядкованих підрозділів на митницях, не повинні в своїй назві мати слова "управління" чи "департамент", тому що прямих управлінських функцій фактично не здійснюють.

Суперечливе і створення Управління координації та контролю оперативної діяльності митних органів, оскільки завдання, відображені в назві даного підрозділу, повинні виконувати всі управлінські підрозділи за відповідними напрямками роботи.

Невиправдане щодо підпорядкованості існування двох таких підрозділів, як Департамент організаційного забезпечення Голови Служби та відділ стратегічного планування.

Проведене дослідження дозволяє зробити такі висновки.

Останні реорганізації структури центрального апарату та митної системи в цілому спричинені не потребою вдосконалення, яка реально існує, а частою зміною керівництва служби на всіх рівнях. Основним і чи не єдиним наслідком таких реорганізацій стало абсолютно необґрунтоване перейменування як підрозділів центрального апарату, так і митних органів, без урахування завдань, функцій та навантаження.

Збільшення кількості керівників вищого рангу (начальників департаментів і управлінь) супроводжується одночасним збільшенням керівників середнього рівня (начальників відділів і секторів). Дублювання повноважень та відповідальності з кожною реорганізацією також набуває поширення.

При цьому все частіше ігнорується правило ієрархічності управління [12, 35–36]. Як наслідок, порушено управлінську вертикаль “функції та завдання – управлінський підрозділ центрального апарату – виконавчий підрозділ митниці”. Відповідно, структура митниці все менше відповідає структурі центрального апарату, а окремі підрозділи митниці мали декілька керівних підрозділів у центральному апараті.

**Висновки.** З метою реалізації міжнародних вимог і рекомендацій та недопущення повторення виявлених недоліків у наступній модернізації митної системи України, пропонуємо таке.

Кожній реорганізації системи управління та організаційної структури митної служби має передувати стратегічна програма розвитку з урахуванням науково обґрунтованих результатів вивчення національного та зарубіжного досвіду. Для аналізу системи управління митною справою рекомендується структурована модель (рис. 10). Дослідження системи управління митною справою, на нашу думку, мають включати декілька взаємопов’язаних етапів.

Перш за все, потребує перегляду та уточнення перелік функцій і завдань митної служби, з урахуванням наявних і прогнозованих змін законодавства, ймовірного прийняття нового Митного кодексу України та взятих міжнародних зобов’язань, а також прагнення вступу України до Європейського Союзу. Класифікація стратегічно обґрунтованого списку функцій та завдань дозволить отримати структурований за напрямками повний обсяг видів робіт, що належать до компетенції митних органів.

Чіткий розподіл повноважень і відповідальності стане функціональною основою вдосконалення організаційної структури підрозділів усіх рівнів та доопрацювання чи розробки типових положень про відповідні підрозділи.

В умовах частих реорганізацій української митної служби надзвичайної актуальності набуває вивчення зарубіжного досвіду організації управління митною справою.

Рис. 10. Модель дослідження системи управління митною справою

#### Література

1. Холл Р. Х. Организации: структуры, процессы, результаты [Текст] / Р. Х. Холл. – СПб : Питер, 2001. – 512 с.
2. Бажин И. И. Исследование систем управления [Текст] : компакт-учебник / И. И. Бажин. – Харьков : Консум, 2004. – 336 с.
3. Падун П. П. Сучасна система управління митною справою в Україні [Текст] : навчальний посібник / П. П. Падун, В. А. Онишкевич, І. Г. Бережнюк. – Дніпропетровськ : АМСУ, 1999. – 30 с.
4. Підсумки роботи митних органів України у 2005 році [Текст]: інформаційно-аналітичний збірник. – К. : ДМСУ, 2006.
5. Управление организацией [Текст] : энцикл. слов. – М., 2001.
6. Наказ Держмитслужби України від 12.09.2006 № 772 “Про введення в дію рішення колегії Державної митної служби України від 08.09.2006 “Про проект “Концепції модернізації діяльності митної служби України” та “Про реформування структури митної системи” [Текст].
7. Междисциплинарный словарь по менеджменту [Текст] / общ. ред. С. П. Мясоедова. – М., 2005.
8. Наказ ДМСУ від 29.01.2008 р. № 6 1 “Про ліквідацію митних органів” [Текст].
9. Підсумки роботи митних органів України у 2008 році [Текст] : інформаційно-аналітичний збірник. – К. : ДМСУ, 2009. – 76 с.
10. Джейн Хассан, Лео Ван Він, Патрік Рїйдсїк. Фінальний звіт для міністра закордонних справ України стосовно проведеної оцінки Всесвітньої митної організації щодо імплементації Рамкових стандартів ВМО [Текст]. 2006 р.
11. Пронкин С. В. Государственное управление зарубежных стран [Текст] : учебное пособие / С. В. Пронкин, О. Е. Петрунина. – М. : Аспект Пресс, 2001. – 416 с.
12. Мыльник В. В. Системы управления [Текст]: учебное пособие / В. В. Мыльник, Б. П. Титаренко, В. А. Волочинко. – М. : Экономика и финансы, 2002. – 384 с.



