



## ДЕРЖАВНА СЛУЖБА

**В. В. Ченцов**

*доктор історичних наук, професор,  
ректор Академії митної служби України  
(м. Дніпропетровськ)*

УДК 656.072.5

### МИТНА СЛУЖБА В МЕХАНІЗМІ ДЕРЖАВИ: МЕТОДОЛОГІЧНА РЕФЛЕКСІЯ

*У статті на основі системного та структурно-функціонального аналізу інститутів державного управління визначається місце митної служби в механізмі держави.*

*В статье на основании системного и структурно-функционального анализа институтов государственного управления определяется место таможенной службы в механизме государства.*

*In the article on the basis of analysis of the systems and structural-functional of institutes of state administration the location of custom service in the mechanism of the state is determined.*

Сучасна трансформація інституціональної сфери українського суспільства актуалізує регуляторну функцію інститутів державної влади, покликаних адаптувати різні сфери життя суспільства до нових умов функціонування.

Механізм української держави в цих умовах стає тим інструментом, який повинен забезпечувати розвиток демократичного управління та сучасної системи господарювання. Під механізмом держави ми розуміємо систему органів держави, які у взаємодії між собою здійснюють функції держави відповідно до своєї компетенції, яка визначається законодавчими та іншими нормативними актами певної держави.

В сучасних умовах на органи держави покладається виконання багатьох найважливіших функцій, у тому числі і забезпечення економічної і політичної безпеки країни, боротьба зі злочинністю, захист національних інтересів тощо. Ці функції реалізуються, зокрема, і митною службою, яка має забезпечити стабільність і правопорядок в сфері зовнішньоекономічної діяльності (ЗЕД).

Актуальність такої постановки питання обумовлюється тим, що в умовах кризи, коли не працює більшість бюджетоформуючих каналів, саме від ефективної діяльності митної служби залежить наповнення державного бюджету. Ефективність оперативного управління митною службою значною мірою обумовлюється методологічно обґрунтованою стратегією її розвитку в системі органів державної влади. Це дає підстави для формулювання мети нашого дослідження: проаналізувати методологічні інтерпретації статусу митної служби в механізмі держави із залученням міжнародного досвіду.

Слід сказати, що визначена проблематика останнім часом не залишається поза увагою науковців. До неї неодноразово зверталися такі українські вчені, як: І. Г. Бережнюк, Є. В. Додін, С. В. Ківалов, Н. А. Липовська, П. В. Пашко,



І. В. Письменний, Д. В. Приймаченко, К. К. Сандровський тощо [1-9].

Виявлення місця і ролі митних органів в системі державної влади припускає сходження від абстрактного до конкретного, рух від загального до локального, де загальним виступатиме поняття “механізм держави”, а локальним — “митна служба”.

Місце митної служби в системі механізму держави і визначення її ролі в його функціонуванні обумовлюються, насамперед, тим, в якій сфері державного управління цей орган виконавчої влади функціонує, з якими державними органами при цьому взаємодіє, якої організаційно-правової форми набуває.

З'ясування поставленої проблеми вимагає комплексного методологічного інструментарію, зокрема, системної, структурно-функціональної, діяльнісної та організаційно-синергетичної парадигм.

Спираючись на загальноприйняте значення слова “механізм”, можна зробити висновок, що механізм держави — це модельне поняття, введене до наукового обігу для позначення системи елементів, що визначають порядок функціонування держави, як суспільно-політичного явища, тобто тих організацій, за допомогою яких здійснюються всі функції держави. Відповідно до цього, застосовуючи системний підхід для аналізу структури механізму держави, можна дійти до висновку, що ця система має складну ієрархічну структуру, в центрі якої знаходиться державний апарат, наділений спеціальними державно-владними повноваженнями, який забезпечує реалізацію державної влади. Структурний аналіз уможливило побудову композиції механізму держави, який містить державні органи, що здійснюють функцію державного управління і складають власне державний апарат; державні установи — організації, що виконують функції держави, не пов'язані з матеріальним виробництвом; державні підприємства, що здійснюють функції держави у виробничій сфері.

Таким чином, поняття механізму держави в зв'язку з цим включає три складових: структурну — сукупність певних органів; функціональну — сукупність певних функцій, для реалізації яких створені дані органи; інструментальну — сукупність прав, повноважень, прийомів і засобів для реалізації вказаних функцій. Ці складові, знаходячись у взаємозв'язку і взаємозалежності, і утворюють механізм держави в широкому значенні.

Проте при аналізі місця і ролі митної служби в механізмі держави йдеться про механізм держави у вузькому значенні слова, тобто механізм держави розуміється як цілісна ієрархічна система взаємозв'язаних державних органів, наділених владними повноваженнями, і зайняті в них державні службовці, що практично здійснюють державну владу, завдання і функції держави (апарат держави). Такий підхід обумовлює включення до методологічного комплексу функціональної та діяльнісної парадигм.

Загальними для всіх систем є: наявність спільної мети для сукупності всіх компонентів; підпорядкування цілей кожного компонента спільній меті системи; усвідомлення кожним компонентом своїх завдань і розуміння загальної мети; виконання кожним елементом своїх функцій, які впливають з поставленого завдання; установлення відносин субординації і координації між елементами системи; наявність зворотного зв'язку між керівною і керованою підсистемами.

Складні штучні системи, що створюються і розвиваються людьми (а саме до цього типу належить митна служба), — це насамперед функціональні системи. Іншими словами, вони створені для виконання в державному механізмі низки об'єктивно необхідних функцій, обумовлених їх призначенням.

Функціональний аналіз, з певним ступенем диференціації дозволяє виділити основні напрями функцій держави: політичний, економічний, соціальний, соціально-культурний; правоохоронний, міжнародний.

Параметри митної служби як комплексної багаторівневої, ієрархічно організованої соціальної системи розкриваються відповідно до її статусу як органу виконавчої влади. Соціальна роль митної служби висвітлюється через такі напрями її діяльності, як зовнішньоекономічна, фіскальна, правоохоронна, інформаційна, захисна, сервісна тощо.

Розкриваючи роль митної служби як органу виконавчої влади зі спеціальним статусом, слід зазначити, що митні органи можна визначити як державні органи, що здійснюють виконавчо-розпорядчу діяльність в спеціальній сфері державного управління, пов'язаної з пропуском через державний кордон різного роду товарів, осіб, валюти і валютних цінностей, а також транспортних засобів.

Виявити роль митної служби у функціонуванні механізму держави можна через визначення її правового статусу, цільового призначення та функціонального навантаження.

У науковій літературі сформовані підходи до визначення системи елементів правового



статусу органу державного управління [10]. Першим елементом є офіційна назва. Слід зазначити, що термінологія в даному питанні не відрізняється одноманітністю. Так в літературі, правових актах і документах нерідко зустрічається таке найменування, як “митна влада” тієї або іншої держави. У зарубіжній літературі частіше використовується збірний термін “митниці”. У міжнародних актах, учасником яких був СРСР і є в даний час Україна, застосовується поняття “митні органи”. У митному законодавстві СРСР було прийняте найменування “митні установи”. Оскільки під установою розуміється не тільки орган, що виконує функції державної влади і управління, але також і, на відміну від підприємства, організація, що виконує невиробничу діяльність і не має при цьому управлінські функції, точнішим буде найменування “митні органи”. З погляду самого офіційного найменування даних державних органів, то це залежить від їх організаційно-правової форми. Так, це може бути комітет, управління, дирекція, департамент.

Серед елементів, які визначають статус митної служби в механізмі держави, чільне місце займає порядок формування цього органу.

Як більшість виконавчих органів держави, митні органи формуються найвищими органами державної влади, спосіб формування — призначення.

Наступним елементом є композиція організаційної структури митної служби та її місце в механізмі держави. Митні системи відрізняються рядом особливостей, обумовлених політичними і соціально-економічними чинниками розвитку, а також місцем країни в системі міжнародного розподілу праці. Організація митних органів кожної країни має свої особливості, які багато в чому обумовлені історичним досвідом, традиціями, державним устроєм і т.п. Основна відмінність в організації митних служб зводиться до державних пріоритетів (в даному випадку митної політики). Це обумовлює підпорядкованість митних служб тим або іншим міністерствам, безпосередньо уряду, або їх організаційну самостійність. Що ж до інших ознак (ступеню централізації і т. і.), то вони, як правило, не виконують вирішальної ролі. В світі існує декілька моделей включення митної служби в державний механізм: як автономний орган, в структурі міністерств і відомств економічно-фінансової групи (підпорядкованість міністерству фінансів, економіки, торгівлі і т. і.); в структурі міністерств адміністративно-політичної групи (підпорядкованість міністерству внутрішніх справ, закордонних справ тощо); інша адміністративна підпорядкованість.

Порядок вирішення в органі підвідомчих питань пов'язаний з організаційною структурою і як у всіх державних органах може носити колегіальний або одноосібний характер.

Важливе місце при визначенні правового статусу митної служби належить території діяльності. Митна політика держави за загальним правилом розповсюджується на всю її територію. Проте згідно Конвенції СТС (Киото, 1973 р.) з економічних міркувань створюються “нічийні митні території” — вільні зони, відкриті порти. Митна територія може співпадати не з державною, а з адміністративною територією. При цьому кожна адміністративна одиниця держави має свою власну асоційовану митницю, і митні кордони проводяться в адміністративному порядку, не співпадаючи з географічними кордонами (Афганістан) [11]. На сучасному етапі велике розповсюдження має таке явище як загальна митна територія декількох держав (вперше — Бенілюкс, зараз ЄС, Союзна держава Росії і Білорусі).

Особливого значення при визначенні правового статусу державного органу набувають ті елементи статусу, які складають його компетенцію, що визначає зміст його діяльності, зокрема мету, завдання, функції, конкретні владні повноваження і відповідальність.

В усіх країнах світу є наступні основні напрями діяльності митних органів: регулююча функція; економічна функція; правоохоронна діяльність.

Головне завдання митної служби — захист національної економіки, але “досягається вона різними засобами, залежно від ... сутності держави” [9]. Проте, у всіх випадках характер діяльності — основне призначення митних органів всіх держав тісно зв'язані, як вже наголошувалося, з внутрішніми і зовнішніми функціями держави. Це виражається зокрема у тому, що сучасна митна служба є єдиною централізованою, діючою від імені держави системою, за допомогою якої держава проводить потрібну їй економічну політику. Зазвичай митна служба не тільки сприяє проведенню економічної політики усередині країни, а й забезпечує їй зовнішньоекономічну безпеку держави.

Необхідність існування митної служби в механізмі держави, як і решти державних інститутів, обумовлюється економічними умовами життя суспільства. Традиційною і однією з основних функцій митних органів держави є участь в регулюванні



зовнішньоекономічної діяльності. Ця сфера державного управління пов'язана із здійсненням державою зовнішньої функції, зокрема зовнішньоторговельної політики — системи заходів по розвитку економічних відносин певної країни або групи країн із зарубіжними партнерами. Основним завданням митних органів при цьому є забезпечення дотримання дозвільного порядку переміщення через митний кордон фізичних осіб, товарів і транспортних засобів. З метою забезпечення національних інтересів може діяти і заборонний порядок. Регулююча функція митних органів знаходить свій практичний вираз в процедурах митного оформлення і митного контролю.

Особливе місце серед функцій митної служби займає її правоохоронна діяльність. Митні органи ведуть боротьбу з порушенням митного і податкового законодавства, незаконним обігом наркотиків, зброї, культурних цінностей, об'єктів інтелектуальної власності, рідкісних видів рослин і тварин. В цілях виявлення, розслідування і припинення митних правопорушень митні органи можуть бути наділені функціями органів дізнання, оперативно-розшукових органів. Крім того, митні органи виконують квазісудові функції в процесі адміністративного виробництва у справах про порушення митних правил.

Правову основу, регламентацію, закріплення місця і ролі митної служби в механізмі держави створює національна система методів і засобів реалізації митної політики.

Обсяг і характер конкретних владних повноважень митної служби залежить від тих функцій, які покликані здійснювати митні органи. Так, найістотношою гарантією дотримання фіскальних інтересів держави при здійсненні митницею фіскальної діяльності є надання митним органам права стягнення несплачених митних платежів в безперечному порядку. Митні органи можуть бути наділені правом перевірки фінансово-господарської діяльності учасників ЗЕД, правом проведення оперативно-розшукових заходів і карно-процесуальних дій. В цілому обсяг і характер владних повноважень митних органів визначається національним законодавством.

Важливим елементом правового статусу митної служби з позицій діяльнісного підходу є службова діяльність посадових осіб митних органів та відповідальність. Можна виділити відповідальність керівного складу митних органів за діяльність підпорядкованих структур і ухвалені управлінські рішення перед вищестоящими органами, а також відповідальність посадовців при здійсненні своїх повноважень. Тут постає питання про форми контролю діяльності митних органів. Це такі форми як парламентський контроль (або інститут омбудсмена), контроль органів адміністративної юстиції, відомчий контроль, прокурорський нагляд, судовий контроль (право оскарження в суді незаконних дій митних органів і їх посадовців), контроль з боку громадськості. Правове підґрунтя статусу митної служби в механізмі держави створюється за наявності основоположного нормативно-правового акту, який розвиває і конкретизує конституційні норми і принципи (кодекс, закон, положення). Нарешті, питання митної політики і правових форм її здійснення, мають безпосереднє відношення не тільки до внутрішніх, але і до зовнішніх функцій держави, що в свою чергу, припускає як внутрідержавну, так і міжнародно-правову регламентацію митних правовідносин.

Системний характер будь-якої сфери державного управління визначає необхідність комплексної участі різних державних органів в її регулюванні при певній координуючій ланці, що виконує інтегруючу функцію. В області регулювання питань митної справи, як і у всіх сферах державного управління, такою координуючою ланкою, як вже наголошувалося вище, виступає найвищий орган виконавчої влади — уряд, що є органом загальної компетенції. Що стосується митних органів, то при здійсненні своїх функцій під загальним керівництвом уряду вони тісно взаємодіють з іншими державними органами. Так, при виконанні фіскальної функції, відбувається співпраця з податковими органами держави, при здійсненні правоохоронної діяльності — з органами внутрішніх справ, прикордонної служби, прокуратури. Порядок проведення валютного контролю припускає співпрацю митної служби з банківськими службами. Така співпраця здійснюється на основі сумісних документів у формі інформаційного обміну, що, проте, не виключає і проведення сумісних заходів. Взаємодія повинна відбуватися на основі чіткого розподілу повноважень державних органів, що беруть участь в ній.

Застосовуючи організаційно-синергетичну парадигму для визначення місця митної служби в механізмі держави, слід зазначити, що в цей механізм як надзвичайно складну систему, яка має нелінійну динаміку, митна служба вписана як складна організація. "Як для суспільних структур, так і для процесів, інститутів і механізмів повністю застосована, — пише В. Коллонтай, — методологія аналізу, коли окремі ланки громадського життя розглядаються як елементи в ієрархії систем, зі своїми мега-, макро-, мезо-, мікро- і т.ін.



системами. Кожна ланка суспільної системи має власну внутрішню логіку розвитку, але при цьому їх розвиток значною мірою залежить від навколишнього середовища (природного й суспільного), від взаємодії з іншими компонентами системи” [12]. Такий підхід дозволяє виявити місце й роль митної служби України в механізмі держави як автономної, самокерованої, організованої складної ієрархії систем.

З позиції кібернетичної теорії систем такого типу суспільство належить до однієї з найвисокоорганізованіших ієрархічних систем і його можна уявити у вигляді моделі [13; 14], основними вузлами якої є:

1) організатор — система, що управляє суспільством (якщо вона перебуває всередині організованої системи систем (суспільства), то її кваліфікують як самокероване суспільство);

2) рецептор — орган, що сприймає інформацію ззовні системи;

3) ефектор — орган, що виробляє відповідні реакції для впливу на навколишнє середовище;

4) корелятор — система, що слугує для переробки й збереження інформації з метою задоволення потреби системи (у сукупності все це становить інформаційний потік системи);

5) акумулятор — орган, що дозволяє використати енергію оточення;

6) джерело енергії (у цьому випадку систему називають самостійною).

Зрозуміло, що між всіма цими основними вузлами існують прямі й зворотні зв'язки, що дозволяють функціонувати системі як єдиному цілому. Дана модель описує системи, що характеризуються самосвідомістю, мисленням і нетривіальним поведінням — люди, соціальні організації й сама суспільна система систем [14].

До автономних систем належать живі системи — тварини, люди, соціальні організації. З погляду нашого дослідження прикладом самокерованої системи є митна служба України. Роль рецепторів у ній виконують митні пости, корелятора — Центральний апарат та її регіональні митниці з відповідними структурами, акумулятора — митна інфраструктура з усіма своїми органами, ефекторами є служба митної варті та її підрозділи, відділи по боротьбі з контрабандою й інші структури. Нарешті, роль організатора належить політичному керівництву держави, оскільки митна служба держави діє в інтересах держави, що координує життєдіяльність суспільства.

Таким чином, митна служба України як державний інститут виконує фундаментальну цільову функцію захисту національних інтересів та безпеки держави. Її місце й роль в українському суспільстві, що являє собою систему ієрархічно організованих систем, обумовлюється тією емпіричною обставиною, що вона функціонує як активно-адаптивний дискримінатор, або цілком визначена система технологічних та інтелектуальних “фільтрів”, яка здійснює селекцію переміщуваних через кордон України товарних і транспортних потоків, перешкоджає різного роду злочинам у сфері митної справи. Таким чином, митна служба України шляхом взаємодії відповідно до системи законодавчих норм і правил із закордонними господарськими системами й різного роду вітчизняними економічними організаціями регулює економічну діяльність складного соціального організму, забезпечує національну безпеку в економічній, фінансовій, продовольчій та інших життєво важливих сферах суспільства.

Отже, методологія системного, структурно-функціонального аналізу інститутів державного управління, у нашому дослідженні — митної служби, дозволяє знайти можливості для застосування ефективних управлінських впливів на процес функціонування цього державного органу, стабілізувати його взаємодію з іншими інститутами держави, врегулювати його роль і місце в механізмі держави.

#### Список використаних джерел

1. Бережнюк І. Г. Структура інституціональних механізмів у системі управління митною справою / І. Г. Бережнюк // Вісник Академії митної служби України. — 2002. — № 3. — С. 65-69.
2. Додін Е. В. Функции и формы деятельности таможенных органов Украины / Е. В. Додін // Митна справа. — 2003. — № 5. — С. 7-22.
3. Кивалов С. В. Организационно-правовые основы таможенного дела в Украине. Общая часть: Учеб. пособие / С. В. Кивалов. — Одесса : Юрид. ин-т ОГУ, 1994. — 72 с.
4. Липовська Н. А. Митна служба в системі державної служби України / Н. А. Липовська // Актуальні проблеми державного управління : Зб. наук. пр. — Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2005. — Вип. 1 (19). — С. 208-217.
5. Липовська Н. Специфіка інституалізації Державної митної служби України як інституту державного управління / Н. Липовська // Актуал. теорет.-методол. та організац.-практ. пробл. держ. упр.: Матер. наук.- практ. конф. за міжнар. участю, Київ, 28 трав. 2004 р.: У 2 т.



- / За заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. — К.: Вид-во НАДУ, 2004. — Т. 1. — С. 346-348.
6. *Пашко П. В.* Інституційний механізм реалізації митної політики / П. В. Пашко // *Фінанси України.* — 2004. — № 11. — С. 153-155.
  7. *Письменний І.* Вдосконалення митної системи України в контексті адміністративної реформи / І. Письменний // *Вісник Академії митної служби України.* — 2000. — № 1. — С. 34-39.
  8. *Приймаченко Д. В.* Місце митної політики в системі державної політики / Д. В. Приймаченко // *Митна справа.* — 2005. — № 2. — С. 11-15.
  9. *Сандровский К. К.* Таможенное право в Украине: Учеб. пособие / К. К. Сандровский. — К.: Вентури, 2000. — 208 с.
  10. *Цабрия Д. Д.* Статус органа управления / Д. Д. Цабрия // *Советское государство и право.* — 1978. — № 2. — С. 126-127.
  11. Таможенные территории мира / Деп-т по международным экономическим и социальным вопросам. — Нью-Йорк. — ООН, 1989. — С. 2-3.
  12. *Коллонтай В.* На стыке естественных и общественных наук: вклад И. Пригожина / В. Коллонтай // *Мировая экономика и международные отношения.* — 1998. — № 4. — С. 137.
  13. *Боулдинг К.* Общая теория систем — скелет науки / К. Боулдинг // *Исследования по общей теории систем.* — М.: Наука, 1969. — С. 106-124.
  14. *Волкова В. Н., Денисов А. А.* Основы теории систем и системного анализа / В. Н. Волкова, А. А. Денисов. — СПб.: Образование и культура, 1997. — 510 с.

*Рекомендовано до друку кафедрою державної служби та митної справи  
Академії митної служби України (протокол від 17 березня 2009 року)*

Надійшла до редакції 29.03.2009  
Рекомендована до друку 19.06.2009

