

The urgency of the article is the fact that it determines perspective ways of strengthening effectiveness of the state's law enforcement function realization by the prosecutor's office of Ukraine.

Main directions of the state's law enforcement function realization by prosecutor's office are determined and analyzed. The necessity of guaranteeing proper realization of the state's law enforcement function in the sphere of children rights protection is emphasized. Specific of such a direction realization of law enforcement function by prosecutor's office as prevention and fighting against corruption is analyzed. Another direction of increasing efficiency of the state's law enforcement function realization by the prosecutor's office is coordination of law enforcement agencies' activity in the sphere of fighting against crime and corruption.

Practical importance of the article is the fact that the received results can be used for developing efficient system of measures, which are directed on increasing the effectiveness of the state's law enforcement function realization by prosecutor's office and effective machinery of their realization.

The author concluded that one of the directions of increasing the efficiency of the state's law enforcement function realization by the prosecutor's office is the development of new ways of law enforcement activity coordination, especially in the area of fighting against crime and corruption. The content of this direction of the state's law enforcement function realization is regular conduction of coordinating meetings, creation of interagency working groups, conduction of concerted measures, analytical activity, etc by prosecutor's office together with other subjects of law enforcement function realization.

Keywords: *prosecutor's office, state's law enforcement function, realization, crime, children rights, corruption, coordination.*

УДК 342.951

В. Т. КОМЗЮК,

кандидат юридичних наук, доцент,

доцент кафедри публічного права

Черкаського національного університету імені Богдана Хмельницького

ПОНЯТТЯ КООРДИНАЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ МИТНИХ ОРГАНІВ

Визначено поняття координації та координаційної діяльності митних органів, співвідношення термінів «координація» та «взаємодія», основні форми, методи, особливості, мету та сутність координаційної діяльності митних органів.

Ключові слова: *координація, координаційна діяльність, митні органи, взаємодія.*

Ефективність діяльності митних органів багато в чому залежить від оптимізації діяльності центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері державної митної справи та митних органів у цілому. Одним із кроків на цьому шляху є налагодження ефективної координаційної діяльності митних органів, адже це є необхідним елементом для здійснення реального обміну інформацією між центральним органом виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері державної митної справи та митними органами, здійснення циркулювання інформації між керівними та підпорядкованими митними органами, іншими управлінськими ланками тощо.

Враховуючи, що визначення координаційної діяльності митних органів України залиша-

ється недостатньо дослідженим, метою цієї статті є уточнення сутності та визначення особливостей координаційної діяльності митних органів на етапі реформування всієї митної системи України.

Питаннями здійснення координації та координаційної діяльності державного органу приділяли увагу досить багато науковців, таких як В. Б. Авер'янов, О. О. Аксьонов, Г. В. Атаманчук, О. М. Бандурка, В. Т. Білоус, Д. К. Бекішев, І. П. Голосніченко, В. В. Дележан, К. К. Єрмакова, Р. А. Калужний, В. В. Конопльов, В. К. Колпаков, Я. Ю. Кондратьєв, О. М. Литвинов, В. М. Плішкін, О. І. Остапенко, Ю. О. Тихомиров, Г. В. Щокін, В. М. Шванков, Х. П. Ярмакі. Поняття «координація» за походженням є латинським – префікс «со» означає «спільно», а корінь

«ordinat» означає «впорядкування», і в широкому розумінні має своїм змістом взаємозв'язок та узгоджене приведення у відповідність будь-якого явища [1, с. 301]. Словник іншомовних слів за редакцією О. С. Мельничука визначає координацію як узгодження, приведення у відповідність, встановлення взаємозв'язку між діями, поняттями, рухами тощо [2, с. 362]. У тлумачному словнику сучасної української мови поняття «координація» тлумачиться як погодження, установлення взаємозв'язку, контакту в діяльності людей, між діями, поняттями тощо [3, с. 465].

Поняття координації є широким та загальноживаним, що й викликало досить багато неоднозначних тлумачень цього терміна. Так, наприклад, В. І. Добренькова, І. М. Слепенкова визначають координацію як функцію управління, змістом якої є забезпечення упорядкованих взаємозв'язків і взаємодій між організаціями, ділянками та учасниками виробництва та управління з метою узгодження дій щодо реалізації рішень, об'єднання спільних зусиль у вирішенні загальних завдань [4, с. 77]. К. О. Колісник під координацією розуміє управлінську діяльність, спрямовану на узгодження функціонування елементів системи в режимі, який забезпечує найбільш ефективне досягнення поставлених перед системою цілей, тобто координація і полягає в організації, насамперед правовими засобами, взаємодії між елементами системи (координація – це організація взаємодії) [5, с. 68]. Таким чином, К. О. Колісник порівнює координацію із взаємодією, але всередині відповідної правової системи, тобто між органами у ній. Вважаємо, що така позиція науковця, тобто визначення координації як організації взаємодії має право на існування, адже характеризує саме внутрішній взаємозв'язок між відповідними органами з приводу реалізації функцій органу тощо. Але, на нашу думку, сам термін «координація» потрібно розглядати окремо від терміна «взаємодія», а тому ми не підтримуємо вищенаведену точку зору науковця.

Досить детально розглядав поняття «координації» Ю. М. Козлов. Так, вчений називає більш ніж десять різних найбільш значних у теоретико-прикладному розумінні варіантів тлумачення терміна «координація», а саме, що координація – це: елемент управлінської (адміністративної) функції, тобто елемент управління; самостійна функція управління; невід'ємний елемент будь-якої функції управління; несамостійна функція управління; фун-

кція управління (як процесу) і діяльності апарату управління; збігається з управлінням, утворюючи його зміст; мета управління; означає погодженість дій тільки не підпорядкованих сторін, які беруть участь у процесі управління; метод управління тощо [6, с. 16–17].

Досить точне визначення поняття «координації» подають В. О. Шамрай та І. Л. Олійник, які визначають її як заснований на законі й підзаконних актах управлінський вплив вищого рівня суб'єктів відносно нижчого рівня, що здійснюється з метою спрямування діяльності взаємодіючих підсистем на виконання загальних завдань при самостійному, автономному вирішенні [7, с. 64]. Вважаємо, що таке визначення поняття координації характеризує діяльність митних органів з точки зору постійного впливу вищих органів державної влади на нижчих, їх спільної діяльності. Досить важливим при здійсненні такої координаційної діяльності між вищими та нижчими органами державної влади, в тому числі й між митними органами є наділення їх самостійністю та незалежністю у межах своїх повноважень, що дає можливість самостійно реалізовувати державну політику у межах наданих їм повноважень.

Актуальне визначення поняття «координації» подає Д. Г. Заброра, який зазначає, що координація визначає порядок роботи учасників узгодженої діяльності: в якій послідовності й ким повинні розроблятися плани конкретних заходів; яким має бути порядок виконання цих заходів; ким здійснюється контроль за виконанням кожного заходу і як визначається їх результативність; як і ким зазначається ефективність узгодженої діяльності за відповідний період [8, с. 233–234]. Ми погоджуємося й із таким визначенням і пропонуємо координаційну діяльність митних органів розглядати саме через порядок роботи митних органів, тобто послідовність діяльності вищенаведених органів у прийнятті ними рішень при здійсненні своєї професійної діяльності.

На законодавчому рівні термін «координація» вживається лише в деяких нормативно-правових актах. Так, наприклад, відповідно до п. 1 Указу Президента України від 12.02.2000 № 229/2000 «Про вдосконалення координації діяльності правоохоронних органів по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю» координація визначається як спрямована на зміцнення законності та правопорядку спільна розробка та практична реалізація узгоджених заходів по своєчасному виявленню, розкриттю, припиненню та попередженню злочинів і

корупційних діянь, усуненню причин та умов, які сприяють їх вчиненню [9]. Іншим нормативно-правовим актом, який хоча й не надає визначення поняття координація, але визначає її основні завдання, є Положення про координацію діяльності правоохоронних органів по боротьбі із злочинністю та корупцією, затверджене спільним наказом Генеральної прокуратури України, Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України, Державної податкової служби України, Міністерства оборони України, Державної митної служби України, Адміністрації Державної прикордонної служби України, Державної пенітенціарної служби України від 26.04.2012 № 43/375/166/353/284/341/290/236. Відповідно до цього положення завданнями координації є: визначення основних напрямів запобігання і протидії злочинності та корупції на основі аналізу їх структури, динаміки та прогнозування тенденцій розвитку цих негативних явищ; розробка, узгодження і виконання спільних заходів, спрямованих на своєчасне виявлення, розкриття, припинення та попередження злочинних і корупційних проявів, усунення причин та умов, що їм сприяли; підготовка пропозицій з удосконалення законодавства, спрямованих на підвищення ефективності правоохоронної діяльності, протидії злочинності та корупції [10].

На основі вищенаведених нормативно-правових актів можемо зробити висновок, що законодавцем не сформульовано єдиного визначення поняття «координації у діяльності державного органу», що й зумовлює потребу у глибокому та ефективному дослідженні цього питання.

Як вже відзначалось, поняття «координація діяльності» часто порівнюють із поняттям «взаємодія». З цього приводу хочеться зазначити, що у юридичній літературі існують дві досить суперечливі позиції, а саме: розмежування поняття «взаємодія» та «координація» чи їх спільності. Так, О. О. Аксьонов, В. Н. Золотарьов, вважають, що координація – це діяльність щодо організації взаємодії, що поняття «координація» охоплює поняття «взаємодія» [11, с. 142]. А. А. Глієвий вважає, що поняття «координація» охоплюється поняттям «взаємодія» [12, с. 33]. Представником цієї ж позиції є А. В. Загорний, який вважає, що різниця між координацією і взаємодією вбачається у тому, що «координація – це управлінська діяльність щодо забезпечення взаємодії, а взаємодія – сама діяльність, узгоджена внаслідок

координації за цілями, місцем, часом застосуванням сил та засобів для досягнення поставлених завдань» [13, с. 11–12]. Здійснюючи розмежування понять «координація» та «взаємодія», І. В. Арістова зазначає, що хоча сутність термінів «координація» і «взаємодія» схожа, вони різняться тим, що під час координації одна сторона організовує відносини, а інша – лише виконує умови відносин. У процесі взаємодії обидві сторони зобов'язані організувати відносини, адже небажання одного з учасників припиняє існування рівноправних відносин. Але у кожному конкретному випадку одна чи друга сторона відносин бере на себе функцію їх організації. При координації перша сторона – організатор – виступає як керуючий компонент системи, тобто є суб'єктом управління, а друга сторона є керованим компонентом, тобто об'єктом управління, якому немає потреби нести організаторський тягар [14, с. 54].

Представниками іншого підходу є П. М. Керженцев, який вважає, що терміни «координація» та «взаємодія» можна вживати як синоніми [15, с. 74], а також Ю. М. Козлов, який вважає, що координація – це діяльність щодо організації взаємодії, що поняття координації охоплюється поняттям взаємодії [16, с. 142].

Щодо нас, то ми поділяємо думку щодо розмежування понять «взаємодія» та «координація». Взаємодія – це своєрідна допомога, спільна та рівноправна діяльність, яка спрямована на досягнення певного результату. Щодо координації, то це спрямування діяльності інших органів, найчастіше підпорядкованих, у вірне русло, надання консультативної допомоги. Характерною рисою координаційної діяльності є те, що вона найчастіше здійснюється «згори», тобто вищими органами управління. Здійснюючи розмежування понять «координація» та «взаємодія», слід зазначити, що координація має бути здійснена у чітко передбачених межах, які встановлюються відповідними нормативно-правовими актами. Виходити за ці межі забороняється. На учасників такої координаційної діяльності митних органів покладаються відповідні права та обов'язки, розподіляються відповідні сили та засоби досягнення поставленої мети, встановлюється певний рівень відповідальності посадових осіб такої діяльності. Таким чином, можна зробити висновок, що координація є більш спланованим видом діяльності митних органів, ніж взаємодія, та ґрунтується виключно на владі, керівництві та самостійності учасників відносин.

Про сферу дії координації висловлювався й Б. М. Лазарев, який зазначав, що координація відноситься до функцій управління та може бути здійснювана, по-перше, у межах відносин підпорядкування, по-друге, обов'язковості актів координатора без підпорядкування йому, по-третє, на підставі угоди самих суб'єктів, що координують свою діяльність [17, с. 160]. З огляду на вищенаведене визначення вважаємо на необхідне здійснити й розгляд такого поняття, як координаційна діяльність.

Як зазначає М. І. Міхасва, координаційна діяльність базується на взаємодії її учасників, а взаємодія органів публічної влади може мати місце як у межах координації, так і поза нею. Автор виділяє декілька етапів здійснення координації: 1) аналіз ситуації і осмислення кола проблем, вироблення конкретних пропозицій (заходів) щодо вирішення проблеми, взаємний обмін інформацією; 2) визначення кола питань, які слід винести на обговорення найближчої наради; 3) засідання координаційної наради з прийняттям відповідного рішення; 4) реалізація рішень наради шляхом здійснення скоординованих заходів; 5) контроль за їх виконанням шляхом обговорення на координаційній нараді, яка є стрижневим елементом усієї системи координації [18, с. 3–4]. Ми дещо не погоджуємося із визначенням таких етапів здійснення координаційної діяльності й вважаємо, що вони не досить точно та об'єктивно відображають здійснення координаційної діяльності. Щодо нас, то ми б останній етап сформулювали таким чином: здійснення постійного звітування перед уповноваженим органом та систематичного контролю за виконанням прийнятих рішень.

На основі вищенаведених позицій вважаємо за доцільне сформулювати власне визначення координаційної діяльності в митних органах. Так, під координаційною діяльністю митних органів слід розуміти їх управлінську діяльність, яка побудована на засадах підпорядкування нижчих митних органів вищим, які, у свою чергу, надають відповідну матеріальну та правову допомогу, здійснюють консультування та будь-яку іншу інформаційну та аналітичну допомогу під час вирішення питань, прийняття найбільш обґрунтованого та оптимального для ситуації рішення.

Характеризуючи поняття координації та координаційної діяльності, необхідно зазначити, що ці поняття є схожими, але не ідентичними. Так, поняття координаційної діяльності є ширшим за поняття координації, адже включає в

себе елементи управлінської системи щодо організації, узгодження, функціонування та контролю між елементами координації, а той час як координація – це тільки процес узгодження.

Координаційна діяльність митних органів починається із вищих органів, яким на сьогодні є Міністерство доходів та зборів України і поширюється на всі митні органи, що підпорядковуються цьому Міністерству. Відповідно до Указу Президента України «Про Міністерство доходів та зборів України» від 18.03.2013 № 141/2013 [19] координуючий вплив Міністерства є досить вагомим. Так, встановлено, що Міндоходів України з метою організації своєї діяльності: координує діяльність своїх територіальних органів та організовує їх взаємодію з державними органами та органами місцевого самоврядування (п. 5); забезпечує згідно із законодавством надання державним органам інформації з баз даних Міндоходів України (п. 6); надає територіальним органам Міндоходів України методичну і практичну допомогу в організації роботи, проводить перевірку стану такої роботи (ст. 3); формує інформаційну політику Міндоходів України та його територіальних органів (п. 10) тощо.

У контексті розгляду координаційної діяльності митних органів важливо розкрити особливості, мету та сутність такої діяльності. Так, особливостями (ознаками) координаційної діяльності митних органів є: 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 самостійність посадових осіб при здійсненні координаційної діяльності; 6) спільність і об'єднання зусиль для досягнення найбільш бажаного результату координаційної діяльності; 7) у координаційній діяльності часто виражаються і контрольні функції органів, що здійснюють координацію.

Головною метою координаційної діяльності митних органів можна назвати об'єднання зусиль усіх 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 і повноважень вищих та нижчих митних органів, налагодження нормальної роботи всередині відповідного митного органу тощо. 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.

Таким чином, реальне забезпечення здійснення координаційної діяльності митних органів – запорука нормального функціонування митного органу, дотримання порядку всередині самого органу та забезпечення належного рівня інформаційної, правової та іншої допомоги вищих митних органів стосовно підпорядкованих.

Список використаних джерел

1. Великий енциклопедичний юридичний словник / [уклад. Ю. С. Шемшученко]. – К. : Юрид. думка, 2007. – 992 с.
2. Словник іншомовних слів / [уклад. О. С. Мельничук]. – К. : УРЕ, 1985. – 966 с.
3. Тлумачний словник сучасної української мови: загальноживана лексика : бл. 60000 сл. / [уклад. В. С. Калашник]. – Х. : ФОРМ Співак Т. К., 2009. – 960 с.
4. Социальное управление : словарь / под ред. В. И. Добренкова, И. М. Слепенкова. – М. : Из-во МГУ, 1994. – 200 с.
5. Колісник К. О. Щодо понять «взаємодія» та «координація» в контексті державного управління / К. О. Колісник // Теорія та практика державного управління. – Вип. 2 : Державне управління та місцеве самоврядування : тези III Міжнар. наук. конгр., 26 лют. 2003 р. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2003. – С. 67–69.
6. Козлов Ю. М. Координация в управлении народным хозяйством в СССР / Ю. М. Козлов. – М. : Наука, 1976. – 237 с.
7. Шамрай В. Поняття і суть взаємодії, її значення / В. Шамрай, І. Олійник // Прокуратура, людина, держава. – 2004. – № 1 (31). – С. 60–67.
8. Заброта Д. Г. Розмежування категорій «взаємодія» та «координація» у галузі боротьби з корупцією: теоретичний вимір / Д. Г. Заброта // Науковий вісник Юридичної академії Міністерства внутрішніх справ. – 2005. – № 4 (24). – С. 233–240.
9. Про вдосконалення координації діяльності правоохоронних органів по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю : указ Президента України від 12.02.2000 № 229/2000 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 7. – Ст. 51.
10. Положення про координацію діяльності правоохоронних органів по боротьбі із злочинністю та корупцією : затв. наказом Ген. прокуратури України, МВС України, СБУ, Держ. подат. служби України, М-ва оборони України, Держ. мит. служби України, Адміністрації Держ. прикордон. служби України, Держ. пенітенціар. служби України від 26.04.2012 № 43/375/166/353/284/241/290/236. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?code=v0043900-12>.
11. Научная организация управления в аппаратах милиции / [Аксенов А. А., Золотарев В. Н., Зуйков Г. Г. и др.] ; под ред. Зуйкова Г. Г., Малкова В. Д. – М. : РИО Акад. МВД СССР, 1975. – 231 с.
12. Глієвий А. А. Взаємодія кримінальної міліції та оперативних підрозділів державного департаменту України з питань виконання покарань у боротьбі зі злочинністю : дис. ... канд. юрид. наук : 21.07.04 / Глієвий Андрій Анатолійович. – Х., 2002. – 267 с.
13. Загорный А. В. Координация деятельности органов внутренних дел с другими государственными органами общественными организациями в предупреждении правонарушений и укреплении общественного порядка : учеб. пособие / Загорный А. В. – М. : Акад. МВД СССР, 1981. – 68 с.
14. Арістова І. В. Державна інформаційна політика: організаційно-правові аспекти : монографія / І. В. Арістова ; за заг. ред. Бандурки О. М. – Х. : Вид-во Ун-ту внутр. справ, 2000. – 368 с.
15. Керженцев П. М. Принципы организации. Избранные произведения / Керженцев П. М. – М. : Экономика, 1968. – 339 с.
16. Научная организация управления в аппаратах милиции / под ред. Ю. М. Козлова. – М. : Юрид. лит., 1975. – 243 с.
17. Лазарев Б. М. Государственное управление на этапе перестройки / Лазарев Б. М. – М. : Юрид. лит., 1988. – 320 с.
18. Мінаєва І. М. Форми взаємодії органів публічної влади на місцевому рівні / І. М. Мінаєва // Державне будівництво. – 2010. – № 1. – 15 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/DeBu/2010-1/doc/4/06.pdf>.

19. Про Міністерство доходів та зборів України : указ Президента України від 18.03.2013 № 141/2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141/2013>.

Надійшла до редколегії 22.07.2013

КОМЗЮК В. Т. ПОНЯТИЕ КООРДИНАЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ТАМОЖЕННЫХ ОРГАНОВ

Статья посвящена определению понятия координации и координационной деятельности таможенных органов, соотношения терминов «координация» и «взаимодействие», основных форм, методов, особенностей, целей и сущности координационной деятельности таможенных органов.

Ключевые слова: координация, координационная деятельность, таможенные органы, взаимодействие.

KOMZYUK V. T. CONCEPT OF COORDINATION OF ACTIVITY OF CUSTOMS BODIES

This article is devoted to the definition of the concept of coordination and coordination of customs authorities, the ratio of the terms «coordination» and «cooperation», the basic forms, methods, features, purpose and nature of the coordination of customs.

It is reported that the effectiveness of customs activity largely depends on the optimization of the central executive body that provides realization of the state policy in sphere of state customs and customs in general. One of the steps in this direction is the establishment of an efficient coordination of customs activity, because it is necessary element for a real exchange of information between the central executive, that provides realization of the state policy in sphere of state customs and customs authorities, the implementation of information circulation between superior and subordinate customs authorities, guidance, other managerial sections etc.

Established determination of «coordination» is supported in literature (V. O. Shamray, I. L. Oliynyk) as it based on the law and bylaws of influence the subjects higher level relative to lower level, which carried out in order to direct activities of interacting subsystems to perform common tasks in independent, autonomous decision.

Done distinction between «cooperation» and «coordination.» Interaction – a kind of assistance, joint and equal activity which aims to achieve a certain result. As for coordination, it is directing the activities of other authorities, mostly subordinate, in the right direction, providing advice. A characteristic feature of coordination is that it is often carried out from above, i. e. the higher authorities.

Under the customs coordination activity it is proposed to understand their management activity, that is built on the principles of submission lower authorities to higher, that, in its turn, provide appropriate financial and legal assistance, carry out counseling and any other information and analytical support to address issues, making the most reasonable and optimal solution to the situation.

Features (characteristics) of coordination activity of customs authorities are: 1) a single and specific purpose of coordination activities; 2) only the task of coordination; 3) common principles of coordination; 4) stay subjects of coordination activities in the appropriate subordinate; 5) appropriate autonomy Public Officials in coordinating activities; 6) unity and joint efforts to achieve the most desirable result of coordination; 7) in it is often expressed authorities control functions that perform coordination; The main purpose of coordination activity of customs authorities is joint efforts of all customs authorities to carry out purposeful activities to improve their performance, the improvement of their intra-industry work, improve the quality of administrative and other services, prevention of duplication of functions and powers of the higher and lower customs authorities, the establishment of normal work in the middle of the relevant customs authority.

Keywords: coordination, coordination activities, custom organs, cooperation.