

– нормативне закріплення процедури планування.

Список літератури: 1. Мексон М. Х., Альберт М., Хедоури М. Основы менеджмента. М., 1992. 2. Бандурка О. М. Управління в органах внутрішніх справ України: Підручник. Х., 1998. 3. Плішкін В. М. Теорія управління органами внутрішніх справ: Підручник. К., 1999. 4. Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 20 жовтня 2003 року № 1212 «Про затвердження Положення про службу дільничних інспекторів міліції в системі Міністерства внутрішніх справ України». 5. Цит. за: Савелий М. Ф. Научная организация труда участкового инспектора милиции. Учебное пособие. М., 1975.

Надійшла до редакції 31.01.07

О. М. Ключев

ОРГАНІЗАЦІЙНІ ЗАСАДИ ТА ФОРМИ КООРДИНАЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

Проблемні питання координаційної діяльності органів виконавчої влади в цілому та органів внутрішніх справ зокрема досліджували свого часу В. Б. Авер'янов, О. О. Аксьонов, Г. В. Атаманчук, О. М. Бандурка, Д. К. Бекишев, І. П. Голосніченко, К. К. Єрмаков, В. К. Колпаков, Я. Ю. Кондратьєв, В. М. Плішкін, Ю. А. Тихомиров, В. М. Шванков, Г. В. Щекін та інші вчені, однак єдиного розуміння сутності цього різновиду управлінської діяльності так і не знайдено, що підкреслює *актуальність* наукового пошуку у цьому напрямку. *Метою* цієї статті є удосконалення організаційних засад та форм координаційної діяльності органів внутрішніх справ на регіональному рівні. Для досягнення мети у статті необхідно вирішити такі *завдання*: з'ясувати сутність терміну «координація»; визначити систему координаційної діяльності у сфері правоохоронної діяльності; розглянути організаційні засади координації, її мету, завдання та стадії; визначити форми координаційної діяльності.

Підвищення ефективності функціонування соціальних систем об'єктивно пов'язане з необхідністю вдосконалення управління ними, поліпшення координації структурних елементів, організації взаємодії між ними. Складність і різносторонність процесу управління, його цілей та завдань, видів діяльності обумовлює необхідність (за наявності рівноправних зв'язків між окремими його компонентами) використання відносин координації. Координацію дій може бути налагоджено між окремими ланками правоохоронної діяльності органів внутрішніх справ, які виконують відносно самостійні, специфічні функції, але пов'язані між собою єдиною стратегічною метою, якою є охорона прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, охорона громадського порядку, забезпечення громадської безпеки та боротьба з правопорушеннями. Відносини координації характерні, наприклад, для сусідніх органів внутрішніх справ, які взаємодіють під час проведення загальних заходів щодо затримання особливо небезпечних

злочинців, охорони громадського порядку під час проведення загальнодержавних політичних заходів тощо.

Координаційна діяльність в органах внутрішніх справ відноситься до міжгалузевого типу управління, особливостями якого є, по-перше, те, що управління здійснюється по відношенню до організаційно не підпорядкованих об'єктів управління та безпосередньо не стосується їх компетенції щодо самостійного здійснення управління відповідною галуззю, і, по-друге, органи, які здійснюють міжгалузеве управління, займають надвідомче положення і наділені відповідними повноваженнями правотворчого, координаційного, методичного, контрольно-наглядового, дозвоільного характеру. Система правоохоронних органів на регіональному рівні має вигляд ієрархічної послідовності взаємопов'язаних різнорівневих підсистем, відповідно до адміністративно-територіального критерію. Згідно з цим, органи управління нижчого рівня є виконавчими органами для органу управління вищого рівня, коли він керує всією системою. Поряд з метою діяльності наявність органу управління – органу-координатора а для системи правоохоронної діяльності на регіональному рівні є не тільки необхідним, але й інтегративним (системоутворюючим) фактором, який відрізняє її від інших соціальних систем. Координуючий орган уособлює в собі не тільки реакції на цільові установки, він безпосередньо зайнятий виконанням покладених на систему завдань, але насамперед він є засобом впливу на систему, її розвиток, переорієнтацію та вдосконалення.

Систему координаційної діяльності в сфері правоохоронної діяльності схематично можна відобразити наступним чином: Верховна Рада України, яка приймає законодавчі акти в сфері правоохоронної діяльності, – Президент України, який підписує закони, прийняті Верховною Радою, видає укази і розпорядження в сфері правоохоронної діяльності, які є обов'язковими для виконання на всій території України, – Кабінет Міністрів України, який видає постанови і розпорядження в сфері правоохоронної діяльності, забезпечує здійснення загальнодержавних правоохоронних програм, спрямовує і координує роботу МВС України, – Координаційний комітет по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю, який координує діяльність усіх правоохоронних органів України – МВС України – Державні адміністрації – органи місцевого самоврядування (відповідні Ради народних депутатів, та їх виконкоми) – Міністр внутрішніх справ України – Колегія МВС України – Головні, обласні управління – міські управління – міськрайлінооргани внутрішніх справ.

Для правильного розуміння організаційних засад та форм координаційної діяльності органів внутрішніх справ на регіональному рівні доцільним буде з'ясування самого терміну «координація».

Аналіз існуючих у науковій літературі висловлювань та суджень вітчизняних та зарубіжних фахівців у сфері управління дозволяє зробити висновок, що координація – це насамперед організація взаємодії. Координування – це сукупність дій, спрямованих на забезпечення упорядкованого функціонування суб'єкта й об'єкта управління, зокрема погодженої роботи всіх ланок системи та окремих працівників. Можливість координуючого впливу обумовлена владними повноваженнями суб'єкта управління. На відміну від організації взаємодії координація здійснюється суб'єктом управління, наділеним владними повноваженнями у відношенні об'єктів координуючої взаємодії. У якості останніх виступають окремі підрозділи та їх працівники, що знаходяться в адміністративному або іншому підпорядкуванні координатора (суб'єкта управління). Ще одна відмінність полягає в тому, що якщо взаємодія організується між двома і більш елементами системи (підрозділами, працівниками), то в процесі координації повинно брати участь як мінімум три елементи системи: один суб'єкт і два об'єкти управління. При цьому координатор і об'єкти координації можуть належати до різних систем. У цьому випадку координація є позасистемною на відміну від внутрішньо-системної, коли всі її учасники – елементи однієї системи. У процесі координації суб'єктів управління вирішуються такі основні завдання: узгодження функціонування частин і елементів системи в напрямку досягнення цілей; інтеграція зусиль різноманітних підрозділів для вирішення конкретних завдань; регулювання діяльності співвиконавців; узгодження дій структурних підрозділів та додаткових сил при проведенні комплексних операцій; коригування нормативно-правових актів, що регламентують поділ функціональних обов'язків і характер взаємодії підлеглих.

Важливим для з'ясування сутності координаційної діяльності в органах внутрішніх справ на регіональному рівні є дослідження організаційних засад координації, тобто організації самої координаційної діяльності. Отже, вихідними положеннями щодо з'ясування сутності організаційної діяльності в сфері координації правоохоронних дій на регіональному рівні є: визначення мети та постановка завдань, прогнозування, планування та виокремлення певних стадій координаційної діяльності. Так, головна мета координації правоохоронної діяльності на регіональному рівні полягає у підвищенні ефективності діяльності органів та підрозділів внутрішніх справ та об'єднанні їх зусиль [1, с. 31] або, іншими словами, – узгодженні спільних дій з іншими правоохоронними органами та установами, громадськими організаціями, окремими громадянами тощо. Чітке визначення мети дозволяє діяти цілеспрямовано, розробляти конкретні плани правоохоронних заходів, прогнозувати та визначати ефективність узгодженої діяльності.

Тому мета повинна бути точною, конкретною і реальною, яку можливо досягнути наявними можливостями та у визначений термін [2, с. 68–81].

Поставлена мета досягається вирішенням низки завдань, спільних для всіх суб'єктів, які беруть участь у координації правоохоронної діяльності на регіональному рівні. Так, основними завданнями такої координації є: створення єдиної політики боротьби із правопорушеннями на окремій адміністративно-територіальній дільниці на основі залучення до цієї справи не лише правоохоронних та інших державних органів, але й громадських формувань та окремих громадян; економія затрат сил, засобів та матеріальних цінностей під час правоохоронної діяльності; розробка стратегії та рекомендацій щодо підвищення ефективності правоохоронної діяльності; вивчення та узагальнення практики координаційної діяльності зарубіжних країн; усунення дублювання, паралелізму в правоохоронній діяльності.

Прогнозування – це наукове передбачення, систематичне дослідження стану, структури, динаміки та перспектив управлінських явищ та процесів, притаманних суб'єкту та об'єкту управління [3, с.116]. Метою прогнозування є встановлення показників, які характеризують злочинність у перспективі, виявлення на цій основі негативних тенденцій та закономірностей, пошук засобів зміни цих тенденцій і закономірностей у необхідному напрямку. Ця загальна мета має бути конкретизована в окремих завданнях залежно від потреб практики (наприклад, встановлення можливостей появи нових видів злочинів або категорій злочинців, а також факторів, що зможуть впливати на розвиток відповідних процесів; формування бази для розробки планів, стратегії та тактики боротьби зі злочинами). Етапами прогнозування можуть бути: 1) попередня орієнтація – визначення цілей, завдань, гіпотез, строків; 2) збір даних про процеси та явища, які впливають на розвиток злочинності у певному регіоні, опис злочинності у ретроспективі; 3) пошуковий прогноз – характеристика варіантів розвитку ситуації для встановлення перспективних проблем; 4) нормативний прогноз – накладення на встановлені проблеми можливих засобів їх вирішення, виходячи із наявних нормативів ресурсів, сил та способів; 5) оцінка обґрунтованості попередніх етапів; 6) розробка рекомендацій щодо оптимізації координації правоохоронної діяльності органів внутрішніх справ на місцевому рівні [4, с. 260–269].

Планування координаційних заходів на регіональному рівні – це розробка загальної концепції розвитку системи управління, обґрунтування конкретних завдань, термінів, шляхів їх реалізації, тобто програми дій (заходів) на перспективний період.

Важливе значення для з'ясування сутності організаційної діяльності у сфері координації правоохоронних дій на регіональному рівні має так звана «стадійність процесу координації». Вважаємо, що етапами (стадіями) процесу координаційної діяльності в органах внутрішніх справ на регіональному рівні є: визначення мети та завдань координації; аналіз інформації про стан злочинності; прогнозування тенденцій розвитку явищ та процесів злочинності, а також факторів, які сприяють вчиненню злочинів, на окремій території та у визначений період часу; вибір напрямків та форм координаційної діяльності; розробка заходів з координації правоохоронної діяльності та оформлення їх відповідними рішеннями, планами або програмами; визначення відповідальних виконавців та строків здійснення заходів; контроль виконання та оцінка ефективності координації правоохоронної діяльності на регіональному рівні. Отже, мета, завдання, прогнозування, планування та етапи (стадійність) координаційної діяльності у сукупності визначають цілеспрямованість, конкретність та перспективність узгодженої діяльності і в основному відображають зміст координації.

Якщо звернути увагу на завдання координаційних органів, то можна помітити серед них таке, як визначення суті та змісту окремих форм узгоджувальної діяльності. Визначити, які саме форми узгоджувальної діяльності застосовуються при координації правоохоронної діяльності на регіональному рівні можна через усвідомлення суті процесів, що відбуваються на кожному етапі спільної погодженої діяльності. Форма координації характеризує функціональний зв'язок між органом, на який законом покладено здійснення координації (орган-координатор), та об'єктами його координаційного впливу (правоохоронні, інші державні органи, громадські формування, окремі громадяни). Форми координації необхідно відрізнити від інших форм управлінської діяльності за ознакою того, що форми координації спрямовані на узгодження спільних зусиль суб'єктів у межах єдиної стратегічної мети, а форми управлінської діяльності, у свою чергу, здійснюють інші функції управління і в сукупності становлять механізм функціонування правоохоронної системи [5, с. 21]. Форми координаційної діяльності – це практичне втілення координаційної діяльності. Вони мають різноманітний характер. Їх вибір пов'язаний з конкретною обстановкою, завданнями та компетенцією органу-координатора. Певні форми координації притаманні окремим видам. Але існують і такі, котрі притаманні без винятку будь-якій спільній узгодженій діяльності. Ці форми становлять практичну основу координаційної діяльності на регіональному рівні. Відмінність цих форм координації полягає у наступному: вони охоплюють, як правило, всі або переважну більшість суб'єктів; обсяг та зміст координаційних заходів визначається, звичайно, особливостями об-

становки у межах певної адміністративно-територіальної одиниці; координаційна діяльність, виражена зовні у певних формах, здійснюється і по вертикалі, і по горизонталі. Останнє треба розуміти як специфіку методів управлінського впливу суб'єктів координації правоохоронної діяльності на регіональному рівні.

Вважаємо, що до форм координаційної діяльності в органах внутрішніх справ на регіональному рівні належать: обмін інформацією з питань боротьби зі злочинністю і стосовно діяльності відповідної ланки системи, а також створення єдиного інформаційного фонду реєстрації правопорушень у районі, місті, регіоні, який використовується для аналітичної та прогностичної роботи з планування правоохоронних заходів як державними органами та установами, так і громадськими організаціями; взаємне інформування про стан оперативної обстановки; вивчення та розповсюдження позитивного досвіду; спільні аналізи стану правопорушень в регіоні; спільне планування та здійснення узгоджених правоохоронних заходів; створення постійно діючих координаційних органів; проведення координаційних нарад.

Список літератури: 1. Цветков В.В. Державне управління: основні фактори ефективності (політико-правовий аспект). Х., 1996. 2. Плішкін В.М. Теорія управління органами внутрішніх справ: Підручник / За ред. Ю.Ф. Кравченка. К., 1999. 3. Адміністративне право України: Підручник для юрид. вузів і фак. / За ред. Ю.П. Битяка. Х., 2000. 4. Філонов В.П. Состояние, причины преступности в Украине и её предупреждение: Монография. Донецк, 1999. 5. Литвинов О.М. Координация дій суб'єктів профілактики злочинів. Магістерська робота. Х., 2000.

Надійшла до редколегії 21.02.07

О. В. Джафарова, В. О. Іванцов

Заходи адміністративного примусу в діяльності органів державної податкової служби України

Подальший розвиток демократії, зміцнення законності і державної дисципліни нерозривно пов'язані з підвищенням якості та ефективності роботи правоохоронних органів і, зокрема, органів державної податкової служби (далі – органи ДПС) України, що пояснюється рядом об'єктивних та суб'єктивних факторів, які породжено побудовою ринкових відносин, новими підходами до вирішення багатьох важливих завдань, що постають перед молодого незалежною державою.

Для виконання своїх завдань та функцій держава використовує різноманітні засоби, особливе місце серед яких належить правовим, зокрема, адміністративно-правовим засобам. Основою останніх є заходи адміністративного примусу, які є необхідним засобом виконання основних завдань та функцій державними органами з метою захисту інтересів держави та громадян України. Тому вирішення питань щодо виділення заходів адміністрати-