



Федеральная таможенная служба
Государственное образовательное учреждение высшего профессионального образования
«РОССИЙСКАЯ ТАМОЖЕННАЯ АКАДЕМИЯ»

Кафедра управления

Лекция

Организационные основы управления таможенными органами

Профессор кафедры управления, к.в.н., доцент
ВОЛКОВ Владимир Федорович
каб. 409В, тел. 21-55



Вопросы:

1. Основы управления таможенными органами
2. Особенности организационной структуры таможенных органов

Литература:

1. Управление таможенным делом: Учебное пособие. Макрусев В.В., Черных В. Тимофеев В.Т., Андреев А.Ф., Бойкова М.В., Колобова И.Н., Дианова В.Ю., Барамзин С.В., Волков В.Ф./ под общей ред. В.В. Макрусева и В.А. Черных. – СПб.: Изд-во Троицкий мост, 2010.
2. Основы управления таможенными органами России: Учебник Макрусев В.В., Тимофеев В.Т., Колобова И.Н., Барамзин С.В., Андреев А.Ф. / под общей ред. В.А. Черных. – М.: Изд-во Российской таможенной академии, 2010.
3. Теория государственного управления: Учебник. Атаманчук Г.В. – М.: Омега-Л, 2010.
4. Таможенный менеджмент: Учебник. – Макрусев В.В., Дианова В.Ю. – М.: Издательство Российской таможенной академии, 2009.
5. Таможенный менеджмент: модели и информационное обеспечение: Учебное пособие. Ершов А.Д., Черных В.А. – М.: Издательство РТА, 2009.



Организационные основы управления таможенными органами представлены в ФЗ «О таможенном регулировании Российской Федерации» и Таможенном кодексе таможенного союза.

Основы организации системы таможенных органов раскрываются через следующие положения:

- *общее руководство таможенным делом;*
- *система таможенных органов;*
- *принципы деятельности таможенных органов;*
- *функции таможенных органов;*
- *места нахождения таможенных органов;*
- *обязанности таможенных органов;*
- *правомочия таможенных органов;*
- *взаимодействие и сотрудничество таможенных органов с другими государственными органами.*

Общее руководство таможенным делом в России осуществляет Правительство Российской Федерации. Непосредственную реализацию задач в области таможенного дела обеспечивает Федеральная таможенная служба (ФТС) – федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный в области таможенного дела.

ФТС России осуществляет функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в области таможенного дела, обеспечивает единообразное применение всеми таможенными органами на территории Российской Федерации законодательства о таможенном деле в Российской Федерации.



Основы управления таможенными органами





Таможенные органы составляют единую федеральную централизованную систему, и осуществляют свою деятельность независимо от органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Элементами системы таможенных органов являются:

- 1) **Центральный аппарат ФТС России;**
- 2) **региональные таможенные управления (РТУ);**
- 3) **таможни;**
- 4) **таможенные посты.**

ФТС России по согласованию с Правительством Российской Федерации определяют полномочия, функции, регион деятельности РТУ, таможен и таможенных постов.

Кроме того, ЦА ФТС России вправе создавать специализированные таможенные органы, компетенция которых ограничивается отдельными правомочиями для выполнения некоторых функций, возложенных на таможенные органы, либо для совершения таможенных операций в отношении определенных видов товаров.



Принципы деятельности таможенных органов определяются следующим образом:

- законности;
- обеспечения равенства лиц перед законом, уважения и соблюдения их прав и свобод;
- единства системы таможенных органов и централизованного руководства;
- профессионализма и компетентности должностных лиц таможенных органов;
- ясности, предсказуемости, гласности действий должностных лиц таможенных органов, понятности требований таможенных органов при проведении таможенных операций и таможенного контроля, доступности информации о правилах осуществления внешнеэкономической деятельности и законодательства Российской Федерации в области таможенного дела;
- единообразия правоприменительной практики при осуществлении таможенного контроля и совершении таможенных операций;
- недопущения возложения на участников внешнеэкономической деятельности, лиц, осуществляющих деятельность в сфере таможенного дела, перевозчиков и других лиц чрезмерных и неоправданных издержек при осуществлении полномочий в области таможенного дела;
- совершенствования таможенного контроля, применения современных информационных технологий, внедрения прогрессивных методов таможенного администрирования, в том числе на основе общепризнанных международных стандартов в области таможенного дела, опыта управления таможенным делом в иностранных государствах – торговых партнерах Российской Федерации.



Функции таможенных органов установлены с учетом нормативной правовой базой, которая регламентирует полномочия и деятельность таможенных подразделений:

- 1)** осуществляют и совершенствуют методы совершения таможенных операций и проведения таможенного контроля, создают условия, способствующие ускорению товарооборота при ввозе товаров в Российскую Федерацию и вывозе товаров из Российской Федерации;
- 2)** содействуют развитию внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации, а также организаций и граждан;
- 3)** ведут таможенную статистику внешней торговли и специальную таможенную статистику;
- 4)** взимают таможенные пошлины, налоги, антидемпинговые, специальные и компенсационные пошлины, таможенные сборы, контролируют правильность исчисления и своевременность уплаты указанных пошлин, налогов и сборов, принимают меры по их принудительному взысканию;
- 5)** обеспечивают на территории Российской Федерации соблюдение порядка перемещения товаров и транспортных средств международной перевозки через таможенную границу таможенного союза;
- 6)** обеспечивают, если иное не установлено законодательством Российской Федерации, соблюдение установленных в соответствии с международными договорами государств – членов таможенного союза и законодательством Российской Федерации запретов и ограничений в отношении товаров, ввозимых в Российскую Федерацию и вывозимых из Российской Федерации;
- 7)** обеспечивают в пределах своей компетенции защиту интеллектуальных прав;
- 8)** ведут борьбу с контрабандой и иными преступлениями, административными правонарушениями в области таможенного дела, пресекают незаконный оборот через таможенную границу наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, оружия, культурных ценностей, радиоактивных веществ, видов животных и растений, находящихся под угрозой исчезновения, их частей и дериватов, объектов интеллектуальной собственности, других товаров, а также оказывают содействие в борьбе с международным терроризмом и пресечении незаконного вмешательства в аэропортах Российской Федерации в деятельность международной гражданской авиации;



9) содействуют осуществлению мер по защите государственной безопасности, общественного порядка, нравственности населения, жизни и здоровья человека, защите животных и растений, охране окружающей природной среды, защите интересов российских потребителей ввозимых в Российскую Федерацию товаров;

10) осуществляют в пределах своей компетенции контроль за валютными операциями, связанными с ввозом товаров в Российскую Федерацию и их вывозом из Российской Федерации, в соответствии с международными договорами государств-членов таможенного союза, валютным законодательством Российской Федерации и принятыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами органов валютного регулирования;

11) обеспечивают в соответствии с международным договором государств-членов таможенного союза меры по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма при осуществлении контроля за перемещением через таможенную границу таможенного союза валюты государств-членов таможенного союза, ценных бумаг и (или) валютных ценностей, дорожных чеков;

12) обеспечивают выполнение международных обязательств Российской Федерации в части, касающейся таможенного дела, осуществляют сотрудничество с таможенными и иными компетентными органами иностранных государств, международными организациями, занимающимися вопросами таможенного дела;

13) осуществляют информирование и консультирование в области таможенного дела, обеспечивают в установленном порядке государственные органы, организации и граждан информацией по таможенным вопросам;

14) проводят научно-исследовательские и опытно-конструкторские разработки в области таможенного дела.

Список, выполняемых функций таможенными органами может быть продолжен и расширен, в зависимости от той политики, которая определена Правительством Российской Федерации и Комиссией таможенного союза в области таможенного регулирования.



Местами нахождения таможенных органов являются пункты пропуска через государственную границу Российской Федерации. Другие места определяются исходя из объема пассажиро- и товаропотоков, интенсивности развития внешнеэкономических связей отдельных регионов, развития транспортных коридоров и транспортной инфраструктуры, потребностей участников внешнеэкономической деятельности и транспортных организаций.

Обязанности таможенных органов определяются в соответствии с функциями, которые они выполняют:

- **содействовать** в пределах своих полномочий развитию внешней торговли Российской Федерации, способствовать ускорению товарооборота;
- **содействовать** развитию экспортного и транзитного потенциала Российской Федерации, оптимизации структуры экспорта, защищать с использованием средств таможенного регулирования интересы отечественных товаропроизводителей;
- **постоянно совершенствовать** систему таможенного контроля, способствующую оптимальному использованию ресурсов таможенных органов;
- **разъяснять** заинтересованным лицам их права и обязанности в области таможенных правоотношений;
- **оказывать** содействие в пределах своих полномочий участникам внешнеэкономической деятельности в реализации ими своих прав при совершении таможенных операций в отношении товаров и транспортных средств международной перевозки;
- **устанавливать и поддерживать** официальные отношения консультативного характера с участниками внешнеэкономической деятельности, лицами, осуществляющими деятельность в сфере таможенного дела, иными организациями, деятельность которых связана с осуществлением внешней торговли товарами, и их профессиональными организациями (объединениями) в целях развития сотрудничества и содействия их участию во внедрении наиболее эффективных методов таможенного контроля;
- **обеспечивать** своевременное и полное взимание таможенных пошлин, налогов и иных платежей, взимание которых возложено на таможенные органы;



- **обеспечивать** в установленном порядке государственные органы и иных лиц информацией о таможенном деле;
- **информировать** и консультировать заинтересованных лиц о положениях актов законодательства о таможенном деле в Российской Федерации, нормативных правовых актах федеральных органов исполнительной власти в области таможенного дела;
- **обеспечивать** безопасность деятельности таможенных органов, защиту должностных лиц таможенных органов от противоправных посягательств в связи с исполнением должностными лицами таможенных органов должностных обязанностей;
- **проводить** работу по предупреждению, выявлению и пресечению должностных преступлений со стороны должностных лиц таможенных органов;
- **осуществлять** в пределах своей компетенции и во взаимодействии с федеральным органом исполнительной власти в области обеспечения безопасности пограничной службе меры по обеспечению защиты государственной границы Российской Федерации;
- **обеспечивать** в пределах своей компетенции самостоятельно и во взаимодействии с другими правоохранительными органами соблюдение режима зоны таможенного контроля;
- **обеспечивать** потребности таможенных органов в проведении экспертиз и исследований, а также в оснащении техническими средствами таможенного контроля;
- **осуществлять** эффективное применение поисковой и досмотровой техники, других средств технического контроля в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации и иных местах проведения таможенного контроля;
- **осуществлять** в пределах своей компетенции мониторинг и оценку наркоситуации в Российской Федерации и т.д.



Правомочия таможенных органов обеспечивают выполнение функций и включают в себя:

- 1) принимать меры**, предусмотренные законодательством о таможенном деле в Российской Федерации, в целях обеспечения лицами соблюдения этого законодательства;
- 2) требовать документы**, сведения, представление которых предусмотрено законодательством о таможенном деле в Российской Федерации и иным законодательством Российской Федерации, контроль за соблюдением которого возложен на таможенные органы;
- 3) проверять** у граждан и должностных лиц, участвующих в таможенных операциях, документы, удостоверяющие их личность;
- 4) требовать** от физических и юридических лиц подтверждения полномочий на совершение определенных действий или осуществление определенной деятельности в сфере таможенного дела;
- 5) осуществлять** в соответствии с законодательством Российской Федерации оперативно-разыскную деятельность в целях выявления, предупреждения, пресечения и раскрытия преступлений, производство неотложных следственных действий и дознания по которым отнесено уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации к ведению таможенных органов, выявления и установления лиц, их подготавливающих, совершающих или совершивших, а также обеспечения собственной безопасности;
- 6) осуществлять** неотложные следственные действия и дознание в пределах своей компетенции и в порядке, которые определены уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации;
- 7) осуществлять** производство по делам об административных правонарушениях и привлекать лиц к ответственности за совершение административных правонарушений в соответствии с законодательством Российской Федерации об административных правонарушениях;



8) использовать в случаях, не терпящих отлагательства, средства связи или транспортные средства, принадлежащие организациям или общественным объединениям (за исключением средств связи и транспортных средств дипломатических представительств, консульских и иных учреждений иностранных государств, а также международных организаций), для предотвращения преступлений в сфере таможенного дела, преследования и задержания лиц, совершивших такие преступления или подозреваемых в их совершении. Имущественный ущерб, понесенный в таких случаях владельцами средств связи или транспортных средств, таможенные органы возмещают по требованию владельцев средств связи или транспортных средств за счет средств федерального бюджета в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации;

9) задерживать и доставлять в служебные помещения таможенного органа или в органы внутренних дел Российской Федерации лиц, подозреваемых в совершении преступлений, совершивших или совершающих преступления или административные правонарушения в области таможенного дела, в соответствии с законодательством Российской Федерации;

10) производить документирование, видео- и аудиозапись, кино- и фотосъемку фактов и событий, связанных с ввозом товаров в Российскую Федерацию и их вывозом из Российской Федерации, осуществлением перевозки, хранения товаров, находящихся под таможенным контролем, совершения с ними грузовых и иных операций;

11) получать от государственных органов, организаций и физических лиц информацию, необходимую для выполнения своих функций, в соответствии с настоящим Федеральным законом;



12) предъявлять в суды или арбитражные суды иски и заявления:

о принудительном взыскании таможенных пошлин, налогов, процентов и пени;
об обращении взыскания на товары в счет уплаты таможенных пошлин, налогов;
о признании имущества бесхозным;

в иных случаях, предусмотренных законодательством о таможенном деле в Российской Федерации и иным законодательством Российской Федерации;

13) разрабатывать, создавать и эксплуатировать информационные системы, системы связи и системы передачи данных, технические средства таможенного контроля, а также средства защиты информации, включая средства криптографической защиты, в соответствии с законодательством Российской Федерации и т.д.

Взаимодействие и сотрудничество таможенных органов с другими государственными органами является важной составляющей системы государственного регулирования в сфере ВЭД.

Оно заключается в передаче информации между органами исполнительной власти для осуществления таможенного оформления и контроля, при этом со стороны таможенных органов такое взаимодействие носит информационнообразующий характер, а со стороны иных органов государственной власти консультативный, аналитический и пояснительный.

В результате такой согласованной работе более эффективно применяются меры таможенного регулирования, обеспечивается безопасность всех сфер жизни общества.



Особенности организационной структуры таможенных органов





Под организационной структурой таможенного органа следует понимать **совокупность структурных подразделений**, составляющих таможенный орган, порядок их соподчиненности, а также формы распределения между ними функций.

Организационная структура существенно сказывается на реализации таможенным органом своих функций, что определяется, главным образом, степенью жесткости или устойчивости структуры.

Орган управления с большой степенью жесткости организационной структуры способен функционировать лишь в строго заданных параметрах. Поэтому органы с устойчивой, узкоспециализированной структурой создаются тогда, когда заранее известны все те функции, для осуществления которых они предназначаются.

Если **социальные процессы**, нуждающиеся в упорядочении, представляются неопределенно изменяющимися, то, создавая соответствующую управляющую систему, нельзя задавать ей жесткую организационную структуру. В противном случае созданный орган (структурное подразделение) не сможет функционировать с необходимой эффективностью, поскольку жесткая организационная структура не позволит ему быть в достаточной мере восприимчивым к этим неопределенно изменяющимся процессам. Следовательно, чем сложнее и вероятнее поведение объекта управления, тем универсальнее, «свободнее» должна быть структура органа управления.

Универсализация организационной структуры таможенного органа может осуществляться до определенного предела. Это обусловлено тем обстоятельством, что вместе с универсальностью организационной структуры органы управления приобретают своеобразную расплывчатость, аморфность, в результате чего возникают дополнительные трудности в определении взаимоотношений между структурными подразделениями органов как «по вертикали», так и «по горизонтали».

В зависимости от того, насколько ход управляемых процессов поддается предсказанию, создаются органы управления с узкоспециализированной (жесткой) либо универсальной организационной структурой. Гибкость организационной структуры позволяет максимально эффективно осуществлять те функции, для реализации которых предназначен орган управления.



Структура любого таможенного органа формируется в результате сознательной деятельности. На ее становлении непосредственно сказывается влияние тех целей, которые сотрудники рассчитывают достичь, создавая структуру конкретного органа. И это очевидно, ибо каждая структурная единица (подразделение) таможенного органа обеспечивает выполнение запрограммированных функций. Именно необходимость выполнения определенных функций обуславливает создание того или иного органа или его структурного подразделения.

В процессе проектирования таможенного органа путем сознательного предвидения функций, для осуществления которых он предназначен, формируется его организационная структура.

В федеральном органе исполнительной власти, уполномоченном в области таможенного дела, РТУ и таможнях, являющихся частями организационной структуры таможенной системы, в соответствии с видами осуществляемых ими функций существуют три вида структурных подразделений:

а) оперативные (таможенного оформления и таможенного контроля, экономической работы и правоохранительной деятельности);

б) функциональные (кадровые, финансово-плановые, правовые, информационного обеспечения, хозяйственные, материально-технического снабжения и обеспечения и др.);

в) штабного типа (организационно-инспекторские, организационно-аналитические, оперативно-дежурные и др.)



Такая **классификация структурных подразделений** является наиболее общей. Она позволяет получить представление лишь о первичном распределении функций среди структурных подразделений таможенного органа. Однако, как уже отмечалось, объективно существующий процесс разделения труда вызывает необходимость последующего, более детального и глубокого расчленения основных функций и функций управления и закреплением их за соответствующими подразделениями.

Вместе с тем необходимо обратить внимание на следующие обстоятельства. **Между функциями и организационной структурой существует тесная взаимосвязь** и взаимообусловленность, исходя из которых, по общему правилу, конкретная функция закрепляется за структурным подразделением таможенного органа. Для успешного осуществления этой функции данное подразделение наделяется соответствующими правами и несет ответственность за ее реализацию. Однако, если некоторые функции тесно связаны между собой и близки по своему содержанию, то вовсе не обязательно для реализации каждой из них создавать самостоятельное подразделение.

Решение вопросов об организации структуры таможенного органа должно опираться на соблюдение таких важнейших требований к структуре органа управления, как простота и экономичность. При этом важную роль играет система категорирования таможенных органов.

Чрезмерно сложная организационная структура усложняет работу органов управления, ведет к увеличению расходов на его содержание. Поэтому новые структурные подразделения в таможенных органах создаются в тех случаях, когда эффективность реализации ими какой-либо функции заведомо будет более высокой по сравнению с эффективностью осуществления этой функции сотрудниками, работающими в других подразделениях.



Необходимость структурной перестройки может обуславливаться различными **факторами**, главнейшими из которых являются:

- а)** изменения в объеме и характере решаемых задач и осуществляемых функций;
- б)** усиление технической базы и профессиональной подготовки личного состава;
- в)** изменение социально-экономической и административно-территориальной характеристик обслуживаемой территории;

г) повышение требований к оперативности и обоснованности принимаемых решений. Эти, а также некоторые иные факторы необходимо учитывать и для правильного построения организационной структуры вновь создаваемых структурных подразделений.

На практике под влиянием рассматриваемых факторов создается положение, когда в структуре таможенных органов, находящихся на одном уровне иерархии, имеются определенные отличия. Любая индивидуальная структура разрабатывается на основе типовых (примерных) структур, которые позволяют при создании органов исключить излишние звенья, должности, а также служат своеобразным препятствием на пути необоснованной перестройки организационной структуры.

Проблема совершенствования структуры любого органа управления является весьма сложной. Наиболее очевидно является наличие двух противоречивых тенденций: с одной стороны, структура должна быть, по возможности, достаточно простой и экономичной; с другой стороны, развитие нашего общества предъявляет к таможенным органам все новые и возрастающие требования (улучшение стиля работы, повышение ее эффективности, освоение новых форм и методов оперативно-служебной деятельности и т.д.), что зачастую вызывает необходимость создания дополнительных структурных подразделений.

При создании организационной структуры и ее перестройки совершенно недопустимо отдавать предпочтение какой-либо из этих тенденций в ущерб другой. Задача состоит в том, чтобы проблема организационной структуры во всех случаях решалась на строго научной, а не на субъективной основе. Поэтому совершенствование структуры органа управления одновременно предполагает исключение как организационного консерватизма, так и постоянного стремления к необоснованным организационным перестройкам.



Выбор структуры управления и постоянное ее совершенствование **является** актуальной задачей для таможенных органов, т.к. во многом от нее будет зависеть достижение ими своих целей.

Структура меняется и совершенствуется при изменении внешней среды, задач организации и т.д.

Деятельность по реализации функций управления вызывает необходимость четкого организационного построения системы, создания организационной структуры таможенного органа, установление согласованности составляющих его элементов, налаживания устойчивой связи между ними, чем обеспечивается устойчивость функционирования данного органа.

На становление единой **системы таможенных органов** существенно **повлияли определенные политические, экономические, социальные условия и предпосылки**, складывающиеся в стране и в мире. В этой связи формирование и развитие единой системы таможенных органов Российской Федерации, обеспечение ее дееспособности прошло ряд этапов, имеющих свои особенности.

Переломным моментом в формировании структуры таможенных органов по праву можно считать принятие **ФЗ №114 «О службе в таможенных органах» от 21 июля 1997 г.**, определяющего порядок прохождения службы в таможенных органах.

Самым непосредственным и радикальным образом отразилась на системе, структуре, задачах, функциях и полномочиях таможенных органов проводимая в стране административная реформа. Не менее значимые факторы, определяющие условия и направления модернизации и развития системы таможенных органов и их структуры, представлены в таких ключевых документах как Рамочные стандарты безопасности и облегчения мировой торговли, Стратегия Федеральной таможенной службы до 2020 года, в проекте Федерального закона «О таможенном регулировании РФ» и Таможенный кодекс Таможенного союза.



Ведущим фактором данных преобразований является задача успешного осуществления таможенного дела, которая возлагает на таможенные органы обязанности разрабатывать и внедрять в практику своей деятельности прогрессивные таможенные технологии, проводить кадровую политику, направленную на обеспечение таможенной службы высококвалифицированными специалистами и оптимизацию ее организационной структуры и т.д.

В условиях глобализации мировой экономики, интеграции российской экономики в международное экономическое пространство, **присоединения к ВТО** возрастает роль и значение таможенного регулирования как элемента государственного управления внешнеэкономической деятельностью.

ВТО также считает показателями высокого развития таможенной службы наличие современного законодательства, новейших информационных технологий, развитой инфраструктуры и высококвалифицированных кадров.

Будут реализовываться мероприятия, направленные на изменение структуры, расширение и укрепление системы таможенных органов (оптимизация их количества и мест нахождения), совершенствование организации и функционирования таможенных органов, укрепление кадрового потенциала таможенных органов и социального статуса их сотрудников.



Современная организация таможенного дела не сводится к количественному росту таможенных органов, увеличению их штанной численности.

Все большее **значение приобретает** совершенствование организационной структуры таможенных органов, адекватной их функциональному назначению.

Эти факторы оказывают решающее воздействие на качественное состояние организации таможенного дела, результативность и последствия его осуществления.

Совершенствование организационной структуры – это последовательный, сложный и динамичный процесс.

Суть проблемы состоит в том, чтобы эта структура организационно обеспечивала успешную реализацию функций, закрепленных за каждым звеном и всей системой таможенных органов.

Под этим углом следует рассматривать проблему распределения полномочий и функций между таможенными органами.

В этой связи совершенствование организации единой системы таможенных органов является решающим условием и средством эффективности осуществления таможенного дела.



Федеральная таможенная служба
Государственное образовательное учреждение высшего профессионального образования
«РОССИЙСКАЯ ТАМОЖЕННАЯ АКАДЕМИЯ»

Кафедра управления

Лекция

Организационные основы управления таможенными органами

Профессор кафедры управления, к.в.н., доцент
ВОЛКОВ Владимир Федорович
каб. 409В, тел. 21-55