

УДК 536.24.12

**В. В. Ченцов**, доктор історичних наук, професор  
кафедри державної служби та митної справи  
Академії митної служби України

### АТРИБУТИВНІ ПАРАМЕТРИ РОЗВИТКУ МИТНОЇ СИСТЕМИ

*Досліджуються закони та атрибутивні параметри розвитку митної системи як невід'ємної складової державного регулювання економічної сфери.*

Ключові слова: державне управління митною системою; митна справа; державне регулювання; державна політика.

*The article explores the laws and attributive parameters of the development of customs system as an integral part of the state regulation of economic sphere.*

Key words: public administration of customs system; customs; state regulation; public policy.

**Постановка проблеми** (постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями). Глибокі, докорінні за своєю суттю, політичні й соціально-економічні перетворення, що здійснювались у сучасній Україні, зумовили серйозну зміну ролі та значення багатьох сфер діяльності й управління, що становить фундамент життя українського суспільства. Серед напрямів, значення яких постійно зростає, особливо останніми роками, слід назвати митну справу.

Вивчення багатовікової історії митної справи, як вітчизняної, так і зарубіжних країн, дає можливість зробити незаперечний висновок, що митна політика в усі часи була й залишається невід'ємною частиною зовнішньої та внутрішньої політики держави, а митна служба – це один із базових інститутів будь-якої економіки. По-перше, її місія полягає в регулюванні зовнішньоторговельного обігу, збору мита й податків. По-друге, вона захищає державу від контрабанди зброї, наркотиків, матеріальних цінностей тощо. По-третє, як інструмент протекціоністських заходів виконавчої влади, вона дозволяє забезпечувати економічну безпеку країни.

Митна справа України – цікава тема для дослідження і в плані вивчення її еволюції, і в проведенні порівняльного аналізу з іншими державами. Без вивчення розвитку митної справи неможливе повне розуміння питань реформування системи державного управління в Україні.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій** (аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор, виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття). Державна митна справа була об'єктом наукових досліджень у різних галузях знань. У галузі науки "Державне управління" захищено 2 докторські та 10 кандидатських дисертацій, автори яких: Н. Липовська ("Управління інституціональним розвитком митної служби"), Л. Письмаченко ("Роль митної системи в регулюванні зовнішньоторговельної безпеки"), І. Письменний ("Концептуальні засади реформування митної служби"), М. Поважна ("Розвиток митної інфраструктури"), С. Доротич ("Механізми адаптації митної системи України до вимог Європейського Союзу"), Т. Тоцька ("Державне регулювання митної вартості"). Низку дисертацій зі спеціальності "Державна служба" присвячено проблемам реалізації кадрової політики в митних органах (Є. Курасова, О. Марценюк, С. Петрусь, Н. Стецюк, Р. Черкаський), ролі митної служби як суб'єкта національної безпеки (І. Квеліашвілі); у юридичній науці – наукові розробки Ю. Дьоміна, С. Ківалова, Б. Кормича, А. Мазура, В. Настюка, Д. Приймаченка, К. Сандровського; в економіці – фундаментальні дослідження І. Бережнюка, О. Гребельника, П. Пашка та ін.

© В. В. Ченцов, 2013

## Механізми державного управління

---

Зарубіжний досвід управління митною справою розглядається в публікаціях К. Астапова, І. Бережнюка, Є. Додіна, В. Сиденка, Л. Демиденка, Ф. Тосоєва, М. Шумського та ін.

При цьому розгляд особливостей атрибутивних системних характеристик митної служби залишився поза увагою науковців.

**Мета статті** (формулювання цілей статті (постановка завдання) – дослідження законів і параметрів розвитку митної системи.

**Виклад основного матеріалу** (виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів). Державному управлінню митною справою, як і іншим видам державного управління, властивий владний характер. Механізм дії влади знаходить своє втілення в тому, що сукупна воля суб'єкта управління підпорядковує собі сукупну волю керованого об'єкта. Ця дія виявляється у виконанні розпорядчих повноважень від імені держави.

Специфіку державного управління митною справою може бути відображено в таких характерних ознаках.

1. Державне управління митною справою та державні органи, що здійснюють його функції – це складові єдиного механізму державного управління, державної влади.

2. Державне управління митною справою – це діяльність виконавчо-розпорядчого характеру, спрямована на виконання законів України шляхом реалізації відповідними посадовцями митних органів від імені держави державно-владних повноважень, які вони мають. Виконавчо-розпорядчий характер цієї діяльності виявляється у двох аспектах: з одного боку, у виконавстві (у вигляді виконання вимог митного законодавства); з іншого – у виданні уповноваженими посадовцями митних органів обов'язкових розпоряджень, що індивідуалізуються.

3. Державне управління митною справою – підзаконна діяльність, має вторинний характер щодо законів, тобто не може їм суперечити і спрямована на їх виконання. До того ж чинним законодавством передбачено можливість правотворчості (поєднання правозастосування з правовстановленням). Це стосується, наприклад, Державної митної служби, яка здійснює нормативно-правове регулювання митної справи.

4. Державне управління митною справою здійснюється тільки спеціально уповноваженими на те суб'єктами – митними органами, що наділені відповідними державно-владними повноваженнями й виступають від імені держави. Митні органи України, як уповноважені суб'єкти, є органами державного управління.

5. Державне управління митною справою будується на основі вертикальних, субординаційних, ієрархічних зв'язків і відносин. Зважаючи на імперативність управлінської діяльності, поширені вертикальні відносини, тобто відносини суворого підпорядкування адміністративної і дисциплінарної влади суб'єктам управління.

Суб'єкти державного управління митною справою реалізують юридично-владні повноваження, що належать їм, в адміністративному, тобто в позасудовому, порядку.

Підсумовуючи аналіз характерних рис і особливостей державного управління митною справою в Україні, можна дати таке визначення.

Державне управління митною справою – це цілеспрямована, планомірна, безперервна діяльність державних органів, що виявляється у виконавчо-розпорядчій формі та спрямовується за змістом дії на керовані об'єкти (фізичних і юридичних осіб – учасників зовнішньоекономічної діяльності), мета якої – забезпечення економічних інтересів, охорона державної і суспільної безпеки, поповнення прибуткової частини державного бюджету й посилення міжнародної співпраці України.

Система державного управління митною справою як одна з підсистем управління суспільством має певну внутрішню організацію і спеціальні функції, що пов'язують її з іншими соціальними системами, й перспективи подальшого розвитку.

## Механізми державного управління

---

Як і будь-якій іншій, системі державного управління митною справою властиві такі основні риси:

- цілісність усього комплексу взаємопов'язаних елементів;
- підсистема більш складної системи управління єдиним правоохоронним комплексом сприяє інтеграції України у світову економіку;
- внутрішні (між частинами системи) й зовнішні (між системою та іншими системами) зв'язки;
- ієрархічна структура визначається складом елементів, підсистем та їх зв'язків і складається з відносно відокремлених структурних утворень, що розрізняються за своїм статусом;
- певні стійкі властивості;
- здатність змінюватися відповідно до поточної дійсності, тобто розвиватися й самовдосконалюватися.

Системологія як галузь наукового пізнання досліджує організації незалежно від їх організаційно-правових форм власності та видів економічної діяльності. Вона охоплює всі сфери людської діяльності: соціум, політику, економіку тощо. Вивчає організацію процесів, які і є об'єктом системології. Процеси, що відбуваються в організації, – це сукупність відносин між усіма елементами організації як системи, а також сукупність взаємозв'язків із зовнішнім середовищем не тільки організації в цілому, але й кожного з її елементів [1].

Системний підхід – цілісна методологія, що полягає в розгляді об'єктів будь-якої природи як багатокомпонентних систем, котрі становлять сукупність елементів, що взаємодіють і впливають на результат функціонування об'єкта. Системний підхід утілює комплексний підхід до вивчення, аналізу, використання, управління природними й суспільними процесами, ґрунтується на якомога повнішому, всебічному врахуванні зв'язків, впливів, взаємодій, змін. У науковій літературі разом із поняттям “системний підхід” уживається поняття “комплексний підхід”.

Необхідність застосування системного підходу у вивченні об'єктів, що складаються з різних взаємопов'язаних частин, зумовлена тією обставиною, що в таких об'єктах виявляється принцип емерджентності, відповідно до якого сукупний об'єкт володіє якостями, не властивими кожному з елементів, що до нього входять, і розглядаються окремо, ізольовано один від одного. Подання цих елементів у єдину систему спричиняє появу додаткового синергетичного ефекту (за наявності необхідних зв'язків між елементами), що породжується не окремими частинами, а їх спільною дією.

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

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

Параметри митної служби як комплексної багаторівневої, ієрархічно організованої соціальної системи розкриваються відповідно до її статусу в системі державного управління, котра відносно митної системи виступає як надсистема. Соціальна роль митної служби висвітлюється через такі напрями її діяльності, як зовнішньоекономічна, фіскальна, правоохоронна, інформаційна, захисна, сервісна тощо.

Зазначеній системі, як і будь-якій іншій, властива наявність двох взаємопов'язаних елементів: керівного (суб'єкта) й керованого (об'єкта). У ролі суб'єкта виступають державні органи виконавчої влади загальної та спеціальної компетенції – Міністерство фінансів України, Державна митна служба України, митні органи України.

Об'єктом управління є, наприклад, фізичні та юридичні особи, що здійснюють переміщення товарів і транспортних засобів через митний кордон України.

Розглянемо митну службу з погляду атрибутивних системних параметрів із застосуванням дихотомічного методу. У контексті такого дослідження слід відповісти на низку запитань.

По-перше, іманентною чи неіманентною є система митної служби. Не можна стверджувати, що вона абсолютно іманентна, бо вступає у відносини із зовнішнім середовищем, а її керівні дії спрямовані назовні, тобто вона трансцендентує, переносячи свої ідеї до чужих для неї самої структур. Вона не є й цілком неіманентною, оскільки її системотвірні відносини охоплюють тільки її елементи. Виникає питання: а що все ж таки превалює? На наш погляд, іманентність, оскільки вона більш властива митній службі, хоча б зважаючи на закритість митної системи. Таким чином, правильніше резюмувати, що митна служба більш іманентна, ніж неіманентна.

По-друге, гомеовимірна чи негомеовимірна система митної служби. Тут не може бути роздумів – гомеовимірна, оскільки її елементи мають таку ж структуру, як і сама система.

По-третє, субстратно відкрита або субстратно закрита. Система митної служби є субстратно закритою, оскільки не допускає до себе якого-небудь приєднання елементів без зміни її структури ззовні, тобто з боку вищої організації. Цей висновок узгоджується з висновком про те, що досліджувана система більш іманентна, ніж неіманентна.

По-четверте, унікальна чи неунікальна. Система митної служби не унікальна, тому що її реляційну структуру може бути відтворено на іншій основі, яка знову існуватиме.

По-п'яте, варіативна чи неваріативна. У митних органах, як і в будь-яких людських групах, існують відносини взаєморозуміння, відчуження, підтримки, дружби й ненависті, тому систему митної служби можна характеризувати як варіативну.

По-шосте, гетерогенна чи гомогенна. Не буде помилкою стверджувати, що система митної служби гомогенна. Структура однакова для всіх митних органів. Елементи системи не є різними за основними характеристиками.

По-сьоме, стаціонарна чи нестаціонарна. Система митної служби стаціонарна.

По-восьме, сильна чи слабка. Поза сумнівом, система митної служби сильна, оскільки будь-який елемент, що потрапляє до цієї системи, набуває рис вхідних до цієї системи елементів, інакше система його відторгає.

По-дев'яте, індукційна чи інерційна. В індукційній системі попереднє функціонування забезпечує оптимальне функціонування системи в майбутньому, чого не можна сказати про систему митної служби, яка не відчуває ні гальмування, ні руху вперед, тобто вона інерційна.

По-десяте, твенова система митної служби чи нетвенова. Безумовно, система твенова, бо яким би не було прагнення управляти для досягнення більш позитивного ефекту, ефект залишається негативним.

Результати розгляду митної служби з погляду атрибутивних системних параметрів із застосуванням дихотомічного методу можна оформити в таблицю, побудувавши її таким чином: відобразити наявні та позначити необхідні для досягнення ефективності митної служби (табл. 1). Як видно з таблиці, тільки три параметри з наявних потенційно беруть участь у забезпеченні ефективності митної служби, зміст інших вказує на необхідність їх системної трансформації.

Проведений розгляд атрибутивних системних параметрів має відношення і до філософії, але треба пам'ятати, що як наука системологія перебуває в тісному зв'язку з багатьма дисциплінами, включаючи й менеджмент, і економічну теорію, і теорію організаційної поведінки, і соціальну психологію, і філософію, без якої не існує жодна із зазначених галузей знань. Не можна не пригадати Фрідріха фон Хайека, який стверджував: "Все ж таки ніхто не може вважатися великим економістом, якщо він залишається тільки економістом; я навіть схильний стверджувати, що економіст, який є всього лише економістом, ризикує стати

## Механізми державного управління

якоюсь докучливою людиною, а то й носієм явної небезпеки. Філософія ж допомагає йому позбавлятися від, можна сказати, “згубної самовпевненості”, що індивідуалізується, й обмежувати неналежні претензії знання” [2, 167].

Таблиця 1

### Атрибутивні системні параметри митної служби

Атрибутивні системні параметри	
Наявні	Необхідні
Іманентність	Неіманентність
Гомеовимірність	Негомеовимірність
Субстратнозакритість	Субстратновідкритість
Неунікальність	Унікальність
Варіативність	Варіативність
Гомогенність	Гетерогенність
Стаціонарність	Нестаціонарність
Сила	Сила
Інерційність	Індукційність
Твеновість	Нетвеновість

Предметом системології організації є загальні, локальні й специфічні закони, на основі яких відбувається побудова відносин в організації, її функціонування й розвиток, тобто все те, що дозволяє пізнати сутність організаційної діяльності: способи, методи, категорії, поняття.

До одного з основних законів у категорії загальних належить закон У. Р. Ешбі про відповідність різноманітності керівної системи різноманітності керованого об'єкта, згідно з яким “... різноманіття (невизначеність) у поведінці керованого об'єкта може бути зменшено за рахунок відповідного збільшення різноманітності органу (органів) управління” [1, 63], при цьому модифікується система управління на макрорівні, прискорюється процес проходження команд і поліпшується реакція на явища та процеси, що відбуваються на мікрорівні. Система митної служби не відрізняється різноманітністю, що засвідчив також розгляд атрибутивних системних параметрів, тому основний закон побудови систем не виконується.

Далі зупинимося на законі пріоритету цілого над частиною, відповідно до якого ціле і його частини, тобто система та її складові елементи, мають являти собою, формулюючи біологічною мовою, єдиний організм. Багато фахівців убачають у цьому обґрунтування чіткої ієрархії, чіткої підпорядкованості, необмеженої субординації, що передбачає зайву регламентацію і стандартизацію. На наш погляд, пріоритет цілого над частиною реалізується у разі адаптивної системи, побудованої не на чіткій вертикалі, а на гнучкій горизонталі, не випадково пріоритетів набувають “... гнучкі структури управління, залучення всього персоналу до здійснення розробок у процесі управління, підвищення міри відповідальності, ... зближення керівництва з виконавцями” [3, 12]. Це зовсім не зменшує централізації, оскільки система “... не зможе ефективно функціонувати, якщо в ній згідно з принципом єдиноначальності не збудовано вертикальної системи владних відносин” [4, 95]. Має бути поєднання і централізації, і децентралізації, але в розумних межах, під час вирішення цієї антиномії однозначний вибір не є оптимальним.

Наступний загальний закон – дотримання системи цінностей. Якщо комерційна організація зважає на потреби індивідуальні, колективні й фірмові, то державні органи, в тому числі митна служба, повинні зважати на потреби індивідуальні, колективні, організаційні й державні, але тут обов'язково має бути баланс інтересів, тобто потреби держави не можна задовольняти за рахунок персоналу, що працює у владних структурах. І ще один важливий

## Механізми державного управління

---

баланс, досягнення якого залежить від дій органів виконавчої влади, що впливає зі специфіки позиціонування органів державної влади, і якого слід дотримуватися, беручи до уваги систему цінностей, – баланс між інтересами бізнесу й населення, тобто “... між ідеологією вільної конкуренції – лібералізмом...” [5, 38] і соціальною справедливістю.

Останній з основних законів – закон самозбереження організації. Не буде перебільшенням стверджувати, що цей закон митною службою виконується, і всі ресурси, що є в розпорядженні, спрямовуються, у першу чергу, на забезпечення їх цілісності.

Перейдемо від загальних законів, що діють у всіх матеріальних системах, до законів локальних. Закон змагальності кадрів, на наш погляд, визначальний для всіх сфер, зокрема й митної служби.

Інший, на нашу думку, локальний закон, якого необхідно дотримуватися у сфері державного управління, – закон зобов’язаності.

Ще один локальний закон, який ми позначимо, – закон контролю.

Наступний блок законів – закони специфічні, що діють у певних організаціях і за певних ситуацій, не підлягають розгляду в нашому дослідженні, зважаючи на необхідність дуже великого аналітичного міркування й відсутність у наших завданнях необхідності розглядати якусь конкретну ситуацію і конкретну організацію.

З погляду системної методології, в науці державного управління було виділено й певним чином проаналізовано закони: закон необхідної різноманітності; закономірність цілісності системи; закономірність цілеутворення; закономірність ієрархічності, закономірність комунікативності, закономірність історичності; закономірність еквіфінальності; закономірність стабільності організацій; закономірність ефективності управлінських рішень та дій [6]. Харківська дослідниця В. Мамонова виділяє загальнонаукові та специфічні закони. До специфічних законів В. Мамонова зараховує: закон єдності системи управління, закон пропорційності суб’єкта і об’єкта управління, закон співвідношення рівнів розвитку керівної та керованої підсистем, закон поєднання централізації та децентралізації [7].

**Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку.** Ефективна реалізація програми модернізації Державної митної служби України неможлива без урахування закономірностей системної трансформації складних штучних систем, забезпечення дії загальних, локальних та специфічних законів функціонування й розвитку.

### Список використаних джерел:

1. Беляев А. А. Системология организации : учебник / А. А. Беляев, Э. М. Коротков; под ред. Э. М. Короткова. – М. : ИНФРА-М, 2000. – 182 с.
2. Задорожнюк И. Е. Нужны ли экономической науке философские знания? (к Нобелевской лекции Ф. Хайека 1974 г.) / И. Е. Задорожнюк // Вопросы философии. – 2003. – № 1. – С. 164–167.
3. Мильнер Б. З. Концепция организационных изменений в современных компаниях / Б. З. Мильнер // Проблемы теории и практики управления. – 2006. – № 2. – С. 8–16.
4. Фаткин Л. Утопии, мифы и иллюзии менеджмента / Л. Фаткин // Проблемы теории и практики управления. – 2001. – № 5. – С. 92–96.
5. Делягин М. Власть, бизнес и население – три составляющих современного общества / М. Делягин // Проблемы теории и практики управления. – 2005. – № 3. – С. 38–44.
6. Державне управління: філософські, світоглядні та методологічні проблеми / кол. авт.; за ред. В. М. Князева. – К. : Вид-во НАДУ; Міленіум, 2003. – 320 с.
7. Мамонова В. Принципи та закони управління як складова методології управління територіальним розвитком / В. Мамонова // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2006. – Вип. 1 (23). – С. 101–107.