

УДК 536.24.12

ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ МИТНОЮ СЛУЖБОЮ ФРАНЦІЇ

Ченцов В.В.

доктор історичних наук, професор
Академія митної служби України, м. Дніпропетровськ

Annotation

The article approach peculiarities of public administration of customs service of France; carry out the structure-function analysis of its status in system of public administration of France; consider a possibility of implementation of foreign experience for improvement of the State Customs Service of Ukraine.

Анотація

У статті висвітлено особливості державного управління митною службою Франції; подано структурно-функціональний аналіз її статусу в системі державного управління Франції; розглянуто можливості імплементації зарубіжного досвіду для вдосконалення Державної митної служби України.

Ключові слова

Митна служба, державне управління, організаційна структура, управління.

I. Вступ

На сучасному етапі розвитку України, з урахуванням євроінтеграційних та глобалізаційних процесів усе частіше актуалізується потреба імплементації досвіду високорозвинутих країн у процеси державного управління. Однією із центральних країн Євросоюзу, структура державного управління якої побудована з урахуванням найкращих досягнень європейської спільноти, є Франція, тому вивчення її управлінського досвіду в усіх сферах життя суспільства має важливе наукове та практичне значення.

Слід сказати, що окреслена проблематика останнім часом не залишається поза увагою науковців. До неї неодноразово зверталися такі українські вчені, як: І.Г. Бережнюк, Є.В. Додін, П.В. Пашко, К.К. Сандровський та ін. При цьому розгляд національних митних служб у структурно-функціональному вимірі як елементів державного управління залишився поза увагою науковців.

II. Постановка завдання

Однією з умов успішного вдосконалення діяльності митної служби України є ретельне вивчення зарубіжного досвіду практичної організації діяльності митних органів, правових форм її регламентації, тобто зарубіжного митного законодавства.

Мета статті – виявити об'єктивні тенденції функціонування сучасних митних служб, сформулювати й запропонувати можливі варіанти

розвитку митної системи України в умовах реформування державного управління.

III. Результати

Статус митної служби в структурі державного управління різних країн не відзначається різноманіттям. Як правило, вона визначається як орган виконавчої влади зі спеціальним статусом. В основному глави цих відомств призначаються найвищим виконавським органом. Особливе значення митної служби підкреслюється тим, що навіть у тих країнах, де митні органи підпорядковані якому-небудь міністерству, їх глави призначаються не актами міністра, а ордонансами уряду (ради міністрів), зокрема, у ст. 13 Конституції Франції 1958 р. зазначено: "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. Це обставина, особливо якщо враховувати часті зміни міністрів, сприяє не тільки стабільності, а й незалежності директорів. Вона ж впливає і на характер відносин директора з кабінетом міністра. Призначення безпосередньо підпорядкованих директорам осіб – заступників директорів і помічників директорів, тобто осіб, що є керівниками служб, так само, як і призначення директорів, пов'язано з певними формальностями, що до певної міри обмежують свободу міністра й спрямовані на посилення стабільності державного апарату. На сьогодні призначення цих категорій державних службовців у Франції здійснюється спільною ухвалою прем'єр-міністра та зацікавленого міністра, відповідального за публічну службу" [2, с. 106].

Генеральна дирекція митниць і непрямих податків Франції підпорядкована Міністерству економіки, фінансів і бюджету. Порядок створення, реорганізації, ліквідації самих митних органів відрізняється залежно від повноважень глави митного відомства, а також виду митного органу. Нові управління, митниці, бюро створюються наказом міністра за пропозицією генерального директора головного управління (дирекції) митниць і непрямих податків. Генеральний же директор утворює й скасовує митні бригади (пости).

Майже в усіх країнах, і Франція не є винятком, єдиноначальне безпосереднє управління митною справою здійснюється керівником центрального органу, який, у

свою чергу, підзвітний керівникам вищих галузевих виконавчих структур. При главі відомства існує колегіальний орган, який, по суті, є дорадчим. Обсяг повноважень керівника митної служби встановлюється в національних законах, підзаконних актах уряду. Міністр може обмежувати компетенцію деяких бюро, створювати та наділяти додатковими повноваженнями інші бюро, за допомогою яких деякі митні операції виконуються ефективніше. Це виражається, наприклад, у тому, що деяким бюро надається виняткове право на виробництво тих чи інших митних операцій, застосування певного митного режиму або оформлення конкретних видів товарів або транспортних засобів. Компетенція митних бюро визначається додатковими нормативними актами – ухвалами міністра, у 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 статей (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 у митному кодексі, це його повноваження обмежується необхідністю затвердження ухвали главами інших зацікавлених міністерств, наприклад міністра промисловості. Повноваження міністра поширюються на правила застосування нетарифних заходів регулювання у сфері митної справи. Ухвали міністра фінансів дають інтерпретацію статтям товарної номенклатури, встановлюють правила, які слід застосовувати при визначенні країни походження товарів, а також випадки, коли це визначення необов'язкове, випадки обов'язкової верифікації ваги та способу пакування товару.

Важливими видаються рішення міністра фінансів Франції щодо учасників зовнішньоекономічної діяльності. Він підписує дозволи на діяльність митного представника (уповноваженого, брокера) за поданням генерального директора й після повідомлення відповідного комітету міністерства. У цьому рішенні вказується перелік бюро, в яких має чинність цей дозвіл. Він також має право на відкликання ліцензій, визначення переліку осіб, які надають послуги з митного оформлення і їх повноважень (ст. 87 Митного кодексу Франції) [1].

У сфері самого митного оформлення міністр фінансів Франції також має цілий ряд повноважень: встановлює терміни знаходження товарів під певним митним режимом (особливо це стосується режимів митних складів різних видів), створює митні склади,

визначає процедуру й умови їх функціонування, перелік операцій, виконуваних ними. Це повноваження обмежене необхідністю винесення з даного питання декрету державної ради за поданням міністра фінансів. Міністр має право визначати, обмежувати способи використання товарів при ввезенні їх на митну територію Франції, затверджувати перелік товарів, що підпадають під певний митний режим (склад, тимчасове ввезення). Ряд рішень щодо застосування митних режимів міністр фінансів уповноважений приймати спільно з главами інших зацікавлених відомств. Так, правила тимчасового вивозу товарів на переробку поза митною територією встановлюються за погодженням з міністром промисловості, що забезпечує ухвалення компетентнішого рішення (ст. 158 Митного кодексу (МК) Франції).

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). Парламент затверджує митний тариф (ст. 34 Конституції Франції), забезпечує митну й торгову єдність території країни, роботу митної варті. Особливим статусом володіють службовці митних бригад. Митні бригади – особливі підрозділи, їх співробітники мають форму, особливий дисциплінарний статут, хоча вважаються також цивільними службовцями. Стаття 56 МК Франції передбачає носіння зброї працівниками бригад і регулює правила його застосування. Бригади мають свої загони й усередині території країни.

Практика показує, що підпорядкування митних органів якому-небудь міністерству обмежує їх компетенцію у сфері правоохоронної діяльності, як це відбувається, наприклад, у Франції. Право посадовців митної служби в цій країні на ухвалення самостійних рішень у правоохоронній сфері обмежене чинним законодавством. Багато процесуальних дій, не кажучи вже про оперативнорозшукові заходи, робляться лише після їх погодження з поліцією, жандармерією й іншими органами, у деяких випадках – з обов'язковою участю цих служб. За загальним правилом право розслідування правопорушення належить органам поліції, що перебувають під контролем прокуратури. Співробітники митниці здійснюють діяльність зі збирання доказів, дізнання. Обмеженням є перелік посад для виробництва тих чи інших процесуальних дій (ст. 323 МК Франції).

Функціональне навантаження митної служби Франції стандартне для цього органу влади. Митні органи Франції стягують: податки на нафту, продукти її переробки, крім чисто митних зборів ПДВ, специфічний податок на нафтопродукти, стягуваний під час вступу на внутрішній ринок країни; здійснює фіскальний конт-

роль не тільки за імпортерами нафтопродуктів, а й за їх виробництвом, утилізацією. Особливо підкреслюється роль митниці в цьому питанні, оскільки це 10% всього бюджету і 1/2 всіх митних доходів; спеціальний морський акциз для захисту промислового виробництва місцевих поселень у портових департаментах; спеціальний податок на транспортні засоби – “податок з коліс”. Спочатку його стягувала головна дирекція з податків і зборів, а митні органи – тільки з іноземних транспортних засобів; податки на засоби повітряного транспорту; портові збори; спеціальний податок на предмети розкоші (вироби з дорогоцінних металів, предмети мистецтва, колекційні об’єкти, предмети старовини); збори, стягнуті з національних товарів іншими органами: ПДВ; спеціальний податок на дерево, олії та масла тваринного походження; непрямий податок на споживання, що поширюється на так звані тропічні товари (чай, кава тощо) [4]. Крім перелічених, слід назвати додаткові функції митниці, не пов’язані з переміщенням товарів і транспортних засобів через митний кордон. Деякі з них вже були названі вище: участь у регулюванні морських судів, вимірювання водотоннажності, зберігання морських іпотек, участь в операціях з порятунку на морі тощо.

Таким чином, як функціональна, так і структурна композиція митної служби Франції відповідає світовим стандартам. Генеральне управління митниць і непрямих податків міністерства економіки і фінансів Франції має секретаріат і мережу різних технічних бюро, розділених на шість функціональних відділів: кадрів і бюджету, організаційно-адміністративний, статистики й інформації, зовнішньоторговельних операцій, юридичний, оподаткування нафтопродуктів і транспорту. У межах юридичного відділу діє чотири підрозділи: правовий, консультативний, заборон публічного характеру, боротьби з правопорушеннями. Серед основних підрозділів відділу зовнішньоторговельних операцій – служби регулювання процедури митного очищення, зовнішньоторговельного обігу сільськогосподарських і промислових товарів, координації європейської й міжнародної співпраці тощо.

Структура має трирівневу ієрархію. До вищого рівня належать центральні митні служби Франції, які: беруть участь у розробці митної політики держави; розробляють законопроекти, що відносяться до митної справи; здійснюють керівництво підпорядкованими структурами, контроль за їх діяльністю; вирішують питання організації митної служби. Управління генеральної дирекції Франції виділяються залежно від напрямів: законодавчих проектів, міжнародної співпраці, митних платежів, вирішення конфліктів, роботи з персоналом. Начальники управлінь є заступниками генерального директора та володіють

повнотою компетенції на всій території країни, але в межах свого напрямку. Інспекція зовнішніх служб веде справи з основних проблем зовнішніх служб, а також стежить за виконанням ними директив вищих інстанцій. Зовнішні служби включають національні служби, що здійснюють свою компетенцію на всій території країни й регіональні служби, які діють у рамках певного регіону.

Національні митні служби у Франції підпорядковані безпосередньо генеральному директору і створені для виконання ряду функцій. Організаційна структура цих служб виглядає так: національна дирекція статистики зовнішньої торгівлі; національні дирекції розслідування і дізнання; служба фінансового контролю розрахунків з іноземними учасниками ЗЕД (її функції: здійснення фінансового контролю за розрахунками з іноземними учасниками ЗЕД, контроль за фінансово-господарською діяльністю національних учасників ЗЕД); управління підготовки кадрів (здійснює керівництво навчальними закладами).

Організація зовнішніх (периферійних) митних служб Франції має подвійну (регіональну і міжрегіональну) структуру. На території держави діють 37 регіональних дирекцій, включаючи чотири портових. Поділ на дирекції часто не збігається з адміністративно-територіальним розподілом. Керівник регіональних дирекцій (управлінь) володіє повнотою компетенції в межах свого територіального управління. Усі регіональні дирекції згруповані в дев’ять міжрегіональних управлінь, які, головним чином, відповідають районам однорідної спеціалізації (наприклад, обслуговування франко-бельгійського кордону або робота на Середземноморському узбережжі). Начальники міжрегіональних управлінь зобов’язані забезпечувати одноманітний підхід до основних напрямів адміністративної діяльності митниці; вони володіють рядом повноважень для забезпечення виконання даних функцій, зокрема, у тому, що стосується організації діяльності з боротьби із шахрайством і контрабандою [3; 5, р. 102]. Другий рівень управлінської структури становлять регіональні органи: регіональні управління, які діють у митних округах. Митні округи об’єднані в міжрегіональні утворення по економічних регіонах, на чолі яких – міжрегіональний директор або начальник міжрегіональної служби. Регіональні управління займаються вирішенням в адміністративному порядку спорів з митних питань у митних округах, тобто представляють митниці в адміністративних трибуналах, контролюють діяльність нижчих структур у межах своєї компетенції. Для вирішення питань фінансування митних органів створені регіональні казначейства, очолювані головним скарбником, що займається всіма фінансовими потоками митної служби регіону. Служби контролю за комерційними операціями виконують такі функції: визначення розміру оподаткування для товарів;

стягування митних платежів і інших сум, збір яких покладений на митні органи; контроль за дотриманням правил стягування митних зборів; проведення операцій з митного оформлення.

Слід підкреслити особливість організації цієї служби, яка полягає в тому, що в руках одного інспектора зосереджені адміністративні й фінансові (розрахункові) функції, що є відхиленням від принципу розподілу служб з розрахунку і стягування (оформлення платежів), поширеного у фінансовій сфері. Функція контролю розподілена в регіоні між бюро, які складаються зі штату інспекторів, контролерів, працівників з правопорушень, підпорядкованих скарбнику. Розрізняють три категорії бюро: бюро "загальної компетенції", в яких оформляються всі види товарів, крім заборонених до обігу, і можуть бути заявлені всі види митних режимів, крім тих операцій, які відносяться до компетенції спеціалізованих бюро, бюро "обмеженої компетенції", функціонують тільки у сфері прикордонного оформлення, операцій з оформлення туристів і багажу, у деяких випадках з міжнародного транзиту; спеціалізовані бюро, оформляються окремі групи товарів: нафта й нафтопродукти, дорогоцінні матеріали, предмети мистецтва, колекцій старовини тощо. Ще одним елементом другого рівня управління є служби нагляду, які спільно з прикордонною службою ведуть боротьбу з несанкціонованим перетинанням кордону, а також з контрабандою й іншими митними злочинами. Ця робота здійснюється через діяльність митних бригад.

Третій рівень управлінської структури – митниці, що становлять організаційний і функціональний фундамент системи, оскільки саме тут виробляється основна частина власне митних і супутніх операцій. У Франції таким органом виступає служба з комерційних операцій – служба бюро, яка займається збором митних платежів та інших податків і зборів, стягування яких покладене на митні органи й пов'язане, головним чином, з операціями з розмитнення, які складаються з огляду товарів, обчислення та стягування платежів, застосування правил товарообміну. Ці дії здійснюються митними бюро, розташованими як на кордонах, так і всередині країни. Велика частина внутрішніх бюро об'єднані в мережу регіональних центрів з розмитнення, які пропонують свої послуги експортерам і імпортерам, що розташовані в регіоні й найчастіше використовують процедуру розмитнення на місці. Бюро має три

секції (відділи), відповідальні відповідно за контроль за документацією, розрахунково-касові операції й огляд товарів. Деякі спеціалізовані бюро займаються оформленням тільки окремих видів товарів, наприклад, коштовних каменів, хутра й хутровини, нафтопродуктів. Існують також так звані бюро з обмеженою компетенцією, які займаються оформленням і контролем або тільки товарів, або пасажирів, або міжнародного транзиту. За винятком великих відділів, очолюваних начальниками служб, бюро на місцях мають подвійне підпорядкування: з одного боку, це вищий митний орган, а з іншого – представник місцевої адміністрації, завідувач збору державних податків. Для виконання функції контролю митного оформлення створена мережа контрольних служб так званих митних бригад (постів), розташованих як уздовж кордону, так і по всій митній території держави. Вони займаються в основному контролем за фізичними особами і їх багажем, а також контролем за транспортними засобами.

IV. Висновки

Вибір оптимальної моделі управління митною службою в системі державного управління, адекватної періоду його активного реформування, зближення національних економічних систем, інтенсифікації глобалізаційних процесів зумовлені соціальною місією митної служби, її принципами й стратегічними цілями. Франція в цьому плані є взірцем значних управлінських новацій та досягнень. У зв'язку з тим, що митна служба України перебуває в процесі модернізації й адаптації як до стандартів Всесвітньої митної організації, так і до європейських, потреба в аналізі зарубіжного досвіду з метою виявлення загальних закономірностей їх діяльності й специфіки їх організації в конкретних країнах очевидна.

Література

1. Государственная служба в зарубежных странах : сб. обзор законодательства. – М. : ИНИОН, 1996. – 836 с.
2. Правительства, министерства и ведомств в зарубежных странах. – М. : Юрид. лит., 1994. – 764 с.
3. Мальков Э.Д. Организация таможенной службы Франции и ее деятельность / Э.Д. Мальков // Внешнеэкономический бюллетень. – 1998. – № 11. – С. 55–56.
4. Berr C.J. Le droit douanier / C.J. Berr, H. Tremeau. – P., 1988. – 243 p.
5. Renoue J.K. La Douane / J.K. Renoue. – Paris, 1989. – P. 101–106.