МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ АВІАЦІЙНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ЮРИДИЧНИЙ ФАКУЛЬТЕТ

КАФЕДРА конституційного і адміністративного права
(повна назва кафедри)

КОНСПЕКТ ЛЕКЦІЙ

з дисципліни «Актуальні проблеми управління правоохоронною діяльністю»
за напрямом (спеціальністю) 262 Правоохоронна діяльність
(шифр та повна назва напряму (спеціальності))

Укладач: д.ю.н., професор Кунєв Ю.Д.
(науковий ступінь, вчене звання, П.І.Б. викладача)

Конспект лекцій розглянутий та схвалений
на засіданні кафедри конституційного і адміністративного права
(повна назва кафедри)

Протокол № 11 від «28» 08 2023 р.

Завідувач кафедри Ольга ГУСАР

Кунєв Ю.Д. Конспект лекцій навчальної дисципліни «Проблеми публічно- та приватно-правового регулювання» підготовки фахівців ступеня вищої освіти «магістр» галузі знань 26 «Правоохоронна діяльність» спеціальності 262 «Правоохоронна діяльність» / Ю.Д. Кунєв. – К. : НАУ, 2023. – 25 с.

ЗМІСТ

Тема 1. Теоретичні основи управлінської діяльності: організація керівництво, управління

Сутність та зміст основних понять “управління діяльністю”..

Організація, керівництво, управління як різновиди управлінської діяльності

Тема 2. Механізм управління діяльністю

Поняття, зміст механізму управління

Елементи механізму управління

Цілі управління

Функції управління

Принципи управління

Методи управління

Тема 3. Наукові засади управління правоохоронною діяльністю

Поняття, сутність і зміст правозастосовчої та правоохоронної діяльності

Різновиди правоохоронної діяльності

Суб'єкти правоохоронної діяльності. Поняття правохоронний орган

Тема 4. Сутність та особливості управління правоохоронною діяльністю

Основні характеристики правоохоронної діяльності

Суспільні функції правоохоронної діяльності України

Стратегічні цілі організації правоохоронної діяльності

Правоохоронна діяльність як елемент системи забезпечення безпеки держави

Тема 5. Організація управління правоохоронною діяльністю

Організація системи управління правоохоронною діяльністю

функціональна структура правоохоронної діяльності в Україні (цілі, завдання та функції правоохоронної діяльності та її управління)

Організаційна структура управління правоохоронною діяльністю

Тема 6. Управлінський процес у сфері правоохоронної діяльності

Організація процесу управління

Особливості управлінських рішень у сфері правоохоронної діяльності.

Аналітична робота у сфері правоохоронної діяльності

Планування у сфері правоохоронної діяльності

Тема 7. Проблеми управління і правоохоронної діяльності в Україні

Проблеми правозастосування в правоохоронних органах.

Проблеми правозастосування в судовій системі

Проблеми системи управління в правоохоронних органах в Україні.

Тема 8. Розвиток управління і правоохоронної діяльності в Україні

Основні напрямки розвитку публічного управління відповідно до положень Концепції адміністративної реформи в Україні.

Основні напрями розвитку адміністративного права на сучасному етапі в світлі Концепції реформи адміністративного права України.

Реалізація напрямків концепцій в адміністративне законодавство України.

Перспективи розвитку правового забезпечення публічного управління в Україні.

Концепція модернізації системи юстиції в Україні

Тема 1. Теоретичні основи управлінської діяльності: організація керівництво, управління

1.1. Сутність та зміст основних понять “управління діяльністю”..

1.2. Організація, керівництво, управління як різновиди управлінської діяльності

1.1. Сутність та зміст основних понять “управління діяльністю”..

Основою формування знань з оргуправлінської діяльності є поняття діяльності, організації та управління діяльністю або діяльність над діяльністю.

Г.П.Щедровицкий запропонував поняття системи, де об'єкт подано у вигляді системи, що «розкладається» на взаємозалежні елементи одночасно в декількох планах - у планах процесів, структурних зв'язків, функцій і функціональних зв'язків, матеріалу і його організованості (рис. 1). Таке «багатовимірне» подання системи дає істотно більші можливості під час аналізу й проектування систем і процесів управління в соціальних системах. Зокрема, воно дозволяє вирішувати традиційні завдання аналізу й синтезу систем у планах функціональної й організаційної структури, але дозволяє вирішувати й нові завдання, щодо взаємодії процесів й матеріального наповнення елементів.

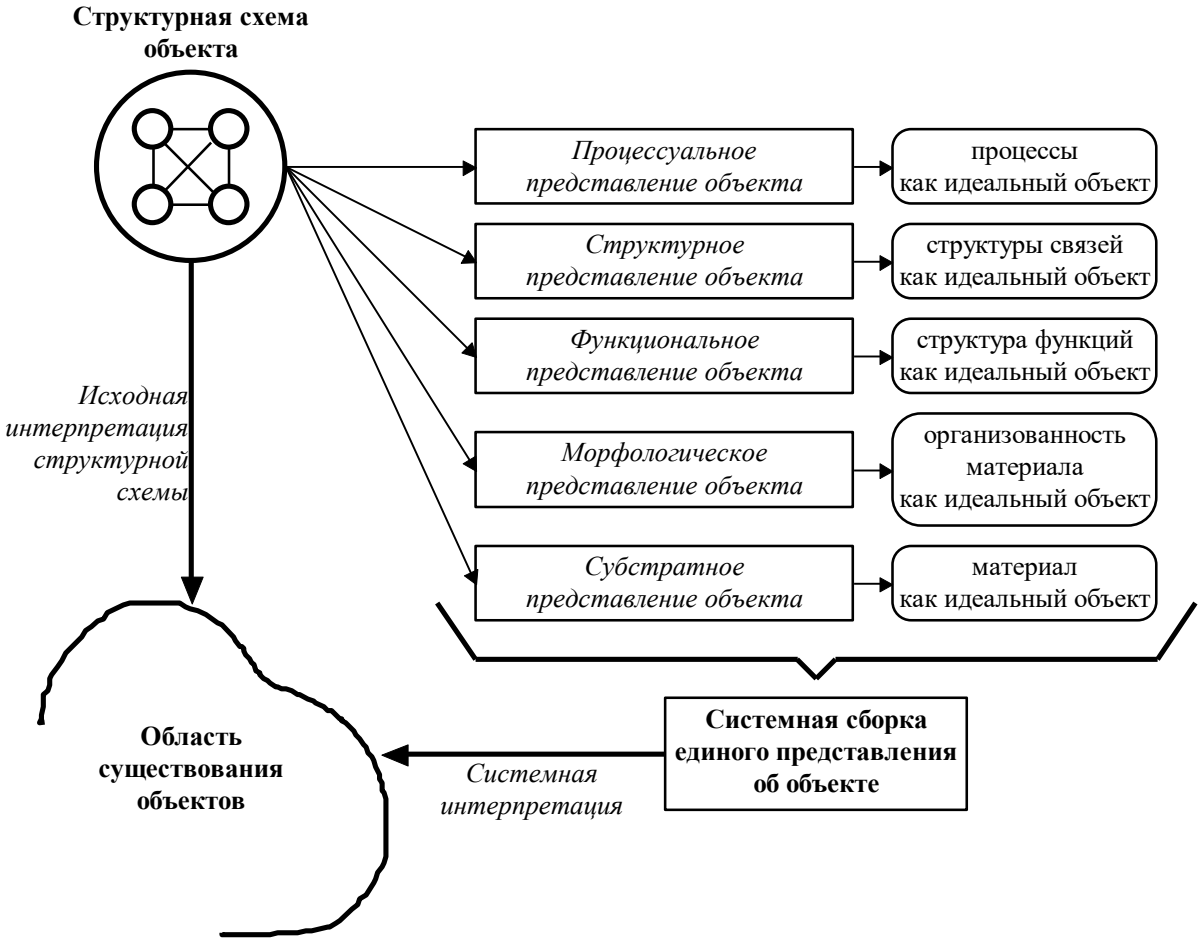


Рис.1. Поняття системи за Г.П.Щедровицьким

Відповідно до такого подання систем виникли нові для теорії й практики менеджменту поняття: процесна структура, матеріальна структура організації. Остання, зокрема, істотно впливає на мотивацію працівників організації до ефективної праці, на стійкість організації в критичних ситуаціях. Процесна структура сьогодні стає найважливішою при оптимізації організацій. У традиційних організаціях, де здійснювана діяльність (зокрема, управлінська) розділена й згрупована за функціями, неможливо покласти на конкретну особу відповідальність за результат якого-небудь процесу, тому що у здійсненні кожного процесу бере участь велика кількість різних

функцій. Завдяки процесній структурі з'являється можливість призначати «хазяїна процесу» - особа, що координує всі функції, що мають відношення до процесу й відповідальна за результат, а не тільки за правильне виконання запропонованих процедур[1].

За Г. П. Щедровицьким, "об'єкт задається тільки з деякої зовнішньої позиції в тому випадку, коли ми уявляємо усе це як квазінауковий об'єкт. Після того, розпочавши його описувати, ми стикаємося з таким цікавим моментом: природний/штучний об'єкт – це фактично завжди організованості діяльності! ... проектувати можна тільки організованості, проектувати системи діяльності не можна, тому що будь-яка діяльність завжди дефіцієнтна щодо систем діяльності, а системами діяльності можна тільки управляти, інакше кажучи, ми ніби відриваємо "верхню" частину діяльності від "нижньої" [430, с. 4].

Основні категорії діяльності

Сутність понять діяльності, загальної теорії діяльності наведені у подано у роботах Г. П. Щедровицького О. С. Анісімова інших авторів, зокрема навчальному посібнику «Теорія і практика прийняття управлінських рішень» В. М. Колпакова та інших роботах.

О. С. Анісімов пише: "Можна уявити чотири рівні поведінки людини в соціумі. Два з них називаються життєдіяльністю (внутрішньо вільний, стихійний тип буття людини у природному і соціальному середовищах), яку поділяють на обумовлену середовищем та вільно-суб'єктну, і два – діяльністю (зовнішньо визначеною організаційно-функціональною структурою суспільства і його культурою), яку поділяють на рутинну і інноваційну. У життєдіяльності вихідною основою активності людини є потреба. У діяльності – норма, визначена суспільством, що визначає характер буття людини. У діяльності людина вимушено скерована на дії і зміни в інтересах суспільства. Примусовий характер змін людини в діяльності зберігається там, де діє незалежна від неї норма. Вищі форми примусу – в організаційній культурі суспільства, тому що там нормативне має загальний характер впливу на самовизначення людини-суб'єкта. Людина перетворюється в "інструмент" реалізації норм і механізму нормування" [37, с. 89].

Об'єктом розгляду є діяльність, яка має безособовий характер: вона "захоплює" людей і примушує "поводити" себе певним чином. Самі люди "виявляються належними до діяльності, включеними в неї або як матеріал, або як елементи разом з машинами, речами, знаками, громадськими організаціями тощо. Діяльність виявляється системою з багатьма і дуже різноманітними функціональними й матеріальними компонентами і зв'язками між ними" [418, с. 241–242]. Система людської дільності виявляється неоднорідною поліструктурою: до неї входять багато ніби накладених одна на одну структур (а ті теж складаються з багатьох окремих структур, між якими існують ієрархічні відношення) і об'єднує вона багато різних і різновекторних процесів, які відбуваються з різним темпом і в різний час. Тому коли йдеться про діяльність, немає сенсу звертатися до окремих її носіїв і шукати її закони, скажімо, у фізіологічній будові окремої людини. Субстанційність діяльності означає те, що вона має власні внутрішні іманентні закони і є незалежною від окремої людини [429, с. 264].

Діяльність складається з елементарних актів, які організуються в складні ланцюги, або молекули за рахунок зв'язків кооперації, комунікації, введення певних технологій тощо. Елементарну одиничку діяльності, так званий *акт* Г. П. Щедровицький подає так.

[1] Цлаф В. М. Теория управления социально-деятельностными системами: Курс лекций. – С 20–21.

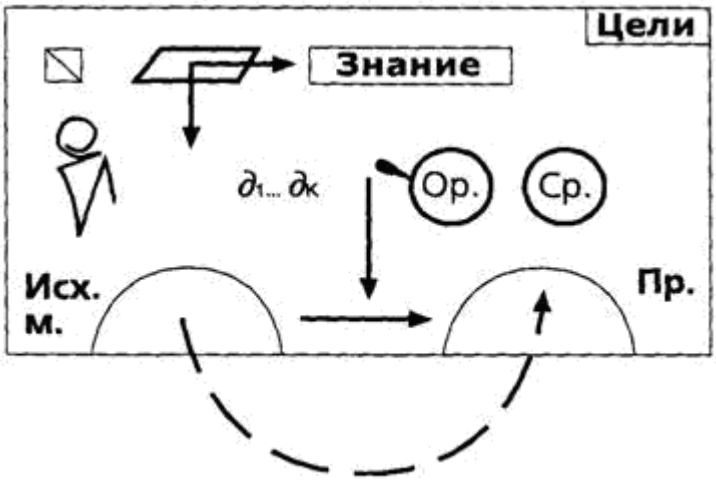


Схема 1

Чоловічок на малюнку уявляється як деякий згусток матеріалу, у нього є здібності й він постійно користується певними засобами, зокрема мовою математики і її перетворень.

На вході маємо деякий матеріал, захоплюємо його, застосовуємо до нього певні дії, знаряддя, засоби, щоб перетворити його в певний продукт, який відповідає меті й виходить далі з акту діяльності.

Використовуючи таке уявлення можна набирати складні «мозаїки» діяльностей. Можна вибудовувати між ними кооперативні зв'язки. Наприклад, коли продукт роботи одного стає вхідним матеріалом для іншого. Можна будувати зв'язки забезпечення, коли, продукт роботи одного стає знаряддям, засобом іншого. Наприклад, коли продукт роботи одного – методичне або конструктивне знання, яке стає знаннєвим засобом для іншого. Або діяльність людини спрямована не на перетворення природного матеріалу, а на організацію діяльності інших людей, на керівництво такою діяльністю або на управління. На малюнку 2 зверху схематично подано діяльність, керівника або управляючого, а внизу, в якості його об'єкта – діяльність інших людей[2].

Поняття про оргуправлінську діяльність

Організаційна, керівна й управлінська діяльність є *діяльність над діяльностями.* І цим вона принципово відрізняється від практичної діяльності із природним матеріалом.

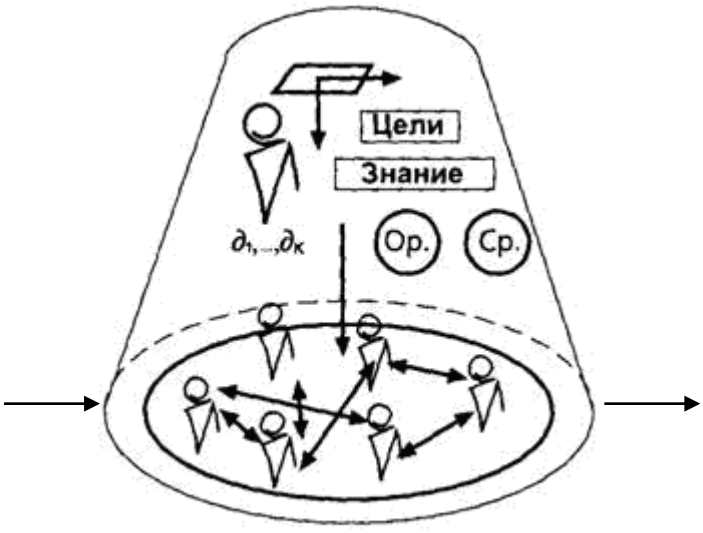


Схема 2

При організації, керівництві й управлінні впливають на:

– цілі;

– знання – давати інші знання;

[2] Щедровицкий Г. П. Путеводитель по методологии Организации, Руководства и Управления. – С. 6–7.

– матеріал - давати інший вхідний матеріал;
– операції, дії, наприклад, через технологізацію;
– знаряддя й засоби, упроваджувати нові машини;
– здатності.

Звідси виникають психотехніка, антропотехніка, групотехніка (можна створювати групи й впливати на групову організацію), культуротехніка або нормотехніка. І все це різні способи організації, керівництва й управління.

За Г. П. Щедровицьким «управління є комплексною і системною (це різні речі) діяльністю, яка залучає до себе усі інші види діяльності, підкоряючи їх власній логіці, комплексно і системно їх організовує»[3].

Розподіл на організацію керівництво і управління умовний, необхідний для розуміння складності діяльності із досягнення сторонніх для певної системи цілей.

1.2. Організація, керівництво, управління як типи діяльності

Уявний поділ необхідний для зображення організації, керівництва й управління як типів діяльності.

Організація є по суті конструктивною роботою, матеріалом якої стають люди. Слово «організація» уживається у двох основних значеннях: організація як діяльність організовування й організація як результат цієї роботи.

При організовуванні ми збираємо щось. Повинні бути якісь конструктивні елементи, конструктор з набором елементів, які потрібно певним чином зібрати, встановивши між ними зв’язки й відносини. Тобто накладаємо певну організаційну форму на ці елементи. Елементами є діючі люди, що працюють із певними засобами. Коли таке об’єднання елементів проведено – організована певна система (за усіма основними підсистемами уявлення об’єкта), яка може жити за своїми законами, тоді цей етап організаційної роботи завершений.

Самі діяльності є системами, які необхідно теж організовувати.

Організатор може мати цілі. Але стосовно його цілей система (зокрема організація), яку він створює, є засобом, засобом досягнення його цілей.

Управління полягає у впливі на рух об'єктів, зміні траєкторії цього руху. Управління можливо, тільки якщо об'єкт, яким ми управляємо, має рух, саморух. Управління є використанням його саморуху з метою керуючого, що на цей саморух спирається.

Потрібно, щоб у системи управління була мета, і щоб система управління *уявляла* об'єкт управління у деякому ідеальному, бажаному або потрібному стані та мала певні ***знання***: траєкторії реального руху об'єкта, своїх можливостей, ресурсів, засобів – знати, чи може вона здійснити такі впливи, щоб змінити природну траєкторію на штучну. А далі потрібно побудувати програму таких впливів, план таких впливів тощо, тобто треба розвити засоби прогнозування, проектування, дослідження можливих траєкторій.

Процесуально-об’єктна схема управління передбачає, що керований об’єкт перебуває усередині системи управління, *він «захоплений» в першу чергу думкою*, асимільований керуючою системою, щоб об’єкт припинив саморух і почав реагувати на управлінські впливи.

Керівник управляє процесами, шляхом впливу на їх механізми – акти діяльності, здійснювані *персоналом*. Управління реалізується шляхом зміни норм діяльності, що виконується окремими суб'єктами, а також шляхом зміни співорганізації діяльностей різних суб'єктів, що здійснюють різні акти діяльності.

Діяльність з управління здійснюється в тих випадках (і межах), коли підлеглі системи мають власне функціонування (або навіть розвиток) і орган управління не пов’язаний з ними безпосередніми адміністративними зв'язками; об'єкти управління завжди мають власне «природне» функціонування, свої власні «внутрішні» цілі та не можуть відмовитися від їх досягнення, не зруйнувавши при цьому самих себе. Таким чином, система, якою управляють завжди є відносно

---

[3] *Путеводитель по основным понятиям и схемам методологии Организации, Руководства и Управления: Хрестоматия по работам Г.П. Щедровицкого.* — М.: Дело, 2004. — 208 с. – С. 127.

незалежною від управляючої, а система управління повинна досягати своїх цілей незважаючи на цю незалежність і з її урахуванням[4].

Управлінська діяльність має своїм об'єктом:

– процеси, об'єктом яких є об'єкт управління – процеси створення, перетворення, переміщення й поховання об'єкта управління,

– діяльність, яка є механізмом цих процесів.

Вплив на процес може бути здійснено тільки через вплив на його механізм – дії, що здійснюються *в* цьому об'єкті (акти діяльності, що здійснюються *персоналом).*

Управління реалізується шляхом зміни:

– норм діяльності, яку виконують окремі суб'єкти;

– співорганізації діяльностей різних суб'єктів, що здійснюють різні акти діяльності.

Реалізація зміни норм передбачає вплив на суб'єктів діяльності й відносини між ними. Цей *вплив* на суб'єктів діяльності становить сутність процесу *керівництва*.

Керівництво можливо тільки в рамках соціальної системи, у межах спеціальних організаційних зв'язків. Сутність керівництва полягає у постановці цілей і завдань та здійснення впливу на суб'єкти підпорядкованої діяльності для їх реалізації. Призначення керівництва – *імперативне нормування* діяльностей персоналу відповідно до цілей управління. Процес керівництва підпорядкований процесу управління і є *засобом* реалізації управління.

Відповідно до цього створюються й організуються адміністративні структури, що дозволяють безпосередньо передавати цілі й завдання від керівника до керованого. Тому система керівництва завжди загарбницька, паразитуюча.

Таким чином, управлінські процеси спрямовані на різні об'єкти, а саме, менеджер *управляє процесами* шляхом впливу на їх механізми – акти діяльності, що здійснюються персоналом й *керує людьми* шляхом реалізації процесів, що змінюють знання, уміння й мотивацію людини як суб'єкта діяльності, якою управляють.

Реально ніхто з керівників і управляючих не здійснює окремо діяльності з організації, керівництва і управління. Дуже часто ми керуємо, щоб управляти, або починаємо управляти, щоб забезпечити керівництво. Реально це все пов'язано, але механізми діяльностей з організації, керівництва і управління принципово різні.

«Усі системи діяльності та соціально-виробничі системи, що їх реалізовують необхідно уявляти як неоднорідні й багатошарові утворення: ядро й серцевину яких *становить машиноподібно організоване функціонування діяльності*, потім шар керівництва, що забезпечує це функціонування й підкріплює його, а ще далі - *шар соціотехнічних дій*, які вироблені внутрішньою системою управління. І саме такого роду неоднорідні й багатошарові системи необхідно, по-перше, *оптимізувати,* а по-друге, розвивати за допомогою спеціальних соціотехнічних дій. Питання полягає в тому, якими можуть бути ці дії»[5].

Таким чином, розгляд організації управлінської діяльності в митній службі передбачає побудову системного уявлення про її компоненти, елементи процесуальної і матеріальної складових та їх взаємозв'язків.

Тема 2. Механізм управління діяльністю

2.1. Поняття, зміст механізму управління

2.2. Елементи механізму управління

Цілі управління

Функції управління

Принципи управління

---

[4] *Путеводитель по основным понятиям и схемам методологии Организации, Руководства и Управления: Хрестоматия по работам Г.П. Щедровицкого.* — М.: Дело, 2004. — 208 с. – С. 121.

[5] *Путеводитель по основным понятиям и схемам методологии Организации, Руководства и Управления: Хрестоматия по работам Г.П. Щедровицкого.* — М.: Дело, 2004. — 208 с. – С. 122.

2.1. Поняття механізму соціального управління

Поняття "механізм" використовують у таких основних значеннях: 1. Внутрішня будова машини, прилада, апарата, яка приводить їх до дії. 2. Система, пристрій, які визначають порядок будь-якого виду діяльності. 3. Сукупність проміжних станів або процесів будь-яких явищ.

До питання про механізм соціального управління різні вчені підходять по-різному: одні виділяють компонентно-концептуальні елементи в цьому механізмі, інші – компонентно-ситуаційні елементи, треті – ототожнюють механізм управління з управлінням узагалі, тобто включають у поняття "механізм управління" все управління (статику і динаміку). Також існують інші позиції.

Більшість вчених визначають основною рисою соціального управління наявність специфічного механізму його здійснення.

Механізм соціального управління може бути визначений як ***взята в єдності система елементів, за допомогою якої забезпечується результативний управлінський вплив на процес управління в соціальній системі***.

М. І. Круглов наголошує на комплексному характері механізму управління: "Механізм державного управління – це сукупність економічних, мотиваційних, організаційних і правових засобів цілеспрямованого впливу суб'єктів державного управління і впливу на їх діяльність, що забезпечують узгодження інтересів взаємодіючих учасників державного управління.

Оскільки фактори державного управління можуть мати економічну, соціальну, організаційну, політичну і правову природу, комплексний механізм державного управління повинен являти собою систему економічних, мотиваційних, організаційних, політичних та правових механізмів" [6].

Залежно від підсистем державного управління можна розглядати комплексний механізм державного управління як загальні частини й частини підсистем та інститутів системи державного управління та їх взаємозв'язки.

Отже, ***механізм управління є складним і системним утворенням, що органічно поєднує в собі різні складові елементи***. Наведені вище підходи до його визначення та думки науковців щодо зазначеної проблеми не вичерпують усіх можливих поглядів, але визначають основні підходи до розкриття та вирішення цієї проблематики.

У *вузькому* розумінні механізм управління – це статична єдність певних структурних елементів та їх зв'язків, які слугують інструментом організації управлінських явищ і процесів. У *широкому* розумінні – можна визначити як єдність суб'єктів, засобів та інструментів поєднаних з певними діями процесу управлінської діяльності.

Розкриваючи питання механізму треба чітко визначити механізм чого ми розглядаємо, досліджуємо.

Соціальну систему можна представити у вигляді двох умовно розділених систем: якою управляють і яка управляє. Кожну з підсистем системи можна розглядати через категорію механізму – механізму об'єкта і суб'єкта управління. Організацію, як соціально-діяльнісну систему (СДС) за Г. П. Щедровицьким, В. М. Цлафом[7] та іншими можна зобразити через сукупність уявлень (рис. 5): 1) процесуальне, 2) структурне, 3) функціональне, 4) морфологічне, 5) субстратне.

1. Під час розгляду управління діяльністю в системі можна розглядати декілька діяльностей, відповідно їх механізми. Основними процесами в соціальній системі є процеси ***виконавської*** *(відтворюваної) й* ***управлінської*** *діяльностей*, остання впливає на першу.

Будь-який об'єкт при системному зображенні розкладають за структурними інтерпретаціями схеми об'єкта (процесуальне, структурне, функціональне, морфологічне, субстратне уявлення об'єкта). Цей підхід застосовується й до діяльності.

Повне системне зображення управлінської діяльності можна вважати зображенням її механізму.

---

[6] Круглов М.И. Стратегическое управление компанией: Учебник для вузов. – М.: Русская деловая литература, 1998. – С. 111.

[7] Цлаф В. М. Теория управления социально-деятельностными системами: Курс лекций. – С 38-49.

При *структурному* зображенні акту управлінської діяльності виділяють такі її елементи: 1) суб'єкт (носій) діяльності; 2) мета; 3) методи, 4) принципи, 5) засоби (знання, пізнавальні операції, процедури, техніки); 6) матеріал; 7) продукт 8) дія.

При *процесуальному* зображенні управлінської діяльності її можна поділити на етапи: *дослідження – отримання знань про реальні об'єкти* – діяльності, які потрібно організовувати, ними керувати й управляти; *проектування – побудова нового знання*, зокрема щодо визначення цілей, необхідних якостей та станів об'єкта, змін напрямів руху тощо; *реалізація – перетворення знань проекту у реальність*. Можна також виділяти такі елементи, технологічні процедури з інформацією: отримання, передавання, зберігання, перетворення під час прийняття управлінського рішення та використання під час виконання рішення.

При *функціональному* зображенні управлінської діяльності можна виділити такі функціональні елементи: аналіз, прогнозування, планування, організовування регулювання, контроль.

В. П. Гмирко, аналізуючи поняття матеріалу діяльності визначає його як «будь-які об'єкти, тобто продукти, плоди людської миследіяльності або результати натуральних або технологічних процесів, що надаються для виготовлення нового продукту, потрібного для цілей цієї діяльності»[8].

Субстратне або зображення матеріалу як ідеального об'єкту

Ідеальним матеріалом буде сукупність виявлених і зафіксованих структурних функціональних, якісних та кількісних властивостей, що окреслюють визначеність речей у певному середовищі. Чистим матеріалом управлінської діяльності є особи і речі, які відображають стан об'єкта управління та є залученими в процес управління.

Морфологічне або зображення організованості матеріалу.

Ідеальний матеріал набуває певних форм (організованостей) під час його самоорганізації та організації.

Організованим матеріалом управлінської діяльності у сфері правоохорони є організованості правоохоронної діяльності, які включають в себе такі елементи: суб'єктів правоохоронної діяльності, організованості актів правоохоронної діяльності, організованості структур (функціональну, організаційну, матеріальну) підрозділів органів, які здійснюють правоохоронну діяльність. Інформація про виявлені якості вихідного матеріалу його організованості фіксується у знаковій формі необхідній і достатній для здійснення процесів ОКУ тобто досягнення цілей управління.

Організованості матеріалу можна означити основними видами форм моделей: 1) реальні – моделі дій основної діяльності, що склалися (реально існують) в певному органі; 2) завдані – моделі дій основної діяльності, що визначені певними нормами, щодо правоохоронної діяльності – нормативно-правовими актами; 3) бажані – моделі дій основної діяльності, що сформовані у процесі ОРУ і до яких прагне керівництво певного органу; 4) ідеальні – моделі дій основної діяльності, що сформовані наукою, передовим досвідом.

За логікою ми повинні прагнути до реалізації ідеальної моделі організованостей правоохоронної діяльності. У сфері правоохорони ми змушені забезпечувати законність, тобто відповідність завданим моделям, але виходимо з того, що завдані моделі правоохоронної діяльності не тільки не ідеальні, але й мають достатньо велику кількість помилок і колізій різного роду.

Результативність діяльності органу виконавчої влади визначається ефективністю норм, які покладені в основу його діяльності. В. М. Цлаф зазначає, що "причиною виникнення проблемної ситуації є неузгодженість норм діяльностей різних суб'єктів, включених в одну систему діяльностей, яка виникла в певний момент ...". Відповідно "проблемою називатиметься знаковий об'єкт – текст, що описує деяку суперечність, яка викликає накладення на систему діяльностей суперечливої сукупності норм" [9][408].

Тоді можна вважати, що з огляду на організованості матеріалу ***управління у сфері правоохорони полягає в усуненні розбіжностей (проблем) між означеними моделями організованостей правоохоронної діяльності та забезпеченні не тільки законність але й ідеальності діяльності з захисту прав і свобод громадян.***

---

[8] Гмирко В.П. Доказування в кримінальному процесі: діяльнісна парадигма. С. 120.

[9] Цлаф В. М. Как формулировать и решать проблемы [Електронний ресурс] / В. М. Цлаф. – Режим доступу : http:www/finansy.ru/publ/tslaf01.htm.

За такого визначення ми виходимо на аналіз і порівняння основних моделей правоохоронної діяльності, що реалізуються митними службами у світі та визначення місця й параметрів цієї діяльності в Україні.

Крім того, цілі управління правоохоронною діяльністю залежать від рівня управління або на різних рівнях реалізуються різні елементи "віяла" цілей. На різних рівнях ставляться різні цілі, відповідно, здійснюються й різні види управлінської діяльності (ОКУ).

Виходячи із зазначеного вище можна вважати, що управління у сфері правоохорони складається з таких елементів системи, охоплених межами та змістом процесу управлінської діяльності:

– процедури (акти управлінської діяльності) зміни норм діяльності та співорганізації діяльностей різних суб'єктів, що здійснюють різні акти діяльності

– процедури (акти управлінської діяльності) процесів, що змінюють цілі, знання, уміння й мотивацію людини як суб'єкта діяльності, якою управляють.

– інструменти впливу на об'єкт управління для зміни його саморуху.

– сукупність (структура) елементів та зв'язків системи управління

Таким чином, ***комплексний механізм соціального управління складається:***
структурно-функціонального,
структурно-організаційного механізму
механізму управлінської діяльності.
механізм змін стану й функціонування системи.

Структурно-організаційний механізм утворюють елементи соціальної системи: *елементи суб'єкта управління, елементи об'єкта управління.*

Структурно-функціональний механізм складають *основні підсистеми соціальної системи, утворені для виконання відповідних сукупностей функцій: економічна, соціальна, політична, нормативна (правова), комунікативна тощо.*

Наведемо визначення управлінської діяльності.

Управлінська діяльність – доцільні дії суб'єктів управління, які базуються на застосуванні на практиці знань, умінь, навичок, способів і засобів, вироблених історичним досвідом, науковим пізнанням, за допомогою яких забезпечується організація процесу управління та результативний управлінський вплив на процес функціонування системи.

Виходячи з того, що предметом управлінської діяльності є інформація, можна сказати, що елементами механізму управлінської діяльності є складові, за допомогою яких можна здійснювати цю діяльність.

Механізм управлінської діяльності становить елементи, які впливають на управлінські відносини або інформацію як предмет управлінської діяльності. За допомогою інформації здійснюється керівний вплив на процеси, які відбуваються в системі, для досягнення необхідних бажаних станів (цілей) та отримується інформація про стани об'єкта управління і системи в цілому.

Механізм управлінської діяльності – це система елементів або частин елементів, за допомогою яких забезпечується організація процесу управління та результативний управлінський вплив на процес функціонування системи, тобто забезпечується необхідна динаміка системи.

2.2. Елементи механізму управління

Механізм управлінської діяльності складається з таких частин:

Цільова частина – сукупність усіх цілей, на реалізацію яких спрямована управлінська діяльність (підвищення ефективності виконання основних функцій системи).

Функціональна частина – види управлінської діяльності (пізнавально-програмувальні та організаційно-регулівні), необхідні для виконання основних функцій організації.

Методологічна частина – ті методи, які використовуються при виконанні всіх видів управлінської діяльності, тобто забезпечують виконання функціональної частини.

Частина, яка відображає сукупність принципів, – норми або правила, за якими потрібно здійснювати успішну управлінську діяльність.

Інструментальна частина – управлінські рішення, повноваження, засоби інформаційно-матеріально-енергетичного (І-М-Е) впливу на об'єкт управління.

Технологічна частина – технологія підготовки прийняття і виконання управлінських рішень.

Розглянемо основні елементи механізму управлінської діяльності.

При описі системних зв'язків державного управління треба враховувати, що перераховані елементи самі мають складну, багаторівневу та ієрархічну організацію, виявляючи себе у вигляді певних підсистем: підсистема цілей, функціональна структура, організаційна структура, підсистема управлінської діяльності і, звичайно, підсистема принципів. Тому її важко зобразити схематично, але кожен, хто теоретично або практично пов'язаний з управлінням, має чітко уявляти, що з яким би одиничним елементом управління він не мав справу – компетенцією державного органу, формами і методами його діяльності, його рішеннями або організаційними заходами, – цей елемент уписаний через групу однозначних елементів у систему онтологічних елементів державного управління.

Необхідною методологічною вимогою при описі будь-якої підсистеми державного управління (і будь-якої її ланки) – від керованого об'єкта (організації, установи тощо) до вищого рівня державної влади – є охоплення всього різноманіття взаємодіючих елементів та уявлення їх у вигляді єдиної взаємообумовленої конструкції (об'єктивної системи).

Можна зробити висновок, що всі елементи механізму управління є системою засобів, за допомогою яких забезпечується результативне управління в соціальній системі.

2.3. Цілі управління

Одним із ключових завдань управління є підтримка балансу між входом і виходом організації. Іншим не менш важливим завданням управління є встановлення балансу інтересів різних соціальних інститутів і груп людей, котрі зацікавлені у функціонуванні організації та впливають на характер, зміст і спрямованість її функціонування. Баланс інтересів визначає, куди буде рухатись організація, її цільову орієнтацію у вигляді місії та цілей.

Визначення місії та цілей організації, розглянуте як один із процесів управління, складається з трьох підпроцесів, кожен з яких вимагає великої та відповідальної роботи. Перший підпроцес полягає у формуванні місії організації, що в концентрованій формі виражає сенс існування організації, її призначення. Місія надає організації оригінальності, наповнює роботу людей особливим змістом. Далі йде підпроцес визначення довгострокових цілей. Завершенням є підпроцес установлення короткострокових цілей. *Формування місії та встановлення цілей організації забезпечують розуміння, для чого функціонує організація і до чого вона прагне*.

У трактуванні поняття "мета" у дослідників повної згоди немає. Філософи, наприклад, дають таке визначення: "Мета – передбачення у свідомості результату, на досягнення якого направлені дії". Кібернетики розуміють мету дещо інакше. "Твердження, що система прямує до мети, означає, що її дії зводять до мінімуму розбіжність між наявним станом або величиною на виході й деяким заданим станом. Цьому станові відповідає величина, що означається терміном "мета". Психологи вважають, що мета – це "усвідомлення, тобто виражене у словах передбачення, майбутнього результату дії".

В управлінні існують різні визначення поняття "мета":

- *мета – ідеальний образ бажаного, можливого і необхідного стану керованої системи (за Е.М. Коротковим [10]);*
- *мета – це конкретний стан окремих характеристик організації, досягнення яких є для неї бажаним і на досягнення яких спрямована її діяльність (за О.С. Віханським [11]);*
- *мета описує бажаний кінцевий результат діяльності. Вона виділяє ядро, головні характеристики проблемної ситуації й описує новий, стійкий стан управлінського процесу;*
- *мета – це стан об'єкта управління, до досягнення якого прагне організація.*

Вибір мети організації є одним з найвідповідальніших моментів у процесі вироблення і прийняття управлінських рішень. Відповідно до обраної мети формується стратегія розвитку організації, тактика, розробляються прогнози і плани дій, оцінюються результати прийнятих рішень та дій.

---

[10] Коротков Э.М. Концепция менеджмента: Учебное пособие. – М., 1996. – С. 64.

[11] Виханский О.С. Стратегическое управление: Учебник. – М.: Гардарика, 2000. – С. 75.

Мета є найважливішою характеристикою процесу управління, його змістом. Власне задля досягнення певних цілей і здійснюється процес управління. "Оскільки змістом управління є його мета, остільки зміст цілей управління становить його сутність" [12].

Теорія соціального управління надає великого значення виробленню стратегії й розглядові цілей як системотвірної ознаки будь-якої організації. Оскільки організації є цільовими системами, остільки мета є їх основною ознакою, яка відрізняє певну систему від іншої.

Мета завжди виступає як єдність мотивів, засобів та результатів.

Як мотив розглядається зазвичай прагнення задовольнити ту чи іншу потребу. Для набуття визначеності мотив має бути підкріплений наявністю засобів, використання яких може привести до бажаного результату. Таким чином, мета формулюється при з'єднанні мотиву із засобами (ресурсами, умовами, можливостями). Тут і вирішується питання про спосіб задоволення потреби.

Оскільки мета визначається суб'єктом управління свідомо, то поряд з раціональним моментом вона містить і суб'єктивний, ціннісний орієнтир (настанови, прагнення, інтереси). Тому "нераціональний" елемент завжди є наявний у меті. Таким чином, мета не існує в об'єктивній дійсності в "готовому вигляді", її треба визначити й належним чином сформулювати. На цей процес впливають минулий досвід, наявні проблеми та засоби, найбільш актуальні потреби тощо.

Треба відзначити, що з позицій науки управління правильне визначення та формулювання проблеми і на підставі цього вироблення ясної, чіткої та реальної мети становить 50 % успіху відповідної організації.

У процесі управління організацією цілі виконують ряд суттєвих функцій. *Цілі покликані відображати основні напрями діяльності організації та конкретизувати, уточнювати її роботу на кожному етапі функціонування й розвитку.*

Важливість визначення цілей організації полягає в тому, що вони [13]:

- є фундаментом для процесу управління в цілому (аналіз, прогнозування, планування, організації, регулювання, контролю);
- визначають способи підвищення ефективності організації;
- лежать в основі прийняття будь-якого ділового рішення;
- служать керівництвом для формування конкретних планових показників.

Для організації та її членів цілі є орієнтиром, мобілізуючим чинником у підвищенні ефективності діяльності організації, вони сприяють координації дій і вчинків в інтересах місії й загальної стратегічної мети.

Цілі класифікуються за різними основами. А.І. Пригожин розрізнює цілі-завдання, цілі-орієнтації, цілі-системи.

Цілі-завдання – це об'єктивні вимоги ринку, плани, доручення, що задаються організації вищою організаційною системою (державою, концерном – для своїх підприємств, головною конторою банку – для своїх філій тощо). Вони, як правило, нормативно закріплені. У них відображається призначення системи в зовнішньому світі, тобто те, заради чого вона створена. Для теорії соціального управління цей вид цілей становить особливий інтерес, їх визначення та обґрунтування утворюють зміст установлення мети в соціальному управлінні.

Цілі-орієнтації виражають спільні та індивідуальні інтереси працівників, які мають здійснювати поставлені цілі-завдання, що реалізовуються через організацію. Вони можуть мати конкретний зміст: отримання тієї або іншої винагороди, завоювання провідного місця на ринках тощо.

Людина завжди намагається задовольнити якусь свою потребу: здобути засоби до існування, поліпшити житлові умови, реалізувати творчі здібності тощо. Непрямо характер цілей-орієнтацій може бути визначений шляхом аналізу ступеня ефективності різних стимулів, тих чи інших змін в умовах праці, які необхідні для підвищення престижу членства в цій організації.

До *цілей-систем* А.І. Пригожин зараховує цілі, що забезпечують виживання організації в умовах конкуренції та при інших зовнішніх змінах.

---

[12] Цвєтков В.В. Державне управління: основні фактори ефективності (політико-правовии аналіз). – Харків: Право, 1996. – С. 31.

[13] Алексеева М.М. Планирование деятельности фирмы: Учебно-методическое пособие. – М.: Финансы и статистика, 1997. – С. 84.

Ці три види цілей є базовими, і досягнення їх пов'язане з появою безлічі вторинних, похідних цілей: підвищення якості продукції, поліпшення умов праці, побуту, зміцнення дисципліни тощо [14].

В.Р. Веснін пропонує дещо інший набір цілей та їх класифікацію. За ступенем важливості для організації виділяються стратегічні й тактичні цілі; за змістом цілі можуть бути економічними, соціальними, науковими й технічними; за сферою реалізації – адміністративними, виробничими, фінансовими; за спрямованістю – внутрішніми та зовнішніми; за характером формулювання – якісними й кількісними; за терміновістю – проміжними та кінцевими. За рівнем ієрархії цілі можуть бути загальними (для організації) або конкретними (для окремих підрозділів).

Загальні цілі організації визначаються колективно в ході обговорення на робочих зустрічах вищого керівництва організації, керівників підрозділів, а також представників колективу і профспілок (якщо мова йде про соціальні цілі).

Цілі підрозділів розробляються їх керівниками із запрошенням представників первинних колективів. Зазвичай вони є конкретизацією загальних цілей і охоплюють середньо- та короткостроковий період.

Специфічні цілі підрозділів можуть відповідати загальним цілям організації, але водночас і суперечити одна одній. У зв'язку з цим виникає необхідність їх координації та узгодження.

На думку О.С. Віханського [15], з огляду на те, який період часу потрібно для їх досягнення, є два види цілей: *довгострокові* й *короткострокові*. Цілі, досягнення яких передбачається, наприклад, до кінця виробничого циклу, – довгострокові. Звідси випливає, що в різних галузях мають бути різні часові проміжки для короткострокових і довгострокових цілей. Однак на практиці короткостроковими вважаються цілі, що досягаються протягом одного року, а довгострокові цілі, відповідно, досягаються через два–три роки. Поділ на довгострокові й короткострокові цілі має принципове значення, оскільки вони суттєво розрізняються за змістом. Для короткострокових цілей характерна набагато більша, ніж для довгострокових, конкретизація й деталізація в таких питаннях, як хто, що, коли повинен виконувати. Якщо виникає необхідність, між довгостроковими і короткостроковими цілями встановлюються ще й проміжні цілі, котрі отримали назву *середньострокових.*

Пропонуються класифікації цілей за такими ознаками: 1) за масштабами розробки: загальні, специфічні, підцілі; 2) за рівнем управління, на якому розробляються цілі: глобальні, локальні, функціональні; 3) за масштабами впливу: загальні, підрозділів, індивідуальні; 4) за місцем в ієрархії цілей: місія, стильові, робочі; 5) за змістом: економічні, організаційні, наукові, соціальні, технічні, технологічні, політичні; 6) за ступенем важливості: стратегічні, проміжні, другорядні; 7) за основними функціональними підсистемами: управлінські, фінансові, кадрові, виробничі; 8) за періодом установлення: стратегічні (довгострокові), тактичні (середньострокові), оперативні (короткострокові); 9) відносно середовища: зовнішні, внутрішні; 10) за темпами зростання: швидкого зростання, стабільного зростання, скорочення; 11) за частотою повторення: постійні, разові; 12) за вимірюваністю: кількісні, якісні.

У ході аналізу класифікаційних ознак, а потім і різновидів цілей можна побачити, що ознаки тісно пов'язані між собою, а цілі (у деяких випадках) повторюють одна одну. Це дає можливість стверджувати, що цілі можуть розглядатися відповідно до тих класифікаційних ознак, котрі найбільш важливі для сфери діяльності організації.

Отже, в організації формується система цілей, що відображає їх взаємозв'язок та взаємообумовленість. Вона має ієрархічний характер: цілі нижчого рівня випливають з цілей вищого. Для наочності система цілей може бути репрезентована у вигляді т. зв. "дерева цілей", від стовбура якого (головної мети, місії) розходяться декілька великих "гілок" (загальних цілей організації), що розростаються в окремі "гілки" (специфічні цілі).

На практиці встановлена певна ***ієрархія понять реалізації цілі:*** *проблема → ціль → завдання → функція → підфункція → операція → конкретна дія → функціональний обов'язок.*

Загальна мета управління митною службою визначається законами та закономірностями управління.

---

[14] Пригожин А.И. Современная социология организаций. – М., 1995. – С. 54 – 56.

[15] Виханский О.С. и др. Менеджмент: Человек, стратегия, организация, процесс: Учебник. – М.: Гардарики, 1996. – С. 159.

Крім того, мета має бути теоретично обґрунтованою і системно виражати вимоги об'єктивних законів розвитку. Вона повинна бути визначеною, кількісно вимірюваною, ясною, значущою і досяжною. Змістовна основа мета певної ситуації управління має відповідати меті більш високого рівня управління.

Так, цілі управління митницею відповідають цілям управління ДМСУ. А всі вони відповідають цілям митної політики країни.

Правоохоронна діяльність знаходиться на стику внутрішньої та зовнішньої політики країни і прямо пов'язана з виконанням її найважливіших соціально-економічних та зовнішньоекономічних програм і планів. Головною метою управління в системі правоохоронної діяльності, тобто метою стратегічного управління, є забезпечення безпеки України.

2.4. Функції управління

Стосовно визначення функцій управління теж існує декілька поглядів.

На різній природі функцій управління наголошують у своїх працях І.Л. Бачило, Ю.О. Тихомиров та інші вчені. І.Л. Бачило характеризує їх як зміст управлінської діяльності та як етапи управлінської дії в рамках відповідного циклу [16]. Ю.О. Тихомиров зазначає, що управлінські функції виражають характер, зміст і методи діяльності суб'єктів управління [17].

Основою виникнення функцій управління є функціональний розподіл управлінської праці або функцій управлінської діяльності.

Під функцією управління *розуміється спеціалізована частина управлінських дій, які можна охарактеризувати як типові, регулярні та стабільні види діяльності суб'єкта управління, що відрізняються однорідністю цілей або дій.*

Починаючи від А. Файоля, який вперше запропонував класифікацію функцій управління, розвиваються багато підходів до їх типізації за різними ознаками і з різною деталізацією. Найбільш розповсюдженим є погляд, відповідно до якого функції, здійснювані апаратом управління, поділяються на *загальні* та *спеціальні (або основні)*.

Щоб визначити, які ж функції управлінські, треба визначитися з видами функцій, що виконуються при управлінні в соціальній системі.

Функції, які відповідають призначенню соціальної системи, називаються ***основними*** [18] *і є похідними від цілей та завдань, покладених на систему.*

Також пропонується виділяти ***ресурсні*** *(забезпечувальні, допоміжні, другорядні) функції.* Виконання ресурсних функцій необхідне для існування та функціонування соціальної системи, її підсистем.

Кожна соціальна система передусім складається з двох самостійних, але взаємопов'язаних підсистем – керованої та керівної (об'єкта і суб'єкта управління).

Залежно від спрямованості й місця впливу пропонується виділяти *внутрішні й зовнішні* функції управління [19].

Внутрішні функції становлять управління всередині соціальної системи.

Зовнішні – характеризують безпосередньо процес впливу зовнішнього суб'єкта управління (зовнішнього середовища) на систему.

Для виконання основних та ресурсних функцій в апараті управління утворюються спеціалізовані служби, підрозділи. Набір функцій залежить від стану, структури і рівня самокерованості системи. Розглядаючи всі функції в системі, можна побудувати "дерево функцій" за аналогією "дерева цілей". Описані функції поділяються на підфункції, функціональні обов'язки, операції.

Виділяють також ***загальні*** *функції управління, які підходять під визначення функцій управлінської діяльності*. Ці функції передбачають різні види управлінської діяльності, які здійснюються для забезпечення виконання основних функцій системи.

---

[16] Бачило И.Л. Функция управления: содержание и правовое оформление // Советское государство и право. – 1969. – № 12.

[17] Тихомиров Ю.А. Управленческое решение. – М.: Наука, 1972. – С. 15.

[18] Плішкін В.М. Теорія управління органами внутрішніх справ: Підручник. – К.: Національна академія внутрішніх справ України, 1999. – С. 88.

[19] Державне управління: Навч. посіб. / А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський, А.Ю. Васіна, Л.Ю. Гордієнко; за ред. А.Ф. Мельник. – К.: Знання-Прес, 2003. – С. 87.

Спеціальні функції – це види специфічної діяльності керованого об'єкта (організації), кожен з яких має стати об'єктом застосування загальних управлінських функцій.

З вищеперелічених функцій під визначення управлінських функцій підпадають тільки загальні функції управління.

Набір управлінських функцій у різних авторів дещо відрізняється, але переважна більшість авторів схильна до таких: ***аналіз, прогнозування, планування, організовування, регулювання, контроль***. Названі функції об'єднують найбільші синтезуючі операції управління, які можна поділити на дрібніші. Крім названих, виділяють також облік, мотивацію, роботу з персоналом, координацію, аналіз проблем, прийняття рішень тощо, але ці функції не відповідають визначенню загальних функцій або є складовими вже перелічених.

На нашу думку, загальні функції є універсальними, їх зміст залежить від виду управління (управління людьми або діяльністю), напрямку діяльності в системі (виконання основної функції), рівня управління в системі (стратегічний, тактичний, оперативний), організаційної структури управління, або від підсистеми, де здійснюється управління (технічна, технологічна, соціальна, економічна, управлінська, правова, інформаційна тощо). Залежно від вищеперелічених змінних управлінські функції можна поділити на різні за змістом підфункції або операції. Відповідно відрізняються й методи здійснення управлінських функцій. Правильніше вказати про переважне використання тих чи інших методів управлінської діяльності під час виконання певної управлінської функції.

Універсальність загальних функцій підтверджується ще й тим, що управлінський цикл складається з їх послідовного виконання. Їх універсальність можна підтвердити таким припущенням: *при прийнятті та реалізації управлінського рішення виконуються ті ж самі загальні управлінські функції: аналіз, прогнозування, планування тощо, яким відповідають певні управлінські операції*, у цьому випадку функції називають технологічними.

Загальні управлінські функції виконуються керівниками різних рівнів безпосередньо, або частина їх може бути делегована заступникам чи підрозділам (наприклад, штабні), залежно від організаційної структури управління.

Універсальність загальних управлінських функцій призвела до того, що існує певний погляд щодо виділення змішаних функцій управління [20] (аналіз основної діяльності (виробництва), планування фінансів, контроль фінансів тощо), тобто відбувається деталізація організації управлінського процесу в системі для виконання основних та ресурсних функцій.

Цікавий підхід до функцій управлінської діяльності як до послідовних стадій (етапів) управлінського процесу. Цьому поділу сприяє і поділ загальних управлінських функцій на два види загальноуправлінських функцій [21]: пізнавально-програмувальні та організаційно-регулівні. До пізнавально-програмувальних належать аналіз, прогнозування, планування; до організаційно-регулівних – організація, регулювання, контроль.

З шести управлінських функцій: аналіз, прогнозування, планування, організовування, регулювання, контроль – складається управлінський цикл. Умовно перші три функції зараховують до стадії прийняття управлінського рішення, а решту – до стадії організації виконання управлінського рішення, хоча ці функції залежно від конкретного циклу можуть змінювати послідовність їх виконання, не змінюючи послідовність двох великих стадій.

Можна казати про алгоритм управлінського циклу, в основі якого є певні операції загальної управлінської функції або функції процесу управління (за В.М. Плішкіним), або про велику кількість умовних блоків, з яких складається алгоритм. Виконання цього алгоритму і утворює управлінський процес.

Автоматизувати процес соціального управління дуже складно, тому що на нього впливають дуже багато факторів. Тут можна казати про суб'єктивність управління та мистецтво управління.

Більш прийнятне значення ***управлінських функцій –*** *це діяльність суб'єкта управління, спрямована на забезпечення виконання основних функцій системи щодо перетворення ІМЕ системою для вироблення необхідного продукту.*

Роль загальних управлінських функцій на кожному більш високому рівні управління набуває все більшого значення.

---

[20] Фомичев А.Н. Административный менеджмент: Учебное пособие. – М.: Дашков и К, 2003. – С. 78.

[21] Плішкін В.М. Теорія управління органами внутрішніх справ: Підручник. – К.: НАВСУ, 1999. – С. 90.

Розглянемо сутність кожної з управлінських функцій.

АНАЛІЗ ЯК ФУНКЦІЯ УПРАВЛІННЯ

При ***аналізі*** формується системне бачення досліджуваних об'єктів управління: ***це вивчення й оцінка інформації*** *про початкові умови (структура, технологія, соціальні відносини), енергетичний стан і обмінні процеси (енергетично-матеріально-інформаційний обмін) у системі та з середовищем,* ***досліджуються закономірності, організаційні форми досліджуваних процесів у системі та результати практичної діяльності організації з виконання поставлених завдань і досягнення цілей***.

Важливість функції аналізу не можна заперечувати. Особливу важливість цієї функції можна простежити, розглядаючи аналітичну діяльність в організації (наприклад, в митній службі), необхідну для забезпечення стратегічного управління, підвищення ефективності діяльності організації, зокрема її економічних показників.

При здійсненні цієї функції основною є робота з інформацією.

ПРОГНОЗУВАННЯ ЯК ФУНКЦІЯ УПРАВЛІННЯ

Визначаються цілі, варіанти вірогідних подій та майбутніх станів соціальної системи при тих чи інших управлінських впливах на об'єкт управління та обираються оптимальні варіанти цих керівних впливів суб'єкта *на структуру, динаміку й кінематику об'єкта (системи), необхідні для корегування природного руху (поведінки, діяльності) і надання об'єкту (системі) якостей або станів, необхідних для досягнення мети.*

Ця функція відображає найбільшу частину творчості в управлінні. Фактично в уяві суб'єкта управління відбувається визначення цілей, порівняння поставлених цілей з дійсністю. *Прогнозування полягає у формуванні багатоваріантних моделей майбутнього з урахуванням внутрішніх взаємозв'язків і факторів впливу на управлінський процес*. Залежно від кількості факторів, які впливають на прогнозований результат, змінюються вимоги до суб'єкта управлінської діяльності. Чим складніша система, явище або проблема, тим вищі вимоги до досвіду, здібностей і знань суб'єкта управлінської діяльності. При цьому не можна не відзначити особливу важливість такої якості у керівника, як інтуїція, необхідної для визначення правильних шляхів досягнення накреслених цілей.

У ході прогнозування потрібно дати відповіді на питання: на якому рівні знаходиться організація в даному виді діяльності, у якому напрямку їй варто рухатися, як організація збирається зробити це. Крім того, пояснюються причини вибору варіанту рішення.

Особливо важлива розробка прогнозів за найбільш важливими напрямками діяльності й існування соціальної системи для обліку результатів складання та координації планів.

ПЛАНУВАННЯ ЯК ФУНКЦІЯ УПРАВЛІННЯ

Планування є першим етапом втілення того задуму, який виражений у прогнозах.

Планування – це процес розробки й конкретизації заходів, визначення етапів, термінів, методів і способів щодо здійснення керівних впливів суб'єкта *на структуру, динаміку та кінематику об'єкта (системи), необхідний для корегування природного руху (поведінки, діяльності) та надання об'єкту (системі) якостей або станів, необхідних для досягнення мети.*

Планування діяльності об'єкта управління передбачає формулювання етапів роботи і проміжних результатів та засобів їх здійснення, що наближають об'єкт управління до запланованої мети. У ході планування керівник розробляє систему підцілей та повідомляє їх членам організації. На основі цієї системи визначаються завдання персоналу стосовно досягнення певних цілей. Цей процес є механізмом координування, оскільки дає можливість членам організації знати, до чого вони повинні прагнути і що робити.

На етапі планування відбувається виділення (розподіл) ресурсів достатніх для реалізації цілей, установлюються терміни, виконавці й критерії ефективності здійснення цілей.

За допомогою планування керівництво встановлює основні напрямки зусиль, що забезпечують єдність мети для всіх членів організації. Планування – це один зі способів, за допомогою якого керівник забезпечує єдиний напрямок зусиль усіх членів організації для досягнення її загальних цілей.

Функцію планування здійснюють усі керівники. Крім того, у складі організації можуть існувати окремі підрозділи, які спеціалізуються на цій діяльності.

Для більш ефективного управління перспективним є підвищення обґрунтованості, точності, універсальності, деталізації планів та розширення сфер їх застосування.

ОРГАНІЗОВУВАННЯ ЯК ФУНКЦІЯ УПРАВЛІННЯ

Організовування – це діяльність щодо впливів суб'єкта *на структуру, динаміку і кінематику об'єкта (системи), необхідна для корегування природного руху (поведінки, діяльності) та надання об'єкту (системі) якостей або станів, необхідних для досягнення мети.*

Організовування як вид діяльності є практичною сполучною ланкою між затвердженим планом (прийнятим рішенням) і його реалізацією.

Функцію організовування багато авторів трактують як діяльність щодо створення нової системи (керівної та керованої підсистем) або вдосконалення існуючої, щоб організація могла виконувати свої плани і досягати накреслених цілей. *Цю діяльність можна розглядати як сукупність підготовчих робіт з реалізації запланованого процесу*:

- розробка технологічного процесу діяльності системи;
- забезпечення процесу підготовленими кадрами;
- формування раціональних функціональних та організаційних структур для реалізації технології;
- забезпечення об'єкта управління усіма видами ресурсів (фінансовими, матеріальними, енергетичними, людськими тощо);
- установлення між елементами системи стійких взаємозв'язків для забезпечення їх взаємодії;
- правова регламентація діяльності організації;
- організація постачання виробничого процесу предметами праці (сировиною, матеріалами й інформацією);
- підготовка системи управління майбутнім процесом діяльності тощо.

Основу організовування становлять процедури реалізації прийнятих планів. Реалізація планів пов'язана із систематичною координацією виконання багатьох завдань і взаємин персоналу.

Спосіб реалізації завдань, поставлених перед підрозділом, являє собою технологію, тобто процес, за допомогою якого вихідні предмети праці перетворяться в бажаний на виході продукт. Технологія завжди індивідуальна і має прийматися такою, котра найкращим чином відповідає виконанню завдань і досягненню цілей. Технологія (процедура) реалізації плану повинна містити баланс (бюджет) розподілу ресурсів.

Одночасно з розробкою технології створюється організаційна структура для здійснення плану. Вважається, що стратегічний (перспективний) план організації визначає її структуру. Структура визначає взаємини між керівництвом і підлеглими на всіх рівнях організації та між структурними підрозділами.

Важливість функції організовування можна простежити, розглядаючи організаційно-штатну діяльність в організації.

РЕГУЛЮВАННЯ ЯК ФУНКЦІЯ УПРАВЛІННЯ

Регулювання – це діяльність з корегування процесу здійснення впливів суб'єкта *на структуру, динаміку і кінематику об'єкта (системи), необхідна для підвищення ефективності управлінського процесу.*

Постійні позитивні й негативні зміни як у зовнішньому середовищі, так і всередині організації викликають необхідність у корегуванні управлінського процесу (внесення необхідних коректив).

Функція регулювання в системі управління сприяє зменшенню "ентропії" в системі та забезпеченню запланованого ходу керованого процесу. Вона включає порівняння результатів із запланованими параметрами, виявлення причин невідповідностей, розробку і реалізацію коригувальних впливів.

Правильне співвідношення форм і методів управлінської діяльності набуває найважливішого значення в процесі регулювання.

КОНТРОЛЬ ЯК ФУНКЦІЯ УПРАВЛІННЯ

Контроль – це діяльність з постійної перевірки якостей, станів і руху (поведінки, діяльності) об'єкту (системи) як результату керівних впливів суб'єкта *на структуру, динаміку і кінематику об'єкта (системи), необхідних для підвищення ефективності управлінського процесу.*

Контроль полягає в перевірці фактичного стану справ та своєчасному виявленні відхилень у діяльності організації. Його забезпечують: підбиття підсумків, зворотний зв'язок і виділення критичних точок.

Для забезпечення дієвості контроль має бути ефективним. Кожен керівник, незалежно від свого рангу, повинен здійснювати контроль як невід'ємну частину своїх посадових обов'язків. Контроль має здійснюватися не заради контролю як такого, а для отримання інформації, необхідної для розробки заходів щодо підвищення ефективності існування соціальної системи, в якій здійснюється управління.

Процедура здійснення будь-якого виду контролю передбачає вимір реальних результатів діяльності організації, зіставлення їх зі стандартами й іншими вимогами і прийняття необхідних коригувальних дій. Дуже важливо, щоб ще на стадії планування були встановлені припустимі межі відхилень результатів праці, які дали б змогу оцінювати стабільність процесу управління.

Це основні функції управління. Для них важливі, насамперед, залежність і взаємовплив, що виражається не тільки в їх зв'язках, але і в певній послідовності виконання. При виконанні певної функції вона буде провідною, а інші будуть допоміжними. Це ще раз підкреслює цілісність управлінського процесу і важливість кожної з функцій управління.

2.5. Принципи управління

Розглядаючи поняття і визначення принципів управління, необхідно звернути увагу на різне трактування вченими сутності та значення принципів управління.

Стосовно ***принципів управління*** визначено, що вони є *встановленими людьми правилами поведінки, якими користуються різні суб'єкти управління (суб'єктивна категорія), також вони відображають об'єктивно існуючі зв'язки і залежність різних аспектів, елементів і сторін в управлінських відносинах (об'єктивна категорія)*. Отже, принципи управління – це не положення, якими керуються суб'єкти на власний розсуд. Основними для управління можуть виступати тільки положення, які відображають існуючі взаємозв'язки і залежності в управлінських відносинах. При такому розумінні принципи управління вже не можуть бути розглянуті лише як довільні управлінські установки суб'єктів управління.

Ураховуючи спрямованість і роль принципів в управлінській практиці, сформульовані вимоги до них: 1) точно відображати об'єктивні передумови: зв'язки і залежності різних елементів в управлінських відносинах; 2) відображати дії, необхідні для створення умов настання певної події, потрібної для досягнення мети управління; 3) мати зручні для практичного застосування форми вираження.

Безумовно, принципи мають бути сформульовані у вигляді керівних правил, норм поведінки, закріплені у наукових концепціях, щоб ними могли користуватися на практиці суб'єкти управління. Зміст принципів мусить відображати якісні й суттєві управлінські зв'язки в системі. При цьому між конкретним змістом і формою вираження цих управлінських начал існує такий зв'язок, що жоден аспект не може бути заздалегідь виділений як пріоритетний. Такі характеристики мають розглядатись тільки одночасно і в єдності. Ігнорування однією із цих складових, спроба виділити головне, значуще в їх змісті призводить до втрати методологічного значення і ролі основних управлінських начал.

Принципи управління визначають вимоги до системи, структури, організації і процесу управління. У принципах управління знаходять своє вираження основні вимоги, що висуваються до побудови органів управління і методів здійснення функцій управління.

Принципи соціального управління *пропонується розглядати як нормативні начала, що є своєрідним відображенням законів і закономірностей суспільного розвитку, соціальних потреб, цінностей, законів і закономірностей управління, в основному закріплені в юридичних актах у вигляді керівних правил та норм поведінки, які відповідають цілям діяльності системи управління й визначають вимоги до системи, структури, організації та процесу управління.*

Аналізуючи співвідношення принципів управління і права, можна зробити висновок, що і принципи права, і принципи управління своїм джерелом мають ціннісні основи суспільства, відображають суттєві та стійкі аспекти його розвитку.

На рівні загальноправових принципів і загальних принципів управління існує якісний, об'єктивно зумовлений зв'язок, який полягає в тому, що загальні принципи управління є специфічним відображенням вимог правових начал в управлінській діяльності.

Принципи права і управління, зберігаючи свою специфіку, перебувають у динамічному взаємозв'язку, активно впливають одне на одного.

Функціонування єдиної системи принципів державного управління передбачає існування її складових елементів (окремих принципів як компонентів єдиної системи або окремих підсистем) з різними функціональними характеристиками. Чим більш детально та диференційовано подано єдину систему принципів державного управління, тим глибше і наочніше сприймається предмет дослідження, що становить об'єкт системного аналізу.

Спираючись на класифікацію принципів управління, запропоновану Г.В. Атаманчуком [22], Н.Р. Нижник [23] та іншими управлінцями, можна зробити висновок, що практично управління пішло шляхом конкретизації складових частин (системи та структури) і розробки принципів складових частин управління.

Цей варіант систематизації принципів управління найбільш повно змальовує принципову модель механізму управління. Тут виділяють загальні, структурні та спеціальні принципи. У названих принципах специфічно відбиваються економічні відносини і політичні умови в сучасному суспільстві, концентрується загальна політика держави. Зміст принципів, що розглядаються, як і інших начал організації та діяльності держави, стабільний і об'єктивний. Принципи відображають найбільш характерні риси державного управління, показують, як треба управляти, визначають найважливіші напрями розвитку і вдосконалення державного управління. Разом з тим зазначені принципи мають власне призначення і поділяються на певні групи.

Для цілісної картини принципів державного управління, як на нашу думку, найбільш доцільним є системний підхід до державного управління і держави як системи. Розвиток будь-якої системи має сенс тільки коли він узгоджений з метою. Крім цілеспрямованих систем розрізняють ціннісно-орієнтовані системи. У випадку, коли неможливо здійснити процес цілепокладання (невизначеність цілі, неможливість виразити стан або інші причини), слід говорити про тенденції розвитку системи, які простіше пов'язуються з категорією цінності. Тим самим поняття цінності замінює поняття мети, якщо останнє не піддається конкретному визначенню. Характерною ціннісно-орієнтованою системою є держава як система, тому що цілі розвитку суспільства мають нечітке визначення бажаного кінцевого стану.

До *загальних принципів державного управління можна зарахувати принципи загальносоціальні (ціннісні) і загальноуправлінські*. Загальні принципи відображають універсальні, значущі для всього державного управління закономірності, відносини і взаємозв'язки.

Управління підпорядковується насамперед загальносоціальним закономірностям, які відображають об'єктивні зв'язки між системою державного управління та іншими соціальними системами – політичною, економічною, ідеологічною тощо. Розвиток загальної системи управління, безпосередня діяльність окремих складних адміністративних систем нерозривно пов'язані з конституційно визначеною соціальною, економічною та правовою політикою держави.

Таким чином, загальносоціальні закономірності відбиваються у принципах державного управління і відображають загальні закономірності, відносини та процеси існування управління в суспільстві.

Водночас управління підпорядковується специфічним закономірностям власного існування і функціонування.

Загальносоціальні принципи державного управління поділяються на політичні, економічні, соціальні, ідеологічні, правові підгрупи. Ці підгрупи є головними, визначають елементи системи державного управління, принципи галузей управління.

До загальносоціальних принципів державного управління, пов'язаних з політичною системою, можна зарахувати: демократизм, поділ влади, визнання людини вищою цінністю, публічність, єдність законодавчої і виконавчої влади, співвідношення державних і недержавних засад, поєднання інтересів особи і суспільства тощо.

---

[22] Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций. – М.: Юрид. лит., 1997.

[23] Нижник Н.Р., Машков О.А. Системний підхід в організації державного управління: Навч. посібник / За заг. ред. Н.Р. Нижник. – К.: Вид-во УАДУ, 1998.

До загальносоціальних, пов'язаних з ідеологічною системою, можна зарахувати принципи: культурності, моральності, справедливості, урахування громадської думки тощо.

До загальносоціальних, що відображають правові особливості державного управління, зарахуємо принципи: верховенства права, верховенства закону, законності, пріоритетності прав і законних інтересів громадян, правової впорядкованості й особистої відповідальності тощо.

До загальносоціальних, пов'язаних з економічною системою зарахуємо принципи: змагальності, конкуренції, стимулювання тощо.

До загальноуправлінських, характерних для систем управління з погляду їх існування і функціонування, можна зарахувати принципи: об'єктивності, наукової обґрунтованості, системності, випереджального розвитку теорії стосовно практики, відповідності, ефективності (оптимальності), саморегульованості тощо.

Якщо природа державного управління відбивається в загальних принципах, що впливають на всі групи елементів системи управління, то природно, що в кожній групі елементів діятимуть якісь свої специфічні закономірності, відносини і взаємозв'язки, які впорядковують і структурують групи елементів.

Закономірності, відношення і взаємозв'язки організації груп елементів державного управління, відкритих та осмислених наукою, на нашу думку, можна розглядати як джерела для формування *структурних принципів*. Дані принципи мають свою специфіку в кожній з груп елементів, оскільки місце і роль цих груп в системі онтологічних елементів державного управління зумовлюють їх особливу побудову. Отже, структурні принципи державного управління можна поділити на такі підгрупи:

- структурно-цільові, що відображають закономірності, відносини і взаємозв'язки раціональної побудови дерева цілей державного управління;
- структурно-функціональні, що характеризують закономірності, відносини і взаємозв'язки функціональної структури державного управління;
- структурно-організаційні, пов'язані із закономірностями, відносинами і взаємозв'язками організаційної структури державного управління;
- структурно-процесуальні, що дають уявлення про основні (визначальні) закономірності, відносини і взаємозв'язки раціонального та ефективного ведення управлінської діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування.

До третьої групи принципів зарахуємо *спеціальні*, що характеризують специфіку виду державно-управлінських відносин (відносин, що виникають в державному управлінні або галузі та відображають своєрідні, іноді унікальні закономірності, відносини і взаємозв'язки організації тих або інших управлінських елементів), а саме: державної служби, роботи з персоналом управління, інформаційного забезпечення, технологізації, адміністративного процесу тощо.

Зазначені вище принципи взаємопов'язані й зумовлюють один одного як усередині окремих груп, так і в усій їх сукупності. Дослідження й використання в практичній діяльності передбачає сприйняття принципів як певної системи, в якій місце кожного з них певною мірою показує його функціональну роль у пізнанні й характеристиці державного управління.

Принципи соціального управління взаємопов'язані й зумовлюють один одного як усередині окремих груп, так і в усій їх сукупності; їх дослідження й використання в практичній діяльності передбачає комплексний підхід; сприйняття принципів як певної системи, в якій місце кожного з них, певною мірою, показує його функціональну роль у пізнанні й характеристиці державного управління.

2.6. Методи управління

Серед складових механізму управління важливе місце посідають методи управління. Ефективність управління соціальними системами, діяльністю органів, підприємств, установ, служб багато в чому залежить від правильного вибору сполучення методів управління.

Термін "метод" у загальноприйнятому тлумаченні означає спосіб теоретичного дослідження або практичного здійснення чогось. Тоді під ***методами управління*** *будемо розуміти сукупність взаємопов'язаних способів і прийомів теоретичного дослідження управлінських відносин, об'єктів соціального управління та практичного здійснення впливу на об'єкти соціального управління, необхідних для досягнення поставлених цілей.*

Метод складається із способів і прийомів. Спосіб – порядок застосування сил і засобів. Прийом – певна дія, рух.

Отже, *методи управління поділяються на два блоки: методи пізнання і методи впливу*.

Метод пізнання – це спосіб дослідження стану реальних об'єктів, процесів, явищ, управлінських відносин, їх взаємозв'язків та взаємозалежностей, перспектив змін.

Метод впливу або метод управлінської діяльності – це спосіб організуючого впливу суб'єкта управління на керовану систему або конкретний об'єкт управління, за допомогою якого реалізуються функції, вирішуються поставлені завдання, досягаються цілі. При цьому безпосередній зміст методу управління може бути встановлений лише у зв'язку з конкретним об'єктом.

Через методи реалізуються управлінські функції. У застосуванні методів – основний зміст управлінської діяльності.

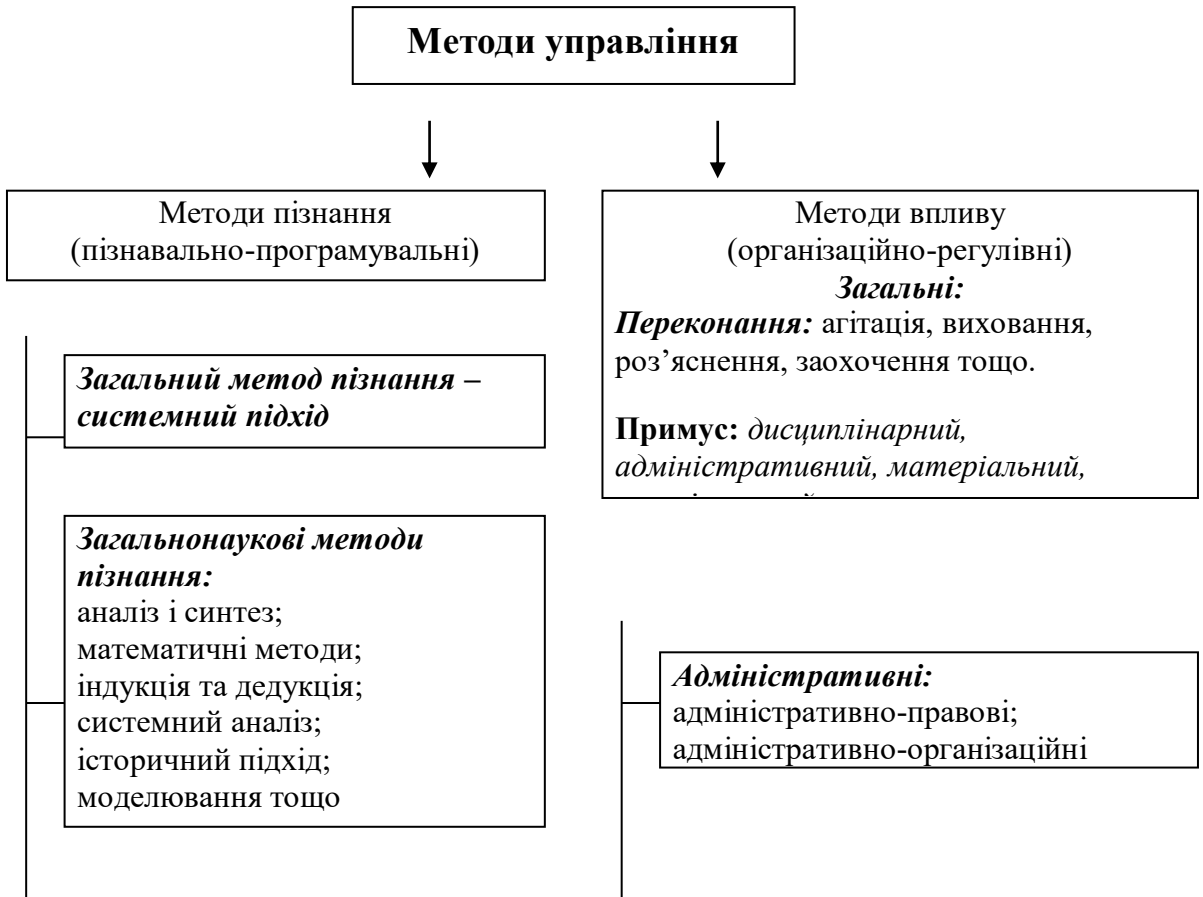
Управління в митній службі пов'язане з вирішенням традиційних і нових завдань, з працею у звичайних умовах та умовах ускладнення оперативної обстановки з урахуванням змін у соціально-політичній та економічній ситуації. Якісне вирішення завдань потребує постійного пошуку нових форм і методів роботи, певних змін в організації управління. Мобілізація наявних та залучення додаткових сил і засобів до вирішення неординарних завдань, координація роботи усіх ланок системи, стимулювання співробітників на якісне та своєчасне досягнення позитивних результатів забезпечуються використанням різнорідних методів.

Усі методи, які використовуються в процесі управління, пов'язані між собою, доповнюють один одного, використовуються в органічній єдності. Мистецтво керівника і полягає в тому, щоб з усього комплексу методів управління вибрати найбільш дієві, які надійно ведуть до мети, скласти їх гнучку комбінацію та використовувати її, віддаючи перевагу то одному, то іншому залежно від ситуації. Правильне, розумне поєднання різних методів є одним із важливих напрямів удосконалення управління на сучасному етапі.

Звичайно, будь-яка класифікація є лише схематичне, формалізоване відображення реальності; в дійсності ж усі методи, як відомо, тісно взаємопов'язані.

Існують різні підходи до класифікації методів управління. Більшість управлінців поділяють їх на дві групи: методи пізнання і впливу (за В.М. Плішкіним), методи управління і праці (за В.М. Колпаковим) тощо, але загальна сутність цього поділу залишається.

Н.Р. Нижник вважає, що в державному управлінні використовуються різні методи, серед яких розрізняють методи організації та методи діяльності органів управління.



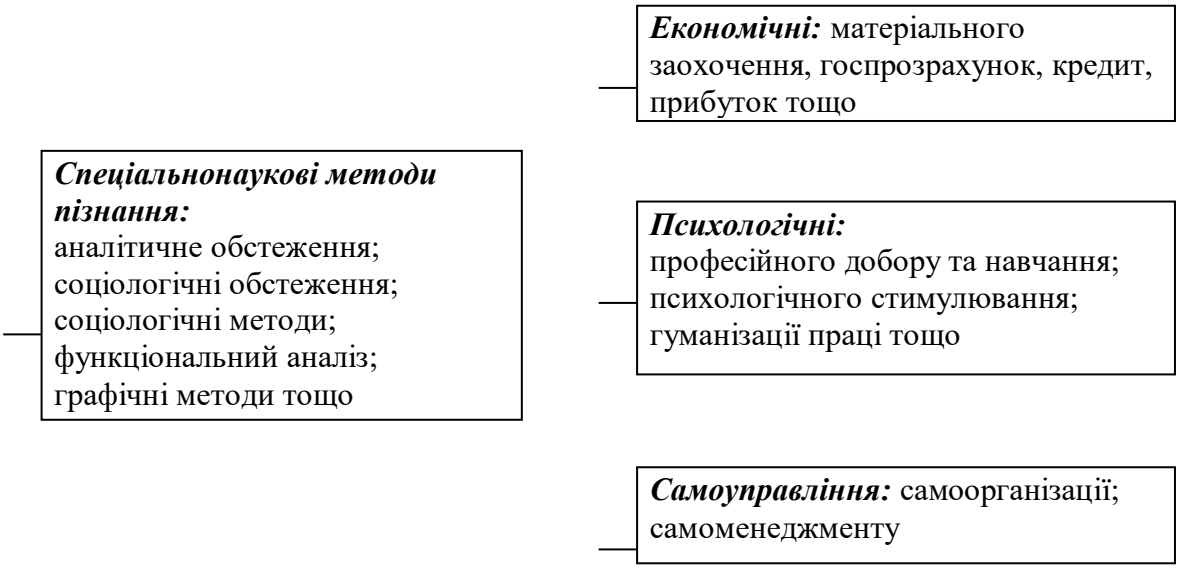


Рис. 1.1. Система методів управління

Методи діяльності поділяються на загальні, які використовуються при виконанні всіх або основних функцій управління на найважливіших стадіях управлінського процесу, і спеціальні, які застосовуються при здійсненні окремих функцій на окремих стадіях управлінського процесу.

Загальні методи – це передусім переконання та примус. Примус застосовується лише на підставі закону, в межах і в порядку, передбачених ним. Переконання ґрунтується на авторитеті закону і застосовується без детального і спеціального правового регулювання. До загальних методів управлінської діяльності належать також методи регулювання, загального керівництва та безпосереднього управління.

Загальні методи управлінської діяльності за механізмом впливу на керовані об'єкти поділяють на методи прямого і непрямого впливу (адміністративні та економічні), за силою впливу – на методи видання правових актів і безпосередньо організаційні.

У сьогоднішніх умовах необхідно використовувати весь арсенал названих і не названих тут методів.

Хотілося б підкреслити важливість оволодіння співробітниками митної служби системним мисленням, котре дасть можливість кваліфіковано виконувати різнорідні завдання оперативно-службової діяльності.

Ми розглянули найбільш складні з методів управління. Докладно методи управління можна розглянути в спеціальній літературі[24].

Цілі управління ставляться як відносно керованих процесів (як вибір можливих продуктів цих процесів), так і відносно їх механізмів – актів діяльності, застосовуваних матеріалів, засобів і методів. Так забезпечуються, наприклад, найменш витратні способи виробництва продукту або способи здійснення процесів, що забезпечують інші переваги. Формулювання й використання критеріїв оцінки й вибору стосовно параметрів механізму відкриває дорогу для *оптимального* управління, коли забезпечуються не тільки необхідний продукт, але й деякий найкращий спосіб його виробництва.

Тема 3. Наукові засади управління правоохоронною діяльністю

3.1. Поняття, сутність і зміст правозастосовчої та правоохоронної діяльності

3.2. Різновиди правоохоронної діяльності

3.3. Суб'єкти правоохоронної діяльності. Поняття правохоронний орган

[24] Наприклад: Колпаков В.М. Методы управления: Учебное пособие. – К.: МАУП, 1997; Плішкін В.М. Теорія управління органами внутрішніх справ: Підручник. – К., 1999 тощо.

3.1. Поняття, сутність і зміст правозастосовчої та правоохоронної діяльності

Основним об'єктом управління нами обрано правоохоронну діяльність. Дослідження проблем управління правоохоронною діяльністю пов'язується з аналізом її сутності, змісту та природи, потребує аналізу ролі правоохоронних органів у забезпеченні, гарантуванні та охороні прав і свобод людини, які на конституційному рівні визначені як вища соціальна цінність.

У більшості юридичної наукової і навчальної літератури цілком слушно відзначається, що поняття правоохоронної діяльності часто використовують. Проте воно не обґрунтовано, хоч законодавство про статус правоохоронних органів, функції, завдання та конкретні напрями їх діяльності, повноваження окремих органів і службових осіб досить розвинені. В навчальній літературі нечітко визначено ознаки правоохоронної діяльності, не розмежовано поняття правоохоронної діяльності та інших видів правової діяльності й практики.

На це наголошують усі автори, які писали про правоохоронну діяльність або правоохоронні органи, але конкретних кроків, які б деталізували або зробили більш зрозумілим і цілісним визначення правоохоронної діяльності не зробили. Цей крок можна зробити тільки спираючись на уявлення і зображення діяльності як системи елементів та розкривши сутність кожного та їх зв'язки. Цей методологічний підхід єдино можливий для розкриття сутності, змісту та ознак будь-якої діяльності і правоохоронної зокрема.

Маючи системне зображення правоохоронної діяльності можна переходити на дослідження її складових. Системне уявлення дозволяє побачити недоліки в правовій організації правоохоронної діяльності певного органу або її напрямку.

Розкривши основні характеристики правоохоронної діяльності можна перейти до питання визначення основного процесу при здійсненні певного напрямку діяльності.

Без розкриття сутності та ознак правоохоронної діяльності складно вивчати управління нею як об'єктом.

Необхідність теоретичного осмислення сутності соціальних процесів при організації та здійсненні державної влади, місця та сутності в ній правоохоронної діяльності є важливим питанням теорії і практики правової діяльності. Характеристика правоохоронної діяльності дається, як правило, в навчальній літературі або в монографічній літературі, присвяченій проблемам функцій держави.

Фактично усі науковці сходяться на думці, що правоохоронна діяльність є різновидом правозастосовчої, але наявна відсутність спільного погляду на поняття правоохоронної діяльності, її ознак та структури.

Вирішенню цього питання буде сприяти представлення правозастосовчої діяльності як системи та при описі її складових елементів визначення особливостей притаманних правоохоронній діяльності. Цей підхід буде сприяти також виокремленню видів діяльності які недоцільно відносити до правоохоронної, тому що вони є забезпечуючими та мають ознаки діяльності з реалізації права.

Будь-яка державна діяльність визначається політикою, яка у перекладі з грецької означає – державна діяльність. Політика повинна бути правовою, тобто виходити з права та здійснюватись в межах права.

Правозастосовча діяльність

Застосування правових норм (правозастосовча діяльність) – це одна із форм реалізації права, яка має державно-владний організуючий характер компетентних державних органів і уповноважених державою інших суб'єктів суспільних відносин і направлена на зміну, припинення або виникнення правовідносин шляхом видання індивідуальних актів застосування правових норм у певних формах, а також на конкретизацію правового регулювання й охорону соціальних цінностей [176, с. 144].

Як зазначає В. К. Колпаков, застосування норм права є основною формою управлінської діяльності, яка складається з видання: а) нормативних актів управління; б) індивідуальних актів; в) актів застосування норм права; г) адміністративного розпорядництва [159, с. 213].

Спираючись на зазначені методологічні підходи і зміст механізму діяльності, розглянемо системне уявлення правозастосовчої діяльності, яке буде визначальним для розуміння її сутності, завдань та ліквідації розривів під час правозастосування в митній службі.

“У ході правозастосовчої діяльності здійснюються дії, безпосередньо спрямовані на конкретизацію змісту правової норми в персоналізованих власних приписах, забезпечення їх видання і фактичної реалізації” [81, с. 5].

Механізм правозастосовчої діяльності розкриємо через такі складові.

Суб’єкт – індивід або сукупність індивідів. За визначенням він повинен бути уповноваженим суб’єктом, який має право на основі правових приписів загального характеру і необхідних юридичних фактів приймати рішення, тобто здійснює діяльність, пов’язану з прийняттям рішень, які відповідно до певних процедур набувають конкретного характеру у формі акта правозастосування, або акту-дії.

Вхідний матеріал – дескриптивна (на основі власних уявлень) про юридичні факти і пресприктивна інформація (нормативно-правовий акт), необхідна для підготовки і прийняття рішення у формі акта правозастосування.

Продукт – інформація у вигляді рішення, яке має правову форму акта правозастосування або інтерпретації.

Цільова частина як об’єктна складова правозастосовчої діяльності являє собою сукупність усіх цілей, на реалізацію яких спрямований акт правозастосування.

Функціональна частина – дії або процедури, що докладаються до матеріалу для його перетворення. Це спеціалізована частина дій, які можна охарактеризувати як типові, регулярні та стабільні види діяльності суб’єкта правотворчості, що відрізняються однорідністю цілей та дій. Загальні правотворчі функції універсальні, їх зміст залежить від виду нормативно-правового акта, повноважень суб’єкта правозастосування й конкретних процедур.

Технологічна (методична) частина. Технологія правозастосовчої діяльності – це сукупність методів і способів перетворення вхідних компонентів системи діяльності – інформації у компоненти її виходу – інформацію у формі акта правозастосування, або рішень щодо його видання чи реалізації.

Методи, які використовуються при виконанні всіх видів правозастосовчої діяльності, забезпечують виконання функціональної частини. Методичні положення (процедури діяльності) – організація прийомів і способів дій, що докладаються до матеріалу і є продуктом застосування норм і знань правозастосування, зокрема практичного здійснення правового впливу на об’єкти соціального управління, необхідних для досягнення поставлених цілей.

Нормативна частина відображає сукупність загальновизнаних принципів, норм, завдань або правил, за якими потрібно здійснювати процес вироблення продукту правозастосовчої діяльності – акта правозастосування. Є формою відображення сукупності суб’єктивних прав і юридичних обов’язків суб’єктів застосування норм права.

Сукупність принципів. Стосовно принципів правозастосування визначено, що вони є правилами, настановами, вимогами, рекомендаціями, якими користується конкретний суб’єкт (суб’єктна категорія), також вони відображають існуючі закономірності, зв’язки і залежність різних аспектів, елементів і сторін організації соціальних систем і процесів (об’єктна категорія).

Інструментальна частина – інструменти (засоби, важелі) правозастосовчої діяльності – те, за допомогою чого відбувається безпосередній вплив на матеріал. До них можна зарахувати знання, засоби перетворення інформації.

Спільним першого та другого блоку (правотворчості та правозастосування) є те, що продуктом є рішення (щодо нормування принципів, засобів, способів діяльності, моделей поведінки конкретних суб’єктів тощо), які мають правову форму. У першому блоці у вигляді нормативно-правового акту, у другому правозастосовчого акта.

Третій блок – реалізації права, відображає фактичну реалізацію правових норм (у вигляді нормативно-правового акта або правозастосовчого акта) у діяльності об’єктів правового впливу.

Цей блок представляє собою механізм діяльності об’єктів правового впливу під дією правових рішень нормативного та індивідуально-конкретного характеру.

На відміну від перших двох структур юридичні засоби безпосередньо впливають на предметну діяльність (поведінку) об’єктів правового впливу.

В цьому блоці право може бути представлено у вигляді цілей, визначених у правовому рішенні; функціональну частину складають функції з реалізації рішення і перетворенню матеріалу в продукт діяльності; правових та неправових інструментів (важелів і засобів), які впливають на суб'єкт діяльності та, відповідно, на процеси відтворення діяльності.

Але в цьому блоці право не є матеріалом і продуктом основної діяльності. Право опосередковує основну діяльність і тому може бути представлено в акті діяльності: нормою, принципом або інструментом.

Зміст правозастосовчої діяльності будемо визначати за її основними напрямками. За Д. В. Бочаровим, "основну складову змісту правозастосовчої діяльності становлять індивідуальна регламентація й правозабезпечення" [82, с. 35].

Механізм правозастосування – складне структурне утворення, воно включає певні елементи, основою яких є система діяльностей, котрі в сукупності утворюють складну кооперативну (поліструктурну) діяльність, загальні елементи якої ми розглянули. Кожну з її складових можна подати в системному вигляді за системодіяльнісним підходом, зокрема: 1) владну діяльність компетентних органів і осіб для здійснення своїх повноважень; 2) діяльність, спрямовану у сферу суспільних відносин інших суб'єктів права; 3) діяльність з надання їм допомоги і створення умов для нормального використання прав, виконання обов'язків, дотримання основних вимог; 4) примусовий вплив на суб'єктів права з метою підпорядкування їх поведінки вимогам закону.

Звернімо увагу на специфіку адміністративної діяльності. Види діяльності з підготовки та прийняття рішень завжди духовні, а діяльність з реалізації цих рішень – в основному матеріальна, у якій би соціальній сфері вона не здійснювалася.

Продуктом правозастосовчої діяльності є рішення щодо застосування правової норми, і поділяти цю діяльність можна на підпроцеси. Д. В. Бочаров вважає, що "у функціональному аспекті акт застосування правової норми доцільніше розглядати як двосторонній: на першій стадії формується правова позиція уповноваженого на правозастосування суб'єкта, тобто відбувається формування фактичної й юридичної основ справи, на другій стадії правова позиція реалізується у владному рішенні (індивідуальному акті)" [82, с. 44], тобто реалізуються два процеси: підготовки і прийняття правозастосовчого рішення.

Механізм застосування правових норм включає в себе чинну систему права і законодавства; правові принципи, які повинні відповідати соціальному призначенню правової держави і громадянського суспільства; систему суб'єктів правозастосовчої діяльності, їх професійну правосвідомість і правову культуру, які виступають від імені держави або уповноважені державною владою; стадії процесу застосування правових норм; індивідуально-правові акти з реалізації та конкретизації правового регулювання суспільних відносин, спрямованих на охорону соціальних цінностей і законних прав суб'єктів суспільних відносин [176, с. 148].

У правозастосовчій практиці можна виділити цілий ряд ситуацій, коли необхідно застосовувати норми права, вирішувати конкретні справи і приймати рішення. У практичному житті можна виділити сім таких основних ситуацій або підстав, коли потрібно застосовувати правові норми. До підстав В. О. Котюк зараховує такі обставини, коли:

1) певні правовідносини повинні пройти контроль зі сторони правоохоронних органів, які приймають щодо них рішення;

2) виникає спір про суб'єктивні права й обов'язки, і певні сторони не можуть прийти до узгодженого рішення. Наприклад, виникає спір, коли одна сторона звертається до суду для вирішення питання про захист своїх суб'єктивних прав і виконання обов'язків другою стороною;

3) неналежним чином виконуються права й обов'язки членами суспільства. Наприклад, у сфері трудових правовідносин: якщо працівник не виконує своїх трудових обов'язків, власник має право застосувати дисциплінарне стягнення – догану чи звільнення з роботи – і видати відповідний наказ. У випадку незаконного звільнення – навпаки, працівник звертається в суд для поновлення на роботі, а відповідні органи зобов'язані приймати рішення у справі;

4) потрібно офіційно встановити наявність чи відсутність конкретних фактів і визнати їх юридично значущими. В усіх цих випадках громадяни мусять звернутися в суд і офіційно встановити їх юридичне значення;

5) у випадку правопорушення необхідно встановити його склад, вину особи і встановити міру юридичної відповідальності та інші заходи державного примусу. В усіх цих випадках видаються індивідуальні акти застосування правових норм;

6) передбачені нормою суб'єктивні права й обов'язки за своїм характером такі, що не можуть виникати у конкретних суб'єктів з їх односторонніх заяв, угод або договорів, а потребують відповідного індивідуального акта державних органів чи інших юридичних осіб. Наприклад, зарахування на роботу на відповідальні посади. До початку роботи, крім заяви, повинен бути виданий наказ, щоб особа могла виконувати свої адміністративні функції;

7) існують прогалини в праві і потрібно застосувати аналогію права чи закону, або міжнародно-правові акти, які офіційно ратифіковані державною владою [176, с. 150].

Вся діяльність суб'єктів (посадових осіб, державних органів, приватних юридичних осіб, громадських організацій і громадян) зводиться до певних етапів або стадій процесу застосування правових норм. Таким чином, до механізму правозастосування необхідно включити основні стадії (етапи) правозастосовчої діяльності. За системного підходу ці стадії або етапи можна розглядати як окремі види діяльності.

Діяльність з підготовки та прийняття правозастосовчого або адміністративного рішення має свою технологію. Технології підготовки політичних, адміністративних, економічних та інших рішень не дуже відрізняються. Моделі даної діяльності в головному й основному збігаються. Кожен автор наводить свій перелік етапів цього процесу. Ці переліки не дуже різняться по суті, але мають певні особливості, які визначаються глибиною розгляду предмету, сферою застосування та іншими чинниками. Ми наведемо інтегрований погляд на ці процеси.

Процес розробки адміністративних рішень має певну специфіку залежно від рівня, галузі й органу влади. У деяких випадках кількість процедур може скорочуватися. Зазвичай сукупність процедур з підготовки та прийняття адміністративних рішень називається регламентом. Усі державні й інші органи повинні мати нормативно закріплені регламенти прийняття основних адміністративних рішень.

Залежно від рівня унормованості розрізняють такі процедури діяльності.

1. Окремі процедурні (процесуальні) норми.

2. Системи процедурних норм як складні й цілісні утворення, що забезпечують детальну, розгорнуту регламентацію форм, у яких має відбуватися регламентована діяльність:

а) регламенти;

б) власне процес або процесуальне право як система норм, що відповідає всім критеріям виділення галузі (підгалузі) права [250, с. 89–90].

Існують різні погляди на стадії правозастосовчої діяльності. Розглянемо деякі з них.

Зазвичай підготовка рішення складається з п'яти етапів: 1) аналіз ситуації; 2) формування цілей та їх зіставлення з дійсністю; 3) прогнозування варіантів вірогідних подій та майбутніх станів системи; 4) вибір припустимих альтернатив; 5) попередній вибір кращої альтернативи. Вона починається з виявлення фактів, які вимагають правозастосовчого рішення, а закінчується розробкою варіантів рішень з обґрунтуванням кожної альтернативи, що й передається особі, яка приймає рішення. Завершення етапу характеризується винесенням судження про перевагу певної альтернативи для прийняття *рішення*.

Другий етап у технологічному ланцюгу – забезпечення процедур прийняття й безпосереднє прийняття адміністративного рішення.

Процес прийняття рішень передбачає використання цілого ряду спеціальних процедур: 6) оцінка альтернатив з боку особи, яка приймає рішення; 7) перевірка альтернатив; 8) вибір єдиного рішення; 9) визначення процедур, термінів і виконавців реалізації прийнятого рішення; 10) оформлення вибраного варіанта у вигляді проекту рішення; 11) погодження проекту рішення; 12) обговорення проекту рішення та доопрацювання його положень; 13) надання юридичної сили прийнятому рішенню; 14) інформування про прийняте рішення. Їх основне призначення полягає в тому, щоб створити найбільш сприятливі умови для здійснення колегіальними органами або посадовими особами вибору цілей і норм, які становитимуть основу рішення [388, с. 146–160].

Типові рішення (це більшість правозастосовчих рішень), як свідчить практика, дають можливість підвищити ефективність дій органу митної служби у відповідній ситуації, їх наявність

дає змогу керівникам та іншим посадовим особам зосереджувати головну увагу на особливостях конкретної обстановки і з урахуванням її оцінки реалізовувати намічені заходи.

Зміст наведеного процесу розширений, на практиці застосовується і спрощений варіант, залежно від процедурно-процесуальної форми та рівня управління, де приймаються рішення.

В. О. Котюк пропонує виділяти шість стадій, які мають самостійне й важливе значення в процесі правозастосовчої діяльності:

1) аналіз і вивчення фактичних обставин справи, встановлення юридично значущих фактів і їх оцінка;

2) вибір нормативного акта відповідної норми права, яку належить застосувати;

3) перевірка справжності і правильності тексту, визначення меж дії та юридичної сили правової норми;

4) аналіз змісту і тлумачення правової норми;

5) прийняття рішення у справі та оформлення в індивідуальному акті застосування правових норм;

6) доведення цього рішення до суб'єктів, яких вони стосуються, і його виконання, використання або дотримання [176, с. 145–146].

Разом з тим потрібно підкреслити, що залежно від специфіки професійної діяльності ці етапи (стадії) можуть змінюватись.

Фактично правозастосування відзначає всю діяльність митної служби в цілому, як суб'єктів застосування норм права, що належать до різних галузей права. Від ефективності організації правозастосовчої діяльності залежить законність, обґрунтованість, доцільність, справедливість, повнота, всебічність або, краще, оптимальність адміністративних рішень, які приймаються в митній службі.

Винесення рішення компетентним органом – найважливіша стадія застосування права. Саме у виданні (здійсненні) на основі норми права правозастосувального акта проявляється застосування права, в той час як усі попередні стадії тільки підготовляють умови і матеріали для остаточного рішення. Винесення рішення являє собою акт, котрий пов'язує норму права з конкретним випадком, що встановлює права й обов'язки певних суб'єктів права. На цій стадії правозастосування остаточно вирішуються питання про належність, достовірність і достатність зібраних фактичних даних для їх правової кваліфікації та винесення рішення. Тому саме від винесення рішення безпосередньо залежить зміцнення законності, охорона прав громадян, авторитет законодавства [392, с. 45].

Напрями правоохоронної діяльності

Аналіз діяльності з охорони і захисту, як функцій держави дозволяє навести наступні напрямки за якими здійснюється правоохоронна діяльність:

Класичне адміністративно-правове розуміння явищ ***охорони і захисту права*** свідчить про охорону як явище, що характеризується постійним здійсненням даної функції по відношенню до об'єкта охорони, коли факту правопорушення ще немає. Коли ж він настає, то мова має йти про захист. Тому під час визначення напрямків правоохоронної діяльності доцільно їх розуміти як *завдання діяльності*, що полягають в ***охороні й захисті таких об'єктів***:

– права и свободи людини і громадянина;

– конституційний (державний) устрій та основи місцевого самоврядування;

– власність;

– правопорядок;

– природні ресурси та оточуюче середовище;

– державна (національна) безпека;

– державний, митний кордон країни тощо.

Виконання загальних суспільних функцій держави з ***охорони і захисту права*** забезпечується за допомогою таких ***правоохоронних функцій***:

– запобігання порушення права;

– виявлення порушення права;

– припинення порушення права;

– розгляд (розслідування) порушення права;

– відновлення порушеного права;

– попередження порушення права.

– застосування і виконання санкцій при порушенні права;

Ознаки правоохоронної діяльності

Виходячи з наведеної структури правозастосовчої діяльності можна визначити такі ***основні ознаки*** правоохоронної діяльності:

– *владна* – здійснюється спеціально створеними державними органами наділеними владними повноваженнями або офіційно уповноваженими громадянами і громадськими об'єднаннями, яким на час виконання правоохоронних функцій делегуються владні повноваження у порядку, формі й обсязі, встановленому законом;

– *публічна* – стосується кожного члену спільноти; суб'єкти діяльності мають встановлені законом зовнішні ознаки приналежності до правоохоронних органів (форму, знаки розрізнення, посвідчення, спеціальні засоби впливу); фінансується переважно державою;

– *інструментальна* – є інструментом реалізації державної політики у сфері захисту прав і свобод громадян (правової соціалізації) за допомогою використання дозволів, приписів, заборон або реалізації юридичної відповідальності, одночасно виступає інструментом досягнення інших цілей суспільства і держави;

– *підзаконна* – регламентовані законом повноваження реалізуються в межах визначених процесуальних форм, основних процедур, засобів і способів діяльності;

– *правозастосовча* – характер рішень, що приймаються полягає не у встановленні нових норм права, а лише у застосуванні відповідних чинних норм, характерних своїм правоохоронним спрямуванням, а продуктом діяльності є індивідуальні правозастосовчі акти або акти-дії;

– *правомірність* – суб'єкти діяльності наділяються згідно з законом різноманітними специфічними правами;

– *процесуальна* – діяльність вповноваженого органу складаються зі спеціально встановлених юридичних процедур та наданих повноважень. Процедури є формально визначеними та мають протокольну форму;

– *статусна* – суб'єктом цієї діяльності є вповноважена державою особа, що має спеціальні знання і вміння;

– *примусовий характер виконання та забезпечення* – полягає у можливості застосування примусу як запобіжного заходу припинення протиправних дій та спроб уникнути відповідальності чи перешкодити провадженню встановленої законом процедури розгляду (розслідування) справи при порушення права;

– *вплив на формування і реалізацію комплексу факторів:*

– кількісні, якісні, територіальні характеристики носіїв загроз, зокрема злочинності як суспільного явища об'єктам правоохорони;

– рівень економічного розвитку суспільства;

– наявність підготовлених кадрів у правоохоронній сфері;

– стан правосвідомості населення;

– здатність політичного керівництва держави приймати та організовувати реалізацію рішень у цьому напрямі, тощо.

Поняття правоохоронної діяльності

Можна визначити, що ***правоохоронна діяльність*** – державно-владна, правомірна, підзаконна професійна діяльність посадових осіб державних органів з реалізації державної політики у сфері *охорони і захисту права* фізичних та юридичних осіб, що полягає у виконанні завдань: запобігання, виявлення, припинення, розгляду (розслідування), попередження, відновлення порушення їх права, застосування і виконання санкцій при порушенні права.

Деякі вчені відзначають наявність у правоохоронній діяльності напрямку – недержавної або приватної правоохоронної діяльності, яка має свої відмінні ознаки, зокрема, наявність державного фінансування, приватний а не публічний характер діяльності тощо.

3.2. Різновиди правоохоронної діяльності

Види правоохоронної діяльності

Виконання наведених ***правоохоронних функцій*** спрямоване на *протидію (боротьбу з) правопорушенням* забезпечується такими ***видами правоохоронної діяльності***, зокрема у Законі України «Про державний захист працівників суду та правоохоронних органів» (ст. 2) до них віднесені:

а) розгляд судових справ у всіх інстанціях;

б) провадження і розслідування кримінальних справ та справ про адміністративні правопорушення;

в) оперативно-розшукова діяльність;

г) охорона громадського порядку і громадської безпеки;

д) виконання вироків, рішень, ухвал і постанов судів, постанов органів дізнання і досудового слідства та прокурорів;

е) контроль за переміщенням людей, транспортних засобів, товарів та інших предметів чи речовин через державний і митний кордон України;

є) нагляд і контроль за виконанням законів.

М. Л. Мельник і М. І. Хавронюк до головних правоохоронних функцій пропонують віднести такі:

1) профілактичну (профілактика правопорушень, які тягнуть за собою юридичну відповідальність у сфері публічного права);

2) захисну (захисту життя, здоров'я, прав, свобод та законних інтересів фізичних осіб);

3) охоронну (охорони громадського порядку, громадської безпеки і власності);

4) ресоціалізаційну (ця функція є найбільш характерною для органів і служб у справах неповнолітніх, служб, що здійснюють адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі);

5) оперативно-розшукову;

6) розслідування злочинів;

7) судового розгляду справ;

8) розгляду справ про адміністративні правопорушення;

9) розгляду справ про фінансові та адміністративно-господарські правопорушення (іншими словами, розгляд справ про адміністративні правопорушення, вчинені юридичними особами або громадянами-підприємцями);

10) виконання вироків, рішень, ухвал і постанов судів, постанов органів дізнання і досудового слідства та прокурорів[25].

До другорядних та допоміжних правоохоронних функцій М. Л. Мельник і М. І. Хавронюк пропонують віднести такі:

1) контрольна (наглядова);

2) дозвільна (надання дозволів на здійснення певної діяльності, у тому числі підприємницької, або вчинення певних дій);

3) праворозʼяснювальна (у тому числі функція надання правової допомоги);

4) аналітична та/або методична;

5) інформаційна (інформування інших державних органів, у т. ч. правоохоронних);

6) нормотворча (з правом видання актів міжвідомчого характеру);

7) координаційна.

Нарешті, правоохоронні органи можуть виконувати й інші функції, які взагалі не можна віднести до правоохоронних: розвідувальна, забезпечення урядового зв'язку, надання соціальної допомоги (крім власне ресоціалізації громадян), антидиверсійна, конвойна тощо[26].

3.3. Суб'єкти правоохоронної діяльності. Поняття правохоронний орган

Правоохоронний орган

---

[25] Мельник М. Л, Хавронюк М. І. Правоохоронні органи та правоохоронна діяльність. Навчальний посібник.- К.: Атіка, 2002.- 576 с. – С. 27–28.

[26] Мельник М. Л, Хавронюк М. І. Правоохоронні органи та правоохоронна діяльність. Навчальний посібник.- К.: Атіка, 2002.- 576 с. – С. 29–30.

Логічно залишається невирішеним питання щодо визначення «правоохоронний орган». Основні суперечки точаться навколо поняття або статусу того чи іншого державного органу. При цьому інколи на другий план відходить необхідність здійснення того чи іншого виду діяльності певним державним органом, установою чи організацією.

При чіткому визначенні науковому та законодавчому правоохоронної діяльності відпадає необхідність суперечок щодо поняття «правоохоронний орган», тому що сутність поняття втрачає практичне значення. Розроблення поняття «правоохоронна діяльність» сприятиме чіткому визначенню осіб, які вимагають спеціальних повноважень та соціального захисту з боку держави, розумінню особливостей того чи іншого різновиду правоохоронної діяльності.

При визначенні правоохоронної діяльності можна чітко означити, які діяльності є забезпечуючими для правоохоронної, це зокрема аналітична, контролююча, установча тощо, які можуть бути забезпечуючими функціями основної правоохоронної діяльності або різновидами діяльностей, які забезпечують правоохоронну як основну.

Підтвердженням необхідності та достатності чіткого визначення правоохоронної діяльності є також те, що науковцями деяких країн, зокрема Росії, пропонується в межах державної служби введення інституту правоохоронної служби, яке на нашу думку є доцільним для України.

Тема 4. Сутність та особливості управління правоохоронною діяльністю

4.1. Основні характеристики правоохоронної діяльності

4.2. Суспільні функції правоохоронної діяльності України

4.3. Стратегічні цілі організації правоохоронної діяльності

4.4. Правоохоронна діяльність як елемент системи забезпечення безпеки держави

4.3. Стратегічні цілі правоохоронної діяльності

Управління у сфері правоохорони ми виходимо на аналіз і порівняння основних моделей правоохоронної діяльності, що реалізуються митними службами у світі та визначення місця й параметрів цієї діяльності в Україні.

На думку Г. В. Атаманчука, "в державному управлінні створюється стійкий і досить міцний "каркас", що несе на собі всі динамічні елементи. Його можна зобразити такою логічною схемою: природа → цілі → функції → структура → процес → (принципи)" [27][40, с. 28].

Традиційно до визначення цілей тієї чи іншої системи підходять поверхово, особливо не вдаючись до аналізу його сутності та змісту, хоча поняття "мети" – визначальна категорія для всього процесу свідомої діяльності та управління, спрямованого на досягнення певних результатів. Цілі традиційно вважаються категорією, яка визначає напрямки розвитку будь-якої системи.

Важливість поняття та його значення визнаються усіма, але розгляд цієї категорії так і залишається перспективою. Видатний філософ Г. П. Щедровицький на прохання коротенько визначити, що таке мета, зазначив: "Якщо б я це знав, я б зразу подав на Нобелівську премію" [28][422, с. 35]. Але без розгляду цього поняття неможливо уявити людську діяльність. Можна схарактеризувати категорію "мета" за певним рівнем абстрагування щодо конкретного предмета дослідження. У трактуванні поняття "мета" дослідники повної згоди не мають. Наведемо основні погляди і спробуємо їх узагальнити.

Мета – передбачення у свідомості результату, на досягнення якого спрямовані дії.

Мета – бажаний, можливий і необхідний стан процесу або системи [29][237, с. 79].

---

[27] Атаманчук Г. В. Государственное управление (Организационно-фунциональные вопросы) : учеб. пособие. / Г. В. Атаманчук. – М.: Экономика, 2000. – 237 с.

[28] Щедровицкий Г. П. Организация, руководство, управление / Г. П. Щедровицкий. – М. : Школа Культурной Политики, 1999. – 272 с.

[29] Латфуллин Г. Р. Теория организации : учеб. / Г. Р. Латфуллин, А. В. Райченко. – СПб. : Питер, 2003. – 400 с.

Твердження, що система прямує до мети, означає, що її дії зводять до мінімуму розбіжність між наявним станом або величиною на виході й деяким заданим станом. Цьому станові відповідає величина, що означається терміном "мета".

Мета – бажаний кінцевий результат діяльності, на досягнення якого скеровано функціонування системи [30][47, с. 210].

Мета – це усвідомлення, тобто виражене у словах передбачення, майбутнього результату дії.

"Мета – бажана й уявна майбутня подія або стан, здійснення яких є проміжним причинним членом на шляху до цілі, яка є атиципованим уявленням результату нашої дії (В. Вундт). До неї добираються засоби, необхідні для її досягнення. Можливість досягнення деякої мети може передбачатися тільки тому, що є можливість цілепокладаючого втручання людини у причинно-обумовлені явища природи" [31][395, с. 506].

"Мета – предметно усвідомлене спонукання і предметна проекція майбутнього" [32][252, с. 113].

"Мета: 1) предмет прагнення, те, що треба, бажано здійснити, ідеальне, уявне передбачення результату діяльності. Як безпосередній мотив мета направляє й регулює людську діяльність; 2) ідеальне уявлення результату поведінки й свідомої діяльності, їх мотив. Спосіб інтеграції різних дій людини в деяку послідовність або систему. Аналіз діяльності як цілеспрямованої передбачає виявлення невідповідності між наявною життєвою ситуацією й метою; досягнення мети є процесом подолання цієї невідповідності" [33][343].

"Мета діяльності – це те, що повинна отримати людина в підсумку діяльності (певний продукт, його переміщення в зазначений пункт і в певний час, приведення в робочий стан знарядь праці – ремонт і налагодження тощо). У суб'єкта діяльності мета діяльності має форму образу. Як відзначає Б. Ф. Ломов, "поки що природа цього образу й механізми його формування недостатньо зрозумілі. Можна думати, що він формується як складний продукт синтезу сенсорно-перцептивного, мнемонічних і мовномисленнєвих процесів. Очевидно, він також характеризується високою динамічністю, розвиваючись протягом діяльності, якщо вона досить складна". Роль мети діяльності людини важко переоцінити. Експериментальні дослідження показують, що образ-мета визначає критерії відбору інформації про стан предмета праці, знарядь праці й середовища, спрямовує процес переробки інформації й ухвалення рішення, корегує виконавчі дії. Таким чином, ще раз підтверджуються слова К. Маркса, який писав; що свідомо поставлена людиною мета "як закон визначає спосіб і характер її дій ..." [34][343].

"Мета має суб'єктивну, вторинну, внутрішню природу і розробляється, встановлюється або приймається на основі оцінки необхідності і можливості її реального досягнення" [35][237, с. 79].

З наведених визначень видно, що поняття "мета" використовується в різних значеннях, і їх різниця зазвичай не розглядається. При цьому смислова форма терміна індивідуальна і залежить від ситуації в аналізі явища. Крім того, можна зробити висновок, що тільки визначенням "мети" обмежитися недостатньо, треба розглянути систему, елементом якої подається "мета", цією системою вважають діяльність або подання діяльності як системи і як процесу. Мета є необхідною складовою моделі структури діяльності.

В. Е. Мільман виділяє такі функціональні компоненти діяльності: потреба – мотив – мета – предмет – умови середовища – засоби – план – продукт – контроль – оцінка [36][252, с. 113]. Але в цій структурі В. Е. Мільман змішує два елементи різних складових діяльності: акту дії та функції діяльності (контроль, оцінка), які безпосередньо є діяльностями та мають свій склад елементів або

---

[30] Афанасьев В. Г. Системность и общество / В. Г. Афанасьев. – М. : Наука, 1980. – 378 с.

[31] Философский энциклопедический словарь / [ред. сост. Е. Ф. Губский, Г. В. Кораблева, В. А. Лутченко]. – М. : ИНФРА-М, 2005. – 576 с.

[32] Мильман В. Э. Цель как способ проектирования деятельности / В. Э. Мильман // Системные исследования. Методологические проблемы. Ежегодник. 1986. – М. : Наука, 1987. – 447 с. – С. 102–123.

[33] Психологическая энциклопедия [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://mirslovarei.com/content_psy.

[34] Психологическая энциклопедия [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://mirslovarei.com/content_psy.

[35] Латфуллин Г. Р. Теория организации : учеб. / Г. Р. Латфуллин, А. В. Райченко. – СПб. : Питер, 2003. – 400 с.

[36] Мильман В. Э. Цель как способ проектирования деятельности / В. Э. Мильман // Системные исследования. Методологические проблемы. Ежегодник. 1986. – М. : Наука, 1987. – 447 с. – С. 102–123.

відображують процесуальну складову діяльності. Зазвичай виділяють різні види функцій діяльності: основні, забезпечувальні, управлінські. В управлінській діяльності вирізняють такі функції: аналіз, прогнозування, планування, організовування, регулювання, контроль.

Г. П. Щедровицький зазначає, що "просте уявлення (блочне) про діяльність становлять: цілі, завдання, процедури, методи, засоби, вихідний матеріал, продукт" [37][418, с. 80].

Структуру діяльності визначають як цілісну єдність компонентів і зв'язків, які реалізують діяльність. Тому необхідно розглядати мету діяльності в сукупності елементів і зв'язків, що утворюють акт діяльності як складову діяльності, чітко визначити її місце і не плутати і не підміняти її іншими елементами. *Мета може бути виражена через потенцію вироблення в майбутньому продукту діяльності за добору необхідних матеріалів, засобів, способів, норм, принципів тощо.* Тоді організацією реалізації мети буде добір елементів та зв'язків, їх конфігурації, необхідних для вироблення певного продукту діяльності.

У процесі організації діяльності цілі виконують ряд суттєвих функцій. Цілі покликані відображати основні напрями діяльності організації та конкретизувати, уточнювати її роботу на кожному етапі функціонування й розвитку.

Важливість визначення цілей діяльності організації (соціальної системи) полягає в тому, що вони: становлять основу для визначення характеристик діяльності, яку реалізовує організація; визначають структуру організації; слугують фундаментом для процесу управління в цілому та лежать в основі прийняття будь-якого управлінського рішення; визначають способи підвищення ефективності організації; визначають напрями розвитку соціальної системи (організації).

Для організації та її членів цілі є орієнтиром, мобілізуючим чинником у підвищенні ефективності діяльності, вони сприяють координації дій і вчинків в інтересах виконання місії й загальної стратегічної мети.

Цілі класифікуються за різними основами. А. І. Пригожин розрізнює цілі-завдання, цілі-орієнтації, цілі-системи.

Цілі-завдання – це об'єктивні вимоги ринку, плани, доручення, що даються організації вищою організаційною системою (державою, головним підприємством, власником тощо). Вони, як правило, нормативно закріплені. У них відображається призначення системи в зовнішньому світі, тобто те, заради чого вона створена. Для теорії соціального управління цей вид цілей становить особливий інтерес, їх визначення та обґрунтування утворюють зміст установлення мети в соціальному управлінні.

За Г. П. Щедровицьким, при розгляді діяльності можна виділити цілі як категорії суб'єктні й об'єктні. Суб'єктні – цілі суб'єкта, що здійснює певну діяльність і трансформує власні цілі у продукт діяльності, який може впливати на (об'єкт) діяльність іншого суб'єкта.

Цілі-орієнтації виражають спільні та індивідуальні інтереси працівників, які мають здійснювати поставлені цілі-завдання, що реалізовуються через організацію. Вони можуть мати конкретний зміст: отримання тієї або іншої винагороди, посади, статусу тощо.

Людина завжди намагається задовольнити якусь свою потребу: здобути засоби до існування, поліпшити житлові умови, реалізувати творчі здібності тощо. Непрямо характер цілей-орієнтацій може бути визначений шляхом аналізу ступеня ефективності різних стимулів, тих чи інших змін в умовах праці, які необхідні для підвищення престижу членства в цій організації.

До *цілей-систем* А. І. Пригожин зараховує цілі, що забезпечують виживання організації в умовах конкуренції та при інших зовнішніх змінах.

Ці три види цілей базові, їх досягнення пов'язане з появою безлічі вторинних, похідних цілей: підвищення якості продукції, поліпшення умов праці, побуту, зміцнення дисципліни тощо [38][319, с. 54–56].

---

[37] Щедровицкий Г. П. Исходные представления и категориальные средства теории деятельности / Г. П. Щедровицкий // Разработка и внедрение автоматизированных систем в проектировании (теория и методология). Приложение I. – М. : Стройиздат, 1975. – 345 с. – С. 72–161.

[38] Пригожин А. И. Современная социология организаций : учебник / А. И. Пригожин. – М. : Интерпракс, 1995. – 296 с.

У ході аналізу ознак, а потім і різновидів цілей можна побачити, що ознаки тісно пов'язані між собою, а цілі (у деяких випадках) повторюють одна одну. Це дає можливість стверджувати, що цілі можуть розглядатися відповідно до тих ознак, котрі найбільш важливі для сфери діяльності організації.

Отже, в організації формується система цілей, що відображає їх взаємозв'язок та взаємообумовленість. Вона має ієрархічний характер: цілі нижчого рівня випливають з цілей вищого рівня. Для наочності система цілей може бути репрезентована у вигляді так званого "дерева цілей", від стовбура якого (головної мети, місії) розходяться декілька великих "гілок" (загальних цілей організації), що поділяються на окремі "гілки" (специфічні цілі).

Під час розгляду цілей діяльності важливим моментом є визначення системи, яку окреслюють для дослідження. Від цього залежить, які цілі для системи будуть зовнішніми цілями-завданнями, цілями системи та цілями працівників організації.

Важливим елементом визначення цілей митної служби є участь організації у формулюванні, усуненні невідповідності конституційних цілей, євроінтеграційних спрямованостей та їх реалізації за різними напрямками діяльності або різними формами (правовою, економічною тощо) організації діяльності митної служби України [39][228].

Мета має бути теоретично обґрунтованою, ясною, значущою і досяжною. Змістовна основа мети певної ситуації має відповідати меті більш високого рівня організації діяльності. Так, цілі діяльності та управління митницею відповідають цілям митної служби України. А всі вони відповідають цілям державної політики країни. Митна діяльність міститься на стику впливу внутрішньої та зовнішньої політики країни і прямо пов'язана з виконанням її найважливіших соціально-економічних та зовнішньоекономічних програм і планів. *Головна мета діяльності та управління в системі митної служби – забезпечення реалізації державної політики України, зокрема митної та у сфері правоохорони.* Митна політика реалізує економічні й політичні цілі, що визначаються державним устроєм, чинним законодавством та соціально-економічним напрямом розвитку суспільства. Цілі митної політики трансформуються в цілі митної діяльності та, відповідно, митної служби України. І аналізувати їх потрібно як одне ціле.

Як кінцевий результат, як пріоритетний інтерес діяльності митної служби мета має бути визначена, передусім, з урахуванням інтересів особи, конкретної людини. Цей висновок виходить з вимог положень ст. 3 Конституції України, яка закріпила таке: "Людина, її життя й здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю.

Права й свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження й забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави" [40][166].

Митна служба є складовою частиною системи державної виконавчої влади, одним з важливих публічних інститутів, що забезпечують захист прав і свобод громадян, інтересів держави. Від того, наскільки мета діяльності митної служби відповідає конституційним цілям, залежатиме ступінь реального забезпечення захисту прав і свобод громадян, інтересів держави.

Конструкція організації й діяльності мусить відповідати призначенню та нашим цілям. А цілі ми ставимо строго відповідно до рівня, на якому перебуває людство або окрема спільнота, і залежно від того, що ми знаємо.

У цьому плані *основна мета діяльності митної служби може бути розглянута, передусім, через потребу захисту (охорони) прав і свобод людини* [228].

Забезпечення захисту прав і свобод громадян як основна мета діяльності митної служби потребує уточнення. Очевидно, що реальне забезпечення прав і свобод громадян значною мірою залежить від чинників, що відображають різні аспекти й сторони життя суспільства. Діапазон їх

---

[39] Кунєв Ю. Д. Цілепокладання в організації діяльності митних органів // Матеріали науково-практичної конференції "Митна політика України в контексті європейського вибору: проблеми та шляхи їх вирішення" 20–21 листопада 2003 р. – Дніпропетровськ : АМСУ, 2003. – С. 104–106.

[40] Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

досить широкий, різноманітний і включає соціально-політичну стабільність у суспільстві, матеріально-фінансові ресурси й можливості держави, а також морально-психологічну готовність суспільства піти на прийняття тих або інших заходів захисту від протиправних посягань. У сукупності ці чинники й визначають основу для реальної організації забезпечення прав і свобод громадян. Однак у тому й виявляється організуючий аспект державного управління, що незалежно від усіх цих чинників у соціальній державі є певні кордони, переступати які не дозволено цивілізованому суспільству. Такою межею, критерієм цивілізованості суспільства є основні права й свободи, що забезпечують гідність особи. *Рівень розвитку митної та правоохоронної діяльності тісно пов'язаний з рівнем цивілізованості суспільства*, який можна оцінити за рівнем захисту прав і свобод громадян. Залежно від ступеня важливості й пріоритетності цілей, що стоять перед державою стосовно захисту прав і свобод, їх умовно можна поділити на чотири рівні [41][196, с. 8].

Перший рівень визначає необхідність забезпечення гарантії захищеності природних, невід'ємних прав і свобод громадян держави. Це завдання розглядається як прямий обов'язок будь-якої держави незалежно від її ресурсних можливостей. У разі неможливості виконання цього завдання таке утворення не може розглядатися як держава. Ця мета забезпечується стратегією ізоляції та виживання.

Другий рівень визначає необхідність забезпечення основних (конституційних) прав і свобод громадян. Досягнення цього рівня розглядається як необхідна умова для нормального, стійкого функціонування суспільства. При цьому діє стратегія відкритих кордонів.

Третій рівень ставить завдання необхідності гарантії прав і свобод у такому обсязі та якості, який забезпечує гідний розвиток особи. Цей рівень розглядається як розумна база, що дає можливість в міру зростання добробуту суспільства поступово розширювати захищені й гарантовані права громадян. При цьому провідною є стратегія споживання, тобто орієнтація на інтереси замовників, створення й розвиток потужних інформаційних систем, що забезпечують зв'язки зі споживачами. Розвиток держави пов'язується з розв'язанням основних проблем людства: забезпечення екологічної, інформаційної, культурної безпеки, моральності тощо.

Мета четвертого рівня – створити такий механізм, який би гарантував вільний розвиток особи. Поставлене таким чином завдання має розглядатися як стратегічна мета, до досягнення якої спрямована держава. Провідна думка Загальної декларації прав людини полягає в тому, що за мету, до якої прагнутимуть держави, висувається завдання забезпечення прав і свобод на такому рівні, який дає змогу підтримувати гідність і вільний розвиток особи. При цьому провідною є стратегія відкритих кордонів.

Цілі митної та правоохоронної діяльності на даному етапі визначаються рівнем розвитку суспільства і держави, державної та митної політики, митної діяльності. Ці складові взаємопов'язані та взаємозалежні.

Матеріально-фінансові можливості України, морально-духовний стан суспільства і ступінь цивілізованості нашого народу визначають мету державної політики у сфері митної діяльності в межах зони досяжності, котра визначена як необхідність забезпечення основних (конституційних) прав і свобод громадян, що відповідає другому рівню розвитку суспільства. Слід зазначити, що не всі цілі даного рівня вже реалізовані, але за більшістю показників рівень розвитку митної діяльності в Україні відповідає цьому рівню розвитку забезпечення прав громадян у сфері митної діяльності.

Ця мета охоплює коло інтересів захисту прав і свобод різних суб'єктів у декількох напрямках:

– захист інтересів усіх громадян держави від незаконного міждержавного обігу товарів, предметів, інформації, ідеології тощо;

– захист інтересів власного товаровиробника;

– захист інтересів осіб, діяльність яких пов'язана з переміщенням товарів та інших предметів через митний кордон України.

---

[41] Кунєв Ю. Д. Концептуальні основи розвитку митної служби України / Ю. Д. Кунєв // Митна справа. – 2005. – № 6. – С. 8–13.

Державна політика визначає засоби, способи досягнення мети. За визначенням "політика охоплює п'ять основних елементів: спрямованість, мета, суб'єкти, діяльність і засоби" [42][120, с. 751]. З цього можна зробити висновок, що політика визначає основні елементи діяльності, яка підлягає її впливу. У контексті реалізації державної політики у сфері митної діяльності її елементи визначимо так.

Спрямованість – урегулювання відносин і діяльності державних органів та інших зацікавлених суб'єктів щодо організації обігу товарів та предметів через митний кордон України.

Цілі діяльності – встановлення вимог до бажаних кінцевих результатів діяльності в межах визначеної державною політикою загальної мети.

Діяльність – організація, управління і керівництво досягненням цілей державної політики митною службою шляхом реалізації митної діяльності; митна діяльність спрямована на виконання цілей-завдань митної служби України.

Суб'єкти діяльності – посадові особи митних органів.

Суб'єкти (об'єкти впливу діяльності) – фізичні та юридичні особи, на яких безпосередньо або опосередковано спрямовано митну діяльність. Можна виділити такі групи суб'єктів та їх інтереси, які повинні реалізовуватися митною діяльністю:

– особи, які споживають товари та інші предмети, переміщені через митний кордон (опосередковані клієнти митної служби). *Інтереси* – відповідність наявним реальним потребам споживача необхідної кількості асортименту безпечних, якісних і дешевих предметів споживання;

– виробники товарів і послуг на внутрішньому ринку (опосередковані клієнти митної служби). *Інтереси* – максимальний захист виробництва від іноземної конкуренції та максимальне сприяння отриманню імпортних складових виробництва (сировина, комплектуючі, обладнання);

– власники або розпорядники товарів і предметів, що переміщують їх через митний кордон України (безпосередні клієнти митної служби).

Інтереси – максимально скорочені, зрозумілі та прозорі митні формальності; мінімальні митні податки і збори; мінімальні вимоги до об'єктів переміщення (предметів, товарів, транспортних засобів); мінімальне втручання державних органів у процеси, що не стосуються переміщення; мінімальна відповідальність за порушення митного законодавства.

Засоби – інструменти діяльності, до яких можна зарахувати ресурсне й технологічне забезпечення досягнення цілей митної діяльності.

Таким чином, *митна служба України – це орган державної виконавчої влади, наділений визначеними законодавством повноваженнями стосовно організації зовнішньоекономічної діяльності, головною метою якого є організація ефективної системи митної діяльності, котра забезпечує виконання нормативно визначених завдань з реалізації державної політики щодо захисту інтересів громадян і держави, виконуючи захисну, регулятивну, надання послуг та фіскальну функції держави.*

Реалізація цілей митної діяльності митної служби України потребує вжиття заходів на різних рівнях її організації, трансформується в її завдання і функції. На практиці встановлена певна ієрархія понять реалізації мети: проблема → мета → завдання → функція → підфункція → операція → конкретна дія → функціональний обов'язок.

Підсумовуючи, зазначимо, що визначення основних цілей діяльності митної служби передбачає дослідження системи митної діяльності, яка складається з окремих актів, видів діяльності та їх кооперації за різними напрямками, а особливо за напрямками предметів дослідження: правовим та організаційним. Системність, цілісність діяльності й водночас її різноманітність зумовлює багато підходів до ідентифікації та аналізу процесів діяльності. Це призводить до необхідності застосування нових методологічних підходів із дослідження, організації та розвитку діяльності соціальних систем, які ми розглянемо далі.

4.4. Правоохоронна діяльність як елемент системи забезпечення безпеки держави

[42] Економічна енциклопедія : у 3 т. / редкол. : С. В. Мочерний (відп. ред.) та ін. – К. : Академія. – Т. 2. – 2001. – 848 с.

Одним з основних завдань організації діяльності будь-якої соціально-діяльнісної системи є її розвиток й, відповідно безпека від загроз. Розгляд основних проблем безпеки соціальних систем дає підстави зробити висновок про те, що їх теоретичний аналіз і розробка розпочалися нещодавно. Донині у спеціальній літературі триває несистемний розгляд базових законів та закономірностей функціонування й розвитку соціальних систем, формулюються та уточнюються основні категорії, поняття й терміни.

Термін "безпека" зазвичай означає відсутність небезпеки (неприпустимого ризику), пов'язаної з можливістю завдання будь-якої шкоди для системи. Категорія "безпека" - не абсолютна, а тільки відносна і смислове значення набуває лише у зв'язку з конкретними об'єктами або сферою людської діяльності і навколишнього світу»[43].

Тлумачний термінологічний словник трактує цю категорію як: "1. Здатність предмета, явища або процесу зберігати свої основні характеристики, параметри, сутність при патогенних і руйнівних впливах з боку інших предметів, явищ або процесів. 2. Стан захищеності життєво важливих інтересів особистості, суспільства і держави від внутрішніх і зовнішніх загроз. 3. Система відносин між суб'єктами суспільного життя (і відносин "суспільство – природа"), які забезпечують сприятливі умови для функціонування та розвитку суб'єктів"[44].

І. А. Карманова справедливо стверджує, що "первинним є розвиток, безпека - вторинна і покликана забезпечити цей розвиток, захистити його від різного виду загроз"[45].

А. В. Жаглін, аналізуючи різні точки зору на безпеку, робить висновок, що "безпека – це: а) соціальне явище, б) властивість системи; в) критерій якості системи; г) стан системи; д) соціальна мета, що виражається через сукупність внутрішніх зв'язків системи і спрямована на її стійкий і прогресивний розвиток. Виходячи з викладеного, він формулює таке визначення. Безпека – це соціальне явище, що характеризує якісну властивість стану системи протистояти негативним впливам з метою сталого та прогресивного розвитку"[46].

Головна мета державно-правової організації соціальних процесів і систем – баланс інтересів трьох учасників процесу забезпечення безпеки: держави, певної організації, людини.

Будь-яка наука провадить дослідження, ідучи або від простого до складного, або, навпаки, від складного до простого. Дослідження безпеки традиційно провадяться від простого до складного. Установлюються природні зв'язки між безпекою особи та організації, організації та регіону, регіону і держави. Для кожної зі складових забезпечення безпеки певною мірою відрізняється. Так, безпека особи (працівника митної служби) залежить від певних умов, зокрема заробітної плати або пенсії, рівень якої має забезпечити продовольчу, медичну, кримінальну, побутову, цінову та деякі інші різновиди безпеки кожному мешканцю країни. Крім того, кожна організація створює і забезпечує додаткові різновиди або вищий рівень безпеки своєї та своїх працівників, наприклад: соціальну, правову, організаційну, медичну, психологічну тощо.

Усі рівні забезпечуються відповідними заходами, які повинна використовувати державна влада та власними зусиллями організації та регіону. Виходячи із засад науки про надійність, безпека оцінюється станом безпеки найменш захищеного ланцюжка (наприклад, на рівні особи – тривалістю життя, станом пенсіонерів з мінімальним рівнем пенсії).

Безпека організацій складається з безпеки окремих членів організації (тобто з безпеки особи – працівника організації) та із забезпечення безпеки самої організації (таких напрямків, як психологічна та психічна безпека, що пов'язано з необхідністю плідного співіснування, колективної безпеки тощо).

Кожен вищий рівень безпеки має забезпечувати нижчому рівню відповідну безпеку. Організація мусить забезпечувати безпеку кожному з її членів, а держава має забезпечувати безпеку як організації, так і особи.

---

[43] Возжеников А.В. Парадигма национальной безопасности реформирующейся России: Монография. 2-е изд., испр. и доп.— М., 2000. С. 46.

[44] Лекарев С.В., Порк В.А. Бизнес и безопасность: Толковый терминологический словарь / Под науч. ред. проф. А.И. Гурова, проф. Б.С. Тетерина. — М., 1995. С. 51.

[45] Карманова И.А. Развитие и безопасность: философские основы // Проблемы внутренней безопасности России в XXI веке: Материалы конференции / Науч. ред. В.А. Возжеников. — М., 2001. С. 68

[46] **Жаглин А. В. Безопасность как социальное явление**

Усі засоби та заходи безпеки оцінюються за результатами, які, у свою чергу, визначаються їх відповідністю значенням критичних обмежень. Тобто безпека особи, організацій, регіонів та держави має єдину за методологією систему оцінки їх досягнення та єдині параметри: поріг чутливості, поріг вразливості, поріг розпаду і стан спокою. На різних рівнях безпека відрізняється лише за масштабами вимірів та деякою специфікою.

Кримінальна безпека, до складу якої входять прояви корупції та організованої злочинності, має різний за масштабом прояв і значення для безпеки держави, організації та особи. Скажімо, такий різновид криміналу, як шантаж, для людини зветься рекетом, для держави – тероризмом.

Різниця в масштабах відбивається в тому, що кожен об'єкт безпеки має відповідний рівень у системі критичних обмежень. Рівень критичних обмежень безпеки держави має забезпечувати відповідний рівень безпеки всім її складовим частинам. Треба врахувати, що кожна з цих систем (людина – біоенергетична, держава – суспільна організація середнього рівня складності управління; світове співтовариство – суспільна організація вищого рівня складності управління) має свої параметри, свої особливості (переваги та недоліки), має дещо спільне та відмінне від інших систем.

Сьогодні головними чинниками прийняття найважливіших рішень залишаються національні держави, якими б особливостями та відмінностями щодо внутрішнього устрою вони не відрізнялися. Діючи на світовій арені, вони повинні дбати перш за все про власні інтереси, а потім уже – про інтереси інших. Такий підхід цілком природний, оскільки цього очікують від держави її громадяни, якщо вони користуються демократичними свободами.

Безпека соціальної системи – це найбільш комплексне питання державно-правової організації соціальних процесів і систем, тут інтегруються різни види діяльності за відповідними напрямками. *Розглядаючи питання безпеки соціальної системи, складно розділити діяльність щодо забезпечення безпеки, діяльність з виконання основних та забезпечувальних функцій і діяльність з організації ефективного управління в системі.* Тому будемо вважати діяльність із забезпечення безпеки соціальної системи складовою або напрямком забезпечення ефективної організації функціонування системи її розвитку.

Забезпечення безпеки – вжиття заходів щодо зменшення загального рівня небезпеки за рахунок передбачення умов, коли може бути завдана шкода, розробка та вжиття заходів і засобів, які зменшать або ліквідують ризик завдання шкоди.

Забезпеченість безпеки митної служби визначається станом найбільш вразливого її напрямку (закон мінімуму за О. О. Богдановим). Таким вважають напрямок, показники якого найближчі до значення критичних обмежень.

Треба враховувати, що знання про безпеку митної служби мають прикладний характер, тому всі дослідження та результати мають бути реалізовані на практиці.

Коли починають говорити про безпеку, то автоматично треба визначити ризики небезпеки, рівні забезпечення безпеки з подальшою реалізацією заходів з її забезпечення, хоча б на мінімально можливому рівні. Але при розгляді діяльності митної служби України фактично не мовиться про безпеку з багатьох причин, серед яких такі:

1) недостатня теоретична розробленість категорій безпеки, методології її дослідження та забезпечення у сфері державно-правової організації соціальних систем;

2) визначення безпеки митної служби пов'язане з визначенням пріоритетності завдань держави (реальних, а не фіктивних, що тільки декларуються), на які будуть спиратися при визначенні ефективності забезпечення національної безпеки з боку митної служби;

3) безпека – категорія конкретна, треба визначати підстави й умови результативного функціонування державного органу за всіма напрямками діяльності, а у сфері правової організації публічної діяльності не дуже прагнуть розраховувати комплексні показники на сучасному етапі розвитку держави;

4) митна служба – державний орган, стосовно якого традиційно не прийнято розглядати ефективність його роботи багатоаспектно, тобто ефективність виконання органом усіх суспільних функцій митної політики України (захисної, охоронної, регулятивної, надання послуг і фіскальної) і забезпеченості їх виконання на необхідному для держави рівні, що мається на увазі при визначенні безпеки митної служби як складової національної безпеки;

5) практична реалізація заходів безпеки передбачає побудову зрозумілої та обґрунтованої структури забезпечення безпеки (правової, кадрової, інформаційної, матеріально-технічної) за всіма

напрямками діяльності, що є достатньо складним завданням не тільки для митної служби, але і для держави.

У межах теорії та практики державно-правової організації можна визначити межі зони стійкості, порушення яких призводить до деструкції системи, і визначити основні напрямки не тільки забезпечення безпеки, але й підвищення ефективності функціонування митної служби України.

Спираючись на розробки В. Д. Могилевського [265, с. 37] та інших вчених, визначимо ряд принципових положень, котрі найбільше впливають на безпеку соціальної системи, зокрема митної служби.

1. Найуразливішою для втрати стійкості є структура системи, тобто відносини між елементами, їх взаємозв'язки, а не закони функціонування цих одиниць, які також визначають динаміку системи, але меншою мірою її існування.

2. У сфері державно-правової організації соціальних систем істотне значення має нормативно-правова база їх функціонування. Остання може розглядатися як один з найважливіших елементів будь-якої системи (а правове регулювання діяльності і відносин є визначальним для діяльності державних органів), отже, істотний чином впливати на рівень оптимальності функціонування системи.

3. Структура неоднаково чутлива до руйнування. Найбільшої шкоди завдають порушення у верхніх рівнях ієрархії, а саме в центрах обробки узагальненої інформації, вироблення і прийняття адміністративних рішень.

4. Руйнуванню структури еквівалентні розрив інформаційних каналів або їх перевантаження (приклад з центральним сервером ДМСУ у 2007 р.), оскільки це призводить до ускладнення комунікації між елементами системи та зовнішнім середовищем.

5. На якість роботи системи сильно впливає достовірність інформації, що надходить. Цілеспрямоване перекручення останньої, дезінформація може привести систему до стійкої дезорганізації. Важливу роль відіграє й рівень розвитку інформаційного права в державі.

Фактично за кожним з цих положень, які впливають на систему найбільше, в системі митної служби існує цілий ряд проблем, які потребують негайного розв'язання. Це стосується проблем організаційної структури управління системи митної служби, правового забезпечення основної діяльності й управління в системі, інформаційного забезпечення (надійності й захищеності інформаційних каналів), слабкого розвитку прогнозування тощо. Розв'язання цих проблем має відбуватися комплексно, тому що забезпеченість безпеки митної служби визначається станом найбільш слабкого її напрямку.

Є. Б. Кубко пише, що "будь-яка криза організаційного розвитку системи може послужити поштовхом для підвищення рівня оптимальності, а отже і загальної ефективності функціонування соціальних систем" [182, с. 60–62].

Підсумовуючи, можна зазначити, що митна служба, по-перше, є важливим елементом у забезпеченні безпеки держави, по-друге, повинна дбати про власну безпеку для ефективного забезпечення безпеки України.

Усі різновиди безпеки тісно пов'язані між собою, від рівня безпеки працівника залежить рівень безпеки митної служби, суспільства та держави і навпаки, безпека держави і суспільства створює умови безпеки для митної служби та окремих її працівників на рівні особистої безпеки.

На основі аналізу наявної ситуації та перспектив розвитку митної служби України можна зробити певні висновки.

Місце митної служби в моделі сектора безпеки України визначається відмітними особливостями носіїв реальних або потенційних загроз для об'єктів національної безпеки – людини і громадянина, суспільства та держави (ст. 3 Закону України "Про основи національної безпеки України" [328]). Для митної служби України у сфері реалізації митної діяльності такі носії – це транспортні засоби та предмети, що переміщуються, вже переміщені або щодо яких є наміри переміщення через митний кордон України. Контроль за переміщенням таких носіїв або розпорядженням ними і визначає межі компетенції митної служби в загальній моделі сектора безпеки [35].

Головне завдання митної служби в секторі безпеки основної діяльності – виявлення, розпізнавання та нейтралізація загроз, носіями яких виступають транспортні засоби та предмети.

Такі виявлення, розпізнавання та нейтралізація здійснюються митною службою в межах виконання правозастосовчої та правоохоронної функцій.

З огляду на традиційне місце митних служб світу в національних системах державних органів, визначаються два різновиди митної діяльності, щодо яких світовою практикою встановлюються певні стандарти.

Важливим є висновок стосовно того, що митна служба здійснюючи правоохоронну діяльність прямо або опосередковано забезпечує безпеку держави, власну безпеку та безпеку громадян України.

Тема 5. Організація управління правоохоронною діяльністю

5.1. Організація системи управління правоохоронною діяльністю

5.2. Функціональна структура правоохоронної діяльності в Україні (цілі, завдання та функції правоохоронної діяльності та її управління)

5.3. Організаційна структура управління правоохоронною діяльністю

5.1. Організація системи управління правоохоронною діяльністю

Сутність і зміст структуризації соціально-діяльнісних систем

Сутність організації найточніше відображають її внутрішні складові, їх єдність і взаємозв'язок, форми і способи цього об'єднання, створювані ним нові якості й потенції їх практичного застосування. Усе це можна назвати одним словом – структура. Структура (від лат. structura – будова, розташування) – відображення внутрішнього стану системи.

Структура системи *– сукупність функціональних елементів системи, об'єднаних зв'язками.*

Будь-яку систему завжди можна відобразити через її структури.

Перш ніж переходити до розгляду структури митної служби, визначимо основні поняття, які відображають сутність і побудову будь-якої організованої соціальної системи [47].

Найпростішу складову структури організації називають ланкою.

Ланка *– елемент структури, який виступає її первинною частиною, або підрозділом організації.*

Об'єднання кількох ланок в структурно відокремлене стійке утворення, яке виконує самостійну функцію, називають органом.

Орган (від грец. organon – знаряддя) *– структурна частина організації, наділена самостійними функціями.*

Орган являє собою диференційовану і автономну функціональну частину організації у вигляді стійкого об'єднання певних ланок структури, тобто є організацією в організації.

Зв'язки між елементами визначають будову організації. Їх можна поділити на два види:

- лінійні, які забезпечують реалізацію всієї сукупності функцій;
- функціональні, які спеціалізуються на одній або кількох з них.

Ці зв'язки й визначають природу формування, функціонування і розвитку організації. Через зв'язки можна відобразити процедури взаємодії елементів організації. Основою відображення зв'язків в організації є ієрархія.

Ієрархія (від грец. hieros arche – порядок влади) *– підпорядкування елементів структури організації.*

Ієрархія визначає залежність елементів структури, їх компетенцію, повноваження, підлеглість і можливість взаємодії.

Установлення відносин ієрархії обумовлює застосування терміна "рівень".

Рівень *– умовна горизонталь, яка визначає рівнозначне за ієрархією розташування елементів структури (розташування в ієрархічній системі).*

Наступним терміном є визначення кількісного значення розподілу структури за різними рівнями їх розташування віднизу доверху у вигляді щаблів.

Щабель *– сукупність ланок або органів, які розташовуються на спільному рівні структури.*

---

[47] Теория организации: Учебник для вузов / Г.Р. Латфуллин, А.В. Райченко. – СПб.: Питер, 2003. – С. 266.

На практиці модель з використанням щаблів використовується для відображення структури організації, наприклад пірамідальної.

Розрізняють такі основні види структур:

- процесна структура (ПС);
- функціональна структура (ФС);
- загальна організаційна структура (ЗОС);
- організаційна структура управління (ОСУ);
- структура зовнішніх зв'язків (СЗЗ).

Зміст, склад, побудова і відображення кожної з цих структур визначається самостійними методами й засобами.

У кожній структурі відображають сукупність певних елементів та їх взаємозалежність:

– ПС відображає сукупність основних взаємопов'язаних процесів, що реалізуються в організації та виконуються в реальній технологічній послідовності;

– ФС – сукупність основних позицій, які характеризують основні виконувані функції, це сукупність різних видів, напрямів діяльності, які обумовлені метою та основними завданнями, а також сукупність функцій його ланок (підрозділів) та функціональних обов'язків їх працівників;

– ЗОС – це сукупність органів організації та їх стійких зв'язків, що обумовлені її побудовою та забезпечують її цілісність, основні блоки організації зображують в їх пріоритетному ранжуванні, кожен підрозділ відображаються як "місце" з притаманними йому завданнями, фуккціями, правами і відповідальністю, що фіксуються в певних положеннях;

– ОСУ – сукупність управлінських ланок (посад суб'єктів управління) органу або організації та їх стійких зв'язків субординації, що забезпечують процес управління і відображають ієрархію управління, систему посадових позицій та зв'язків (відносин) співробітників, посадова позиція відображаються як "місце" з притаманними йому обов'язками, правами і відповідальністю, які фіксуються в певних посадових інструкціях;

– СЗЗ – спектр і орієнтацію взаємозв'язків.

Сутність і зміст функціональної структури

Як будь-яке галузеве відомство, митна система має певні особливості. Ці особливості визначаються функціями, покладеними на митну систему, і технологіями їх реалізації. У цьому полягає унікальність митної системи, оскільки всі державні функції даного напрямку об'єднані в одне відомство.

Функціональна структура органів митної служби визначена і сформульована відповідно до напрямків митної політики та нормативно закріплена в різних нормативно-правових актах. Для розуміння місця функцій окреслимо ряд основних управлінських понять: *мета → завдання → функція → функціональний обов'язок*.

Раніше ми вже визначили головну мету правоохоронної діяльності в митній службі. Реальні часткові цілі, яких потрібно досягти для забезпечення головної мети, становлять зміст завдань органів митної служби. Завдання визначають функції органів митної служби. Завдання та функції виконуються задля досягнення мети діяльності митної служби.

Кожна із функцій, покладених на митний орган, установу, організацію, конкретизується у функціях його структурних підрозділів і розподіляється у формі функціональних обов'язків кожного працівника підрозділу. Таким чином, головна мета діяльності митної служби реалізується в повсякденній роботі працівників. Від повноти і правильності виконання цього розподілу залежить побудова структури та ефективність діяльності митної служби.

Сутність і зміст організаційної структури управління

Система управління створює внутрішню структуру, матеріальну основу процесу управління. Під керівною системою організації прийнято розуміти сукупність усіх елементів, які беруть участь у розробці, прийнятті та організації виконання управлінського рішення, тобто виконують функції управлінської діяльності. ОСУ в основному обумовлює загальну будову організації.

Наявність організаційної структури управління і її розвиток є основою всієї організації. Поза їх межами виключається можливість реалізації функцій управління.

У рамках структури управління відбувається управлінський процес (рух інформації і прийняття управлінських рішень), між учасниками якого розподілені завдання і функції

управління, а отже, права і відповідальність за їх виконання. Тому структуру управління можна розглядати як форму розподілу і кооперації управлінської діяльності, в рамках якої відбувається процес управління, спрямований на досягнення поставленої мети.

Елементами управлінської структури є окремі працівники, служби та інші ланки апарату управління, а відносини між ними підтримуються завдяки зв'язкам, які прийнято поділяти на горизонтальні й вертикальні. Горизонтальні зв'язки мають характер погодження і є, як правило, однорівневими. Вертикальні зв'язки – це зв'язки підпорядкування, вони виникають за наявності декількох рівнів управління. Крім того, зв'язки в структурі управління можуть носити лінійний і функціональний характер. Лінійні зв'язки відображають рух управлінських рішень та інформації між так званими лінійними керівниками, тобто особами, які повністю відповідають за діяльність організації або її структурних підрозділів. Функціональні зв'язки відображають більш складну організаційну структуру управління й відповідають рухові інформації під час реалізації управлінських рішень та функцій управління у цих структурах.

Таким чином, структура управління включає всі цілі, розподілені між різноманітними ланками, зв'язки між якими забезпечують координацію окремих дій з їх виконання. Зв'язок структури управління з ключовими поняттями управління – його метою, функціями, процесом, механізмом функціонування, людьми та їх повноваженнями – свідчить про її величезний вплив на всі сторони управління. Тому керівники всіх рівнів приділяють величезну увагу принципам і засобам формування структур, вибору типу або комбінації видів структур, вивченню тенденцій в їх побудові та оцінці їхньої відповідності меті й завданням.

Найкраща структура – це та, яка дає можливість організації найкраще взаємодіяти з зовнішнім середовищем, продуктивно і доцільно розподіляти й спрямовувати зусилля своїх співробітників, а також задовольняти потреби клієнтів і досягати своїх цілей з високою ефективністю.

Управління можна охарактеризувати як процес отримання, передавання, переробки, зберігання і використання потрібної інформації. Організаційна структура управління повинна бути побудована таким чином, щоб забезпечити умови отримання оперативної, повної, достовірної і ненадлишкової інформації, достатньої для її переробки і прийняття управлінського рішення на певному управлінському рівні.

При невиконанні цих завдань виникає потреба і завдання перебудови організаційної структури.

Система управління в митній службі

Кожен суб'єкт управління може одночасно бути й об'єктом управління залежно від умов його діяльності й місця у системі управління.

Вищим рівнем соціального управління є суспільство. Держава як форма політичної організації є елементом (підсистемою) цієї системи. У свою чергу, держава як система складається з безлічі елементів (підсистем) – державних структур різного призначення. Наприклад, митниця є суб'єктом управління стосовно митного поста і одночасно є об'єктом управління для ЦАДМСУ.

Таким чином, ДМСУ і всі її структурні підрозділи – це ***спеціалізовані соціальні системи управління.*** Вони ***одночасно*** виступають у ролі суб'єкта й об'єкта управління.

Організаційні структури митної служби у першу чергу створюються для найбільш успішної реалізації поставлених перед ними завдань.

Система митної служби має власні апарати управління. Управління в складних соціальних системах прийнято розподіляти за рівнями управління: стратегічний; тактичний; оперативний. Найбільш ефективний цей поділ при розгляді системи в цілому.

Розглянемо рівні управління стосовно митної системи в цілому.

На ***стратегічному (верхньому) рівні*** управління, виходячи з настанов та вимог вищих органів державної влади, розробляються та приймаються важливі рішення у всіх напрямках організації функціонування і вдосконалення системи митної служби. Виконання таких рішень забезпечується шляхом централізованого керівництва цією системою ***центральним апаратом ДМСУ***. Розумне і збалансоване поєднання централізації й децентралізації в побудові митної системи дає можливість верхній ланці управління концентрувати увагу на великих проблемах стратегічного масштабу, а нижнім – на питаннях оперативно-тактичного характеру.

Тактичний (середній) рівень управління передбачає безпосереднє здійснення функцій у сфері митної справи, проведення в життя рішень вищих органів, насамперед Верховної Ради, Президента і Кабінету Міністрів України, потім ЦАДМСУ з урахуванням соціально-економічних, географічних, а також інших особливостей регіонів, що обслуговуються. До зазначеного рівня належать митниці та митні органи, установи, організації прямого підпорядкування ЦАДМСУ.

Оперативний рівень характеризується повсякденним управлінням підлеглими органами та службами. Цей рівень становлять митниці та митні пости.

Диференціація рівнів управління умовна, тому що для ЦАДМСУ головним напрямом зусиль є стратегічне управління системою. Разом з тим у діяльності центрального апарату є елементи тактичного і оперативного управління підрозділами митної системи.

Для митниць переважним є тактичне управління системою підлеглих підрозділів.

На рівні митниць та митних постів проводиться робота щодо безпосереднього виконання співробітниками їх апаратів основних функцій у сфері митної справи.

Ієрархічність побудови системи митних органів виявляється в тому, що всі територіальні підсистеми постають суб'єктом і об'єктом управління водночас. Кожна з цих підсистем входить у більшу, або керівну, систему і містить меншу, керовану, систему.

У структурі та ієрархії митної служби України існують такі рівні:

1) керівництво ЦАДМСУ;

2) керівництво департаментів та управлінь ЦАДМСУ;

3) керівництво митниць, спеціалізованих митних установ та організацій;

4) керівництво відділів митниць, спеціалізованих установ, управлінь;

5) група працівників на чолі зі старшим групи сектору, митного поста, пункту пропуску;

6) окремий працівник (службовець) митної служби.

Ця структура відображає максимальний варіант ієрархічності системи митної служби. Для окремого управління чи відділу кількість управлінських ланок буде меншою.

Наведена ієрархічна побудова митної служби відображає ступінь складності структури внутрішньосистемного управління, зокрема кількість ступенів управління, характер управлінського впливу на основний об'єкт – митниці, митні пости, пункти пропуску.

Можна й по-іншому визначити рівні управління в митній службі, наприклад: 1) ЦАДМСУ; 2) митниці, спеціалізовані митні установи та організації. Але ця схема дуже узагальнена і спрощена.

Таким чином, система митної служби має всі основні властивості великих соціальних систем державного управління. Вона являє собою складне, ієрархічно побудоване, багатофункціональне системне утворення державно-правової природи, яка динамічно розвивається та виконує комплекс завдань щодо реалізації покладених на неї завдань у сфері реалізації митної політики держави.

Залежно від характеру зв'язків між підрозділами організації розрізняють такі ***основні типи*** *організаційних структур управління в митній службі:* ***1) лінійну, 2) функціональну, 3) лінійно-функціональну (штабну), 4) матричну.***

При побудові структур органів митної служби можуть одночасно використовуватися три типи організаційних структур управління: лінійна, функціональна, лінійно-функціональна – залежно від розміру органу, підрозділу та рівня управління за ієрархією митної служби.

Підсумовуючи, можна сказати, що єдиної найкращої організаційної структури не існує. Існують різні види структур, кожна з яких має свої сильні та слабкі сторони. Організаційна структура – не самоціль, а інструмент, за допомогою котрого можна підвищити ефективність спільної праці працівників митних органів, установ та організацій для досягнення певних цілей в певних умовах та в певний час.

У митній службі застосовуються усі ці типи організаційних структур. В управлінні невеликими підрозділами (підрозділами, відділеннями галузевих служб) застосовується лінійний тип організаційної структури управління.

Функціональний тип організаційної структури управління використовується для управління рівнем вищого порядку, для керування більшою кількістю підлеглих, коли необхідно розподілити їх обов'язки за окремими функціями.

Наприклад, апарат управління митниці складається таким чином, що загальне керівництво і відповідальність за його роботу здійснює начальник органу, а окремі функції управління

делегуються його заступникам (робота з особовим складом, організація митного контролю, дізнання тощо), разом з тим усі вони несуть персональну відповідальність перед керівником органу за напрямок діяльності, який вони очолюють.

Превалюючим є лінійно-функціональний тип організаційної структури, характерний для управління найбільш складними рівнями, до яких належать митниці, центральний апарат ДМСУ.

Структурно-функціональна спеціалізація органів митної служби може бути пов'язана як із забезпеченням реалізації функцій зовнішнього управління (наприклад, процесами регулювання ЗЕД), так і з внутрішньо-організаційними завданнями (наприклад, створення інформаційних, аналітичних, обліково-довідкових підрозділів тощо).

Свою роль у митній службі виконує і матрична основа структур управління, яка поєднує лінійне та програмно-цільове управління. Прийнятий тип структури, пов'язаний, як правило, з територіальним управлінням, що забезпечує комплексний підхід, доповнений програмно-цільовими структурами, які керують розв'язанням окремих проблем, дає можливість гнучкого, адаптаційного підходу до динамічних керованих об'єктів.

5.2. Функціональна структура правоохоронної діяльності в України (цілі, завдання та функції правоохоронної діяльності та її управління)

Понятия функции и материала

Приступая к исследованию какого-либо объекта, находящегося внутри более сложного целого, мы можем различить в нем две стороны, два момента: функцию и материал. Понятия функции и материала относительны. Функция есть свойство какой-либо части целого, возникающее за счет его связей с другими частями целого. Один объект может содержать в себе ряд различных функций. Это значит, что один объект может находиться в многоразличных отношениях с другими объектами. Выделив в нем одну какую-либо функцию, одну связь, мы получаем в остатке материал. Но этот материал какого-либо объекта часто сам может рассматриваться как самостоятельный объект, идеальный или реальный, существовавший именно в такой форме раньше или даже существующий сейчас. Он может быть вторично подвергнут тому же анализу и, в свою очередь, разложен на функцию и материал.

Последовательное применение этого приема позволяет постепенно выделить, абстрагировать различные функции исследуемых объектов и рассмотреть их по отдельности или в особых, определяемых последовательностью расчленения комбинациях. В конечном пункте расчленения исследователь получает «чистую субстанцию» анализируемого объекта с его свойствами-атрибутами и ряд свойств-функций, которые несет на себе эта субстанция в связи с другими явлениями и процессами.

Митна служба України, втілюючи в життя митну політику, виконує встановлені законодавством України головні завдання:

а) захист економічних інтересів України;

б) контроль за додержанням законодавства України про митну справу;

в) забезпечення виконання зобов'язань, які випливають з міжнародних договорів України стосовно митної справи;

г) використання засобів митно-тарифного і позатарифного регулювання при переміщенні через митний кордон України товарів та інших предметів;

д) митне оформлення й оподаткування товарів та інших предметів, що переміщуються через митний кордон України;

е) комплексний контроль разом з Національним банком України за валютними операціями;

є) здійснення заходів щодо захисту інтересів споживачів товарів і додержання учасниками зовнішньоекономічних зв'язків державних інтересів на зовнішньому ринку з участю Міністерства зовнішньоекономічних зв'язків України;

ж) створення сприятливих умов для прискорення товарообігу та товаро- і пасажиропотоку через митний кордон України;

з) боротьба з контрабандою та іншими порушеннями митних правил;

і) співробітництво з митними та іншими органами зарубіжних країн, а також з міжнародними організаціями з питань митної справи;

к) ведення митної статистики [48].

Щодо викладених завдань можна висловити зауваження та пропозиції:

1. Усі завдання, окрім ведення митної статистики, можна вважати такими, що є правоохоронними або забезпечують виконання правоохоронної діяльності в державі, тому за завданнями складно визначити, які з них є правоохоронними. Це відбувається тому, що в законі наведені цілі-завдання, які випливають з головної мети діяльності митної служби – захист інтересів громадян і держави. Забезпечити досягнення цієї мети у сфері реалізації митної діяльності можливо переважно у площині захисту і охорони різних об'єктів з боку держави.

2. Розглянувши завдання митної служби, можна дійти висновку про ряд невідповідностей при їх формуванні й формулюванні, зокрема щодо реалізації безпосередньо правоохоронної функції держави: пункт з) "боротьба з контрабандою та порушеннями митних правил" доцільно викласти у такій редакції: "запобігання контрабанді й порушенням митного законодавства та їх припинення".

3. У законодавстві визначені такі основні функції Держмитслужби України, які можна безпосередньо визначити як правоохоронні:

3) вживає разом з іншими органами виконавчої влади заходи, спрямовані на недопущення незаконного вивезення за кордон цінностей, що становлять культурне або історичне надбання українського народу;

4) сприяє у межах своєї компетенції здійсненню заходів щодо захисту прав споживачів товарів, які ввозяться в Україну, а також прав інтелектуальної власності у процесі зовнішньоекономічної діяльності;

5) розробляє та здійснює самостійно або у взаємодії з іншими органами виконавчої влади заходи щодо запобігання контрабанді, порушенню митних правил та їх припинення;

6) відповідно до законодавства організовує та контролює проведення митними органами дізнання у справах про контрабанду та здійснення ними провадження у справах про порушення митних правил;

9) здійснює верифікацію (встановлення достовірності) сертифікатів про походження товарів з України;

10) здійснює в межах своєї компетенції державну політику у сфері охорони державної таємниці, контроль за забезпеченням охорони державної таємниці у системі митної служби України, а також організаційно-технічні заходи щодо застосування засобів криптографічного й технічного захисту інформації, охорона якої забезпечується державою відповідно до законодавства, та додержання посадовими особами митної служби України вимог законодавства стосовно порядку одержання, використання, поширення та збереження такої інформації;

12) бере участь у підготовці проектів програм розвитку митної справи, соціального захисту її працівників;

Також можна визначити основні функції *Держмитслужби України, які безпосередньо* забезпечують виконання правоохоронних:

1) організовує та контролює діяльність митних органів;

7) веде митну статистику;

16) забезпечує гласність у діяльності митних органів, здійснює в установленому законодавством порядку інформування суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності та громадян з питань митного законодавства;

Виокремимо, які ж види правоохоронної діяльності виконує митна служба.

З урахуванням викладеного вище, ***модель структури правоохоронних функцій митних органів*** можна подати так.

1. Профілактика митних правопорушень.

1.1. Загальна профілактика.

---

[48] Про зовнішньоекономічну діяльність: Закон України // Відомості Верховної Ради. – 1991. – № 29. – Ст. 377.

1.2. Індивідуальна профілактика.
1.3. Виявлення та усунення умов, що сприяють вчиненню митних правопорушень.

2. Протидія митним правопорушенням.

2.1. Виявлення й припинення порушень митного законодавства.
2.2. Співпраця і взаємодія з органами прокуратури та слідства у протидії контрабанді й митним правопорушенням.
2.3. Міжнародне співробітництво з питань протидії контрабанді й митним правопорушенням.
2.4. Розробка методів протидії контрабанді й незаконному обігу наркотиків та іншим митним правопорушенням.
2.5. Дізнання у справах про контрабанду.
2.6. Провадження у справах про порушення митних правил.

3. Охорона правопорядку та безпеки у сфері митної діяльності.

3.1. Охорона й супроводження товарів і транспортних засобів, що переміщуються митною територією України під митним контролем.
3.2. Охорона митного кордону та об'єктів митної інфраструктури.
3.3. Охорона та фізичний захист співробітників митної служби.

4. Забезпечення інтересів громадян та держави при здійсненні митної діяльності.

4.1. Контроль за дотриманням посадовими особами митних органів законодавства України при здійсненні митної справи
4.2. Вжиття заходів щодо захисту прав та інтересів громадян, підприємств, установ і організацій при здійсненні митної справи (4.1. і 4.2. визначено як ***протидія корупції*** при здійсненні митної справи).
4.3. Захист прав інтелектуальної власності.
4.4. Захист життя і здоров'я населення, природного навколишнього середовища, моралі та релігій від імпорту шкідливих, небезпечних і неякісних товарів і послуг.
4.5. Сприяння позитивним відносинам із торговельними колами, що є сполучною ланкою між промисловістю і працівниками митниці.

Визначимо основні системні складові правоохоронної в митній діяльності.

Протидія митним правопорушенням (ПМПП)

Результат основної діяльності

1. Для держави, суспільства та особи – безпека від незаконного обігу товарів, транспортних засобів.

2. Для власників (розпорядників) товарів, транспортних засобів – неможливість незаконного розпорядження товарами, транспортних засобів.

Завдання в межах основної діяльності

1. Недопущення переміщення товарів, транспортних засобів з порушенням вимог законодавства

2. Недопущення розпорядження товарами, транспортних засобів, переміщеними з порушенням вимог законодавства

Функціональні складові виконуваних завдань

Виявлення можливих порушень у місцях здійснення митного контролю та митного оформлення;

– виявлення можливих порушень поза місцями здійснення митного контролю та митного оформлення;

– проведення процесуальних дій щодо виявлених правопорушень;

– профілактика правопорушень.

Окрім основних правоохоронних функцій виділяють також такі:

Ресурсні функції:

1. Кадрове забезпечення.
2. Фінансове забезпечення.
3. Матеріально-технічне забезпечення.
4. Інформаційне забезпечення.
5. Правове або юридичне забезпечення діяльності.
6. Документаційне забезпечення.

7. Організаційне забезпечення.

Управлінські функції за видами діяльності системи, органу (підрозділу):

1. Аналітична діяльність.
   1.1. Аналіз стану реалізації основних функцій (митна статистика, аналіз оперативної обстановки, аналіз ризиків тощо).
   1.2. Аналіз стану реалізації ресурсних функцій.
   1.3. Аналіз стану реалізації управлінських функцій.
2. Прогнозування діяльності.
3. Планування діяльності.
4. Організовування діяльності.
5. Регулювання діяльності.
6. Контролююча діяльність.
   6.1. Контроль стану реалізації основних функцій (пост-аудит контроль тощо).
   6.2. Контроль стану реалізації ресурсних функцій.
   6.3. Контроль стану реалізації управлінських функцій.

Функції організаційно-управлінської діяльності суб'єктів управління: аналіз, прогнозування, планування, організовування, регулювання, контроль.

Дана структура функцій митної служби приблизна. У процесі підготовки нормативної моделі функціональної структури митної служби вона може змінюватися як у бік укрупнення, так і деталізації запропонованих позицій.

Найголовнішим напрямом розвитку функціональної структури є чітке та об'єктивне визначення функцій митної служби та її органів. При цьому потрібно керуватися положенням про поступовий перехід від першочергової охорони інтересів держави до захисту інтересів громадян (клієнтів) і держави.

Значним резервом митної служби є впорядкування внутрішньоорганізаційних функцій, більш чітке визначення й розподіл функцій між органами управління різного рівня та галузевими службами. Це дасть можливість підвищити ефективність діяльності митної служби.

Правоохоронна функція (зовнішня)

Ця функція є елементом взаємодії митної служби із зовнішнім оточенням при виконанні завдань щодо недопущення незаконного переміщення через митний кордон предметів.

Правоохоронна функція включає в себе три складових:

- виявлення правопорушень;
- розслідування правопорушень;
- попередження правопорушень.

Виявлення правопорушень здійснюється за допомогою пошукової роботи. Пошукова робота може проводитися при здійсненні:

- контрольних заходів (профілактичних або цільових) безпосередньо на митному кордоні;
- документального контролю (аналіз документів, що подаються безпосередньо або через запит);
- фактичного контролю (огляд та вивчення об'єкта, що контролюється);
- контролю апостеріорі (документальний та фактичний);
- оперативно-розшукової діяльності.

Розслідування правопорушень здійснюється у порядку, жорстко регламентованому Кримінальним кодексом, Кодексом про адміністративні правопорушення.

Попередження правопорушень може здійснюватися за допомогою:

- рекламних компаній;

- встановлення та доведення до суспільства прозорих митних правил;
- активізації консультативної діяльності;
- профілактичної роботи відносно порушників;
- забезпечення трудозайнятості населення у регіонах підвищеного ризику щодо незаконної зовнішньоекономічної діяльності.

Правоохоронні функції митних органів

5.3. ОРГАНІЗАЦІЙНА СТРУКТУРА УПРАВЛІННЯ ПРАВООХОРОННОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ в митній службі

Управлінська діяльність складається із процедур: дослідження об'єкта (будови його моделі), аналізу ситуації (пошук протиріч в об'єкті і його зовнішньому середовищі, що перешкоджають функціонуванню), проектування (формування мети й завдань управління), планування, контролю й інші. Відповідно, об'єкт управління виступає в управлінській діяльності як об'єкт дослідження, аналізу й проектування.

Теоретичні аспекти та організаційна структура управління в митній службі викладена в підручнику «Управління в митній службі».

Організаційну структуру (укрупнену) управління правоохоронною діяльністю можна уявити за рівнями:

1. Центральний апарат Державної митної служби України:

– Голова Державної митної служби України (апарат Голови ДМСУ);

– Заступник Голови Державної митної служби України (за напрямом правоохоронної діяльності).

2. Департамент боротьби з контрабандою, аналізу ризиків та протидії корупції:

– начальник Департаменту;

– заступники начальника Департаменту за напрямами діяльності – начальники служб: аналізу ризиків та аудиту; оперативного реагування; боротьби з митними правопорушеннями; з питань протидії корупції; відділ аналітичної роботи;

– начальники відділів у складі служб.

3. Служба боротьби контрабандою та порушеннями митних правил регіональної митниці, митниці:

– начальник митниці;

– заступник начальника митниці – начальник служби;

– начальники відділів (секторів): дізнання та провадження у справах про порушення митних правил; організаційно-контрольної роботи; боротьби з незаконним переміщенням наркотиків та зброї (у складі можливий кінологічний сектор); оперативний відділ (у складі можливі сектори: аналітичний; взаємодії з митними органами іноземних держав).

1. Голова ДМСУ

Забезпечує загальне керівництво здійсненням митної справи; виконання повноважень Державної митної служби України безпосередньо та через митні органи, спеціалізовані митні установи та організації; організацію та контроль діяльності митних органів;

забезпечує удосконалення митної справи на базі досвіду провідних країн світу, рекомендацій відповідних міжнародних організацій та національних досліджень у цій галузі; втілення заходів з підвищення ефективності функціонування митної служби, спрямованих на захист економічних інтересів України;

здійснення заходів по попередженню та профілактиці фактів корупції, хабарництва та інших правопорушень з боку працівників митних органів; публічність та відкритість діяльності Держмитслужби, спрямовані на забезпечення громадської підтримки державної політики у галузі митної справи;

2. Заступних голови ДМСУ

Заступник Голови Служби
(з питань організації правоохоронної діяльності у сфері митної справи)

Забезпечує реалізацію митної справи в напрямі правоохоронної діяльності; контроль та організацію боротьби з незаконним переміщенням через митний кордон України товарів і транспортних засобів, у тому числі валюти, історичних і культурних цінностей, зброї та боєприпасів, отруйних, сильнодіючих, радіоактивних і вибухових речовин, наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів; контроль за дотриманням законності при здійсненні митними органами дізнання в кримінальних справах про контрабанду й провадженні в справах про порушення митних правил.

Організує обмін інформацією та взаємодію з правоохоронними, податковими та контрольними органами щодо організації боротьби з незаконним переміщенням через митний кордон України товарів, а також взаємодію з відповідними службами іноземних держав з питань боротьби з контрабандою та митними правопорушеннями.

Організує роботу з розробки та впровадження критеріїв оцінки ризиків при митному оформленні товарів для попередження та недопущення митних правопорушень, а також системи їх аналізу й селекції для забезпечення попередження та недопущення митних правопорушень; організації проведення комплексних перевірок службової та фінансово-господарської діяльності митних органів; контролю на основі методів аудиту додержання суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності вимог законодавства з питань митної справи.

Спрямовує, координує та контролює роботу Департаменту *боротьби з контрабандою, аналізу ризиків та протидії корупції.*

ДЕПАРТАМЕНТ БОРОТЬБИ З КОНТРАБАНДОЮ, АНАЛІЗУ РИЗИКІВ ТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ (далі - Департамент) є регіональною митницею, яка в межах своєї компетенції та делегованих Держмитслужбою повноважень здійснює на митній території України митну справу та забезпечує комплексний контроль за додержанням законодавства України з питань митної справи, керівництво та координацію діяльності інших регіональних митниць, митниць (далі - митні органи) з питань боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил, аналітичної роботи, контрольно-перевірочної роботи, протидії корупції.

1.6. Департамент підпорядковується Держмитслужбі.

Спрямування, координацію та контроль діяльності Департаменту здійснює заступник Голови Держмитслужби відповідно до розподілу функціональних обов'язків між Головою Держмитслужби та його заступниками (далі - заступник Голови Служби). Безпосереднє керівництво Департаментом здійснює начальник Департаменту.

1.7. З питань організації службової діяльності Департаменту підпорядковуються підрозділи боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил, митної варти, контрольно-перевірочної роботи, протидії корупції митних органів та спеціалізованих митних установ.

1.8. Структура, штатний розпис та кошторис Департаменту затверджуються Головою Держмитслужби. Гранична чисельність

працівників Департаменту затверджується наказом Держмитслужби.

1.9. Департамент є юридичною особою, має самостійний баланс, печатку із зображенням Державного Герба України, своїм найменуванням та інші печатки, штампи, бланки, відповідні рахунки в територіальному відділенні Державної казначейської служби України та уповноваженого банку.

1.10. Створення, реорганізація та ліквідація Департаменту здійснюються Держмитслужбою згідно з чинним законодавством.

У структурі Департаменту функціонує служба з питань протидії корупції, положення про яку затверджується окремим наказом Держмитслужби

1.11. Департамент виконує свої завдання як безпосередньо, так і через підрозділи митних органів, які призначені для боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил, управління ризиками, контрольно-перевірочної роботи та протидії корупції.

4.1. Департамент очолює начальник Департаменту, який призначається на посаду і звільняється з посади наказом Держмитслужби.

4.2. Начальник Департаменту має заступників за напрямами діяльності. Начальник Департаменту здійснює розподіл функціональних повноважень між заступниками.

4.3. Посадові особи Департаменту, посади яких віднесено до номенклатури посад Голови Служби, призначаються на посади й звільняються з посад наказом Держмитслужби.
[49].

1. Примірна структура служби боротьби контрабандою та порушеннями митних правил регіональної митниці, митниці (далі - служба) формується відповідно до основних напрямів діяльності та залежно від штатної чисельності підрозділу.

До складу служби входять:

1.1. Заступник начальника митниці - начальник служби.

1.2. Заступник начальника служби.

1.3. Заступник начальника служби - начальник відділу _____.

Посада заступника начальника служби може уводитись, як правило, в регіональних митницях, митницях, де штатна чисельність служби боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил перевищує 10% від затвердженої граничної чисельності митного органу.

Кількість цих посад визначається Головою Служби за пропозицією начальника митниці, погодженою із заступником Голови Служби.

1.4. Відділ (сектор) дізнання та провадження у справах про порушення митних правил.

Допускається утворення секторів у складі відділу.

1.5. Відділ (сектор) організаційно-контрольної роботи.

1.6. Відділ (сектор) боротьби з незаконним переміщенням наркотиків та зброї.

Допускається утворення кінологічного сектору в складі відділу.

---

[49] Положення про Департамент боротьби з контрабандою, аналізу ризиків та протидії корупції, затвердженого наказом Державної митної служби України від 07.04.2011 № 289

1.8. Оперативний відділ.

До складу оперативного відділу можуть входити аналітичний сектор та сектор взаємодії з митними органами іноземних держав.

2. Допускається утворення окремого відділу взаємодії з митними органами іноземних держав у службах митниць, де така робота ведеться активно, відповідно за умови наявності достатньої штатної чисельності особового складу служби.

3. Ураховуючи обмеженість штатної чисельності служб, допускається:

- утворення замість відділів - окремих секторів у складі служби відповідно до пунктів 1.4, 1.5, 1.6;

- покладання функцій працівників аналітичного підрозділу та підрозділу взаємодії з митними органами іноземних держав на посадових осіб оперативного відділу.[50]

Відповідно до поданої структури можна зазначити, що система управління правоохоронною діяльністю на різних рівнях управління – різна. Використано лінійну, функціональну, лінійно-функціональну (штабну) та матричну системи управління.

Тема 6. Управлінський процес у сфері правоохоронної діяльності

6.1. Організація процесу управління

6.2. Особливості управлінських рішень у сфері правоохоронної діяльності.

6.3. Аналітична робота у сфері правоохоронної діяльності

6.4. Планування у сфері правоохоронної діяльності

6.1. Організація процесу управління

З поняттям "процес" тісно пов'язане поняття "діяльність". Діяльність являє собою процес, у ході якого людина відтворює і творчо перетворює природу, роблячи себе суб'єктом, що діє, а освоювані ним явища природи – об'єктом своєї діяльності.

Управлінську підсистему соціальної системи можна схарактеризувати такими складовими: ***1) комплексний механізм управління, який складається зі структурно-функціонального, структурно-організаційного механізму і механізму управлінської діяльності; 2) процеси управління (управлінської діяльності).***

Якщо механізми характеризують упорядкованість елементів і відносин, то процеси характеризують динаміку цих елементів і відносин у часі, тобто забезпечується необхідна динаміка системи.

На процес управління завжди впливають три головні підсистеми суспільства – політична, економічна, культурна.

Процес управління відображає також певні елементи (характеристики) суб'єкта й об'єкта управління: потреби, цілі, інтереси, мотиви, моделі, принципи поведінки, волю, рішучість тощо.

Для теорії управління важливо розрізняти два поняття: "процес управлінської діяльності" та "процес управління".

Процес управління – *сукупність логічно пов'язаних у просторі й часі управлінських циклів (проваджень), необхідних для досягнення поставлених цілей щодо виконання основних функцій системи.*

Процес управлінської діяльності – *сукупність логічно пов'язаних у просторі й часі управлінських дій суб'єкта управління, які необхідні для організації управління в системі з досягнення певних цілей і становлять управлінський цикл.*

---

[50] Про організаційне вдосконалення діяльності підрозділів митних органів, що здійснюють заходи з боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил // Наказ Держмитслужби України від 17.06.2010, № 655 (*Із змінами, внесеними згідно з наказами Державної митної служби № 858 від 03.08.2010 та № 289 від 07.04.2011).*

Тобто це не два визначення процесу управління, а два різні поняття, де процес управлінської діяльності суб'єкта управління в системі є складовим елементом (циклом) організації процесу управління в системі.

Технологія *– це сукупність методів і способів перетворення вхідних компонентів системи у компоненти її виходу.*

Якщо предметом управлінської діяльності є інформація, то ***технологія управлінської діяльності*** *– це сукупність методів і способів перетворення необхідної інформації у затверджене управлінське рішення та його реалізацію.*

Тут в основному мова йде про *процедурний аналіз управлінського циклу*, який характеризує процес як набір певних стандартних *процедур.* Чітко організована технологія процесу управління завжди передбачає набори різних управлінських процедур. Характер цього набору залежить від змісту процесу управління, а також від завдань, котрі поставлені перед процедурою аналізу.

Реальна управлінська технологія спирається на принцип єдності функцій, організаційних структур і технологій. Цей принцип визначає, що технологія управлінської діяльності має враховувати організаційну структуру, яка існує в митній службі (розподіл функцій та повноважень за рівнями управління), нормативно-правову регламентацію дій суб'єкта управління, спиратися на існуюче технічне та інформаційне забезпечення управлінської діяльності тощо.

Процес управління в митній службі являє собою сукупність взаємопов'язаних і в певному порядку виконуваних дій, які можуть розглядатися як управлінські цикли. Цей процес визначає динаміку реалізації цілей управління через систему конкретних дій, які ставляться суб'єктом управління та виконуються підпорядкованими йому об'єктами за допомогою зв'язків. Разом з тим необхідно відзначити, що весь цей механізм пов'язаний із загальними цілями, що ставляться перед митною службою України з виконання митної справи, протидії злочинності, правопорушенням, профілактичною діяльністю тощо.

Управлінський цикл *– сукупність послідовно здійснюваних управлінських операцій, у ході яких суб'єкт управління досягає бажаних результатів.*

У кожному циклі спостерігається певна послідовність управлінських дій. Додержання певного порядку їх виконання має важливе значення для забезпечення високої якості управління. Казати про обов'язкову послідовність цих дій не можна, можна лише про послідовність стадій та етапів.

Управлінський цикл можна подати як процес, який поділяється на певні стадії, етапи, операції або окремі управлінські дії.

Цикл управління складається із стадій управлінської діяльності. У спеціальній літературі кожен автор наводить свій зміст управлінського циклу, але основна сутність і послідовність операцій суттєво не змінюються.

Управлінський цикл має повторюватися безперервно. Якщо була поставлена якась ціль або завдання, то її досягнення (вирішення проблеми) завжди викликає нову ситуацію, що вимагає нових управлінських рішень.

Якщо врахувати, що одночасно вирішується не одна проблема та виконується не одна основна функція, то можна уявити всю складність і багатогранність процесу управління в організації.

Крім того, не можна казати про сувору послідовність процедур управлінського циклу. Сувора послідовність стосується тільки виконання стадій та етапів управлінського циклу, а наповнення етапів процедурами змінюється залежно від багатьох чинників. Наприклад, під час здійснення управлінського циклу постійно і паралельно виконуються такі операції: 1) збирання, обробка, зберігання, аналіз і передача інформації; 2) контроль і регулювання циклу. Такі обов'язкові операції управлінського циклу відображають важливість інформаційного забезпечення управлінського процесу та необхідність його постійного контролю та регулювання.

Для забезпечення управління діяльністю в митній необхідно забезпечити можливість прийняття рішень необхідною інформацією, тому в митній службі фактично на всіх рівнях управління забезпечено виконання деяких управлінських функцій, зокрема – аналітичної і контрольної. Виконання цих функцій забезпечують в першу чергу підрозділи, у назві яких зазначено аналітичної чи контрольної роботи. Під час управлінського циклу ці функції повинні здійснюватись постійно. Їх реалізація забезпечує потенційну можливість управління в системі. Чи

буде ефективним управління в системі це вже інше питання, але на мінімальному рівні можливість управління в митній службі України забезпечена наявністю цих підрозділів та їх функціями.

З погляду на те, що *процес управління та управлінський цикл можна розглядати як функціонування системи, а процес прийняття та виконання управлінського рішення – як процес функціонування тільки суб'єкта соціального управління або процес перетворення управлінської інформації, яка поступово змінює свої форми існування* [51]*, можна дійти висновку, що вони відображають той самий процес і тісно пов'язані між собою, а їх назва вказує тільки на масштаби та форми процесу управління.*

Коли розглядають стадії процесу управлінської діяльності, загальний зміст цієї діяльності не змінюється, змінюються, залежно від ситуації і умов, тільки зовнішні та внутрішні фактори впливу на систему, завдання і проблеми, які визначають зміст управлінських рішень.

Різні автори поділяють управлінський процес на обов'язкову послідовність певних процесів або стадій.

Виділяють дві великі стадії: прийняття (вироблення) та виконання (організація виконання) управлінського рішення як зміст управлінського циклу. Розглядають управлінський цикл як низку процедур підготовки, прийняття і реалізації управлінського рішення або процеси розробки, прийняття й виконання рішень. Оскільки соціальне управління є цілеспрямованим процесом, то управлінський процес також можна розглядати як підпроцеси: 1) цілевизначення, 2) цілепокладання та 3) цілездійснення [52] або ціледосягнення (або цілереалізація).

Виділення цільових стадій процесу управління свідчать про його значущість при розгляді основних функцій системи, а рішеннєві стадії вказують на діяльність суб'єкта соціального управління та розгляд загально-управлінських функцій.

Розглядаючи процес управлінської діяльності, стадіями будемо вважати: 1) підготовку і прийняття (вироблення) та 2) виконання (організацію виконання) управлінського рішення як зміст управлінського циклу.

Як стадії процесу управлінської діяльності в управлінні часто розглядають функції управління. Сутність процесу управлінської діяльності визначають стадії цієї діяльності. Їх називають управлінськими функціями. Процес управління можна вважати загальною сумою цих функцій.

Таке уявлення має загальний характер. Певні управлінські операції можна зарахувати до різних управлінських функцій не як етапів, а як видів управлінської діяльності, що виконуються на різних стадіях управлінського циклу.

Підсумовуючи зазначимо, що *процес управління уявляють за допомогою таких основних підходів:*

- *пов'язаний з характеристикою управління як процесу досягнення мети: цілевизначення, цілепокладання та цілереалізації;*
- *пов'язаний з організаційною діяльністю суб'єкта управлінської діяльності: підготовка, прийняття й виконання управлінського рішення;*
- *пов'язаний з поділом процесу на певні дії суб'єкта управлінської діяльності, їх ще називають основними управлінськими функціями: аналіз, прогнозування, планування, організовування, регулювання, контроль.*

Ці підходи доповнюють один одного, але один з них може переважати залежно від ситуації та кола вирішуваних завдань. Названі підходи не суперечать один одному, а лише надають певної деталізації та визначеності управлінському процесу.

Виділення цільових стадій, функцій управління й етапів процесу прийняття рішень – це три основні способи опису процесів управління, які певною мірою доповнюють один одного, але переважно застосовуються в різних умовах і для вирішення різних завдань на різних рівнях управління.

Варто підкреслити, що на макрорівні процеси управління мають загальнодержавний характер. Він охоплює формулювання цілей, стратегії, політики економічного і соціального розвитку на рівні держави, передбачає розробку й виконання загальнодержавних, регіональних,

---

[51] Нижник Н., Мосов С. Про державне управління, об'єкт і предмет його теорії // Вісник УАДУ. – 2000. – № 3. – С. 56 – 62.

[52] Старилов Ю.М. Служебное право. – М.: БЕК, 1996.

галузевих планів, ґрунтується на єдиній системі статистичної інформації, загальному порядку фінансування, правової регламентації відносин міністерств, відомств, підприємств, державних і суспільних органів та організацій. Разом з тим кожна сфера соціального та державного управління, різні його рівні, різні ланки й галузі, окремі органи та організації мають свою специфіку процесів управління. На макрорівні повинні переважати цільові процеси управління.

На рівні окремих організацій більшого значення набувають внутрішньоорганізаційні процеси управління, у яких при спільності їх з іншими, більш укрупненими, управлінськими процесами сильнішим виявляється вплив соціальних аспектів, зумовлений спілкуванням людей і їхніх груп у процесі управлінської та виробничої діяльності.

Усередині організації кожен з процесів управління може бути охарактеризований зі змістовного, організаційного і технологічного боку. У кожному процесі можна виділити організаційно-адміністративні, інформаційно-кібернетичні та соціально-психологічні аспекти.

Залежно від ролі, яку відіграє мета у процесі управління, виділяють кілька типів процесу управління. У митній службі найчастіше застосовується управління за відхиленнями, програмно-цільове управління.

Управління за відхиленнями має місце на всіх рівнях ієрархії управління митною службою, тому що воно будується, головним чином, за ситуаціями, які складаються. Для цього типу управління мета не має великого значення а н*айважливішого значення набувають процеси або процесний підхід до управління системою, особливо, якщо не цілі, а основні процеси діяльності системи визначені нормативно-правовими актами.*

Під процесами основної діяльності будемо розуміти обмежену в часі й просторі послідовність робіт, які здійснюються за визначеними регламентами (технологіями) з переробки визначених матеріалів (ресурсів) у визначений продукт.

Чітко визначається основний процес (процеси) діяльності системи та особа відповідальна за результат (його показники якості). Основними в митній діяльності можна вважати два процеси: 1) митне оформлення і митний контроль; 2) протидії порушенням митного законодавства.

Процесний підхід не обов'язково повинен охоплювати усі підпроцеси, особливо з діяльності із забезпечення ресурсами основної (кадрової, матеріально-технічної, юридичної, документаційної тощо). Їх процеси можна побудувати окремо від основного процесу з урахуванням його вимог до необхідних параметрів забезпеченості ресурсами.

Виокремлення певного процесу у якості об'єкта управління та його власників є основою процесної моделі управління в системі.

Програмно-цільове управління ґрунтується на ретельній розробці заданої програми, з розчленуванням її за рівнями системи управління і зазначенням послідовності її виконання.

Цей тип управління найчастіше застосовується в управлінні митною службою. Найбільш рельєфно цей тип управління проглядається у вирішенні фіскально-контрольних завдань з формування дохідної частини бюджету, у розвитку інфраструктури митної служби тощо.

Таким чином, переваги програмно-цільового управління такі: провідне значення аналітичної роботи при визначенні проблем управління; чітке формулювання мети управління; структуризація проблем управління; побудова "віяла" і "дерева" цілей; суворе узгодження "дерева цілей" з "деревом завдань"; досить висока кореляція між "деревом цілей", "деревом завдань" і організаційною структурою управління митною службою.

Ефективно організувати програмно-цільове управління можна лише на основі побудови *процесної моделі управління в системі.*

Розглядати організацію процесу управління в певній організації необхідно аналізуючи управлінську діяльність за певними аспектами:

1) нормативно-правове регулювання управлінської діяльності;
2) функціональна і організаційна структура управління;
3) чисельність працівників апарату управління;
4) професіональна культура керівництва (кваліфікація керівників);
5) умови праці;
6) оплата праці;
7) стимулювання працівників керівної ланки;
8) соціально-психологічний клімат в організації;

9) контроль організаційно-управлінської діяльності.

У загальному плані можна зазначити, що кожен рівень управління має свої особливості організації та кола вирішуваних завдань.

6.2. Особливості управлінських рішень у сфері правоохоронної діяльності.

Одним з найбільш відповідальних видів роботи, яку в процесі управління виконують керівники та інші посадові особи митної служби, є розробка й прийняття управлінських рішень. Кожна практична дія в митній службі починається з прийняття конкретного рішення, яким передбачається безперервна система заходів його реалізації, прийнятих на різних етапах управління.

Управлінське рішення – підготовка й наступний вибір одного з безлічі альтернативних проектів виконавської діяльності [53]**.**

Управлінське рішення – це результат системної діяльності людей і продукт когнітивної (опосередкованої пізнавальними факторами), емоційної, вольової, мотиваційної природи – синтезу психічних процесів, що мають вихідну регулятивну спрямованість. Це вольовий акт осіб, що приймають рішення, оформлений у вигляді документу[54].

Під час прийняття рішення *мають місце три підстави (моменти): інтуїція, судження і раціональність.*

Людина керується власними відчуттями, коли приймає *інтуїтивне рішення*.

У рішеннях *на підставі суджень* превалюють знання і досвід минулого. Частіше обирається варіант рішення, який мав найбільший успіх у минулому в схожій ситуації.

Раціональність базується на застосуванні методів економічного аналізу, обґрунтованості й оптимізації вибору.

Перевагу однієї з підстав при прийнятті рішення визначає особа, яка приймає рішення. Перші два моменти превалюють при індивідуальному прийнятті рішення, а другий і третій – при колективному.

Дуже важливим в управлінні є визначення ефективності управлінського рішення.

Ефективним можна вважати управлінське рішення, позитивний ефект якого перевищує ефект від небажаних наслідків. Таким чином, ***ефективність управлінського рішення*** *прямо пропорційна позитивному ефекту в процесі досягнення мети і обернено пропорційна ефекту від небажаних наслідків та кількості й якості використаних засобів.*

Теорією управління розроблено системи вибору та підтримки прийняття ефективних рішень. Система включає набір аспектів, критеріїв і стратегій вибору раціонального, оптимального і доцільного управлінського рішення, з якими можна ознайомитися у спеціальній літературі [55].

У підсумку підкреслимо, що управлінське рішення – це усвідомлений акт організаційної діяльності, котрий пов'язаний з вибором мети, шляхів, способів, засобів і результатів її досягнення.

Особливості управлінського рішення в митній службі:

- має директивний, владний характер і є обов'язковим для виконання всіма особами, яким воно адресується;
- приймається в одноособовому порядку навіть при колегіальному обговоренні;
- установлює обов'язкові правила (норми) поведінки для визначеного кола осіб;
- може стосуватись як усього колективу, так і окремих його членів;
- приймається у встановленому процедурному порядку, який регламентується відповідними нормативними актами [56].

Стосовно управлінської діяльності в митній службі управлінське рішення можна визначити як заснований на законах і підзаконних актах, аналізі й оцінці оперативної обстановки вольовий акт відповідного керівника, прийнятий у встановленому порядку, який

---

[53] Анисимов О.С. Основные понятия по управлению

[54] Колпаков В. М. Теория и практика принятия управленческих решений. – С. 22.

[55] Лафта Дж.К. Управленческие решения: Учебное пособие. – М.: Центр экономики и маркетинга, 2002.; Литвак Б.Г. Разработка управленческого решения: Учебник. – М.: Дело, 2002.; Колпаков В. М. Теория и практика принятия управленческих решений.; Анисимов О. С. Принятие управленческих решений: методология и технология. – М. : ФГОУ Рос. АКО АПК, 2002.

[56] Плішкін В.М. Теорія управління органами внутрішніх справ: Підручник. – К.: НАВСУ, 1999. – С. 227.

має директивний (владний) характер та містить варіант (проект) дій і засобів їх здійснення, що забезпечують досягнення визначених цілей в певній ситуації. Щодо правоохоронної діяльності цілі рішення будуть визначатися цілями правоохоронної діяльності митної служби.

Слід зазначити, що митній системі притаманні певні особливості, які значною мірою впливають на процеси управління. Насамперед, це її правоохоронна спрямованість, фіскальний характер, а також мілітаризована структура. У той же час *поступово зростає роль "споживача" результатів митної діяльності. При визначенні ефективності діяльності митної служби, особливо у взаєминах з учасниками зовнішньоекономічної діяльності, усе наполегливіше "клієнти" митної служби і світове співтовариство вимагають будувати митне законодавство і діяльність за принципом більш повного задоволення потреб споживача і замовника державних послуг.*

Як уже зазначалося, в соціальному управлінні приймається велика кількість управлінських рішень. Їх можна класифікувати за різними критеріями й виділити багато різновидів.

Зовнішні рішення забезпечують взаємодію органу з навколишнім середовищем, в якому він функціонує (питання організації діяльності стосовно суб'єктів ЗЕД, злочинності, правопорушень, взаємодії з іншими правоохоронними органами тощо).

Внутрішньосистемні рішення забезпечують взаємодію органу із середовищем, в якому він існує, і виявляються у складанні таких документів:

– графіків чергувань у підрозділах, установах;

– планів роботи органів, підрозділів, окремих співробітників;

– наказів керівників органів, підрозділів з організації їх роботи тощо.

Ініціативні рішення приймаються самими органами без вказівок вищих суб'єктів управління.

Забезпечувальні рішення спрямовані на забезпечення виконання рішень вищих суб'єктів управління.

Стратегічні рішення розраховані на тривалий час і включають весь комплекс діяльності органу (підрозділу) або його основні напрямки (наприклад, Концепція реформування системи митної служби України, спеціальні плани дій).

Тактичні рішення розраховані на довгостроковий термін (до 5 років).

Індивідуальні рішення стосуються окремих осіб і подій (наприклад, накази про призначення, догану, подяку, покарання).

Нормативні рішення обов'язкові для виконання всіма співробітниками органу (наприклад, наказ про режим роботи органу).

Рекомендаційні рішення знаходяться у матеріалах передового досвіду, наказах ДМСУ.

Імперативні рішення зобов'язують об'єкти виконувати вимоги, які встановлюються рішеннями суб'єкта.

Окремі рішення приймаються за конкретними питаннями і мають оперативний характер.

Письмові рішення розглядаються як певним чином оформлений письмовий документ. У багатьох випадках такі рішення оформлюються в суворій формі (плани оперативних заходів тощо) з необхідними атрибутами.

У митній службі *управлінські рішення можуть бути оформлені у вигляді*: концепції, наказу, положення, настанови, інструкції, правила, уставу, вказівки (листа), плану, програми, рішення колегії.

Усні рішення не є другорядними і обов'язкові до виконання, а у випадках їх невиконання забезпечуються примусовими заходами (вимоги, вказівки, накази, розпорядження).

Поширені різні моделі прийняття рішень. Це обумовлено тим, що моделі дають можливість спростити складні проблеми управління й одержувати варіанти рішень у складних ситуаціях.

Складність управлінських процедур визначається складністю вирішуваного питання та професійним рівнем керівника. Рівні складності управлінських процедур поділяються на рівні вирішення управлінських задач і рівень розв'язання управлінських проблем.

Управлінська задача – варіант ситуації, коли у керівника є нормативна схема, алгоритм дій з розробки управлінського рішення або реалізації організаційної функції.

Управлінська проблема – варіант ситуації, коли у керівника нема організованого нормативного або концептуального уявлення щодо того, як необхідно діяти у наявній ситуації.

Управлінське рішення у сфері правоохоронної діяльності можна визначити як:

– явище – сукупність нормативно визначених заходів і засобів, спрямованих на розв'язання певної задачі/проблеми, пов'язаної з порушенням митного законодавства, що має форму акта правозастосування (постанова, наказ, розпорядження тощо);

– процес – виконання певних процедур з підготовки, прийняття і виконання рішення.

Правоохоронна діяльність митних органів має ті самі ознаки й особливості, визначені взагалі до правоохоронної діяльності (підрозділ 1.2).

З аналізу особливостей та ознак правоохоронної діяльності можна визначити, що більшість управлінських рішень у сфері правоохоронної діяльності має статус рішень з вирішення управлінських задач, а не проблем, тому що у більшості випадків у керівника є нормативна схема, алгоритм дій (визначених у нормативно-правових актах) з розробки управлінського рішення у сфері правоохоронної діяльності. З одного боку усе просто, а з іншого усе на багато складніше ніж уявляється за поділу на задачі і проблеми.

Неодмінним елементом теорії прийняття рішень є теорія ситуації.

Ситуацією, у загальному значенні, є зупинка, припинення діяльності з причин, зовнішніх стосовно її суб'єкта. У будь-якій ситуації ставиться завдання продовження діяльності у двох варіантах: зміненому і незмінному вигляді.

1. *У незмінному вигляді*. Якщо для рішення цього завдання суб'єкт діяльності має в розпорядженні достатні засоби й методи – діяльність триває[57]. У такій ситуації суб'єкт діяльності здатний продовжити діяльність за допомогою сукупності можливих способів. Завдання суб'єкта діяльності – обрати найкращий із наявних спосіб продовження діяльності. Така ситуація називається ситуацією вибору. Існують два основні різновиди *ситуацій вибору продовження діяльності у незмінному вигляді*:

а) обмежена кількість можливих шляхів продовження діяльності, і завдання можна вирішувати методом перебору варіантів, обравши найкращий за певним критерієм (мінімум втрат або витрат тощо). Оцінка втрат має імовірнісний характер; тому таке завдання визначається як *вибір рішення на основі аналізу ризиків*;

б) необмежена або дуже велика кількість варіантів і їх перебір неможливий. У таких випадках відшукують найкраще рішення за допомогою спеціальних методів оптимізації. Сукупність таких методів становить математичну теорію оптимальних рішень, а способи їх реалізації – теорію оптимального управління, яка є частиною технічної кібернетики.

2. *У зміненому вигляді*. Якщо для рішення завдання продовження діяльності в розпорядженні суб'єкта нема достатніх засобів й методів, тоді така ситуація класифікується як проблемна, і необхідні особливі засоби роботи зі створення засобів і методів продовження діяльності[58].

У такій ситуації виникає вибір між кроком розвитку й захоронення діяльності. Вибір на користь кроку розвитку змушує сформулювати те протиріччя, розв'язання якого забезпечить розвиток, – це формулювання і є проблема. Отже, у проблемній ситуації неможливо сформулювати завдання продовження діяльності з причин недостатності наявного знання. У такому випадку формулюють не завдання, а проблеми – протиріччя, що породжують неможливість досягнення мети відомими способами при наявному матеріалі.

Така проблемна ситуація в цілому характеризується розбіжністю реального і бажаного й називається *ситуацією розриву*. Можлива й *ситуація тупика*, коли одержати необхідний продукт виявляється взагалі неможливим. Вирішити проблему – означає сформулювати перелік завдань, що ведуть у сукупності до досягнення мети й забезпечення необхідними засобами й методами її вирішення.

Причиною виникнення проблемних ситуацій є певна непогодженість норм діяльності різних суб'єктів, включених в одну систему діяльностей, яка не дозволяє одним з них використовувати діяльність інших як механізм природних процесів для власної діяльності.

Причини такої непогодженості норм можна шукати:

– у соціокультурній сфері, де можуть порушитися процеси трансляції норм;

– у адміністративно-правовій сфері, що народжує нові імперативні норми діяльності відповідно до розроблювальних проектів і програм;

---

[57] Цлаф

[58] Цлаф

– у ціннісній сфері, що визначає економічні інтереси, соціальні запити, ідеологію, правосвідомість і етичні норми суб'єктів діяльності й, як наслідок, їх цілі.

Непогодженість норм діяльності різних суб'єктів можлива, якщо:

– хто-небудь із суб'єктів, що діють у тій же системі, змінює свої норми діяльності;

– суб'єкт не має необхідних знань про систему діяльностей, або не вміє користуватися цими знаннями, щоб вчасно відреагувати на внесені кимсь зміни норм і уникнути проблемної ситуації.

У загальному випадку розв'язати проблемну ситуацію – означає змінити норми своєї діяльності так, щоб вони стали несуперечливими з іншими нормами, що діють у системі.

Щоб розв'язати проблемну ситуацію за В. М. Цлафом, необхідно:

– визначити, у яку систему діяльностей включена діяльність даного суб'єкта і які ще суб'єкти діють у тій же системі;

– рефлексивно виділити норми діяльності суб'єктів, включених у систему;

– виявити, які причини (або цілі) того, що суб'єкти системи діяльностей накладають на систему саме ці норми й чим викликана зміна норм;

– виявити й зафіксувати суперечності на рівні причин – сформулювати проблему (або перелік проблем, якщо виявляється кілька суперчностей);

– розробити пакет завдань, тобто перелік того, що треба робити, щоб усунути суперечність.

Ефективність управлінського рішення у сфері правоохорони

У сфері протидії порушенням митного законодавства суб'єкт правоохоронної діяльності має в розпорядженні достатні засоби й методи. Завдання суб'єкта діяльності – обрати найкращий із наявних спосіб продовження діяльності, визначених у визначеній законом процедурній формі. Така ситуація називається ситуацією вибору можливих та найкращих дій суб'єктів правоохоронної діяльності, спрямована на реалізацію критерію мінімуму втрат у сфері охорони й захисту права, тобто діє переважно соціальна оцінка ефективності рішень, які приймаються у сфері правоохорони.

За оцінюваними наслідками реалізації управлінських рішень і використаними показниками, розрізняють соціальну, економічну (бюджетну, комерційну або народногосподарську) й інші види ефективності.

Соціальна ефективність рішення оцінюється якісно. Навіть якщо є кількісні показники соціальної ефективності рішення (зниження рівня злочинності на певний відсоток, зменшення кількості скарг тощо.), для таких показників, як правило, немає граничних значень, під час досягнення яких можна було б робити висновок "ефективно – не ефективно" (як правило, діє принцип "чим більше, тим краще").

Економічні оцінки ефективності принципово відрізняються від соціальних тим, що засновані на порівнянні двох показників: витрат і отриманих внаслідок цього вигід.

Бюджетна ефективність рішення – порівнюються витрати бюджетних засобів на реалізацію рішення й додаткові надходження в бюджет у результаті його реалізації. Якщо реалізація рішення призводить до збільшення доходів бюджету без витрат бюджетних коштів, говорять, що таке рішення має абсолютну бюджетну ефективність. Більшість соціально спрямованих рішень мають принципово негативну бюджетну ефективність, тому що передбачають безповоротне використання бюджетних коштів для досягнення соціальних цілей.

Комерційна ефективність рішення оцінюється шляхом зіставлення витрат і вигід, одержуваних від реалізації рішення, для суб'єкта, що реалізує рішення, якщо цей суб'єкт діє на основі права приватної власності на кошти, що витрачаються, і одержувані результати.

Економічна (народногосподарська) ефективність рішення – ураховує економічний ефект, одержаний у сукупності всіма суб'єктами, яких так чи інакше стосуються процедури й наслідки реалізації рішення як у частині витрат, так і в частині одержання вигід.

Для органів державного або муніципального управління, некомерційних організацій замість економічної ефективності забезпечуваної діяльності, необхідно в першу чергу розглядати соціальну, соціокультурну або іншу ефективність залежно від мети організації (хоча економічні оцінки теж можуть бути важливими – насамперед , бюджетна ефективність).

Зовнішні (макросоціальні) фактори впливу ефективність управлінських рішень в митній службі

Ефективність діяльності будь-якої митної служби оцінюється в усьому світі за двома основними напрямками: як митна служба реалізовує фіскальні функції і як ефективно вона реалізує

свої правоохоронні функції. У різних країнах (залежно від рівня їх соціального і економічного розвитку) пріоритети під час визначення й реалізації митної політики приділяються або фіскальним, або правоохоронним функціям. У нашій країні в цей час ситуація така, що від правоохоронної діяльності митних органів чекають поповнення державного бюджету, тобто правоохоронна діяльність митних органів має фіскальне забарвлення. У цьому ще одна особливість діяльності митних органів як органів правоохоронних.

Реалізація заходів здійснення митного контролю є засобом попередження й виявлення порушень митного законодавства; ведення спеціальної митної статистики дозволяє аналізувати тенденції й зміни тих або інших видів злочинів і правопорушень у сфері митної справи, залежно від зміни ставок митних платежів і зборів тощо.

Це означає, що керівники митної служби, вирішуючи управлінську задачу повинні враховувати вимоги певної стратегії керівництва вищих рівнів (митниці, митної служби, держави), а стратегії – це абстрактні норми, які передбачають конкретизацію. І конкретні норми передбачають абстрагування, розуміння рівня стратегії. Постає питання: чи вміють керівники працювати в цих переходах, від абстрактного до конкретного, від конкретного до абстрактного? Чи володіють вони на професійному рівні цими загальнокультурними здатностями. Я думаю, що не вміють і не володіють. В університетах цьому не вчать. Учені стихійно здобувають досвід подібного мислення. Що вже говорити про керівників, та й аналітиків!

Різноманіття покладених на митні органи функцій відбиває й різноманіття напрямків їх правоохоронної діяльності. Найважливішою з них є діяльність з протидії злочинам і адміністративним правопорушенням в сфері митної справи.

Діяльність митних органів з протидії злочинності й адміністративними правопорушенням в сфері митної справи – це комплекс погоджених правових, організаційно-управлінських, соціально-психологічних, матеріально-технічних, оперативних і кадрових заходів. Вона пов’язана з виявленням злочинів і адміністративних правопорушень у сфері митної справи, їх припиненням, провадженням у справах про адміністративні правопорушення або проведенням дізнання у справах про контрабанду. При цьому ця діяльність повинна здійснюватися на основі принципів законності, гласності, рівності всіх перед законом, дотримання конституційних прав і свобод громадян, поваги до їх національності, релігійних й інших традицій і звичаїв.

Умови в яких сьогодні діє митниця складні, суперечливі. Причин цьому багато: політична нестабільність у суспільстві, загострення соціальних проблем, ріст організованої злочинності тощо.

Здійснюючи діяльність із захисту економічних інтересів і економічної безпеки країни, митні органи сьогодні в більшості випадків мають справи вже не з випадковими контрабандистами, а зі структурами, що займаються протиправною діяльністю у сфері митної справи в рамках добре організованого злочинного бізнесу. Перестали бути одиничними випадки залучення в цю протиправну діяльність співробітників митної служби. Усі ці обставини ускладнюють прийняття ефективних управлінських рішень в митній службі.

6.3 Аналітична робота у сфері правоохоронної діяльності в митній службі (управління ризиками, пост-аудит контроль)

Поняття, зміст і основні напрями аналітичної роботи в митній службі

Аналітична робота в митній службі є одним з основних напрямків діяльності щодо реалізації основних, ресурсних та управлінських функцій. ***Аналітична робота*** *– це вивчення та оцінка інформації про: початкові умови (структура, технологія, соціальні відносини), енергетичний стан і обмінні процеси (енергетично-матеріально-інформаційний обмін) у системі та з середовищем, закономірності, організаційні форми досліджуваних процесів у системі та результати виконання поставлених завдань і досягнення цілей.*

Важливість аналітичної роботи можна простежити, розглядаючи аналітичну діяльність у митній службі, необхідну для забезпечення стратегічного управління, підвищення ефективності діяльності, зокрема протидії порушенням митного законодавства.

Аналітичну роботу в організації можна поділити на пізнавально-аналітичну та оцінну.

Пізнавально-аналітична функція *соціального управління полягає в збиранні різних знань про керовані об'єкти, узагальнення і систематизацію цих знань для з'ясування стану та дієздатності даних об'єктів* [59].

Для того, щоб почати регулювати процеси взаємодії людей, необхідно їх спочатку вивчити, одержати достовірні знання про їх сутність і особливості. *Пізнання є ідеальним відтворенням людиною особливостей тих предметів і людей, з якими вона взаємодіє.* У пізнанні відбиваються реальні властивості й зв'язки зовнішнього і внутрішнього світу. *Результатом пізнання є знання.* Вони виступають суб'єктивними копіями об'єктивно існуючих предметів або їх властивостей.

Основною метою пізнавальної діяльності є забезпечення людини специфічним соціальним продуктом – знаннями. Потреба в цьому продукті історично зростає, особливо значною вона стала в даний час.

Наукове пізнання – галузь професійної діяльності, основною метою якої є вироблення і теоретична систематизація знань про дійсність.

Пізнавально-аналітична функція супроводжує здійснення усіх інших функцій і етапів процесу управління.

Оцінна функція *полягає у виробленні оптимальних оцінок тієї чи іншої діяльності керованих об'єктів, виявлення їх значущості у даній системі соціальних зв'язків* [60].

Одержавши знання про предмети і процеси природи та суспільства, люди відразу ж намагаються визначити, що корисного для них міститься в цих предметах і процесах. Отже, *оцінювання – це вираження інтересів оцінюючого суб'єкта щодо оцінюваного об'єкта.*

Людина виражає схвалення або несхвалення, прийняття або неприйняття даних предметів (процесів) або їх властивостей. Оцінювання завжди пов'язане з порівнянням предметів або процесів, їх властивостей між собою і виділенням найбільш корисних для певної діяльності. Порівняння – визначальний момент (операція) у процесі оцінювання.

Оцінне порівняння здійснюється шляхом зіставлення, порівняння двох і більше предметів (процесів) і виділення одного з них. Порівняння здійснюється за якою-небудь соціально значущою підставою або еквівалентом.

Оцінний еквівалент залежить від інтересу оцінюючого суб'єкта і від його попереднього досвіду.

Результатом оцінювання є оцінка. Вона виступає як суб'єктивна думка про який-небудь об'єктивно існуючий предмет або властивість цього предмета, тобто про його цінність. Соціальна оцінка є засобом визначення значущості речі для діяльності людини, для задоволення її потреб.

Отже, оцінка є проявом цінності в конкретній життєвій ситуації. Тому вона (оцінка) змінюється слідом за зміною життєвої ситуації. Та сама цінність залежно від життєвої кон'юнктури одержує різні оцінки. Цінності – об'єктивні, оцінки – суб'єктивні. Цінності – загальнозначущі, оцінки у своїй більшості мають часткове значення. Особливості оцінок: 1) це завжди думки людей про що-небудь; 2) дані думки зазвичай мають утилітарний характер; 3) вони супроводжують усі етапи управління.

Оцінна діяльність у даний час здійснюється у двох основних формах – повсякденного оцінювання і професійного експертного оцінювання.

Оцінювання тим правильніше й об'єктивніше, чим більший соціальний досвід людей, які оцінюють. Повсякденне оцінювання у своїй масі виступає як суспільна думка, яку зараз прагнуть вивчати не тільки вчені, але й політики, для того щоб використовувати її у політичній боротьбі.

Суспільна думка може формуватися стихійно (під впливом життєвих обставин) і свідомо (під впливом ЗМІ).

Професійне оцінювання здійснюють належним чином підготовлені фахівці й експерти. Зазвичай як професіонали-експерти виступають практики і вчені.

У даний час *соціальна експертиза здійснюється в чотирьох основних формах: службовій, правовій, економічній і науковій*. Службова експертиза зазвичай проводиться за галузями професійної діяльності. У державному управлінні експертиза проводиться у вигляді узгодження проектів нормативних актів з державними органами, які відповідно до їх компетенції зацікавлені

---

[59] Граждан В.Д. Теория управления: Учебное пособие. – М.: Гардарики, 2004. – С. 86.

[60] Граждан В.Д. Теория управления: Учебное пособие. – М.: Гардарики, 2004. – С. 87.

або пов'язані з вирішуваним питанням. Службова експертиза (узгодження) може бути двох видів: внутрішньою і зовнішньою.

Службова експертиза, або узгодження, має велике значення для забезпечення обґрунтованості проектів, урахування різних ситуацій, можливих негативних і позитивних факторів, забезпеченості матеріальними, грошовими, трудовими й іншими ресурсами.

Таким чином, ***технологія експертного забезпечення управління –*** *це сукупність необхідних етапів, прийомів, підходів і способів проведення експертизи для підготовки, прийняття і виконання оптимальних варіантів управлінських рішень.* За такої технології оцінювання супроводжує всі етапи управління – від з'ясування пріоритетної соціальної проблеми, через вироблення і реалізацію оптимального рішення до ефективного контролю за наслідками її реалізації.

Оцінювання – це універсальна діяльність, яка разом з іншими видами діяльності (наприклад, контролюючою) супроводжує виконання усіх стадій управлінського циклу.

У митній службі аналіз результатів діяльності митного органу часто має форму службової експертної оцінки, тому що існує складність визначення ефективності діяльності митного органу. Митний орган, установа не мають вичерпного мірила або стандарту, за яким можна судити про результати його діяльності, а існуючі показники завжди піддаються критиці та йде постійний пошук нових критеріїв ефективності діяльності. На жаль, у митній службі не впроваджено єдину методику оцінки діяльності митного органу, що призводить до превалювання суб'єктивного фактора в оцінці діяльності органу вищим керівництвом.

В оцінюванні задіяний емоційний механізм (почуття і переживання). Емоційна оцінка – це не знання, а ставлення людини до тих предметів та людей, з якими вона взаємодіє [61].

Аналітична робота служить засобом виявлення і оцінки значущості виникаючих перед конкретною системою проблем, формулювання її цілей, визначення об'єктивно необхідних функцій, обґрунтування структури та підвищення ефективності виконання поставлених завдань. Навіть якщо цілі органу визначені вищою структурою управління, то і в цьому разі *аналітична робота забезпечує*: виявлення часткових проблемних ситуацій; висунення та з'ясування конкретних проміжних цілей управління; вибір основних напрямів діяльності; визначення та оцінку окремих дій з досягнення намічених цілей [62].

Успішне розв'язання завдань перспективного та поточного планування, оперативного керівництва, найбільш раціонального використання сил та засобів потребує постійного аналізу факторів, що впливають на здійснення митної справи. Це передбачає безперервне збирання інформації щодо діяльності органів митної служби, її результати і середовище функціонування.

Значення аналітичної роботи в діяльності органів митної служби усіх рівнів визначається тим, що її результатом має бути не тільки визначення основних проблем і недоліків, їх оцінка, але й конкретних шляхів їх усунення на основі наявних можливостей.

Для дослідження й аналізу об'єктів управління необхідні три шари знань: *онтологічне, ідентифікуюче й ситуаційне*[63].

Як онтологічну схему, залежно від досліджуваного об'єкта, можна використовувати схеми трьох видів діяльності: *основна діяльність митної служби* (включаючи її забезпечення), *інноваційна* (у частині розробки й впровадження нових технологій) й *організаційно-управлінська*. При цьому під основною діяльністю митної служби узагальнено розуміється діяльність з виконання завдань і функцій визначених законодавством, у тому числі функцій ресурсних або забезпечуючих.

Крім окремих елементів онтологічних схем, досліджуваних стосовно певного об'єкту, важливо досліджувати відповідність (ідентичність) їх один одному, наприклад, для державного органу проводяться дослідження:

– чи вписуються можливості органу у вимоги закону?

– чи вписуються всі зазначені види діяльності в ринок праці, тобто – чи можна на ринку праці знайти необхідні кадри й чи доступні вони за ціною?

– чи ефективно працівники у своїй діяльності використовують технологічні можливості?

---

[61] Граждан В.Д. Теория управления: Учебное пособие. – М.: Гардарики, 2004. – С. 94.

[62] Плішкін В.М. Теорія управління органами внутрішніх справ: Підручник. – К.: НАВСУ, 1999.

[63] Цлаф В. М. теория управления СДС. – С. 153.

– чи забезпечує і наскільки оргуправлінська діяльність відповідність вимог закону і уряду функціональним можливостям органу?

– тощо.

Ефективність будь-якого різновиду аналізу прямо залежить від уміння працювати з інформацією. Суб'єкт аналізу повинен мати можливість користуватися всіма існуючими джерелами інформації та забезпечувати своєчасне й оптимальне їх використання у ході аналізу.

Уся необхідна для управління інформація поділяється на внутрішню й зовнішню. Внутрішня інформація формується безпосередньо в органі.

У цілому, вся інформація, що використовується для вивчення оперативної обстановки, може бути зведена до таких видів:

- оперативні добові дані, що складаються в органі;
- письмова кореспонденція, котра проходить через канцелярію;
- преса, радіо, телебачення, прийом громадян;
- статистична інформація внутрішнього та зовнішнього походження;
- особисте спостереження суб'єкта аналізу.

Значна частина інформації подається у вигляді статистичних даних. Статистичний аналіз оперативної обстановки використовується переважно на рівні Держмитслужби України та митниць.

За В. М. Цлафом *управлінська діяльність включає процедури дослідження об'єкта (побудови його моделі), аналізу ситуації (пошук протиріч в об'єкті та його зовнішньому середовищі, що перешкоджають функціонуванню), проектування (формування мети й завдань управління), планування, контролю й інші.* Відповідно, об'єкт управління виступає в управлінській діяльності як об'єкт дослідження, аналізу й проектування. Процедури планування мають своїм об'єктом не об'єкт управління, а дії над цим об'єктом і в цьому об'єкті; процедури контролю стосуються як об'єкта, так і до дій, засобів і методів їх здійснення.

Таким чином, об'єкт управління двоїстий – це (a) внутрішня структура й середовище організації й (b) зовнішня структура й середовище – два ці об'єкти протипоставлені один одному розбіжністю цілей і різною спрямованістю процесів, що протікають, і в той же час єдині. Єдність визначається подвійно: генетично – тим, що організація є частиною навколишньої системи й середовища й завжди створюється відокремленням цієї частини, і технічно – шляхом створення матеріальних, енергетичних, фінансових, кадрових, інформаційних потоків між організацією і її оточенням – і ці взаємозв'язки за сутністю продукт оргуправлінської діяльності, одне із завдань якої – забезпечення цілісності об'єкта.

Об'єкт управління двоїстий і в іншому відношенні - це (a') функціональна структура (внутрішня й загальна) і (b') соціальне середовище (внутрішнє й зовнішнє). Структура породжує процеси, середовище продукує людські відносини.

Управляють процесами шляхом впливу на людей, що здійснюють ці процеси за допомогою своєї діяльності, і цей вплив на людей і їх відносини відбувається шляхом здійснення процесів, що змінюють соціальне середовище.

Вищезазначене означає, що ***діагностика організації й аналіз ситуації*** – не одне й те саме. І те, і інше повинне здійснюватися у випадку появи негативних симптомів, та стосується різних "шарів" знання про об'єкт управління, відповідно, потребує різних методів і засобів дослідження й різних висновків щодо шляхів усунення проблем.

Багато керівників часто мають спокусу вважати всі труднощі ситуативними, а причини їх – зовнішніми, тому не здійснюють необхідних реорганізацій, думаючи, що зі зміною зовнішньої ситуації усе нормалізується саме собою.

Якщо об'єктом управління визначено правоохоронну діяльність митної служби, відповідно, сприймаємо як об'єкт управління, в першу чергу, *зовнішню структуру й середовище* щодо митної служби (фактори середовища, які впливають на здійснення митної справи та безпосередньо ззовні характеризують діяльність органу митної служби), а потім вже *внутрішню структуру й середовище* митної служби (організацію правоохоронної діяльності митної служби – її колишні результати та можливості реагування на зміни ситуації). Так можна уявити зовнішню і внутрішню складові двоїстого об'єкта управління правоохоронною діяльністю в митній службі.

За кожною складовою двоїстого об'єкта управління необхідно організовувати і здійснювати *діагностику організації й аналіз ситуації.*

Ситуаційні знання щодо об'єкта управління формуються під час аналізу оперативної обстановки.

***Коли діяльність у певній сфері вже організована, найбільш важливим є напрямок оперативного управління – реагування на зовнішні зміни і загрози**, яке передбачає аналіз ситуації* безпосереднього оточення митної служби та аналіз можливості реагування на зміни ситуації в безпосередньому оточенні. Тому одне з *провідних місць в аналітичній роботі митної служби посідає аналіз і оцінка стану (оперативної обстановки) реалізації митної справи.*

Термін "оперативна обстановка" є одним з основних понять, яке широко використовується в практичній діяльності органів виконавчої влади, нормативних і методичних документах, спеціальній літературі.

У найширшому розумінні ***оперативна обстановка*** *– це сукупність факторів зовнішнього і внутрішнього середовища системи митної служби, які визначають основні умови її функціонування.*

У літературі оперативна обстановка розглядається як система, що складається з двох основних компонентів – зовнішнього середовища (або зовнішніх умов) та внутрішнього середовища (або самого органу митної служби).

Аналіз середовища (оперативної обстановки) передбачає вивчення трьох його складових:

- макрооточення;
- безпосереднього оточення;
- внутрішнього середовища організації [64].

За таким підходом ***спрощена модель оперативної обстановки митної служби складатиметься з 4 блоків***:

1) макрооточення – фактори середовища, які впливають на здійснення митної справи;

2) безпосереднє оточення – компоненти, які безпосередньо ззовні характеризують діяльність органу митної служби;

3) сили та засоби органу митної служби;

4) результати діяльності органу митної служби.

Аналіз інформації за названими блоками дає можливість постійно спостерігати за існуючою обстановкою і на цій основі оперативно впливати на будь-які небажані відхилення.

Діяльність суб'єктів управління щодо аналізу інформації про внутрішнє і зовнішнє середовище функціонування органів митної служби є різноманітною.

Під час оцінки обстановки, як правило, одночасно вивчається весь комплекс питань, пов'язаних з функціонуванням органу митної служби. Але нерідко досліджуються й окремі проблеми, розв'язання яких без попереднього вивчення неможливе.

Виділяють *два напрями діяльності щодо аналізу й оцінки оперативної обстановки – загальний аналіз і частковий аналіз.*

Залежно від тривалості досліджуваного періоду можна виділити чотири основних види ***загального*** аналізу оперативної обстановки:

довгостроковий аналіз (за період більше року), що має за мету вивчення тенденцій здійснення ЗЕД, митної справи і факторів, що їх обумовлюють для одержання прогностичних висновків про можливі зміни цих тенденцій і вироблення перспективних заходів щодо вдосконалення митної політики держави, здійснення митної діяльності, посилення боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил, удосконалення діяльності митної служби, її органів, підрозділів та галузевих служб (розв'язання прогностичних завдань);

за звітний період (квартал, півріччя, дев'ять місяців, рік), протягом якого на обслуговуваній території оцінюється повний обсяг інформації про підсумки діяльності органу митної служби щодо виконання покладених завдань з урахуванням факторів, які впливають або здатні впливати на здійснення митної справи. Висновки такого аналізу становлять базу для поточного планування роботи;

поточний (безперервний) аналіз оперативної обстановки на основі оцінки добової, тижневої (декадної) та місячної інформації. Він служить потребам оперативного керівництва

---

[64] Виханский О.С. Стратегическое управление: Учебник. – М.: Гардарики, 2000. – С. 40.

органом, дає змогу вносити корективи в плани роботи та дислокацію сил, цілеспрямовано здійснювати відповідні заходи.

позачерговий (моментний) аналіз, необхідність якого породжується випадками раптового виникнення надзвичайних обставин, передбачити які заздалегідь буває неможливо (виконання вимог вищих органів, надзвичайна ситуація, проведення колегії тощо).

Іншим самостійним напрямом вивчення оперативної обстановки є ***частковий*** аналіз, мета якого полягає в дослідженні окремих і конкретних проблем здійснення митної справи та діяльності органів митної служби. Такі проблеми найчастіше виявляються в ході загального аналізу або формулюються вищими суб'єктами управління, а іноді виникають самі.

Прикладом часткового аналізу в масштабі держави може бути вивчення стану протидії контрабанді.

Поняття "частковий аналіз" дещо умовне і означає частковість стосовно загального аналізу оперативної обстановки. Треба мати на увазі, що вивчення будь-якої окремої (часткової) проблеми, як і при загальному аналізі, обов'язково має носити комплексний характер з погляду дослідження всього комплексу причин та умов, які впливають на дане явище, а також прийомів та методів впливу на нього.

Основні вимоги до аналітичної роботи в митній службі: *достовірність та повнота інформації, що використовується, її всебічність, системність і плановість, комплексне використання методів аналізу та прогнозування.*

Основні ***завдання*** аналітичної роботи в митній службі:

- забезпечення безперервного спостереження за оперативною обстановкою і результатами службової діяльності;
- систематичне інформування органів влади та управління, керівництва митниць, Держмитслужби про фактичний стан здійснення митної справи;
- своєчасне застосування заходів для підвищення ефективності діяльності органів та підрозділів митної служби (щоденне реагування);
- підвищення якості здійснення митної справи шляхом своєчасного і цілеспрямованого прийняття управлінських рішень на всіх рівнях керівництва митною службою (реалізація комплексних та перспективних завдань);
- підготовка змістовних матеріалів та пропозицій, на підставі яких можливе прийняття ефективних законодавчих актів з боку владних структур держави.

Таким чином, ***аналітична робота в митній службі*** *– це постійна дослідна та прогностична діяльність (функції процесу управління), що охоплює своїм змістом комплекс організаційних заходів і методичних прийомів спрямованих на вивчення та оцінки інформації про стан зовнішньоекономічної діяльності, результати практичної діяльності органів з виконання поставлених перед ними завдань (митної справи), виявлення існуючих і потенційних проблем, сприятливих можливостей та шляхів їх розв'язання, дослідження умов, в яких ці завдання виконуються, а також забезпечення цілеспрямованого управління в системі та її стійкий розвиток.*

Головне ***завдання*** *аналітичної роботи щодо забезпечення управління в митній службі* – це уявити діяльність органу як ціле й зуміти відповісти на чотири питання, які становлять інтерес для програмування розвитку його діяльності:

1) ***що*** працівники органу роблять не так як потрібно (при наявності відхилень в функціонуванні);

2) ***що*** працівники органу повинні зробити для усунення (компенсації) наслідків відхилень;

3) ***як*** вони повинні діяти в майбутньому;

4) ***які*** умови для цього потрібно створити.

Аналіз зовнішнього середовища митної служби

Аналіз зовнішнього середовища (макро- та безпосереднього оточення) спрямований на те, щоб з'ясувати, на що може розраховувати митна служба, якщо вона успішно поведе роботу, і які ускладнення можуть її чекати, якщо вона не зуміє вчасно відвернути негативні впливи оточення або неякісно виконаних завдань.

Аналіз макрооточення включає вивчення впливу підсистем світових та державних, до яких входить митна служба України: соціальної та культурної складових суспільства, правового регулювання й управління, економіки, політичних процесів, природного середовища і ресурсів, науково-технічного і технологічного розвитку суспільства, інфраструктури, стану злочинності тощо.

Безпосереднє оточення аналізується за такими основними компонентами навколишніх систем, наприклад: суб'єкти ЗЕД, правоохоронні органи, робоча сила.

Технологія аналізу оперативної обстановки зовнішнього середовища митних органів

Процедура № 1. З'ясування основних тенденцій у стані й динаміці ЗЕД та основних показників діяльності митної служби в цілому в регіоні та в розрізі окремих митних органів.

Мета: виявити території, котрі обслуговуються митними органами, на яких сталися серйозні зміни в стані й динаміці ЗЕД, здійснення митною службою регулятивної, захисної та фіскальної функцій.

Процедура № 2. Виявлення основних тенденцій у стані та динаміці основних показників за основними напрямками діяльності митних органів.

Мета: виявити негативні зміни в показниках за відповідними напрямами діяльності в цілому щодо регіону та конкретної митниці. Проаналізувати інформацію про результати роботи з урахуванням основних компетенцій роботи – визначення митної вартості, справляння податків і зборів, боротьба з контрабандою тощо та інші лінії в цілому щодо регіону, а потім виявити митні органи, які мають негативні тенденції за цими показниками.

Процедура № 3. Визначення структури змін показників та їх динаміки в цілому щодо регіону та окремих митниць.

Мета: виявити конкретні види зовнішньоекономічних операцій, митних правопорушень тощо, які мають тенденцію до негативних змін і становлять значну питому вагу в структурі погіршення основних показників митного органу.

Тут необхідно подати розгорнуту структуру ЗЕД та діяльності митного органу.

Процедура № 4. Характеристика ЗЕД, яка має негативні тенденції за різними параметрами.

Мета: виявити основні характеристики конкретних видів зовнішньоекономічних операцій щодо діяльності митного органу, яка має негативні тенденції.

Процедура № 5. Визначення причин і умов зовнішнього середовища, які зумовлюють негативні тенденції та характеристики діяльності митних органів.

Мета: установити причинно-наслідковий зв'язок між негативними тенденціями у ЗЕД в цілому, за окремими її видами (виділених на попередніх етапах) з факторами зовнішнього середовища.

Реалізація даної процедури дає змогу виявити безпосередньо незалежні від митної служби фактори (причини і умови), котрі призвели до негативних змін в оперативній обстановці у зазначених митницях, а можливо, і в цілому на території регіону. Якщо зовнішнє середовище не змінювалось і залишається стабільним, то на наступному етапі можна розпочати аналіз, пов'язаний з виявленням проблем (прорахунків, упущень), котрі мають місце в діяльності митних органів.

Напрямок з аналізу зовнішнього середовища у сфері правоохорони можна визначити як аналітичне забезпечення митного контролю і оформлення та правоохоронної діяльності в митній службі.

Цей напрямок полягає насамперед у ***вивченні та оцінці інформації про стан*** зовнішніх, стосовно митної служби, загроз порушень митного законодавства, тобто в аналізі ризиків цих порушень. А діяльність з реагування на ці загрози і ризикові ситуації визначено як управління ризиком приздійсненні митної діяльності. Тоді аналіз ризиків є забезпеченням або складовою діяльності з управління митною діяльністю.

З метою виявлення порушень митного законодавства і загроз їх порушень в майбутньому митною службою здійснюється пост-аудит контроль, який теж можна вважати частиною аналітичної роботи здійснюваною митною службою України.

У сучасній ситуації ефективне функціонування митних органів можливе за умов аналітичного забезпечення, в першу чергу доступу до необхідної інформації й оперативних даних

щодо осіб і вантажів, а також до "комерційної інформації" через зв'язки з імпортерами, експортерами, митними брокерами, перевізниками й іншими задіяними сторонами. Необхідну інформацію потрібно ефективно аналізувати, а самим доступом потрібно управляти. Надто важливо, щоб митні відомства брали активну участь у реалізації національних стратегій і планів безпеки шляхом розробки відповідних ефективних стратегій управління ризиками.

До такого аналітичного забезпечення відносяться:

1) проведення інформаційно-пошукових заходів при документуванні порушень митних правил, проведенні митних перевірок, зокрема з виявленню інформації відносно посадових осіб та адрес суб'єктів ЗЕД – пошук інформації в окремих випадках може займати 4-5 годин;

2) проведення інформаційно-пошукових заходів щодо вантажів, які підлягають митному оформленню, з наступною перевіркою відповідності поданих документів виявленій інформації. Такий аналіз являє собою роботу з вивчення баз даних ВМД, виявлення маршруту та транспортних засобів слідування вантажу, усіх задіяних суб'єктів, встановлення зв'язків між ними, отримання інформації від прикордонних митниць та країн – отримувачів вантажу. З метою отримання документального підтвердження проходження вантажів в разі необхідності направляються запити на прикордонні митниці та у відповідні органи інших країн.

З метою здійснення ефективного пошуку та аналізу максимальної кількості даних використовують різні джерела інформації (бази даних оформлених ВМД, бази даних акредитації, телефонні бази, електронні карти міст тощо).

Використання усіх наявних баз дає можливість проводити пошук інформації по адресам, телефонам, виявляти зв'язки між даними, наведеними у ВМД, ПД, інших документах з конкретними фірмами та особами, причетними до протиправних дій.

3) обмін інформацією з правоохоронними та державними органами з питань, які мають відношення до оформлення вантажів та інформації, щодо можливих порушень митного законодавства;.

4) перевірка суб'єктів ЗЕД при постановці їх на облік. Основне завдання вказаної перевірки полягає у виявленні суб'єктів ЗЕД, в діях яких виявляються ознаки, які вказують про можливі наміри організації роботи з порушеннями митних правил, а також виявлення фірм, які при наданні документів до митниці вдаються до спроб фальсифікувати установчі дані, надати дані, які ускладнюють розшук посадових осіб у випадку порушення суб'єктом ЗЕД митних правил.

Аналіз (діагностика) внутрішнього середовища митної служби

Аналіз внутрішнього середовища розкриває ті можливості, той потенціал, на який може розраховувати митна служба при здійсненні митної справи. Аналіз внутрішнього середовища також дає можливість краще усвідомити цілі організації, точніше визначити зміст і напрямки діяльності. Важливо пам'ятати, що митна служба не тільки здійснює митну справу, але й забезпечує існування своїх працівників, даючи їм роботу, заробітну плату, надаючи їм соціальних гарантій тощо.

Внутрішнє середовище аналізується за такими підсистемами організації:

- технологічна (технологія здійснення митної справи, що включає організаційні, операційні та техніко-технологічні характеристики й наукові дослідження, розробки тощо);
- організаційно-управлінська (організація управління, організаційна культура);
- соціальна (кадри організації, їх потенціал, кваліфікація, інтереси тощо);
- економічна (ресурси, фінанси).

Діагностика організації, її основної діяльності

Основна діяльність повинна розглядатися в наступних аспектах:

– нормативно-правове регулювання діяльності;
– функціональна й організаційна структури органу;
– чисельність працівників;
– професійна культура, у тому числі, кваліфікація працівників;
– умови праці;
– оплата праці;
– стимулювання працівників;
– соціально-психологічний клімат;

– контроль діяльності.

Система *нормативно-правового регулювання* основної діяльності включає загальні правовстановлюючі документи організації (нормативно-правова база, що регламентує завдання та правовий статус органу), нормативно-правова база здійснення основних напрямків правоохоронної діяльності органу, положення про підрозділи організації, регламенти процесів, посадові інструкції, трудові договори, правила внутрішнього розпорядку, необхідні документи з охорони праці й техніки безпеки тощо. Крім цих організаційних документів, нормативне регулювання діяльності при необхідності здійснюється технологічною документацією: регламентами, стандартами, технологічними картами щодо процедур митного контролю та оформлення.

Організаційні документи крім вимог юридичного характеру й відповідності доцільним формам організації діяльності (зокрема, мінімізації витрат), повинні задовольняти вимогам системності, тобто ці документи повинні:

– охоплювати усі питання, що підлягають регулюванню;

– не суперечити один одному;

– не повторювати тих самих положень;

– доповнювати один одного;

– повноваження й відповідальність повинні відповідати один одному;

– відсутність неконкретних, розпливчастих положень.

Робота з організаційними документами повинна проводитися при участі кваліфікованих юристів і осіб, що добре знають реальний розподіл функцій, обов'язків, повноважень і відповідальності в даній організації.

Безпосередньою підставою для цієї роботи є *дослідження й оптимізація схем основних процесів діяльності й функціональної структури організації*. Перше по черговості виконання завдання – аналіз схем основних процесів діяльності, їх оптимізація за загальним критерієм виконання усіх визначених завдань при мінімальних витратах.

Загальними цілями аналізу й оптимізації основних процесів є:

– підвищення продуктивності (оптимізація використання часу як ресурсу);

– економія ресурсів всіх видів при незмінному результаті;

– одержання найкращого результату шляхом використання всіх доступних ресурсів.

Окремими цілями можуть бути такі:

– оптимізація використання управлінського ресурсу;

– розвантаження вищого керівництва організації від оперативної управлінської діяльності;

– виключення зайвих перевірок рішень керівників підрозділів вищим керівництвом;

– уніфікація основних процесів управління діяльністю організації;

– зміна організаційної культури організації – вироблення традицій роботи у фіксованому правовому полі, а не в середовищі мінливих вольових вказівок керівництва.

Результати аналізу й оптимізації відбиваються в регламентах певних процесів діяльності. Від процесів у деяких випадках можна перейти безпосередньо до нормативного забезпечення діяльності й далі – до аналізу й оптимізації організаційної структури, минаючи функціональну структуру. Однак у загальному випадку аналіз процесів діяльності доповнюється аналізом функціональної структури.

Ця структура повинна включати всі функції, необхідні для здійснення й обслуговування основної виконавської діяльності. Функції повинні існувати в структурі організації незалежно від того, чи передбачені для їх виконання окремі підрозділи, посадові особи або вони будуть виконуватися із залученням сторонніх організацій.

Аналіз функціональних схем потребує ретельності, виявити всі "забуті" функції, перевірити взаємозв'язку між ними. Кожна функція – це певний вид діяльності, для якої повинен бути забезпечений вихідний "матеріал" й всі необхідні умови, а після виконання функції отриманий і використаний відповідний результат. Якщо в структуру включена яка-небудь функція, то повинні бути включені й всі функції, які забезпечують для неї наявність "матеріалу" і умов та використання результату, а для них – ті функції, які їх забезпечують і т.д. Цей процес не нескінченний, тому що організація має межі й на певному етапі переходимо до функцій, які виконуються за її межами.

Діагностика функціональної структури організації й нормативно-правового забезпечення основної діяльності, як правило, не виявляє проблем, що вимагають особливих зусиль для рішення,

але дозволяє знайти всі недоробки, що викликають невизначеність і, як наслідок, адміністративну сваволю під час здійсненні діяльності.

Окреслені напрямки аналітичної роботи є стандартними для системодіяльнісних систем і митної служби зокрема, тому детально розглядати їх ми не будемо.

Контроль основної діяльності вважають частиною організаційно-управлінської діяльності. Але тільки на етапі діагностики діяльності може бути оцінена її ефективність, що проявляється в точному виконанні працівниками технологічних приписів, визначених організаційних правил. В остаточному підсумку це виражається у відсутності скарг від громадян (споживачів) і працівників один на одного.

Усі перераховані питання по-перше, повинні знайти своє відбиття в системі відповідних нормативних документів, і по-друге, бути забезпеченими професійною культурою й кваліфікацією управлінського персоналу, що відповідає за їх рішення.

Установлення повноти й правильності технологи- ческой документації відповідно до обраних технологій Експертиза технологічної документації внеш- ними експертами-технологами

Установлення відповідності організаційної доці- ментации, що регулює виробничу дея- тельность, законодавству й іншим діючим правовим нормам Юридичний аналіз організаційної документа- ции

Розробка повної функціональної структури виробничої діяльностіЕкспертний аналіз і коректування функциональ- ний структури відповідно до потреб виробництва

Установлення повноти відбиття функціональної структури виробництва, розкриття змісту функцій і їхніх взаємозв'язків у системі организаци- онных документів Експертний аналіз організаційної документації

Установлення відповідності організаційної структури пропонованим вимогам (перелік вимог див. по тексту) Експертний аналіз організаційної структури

Визначення раціональної чисельності персоналу й вимог до підбора кадрів Аналіз функціональної й організаційної струк- тур, організаційної й технологічної докумен- тации в частині кваліфікаційних вимог, объ- емов роботи з окремих функцій і подразде- лениям, вимог по створенню соціально-психологічного клімату. Аналіз можливої протидії розвитку організації й разработ- ка мер по блокуванню, обходу або виключенню можливості протидії

Установлення відповідності умов праці дейст- вующим нормативним актам, колективним дого- злодіям і контрактам із працівниками Аналіз умов праці на відповідність норматив- ным актам, а також умовам договорів, укладений- ных адміністрацією із працівниками й профспілкою. Аналіз розподілу навантажень на персонал і впливи умов праці на соціально-психологічний клімат у колективі

Установлення відповідності системи оплати праці вимогам ринку праці Аналіз попиту та пропозиції на місцевому ринку праці по професіях (спеціальностям) працівників, з урахуванням кваліфікаційних вимог і рівня інтенсивності праці. Проведення социологическо- го обстеження працівників з метою визначення критичних рівнів оплати праці, при вище- нии якого індивідуальна пропозиція праці починає знижуватися. Розробка системи оплати праці, що забезпечує відповідність заробітної плати ринкової вартості робочої сили на ринку праці. Розробка додаткових вимог до підбора кадрів, що забезпечують відповідність за- просов працівників у відношенні їх заробітної пла- ти ринковій ціні відповідної робочої сили. Введення в систему оплати праці механізмів соз- Данія матеріальної зацікавленості работни- ков у збільшенні обсягів продажів і прибутку орга- низации

Установлення цілей, засобів і методів стимулиро- вания, застосовуваних в організації

Аналіз організаційних і розпорядницьких до-кументов про застосування мер стимулювання; собе- седования з керівниками організації й подраз- розподілів і працівниками; аналіз наслідків (эф-фективности) застосованих мір стимулювання

Установлення відповідності фактично выполняе- мий виробничої діяльності организацион- ний і технологічної документації й квалифика- ционным вимогам до працівників

Спостереження на робочих місцях за виконанням виробничої й технологічної дисципліни, вибіркова експертиза результатів производствен- ний діяльності по окремих операціях, аналіз

відкликань споживачів, рекламацій, статистики виробничого шлюбу, скарг на дії про- служивающих підрозділів і інших матеріалів, що дозволяють зіставити нормативне й фактиче- ское виконання виробничої діяльності. Вибіркове тестування персоналу на профес- сиональную придатність. Аналіз причин невыпол- нения вимог організаційної й технологиче- ской документації

Технологія діагностики діяльності митних органів

Процедура № 6. Оцінка результатів діяльності митних органів, виявлення власних проблем.

Мета: виявити ступінь впливу (результативність) діяльності митних органів у цілому щодо регіону та в розрізі митниць**.**

Необхідно проаналізувати всі напрями службової діяльності конкретних органів та підрозділів: визначення митної вартості, справляння податків і зборів, митної варти тощо.

Відпрацьовування цієї процедури призводить до визначення проблем діяльності конкретних митниць: невідповідність результатів діяльності митниці зовнішньоекономічній ситуації, що складається.

Процедура № 7. Визначення внутрішніх факторів (причин і умов), котрі знижують результативність діяльності митних органів. Характеристика сил та засобів митних органів.

Мета: виявити власні причини і умови, які призвели до зниження основних результатів діяльності виділених митниць за видами показників, що аналізуються.

Очевидно, що причинами зниження результатів діяльності митниці можуть бути ті чи інші прорахунки в ресурсному, організаційно-структурному, штатному, кадровому та іншому забезпеченні. Тому в процесі цієї процедури робиться аналіз сил і засобів митниці, їх основних кількісних і якісних характеристик та параметрів. При цьому оцінка дається з позицій їх достатності для розв'язання проблем, забезпечення належної результативності роботи.

Діагностика організаційно-управлінської діяльності

До діагностики оргуправлінської діяльності стосується майже все, що було сказано вище про діагностику основної діяльності.

Тому діагностика оргуправлінської діяльності також пов'язана з аналізом стану організації в цілому. Є також певні особливості підходу до оргструктур управління, нормативно-правового забезпечення, діагностиці кадрів і аналізу документообігу.

Важливе питання аналізу оргуправленческой діяльності - дослідження оргструктур управління й пов'язаних з ними питань розподілу повноважень і відповідальності керівників різних рівнів і напрямків.

Технологія аналізу організаційно-управлінської діяльності митних органів

Рівень і стан управлінської діяльності значною мірою визначають основні результати роботи митних органів, вони також є важливою складовою (причиною) погіршення / поліпшення основних результатів діяльності митних органів.

Процедура № 1. Оцінка ефективності нормативного регулювання оргуправлінської діяльності й діловодства. Методи: Експертний аналіз локальних нормативних актів, що регулюють діяльність управлінського персонала

Роль нормативно-правового забезпечення управлінської діяльності виконують організаційні й розпорядницькі документи, що визначають роботу управлінського апарату органу. Однак при діагностиці управління виникає цілий ряд нових і складних питань. Насамперед це пов'язане з тим, що ефективність діяльності організації в цілому залежить саме від управління. Недоліки організації основної діяльності визначаються в першу чергу тим, що в організаційно-управлінській сфері приймаються несвоєчасні, неефективні або нереалізовані рішення. Причина майже будь-якого негативного симптому полягає в тому, що керівниками не було зроблено те, так і коли потрібно, або було зроблено те, що не потрібно.

Процедура № 2. З'ясування відповідності рішень, прийнятих органами управління, законодавству й компетенції цих органів. Методи: Юридична експертиза локальних нормативних актів і розпорядницьких документів

Необхідно перевірити, чи завжди рішення різних органів управління приймаються в межах компетенції цього органа. Це робиться шляхом аналізу локальних нормативних актів і розпорядницьких документів.

Особливість дослідження посадових інструкцій і інших актів, що безпосередньо регулюють діяльність персоналу, полягає в тому, що для управлінського персоналу ці документи заміняють технологічні приписи. Із цього погляду управлінський персонал доцільно розглядати окремо за трьома категоріями: керівники, фахівці, технічні виконавці. Нормативні акти, що регулюють діяльність технічних виконавців, повинні бути максимально жорсткими та не залишати простору для різних тлумачень. Фахівці повинні мати менш жорсткі інструкції, що не тільки допускають, але й стимулюють ініціативу з точною вказівкою тих меж, у яких вона може проявлятися. Керівники повинні мати чітко окреслену сферу компетенції для прийняття рішень. У функціональній схемі організації не повинно залишатися функцій, щодо яких нормативними документами не встановлено, хто приймає управлінські рішення й відповідає за виконання. Інші вимоги до нормативно-правового регулювання роботи персоналу однакові для оргуправлінської і виробничої діяльності.

Процедура № 3. Виявлення порушень прав працівників. Методи: Юридична експертиза кадрової документації, вибіркове анонімне опитування працівників, запит інформації в профспілковому комітеті організації

Під час діагностики оргуправлінческої діяльності повинна бути встановлена наявність або відсутність порушень прав працівників: своєчасності оплати праці, виконання всіх норм кодексу про працю і аналіз причин порушень, якщо такі є. Для цього варто провести юридичну експертизу кадрової документації, вибірково опитати працівників, одержати інформацію від профспілкового комітету.

Процедура № 4. З'ясування відповідності оргструктур управління інформаційним навантаженням. Методи: Дослідження проходження документів у системі управління, випадків затримки їх розгляду, прийняття й виконання рішень, утворення "завалів", аналіз якості рішень і впливу на нього перевантаження керівників і фахівців, відповідальних за підготовку рішень

Під час аналізу інформаційного завантаження управлінського персоналу необхідно відрізняти об'єктивні наслідки перевантаження від звичайного бюрократизму, несвоєчасного прийняття рішень внаслідок поганої організації роботи й низкою кваліфікацією управлінських кадрів. В останньому випадку мова може йти тільки про заміну працівників, відповідальних за підготовку й прийняття рішень.

Процедура № 5. Діагностика управлінських кадрів. Методи: Використання спеціальних тестів, анкет (тільки із залученням професійних виконавців)

Важливий момент аналізу оргуправленческой діяльності - діагностика управлінських кадрів. Спеціальні тести й анкети дозволяють визначити тип управлінського мислення, основні ціннісні орієнтації й стереотипи діяльності керівників організацій і підрозділів. У багатьох випадках таке дослідження дозволяє знайти глибинні причини тих або інших недоліків оргуправлінської діяльності.

Процедура № 6. Дослідження фінансової ефективності оргуправлінської діяльності. Методи: Фінансовий аналіз.

Найважливіший метод дослідження оргуправленческой діяльності, що показує її результативность у цілому, а в деяких аспектах – конкретні досягнення й недоліки – фінансовий аналіз. Використання коефіцієнтів фінансового аналізу для характеристики оргуправлінської діяльності дає достатні відомості лише за окремими питаннями і, як правило, вимагає залучення додаткової інформації, що вже не стосується фінансового аналізу.

Процедура № 7. Дослідження ефективності оргуправлінської діяльності в цілому. на рівні митниці та центрального апарату митної служби. Методи: Реалізуючи цю процедуру, необхідно встановити, як апарати галузевих служб усіх рівнів управління митної служби впливали на організацію діяльності митних органів. Чому, наприклад, апарат управління своєчасно не виявив орган або підрозділ, котрий має недоліки в службовій діяльності, своєчасно не прийняв управлінських рішень, які були б спрямовані на стабілізацію діяльності, не надав вчасної практичної допомоги митним органам. Також потрібно дати оцінку діяльності керівництва митниць і митних постів.

Виконання запропонованих методичних рекомендацій щодо комплексного аналізу оперативної обстановки має забезпечити:

- виявлення загальних, вузлових проблем організації та діяльності митної служби;
- визначення ступеня участі, впливу та активності різних служб і підрозділів під час вирішення виявлених проблем;
- зосередження зусиль усіх органів, підрозділів на вирішенні комплексних, пріоритетних завдань організації та діяльності митної служби.

6.4. Планування у сфері правоохоронної діяльності

З метою удосконалення організації діяльності митних органів, спеціалізованих митних установ та організацій, забезпечення планомірності у їх роботі та чіткої взаємодії при вирішенні актуальних питань митної справи, налагодження дійового контролю за виконанням прийнятих рішень та впровадження системного та комплексного підходу до планування діяльності митної служби України митні органи здійснюють планування

Однією із сфер планування митних органів є планування правоохоронної діяльності.

Планування у сфері правоохоронної діяльності митних органів регулюється НДМСУ від 25.06.2007 N 530 Про затвердження Порядку планування діяльності митної служби України

Цей Порядок регламентує процедуру складання та затвердження планів діяльності Держмитслужби, митних органів, спеціалізованих митних установ та організацій, визначає взаємодію їх структурних підрозділів при організації планування та здійснення контролю за виконання планових завдань.

Згідно з цим Порядком розробляються:

- плани діяльності Держмитслужби;
- плани роботи департаментів, управлінь та самостійних відділів (секторів) Держмитслужби (далі - структурні підрозділи Держмитслужби);
- плани діяльності митних органів;
- плани роботи структурних підрозділів митних органів (митних постів, відділів, самостійних секторів);
- тематичні плани роботи Держмитслужби, митних органів;
- спільні плани роботи Держмитслужби, її структурних підрозділів, митних органів з іншими органами державної влади, сторонніми організаціями та їх структурними підрозділами, у тому числі зарубіжних країн;
- індивідуальні плани роботи посадових осіб митної служби.

Плани діяльності Держмитслужби, митних органів, а також плани роботи структурних підрозділів Держмитслужби та митних органів складаються терміном на один рік і на квартал (уточнені плани).

Тематичні та спільні плани роботи Держмитслужби, митних органів складаються відповідно до вимог, визначених у актах вищих органів влади, дорученнях керівництва та наказах Держмитслужби, актах керівництва митного органу.

Функції щодо організації роботи з планування діяльності митного органу в цілому, моніторингу виконання заходів, визначених затвердженими планами діяльності, та забезпечення звітування по закінченні планового періоду покладаються на визначені вповноважені підрозділи з питань планування.

Уповноваженими підрозділами з питань планування є:

у Держмитслужбі - Департамент організації діяльності Голови Служби (з питань поточного планування - щодо планів діяльності Держмитслужби на рік та квартал) та Управління досліджень та стратегічного розвитку (з питань стратегічного планування - щодо основних стратегічних цілей, напрямів та завдань діяльності митної служби);

у митних органах - підрозділи (відділи, сектори) організаційно-контрольної роботи;

у спеціалізованих митних установах та організаціях - підрозділ, на який начальником спеціалізованої митної установи чи організації покладено виконання цих функцій.

Річні плани діяльності Державної митної служби України складаються відповідно до основних цілей, напрямів та завдань, визначених на наступний рік з урахуванням положень Програми діяльності Кабінету Міністрів України, державних програмних та інших документів, якими визначаються перспективні завдання з питань митної справи.

Структура та форма планів і пропозицій до них

Плани діяльності Держмитслужби, митних органів - це зведення в одному документі взаємопов'язаних завдань з розроблення нормативно-правових актів, здійснення інших практичних дій, спрямованих на досягнення цілей, що передбачаються затвердженими Держмитслужбою основними стратегічними цілями, напрямами і завданнями на плановий період, заходами щодо забезпечення виконання основних завдань, а також завданнями, визначеними перед митними органами у державних та відомчих програмних документах, законах, актах та дорученнях Президента України, актах та дорученнях Уряду.

Відповідальним за підготовку планів діяльності Держмитслужби, митних органів є керівники вповноважених підрозділів з питань планування.

Плани діяльності Держмитслужби, митних органів, у тому числі тематичні та спільні плани роботи, затверджуються відповідно керівником Держмитслужби, митного органу до початку періоду, на який вони складаються.

Крім чисто теоретичного планування зазначеного у вище згадуваному НДМСУ митні органи здійснюють такий вид планування як організація планування та проведення спеціальних заходів.

Метою такого планування є:

- визначення послідовності, способів і терміну виконання покладених на підрозділи митної варти завдань;
- установлення порядку взаємодії підрозділів митної варти з іншими підрозділами митних органів і правоохоронними органами;
- організація всебічного забезпечення спеціальних заходів;
- організація управління спеціальними заходами.

Спеціальні заходи плануються та проводяться як самостійно митними органами, так і за дорученнями керівництва Держмитслужби України.

До планування спеціальних заходів залучається максимально обмежене коло осіб із числа посадових осіб митної варти; при цьому уживаються інші заходи, необхідні для забезпечення нерозголошення дій, що плануються й виконуються.

Планування спеціальних заходів передбачає:

- з’ясування завдань, поставлених підрозділу митної варти митним органом вищого рівня чи відповідною посадовою особою;
- оцінку обстановки;
- прийняття рішення;
- опрацювання потрібних документів;
- організацію взаємодії, усебічного забезпечення й управління.

Також використовують планування при здійсненні оперативних заходів.

Оперативні заходи - комплекс заходів, які здійснюються підрозділами по боротьбі з контрабандою та митної варти з метою виявлення, попередження та припинення митних правопорушень;

Оперативні заходи плануються та проводяться митними органами, як самостійно, так і за дорученням керівництва Держмитслужби України.

До планування оперативних заходів залучається максимально обмежене коло осіб з числа посадових осіб підрозділів по боротьбі з контрабандою та митної варти, уживаються інші заходи, необхідні для забезпечення нерозголошення дій що плануються й виконуються.

Планування оперативних заходів передбачає:

- з'ясування завдань, поставлених підрозділу по боротьбі з контрабандою та митної варти керівником митного органу або керівником підрозділу по боротьбі з контрабандою та митної варти;

- оцінку оперативної обстановки;
- прийняття рішень в ході реалізації заходів, виявленні митних правопорушень;
- опрацювання документів;
- організацію взаємодії, усебічного забезпечення й управління.

Як приклад можна навести та плани та програми правоохоронної діяльності у митній службі та Львівської митниці:

Указ Президента України від 4 березня 2008 року N 195/2008 Про Програму боротьби з контрабандою та порушенням митних правил на 2008 - 2009 роки.

План взаємодії між оперативно-розшуковим відділом Львівського прикордонного загону та Службою боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил Львівської митниці на 2010р.

План взаємодії між УДАІ, УДСБЕЗ, УБНОН та відділом НЦБ „Інтерполу" при ГУМВС України у Львівській області та Службою БК та ПМП Львівської митниці у 2010 році.

План проведення спільних спеціальних заходів підрозділу СБК та ПМП Львівської митниці та підрозділу УДАІ ГУ МВС України у Львівській області.

Оперативні заходи - комплекс заходів, які здійснюються підрозділами по боротьбі з контрабандою та митної варти з метою виявлення, попередження та припинення митних правопорушень;

Оперативні заходи плануються та проводяться митними органами, як самостійно, так і за дорученням керівництва Держмитслужби України.

До планування оперативних заходів залучається максимально обмежене коло осіб з числа посадових осіб підрозділів по боротьбі з контрабандою та митної варти, уживаються інші заходи, необхідні для забезпечення нерозголошення дій що плануються й виконуються.

Планування оперативних заходів передбачає:
- з'ясування завдань, поставлених підрозділу по боротьбі з контрабандою та митної варти керівником митного органу або керівником підрозділу по боротьбі з контрабандою та митної варти;
- оцінку оперативної обстановки;
- прийняття рішень в ході реалізації заходів, виявленні митних правопорушень;
- опрацювання документів;
- організацію взаємодії, усебічного забезпечення й управління.

Керівник митного органу або підрозділу по боротьбі з контрабандою та митної варти під час підготовки та виконання завдань щодо боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил визначає:
- задум оперативних заходів;
- основні завдання підрозділів по боротьбі з контрабандою та митної варти, а також при потребі іншим підрозділам митного органу;
- порядок взаємодії;
- основні дії для всебічного забезпечення оперативних заходів;
- організацію управління оперативними заходами.

При організації управління керівник митного органу або підрозділу по боротьбі з контрабандою та митної варти визначає місце й час розгортання пункту управління поза місцем розташування митного органу, порядок підтримання зв'язку та радіообміну, способи й терміни подання звітів.

При організації забезпечення керівник митного органу або підрозділу по боротьбі з контрабандою та митної варти визначає необхідну кількість озброєння й транспортних засобів та перелік заходів для підтримання їх у постійній готовності до застосування, швидкого відновлення у разі виходу з ладу, а також своєчасного забезпечення підрозділів іншими необхідними матеріально-технічними засобами.

При організації взаємодії керівник митного органу або підрозділу по боротьбі з контрабандою та митної варти узгоджує дії митних підрозділів і груп, а також їх взаємодію з підрозділами правоохоронних органів та інших органів виконавчої влади, які беруть участь у проведенні оперативних заходів.

Опрацювання документів, потрібних для здійснення оперативних заходів, здійснюється керівником підрозділу по боротьбі з контрабандою та митної варти із залученням при потребі фахівців відповідних підрозділів митниці.

Оперативні заходи здійснюються відповідно з:

- наказом митного органу про проведення оперативних заходів, який видається на початку кожного року і діє протягом всього поточного року;
- план-завдання на здійснення оперативних заходів (розробляється на підставі наказу митного органу про проведення оперативних заходів);
- службові записки посадових осіб щодо виділення потрібних сил і засобів, інших питань підготовки до здійснення оперативних заходів;
- доповідні, службові та пояснювальні записки;
- протоколи про порушення митних правил, акти, копії товаросупровідних документів, необхідних для здійснення митного контролю, інші документи, які стосуються проведених оперативних заходів;
- топографічні мапи тощо.

Оперативні заходи здійснюються відповідно до плану-завдання, який складається як правило на час проведення оперативних заходів, підписується керівником підрозділу по боротьбі з контрабандою та митної варти або начальником структурного підрозділу (відділу або сектору) по боротьбі з контрабандою та митної варти, а затверджується начальником митного органу або керівником підрозділу по боротьбі з контрабандою та митної варти.

Планування експлуатації автомобілів підрозділу по боротьбі з контрабандою та митної варти здійснюється на підставі окремого наряду на виїзд автомобілів, який затверджується керівником митного органу з видачею шляхового листа терміном дії на місяць відповідно до наказу митного органу.

При неможливості використання службових автомобілів підрозділу по боротьбі з контрабандою та митної варти для зазначеної мети використовуються з дозволу керівника митного органу (особи, що його заміщує) чергові автомобілі, інші автотранспортні засоби митного органу.

Оперативні заходи, спеціальні операції закінчуються за рішенням їх керівника, який доповідає начальнику, якому він підпорядкований, про їх завершення та попередні результати усно, а наступного дня після завершення -письмово.

За вказівкою керівника оперативних заходів, спеціальних операцій старші груп організовують перевірку особового складу, зброї, набоїв, спецзасобів та технічних засобів, спорядження, митних штампів тощо й прямують до пункту збору.

По прибутті до митного органу особовий склад здає зброю, набої, спецзасоби та технічні засоби, спорядження, митні штампи тощо. При цьому старші груп мають особисто перевірити повноту їх задачі. Особовий склад має право вибувати з місця розташування підрозділу тільки з дозволу начальника підрозділу по боротьбі з контрабандою та митної варти.

Тема 8. Розвиток управління і правоохоронної діяльності в Україні

Основні напрямки розвитку публічного управління відповідно до положень Концепції адміністративної реформи в Україні.

Основні напрями розвитку адміністративного права на сучасному етапі в світлі Концепції реформи адміністративного права України.

Реалізація напрямків концепцій в адміністративне законодавство України.

Перспективи розвитку правового забезпечення публічного управління в Україні.

Концепція модернізації системи юстиції в Україні

8.1. Стратегічні цілі розвитку діяльності митної служби України

Що таке розвиток? Це означає, що те, що вчора було правильним, сьогодні стає застарілим, відповідно, неправильним [422, с. 42]. Стає неправильним, якщо попередньо визначені цілі переважно досягнуті або змінилися тенденції руху системи залежно від потреб, цінностей тощо. Будь-який цілеспрямований рух або позитивні зміни неможливо організувати без дослідження стратегічних цілей розвитку окремих складових системи та її діяльності, зокрема митної служби України.

Одним із ключових завдань організації соціальної системи є підтримка балансу між її входом і виходом. Інше не менш важливе завдання – встановлення балансу інтересів різних соціальних інститутів і груп людей, котрі зацікавлені у функціонуванні організації та впливають на характер, зміст і спрямованість її функціонування. Баланс інтересів визначає, куди буде рухатись соціальна система (організація).

Цілеспрямовано утворюючи систему, суб'єкт повинен закласти в неї бажану концепцію розвитку подій у необхідному напрямку, тобто здійснити цільову орієнтацію. Фактично цільова орієнтація розвитку держави закладена в нашій Конституції. Але не визначено проміжні рівні досягнення кінцевих цілей. І прив'язка рівнів розвитку держави до рівнів розвитку митної діяльності – важливе завдання при визначенні цільових та ціннісних орієнтацій у розвитку митної політики та митної діяльності.

Незважаючи на необхідність більш детального розгляду питань про визначення і зміст стратегічних цілей розвитку митної служби України, в науковій літературі вони не отримали належного висвітлення.

Під час розгляду стратегічних напрямків розвитку митної служби звертається увага на різне трактування шляхів розвитку митної служби. Крім того, в науковій літературі, як правило, несистемно розглядаються цілі та шляхи розвитку митної служби України.

Центральне місце в організації діяльності посідає питання визначення стратегічних цілей або цілей розвитку діяльності митної служби.

Мета як кінцевий результат, як пріоритетний інтерес діяльності митної служби повинна бути визначена, виходячи, передусім, з урахування інтересів конкретної людини. Цей висновок ми вже сформулювали у підрозділі 1.2. У цьому контексті слушно розглянути питання щодо існуючих у світі рівнів (моделей) розвитку митної діяльності (справи), окреслення сучасного рівня реалізації діяльності митної служби України та визначення найближчих перспектив її розвитку, які можна оцінити за рівнем захисту прав і свобод громадян. Залежно від ступеня важливості й пріоритетності цілей, що стоять перед державою стосовно захисту прав і свобод, їх умовно можна поділити на чотири рівні, яким відповідають за основними рисами рівні (моделі) розвитку митної діяльності (справи).

Перший рівень розвитку цілей держави визначає необхідність забезпечення гарантії захищеності природних, невід'ємних прав і свобод громадян.

Перший рівень розвитку митної діяльності відповідає стратегії виживання держави. Завдання митниці – закритий або майже закритий кордон, де монопольним суб'єктом зовнішньоекономічної діяльності виступає держава.

Другий рівень розвитку цілей держави визначає необхідність забезпечення основних (конституційних) прав і свобод громадян.

Другий рівень розвитку митної діяльності відповідає стратегії максимального контролю з боку держави. Завдання митниці – пропускати людей і товари, дозволені до переміщення, й затримувати товари, заборонені до ввезення чи вивезення. За відсутності монополії на зовнішньоекономічну діяльність характеризується спробою тотального охоплення митним контролем обігу товарів і предметів через митні кордони держави.

Третій рівень розвитку цілей держави ставить завдання гарантії прав і свобод у такому обсязі і такої якості, які забезпечують гідний розвиток особи.

Третій рівень розвитку митної діяльності відповідає стратегії партнерства. Провідною для митниці стає орієнтація на інтереси замовників, створення й розвиток потужних інформаційних систем, що забезпечують зв'язки зі споживачами. Діяльність митниці передбачає попереднє планування й підготовку необхідних засобів контролю й документів, посилення зв'язків з клієнтами (в основному, з великими організаціями), розвиток системи інформації та зв'язку [196, с. 8–13].

Мета четвертого рівня розвитку цілей держави – створити такий механізм, який би гарантував гідність і вільний розвиток особи.

Четвертий рівень розвитку митної діяльності відповідає стратегії максимально можливої відкритості та невтручання з боку держави. Контроль за виробником відбувається через споживачів. При цьому провідною є інформаційна стратегія. Митниця стає інформаційною системою з реєстрації руху товарів і людей. Аспекти цього етапу розвитку митниці у світі вже одержали своє закріплення в рамках Шенгенської угоди [74, с. 99].

Сучасна митна служба України реалізовує переважно другий рівень розвитку митної діяльності та частково спрямовує свої прагнення до переходу на третій.

Робота в режимі максимального контролю не передбачає попереднього планування роботи митниці й вимагає суцільної перевірки всіх товарів і предметів, що перетинають митний кордон. Це значно збільшує витрати на утримання митниці, не підвищуючи при цьому загальної ефективності її діяльності, оскільки "вигоди" від затримки недозволених вантажів стають менш значними в порівнянні з тими перевагами, які обіцяє розвиток широкої торгівлі з іншими країнами й зменшенням затримок товарів на митному кордоні.

Перехід до третього рівня розвитку митної діяльності в Україні, до перетворення митниці на партнера учасників ЗЕД дасть можливість не тільки краще розуміти інтереси клієнтів, але й створити систему, яка гнучко вписується в загальний товаропотік і зацікавлена в його прискоренні. Такий підхід дає змогу частину функцій, які сьогодні виконує митниця, передати відправникам (виробникам) товарів і послуг. Крім того, можна обмежитися методами, що забезпечать вибірковий митний контроль. При цьому розвиток митної діяльності тісніше пов'язується з вирішенням основних проблем людства: забезпечення екологічної, інформаційної, культурної безпеки, моральності тощо, тобто основними для митної діяльності стають правоохоронні й правозахисні функції, що можна бачити при розгляді цілей митної діяльності багатьох розвинених країн, зокрема Європи та США.

Вважаємо, що матеріально-фінансові можливості України, морально-духовний стан суспільства і ступінь цивілізованості нашого народу дозволяють *вимагати від держави гарантії прав і свобод громадян на рівні, що забезпечує гідний розвиток особи.*

Створена в Україні митна служба в цілому показала свою ефективність, особливо у виконанні фіскальної функції держави. Її діяльність тісно пов'язана зі стабільністю державної політики, інструментом проведення якої у життя вона і є. Тому розвиток митної системи більшою мірою визначається ініціативами Уряду, що формує державну політику, і меншою мірою – ініціативою керівництва митної служби України.

Як орган, створений державою, *митна служба повинна бути надійним регулятором зовнішньоторговельної діяльності й гарантом дотримання митного законодавства*. Як учасник процедур зовнішньоекономічної діяльності, митна служба мусить забезпечити таку якість своєї

роботи, щоб для законослухняного учасника ЗЕД митне оформлення і митний контроль були природним етапом торгових процедур, які не гальмують торговельні й виробничі процеси.

Для розвитку країни та її інтеграції у світове співтовариство, поліпшення економічного й соціального добробуту народу необхідне формування якісно нової митної служби України шляхом модернізації та раціоналізації її діяльності, а саме її *орієнтування на клієнтів*.

К. Левін та Л. Нігро відзначають, що державні органи у своїй роботі повинні задовольняти "вимоги закону і запити людей" [440, с. 99], тобто забезпечувати ефективну і продуктивну діяльність, надаючи якісні послуги та одночасно проводити політику, котра відповідає законодавству.

На нашу думку, більш доцільно вживати слово *клієнти* замість слів споживачі або користувачі стосовно до загального випадку надання послуг у державному секторі.

Поняття "клієнти" стосовно конкретної державної служби та залежно від змісту може мати два значення: широке та вузьке. Якщо йдеться про роботу митної служби, то "клієнти" у вузькому значенні – це споживачі певного виду послуг (митних) – суб'єкти ЗЕД і громадяни, що переміщують через митний кордон товари і предмети, котрі підпадають під юрисдикцію митної служби, а в широкому значенні це ще й громадськість – громадяни країни, яким служать органи влади.

Під час упровадження третього типу митниці найважливішим питанням є розуміння митниками своїх функцій як функцій надання послуг клієнтам. Безпосередні *клієнти* митної служби – суб'єкти зовнішньоекономічної діяльності та громадяни, які перетинають митний кордон. Опосередковані *клієнти* – громадяни України, які, сплачуючи податки державі, виступають замовниками певних послуг щодо виконання правоохоронних і захисних функцій митною службою країни.

До митної клієнтури належать суб'єкти ЗЕД і громадськість. Відповідно, їх запити й потреби відрізняються. Наприклад, транспортні компанії потребують більш швидкого обслуговування, у той час як громадськості необхідні ретельний огляд і рішуча протидія контрабанді й незаконному обігу наркотиків, зброї тощо. Відповідні державні організації також виражають інтереси залежно від своїх обов'язків.

Працівники митної служби України на даному етапі розвитку митної справи категорично не сприймають поняття "клієнт" і "партнер" щодо суб'єктів ЗЕД, а розуміють їх як об'єкт наскрізного контролю, стягнення митних платежів і зборів та покарання. Зараз поняття "клієнт" розуміється тільки у випадках надання послуг, за які стягується додаткова плата – митні збори.

Охоплення широкого кола клієнтів митної служби дає цікаві результати. Митна служба може вважати своїми клієнтами і громадян, інтереси яких вона захищає, і організації, діяльність яких вона регулює. Якщо митна служба визнає клієнтами суспільство чи групу людей, інтереси яких вона захищає (наприклад, власних товаровиробників), вона прагне не потрапити їм "під вплив чи контроль". Визнавши клієнтами підприємства й організації, діяльність яких вона регулює, митна служба повинна робити це розумно, не вдаючись до зайво суворих заходів, одночасно пам'ятаючи про захист інтересів суспільства, щоб виключити небезпечні ситуації (контрабанду шкідливих товарів, технологій, ідей тощо).

Внутрішня кон'юнктура обумовлює необхідність переважання нових завдань. Дотепер митна політика та організація митної діяльності в Україні спрямовані на переважання традиційних митних функцій, таких як стягування податків і зборів та антиконтрабандні заходи. Однак митній системі майбутнього потрібно спрямувати свою основну діяльність на забезпечення суспільної безпеки, охорони здоров'я й навколишнього середовища, виявлення й припинення забороненої та незаконної торгівлі, а також на сприяння розвитку системи матеріально-технічного забезпечення й міжнародної торгівлі [253, с. 4].

Міжнародні організації, такі як Всесвітня митна організація (ВМО), вимагають спрощення й уніфікації митних процедур, підкреслюючи важливість взаємного обміну інформацією, щоб уникнути незаконних угод, включаючи незаконний обіг наркотиків, тощо. Відповідно для митної діяльності можна сформулювати такі бажані результати:

– досягнення найкращих світових стандартів щодо надходження на внутрішній ринок безпечних і якісних товарів, предметів, інформації, ідеології тощо;

– досягнення оптимального рівня конкуренції вітчизняних та іноземних товарів;

– досягнення найкращих світових стандартів щодо здійснення митних формальностей митною службою та безпосередніми клієнтами.

Виходячи із загальної мети діяльності митної служби, можна її конкретизувати за напрямками або площинами діяльності, спираючись на цілі, визначені Рамковими стандартами безпеки ВМО:

– запровадження стандартів, які забезпечують безпеку і спрощення міжнародного торговельного ланцюга постачання на глобальному рівні, необхідних для створення безпечного та передбачуваного характеру міжнародної торгівлі;

– забезпечення інтегрованого управління міжнародним торговельним ланцюгом постачання з використанням будь-яких видів транспорту;

– посилення ролі, функцій та спроможностей митних адміністрацій для досягнення відповідності з викликами та можливостями XXI ст.;

– зміцнення міжнародного співробітництва між митними адміністраціями для розвитку їх здатності визначення товарів з високим рівнем ризику контрабанди;

– посилення співпраці між митними адміністраціями та суб'єктами ЗЕД;

– прискорення митними адміністраціями безпечного та безперервного переміщення товарів міжнародного торговельного ланцюга постачання [109].

При призначенні мети, яка задовольняє інтереси суб'єктів, виражені у вимогах до кінцевого стану, може виникнути багато проблем. Можливий варіант такої кількості вимог, що вони не дають точок перетину. … Якщо мета задана абстрактно, не лежить у межах досягнення, то немає сенсу казати про вибір траєкторії її досягнення, можна лише обрати напрям розвитку системи, щоб за етапами пізнання системи й середовища намагатися конкретизувати бажані кінцеві умови [265, с. 79].

С. В. Бармазін вважає, що "найбільш раціональним рішенням у цих умовах слід визнати активне адміністративне втручання держави в регулювання зовнішньоекономічної діяльності на основі науково обґрунтованої системи управління державною митною політикою й комплексом митно-тарифних заходів її реалізації та орієнтації на забезпечення інтересів громадян і держави. Розв'язання цієї проблеми пов'язано також з адаптацією митної діяльності до вимог міжнародних стандартів у сфері управління якістю продукції та послуг" [56, с. 83].

Не менш важливим напрямком цілевизначення та цілепокладання є розгляд питання щодо безпеки митної служби як складової безпеки держави. Одним з основних завдань організації діяльності будь-якої системи є її внутрішня безпека, яка є елементом безпеки держави. Розгляд основних проблем безпеки соціальних систем дає підстави зробити висновок про те, що їх теоретичний аналіз і розробка розпочалися нещодавно. Донині у спеціальній літературі триває несистемний розгляд базових законів та закономірностей функціонування й розвитку соціальних систем, формулюються та уточнюються основні категорії, поняття й терміни.

Тема безпеки митної служби як складової безпеки держави є продовженням або іншим поглядом на визначення та реалізацію цілей суспільства і держави в правовому регламентуванні та діяльності митної служби України. Підходи системології організації якраз і передбачають системний та взаємозалежний або багатосторонній підходи до дослідження процесів правової організації діяльності митної служби України.

Недостатня розробленість теоретичних основ безпеки соціальних систем – це основна причина безсистемності та низької ефективності пропозицій щодо підвищення результативності діяльності органів державної влади, і зокрема митної служби. У науковій літературі цьому питанню приділяється дуже мало уваги, незважаючи на його важливість.

При дослідженні теми безпеки як складової цілевизначення та цілепокладання в митній діяльності проаналізовано наукові праці таких вчених, як Л. І. Абалкін, В. Б. Авер'янов, А. Г. Аганбегян, Р. Акофф, І. Ансофф, Г. В. Атаманчук, О. О. Богданов, М. П. Градов, П. Друкер, Є. Б. Кубко, Б. М. Кузін, Б. З. Мільнер, В. Д. Могилевський, Н. Р. Нижник, П. В. Пашко, І. Р. Пригожин, А. Д. Чернявський та ін.

Термін "безпека" зазвичай означає відсутність небезпеки (неприпустимого ризику), пов'язаної з можливістю завдання будь-якої шкоди для системи.

Головна мета державно-правової організації соціальних процесів і систем – баланс інтересів трьох учасників процесу забезпечення безпеки: держави, певної організації, людини.

Будь-яка наука провадить дослідження, ідучи або від простого до складного, або, навпаки, від складного до простого. Дослідження безпеки традиційно провадяться від простого до складного. Установлюються природні зв'язки між безпекою особи та організації, організації та регіону, регіону і держави. Для кожної зі складових забезпечення безпеки певною мірою відрізняється. Так, безпека особи (працівника митної служби) залежить від певних умов, зокрема заробітної плати або пенсії, рівень якої має забезпечити продовольчу, медичну, кримінальну, побутову, цінову та деякі інші різновиди безпеки кожному мешканцю країни. Крім того, кожна організація створює і забезпечує додаткові різновиди або вищий рівень безпеки своєї та своїх працівників, наприклад: соціальну, правову, організаційну, медичну, психологічну тощо.

Усі рівні забезпечуються відповідними заходами, які повинна використовувати державна влада та власними зусиллями організації та регіону. Виходячи із засад науки про надійність, безпека оцінюється станом безпеки найменш захищеного ланцюжка (наприклад, на рівні особи – станом пенсіонерів з мінімальним рівнем пенсії).

Безпека організацій складається з безпеки окремих членів організації (тобто з безпеки особи – працівника організації) та із забезпечення безпеки самої організації (таких напрямків, як психологічна та психічна безпека, що пов'язано з необхідністю плідного співіснування, колективної безпеки тощо).

Кожен вищий рівень безпеки має забезпечувати нижчому рівню відповідну безпеку. Організація мусить забезпечувати безпеку кожному з її членів, а держава має забезпечувати безпеку як організації, так і особи.

Усі засоби та заходи безпеки оцінюються за результатами, які, у свою чергу, визначаються їх відповідністю значенням критичних обмежень. Тобто безпека особи, організацій, регіонів та держави має єдину за методологією систему оцінки їх досягнення та єдині параметри: поріг чутливості, поріг вразливості, поріг розпаду і стан спокою. На різних рівнях безпека відрізняється лише за масштабами вимірів та деякою специфікою.

Кримінальна безпека, до складу якої входять прояви корупції та організованої злочинності, має різний за масштабом прояв і значення для безпеки держави, організації та особи. Скажімо, такий різновид криміналу, як шантаж, для людини зветься рекетом, для держави – тероризмом.

Екологічна безпека особи має меншу кількість обмежень, ніж держави, оскільки навколишнє середовище впливає не лише на людину, а й на матеріали, сировину та інше, що погіршує стан забезпеченості ресурсами, знижуючи захищеність держави, але на безпеку особи це може не впливати.

Різниця в масштабах відбивається в тому, що кожен об'єкт безпеки має відповідний рівень у системі критичних обмежень. Рівень критичних обмежень безпеки держави має забезпечувати відповідний рівень безпеки всім її складовим частинам. Треба врахувати, що кожна з цих систем (людина – біоенергетична, держава – суспільна організація середнього рівня складності управління; світове співтовариство – суспільна організація вищого рівня складності управління) має свої параметри, свої особливості (переваги та недоліки), має дещо спільне та відмінне від інших систем.

Сьогодні головними чинниками прийняття найважливіших рішень залишаються національні держави, якими б особливостями та відмінностями щодо внутрішнього устрою вони не відрізнялися. Діючи на світовій арені, вони повинні дбати перш за все про власні інтереси, а потім уже – про інтереси інших. Такий підхід цілком природний, оскільки цього очікують від держави її громадяни, якщо вони користуються демократичними свободами.

Безпека соціальної системи – це найбільш комплексне питання державно-правової організації соціальних процесів і систем, тут інтегруються різни види діяльності за відповідними напрямками. Розглядаючи питання безпеки соціальної системи, складно розділити діяльність щодо забезпечення безпеки, діяльність з виконання основних та забезпечувальних функцій і діяльність з організації ефективного управління в системі. Тому будемо вважати діяльність із забезпечення безпеки соціальної системи складовою або напрямком забезпечення ефективної організації функціонування системи.

Слід розглянути три логічні схеми, означені вище, організації діяльності митної служби, за допомогою яких розкриваються рівні безпеки [388, с. 25].

Перша схема – зовнішня безпека, або митна безпека. П. В. Пашко зазначає: "Митною безпекою можна вважати стан захищеності національних інтересів, забезпечення та реалізацію

яких покладено на митні адміністрації країни, що дає можливість незалежно від будь-яких зовнішніх і внутрішніх загроз забезпечити здійснення митної справи" [296, с. 8]. Головною метою ефективної організації за цим напрямком є забезпечення безпеки України та світового співтовариства (зовнішня безпека).

Друга – внутрішня безпека митної служби, тобто забезпечення організації та функціонування системи. Головна мета організації ефективного функціонування митної служби – забезпечення безпеки її системи (внутрішня складова безпеки) як складової безпеки України та світового співтовариства. При цьому об'єктами забезпечення безпеки є співробітники, служби, підрозділи, органи та діяльність підрозділів або окремих співробітників.

Безпека митної служби – багатогранна проблема, яка обумовлює комплексну систему певних засобів і заходів. Оскільки все у світі взаємопов'язане, вплив інших систем, чинників обов'язково потрібно враховувати, якщо визначаємо напрямки безпеки та розраховуємо їх кількісно.

Сутність безпеки митної служби в тому, що можна передбачити наслідки зовнішніх або внутрішніх дій з метою зменшення їх можливого негативного або збільшення позитивного впливу на розвиток держави.

Безпека митної служби означає стан захищеності від зовнішніх і внутрішніх чинників впливу, який гарантує здатність протистояти дезорганізуючим діям, дозволяє зберігати працездатність особового складу та необхідний для виконання службових функцій оперативно-технічний потенціал митної служби [291, с. 270].

Проблеми, передкризові та кризові ситуації можуть виникати в будь-якій підсистемі організації або в зовнішньому середовищі. Причини небезпек, котрі виникають у внутрішньому та зовнішньому середовищі, можна поділити залежно від підсистем організації, наприклад: технічна, технологічна, управління та організації діяльності, економічна, соціальна тощо.

Найбільший інтерес становлять проблеми підсистеми організації діяльності та управління. Вони найбільше залежать від ефективності процесу основної діяльності, його технологічної забезпеченості – наявності якісних схем митних процедур, прописаних у законодавстві, технологічної дисципліни – виконання технологічних схем або законності в діях працівників митних адміністрацій, відповідності функціональних та організаційних структур основним митним процедурам, наявності систем виявлення кризових ситуацій в основних видах діяльності митної служби, зокрема ефективна дія системи аналізу ризиків та аудиту, діяльності з управління (стилю керівництва та його підготовленості, методів прийняття рішень тощо), механізму управління (цілей, функцій, методів, принципів управління, структури організації), фінансової стратегії, ресурсів, інновацій та інвестицій, рівня профілактичних заходів передкризової та кризової ситуації (наявності запасів, ресурсів, резервних систем управління та надзвичайних планів).

Безпека митної служби має багато відгалужень (напрямків): правову, фінансову, ресурсну, політичну, кадрову, інформаційну, праці, соціальну, кримінальну, енергетичну безпеки тощо.

Правова безпека – це стан митної служби, коли вона забезпечена необхідною законодавчою базою, яка регламентує митну діяльність і необхідний захист від основних небезпек системи митної служби та її особового складу. Це одна з основних складових безпеки митної служби, тому що для державних організацій усі напрямки діяльності регламентуються виключно нормативно-правовими актами суб'єктів різного рівня нормотворчості. Тому забезпечувати системність ефективної правового забезпечення безпеки митної служби достатньо складно. Одним з основних інструментів системності є концептуальний розвиток як зовнішньоекономічної політики держави, так і митної служби. При створенні такої концепції існує багато проблем. Це й постійні зміни пріоритетів ЗЕД, і недостатня увага до питань безпеки в концепції розвитку митної служби України.

Організаційно-структурна безпека характеризує організаційну та функціональну структуру митної служби, організаційне забезпечення процесу управління в митній службі на всіх рівнях, необхідні для ефективного виконання митної справи.

Кримінальна безпека – різновид безпеки, який не має конкретного носія, але потужно впливає на стан держави та митної служби через економічні злочини, контрабанду, порушення митних правил, корупцію та зловживання службовим становищем посадових осіб, скоєнням злочинів проти особового складу митної служби тощо.

Політична безпека – захист системи митної служби від впливу політичних партій, кланів і рухів. Деякі політичні сили ігнорують національні інтереси Української Держави, віддаючи перевагу власним уподобанням та цілям. Зазначимо, що можуть використовуватися економічні можливості (інформаційний терор, дезорієнтація та дезінформація населення країни через підкуп окремих впливових осіб або ЗМІ) тощо.

Переліченими напрямками забезпечення безпеки митної служби не обмежується (є ще технічна, психологічна тощо).

Забезпечення безпеки – вжиття заходів щодо зменшення загального рівня небезпеки за рахунок передбачення умов, коли може бути завдана шкода, розробка та вжиття заходів і засобів, які зменшать або ліквідують ризик завдання шкоди.

Забезпеченість безпеки митної служби визначається станом найбільш вразливого її напрямку (закон мінімуму за О. О. Богдановим). Таким вважають напрямок, показники якого найближчі до значення критичних обмежень.

Треба враховувати, що знання про безпеку митної служби мають прикладний характер, тому всі дослідження та результати мають бути реалізовані на практиці.

Коли починають говорити про безпеку, то автоматично треба визначити ризики небезпеки, рівні забезпечення безпеки з подальшою реалізацією заходів з її забезпечення, хоча б на мінімально можливому рівні. Але при розгляді діяльності митної служби України фактично не мовиться про безпеку з багатьох причин, серед яких такі:

1) недостатня теоретична розробленість категорій безпеки, методології її дослідження та забезпечення у сфері державно-правової організації соціальних систем;

2) визначення безпеки митної служби пов’язане з визначенням пріоритетності завдань держави (реальних, а не фіктивних, що тільки декларуються), на які будуть спиратися при визначенні ефективності забезпечення національної безпеки з боку митної служби;

3) безпека – категорія конкретна, треба визначати підстави й умови результативного функціонування державного органу за всіма напрямками діяльності, а у сфері правової організації публічної діяльності не дуже прагнуть розраховувати комплексні показники на сучасному етапі розвитку держави;

4) митна служба – державний орган, стосовно якого традиційно не прийнято розглядати ефективність його роботи багатоаспектно, тобто ефективність виконання органом усіх суспільних функцій митної політики України (захисної, охоронної, регулятивної, надання послуг і фіскальної) і забезпеченості їх виконання на необхідному для держави рівні, що мається на увазі при визначенні безпеки митної служби як складової національної безпеки;

5) практична реалізація заходів безпеки передбачає побудову зрозумілої та обґрунтованої структури забезпечення безпеки (правової, кадрової, інформаційної, матеріально-технічної) за всіма напрямками діяльності, що є достатньо складним завданням не тільки для митної служби, але і для держави.

У межах теорії та практики державно-правової організації можна визначити межі зони стійкості, порушення яких призводить до деструкції системи, і визначити основні напрямки не тільки забезпечення безпеки, але й підвищення ефективності функціонування митної служби України.

Спираючись на розробки В. Д. Могилевського [265, с. 37] та інших вчених, визначимо ряд принципових положень, котрі найбільше впливають на безпеку соціальної системи, зокрема митної служби.

1. Найуразливішою для втрати стійкості є структура системи, тобто відносини між елементами, їх взаємозв’язки, а не закони функціонування цих одиниць, які також визначають динаміку системи, але меншою мірою її існування.

2. У сфері державно-правової організації соціальних систем істотне значення має нормативно-правова база їх функціонування. Остання може розглядатися як один з найважливіших елементів будь-якої системи (а правове регулювання діяльності і відносин є визначальним для діяльності державних органів), отже, істотний чином впливати на рівень оптимальності функціонування системи.

3. Структура неоднаково чутлива до руйнування. Найбільшої шкоди завдають порушення у верхніх рівнях ієрархії, а саме в центрах обробки узагальненої інформації, вироблення і прийняття адміністративних рішень.

4. Руйнуванню структури еквівалентні розрив інформаційних каналів або їх перевантаження (приклад з центральним сервером ДМСУ у 2007 р.), оскільки це призводить до ускладнення комунікації між елементами системи та зовнішнім середовищем.

5. На якість роботи системи сильно впливає достовірність інформації, що надходить. Цілеспрямоване перекручення останньої, дезінформація може привести систему до стійкої дезорганізації. Важливу роль відіграє й рівень розвитку інформаційного права в державі.

Фактично за кожним з цих положень, які впливають на систему найбільше, в системі митної служби існує цілий ряд проблем, які потребують негайного розв'язання. Це стосується проблем організаційної структури управління системи митної служби, правового забезпечення основної діяльності й управління в системі, інформаційного забезпечення (надійності й захищеності інформаційних каналів), слабкого розвитку прогнозування тощо. Розв'язання цих проблем має відбуватися комплексно, тому що забезпеченість безпеки митної служби визначається станом найбільш слабкого її напрямку.

Є. Б. Кубко пише, що "будь-яка криза організаційного розвитку системи може послужити поштовхом для підвищення рівня оптимальності, а отже і загальної ефективності функціонування соціальних систем" [182, с. 60–62].

Підсумовуючи, можна зазначити, що митна служба, по-перше, є важливим елементом у забезпеченні безпеки держави, по-друге, повинна дбати про власну безпеку для ефективного забезпечення безпеки України.

Усі різновиди безпеки тісно пов'язані між собою, від рівня безпеки працівника залежить рівень безпеки митної служби, суспільства та держави і навпаки, безпека держави і суспільства створює умови безпеки для митної служби та окремих її працівників на рівні особистої безпеки.

На основі аналізу наявної ситуації та перспектив розвитку митної служби України можна зробити певні висновки.

Місце митної служби в моделі сектора безпеки України визначається відмітними особливостями носіїв реальних або потенційних загроз для об'єктів національної безпеки – людини і громадянина, суспільства та держави (ст. 3 Закону України "Про основи національної безпеки України" [328]). Для митної служби України у сфері реалізації митної діяльності такі носії – це транспортні засоби та предмети, що переміщуються, вже переміщені або щодо яких є наміри переміщення через митний кордон України. Контроль за переміщенням таких носіїв або розпорядженням ними і визначає межі компетенції митної служби в загальній моделі сектора безпеки [35].

Головне завдання митної служби в секторі безпеки основної діяльності – виявлення, розпізнавання та нейтралізація загроз, носіями яких виступають транспортні засоби та предмети. Такі виявлення, розпізнавання та нейтралізація здійснюються митною службою в межах виконання правозастосовчої та правоохоронної функцій.

З огляду на традиційне місце митних служб світу в національних системах державних органів, визначаються два різновиди митної діяльності, щодо яких світовою практикою встановлюються певні стандарти.

Перший з них – діяльність із застосування встановлених державами у митному законодавстві правил та процедур щодо транспортних засобів та вантажів, які переміщуються в законний спосіб. Визнаний міжнародний стандарт організації такої діяльності – Міжнародна конвенція зі спрощення та гармонізації митних процедур (Конвенція Кіото, 1999) [262], до якої 5 жовтня 2006 р. приєдналася і Україна. Новим для світової практики стандартом взаємодії митних служб та учасників міжнародної торгівлі є прийняті Всесвітньою митною організацією у 2005 р. Рамкові стандарти безпеки та спрощення світової торгівлі [109]. На досягнення вимог, встановленим цими документами, спрямована діяльність митної служби України.

Другий з них – діяльність, пов'язана з протидією порушенням встановлених державами митних правил та процедур. Така діяльність митних служб на світовому рівні побудована на їх безпосередній взаємодії (інформаційний обмін, правова допомога), що й закріплено в основних міжнародних документах, які регламентують цю діяльність. Такими документами є, зокрема,

Міжнародна конвенція про взаємну адміністративну допомогу у відверненні, розслідуванні та припиненні порушень митного законодавства (Найробійська конвенція) [260; 261] та Конвенція про адміністративну допомогу у сфері митних відносин (Йоганнесбурзька конвенція). Одна з головних ознак митної служби України, що визначають відповідність її діяльності визнаним міжнародним стандартам, – це відсутність або наявність визначеного законодавством права на здійснення оперативно-розшукової діяльності.

З урахуванням викладеного одним з пріоритетних на сьогодні завдань Державної митної служби України є імплементація міжнародних стандартів у галузі митної діяльності (справи) та впровадження їх у практичну діяльність митних органів. Ключовий аспект у цьому ракурсі – оперативне, якісне та збалансоване досягнення в рамках діяльності митної служби двох міжнародних вимог: спрощення митних процедур та одночасне забезпечення національної безпеки України в умовах, коли обсяги й наслідки загроз вже мають глобальні масштаби і становлять значну небезпеку для суверенної держави з власними національними інтересами [35].

Найважливішим видається питання правової організації перелічених вище видів безпеки, їх забезпечення на законодавчому рівні. І розгляд норм адміністративного права через призму забезпечення безпеки суспільства, держави, певної організації і громадянина є одним з основних методологічних підходів до ефективної правотворчості та правозастосування в суспільстві та шляхів його демократизації.

Питання визначення основних цілей митної діяльності актуальне, але не менш важливі адміністративно-правові основи діяльності з розвитку, зміни або трансформації вже існуючої соціальної системи як цілісного організму.

8.2. Адміністративно-правові основи розвитку діяльності України

Адміністративно-правові основи є надзвичайно важливі для митної служби України як інституту держави, особливо в контексті реалізації адміністративних реформ на міжнародному, та національному рівнях, вимог і побажань партнерів України. Частково ці питання ми вже розглядали при дослідженні цілей діяльності та розвитку митної служби України. Наступний крок – узагальнення та систематизація цього аспекту правової організації діяльності митної служби.

Напрямки й структуризацію розвитку інституту митної служби в Україні доцільно планувати, спираючись на такі стратегії:

1) міжнародні ратифіковані нормативно-правові акти, рекомендації та передовий досвід міжнародних митних організацій, виходячи з того, що інститут митної служби – це *частина глобальної й державної інфраструктури, глобальний елемент міжнародної координації і міжрегіонального регулювання, рівноправний член міжнародних економічних інституцій;*

2) напрямки адміністративної реформи та національне законодавство, виходячи з того, що митна служба – це *соціально-економічний і регулятивний інститут*, який реалізовує митну політику держави;

3) плани й програми модернізації, розроблені апаратом управління митної служби України, з урахуванням того, що для забезпечення реалізації її цілей і функцій створюється й підтримується в певному обсязі й стані *апарат управління, який, крім зовнішніх, має ще внутрішні цілі* [192].

Характерні для всіх цих стратегій такі чинники: адміністративний характер – визначається та реалізовується керівними структурами і становить напрямок державно-управлінської діяльності; нормативно-правовий характер; спрямованість на розвиток системи митної служби; наукова обґрунтованість або практична апробованість; перші дві стратегії – зовнішні для митної служби.

Ідеальний випадок, коли є наступність, узгодженість і комплексність підходу до розробки стратегій і, відповідно, програм модернізації за їх пріоритетністю. У цьому контексті слушно пов’язати питання щодо існуючих у світі рівнів (моделей) розвитку митної діяльності (справи), окреслених вище, та визначення найближчих перспектив і напрямків їх розвитку.

Розглянемо деякі напрямки і проблеми забезпеченості модернізації інституту митної служби України та переходу її на третій рівень розвитку за вищенаведеними стратегіями.

Перша стратегія спирається на декілька основних джерел. У першу чергу – це стандарти діяльності митних служб, прийняті до реалізації у зв'язку із затвердженням Верховною Радою України проекту Закону про приєднання України до Протоколу про внесення змін до Міжнародної конвенції про спрощення та гармонізацію митних процедур (Кіотська конвенція [109]).

Наступне джерело для визначення напрямків реформи митної служби України – Програма Ввсесвітньої митної організації, яка визначає майбутній вигляд митної служби, найбільш ефективні шляхи досягнення поставлених цілей.

Програма з реформування й модернізації митних служб визначається Всесвітньою митною організацією як ключовий напрямок її стратегічного плану. Тим самим ця міжнародна організація виступила ініціатором, координатором зусиль світового співтовариства зі створення митної служби, яка відповідає вимогам нового етапу розвитку світової торгівлі, – митниці XXI століття. У рамках загальної програми з реформування й модернізації митної служби Всесвітньою митною організацією розроблено й запропоновано такі програми: 1) орієнтаційна програма стосовно ролі митниці у ринковій економіці; 2) діагностика митної служби; 3) тренінгові системи у спеціальній підготовці митних кадрів; 4) оцінка діяльності керівників митної служби різних рівнів управління; 5) протидія корупції та "відмиванню брудних грошей" [129, с. 238].

Сама програма Всесвітньої митної організації з реформування й модернізації митної служби являє собою обґрунтований проект для визначення й упровадження необхідних реформ.

Не менш важливим джерелом визначення напрямків розвитку митної служби України стали рекомендації Всесвітньої митної організації з підвищення ефективності митної справи й роботи митниці, адресовані уряду, прийняті на міжнародному симпозіумі, проведеному нею (Колумбус, 1994 р. [437]). Ці рекомендації зараз найбільш актуальні для рівня розвитку митної діяльності в Україні. У них зазначається, що для підвищення ефективності руху товарів у міжнародній торгівлі урядам через митні органи потрібно таке.

1. На підставі консультації з урядовими та неурядовими органами чітко *визначити цілі митниці, розробити й оприлюднити загальний довгостроковий план (програму) досягнення цих цілей.*

2. Проаналізувати митну практику і *розробити програму з реформування неефективних і надлишкових процедур*, ураховуючи положення відповідних міжнародних конвенцій зі спрощення та узгодження митних процедур. Цю роботу доцільно проводити із залученням національних торгових і транспортних підприємств для забезпечення координації діяльності транспортних агенцій, портів і органів митного контролю.

3. Для ефективності функціонування митних органів *максимально використовувати інформаційні технології* на підставі комп'ютеризації процесів митної обробки комерційних і фінансових угод, подання й обробки декларацій із застосуванням стандартів обміну даними ООН.

4. Забезпечити ефективне використання персоналу через *упровадження методів оцінки ризиків, профілювання, вибіркового підходу й установлення контрольних партій товарів з високим ступенем ризику* для їх фізичного огляду.

Загальна частка партій товарів, що піддаються фізичному огляду митними органами, має бути зведена *до мінімуму,* необхідного для забезпечення *надійного* митного контролю.

5. Ужити необхідних заходів для забезпечення можливостей *митної обробки торговельних угод до прибуття вантажу* з використанням електронних даних про нього.

6. Вивчити можливості *максимального прискорення процесу проходження товарів і надходження в повному обсязі митних зборів на підставі мінімального обсягу інформації.* У той же час треба гарантувати митним органам надходження всієї інформації для ведення бухгалтерського обліку і статистичної звітності для здійснення ефективного контролю.

7. *Раціоналізувати процеси митного контролю та оформлення* вантажів для здійснення їх *тільки силами митниці* без утручання інших установ.

8. *Спростити процедури визначення митної вартості*, що ґрунтуються на методах митної оцінки вартості товарів, розроблених Світовою організацією торгівлі.

9. У випадках, коли *високі митні тарифи* – засіб поповнення державного бюджету, *знижувати їх, розширюючи податкову базу*, тим самим компенсувати втрати і полегшити процес стягнення митних платежів.

10. *Розширювати співробітництво між митними органами і суб'єктами торгівлі* відповідно до положень програми Ради митного співробітництва.

11. Керуючись Арушською декларацією [438] Ради митного співробітництва, *ужити заходів щодо упровадження високих стандартів професіоналізму та порядності в митних органах. Розробити ефективні заходи протидії шахрайству в торгових колах.*

12. Розробити *програми реформування митниці, спрямовані на підвищення її економічної ефективності, зосередженості митних органів на операціях, пов'язаних із виконанням митних формальностей.*

13. Доречно розробити *мінімальні стандарти* для перевізників, експедиторів і агентів з митного оформлення для *зменшення затримок проходження товарів*.

14. Забезпечити *доступ торговим колам до необхідної інформації щодо митних формальностей і вимог.*

15. Для забезпечення надійності митного контролю і оформлення, їх прискорення *відпрацювати правові й технічні питання обміну даними між митними органами* країни-експортера і країни-імпортера щодо транзитних товарів.

16. *Забезпечити митні органи ресурсами,* необхідними для їх ефективної діяльності.

17. Створювати *можливості для професійної підготовки персоналу*, що відповідають міжнародним вимогам, особливо в питаннях оперативної діяльності.

18. Забезпечити виділення Всесвітньою митною організацією ресурсів, необхідних для надання технічної допомоги митним органам країн – учасниць Всесвітньої митної організації (ВМО) для реалізації рекомендацій [439].

Певні недоліки програм і рекомендацій ВМО, що полягають у складності збирання та систематизації ключових документів, які конкретизують положення декларативного характеру, у 2005 р. подолано шляхом прийняття Рамкових стандартів безпеки та полегшення світової торгівлі. Державною митною службою України визнано необхідність їх упровадження в свою діяльність. У червні 2005 р. підписано Декларацію про наміри щодо імплементації Рамкових стандартів на національному рівні.

Другу стратегію визначають законодавчі акти України, що діють і приймаються у сфері діяльності митної служби. Цю стратегію визначають і загальні напрямки реформи органів виконавчої влади, представлені в Концепції адміністративної реформи в Україні, розробленій Державною комісією з проведення в Україні адміністративної реформи. Концепцією визначено вихідні концептуальні засади реформування центральних органів виконавчої влади (ЦОВВ).

Але темпи проведення адміністративної реформи в Україні уповільнено з багатьох підстав. Відповідно, глибоких системних змін не відбувається – можливо, це позитивний момент, який сприяє реформуванню ЦОВВ зсередини, тому що політична ситуація нестабільна, і примусове та несистемне впровадження реформи матиме більше негативних наслідків, ніж позитивних.

Другу стратегію щодо реформування митної служби доцільно доповнити напрямами, сформованими в результаті узагальнення досвіду адміністративної реформи у країнах, які будують ринкову економіку. Це, зокрема, такі напрямки:

– створення організаційних, нормативно-правових і методичних основ розробки, прийняття й застосування процедур управління за результатами;

– створення й прийняття стандартів державних послуг та адміністративних регламентів; механізму досудового оскарження громадянами й організаціями дій і рішень органів виконавчої влади і посадових осіб;

– розробка й прийняття нормативно-правових актів і розробка методичної бази для вдосконалювання чинної системи контролю й нагляду, процесу закупівель для державних потреб, механізму аутсорсингу (виведення певних видів діяльності за рамки повноважень органів виконавчої влади шляхом укладення контрактів із зовнішніми виконавцями на конкурсній основі) адміністративно-управлінських процесів (систем моніторингу результативності діяльності органів виконавчої влади, якості й доступності державних послуг);

– розробка й прийняття нормативно-правових актів та методичної бази для створення і розвитку ефективних механізмів: протидії корупції у сферах діяльності органів виконавчої влади; взаємодії органів виконавчої влади із суспільством.

Джерела *третьої стратегії* модернізації митної служби України становлять відомчі нормативно-правові акти. Насамперед, це Програма розвитку, яка має бути результатом (продуктом) діяльності керівництва системи. Її певні обриси вже представлені в Концепції модернізації діяльності митної служби України [168].

Виходячи з аксіоматичного визначення, що найкращим засобом підвищення ефективності діяльності соціальної системи є побудова наскрізних моделей діяльності в системі, визначимо основні напрямки розвитку механізму правової організації діяльності митної служби.

1. Розвиток діяльності митної служби на основі чітко визначеної цільової системи та приведення у відповідність до неї діяльнісної системи (частину питань цього блоку ми розглянули в попередньому підрозділі). Сюди входять питання подальшого розвитку систем основної та забезпечувальної діяльності в митній службі, зокрема розроблення моделей основних процедур митної діяльності та їх правова регламентація (особливо створення систем управління за цілями і результатами), уточнення завдань та функцій нинішньої діяльності, підвищення її ефективності, а також прогнозування діяльності з близькою і далекою перспективою.

2. Розвиток системи засобів і способів основної та забезпечувальної діяльності, куди входить створення систем підвищення якості персоналу митної служби, поліпшення системи прийняття адміністративних рішень, розвитку інформаційних систем, уточнення систем співробітництва, а також змісту посадових обов'язків керівників, груп управління та виконавців.

3. Розвиток організаційної структури, яка відповідає моделям діяльності. Її істотні елементи такі: зміна структури у бік більшої вмотивованості й ефективності, використання гнучкіших структурних рішень (проект, матриця), уточнення питань поділу праці й повноважень, розвиток комунікацій усередині митної служби і поза нею, а також поліпшення системи делегування повноважень "зверху – вниз".

4. Поліпшення робочої атмосфери всередині митної служби, особливо щодо визначення критеріїв оцінки результатів діяльності, гласності, вмотивованості роботи, людських стосунків, довіри, терпимого ставлення до критики і готовності її використовувати з метою розвитку митної служби.

5. Розвиток стилю роботи керівників і способів їх мислення, куди можуть входити поліпшення знань про свої здібності і можливості, розвиток свого, індивідуального стилю керівництва, управлінського мислення, змісту своєї роботи і використання робочого часу тощо.

6. Розвиток форм співробітництва, куди входять поліпшення співробітництва між керівниками органів і підрозділів митної служби, між керівництвом і профспілкою, підвищення готовності до співробітництва між окремими працівниками і групами, а також ефективне використання у практичній діяльності договорів, укладених з іншими організаціями.

Система та організація розвитку правової організації діяльності потребує комплексного підходу, але при цьому найбільше значення має системний підхід до розвитку всіх елементів механізму правової організації діяльності митної служби.

Зараз частково реалізовується модернізація митної служби за такими напрямками.

1. Модернізація діяльності митної служби України та реформування її структури для забезпечення виконання таких завдань: підвищення ефективності застосування митних процедур; скорочення часу на їх здійснення, зокрема створення регіональних митниць (на даний момент ліквідованих), головною функцією яких має бути контрольно-розпорядча, делегована центральним апаратом на рівень регіонів та закріплена в "Примірному Положенні про Службу координації та контролю діяльності підпорядкованих митниць регіональної митниці" [324].

2. Модернізація діяльності митної служби України за допомогою уніфікації митних процедур, які пов'язані з митним контролем, митним оформленням і справлянням встановлених законом податків та зборів [297].

3. Реформування структури правоохоронного блоку митної системи й підрозділів внутрішньої безпеки митних органів для більш ефективного виконання правоохоронної функції (зокрема, протидії контрабанді та митних правопорушенням).

4. Реформування структури інформаційного забезпечення діяльності митної системи з перспективою створення так званої "електронної митниці" [130].

5. Розвиток функціональної структури митної служби. За завданням Головного управління державної служби України завершено дослідження цільової та функціональної структури органів і підрозділів ДМСУ.

Ці напрямки визнані пріоритетними центральним апаратом ДМСУ. Проекти діяльності за іншими напрямками діяльності митної служби ще тільки починають розроблятися.

Відповідно до принципів необхідно здійснювати модернізацію за системодіяльнісним підходом, який передбачає на основі аналізу системи діяльності (мети, завдань, функцій) побудову відповідної організаційної структури (підрозділів, посад, зв'язків між ними). Відповідно до цього підходу розроблено систему модернізації митної служби України, її представлено у Програмі розвитку, зокрема в Концепції модернізації діяльності митної служби України [168], яка має рамковий характер, визначає ознаки модернізації митної служби за основними напрямками діяльності і встановлює внутрішні (можливо, проміжні) цілі й результати розвитку.

Згідно з цією програмою розроблено функціональну та організаційну системи митної служби, систему заходів для реалізації програми, основні складові якої викладено у Плані роботи митної служби України на 2007 р. За 2007 р. частину цих заходів була реалізовано. Але в систему заходів (як зазвичай у митній службі) починають вносити корективи, які не узгоджені з загальною програмою і порушують системний підхід до перетворень. Це, зокрема, стосується реалізації у повному обсязі контрольно-координаційної функції, закріпленої в "Примірному Положенні про Службу координації та контролю діяльності підпорядкованих митниць регіональної митниці" [324] та рішенні колегії Державної митної служби України щодо завершення роботи з реалізації розроблених проектів [349]. Ліквідація підрозділів, які реалізують контрольно-координаційні функції на регіональному рівні, фактично порушує системний зв'язок логічної конструкції "функція → структура" (форми і змісту) на стратегічному й тактичному рівнях управління та дотримання системи вищезазначених принципів.

Якщо ж проводити модернізацію за схемою "структура → функція", то необхідно внести зміни в план модернізації, що передбачає зміни у функціональній структурі, які відповідали б змінам, внесеним в організаційну структуру митної служби України. Тобто в цьому випадку, необхідно будувати управлінську піраміду знизу → вгору. При побудові функціональної моделі, виходячи з того, що основною ланкою системи митної служби є митниця, необхідно змінити функціональну модель центрального апарату ДМСУ. Тоді для реалізації системи принципів, викладених вище, доцільно продовжити процес, який вже фактично відбувається, щодо передачі частини повноважень від центрального апарату ДМСУ митницям із забезпеченням внутрішнього контролю та визначенням суворої системи відповідальності за прийняття і реалізацію управлінських рішень. Для цього за центральним апаратом ДМСУ доцільно залишити виконання насамперед таких забезпечувальних функцій: реалізація єдиної політики в галузі побудови і розвитку системи митної служби, включаючи кадрову політику; планування, координація, методичне та наукове забезпечення реалізації основних функцій митної служби – митницями; аналіз і прогнозування розвитку оперативної обстановки, розроблення стратегії реагування на її негативні зміни; оперативне реагування на ті надзвичайні ситуації та події (офіційно визначені), які потребують втручання центрального апарату і безпосереднього вжиття оперативно-службових заходів; організація та здійснення загальнодержавних, міжрегіональних і міжнародних заходів протидії контрабанді; забезпечення внутрішньої безпеки митної служби; керівництва, інформаційно-аналітичного обслуговування, контролю й інспектування всіх ланок системи митної служби; безпосереднього планування та організації проведення заходів державного і міжрегіонального рівня; представництво інтересів митної служби в центральних органах державної виконавчої влади; організація взаємодії з правоохоронними та іншими державними органами України, органами правопорядку інших держав; правове забезпечення діяльності митної служби; здійснення заходів щодо правового та соціального захисту працівників митної служби; фінансове та матеріально-технічне забезпечення митної служби.

Доцільно розробити повноцінну і довгострокову концепцію розвитку митної служби України, яка б охоплювала її завдання, функції, принципи, форми, методи діяльності тощо. Частина цієї роботи вже реалізована в Концепції модернізації діяльності митної служби України. Ця концепція має органічно входити до концепцій розвитку правоохоронної та фіскальної систем,

оскільки дуже важливий розподіл правоохоронних і фіскальних функцій між різними органами, а також взаємодія між ними.

Створення такої Концепції потребує значних зусиль насамперед у плані аналітичної роботи та прогнозування. Однак наявність концепції виправдає всі витрати і створить умови для об'єктивного та планомірного розвитку митної служби у потрібному напрямі.

Щодо змін організаційної структури митної служби зазначимо, що форми, методи й засоби організаційних структур багатогранні. На цей час Держмитслужбою України розроблено нову структуру митних органів України, якою передбачається створення митниць з урахуванням територіально-адміністративного поділу держави.

На нашу думку, здійснюючи перебудову організаційної структури органів митної служби, треба перебудувати спочатку функціональну структуру, надавши повну самостійність митницям у виконанні митної справи, з делегуванням повноважень від митниць до центрального апарату ДМСУ.

Існуюча структура митної служби здатна змінюватись. Це пояснюється тим, що функції різних систем управління і їх складових частин відчувають сильний вплив з боку нових об'єктивних чинників, змінюється їх зміст, співвідношення, у взаємодії ланок виникають нові моменти.

На зміни структури митної служби впливають також:

1) виникнення нових функцій;

2) відміна старих функцій;

3) актуалізація функцій у зв'язку з кількісними та якісними перетвореннями апаратів управління;

4) актуалізація функцій у зв'язку з упровадженням нових технічних засобів;

5) суттєві зміни в навколишньому середовищі та ін.

Будучи соціальною системою, ДМСУ не тільки використовує чинні в суспільстві закони в своїх цілях, але й зазнає впливу цих законів. Під впливом змін у науково-технічній сфері змінюється й характер діяльності митної служби, ставляться нові завдання, видозмінюються функції, впроваджуються нові досягнення науки і техніки тощо.

Усі складові елементи митної служби взаємопов'язані та взаємозалежні. Тому зміна характеру функцій одних елементів веде до змін внутрішніх взаємозв'язків, що потребує відповідної організаційно-структурної перебудови. Для успішного виконання завдань, поставлених перед митною службою, організаційно-структурна побудова їх системи повинна відповідати її функціям. Порушення даної вимоги об'єктивно обумовлюватиме виникнення "вузьких місць" у процесі управління і власне функціональної діяльності. У таких випадках управління буде зводитись до ліквідації невиправданих складностей і труднощів, що викликані недосконалістю його системи.

Розвиток структури митної служби має ґрунтуватися на врахуванні соціально-економічних характеристик території обслуговування (кількісних та якісних показників розвитку економіки, стану, структури й динаміки зовнішньоекономічних зв'язків, демографічних змін тощо), обсягу і змісту виконуваної роботи, професійної підготовки співробітників і технічного оснащення митних органів.

Аналіз принципів розвитку правової організації соціальних процесів і систем, причин і умов, що викликають відхилення практики від вимог відповідних принципів, дає можливість прийти до ряду висновків щодо побудови і зміни функціональної та організаційної структур, оптимальної діяльності органів митної служби:

– вся робота щодо впровадження нововведень в організацію і діяльність органів митної служби потребує ретельної підготовчої роботи фахівців галузевих служб у теорії та практиці впровадження нововведень, тому необхідно розробити єдиний механізм, який передбачав би конкретизацію стадій і суб'єктів упровадження нововведень. При цьому виникає необхідність створення методик, пристосованих до специфіки функціонування і критеріїв оцінки діяльності органів митної служби;

– якщо вдосконалювати функціональні та організаційні структури тільки тоді, коли організаційні проекти впроваджуються з ініціативи центрального апарату ДМСУ, і не вирішувати щоденно проблеми, які виникають у процесі функціонування організаційних структур, то ці

структури залишаться аморфними, й організаційні проблеми будуть тільки накопичуватися. У цій ситуації побудувати структуру, яка відповідає вимогам демократичної, правової держави, дуже складно, тому що це буде тільки процес копіювання існуючих структур або пошук методом "спроб і помилок" на рівні ДМСУ;

– доцільно на митницях увести посаду фахівця в галузі впровадження нововведень, до обов'язків якого входило б вивчення, узагальнення та впровадження в повсякденну роботу підрозділів передових форм і методів організації роботи; вивчення, узагальнення і підготовка обґрунтованих пропозицій щодо зміни організаційних структур, службової діяльності; підготовки змістовних матеріалів та пропозицій, на підставі яких можливе прийняття ефективних нормативних актів з боку владних структур держави та органів місцевого самоврядування. Спробою реалізувати цей напрям діяльності було створення на регіональних митницях підрозділу координації та контролю діяльності [324], які разом з регіональними митницями було ліквідовано, але з'явився у центральному апараті ДМСУ відділ, спрямований на виконання контрольно-координаційної функції.

Роботу з розвитку схем діяльності та структури органів митної служби також доцільно здійснювати силами тимчасових творчих колективів, створюваних начальниками органів митної служби. До складу тимчасових творчих колективів можуть бути зараховані фахівці митної служби, вчені й фахівці Академії митної служби України, інших науково-дослідних організацій. Для уточнення структури органу митної служби тимчасовий творчий колектив може використовувати будь-який відомий спосіб. Дуже ефективний організаційно-функціональний аналіз органу митної служби.

Одним зі шляхів підвищення ефективності діяльності органів митної служби, їх організаційної структури є вирішення стратегічних завдань стосовно більш ефективної реалізації митної та податкової політики держави – це скоординована діяльність митних і податкових органів, органів виконавчої влади й інститутів суспільства. Для такої спільної діяльності потрібні: ресурси, організаційні структури і механізми; правила, процедури їх реалізації, інструкції, що регламентують взаємини організацій; координація їх дій.

Спроби аналізу ефективності проведення змін правової організації діяльності митної служби дають неоднозначні результати. Можливо, це наслідок того, що дуже важко оцінити загальний вплив проведення програми змін. Хоч зміни функціональної та організаційної структури – досить відомий спосіб безболісного проведення перетворень, програми цих змін часто не досягають запланованої мети.

Виходячи з вищевикладеного, програма модернізації митної служби України повинна бути загальним задумом стратегічного плану, котрий виражається у формулюванні глобальних цілей і пріоритетів системи митної служби щодо реалізації митної політики держави, задоволення запитів клієнтів на основі партнерства й довіри громадськості та визначення найважливіших шляхів, форм, методів і принципів їх досягнення.

Проект повинен бути проявом тенденцій розвитку суспільства, як позитивних, так і негативних. Відповідна і спрямованість проекту – ослаблення, нейтралізація впливу негативних і використання й посилення впливу позитивних тенденцій. Програма мусить поєднувати усі три вищезазначені стратегії реформування, мати ініціативний (випереджальний) характер, наукову обґрунтованість, правове закріплення в законодавстві. Для цього необхідна підтримка політичних, економічних, наукових кіл країни та міжнародних організацій, яка досягається посиланням на існуючі програми цих сил та залучення їх або довірених фахівців до участі у створенні, рецензуванні або обговоренні стратегічної програми розвитку митної служби України.

Після того, як визначено основні цілі митної діяльності (справи), постає питання, як змінювати або трансформувати митну службу України. Процес трансформації передбачає перегляд оперативних концепцій та основ функціонування митних органів, пошук нових підходів до забезпечення економічної безпеки громадян і держави. Не можна реформувати окремі складові митної діяльності, тому що результат функціонування системи все одно оцінюється за найслабшою ланкою. Основні методологічні підходи викладено в розд. 3, моделі визначальних для митної діяльності процесів запропоновано в розд. 4. Треба підходити до трансформацій через розуміння системи і складових правової організації діяльності митної служби – від загального до конкретного та реалізації – від конкретного до загального.

Аналізуючи діяльність митної служби та рівні розвитку митної діяльності у світі, можна зробити висновок, що сучасна митна служба України з принципами, закладеними в основу її діяльності, не відповідає міжнародним стандартам і потребує подальших трансформацій. Зокрема, в Україні готується нова редакція митного кодексу, де передбачається реалізувати положення основних конвенцій – Арушської та Кіотської. Але положення цих конвенцій накладаються на стару систему принципів, уносячи ще більше суперечностей і проблем в основне митне законодавство. Крім того, міжнародне митне законодавство теж не ідеальне, тому до трансформацій митного законодавства, митної діяльності та митної системи України слід підходити системно. Тобто переходити від діяльності окремих структур, що є основним принципом організації діяльності митної служби України, до діяльності системи з принципами, критеріями і структурами, які відповідають моделям основної та забезпечувальної діяльності митної служби, побудованим відповідно до визначених цілей та процедур (формальностей) митної діяльності, прописаних у законодавчих актах. Це досягається на основі побудови діяльнісної концепції Митного кодексу України.

Необхідні моменти розвитку – застосування нових методологічних підходів, що ґрунтуються на системології організації, до модернізації та реалізації митної діяльності (справи).

8.4. Концепція модернізації правоохоронної діяльності

Одне з головних завдань реформування системи правоохоронних органів України – законодавча розробка загальної концепції їх діяльності, а також прийняття нових законів та інших нормативно-правових документів, які регулювали б діяльність окремих органів правоохоронної системи з огляду на вимоги та виклики сьогодення.

Проте реформування правоохоронних органів залежить не лише від концептуального та нормативно-правового забезпечення їх діяльності. Реформуючи правоохоронну систему, потрібно розв’язати низку нагальних проблем.

1. Деполітизація правоохоронних органів.

Структури державної влади мають не просто дотримуватися нейтралітету, а взагалі не брати участі у боротьбі між владою та її критиками й політичними опонентами.

За законами “Про міліцію” та “Про прокуратуру” у зазначених органах є неприпустимою діяльність політичних партій, рухів та інших громадських об'єднань, що мають політичну мету. Під час виконання службових обов'язків на працівників міліції та прокуратури не повинні впливати будь-які політичні і громадські об'єднання.

2. Подолання корупції у правоохоронних органах та їх комерціалізації, запобігання впливу на їхню діяльність кримінальних і бізнесових структур.

За результатами соціологічного опитування 9 грудня 2005 р., проведеного міжнародною неурядовою організацією “Transparency International”, найкорумпованішими органами в Україні громадяни вважають міліцію, суди та митницю. Ідеться про наявний ще певною мірою взаємовплив правоохоронних органів, підприємницьких і кримінальних структур, що свідчить про усталений характер явища та недостатню ефективність законодавчого регулювання діяльності правоохоронних органів та демократичного цивільного контролю над їхньою діяльністю, зокрема в забезпеченні дотримання принципу законності .

Потрібно також посилити контроль за виконанням законів України, за якими працівники правоохоронних органів не мають права брати участь у будь-якій підприємницькій діяльності. Варто зазначити, що часом виявляється й недостатній рівень юридичної відповідальності працівників правоохоронної системи.

3. Забезпечення прозорості діяльності усієї вертикалі правоохоронних органів для їхнього керівництва та громадських інституцій.

4. Скорочення чисельності працівників правоохоронних органів з метою підвищення ефективності їх діяльності та рівня їхнього матеріального забезпечення.

Необхідно переглянути структуру правоохоронного сектору, як це роблять у Збройних Силах (чисельність Збройних Сил скорочується, а правоохоронних органів – збільшується, чи є це виправданим); істотно вдосконалити принципи кадрової політики.

5. Відхід від негативної практики постійного недофінансування правоохоронних органів.

Це сприятиме подоланню корупції у системі. Якщо держава не фінансуватиме правоохоронні органи, це зробить за неї хтось інший. Необхідно реструктурувати бюджетне планування, адже діяльність правоохоронних органів у розвинутих державах регулюється саме через фінансування. Доцільно посилити парламентський контроль над бюджетом у сфері правоохоронної діяльності. Це одна з рекомендацій НАТО країнам–кандидатам на членство у цій організації. Потребує змін система пільг для працівників правоохоронних органів, яка, з одного боку, створює механізми для зловживань та корупції, а з другого – посилює соціальну напруженість. Варто було б розвивати систему обов'язкового державного страхування працівників правоохоронних органів, а також надання спеціальних державних кредитів замість гарантованого права на пільгове забезпечення житлом.

6. Розробка механізму цивільного демократичного контролю за діяльністю правоохоронних органів.

Це забезпечить парламентський контроль та участь у призначеннях і звільненнях високих посадових осіб правоохоронної системи (що є однією з рекомендацій НАТО щодо реформи українського сектору безпеки), а також звітність перед ними. Необхідно збільшити прозорість у діяльності правоохоронних органів для недержавного громадського сектору. Крім того, значно посилити державну систему правоохоронних органів може недержавна сфера безпеки, яка нині перебуває поза правовим регулюванням, хоча Конституцією визначено, що національна безпека має брати до уваги державну та недержавну складові.

1. Здійснення судової реформи.

Суди мають бути більш незалежними від виконавчої влади та правоохоронних органів. Необхідне впровадження демократичних механізмів судового нагляду за такими видами діяльності правоохоронних органів, як прослуховування, обшук, затримання, арешт тощо. Такі заходи рекомендують, зокрема, під час вступу до своїх організацій ЄС, НАТО та Рада Європи, що є важливими засадами існування правового демократичного суспільства [9].

У будь-якій демократичній системі обов'язковим є демократичний цивільний контроль. Встановлення такого контролю над правоохоронними органами нашої держави забезпечить їхнє успішне функціонування і сприятиме розвитку України.

Внести відповідні зміни та доповнення до Конституції України, окремих кодексів та законів, що регулюють функціонування системи правоохоронних органів. Прийняти концепцію реформування правоохоронної системи держави та на її ґрунті – закон "Про правоохоронні органи та правоохоронну діяльність".

У цих законодавчих актах визначити: вичерпний перелік та структури, що підпадають під поняття "правоохоронні органи"; загальні вимоги до їхньої діяльності; спільні для них права та обов'язки; засади підзвітності та підконтрольності суспільству; відповідальність за порушення цих засад; уніфіковані принципи та підходи до забезпечення в діяльності правоохоронних органів реалізації принципів верховенства права, законності, позапартійності, поваги до прав і свобод людини і громадянина, демократичної підзвітності та прозорості; концептуальні основи державної служби в правоохоронних органах; категорії працівників правоохоронних органів, соціальний і правовий статус яких має істотні особливості; загальні підходи до розв'язання проблеми підвищення соціального статусу працівників правоохоронних органів, наприклад, за рахунок скорочення їх чисельності з одночасним істотним підвищенням заробітної плати; легалізація отримання доходів за рахунок зайнятості у неробочий час та ін.

На підставі цих законодавчих актів внести зміни до законів України, що регламентують правовий статус та компетенцію правоохоронних органів, якими передбачити уніфікацію (відповідно до компетенції цих структур) норм, що унеможливлюють політизацію чи партизацію правоохоронних органів, їх використання певними політичними силами у виборчих кампаніях з метою досягнення електоральних цілей; визначають порядок реалізації їх стосунків з Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини; передбачають прозорість їх діяльності, підконтрольність і підзвітність громадськості. Слід встановити відповідальність за порушення усіх зазначених вище норм [9][65].

---

[65] 9. Контроль над правоохоронними органами в Україні: цивільний, але не демократичний (Аналітична доповідь Центру Разумкова) // Національна безпека і оборона. – 2004 р. – №4(52).

2. Основні проблемні питання організації боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил

Аналіз результатів правоохоронної діяльності Чопської митниці, а також митних органів Закарпатської області, в частині протидії контрабандним проявам та митним правопорушенням, вказує, що **найбільш поширеними способами скоєння митних правопорушень економічного характеру** є:

⇒ переміщення товарів з приховуванням від митного контролю (як документальне, так і фізичне приховування)

⇒ декларування товарів не своїм найменуванням, незаявлення точних відомостей про товари та предмети, що переміщуються через митний кордон України

⇒ підміна товаросупровідних документів (заниження митної вартості товарів)

⇒ ввезення транспортних засобів: по підроблених документах; ввезення легкових автомобілів з фіктивною реєстрацією в органах ДАІ; не вивезення транспортних засобів тимчасово ввезених на територію України

⇒ незаконне звільнення від митного контролю

⇒ експорт товарів по завищеній митній вартості (незаконне відшкодування ПДВ)

⇒ переміщення товарів поза митним контролем

⇒ фіктивний транзит (не є типовим в зоні діяльності Чопської митниці)

Серед проблемних питань, що суттєво впливають на ефективність протидії правопорушенням, пов'язаним з незаконним переміщенням товарів через митний кордон України, митним оформленням та оподаткуванням та серед основних передумов, що спонукають до здійснення митних правопорушень можна виділити:

- **економічні передумови** - наявність значної диференціації ставок ввізного мита; відсутність комплексного контролю за реалізацією товарів іноземного виробництва на внутрішньому ринку; несанкціонована та не прогнозована зміна окремих елементів тарифного та нетарифного регулювання ЗЕД.

- **проблеми законодавчого забезпечення** – законодавче обмеження повноважень митних органів (відсутність права на проведення оперативно-розшукових заходів); наявність законодавчо визначених, але економічно необумовлених штучних пільг; судові рішення (прецеденти) не на користь держави (кодування товарів, підтвердження пільг, митна вартість, вексельна форма розрахунків); наявність законодавчих колізій, неузгодженість та недосконалість окремих положень законодавчих актів, окремих прогалин законодавства

- **неналежний рівень взаємодії** державних органів, уповноважених здійснювати заходи по боротьбі з контрабандою – відсутність єдиного державного органу, відповідального за координацію на державному рівні боротьбі з контрабандою; втручання правоохоронних органів в діяльність митних органів; одностороння система надання інформації виключно від митних органів до правоохоронних; відсутність механізму контролю за реалізацією інформації, наданої митними органами;

- **відсутність єдиної системи комплексного контролю за здійсненням операцій у сфері ЗЕД** – відсутність єдиного механізму валютного контролю в сфері ЗЕД (розрахунки по зовнішньоекономічним угодам); відсутність єдиного комплексного механізму підтвердження (перевірки або верифікації) зовнішньо торгівельних контрактів (угод);

- **проблеми пов'язані зі зміною ознак та методів здійснення правопорушень** – наявність ознак прикордонної контрабанди, обумовлених територіальними та соціальними особливостями прикордонних територій; набуття ознак транскордонної та міжнародної злочинності; набуття ознак інтелектуальної контрабанди із забезпеченням із забезпеченням сучасними технічними засобами та залученням висококваліфікованих фахівців; організований характер злочинних дій, до яких залучаються перевізники, митні брокери, банківські установи, працівники митних та правоохоронних органів, які здійснюють прикриття таких операцій; територіальні та географічні особливості скованих правопорушень (види товарів, способи здійснення, коло причетних осіб, сезонність правопорушень);

- **проблеми, пов'язані з міжнародними факторами** – реалізація окремими суміжними державами політики стимулювання експорту товарів власного виробництва, експорту товарів по заниженій митній вартості (через митні ліцензійні склади та офшорні фірми), накопичення та експорт товарів сумнівного походження, або зміна країни виробника товарів; низький рівень або відсутність реагування (особливо після вступу до ЄС) митних органів суміжних держав на запити щодо надання інформації про товари, які є об'єктами зовнішньоекономічних операцій; відсутність підтримки з боку митних адміністрацій суміжних держав щодо обміну інформацією про товари та транспортні засоби, що переміщуються через пункти пропуску;

- **відсутність стимулюючої складової** за результати протидії контрабанді та митним правопорушенням – відсутність належного рівня матеріального забезпечення, адекватного результатам роботи та рівню відповідальності; відсутність системи матеріального стимулювання посадових осіб митних органів за виявлення та викриття контрабанди та порушень митних правил;

- **проблеми технологічного характеру –** постійно зростаючий обсяг операцій у сфері ЗЕД та обсягів зовнішньоторговельних вантажів; значна кількість контролюючих служб у пунктах пропуску; відсутність вантажних митних комплексів державної власності, організація роботи підрозділів митних органів в приміщеннях суб'єктів підприємницької діяльності; необхідність врахування технологічних особливостей функціонування окремих видів транспорту;

- **рівень технічного забезпечення** – низький технічний рівень облаштованості пунктів пропуску сучасними та ефективними технічними засобами митного контролю.

Концепція модернізації **діяльності митної служби України з**АТВЕРДЖЕНа наказом Державної митної служби України від 7.10.2006 № 895

Передумови, що закладаються в зміст Концепції, дають можливість приймати оптимальні рішення при опрацюванні проблемних питань, які виникають при виконанні основних завдань,

поставлених перед Державною митною службою України, шляхом розкладання їх на складові, які відповідають основним напрямам діяльності митної системи.

Такими передумовами є наявність ефективної системи протидії контрабанді та порушенням митних правил, яка:

передбачає застосування сучасних організаційно-технічних методів і засобів відвернення, виявлення, розкриття та попередження порушень законодавства з питань митної справи;

забезпечена необхідними кадровими, матеріально-технічними, інформаційними засобами для виконання поставлених перед митною службою завдань;

побудована на взаємодії митної служби з правоохоронними й контролюючими органами України та митними органами інших держав;

спирається на удосконалену структуру підрозділів по боротьбі з контрабандою та порушеннями митних правил, яка являє собою єдиний блок підрозділів митних органів, діяльність яких пов'язана з виконанням правоохоронних функцій з чітко визначеними організаційно-правовими засадами їх діяльності;

створення ефективної системи протидії митним правопорушенням, яка на основі інформаційно-аналітичної роботи щодо оцінки ризиків злочинів у сферах господарської діяльності (в т.ч. й зовнішньоторговельної), обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів та службової діяльності посадових осіб митних органів сприятиме зменшенню випадків незаконного переміщення товарів через митний кордон України та забезпеченню невідворотності відповідальності за контрабанду та митні правопорушення з урахуванням інтересів держави й суспільства та дотриманням законних прав громадян;

адаптувати законодавство України відповідно до міжнародних зобов‘язань України у сфері боротьби зі злочинністю, забезпечити виконання рекомендацій Всесвітньої Митної Організації щодо наділення сучасних митних адміністрацій превентивними та розслідувальними повноваженнями;

забезпечити декриміналізацію контрабанди, тобто збереження кримінальної відповідальності лише за незаконне переміщення предметів, вилучених з цивільного обігу – зброї, боєприпасів, вибухових, радіоактивних, отруйних, сильнодіючих речовин, наркотиків та прекурсорів.

- законодавчого забезпечення надання окремим підрозділам митних органів права на здійснення оперативно-розшукової діяльності та права на проведення досудового слідства в кримінальних справах про контрабанду;

Удосконалення системи протидії контрабанді та порушенням митних правил шляхом вироблення єдиного концептуального підходу до організації роботи підрозділів митних органів, діяльність яких пов’язана з виконанням правоохоронних функцій, принципово нових її форм і методів, визначення шляхів вирішення існуючих проблем, забезпечення активної протидії митним правопорушенням і належного рівня виконання завдань, що поставлені перед ними.

Для цього необхідно:

сформувати єдиний блок підрозділів митних органів, діяльність яких пов’язана з виконанням правоохоронних функцій, визначити організаційно-правові засади їх діяльності, шляхи вдосконалення кадрового потенціалу, організувати єдине вертикальне оперативне керування цими підрозділами, не залежне від керівників митниць;

забезпечити нові підходи до організації роботи підрозділів, які здійснюють правоохоронні функції, розробити та запровадити систему показників ефективності їх діяльності;

чітко розмежувати права, обов’язки й відповідальність керівників митних органів та права, обов’язки й відповідальність керівників підрозділів, які здійснюють правоохоронні функції, за організацію роботи у напрямі боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил з одночасним посиленням їх відповідальності;

впровадити систему аналізу і селекції ризиків, які можуть призвести до порушень митного законодавства України, визначити перелік товарів групи ризику;

забезпечити якість розслідування адміністративних та кримінальних справ з метою безумовного притягнення до відповідальності порушників законодавства;

удосконалити взаємодію з правоохоронними та судовими органами з метою забезпечення швидкого та ефективного розслідування справ про порушення митних правил та контрабанду;

удосконалити форми й методи співпраці митних органів з правоохоронними органами України шляхом взаємного впровадження інституту офіцерів зв'язку цих органів для налагодження дієвих безпосередніх та персоніфікованих контактів між ними;

приєднатися до автоматизованої міжвідомчої інформаційної мережі для обміну інформацією з державними правоохоронними та контрольними органами;

взяти участь у розробленні єдиної міжвідомчої автоматизованої інформаційної системи збирання та обробки даних стосовно юридичних та фізичних осіб — порушників митного законодавства;

взяти участь у формуванні єдиної міжвідомчої бази даних "Наркобізнес", яка містить інформацію про осіб, причетних до незаконного обігу наркотичних, психотропних речовин та прекурсорів;

розвивати взаємовідносини з митними органами зарубіжних країн у сфері надання допомоги з питань виявлення та розслідування порушень митного законодавства, розширити співробітництво з міжнародними організаціями - Інтерполом, Всесвітньою Митною Організацією, Євромитницею - у напрямі боротьби з митними правопорушеннями шляхом взаємного обміну інформацією, забезпечення участі працівників підрозділів по боротьбі з контрабандою та порушеннями митних правил митних органів України у міжнародних зустрічах, семінарах, конференціях, робочих групах тощо, що організуються міжнародними організаціями, митними органами зарубіжних країн, а також проведення аналогічних заходів в Україні;

забезпечити підрозділи митних органів, діяльність яких пов'язана з виконанням правоохоронних функцій, сучасною матеріально-технічною базою, озброєнням, спеціальними засобами, засобами зв`язку, пошуковими, криміналістичними приладами й пристроями, оперативною та спеціальною технікою;

вдосконалити структуру кінологічної служби, забезпечити покращання роботи по якісній підготовці службових собак і кінологів, зміцнити матеріальну базу кінології в митних органах, створити умови для утримання службових собак у пунктах пропуску й контролю, у кількості, що забезпечить їх ефективне цілодобове використання під час митного контролю, мобільність у вирішенні завдань з припинення контрабанди наркотичних засобів, психотропних речовин, зброї та вибухових речовин.

Реформування правоохоронних органів України, в тому числі правоохоронної діяльності митних органів, потребує залучення зусиль широкого спектра державних структур усіх гілок влади. Таке реформування має бути чітко узгоджене з іншими стратегічними завданнями держави.

Митні органи – невід'ємний атрибут будь-якої держави. Вони покликані виконувати одну з найважливіших функцій – стояти на сторожі економічної безпеки держави. Тож від їх роботи значною мірою залежить успішність реалізації національних інтересів та стабільність суспільного розвитку, що є основними пріоритетами правоохоронних органів України.

Отже, подолавши зазначені вище перешкоди, митні органи зможуть почати перехід від управлінської та каральної функції при здійсненні митних процедур до право- забезпечувальної, пов'язаної із забезпеченням реалізації прав і свобод громадян, і правозахисної, пов'язаної із захистом порушених прав. Саме в такому напрямі змінювалися акценти у процесі еволюції митного права в країнах Європейського Союзу.

Реферат Уретій

Враховуючи вищевикладене можна констатувати, що до повноважень митних органів іноземних держав щодо розслідування злочинів в сфері митної справи, віднесено розгляд справ по

десяткам злочинів, певним чином пов'язаних із переміщенням товарів та інших предметів через митний кордон. Тобто, митні органи розвинутих країн мають право проводити кримінальне переслідування правопорушників у митній сфері. При виявлені злочинів, митні органи розвинутих країн зобов'язані належним чином їх фіксувати, виконувати процесуальні дії, порушувати кримінальні справи, здійснювати досудове слідство та супроводжувати справу до відповідного судового розгляду. Також, митні органи зобов'язані спрямовувати справи до органів прокуратури, для їх передачі за підслідністю іншим правоохоронним органам цих країн.

На жаль, відсутність права оперативно-розшукової діяльності та правоохоронного статусу митної служби України ставить під сумнів відповідну компетенцію спеціально створених для боротьби з контрабандою підрозділів митниць, відповідними оперативними підрозділами митних органів інших держав при проведенні багатосторонніх операцій. Як наслідок, правоохоронні структури інших країн деколи відмовляються надавати необхідну інформацію українській стороні, що значно знижує ефективність міжнародної взаємодії у сфері митних правопорушень.

Аналіз вказаної проблеми, дозволив накреслити оптимальні шляхи її вирішення.

Отже, в зв'язку з викладеним та беручи до уваги ситуацію, що склалася у системі боротьбі з контрабандою та порушеннями митного законодавства, в першу чергу пропонується:

1. Створити при Міністерстві Фінансів України Національне агентство фіскального адміністрування з відповідними правоохоронними повноваженнями у сфері зовнішньоекономічній діяльності та податковій сфері. Підпорядкувати вказаній структурі Державну митну службу України та Державну податкову адміністрацію України.

2. Прискорити прийняття змін до Митного, Кримінального, Кримінально-процесуального кодексів та Кодексу України про адміністративні правопорушення з урахуванням міжнародного досвіду боротьби з контрабандою та митними правопорушеннями. В цьому контексті необхідно зазначити, що є доцільним переглянути та доопрацювати повноваження підрозділів по боротьбі з контрабандою митниць, в частині отримання вказаними підрозділами правових підстав для здійснення оперативно-розшукових заходів. Закріпити на законодавчому рівні норми щодо правоохоронної діяльності митних органів.

2. Для підвищення результативності роботи підрозділів дізнання та провадження у справах про порушення митних правил митниць надати їм функції слідства, з усіма необхідними правами та обов'язками.

3. Розробити та прийняти міжвідомчий нормативний акт щодо інтенсивного і рівностороннього обміну інформацією поміж митними та правоохоронними органами, що сприятиме більш ефективному виконанню митними органами покладених завдань по захисту економічних інтересів України і як наслідок цього – значно покращити якість боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил.

4. За участю суміжних з Україною держав, розробити та прийняти міжнародний відомчий нормативний акт митних органів щодо електронної бази даних всіх експортних та імпортних вантажів та транспортних засобів, які їх переміщують, та можливість перегляду даної бази в режимі «on line» користувачами будь-якої митниці в будь-якій країні, яка підписала даний нормативний акт з метою попередження і виявлення контрабанди та порушень митного законодавства.

5. Створити єдині електронні бази даних правоохоронних органів та Держмитслужби України по наступним напрямкам:

а) злочинці та правопорушники;

б) особи, які займаються незаконним переміщенням наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів або стоять на обліку в зв'язку з їх вживанням, розповсюдженням та збутом;

в) наявні в Україні (в музеях, церквах, державних та приватних колекціях) історичні та культурні цінності;

г) автотранспорт, який розшукується в зв'язку зі скоєнням правопорушень або злочинів.

д) юридичні особи які займаються відмиванням коштів отриманих злочинним шляхом.

6. Покращити матеріально-технічне забезпечення підрозділів митних органів, які безпосередньо ведуть боротьбу з митними правопорушеннями.

7. Запровадити матеріальне заохочення для громадян та осіб, які особисто повідомили або надали допомогу у виявленні контрабанди та порушень митних правил.

Розгляд даної тематики, дозволило вирішити поставлені завдання і сформулювати основні результати дослідження. Вивчаючи стан досліджуваної проблеми в теорії та практиці митної справи в зарубіжних країнах, зроблено ряд висновків:

1. У складному процесі захисту економічних інтересів нашої держави одну з ключових ролей відіграє Державна митна служба України, здійснюючи боротьбу з контрабандою та порушеннями митного законодавства.

2. Проведений аналіз законодавчих та інших нормативних актів, наукових розробок, навчальної та методичної літератури засвідчує, що і в теорії, і в практиці митної справи проблема ефективності використання механізму дізнання та провадження в боротьбі з контрабандою та порушеннями митних правил має певне відображення. Проте на сьогодні не має цілісного підходу до вирішення даної проблеми.

3. Правоохоронна діяльність митних служб зарубіжних країн , це, перш за все, аналітико-прогностична та контролююча діяльність. Як виявилося, саме ці напрямки діяльності дають змогу ефективно протидіяти контрабанді та порушенням митного законодавства, через використання системи відповідних заходів, пов'язаних з аналізом оперативної обстановки, прогнозуванням можливого розвитку подій, використанням методів превентивного характеру щодо регулювання процесів переміщення товарів через митний кордон України.

4. Пошуки шляхів удосконалення методів боротьби з контрабандою та порушеннями митного законодавства спонукають до вивчення теоретично-правових основ діючого механізму протидії цим правопорушенням в інших розвинутих країнах.

5. Нормативно-правовий аспект має вирішальний вплив на організацію і здійснення правоохоронної діяльності митної служби України. Існуючі на сьогодні такі визначальні для проведення дізнання та провадження кодекси як Митний, Кримінальний, Кримінально-процесуальний та про адміністративні правопорушення потребують негайного удосконалення. І хоча новий Митний кодекс України вступив в дію з 01.01.2004 року – на даний час в більшість його статей необхідно вносити зміни щоб на належному рівні протистояти митним правопорушенням.

6. Аналіз організації діяльності митних органів у напрямку боротьби з контрабандою та порушеннями митного законодавства Росії, Білорусі, Болгарії, Угорщини, Сполучених Штатів Америки, Німеччини, Румунії та Франції свідчить, що правовий статус, перелік функціональних обов'язків, розгалуженість мережі митних органів цих країн значно більші, ніж в Україні. Основна відмінність полягає в тому, що митні органи цих країн є правоохоронними органами і саме вони, на відміну від статусу митних органів України, мають право на здійснення оперативно-розшукової діяльності, а їхні співробітники наділені такими ж правами, як і всі правоохоронні органи. Зазначені переваги надають можливість митним органам зазначених держав ефективніше, ніж в Україні, здійснювати боротьбу з контрабандою та порушеннями митних правил.

Проведене дослідження не вичерпує всіх аспектів розгляду піднятої проблеми. Тому в подальшому, щодо правоохоронної діяльності митної служби необхідно розглядати наступні питання:

- уніфікація вітчизняного митного законодавства і його наближення до світових норм;
- подальший розвиток міжнародного співробітництва та обміну досвідом щодо протидії контрабанді та порушенням митних правил;
- покращення матеріально - технічного та інформаційного забезпечення діяльності митних органів у боротьбі з митними правопорушеннями;
- подальше удосконалення практичної діяльності митних органів, пов'язаній з процесом виявлення, фіксації,а проведення дізнання досудового слідства по кримінальних справах про контрабанду або провадження по справам про порушення митних правил.