

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ КООРДИНАЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ МИТНИХ ОРГАНІВ

У статті визначається основна мета, завдання координаційної діяльності митних органів, її особливості та основні види.

Ключові слова: митні органи, координація, координаційна діяльність.



**Комзюк Володимир
Трохимович,**

кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри державно-правових дисциплін Черкаського національного університету імені Богдана Хмельницького

Здійснення державної політики у митній сфері має на меті досягнення найбільш оптимального та ефективного результату діяльності митних органів, злагодженої роботи всіх структурних підрозділів та їх посадових осіб. Досить важливим у цьому процесі є процес координації. При цьому координаційна діяльність митних органів спрямована на реалізацію спільних завдань та мети діяльності митних органів на всіх рівнях управління, досягнення стабільності, зміцнення законності та цілеспрямованості у їх діяльності. Це здійснюється шляхом спільного вирішення питань та проблем, що виникають у митній діяльності, узгодження дій посадових та службових осіб митного органу, об'єднання зусиль цих інституцій для розв'язання питань і проблем, а також здійснення заходів щодо припинення та профілактики правопорушень у митній сфері.

Мета статті полягає у визначенні основних ознак та особливостей координаційної діяльності митних органів. Для цього буде здійснено: розгляд загальних положень координаційної діяльності державного органу та встановлення співвідношення загальних ознак координаційної діяльності державного органу із координаційною діяльністю митного органу, визначення на основі цього спеціальних ознак та мети координаційної діяльності митних органів.

Поняття координації та координаційної діяльності у різних галузях права привертало достатню увагу вчених. Серед них можна назвати: Б. В. Авер'янова, О. О. Аксьонова, Г. В. Атаманчука, О. М. Бандурку, В. Т. Білоуса, І. П. Голосніченка, Р. А. Калюжного,

В. К. Колпакова, Я. Ю. Кондратьєва, О. М. Литвинова, Ю. А. Тихомирова, В. М. Шванкова, Х. П. Ярмачі та ін. Однак, зовсім мало уваги вчених приділялось аналізу координаційної діяльності митних органів, вивченню проблемних питань у здійсненні такої діяльності, вивченню її основних форм, методів та способів, що є досить важливим та необхідним для ефективної діяльності митного органу.

Переходячи безпосередньо до предмета нашого дослідження, варто зазначити, що під координацією діяльності митних органів ми розуміємо їх управлінську діяльність, яка побудована на засадах підпорядкування нижчих органів митної влади вищим, які, в свою чергу, надають відповідну матеріальну та правову допомогу, здійснюють консультування і будь-яку іншу інформаційну та аналітичну допомогу при вирішенні питань, що належать до їх відання, а також забезпечують прийняття найбільш обґрунтованого та оптимального рішення.

Важливим питанням при розгляді координаційної діяльності митних органів є визначення змісту такої діяльності. З цього приводу Т. Л. Маркелов вважає, що змістом координації є такі взаємопов'язані елементи: 1) визначення мети узгодженої діяльності; 2) планування такої діяльності; 3) прогнозування її результатів, що визначають спрямованість, конкретність та перспективу узгодженої діяльності й в основному відображають сутність координації. Організація координації, на думку вченого, включає: 1) аналіз інформації, наявної у

правоохоронних органів, щодо стану правопорушень; 2) вибір напрямків і форм координації дій суб'єктів, розробка заходів щодо посилення боротьби з правопорушеннями; 4) визначення відповідальних виконавців і термінів виконання заходів. Елементами ж процедури координації, за словами автора, є: 1) порядок підготовки пропозицій для планування; 2) процес розробки планів узгоджених заходів; 3) визначення характеру заходів; 4) контроль і перевірка результативності окремих заходів; 5) визначення ефективності узгодженої діяльності [1, с. 39].

Ми ж вважаємо, що дослідження будь-якої правової категорії повинно здійснюватися із визначення та детального розгляду основних ознак досліджуваного поняття. Таким чином, пропонуємо виділити наступні ознаки координаційної діяльності митних органів: 1) єдина та конкретна мета координаційної діяльності; 2) єдині завдання координації; 3) єдині принципи здійснення координації; 4) перебування суб'єктів координаційної діяльності у відповідному підпорядкуванні; 5) відповідна самотійність посадових осіб при здійсненні координаційної діяльності; 6) спільність та об'єднання зусиль для досягнення найбільш бажаного результату координаційної діяльності; 7) у координаційній діяльності часто виражаються і контрольні функції органів, що здійснюють координацію.

Першим елементом координаційної діяльності митних органів є мета. Як вірно зазначає В. М. Плішкін, правильне визначення мети дозволяє

діяти цілеспрямовано, розробляти конкретні плани правоохоронних заходів, прогнозувати та визначати ефективність узгодженої діяльності. Тому, на думку автора, мета повинна бути точною, конкретною і реальною, яку можна досягти за допомогою наявних засобів та у визначений термін [2, с. 68–81]. Метою координації, як вважає О. Ф. Фрицький, є створення таких умов, за яких різні суб'єкти не лише не заважали б один одному в роботі, а, навпаки, діяли б узгоджено для досягнення своїх цілей, при цьому, як наголошує автор, координація повинна ґрунтуватися на єдності мети та інтересів [3, с. 127–128]. Таким чином, основною метою здійснення координації є налагодження спільного процесу у досягненні поставлених перед органом цілей та завдань, що базується на узгодженості їх дій, проведенні певних спільних заходів, надання будь-якого іншого виду допомоги для отримання ефективного результату їх діяльності. О. Ф. Фрицьким окремо робиться наголос на тому, що органи, які здійснюють координацію не повинні у своїй роботі здійснювати дії, які б тим чи іншим чином заважали діяльності іншого суб'єкта координаційної діяльності. Ми погоджуємося із цим, адже таке втручання можна розцінювати як порушення принципу самостійності суб'єкта правових відносин.

Головною метою координаційної діяльності митних органів ми можемо назвати об'єднання зусиль всіх митних органів для здійснення цілеспрямованої діяльності щодо підвищення ефективності роботи митних

органів, удосконалення діяльності їх внутрішньогалузевої роботи, підвищення якості надання адміністративних та інших послуг, попередження дублювання функцій та повноважень вищих та нижчих митних установ, налагодження нормальної роботи в середині відповідного митного органу та митних органів зокрема.

Крім того, ми вважаємо, що характерною особливістю координаційної діяльності митних органів є те, що вона здійснюється із врахуванням завдань, які стосуються координаційної діяльності правоохоронних органів, так як митні органи виконують і правоохоронну функцію. Тобто митні органи, як й інші правоохоронні органи у державі повинні здійснювати боротьбу з правопорушеннями та злочинами у відповідній сфері, якою є митна сфера. Таким чином, окремо потрібно визначити мету митних органів щодо запобігання та припинення митним правопорушенням та митним злочинам, активізації діяльності митних органів щодо своєчасного виявлення та реагування на вищенаведені правопорушення тощо.

Визначення мети діяльності будь-якого державного органу автоматично визначає завдання, які постають перед органом. З огляду на вищенаведене в юридичній літературі, приміром, до основних завдань координації О. М. Литвинов відносить: створення єдиного фронту боротьби зі злочинністю на основі залучення до цієї справи не лише правоохоронних та інших державних органів, але й громадських формувань та окремих громадян; активізацію ро-

боти суб'єктів профілактики злочинів; економію витрат сил, засобів та матеріальних цінностей під час профілактики злочинів; забезпечення реалізації державних програм у сфері боротьби зі злочинністю; розробку стратегії та рекомендацій щодо підвищення ефективності профілактики злочинів; вивчення та узагальнення практики координаційної діяльності; забезпечення її наступального характеру та цілеспрямованості; усунення дублювання, паралелізму в їх діяльності; забезпечення принципів координаційної та профілактичної діяльності [4, с.77].

У діяльності митних органів основними завданнями можна визначити узгодження роботи між різними ланками митних органів, починаючи із Міністерства доходів та зборів України, центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері державної митної справи митним органами на регіональному рівні та спеціалізованими митними органами; реалізацію державної політики у сфері здійснення координаційної політики держави, повний та всебічний аналіз координаційної діяльності інших органів, його узагальнення та впровадження запозиченого досвіду у митні органи, розробку стратегії здійснення координаційної діяльності митних органів та їх посадових осіб, враховуючи специфіку діяльності митних органів та динаміку їх розвитку.

Здійснюючи розгляд діяльності митних органів вважаємо за необхідне визначити основні форми здійснення координаційної діяльності митних органів. Такі форми у мит-

ній діяльності ми можемо поділити на два основні види: організаційні та процесуальні. До організаційних форм координації діяльності митних органів можемо віднести: 1) проведення спільних нарад вищих та нижчих митних органів як між собою, так і з іншими органами державної влади; 2) розроблення рекомендацій, спільних планів діяльності митних органів; 3) обмін інформацією між різними рівнями митних органів; 4) здійснення спільної діяльності щодо здійснення нормотворчої політики у сфері митних органів, тобто розроблення нових нормативно-правових актів, розпоряджень, вказівок, рекомендацій з приводу здійснення такої діяльності тощо. Щодо процесуальних форм здійснення координаційної діяльності митних органів та спеціалізованих митних установ ми вважаємо за доцільне виділити такі форми, як: 1) здійснення спільних заходів щодо виявлення та припинення правопорушень та злочинів у митній сфері; 2) створення робочих груп з приводу вирішення того чи іншого питання; 3) спільне ініціювання та проведення комплексного дослідження причин та умов вчинення правопорушень у митній сфері й на основі цього розроблення конкретних рекомендацій щодо удосконалення нормативно-правового регулювання діяльності митних органів; 4) проведення спільних семінарів, конференцій, розроблення та проведення спільних наукових досліджень; 5) спільне проведення певних операцій; 6) взаємна підготовка кадрів; 7) обмін інформацією, надання взаємного доступу до баз даних тощо.

Дослідження будь-якого правового явища неможливе без дослідження основ його діяльності, тобто тих засад, які є найбільш загальними для відповідного явища та характеризують його із найбільш загальної сторони. Мова йде про принципи координаційної діяльності митних органів. Як зазначають Л. М. Давиденко та О. М. Бандурка, координація здійснюється на основі дотримання законності; рівності всіх учасників координації в підготовці питань, внесенні пропозицій, розробці рекомендацій і заходів; самостійності кожного правоохоронного органу в межах наданих йому законодавством України повноважень при виконанні погоджених рішень, рекомендацій і заходів; відповідальності керівників кожного правоохоронного органу за виконання погоджених заходів [5, с. 299].

Як зазначає М. М. Литвин та А. В. Махнюк при розгляді координації у протидії транскордонній злочинності координація діяльності повинна будуватися на таких основних принципах: неухильне додержання законності, конституційних прав і свобод громадян усіма суб'єктами взаємодії; комплексне використання сил і засобів суб'єктів взаємодії за умови чіткого розмежування компетенції; процесуальна самостійність співробітників, які беруть участь у спільних міжвідомчих заходах, насамперед, слідчих; персональна відповідальність уповноважених керівників, на яких покладено функцію координації зусиль за організацію та наслідки заходів, насамперед, спільних оперативно-розшукових і слідчих дій; узго-

дженість під час планування спільних заходів; безперервність в організації оперативно-розшукових заходів і провадженні у справах з розкриття злочинів; активне використання новітніх наукових і технічних досягнень у роботі щодо запобігання, розкриття та розслідування злочинів; обмін інформацією з додержанням правил нерозголошення даних попереднього розслідування та оперативно-розшукових заходів [6, с. 6].

Здійснюючи дослідження поняття координаційної діяльності митних органів ми вважаємо за потрібне виділити та охарактеризувати види такої діяльності: горизонтальну та вертикальну. Вертикальна координація виникає із вертикальних відносин, а вертикальні правовідносини – це відносини підпорядкування. Про вертикальну координацію діяльності висловлювався Ю. М. Козлов, який зазначав, що галузева та вертикальна координація контрольної діяльності по лінії міністерств і відомств здійснюється в порядку субординації, за якої кожен із вищих органів використовує координацію для об'єднання і спрямування контрольної діяльності [7, с.152]. Ми дещо не погоджуємося із таким твердженням і вважаємо, що поняття координація та поняття субординація є схожими, але несуть різне смислове навантаження. Координація, як нами вже неодноразово зазначалось, є об'єднання зусиль всіх митних органів для здійснення цілеспрямованої діяльності щодо підвищення ефективності роботи митних органів, удосконалення діяльності їх внутрішньогалузевої роботи тощо, в той час як субординація означає

пряме підпорядкування діяльності, що включає в себе не тільки допомогу, а й вказівки, вимоги для подальшого виконання нижчестоящими органами.

Як приклад, можемо навести координацію діяльності вищими митними органами нижчестоящих органів, надання відповідного доручення окремим посадовим чи службовим особам, надання вказівок щодо виконання окремого завдання тощо. Що стосується горизонтальних відносин, то вони характеризуються юридичною рівністю суб'єктів, однаковим обсягом повноважень щодо вирішення завдання чи проблеми.

Слід відмітити, що Митним кодексом України принципи, засади та форми координаційної діяльності митних органів врегульовані не в повному обсязі, що спричиняє досить неоднозначні тлумачення з приводу її здійснення. Митні органи у діяльності, що спрямована на боротьбу з митними правопорушеннями та здійснення превентивних заходів у митній сфері, досить активно співпрацюють та взаємодіють із іншими органами державної влади, а саме правоохоронними органами. Проте, на жаль, на сьогодні немає єдиного нормативно-правового акту, який би здійснював регулювання співпраці та координаційної діяльності правоохоронних органів, в тому числі і між митними органами та іншими правоохоронними органами. Ми вважаємо, що координаційна діяльність митних органів повинна, перш за все, здійснюватися з метою ефективного та швидкого вирішення завдань по боротьбі з організованою злочинністю у

митній діяльності, припинення та попередження злочинності у цій сфері тощо. Здійснення активної координаційної діяльності митних органів у цій сфері надасть можливість робити досить повний аналіз стану та структури злочинності у митній сфері, проаналізувати причини виникнення криміногенної ситуації у цій сфері, вивчити динамічну сторону митних правопорушень та на основі цього визначити основні способи боротьби у цій сфері.

Частково така координаційна діяльність закріплена у відомчих нормативно-правових актах, а саме: Законі України «Про міліцію», Законі України «Про прокуратуру», Кримінальному процесуальному кодексі, Законі України «Про оперативно-розшукову діяльність», Законі України «Про службу безпеки України» тощо. Указом Президента України від 12 лютого 2009 р. № 229 «Про вдосконалення координації діяльності правоохоронних органів по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю» також визначено лише координацію діяльності правоохоронних органів з приводу боротьби зі злочинністю. Але ні цими ні іншими Законами та нормативно-правовими актами не встановлено конкретні форми здійснення такої взаємодії, методи взаємодії, спільні цілеспрямовані заходи координаційної діяльності, узгодження дій не тільки з приводу скоєння злочинів, а й з приводу іншої правової діяльності, яка не пов'язана зі вчиненням злочинів та правопорушеннями. Тому, ми вважаємо за доцільне прийняти відповідний нормативно-правовий акт, а саме Закон України «Про

координаційну діяльність правоохоронних органів», який би досить деталізовано закріпив координаційну діяльність правоохоронних органів, встановив основні форми та методи такої діяльності тощо.

Таким чином, на основі викладеного можна зробити висновок, що координація у діяльності митних органів є досить важливою, адже за її допомогою здійснюється правова, інформаційна та інша допомога вищих митних органів по відношенню до нижчих, здійснюється керівництво діяльністю нижчестоящих митних органів та спрямування їх діяльності на досягнення найбільш ефективного результату їх діяльності.

Список використаних джерел:

1. Маркелов Т. Л. Проблемы координации в борьбе с правонарушениями / Т. Л. Маркелов // Вопросы борьбы с преступностью. – 1977. – Вип. 26. – С. 35-48.
2. Плішкін В. М. Теорія управління органами внутрішніх справ : підруч. /

Плішкін В. М. за ред. Ю. Ф. Кравченка. – К. : НАВСУ, 1999. – 702 с.

3. Фрицкий О. Ф. Местные советы народных депутатов и управление: организационно-правовые проблемы / О. Ф. Фрицкий // Проблемы правоведения. Республиканский междуведомственный научный сборник – К.: Вища школа, 1981. – С. 60-68.

4. Литвинов О. М. Адміністративно-територіальна координація діяльності суб'єктів профілактики злочинів в Україні на регіональному рівні: дис. кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Литвинов Олексій Миколайович. – Х., 2002. – 276 с.

5. Бандурка А. М., Преступность в Украине: причины и противодействие : моногр. / А. М. Бандурка, Л. М. Давыденко. – Х. : Основа, 2003. – 368 с.

6. Литвин М. М., Махнюк А. В. Координация діяльності у сфері інтегрованого управління кордонами / М. М. Литвин, А. В. Махнюк // Державне управління. – 2011. - № 1. – С. 3-9.

7. Козлов Ю. М. Административные правоотношения / Ю. М. Козлов. – М. : Юрид. лит., 2006. – 184 с.

Комзюк В. Т. Теоретические основы координационной деятельности таможенных органов.

В статье определяется основная цель, задачи координационной деятельности таможенных органов, ее особенности и основные виды.

Ключевые слова: таможенные органы, координация, координационная деятельность.

Komzyuk V. T. Theoretical basis of coordination of activity of customs bodies.

The article defines the basic goals, objectives coordination activities of customs authorities, its features and basic types.

Keywords: custom organs, coordination, coordinating activity.

Стаття надійшла до редакції 12.06.2013