



В. В. Ченцов\*

## МИТНА СЛУЖБА В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ: КОМПАРАТИВНИЙ АНАЛІЗ

Питання необхідності докорінного перегляду ролі і статусу владних структур в системі державного управління, особливо економічною та соціальною сферою, обумовлені низкою причин, передусім трансформаційними процесами в українському суспільстві, реформуванням всієї системи державного управління. Пошук раціональної моделі органу виконавчої влади у сфері митної справи представляє важливий напрям наукового аналізу державного управління в цій області. Реалізація цієї дослідницької мети можлива шляхом переосмислення вітчизняного досвіду, а також критичного аналізу моделей організації митних органів в різних країнах. Узагальнення зарубіжного досвіду шляхом порівняльного аналізу і формування меж достатності його використання представляються надзвичайно актуальними.

Метою дослідження є комплексний розгляд статусу митної служби в системі державного управління зарубіжних країн на основі компаративного аналізу.

У сучасний період, в умовах розбудови суверенної правової держави, ринкових трансформацій в Україні та її міжнародної інтеграції, пов'язаних з розширенням функцій митних органів як регулятора зовнішніх зв'язків, зростає науковий та практичний інтерес до дослідження ролі й функцій митних органів та митної служби загалом. Це відповідає й спрямованості наукового пошуку в європейській та світовій науці в цілому. Проблеми реформування й розвитку митної служби, як одного з інститутів держави, функціонування в умовах постійних суспільних перетворень є предметом досліджень багатьох вітчизняних та зарубіжних учених. Це наукові пошуки таких українських дослідників, як І. Г. Бережнюк, С. В. Кивалов, Н. А. Липовська, П. В. Пашко, І. В. Письменний та ін.<sup>1</sup> Але, незважаючи на достатню кількість видань і публікацій щодо митної сфери в науковому просторі України, переважна більшість із них або мають суто галузеву спрямованість, або прикладний характер, не розглядаючи митну службу ні як самостійний державний інститут, ні як складову загальнодержавної системи управління в умовах трансформаційних та модернізаційних перетворень в українському суспільстві.

Водночас практично відсутні комплексні дослідження фундаментальних проблем функціонування митних органів, реалізації державної митної політики. Між тим у сучасних умовах будівництва демократичної правової держави в Україні, відновлення функцій митної справи як регулятора зовнішніх зв'язків значний інтерес становлять питання інституціонального розвитку митної служби, її зв'язку з іншими сферами державного управління, співвідношення державно-політичних (владних) та державно-управлінських аспектів у регулюванні митної справи. Нові підходи, пошуки шляхів модернізації митної служби вимагають наукового аналізу, дослідження передового зарубіжного досвіду.

Практика формування національних бюрократичних структур і державних служб має свою специфіку в різних країнах світу, що пояснюється особливостями історичного, культурного, соціального, економічного розвитку, що впливав на характер і темпи еволюції держав<sup>2</sup>. Статус митної служби в системі державного управління кожної країни також має свої особливості, багато в чому обумовлені історичним досвідом зовнішньоекономічних зв'язків держав, традиціями управління економікою і зовнішньоекономічною діяльністю, структурою системи органів виконавчої влади і т.п. Основні відмінності в механізмах державного управління митною справою обумовлюються пріоритетами митної політики,

© Ченцов В. В., 2009

\* ректор Академії митної служби України, доктор історичних наук, професор

<sup>1</sup> Бережнюк І. Г. Структура інституціональних механізмів у системі управління митною справою // Вісник Академії митної служби України. — 2002. — № 3. — С. 65-69; Кивалов С. В. Организационно-правовые основы таможенного дела в Украине. Общая часть: Учеб. пособие. — О.: Юрид. ин-т ОГУ, 1994. — 72 с.; Литовська Н. А. Митна служба в системі державної служби України // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. пр. — Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2005. — Вип. 1 (19). — С. 208-217; Пашко П. В. Інституційний механізм реалізації митної політики // Фінанси України. — 2004. — № 11. — С. 153-155; Письменний І. Взаємодія митних органів з місцевими органами влади (правовий аналіз) // Вісник Академії митної служби України. — 1999. — № 3. — С. 25-27.

<sup>2</sup> Государственная служба в зарубежных странах. Сб. обзор законодательства. — М.: ИНИОН, 1996. — 836 с.



визначенням статусу і функцій митної служби, і, отже, визначають специфіку організації самих митних органів і, перш за все, їх адміністративну *підпорядкованість*, яка може бути класифікована наступним чином:

- 1) міністерства і відомства економічно-фінансової групи (міністерству фінансів, економіки, торгівлі і т. ін.);
- 2) міністерства адміністративно-політичної групи (міністерству внутрішніх справ, закордонних справ тощо);
- 3) інша адміністративна *підпорядкованість*;
- 4) *автономний статус*.

У більшості зарубіжних країн митна служба традиційно знаходиться у віданні міністерств і відомств першої групи. Так, Головна митна служба Німеччини, Дирекція митниць і акцизів Бельгії, Головне митне управління Фінляндії, Департамент митниць і непрямих податків Італії, Митна служба Угорщини, Управління митниць Болгарії, Головне митне управління Португалії, Митне бюро США, Департамент митної політики Японії підпорядковані Міністерствам фінансів цих країн. Генеральна дирекція митниць і непрямих податків Франції підпорядкована Міністерству економіки, фінансів і бюджету. Митні служби Монголії, Польщі, Чехії і Словаччини підкоряються Міністерствам зовнішньої торгівлі, Департамент митниць і акцизів Канади — Міністерству податків і зборів.

До другої групи можна віднести Швецію, де Департамент зовнішньої торгівлі (що відає і питаннями митної справи) підпорядкований Міністерству закордонних справ.

До третьої групи включені ті митні служби, які підпорядковані якому-небудь не названому вище міністерству, як, наприклад, Дирекція митниць Куби, що входить до складу Міністерства торгових флотів і портів. До четвертої групи належать митні служби, які займають самостійне становище в системі державного управління.

Державна митна служба України, Головне митне управління Іспанії функціонують як самостійні органи виконавчої влади. Митне управління колишньої Югославії було незалежним органом. Цікаве в зв'язку з цим положення митної служби Великобританії. Управління митних і акцизних зборів Великобританії є одним з видів урядових установ — центральних відомств, глави яких не входять до складу уряду, а є професійними урядовцями вищого рангу. Хоча такі відомства і не очолюються безпосередньо міністрами, на одного з членів уряду звичайно покладається загальне керівництво кожним з них<sup>3</sup>. Таке керівництво відносно митних органів здійснює міністр фінансів.

Свого часу західні країни як метрополії зробили вплив на формування національних митних органів в країнах — колишніх колоніях. Так, в більшості африканських країн митні органи належать до першої групи адміністративної *підпорядкованості*. У ЮАР Управління комісара по митниці і акцизам належить Мінфіну, така ж організація в Конго, Габоні, Заїрі. Друга і третя групи нечисленні. У Гані — Національний секретаріат з доходів — самостійний орган, що функціонує на правах міністерства, в Мозамбіку — Національна дирекція митної служби також є самостійним державним органом<sup>4</sup>. У країнах Південної Америки також переважає перша група. В Аргентині Національне митне управління підпорядковане Міністерству економіки, а в Перу Головне митне управління — Міністерству економіки і фінансів<sup>5</sup>.

Залежно від підпорядкованості митних органів, природно, варіюється і офіційне найменування цих установ: управління, дирекція, бюро, служба, департамент митниць, митних зборів і акцизів і ін.

Основоположні рішення з питань митної справи, як і будь-якої сфери державного управління, визначають найвищі органи державної влади — парламент і уряд (як органи загальної компетенції). Так, Парламент Японії має спеціальні комісії із питань зовнішньоекономічної діяльності; приймає закони, які регулюють зовнішньоекономічні зв'язки; приймає закони, які стосуються інших питань внутрішньої політики, але впливають на розвиток міжнародних економічних зв'язків; "здійснює контроль і спостереження над різними галузями управління" (ст.72 Конституції Японії), зокрема з

<sup>3</sup> Правительства, министерства и ведомства в зарубежных странах. — М.: Юридическая литература, 1994. — С. 65.

<sup>4</sup> Таможенное законодательство стран Африки / Под ред. А. Н. Козырина. — М.: РИО РТА, 1996. — С. 11.

<sup>5</sup> Пресняков В. Ю. Современная зарубежная практика регулирования внешней торговли: таможенный аспект: Учебное пособие. — М.: РИО РТА, 1996. — С. 37.



питань зовнішньоекономічних зв'язків; ратифікує міжнародні договори і угоди; здійснює міжнародні контакти з питань економічного співробітництва з іншими країнами. Парламент затверджує Митний тариф (ст. 34 Конституції Франції), забезпечує митну і торгівлю єдність території країни, роботу митної охорони (ст. 73 п. 5 Конституції Німеччини). Цю роботу (законотворчість) парламент здійснює в тісній взаємодії з кабінетом міністрів (урядом), що має право законодавчої ініціативи. При Уряді Японії створена Рада із зовнішньої торгівлі, головою якої є прем'єр-міністр. Законопроекти з питань зовнішньоекономічних зв'язків розробляються або Міністерством зовнішньої торгівлі і промисловості, або Міністерством фінансів (ця діяльність здійснюється на рівні департаментів міністерств).

Наступною ланкою в управлінні митною справою є міністерства, управління і інші державні установи держави. Міністерство (якщо митні органи підпорядковані якому-небудь міністерству) здійснює загальне керівництво діяльністю митних органів країни. «Компетенція міністерства складається з суми правомочностей, яка можна розділити на наступні групи:

- 1) організація внутрішньої структури міністерства і керівництво його персоналом;
- 2) керівництво нижчестоящими органами (йдеться про периферійні органи міністерств);
- 3) координація діяльності з суміжними міністерствами і відомствами з окремих проблем;
- 4) регламентація певних дій громадян.

З юридичної точки зору, в даному випадку йдеться про право міністерства на нормотворчу діяльність, про місце актів, що приймаються ним, в системі чинного законодавства<sup>6</sup>.

Міністр може обмежувати компетенцію деяких бюро, створювати і наділяти додатковими повноваженнями інші бюро (як це відбувається у Франції), за допомогою яких деякі митні операції виконуються ефективніше. Це виражається, наприклад, у тому, що деяким бюро надається виняткове право на здійснення тих або інших митних операцій, застосування певного митного режиму або оформлення конкретних видів товарів або транспортних засобів. Компетенція митних бюро визначається додатковими нормативними актами — ухвалами міністра, в них же дається перелік діючих бюро. Ухвали міністра фінансів можуть визначати умови застосування деяких глав статті митного кодексу, на що є пряма вказівка в самому кодексі, а також встановлювати інші, ніж передбачені в ньому умови виконання диспозицій його статті (наприклад, терміни). Міністр фінансів Франції визначає основні правила стягування платежів, встановлює загальні правила про розстрочку, відстрочення їх сплати, випадки звільнення від податків. Проте у випадках, вказаних в митному кодексі, це його повноваження обмежується необхідністю затвердження ухвали главами інших зацікавлених міністерств, наприклад, міністра промисловості. Повноваження міністра розповсюджуються на правила застосування нетарифних заходів регулювання в області митної справи. Ухвали міністра фінансів дають інтерпретацію статті товарної номенклатури, встановлюють правила, які слід застосовувати при визначенні країни походження товарів, а також випадки, коли це визначення необов'язково, випадки обов'язкової верифікації ваги і способу пакування товару (ст.ст. 37, 87, 150, 158, 169 тощо Митного кодексу Франції).

Важливими представляються рішення міністра фінансів Франції щодо учасників зовнішньоекономічної діяльності. Він підписує дозволи на діяльність митного представника (уповноваженого, брокера) за представленням генерального директора і після повідомлення відповідного комітету міністерства. У цьому рішенні указується перелік бюро, в яких дійсний цей дозвіл. Він також має право на відгук ліцензій, визначення переліку осіб, що надають послуги з митного оформлення і їх повноважень (ст. 87 Митного кодексу Франції).

В області самого митного оформлення міністр фінансів Франції також наділяється цілим рядом повноважень: встановлює терміни знаходження товарів під певним митним режимом (особливо це торкається режимів митних складів різних видів), фундує митні склади, визначає процедуру і умови їх функціонування, перелік операцій, вироблених ними. Це повноваження

<sup>6</sup> Правительства, министерства и ведомства в зарубежных странах. — М.: Юридическая литература, 1994. — С. 104.



обмежене, проте необхідністю винесення з даного питання декрету Державної Ради з представлення міністра фінансів. Міністр має право визначати, обмежувати способи використання товарів при ввезенні їх на митну територію Франції, затверджувати перелік товарів, що поміщаються під певний митний режим (склад, тимчасове ввезення). Ряд рішень по застосуванню митних режимів міністр фінансів уповноважений приймати спільно з главами інших зацікавлених відомств. Так, правила тимчасового вивозу товарів на переробку поза митною територією встановлюються за узгодженням з міністром промисловості, що природно забезпечує ухвалення компетентнішого рішення (ст. 158 Митного кодексу Франції).

Діяльність митної служби Фінляндії здійснюється під керівництвом Міністерства Фінансів. Її основною функцією є підготовка розробки економічної політики Уряду і подальший контроль за її здійсненням. Міністерство розробляє державні річні проекти по використуванню фінансових ресурсів, формуванню бюджету і управління фінансами країни в цілому.

У Болгарії за пропозицією Міністра фінансів Рада міністрів може передавати митні функції і іншим органам. Міністерство фінансів з відома Міністерства зовнішньої торгівлі визначає список предметів для особистого споживання, звільнених від митних формальностей, з відома Міністерства зовнішньої торгівлі — список товарів, що підлягають декларуванню, кількісні і вартісні обмеження. Міністр фінансів має право звільняти від митних зборів соціально незахищених, інвалідів і інші категорії осіб, якщо товари призначені для особистого користування, а також деякі організації повністю або частково (ст.ст. 29-31 Митного Кодексу Республіки Болгарія).

Хоча митні органи Японії підпорядковані Міністерству фінансів, основним органом, що займається питаннями митної політики в Японії, є Міністерство зовнішньої торгівлі і промисловості (МЗТП). Сектор з митної політики відділу світової економіки Департаменту торгової політики МЗТП відповідає за питання, пов'язані з митною політикою країни (визначає розміри мита, митні процедури) в рамках загальної зовнішньоторговельної політики, займається іншими питаннями, пов'язаними з митною службою в рамках завдань міністерства. Все важливішу роль у формуванні зовнішньоекономічної політики виконує економічна дипломатія, підвищується роль Міністерства закордонних справ (МЗС). Сектор міжнародних організацій економічного департаменту МІДу займається багатосторонніми договорами і угодами у області митної справи, деякими питаннями митної політики. Хоча ці три міністерства займають провідне місце у визначенні державної політики, жодне з них не є спеціалізованим органом з митного регулювання. Ці питання складають лише частину їх діяльності. Участь у формуванні митної політики визначається основним напрямом діяльності цих установ. МЗТП займається економічною стороною і контролем за дотриманням протекціоністських заходів. МЗС підходить до цієї проблеми з політичної точки зору, а Міністерство Фінансів (МФ) займається фінансовими питаннями. Навіть назви підрозділів, що займаються ВЕС, в цих міністерствах багато в чому схожі. Проте вони розглядають проблему з різних сторін. МЗТП, МФ приділяють велику увагу практичним справам, контролю за дотриманням численних актів у зовнішньоекономічній сфері. МЗС робить значніший вплив на формування загальної зовнішньоекономічної стратегії.

У Португалії, не зважаючи на організаційну самостійність митних органів, збільшується роль МІДу в регулюванні митної справи, виявляється тенденція до монополізації всієї зовнішньої політики. В окремих його департаментах розглядаються питання зовнішньоекономічних відносин за країнами і галузями. МЗС займається питаннями діяльності Головного митного управління, пов'язані з виробленням і здійсненням національної митної політики як складової частини всіх заходів щодо здійснення зовнішньоекономічного курсу країни. На МЗС покладений обов'язок проведення підготовчих робіт по підписанню міжурядових угод за всіма напрямками співпраці Португалії з іноземними державами. Таким чином, МЗС — основна координуюча ланка в регулюванні не тільки відносин політичного характеру, але і економічного. В той же час питання, пов'язані з регламентацією самого процесу функціонування Головного митного управління, підпорядкованих йому митниць і представництв в населених пунктах, знаходяться в зоні уваги Мінфіну. До них відносяться різні аспекти діяльності митників як державних службовців, випуск тижневика "Митні операції" і ін.<sup>7</sup>

Таким чином, у керівництві митною справою беруть участь не тільки державні органи загальної компетенції і міністерства, яким безпосередньо підпорядковані митні

<sup>7</sup> Резник А. В. Государственно-правовой механизм регулирования внешнеэкономических связей и таможенной политики в Португалии и Испании: Дисс. ... канд. юрид. наук. — М., 1990. — С. 105.



органи, але і інші відомства, діяльність яких прямо або побічно пов'язана з регулюванням зовнішньоекономічних зв'язків.

Державна митна служба України виконує поставлені перед нею завдання, виступаючи необхідним і обов'язковим елементом державно-правового механізму митної політики, під яким розуміють сукупність державних інституцій, задіяних у процесі формування і впровадження митної політики, їх роль та відносини, підпорядковані чіткій ієрархії правових норм та принципів.

До складу органів державної влади та управління, що беруть участь у реалізації митної політики, окрім Держмитслужби, входять Кабінет Міністрів України, Міністерство економіки та Міністерство з питань європейської інтеграції України, Міністерство фінансів України, Державна служба експортного контролю, Державна служба контролю за переміщенням культурних цінностей, Митно-тарифна рада України, Міжвідомча комісія з міжнародної торгівлі тощо. Проте лише Держмитслужба України спеціально створена для втілення в життя митної політики як складової державної політики, застосовуючи у тому числі передбачені законодавством заходи тарифного та нетарифного регулювання, виступаючи невід'ємною частиною центральної виконавчої влади, на яку покладено реалізацію митної політики.

Завдання виконувати й контролювати виконання митного законодавства іншими юридичними та фізичними особами пов'язане з двоїстою сутністю митної служби. З одного боку, Держмитслужба входить до системи центральних органів виконавчої влади, її діяльність має вторинний, підзаконний, виконавчо-розпорядчий характер, адже здійснюється на підставі та на виконання закону; з іншого — Держмитслужба є органом державного надвідомчого контролю.

Контроль за додержанням законодавства України з питань митної справи є митним контролем у широкому розумінні цього поняття і включає всю сукупність контрольних заходів Держмитслужби, спрямованих на забезпечення законності у сфері переміщення товарів, предметів, транспортних засобів через митний кордон. Захист економічних інтересів держави є пріоритетним напрямом у роботі державних органів, що є суб'єктами забезпечення економічної безпеки як складової цілісної системи національної безпеки України. Серед них Рада національної безпеки та оборони України, Служба безпеки України, Державна податкова адміністрація України, Міністерство транспорту України, Міністерство закордонних справ України, інші міністерства та відомства.

Але, зважаючи на те, що головним завданням митної політики є забезпечення державної незалежності та національної безпеки, слід окремо виділити норми ст. 106 Конституції України, де окреслені повноваження Президента України як гаранта державного суверенітету та територіальної цілісності, які мають вирішальне значення щодо проведення митної політики. Саме на Президента України покладено забезпечення державної незалежності, здійснення керівництва у сфері національної безпеки та зовнішньополітичної діяльності держави, він очолює Раду національної безпеки і оборони тощо. Президент України також утворює, реорганізовує та ліквідує за поданням Прем'єр-міністра міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, призначає їх керівників (у тому числі — Голову Державної митної служби України).

З метою розробки пропозицій з питань митно-тарифного регулювання, з урахуванням як інтересів ЗЕД, так і держави загалом, при Кабінеті Міністрів діє Митно-тарифна рада, яка функціонує з 1994 р. і була створена з метою вироблення узгодженої та ефективної митно-тарифної політики. Функції робочого органу Митно-тарифної ради виконує Центральний апарат Державної митної служби України. До складу Митно-тарифної ради входять представники практично усіх державних інститутів, що координують зовнішньоекономічну політику України та беруть активну участь у зовнішньоекономічних зв'язках — Міністерства економіки, Державної митної служби, Міністерства юстиції, Міністерства фінансів, Міністерства промисловості, Міністерства закордонних справ, Міністерства сільського господарства (раніше до них належали Міністерство зовнішньоекономічних зв'язків, Національний банк України, Прокуратура України, Служба безпеки України), а також окремі народні депутати. Головними завданнями, які вирішує Митно-тарифна рада, є:

- розроблення пропозицій з основних напрямів митно-тарифної політики України, включаючи рішення про прийняття, відміну й використання митних ставок, надання тарифних пільг і преференцій, а також зміни в номенклатурі Єдиного митного тарифу України;



- підготовка та розгляд проектів законодавчих актів України і міжнародних договорів України з митно-тарифного регулювання;

- розроблення заходів, спрямованих на захист українського ринку під час увезення на митну територію України й вивезення за її межі товарів.

Таким чином, головною метою функціонування Митно-тарифної ради повинно бути науково-аналітичне обґрунтування застосування конкретних заходів у сфері митного регулювання, яке б дало змогу не тільки ліквідувати певну лобістську спрямованість окремих рішень, а й створити ефективну митно-тарифну політику.

Порядок і спосіб формування митних органів в різних країнах не відрізняються різноманіттям. В основному глави цих відомств призначаються вищим виконавським органом. Особливе значення митної служби підкреслюється тим, що навіть в тих країнах, де митні органи підпорядковані якому-небудь міністерству, їх глави призначаються не актами міністра, а ордонансами Уряду (Ради міністрів). Такий порядок передбачений, наприклад, ст. 13 Конституції Франції 1958 р. «Директор центрального відомства виявляється, таким чином, на вершині адміністративної ієрархії. Звичайно, він діє під керівництвом міністра, але його повноваження випливають з його призначення безпосередньо урядом. Ця обставина, особливо якщо враховувати часті зміни міністрів, сприяє не тільки стабільності, але і незалежності директорів. Вона ж впливає і на характер відносин директора з кабінетом міністра. Призначення безпосередньо підлеглих директорам осіб — заступників директорів і помічників директорів, тобто осіб, що є керівниками служб, так само як і призначення директорів, зв'язано з певними формальностями, що до певної міри обмежують свободу міністра і спрямовані на посилення стабільності державного апарату. На даний час призначення цих категорій державних службовців у Франції виробляється сумісною ухвалою прем'єр-міністра і зацікавленого міністра, відповідального за публічну службу»<sup>8</sup>. Проте може бути і інший порядок призначення. Генеральний директор Департаменту митниць і непрямих податків Італії, директори центральних управлінь призначаються Міністром фінансів.

Відповідно до нормативних документів, державне регулювання митної справи в Україні здійснюють найвищі органи влади та управління: Президент України, Верховна Рада, Кабінет Міністрів України. На перших етапах еволюції митної служби прерогатива була віддана законодавчій та виконавчій владі, на наступних — безпосереднє керівництво Державною митною службою України здійснюється Президентом України.

За умови застосування такого ефективного інструменту регулювання міжнародних економічних відносин, як митна справа, система потребує формування досить сильної та ефективної управлінської вертикалі з метою реалізації насамперед державних інтересів. Наявність суперечностей під час регулювання митної системи між різними гілками влади зумовлює певні колізії не тільки в теорії, а й на практиці.

Підвищенню ефективності роботи всієї системи органів виконавчої влади, а отже і митної служби, у контексті адміністративної реформи сприятиме перехід від галузевого до функціонального принципу вироблення урядових рішень. Саме для цього запроваджено принципово новий механізм структури Кабінету Міністрів та його апарату. Головним новим елементом структури стають урядові міжміністерські програмно-цільові комітети, діяльність яких спрямовуватиметься на розв'язання стратегічних для держави завдань<sup>9</sup>. Необхідною умовою для більш ефективного забезпечення реформування економіки та здійснення експертизи відповідності проектів урядових рішень стає залучення до роботи в цих комітетах керівництва Держмитслужби. Слід зазначити, що у зв'язку із застосуванням митного тарифу в багатьох країнах світу спостерігається тенденція до передачі значної кількості функцій до компетенції виконавчої влади, що не випадково, бо пов'язано з прагненням уряду зробити тарифи більш гнучким та ефективним засобом торговельної політики. На жаль, в Україні такий підхід не знайшов свого втілення в новому Митному кодексі. На сьогодні до прерогативи Верховної Ради України законодавством віднесено переважну більшість питань щодо правового регулювання митної діяльності, а до відання уряду — фактично тільки координуючі та технологічні функції.

Треба унормувати думку Держмитслужби з даного питання, щоб парламент установлював граничні ставки мита, а в їх межах Кабінет Міністрів здійснював оперативне

<sup>8</sup> Правительство, министерства и ведомства в зарубежных странах. — М.: Юридическая литература, 1994. — С. 106.

<sup>9</sup> Пашко П. В. Вказ. праця.



регулювання рівня митних зборів. Такий механізм, з урахуванням строків проходження законопроектів у Верховній Раді, у сучасних умовах здається найбільш розумним.

Порядок створення, реорганізації, ліквідації самих митних органів розрізняється залежно від повноважень глави митного відомства, а також виду митного органу. Так, у Франції нові управління, митниці, бюро утворюються наказом міністра за пропозицією Генерального директора Головного управління (дирекції) митниць і непрямих податків. Генеральний же директор утворює і скасовує митні бригади (пости). В Італії важливість митниць як базової ланки митної системи підкреслюється тим, що питання, наприклад, створення і ліквідації регіональних і окружних управлінь вирішує міністр фінансів, а митниць — Президент Республіки<sup>10</sup>. Створення, реорганізація і ліквідація митних органів може здійснюватися міністерством фінансів за узгодженням з іншими міністерствами (наприклад, в Болгарії — з Міністерством внутрішніх справ<sup>11</sup>).

Майже у всіх країнах єдиноначальне безпосереднє управління митною справою здійснюється керівниками центрального органу (комісаром, генеральним директором, начальником), які в свою чергу підзвітні керівникам вищестоящих галузевих виконавчих структур (якщо тільки центральне митне управління не є самостійним державним органом). При главі відомства існує колегіальний орган (Рада, Комісія), який, по суті, є дорадчим. Обсяг повноважень керівника митної служби встановлюється в національних законах, підзаконних актах Уряду. Проте є і виключення. Так, в Італії Адміністративна рада при генеральному директорові Департаменту митниць і непрямих податків — орган, що визначає основні напрями діяльності Департаменту, що не входять у виняткову компетенцію Міністерства Фінансів. Він здійснює також і інші функції, визначені Радою Міністерства з питань публічних податків, а також вносить свої пропозиції за наступними напрямками:

- організація і функціонування Департаменту;
- програми інформатизації служб Департаменту;
- програми технічного оснащення і матеріального розвитку митної служби;
- висновки за міжнародними договорами, що відносяться до питань митної справи;
- програми і нормативна база проходження цивільної служби в митних органах.

Таким чином, можна зробити висновок про те, що державне управління митною справою — це одна з форм спрямування, координації та контролю за проведенням у життя митної політики, яка належить до компетенції вищих органів державної влади у всіх країнах світу. Незважаючи на певні національні особливості, сучасний розвиток митної справи характеризується яскраво вираженою тенденцією до інтеграції, уніфікації, наслідком чого є створення наднаціональних митних органів — Всесвітньої митної організації, Митного Союзу тощо. Ці процеси приводять до значних перетворень в національних митних службах, що характерно й для Державної митної служби України.

*Стаття рекомендована до друку кафедрою державного управління та місцевого самоврядування Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України (протокол № 6 від 13 січня 2009 року)*



<sup>10</sup> Salvatore Gennuso. Manuale di diritto doganale. — Roma, 1975. — 145 p.

<sup>11</sup> Закон за митниците републики България // Административное право на Республики България. Специальная част. Сб. нормативни актове. — София, 1996. — С. 46-54.