

Раздел II.

Функционально-ориентированное управление деятельностью таможенных органов

Глава 6. Таможенные органы.

Организационная структура таможни и таможенного поста

Вопросы

1. Структура таможенных органов.
2. Таможня: общая характеристика, организационная структура.
3. Таможенный пост: место и роль в структуре таможни.
4. Функциональная структура таможенного поста.
5. Организационно-штатная структура таможенного поста.
6. Структура организационного подразделения таможенного поста.

6.1. Структура таможенных органов

Таможенные органы — это часть правоохранительных структур, которая защищает экономическую безопасность и суверенитет, контролирует условия и порядок перемещения товаров и транспорта через таможенную границу, взимает и оформляет соответствующие платежи. Их деятельность — это совокупность взаимообусловленных действий уполномоченных должностных лиц таможенных органов, представленных последовательностью операций, направленных на выполнение своих обязанностей и решение задач, стоящих перед таможенными органами.

Таможенный кодекс Евразийского экономического союза (ТК ЕАЭС) определяет исчерпывающий перечень задач, стоящих перед таможенной системой (рис. 6.1). Основными из них являются:

- защита национальной безопасности государств — членов ЕАЭС, жизни и здоровья человека, животного и растительного мира, окружающей среды;
- создание условий для ускорения и упрощения перемещения товаров через таможенную границу Таможенного союза;
- обеспечение исполнения международных договоров и актов в сфере таможенного регулирования, иных международных договоров и актов, составляющих право ЕАЭС, законодательства государств — членов ЕАЭС о таможенном регулировании, а также законодательства государств — членов ЕАЭС. Контроль их соблюдения возложен на таможенный орган.

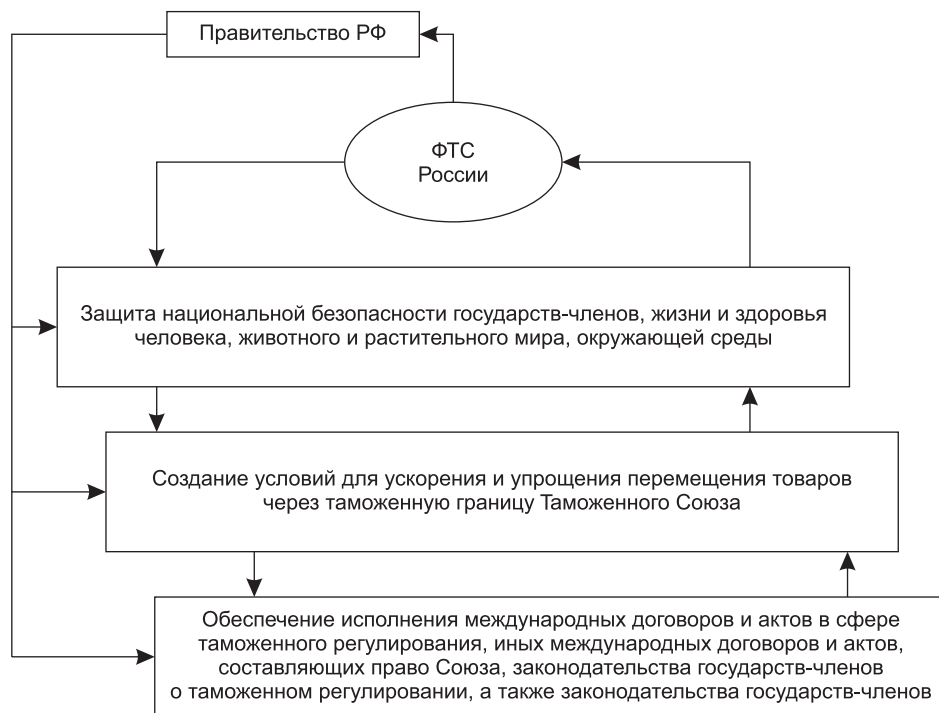


Рис. 6.1. Основные задачи, стоящие перед таможенной системой

Таможенные органы для решения возложенных на них задач в пределах своей компетенции выполняют следующие функции:

- совершают таможенные операции и проводят таможенный контроль, в том числе в рамках оказания взаимной административной помощи;
- взимают таможенные платежи, а также специальные, антидемпинговые, компенсационные пошлины, контролируют правильность их исчисления, своевременность уплаты и возврат (зачет) и принимают меры по их принудительному взысканию;
- обеспечивают соблюдение мер таможенно-тарифного регулирования, запретов и ограничений, мер защиты внутреннего рынка в отношении товаров, перемещаемых через таможенную границу ЕАЭС;
- противодействуют легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма при проведении таможенного контроля за перемещением через таможенную границу ЕАЭС наличных денежных средств и/или денежных инструментов;
- предупреждают, выявляют и пресекают преступления и административные правонарушения;
- защищают права на объекты интеллектуальной собственности на таможенной территории ЕАЭС;
- ведут таможенную статистику;

- осуществляют экспортный, радиационный и иные виды государственного контроля (надзора) в соответствии с законодательством государств — членов ЕАЭС.

Система таможенных органов и условия прохождения службы в таможенных органах устанавливаются законодательством государств — членов ЕАЭС.

Деятельность таможенных органов основана на принципах:

- законности;
- 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 таможенного контроля и совершении таможенных операций, доступности информации о правилах осуществления внешнеэкономической деятельности, таможенном законодательстве о таможенном деле;
- единообразия правоприменительной практики при проведении таможенного контроля и совершении таможенных операций;
- недопущения возложения на участников внешнеэкономической деятельности, лиц, действующих в сфере таможенного дела, перевозчиков и других лиц чрезмерных и неоправданных издержек при реализации 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.

Для наглядности в приложении 1 представлен сравнительный анализ изменения функций таможенных органов с принятием таможенных кодексов в 2003–2018 годах. Как видно из приложения, с каждым принятым таможенным кодексом функции таможенных органов не изменяются, но в отдельных случаях обобщаются.

Федеральная таможенная служба является федеральным органом исполнительной власти, выполняющим в соответствии с законодательством Российской Федерации функции по контролю и надзору в области таможенного дела, валютному контролю, защите прав на объекты интеллектуальной собственности, транспортному контролю в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации, а также санитарно-карантинному, карантинному фитосанитарному контролю и государственному ветеринарному надзору в части проверки документов в специально оборудованных и предназначенных для этих целей пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации (специализированных пунктах пропуска), выявлению, предупреждению и пресечению преступлений и административных правонарушений, отнесенных к компетенции таможенных органов Российской Федерации, а также иных связанных с ними преступлений и правонарушений.

Федеральная таможенная служба находится в ведении Министерства финансов Российской Федерации. Она осуществляет свою деятельность непосредственно

через территориальные органы (службы) и свои представительства (представителей) в иностранных государствах во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, Центральным банком Российской Федерации, общественными объединениями и иными организациями.

Федеральная таможенная служба в целях реализации полномочий в установленной сфере деятельности имеет право:

- создавать, реорганизовывать и ликвидировать региональные таможенные управления, таможни и таможенные посты в порядке, определенном Правительством Российской Федерации;
- создавать специализированные таможенные органы, а также свои структурные подразделения (департаменты, управления), компетенция которых ограничивается отдельными полномочиями для выполнения некоторых функций, возложенных на таможенные органы, либо для совершения таможенных операций в отношении определенных видов товаров;
- определять компетенцию таможенных органов по осуществлению конкретных функций, совершению определенных таможенных операций, а также регион деятельности и местонахождение таможенных органов;

Качество выполнения перечисленных задач обеспечивается управлением деятельностью таможенных органов и заключается:

- в установлении и уточнении полномочий каждого таможенного органа (как административной единицы) по решению указанных задач;
- установлении порядка выполнения каждым таможенным органом возложенных на него задач;
- распределении ресурсов таможенных органов в интересах эффективного решения возложенных на них задач;
- контроле качества выполняемых задач.

Решение перечисленных задач определяют функции управления деятельностью таможенных органов, среди которых можно выделить следующие:

- информационная и анализирующая функции, заключающиеся в сборе и оценке необходимой информации;
- организационно-распорядительная функция, выраженная в формировании управленческих решений и доведении их до исполнителей;
- функция контроля, направленная на контроль исполнения доведенного решения, предупреждения совершения ошибок и их своевременного исправления.

Качественное выполнение этих функций способствует достижению целей и реализации поставленных задач управления деятельностью таможенных органов.

Деятельность таможенных органов направлена на реализацию таможенной политики посредством выполняемых задач. Таможенная политика определяет цели и принципы таможенного регулирования перемещения товаров и транспортных средств через таможенную границу посредством экономических и юридических механизмов, включающих меры тарифного и административного воздействия. Структура таможенной деятельности представлена на рис. 6.2.



Рис. 6.2. Структура реализации таможенной деятельности

Практическая реализация механизмов таможенного регулирования является основной задачей ФТС России, действующей в рамках возложенных на нее функций и обязанностей по выполнению определенных видов деятельности, направленных на регулирование перемещения товаров и транспортных средств через таможенную границу. Функции таможенных органов в соответствии с целью осуществления таможенной деятельности перечислены в табл. 6.1, однако это далеко не исчерпывающий перечень.

Таблица 6.1. Функции, возложенные на таможенные органы в соответствии с целью осуществления таможенной деятельности

Фискального характера	Защитного характера	Правоохранительного характера
Взимают таможенные пошлины, налоги, антидемпинговые, специальные и компенсационные пошлины, таможенные сборы	Ведут борьбу с контрабандой и иными преступлениями	Обеспечивают соблюдение порядка перемещения товаров и транспортных средств через таможенную границу; обеспечивают соблюдение установленных в соответствии с законодательством РФ о государственном регулировании внешнеторговой деятельности и международными договорами РФ запретов и ограничений в отношении товаров, перемещаемых через таможенную границу

Фискального характера	Защитного характера	Правоохранительного характера
Контролируют правильность исчисления и своевременность уплаты указанных пошлин, налогов и сборов	Пресекают административные правонарушения в сфере таможенного дела	Осуществляют в пределах своей компетенции валютный контроль операций, связанных с перемещением товаров и транспортных средств через таможенную границу
Принимают меры по их принудительному взысканию	Пресекают незаконный оборот через таможенную границу наркотических средств, оружия, культурных ценностей, радиоактивных веществ и т. д.	Обеспечивают выполнение международных обязательств РФ в части, касающейся таможенного дела, осуществляют сотрудничество с таможенными и иными компетентными органами иностранных государств, международными организациями, занимающимися вопросами таможенного дела
		Ведут таможенную статистику внешней торговли
		Осуществляют таможенное оформление и таможенный контроль, создают условия, способствующие ускорению товарооборота через таможенную границу
		Осуществляют информирование и консультирование в области таможенного дела, обеспечивают в установленном порядке государственные органы, организации и граждан информацией по таможенным вопросам
		Обеспечивают в пределах своей компетенции защиту прав интеллектуальной собственности
		Оказывают государственные услуги в таможенной сфере

На определенных иерархических уровнях в системе таможенных органов могут возникать дополнительные виды деятельности вспомогательного, обслуживающего характера, необходимые для обеспечения основных целей таможенной службы и решения поставленных государством задач. Из этого следует, что деятельность таможенных органов достаточно функциональна и многогранна и для ее организации и осуществления необходима система управления.

Компоненты системы таможенных органов включают активные и неактивные элементы. Активные элементы могут быть как субъектами, так и объектами управления. В качестве активных элементов объектами управления могут выступать:

- таможенные органы – центральный аппарат ФТС России (ЦА ФТС России), региональные таможенные управления (РТУ), таможни, таможенные посты;
- специалисты таможенного дела и рабочие группы;
- звенья инфраструктуры таможенной деятельности.

В качестве неактивных элементов объектов управления могут выступать:

- технологические таможенные процедуры как инструменты осуществления таможенной деятельности;
- ресурсы таможенной деятельности — финансовые, материальные, трудовые, информационные и т. д.

Роль управления предопределяется обеспечением согласованности (единства действия) между различными элементами (частями, подсистемами) таможенной системы для достижения целей деятельности таможенных органов.

К субъектам управления относятся все элементы и подсистемы таможенного поста, таможни, регионального таможенного управления и ЦА ФТС России, обеспечивающие процесс управления, то есть процесс целенаправленного воздействия на подчиненных. Пример базовой модели управления таможенной деятельностью показан на рис. 6.3.

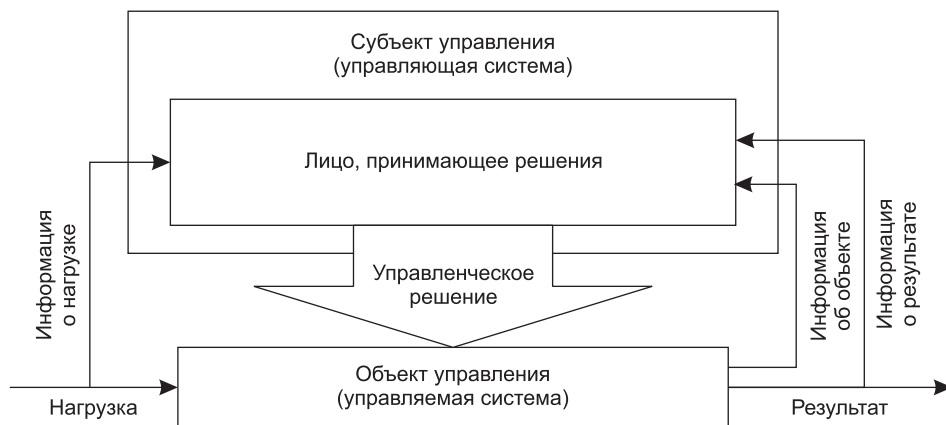


Рис. 6.3. Базовая модель управления таможенной деятельностью

Соответственно, управление деятельностью таможенных органов, как и любой другой трудовой процесс, предполагает распределение работ в пространстве и во времени, включая в себя планирование, организацию, инициацию, взаимодействие, контроль результатов и состояния. Так, управление деятельностью таможенных органов можно представить как всестороннее упорядочение, определяющее однозначность, последовательность и допустимые границы осуществления деятельности таможенных органов, необходимые для обеспечения основных целей таможенной службы и решения поставленных государством задач.

Для эффективного управления деятельностью организации необходимо, чтобы ее структура четко соответствовала целям и задачам, а также была способна их достичь. Структура регламентирует взаимоотношения сотрудников внутри организации, определяет подцели, которые служат критерием выбора при подготовке решений в различных частях организации, а также устанавливает ответственность подразделений организации за передачу в соответствующие точки информации

о событиях, требующих особого внимания. Исходя из сказанного, организационную структуру таможенных органов можно представить как совокупность структурных подразделений, составляющих таможенный орган, порядка их соподчиненности, а также форм распределения между ними функций, реализуемых для выполнения поставленных задач.

Организационные основы управления таможенными органами представлены в Федеральном законе «О таможенном регулировании» и Таможенном кодексе ЕАЭС.

Непосредственную реализацию задач в области таможенного дела обеспечивает федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный в области таможенного дела, — Федеральная таможенная служба. Таможенные органы составляют единую федеральную централизованную систему, состоящую:

- из федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в области таможенного дела;
- региональных таможенных управлений;
- таможен;
- таможенных постов.

Создание, реорганизация и ликвидация региональных таможенных управлений, таможен, таможенных постов осуществляются в порядке, определенном федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в области таможенного дела. Единая система таможенных органов Российской Федерации представлена на рис. 6.4.

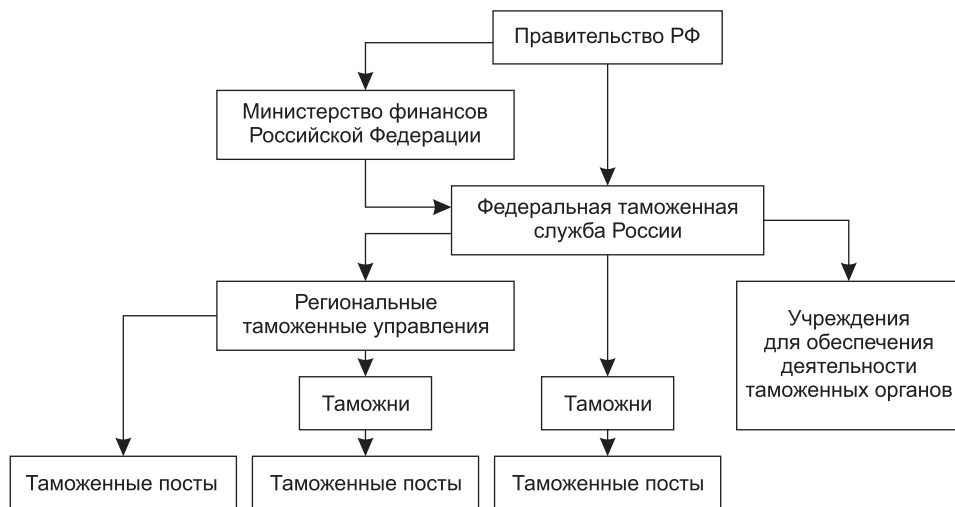


Рис. 6.4. Система таможенных органов России

Деятельность таможенных органов Российской Федерации направлена на развитие внешнеэкономической деятельности и создание благоприятных условий для ее участников. Совершенствование деятельности таможенных органов РФ связано с необходимостью упрощения порядка совершения таможенных

операций и процедур. Изменение данного порядка способствует сокращению расходов участников ВЭД, обусловленному повышением качества предоставляемых государственных услуг в области таможенного дела.

Таможенные органы организованы по принципу иерархической системы, имеющей четыре уровня.

Первый (высший) уровень составляет центральный аппарат ФТС России, состоящий из руководителя, его заместителей, восьми главных и двенадцати простых управлений.

На втором уровне стоят четыре специализированных и восемь региональных таможенных управлений.

Третий уровень составляют более мелкие организационные единицы — таможен. На 2017 год в структуру ФТС России включены 66 таможен, подчиняющихся РТУ, 8 оперативных таможен и 10 таможен, непосредственно подчиненных ФТС России.

Четвертый уровень включает еще более мелкие подразделения — таможенные посты. На 2017 год в состав ФТС России включены 482 таможенных поста, подчиненных таможням в рамках регионального таможенного управления, и 53 таможенных поста в составе таможен прямого подчинения.

Отдельно следует выделить:

- медицинские учреждения ФТС России, в которые входят:
 - Центральный клинический госпиталь ФТС России;
 - поликлиники ФТС России;
- санатории;
- государственные образовательные учреждения (Российская таможенная академия и ее филиалы);
- федеральные унитарные предприятия.

В целом организационная структура таможенной службы России представлена на рис. 6.5. Иерархический принцип организации предполагает разделение власти и ответственности по вертикали иерархии и распределение обязанностей между подчиненными подразделениями.

Подводя итог, отметим, что сейчас таможенные органы России представляют собой специализированный федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный в области таможенного дела, организованный по принципу иерархической системы, имеющий подчиненные территориальные подразделения, защищающий экономическую безопасность и суверенитет и контролирующей условия и порядок перемещения товаров и транспорта через таможенную границу ЕЭАС.

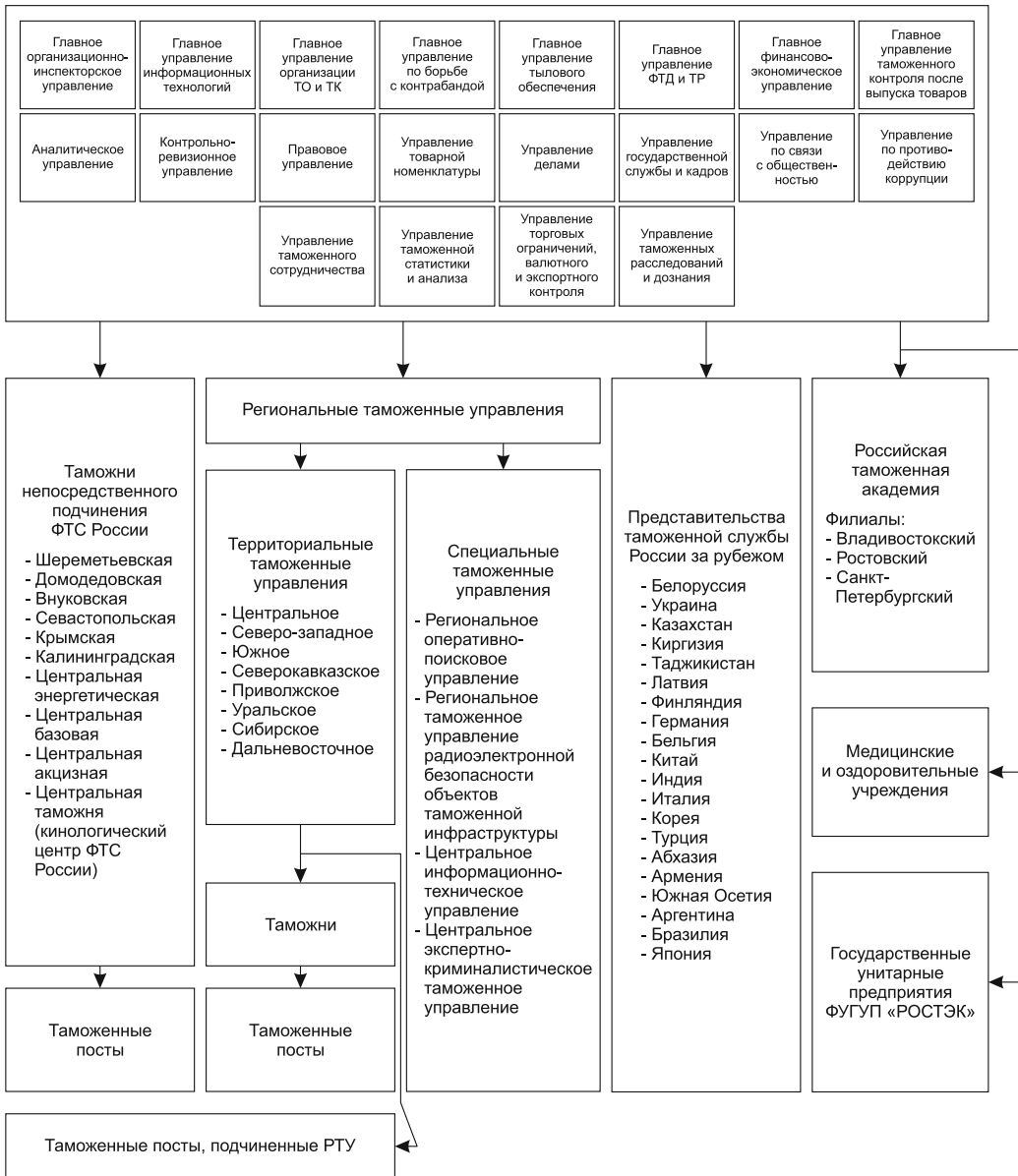


Рис. 6.5. Структура таможенных органов России