

суального» в праве и ее значение для определения понятия «юридический процесс» // Журнал российского права. 2002. № 6. 12. Сорокин В. Д. Правовое регулирование: предмет, метод, процесс (макроуровень). СПб., 2003.

Надійшла до редакції 12.02.07

М. І. Іншин

ОРГАНІЗАЦІЙНІ АСПЕКТИ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ

Організація діяльності органів прокуратури є важливим і одначасно трудомістким процесом, під час якого вирішується значна кількість питань, які стосуються аналітичної роботи, планування, проведення нарад (зборів трудового колективу), інших подібних масових заходів внутрішньо-організаційного спрямування, діловодства, забезпечення діяльності органів прокуратури (кадрового, матеріально-технічного та фінансового), масово-роз'яснювальної роботи з питань дисципліни та законності, надання методичної допомоги підпорядкованим підрозділам. Більш того, складність організаційної діяльності, різноманіття її аспектів обумовлюють необхідність створення в органах прокуратури спеціалізованих служб та апаратів (кадрових, матеріально-технічних, фінансових, інформаційних та ін.) а також навчальних закладів з підготовки висококваліфікованого персоналу для усіх напрямків прокурорської діяльності. Отже, ефективність діяльності органів прокуратури багато у чому залежить від її організаційних аспектів.

Організаційні аспекти діяльності органів прокуратури завжди перебували у центрі уваги науковців, про що свідчать наукові праці В. М. Гусарова, А. М. Давиденка, М. В. Косюги, М. М. Марченка, М. І. Мичка, В. В. Сухоноса, М. К. Якимчука та інших вчених. Проте комплексне дослідження цієї проблематики на сьогодні відсутнє, що, у свою чергу, вказує на актуальність обраного напрямку наукового пошуку.

Перед безпосереднім дослідженням організаційних аспектів діяльності органів прокуратури доцільним буде визначення самого поняття «органи прокуратури», тому що цей термін широко використовуються в нормативно-правових актах та у науковій літературі, але трактується неоднозначно, що, насамперед, пов'язано з тим, що він не отримав нормативного закріплення.

В юридичній літературі під «органом держави», як правило, розуміють юридично оформлену організацію, організаційно обумовлену частину державного механізму, який складається з державних службовців, наділених владними повноваженнями та необхідними матеріальними засобами для здійснення, в межах своєї компетенції, конкретних завдань та функцій держави [1, с. 97]. Для того щоб даний орган міг бути визначений як державний, він повинен мати відповідні ознаки. Інакше він може бути віднесеним до органів, які не входять до державного апарату, чи до ор-

ганів, які діють при державному органі, або до органів, які є структурно-функціональними підрозділами державного органу.

У ст. 6 Закону України «Про прокуратуру» зазначено, що органи прокуратури України: 1) становлять єдину централізовану систему, яку очолює Генеральний прокурор України, з підпорядкуванням нижчестоящих прокурорів вищестоящим; 2) здійснюють свої повноваження на підставі додержання Конституції України та чинних законів, незалежно від будь-яких органів державної влади, посадових осіб, а також рішень громадських об'єднань чи їх органів; 3) захищають у межах своєї компетенції права і свободи громадян на засадах їх рівності перед законом, незалежно від національного чи соціального походження, мови, освіти, ставлення до релігії, політичних переконань, службового чи майнового стану та інших ознак; 4) вживають заходів до усунення порушень закону, від кого б вони не виходили, поновлення порушених прав і притягнення у встановленому законом порядку до відповідальності осіб, які допустили ці порушення; 5) діють гласно, інформують державні органи влади, громадськість про стан законності та заходи щодо її зміцнення [2].

Як бачимо, в цій статті відсутнє чітке визначення того, що необхідно розуміти під органами прокуратури. Крім того, наведена вище стаття має ряд недоліків. По-перше, в ній зазначено, що органи прокуратури здійснюють свої повноваження на підставі додержання Конституції України та чинних законів. Звідси запитання: а чи повинні дотримуватись (виконувати) органи прокуратури вимог міжнародних договорів, підзаконних нормативно-правових актів (наприклад, Президента чи Кабінету Міністрів України, міністерств і відомств тощо)? Ясна річ, що не лише повинні, але й зобов'язані. Звідси випливає, що ст. 6 Закону України «Про прокуратуру» після слів «Конституції України та чинних законів» необхідно доповнити словами «міжнародних договорів і підзаконних актів». По-друге, в цій статті зазначено, що органи прокуратури «захищають у межах своєї компетенції права і свободи громадян», у зв'язку з чим, на думку автора, така норма обмежує коло суб'єктів їх захисту. Звідси, вважаємо доцільним слово «громадян» замінити на словосполучення «фізичних та юридичних осіб».

У ст.6 Закону України «Про прокуратуру» доцільно передбачити, що органи прокуратури – це єдина централізована система, яку очолює Генеральний прокурор України та яка складається з Генеральної прокуратури України, прокуратури Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя (на правах обласних), міських, районних, міжрайонних, інших прирівняних до них прокуратур, а також військових прокуратур, спеціалізованих установ, організацій та підприємств. Таке визначення органів

прокуратури надає змогу звести їх у дві групи: 1) основні, а саме: Генеральна прокуратура України, прокуратури Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя (на правах обласних), міські, районні, міжрайонні, інші прирівняні до них прокуратури, а також військові прокуратури, тому що вони виконують основні завдання та функції; 2) спеціалізовані, які створюються виключно для забезпечення виконання завдань, покладених на основні органи (до них відносяться експлуатаційні, транспортні, інформаційно-аналітичні, науково-дослідні, навчальні, медичні установи, організації та підприємства).

Організаційні аспекти діяльності органів прокуратури пов'язані із суто організаційною роботою, яка не потребує чіткого юридичного оформлення, не пов'язана із здійсненням юридично значущих дій, що спричиняють правові наслідки. Однак це не означає, що організаційні заходи аж ніяк не регулюються правом. Вони є підзаконними, здійснюються в рамках чинного законодавства і у межах компетенції того чи іншого органу. Правом регулюється лише загальна процедура здійснення організаційних заходів.

В одному із тлумачних словників української мови під «організацією» розуміється «створення, заснування, підготовка чогонебудь; об'єднання людей, суспільних груп, держав на базі спільного інтересів, мети, програми дій, і т. ін.; особливість побудови чогонебудь» [3, с. 368]. У теорії управління термін «організація» розуміється як одна із функцій управління, як один із видів управлінської діяльності, її стадія [4; 5 та ін.]. Проблематика організаційних аспектів діяльності органів прокуратури дискутується і у спеціальній літературі. Так, М. К. Якимчук розглядав функціональний та організаційно-структурний аспекти системи органів прокуратури, досліджував проблеми організації управління в органах прокуратури, визначив організаційно-правові напрямки вдосконалення управління в органах прокуратури [6]. М. В. Косята та М. І. Мичко розглядали проблеми організаційного устрою системи органів прокуратури, аналізували основні принципи організації і діяльності органів прокуратури [7; 8]. Л. М. Давиденко організаційні аспекти діяльності прокуратури розглядав у статичній та динамічній. У першому випадку під організацією діяльності (у статичній) вчений розуміє комплекс заходів, спрямованих на раціональний розподіл праці, створення належних умов і підтримку організаційного порядку, здорової психологічної атмосфери в колективі тощо. Другий напрям (динаміка) реалізується, на його думку, у повсякденній процесуальній і не процесуальній діяльності прокурора, пов'язаній з постановкою перед підлеглими працівниками конкретних завдань, контролем їх виконання і оцінкою здійсненої роботи [9, с. 7–9].

На думку автора, організацію будь-якої діяльності, в першу чергу, необхідно розглядати як її забезпечення. Тому ми погоджувомось з думкою Г. В. Атаманчука, який вказує на те, що організувати – це означає розташовувати людей у просторі (територія, споруди) та у функціональних (соціальні ролі, види робіт) координатах, з'єднувати їх засобами та знаряддями праці, забезпечувати їх взаємодію та взаємозаміну у праці та громадському житті, розширювати їх можливості шляхом узгодження та концентрації зусиль [5, с. 28]. Подібну точку зору щодо сутності організаційної діяльності висловлюють Л. Давиденко та П. Каркач, які зазначають, що організація роботи прокурорського колективу вимагає, по-перше, умілого розміщення людей і, по-друге, узгодження діяльності, об'єднання їх зусиль з метою найефективнішого вирішення завдань, що стоять перед даною системою [10, с. 12–14].

Вчені визначають різні елементи організаційної діяльності. Так, наприклад, Д. М. Бахрах до елементів організаційної діяльності відносить: доведення управлінського рішення до відома виконавців; роз'яснення цілей і значення запланованих заходів; декомпозицію команд – переклад загальних завдань у конкретні функції – у підфункції, підфункцій – у посадові обов'язки; проведення різноманітних організаційно-масових заходів, а також таких заходів, як підбір, розстановка і навчання кадрів, фінансування, виділення необхідних матеріалів та устаткування; забезпечення належної взаємодії [11, с. 53].

На думку автора, до *організаційних аспектів* діяльності органів прокуратури доцільно віднести: 1) аналітичну роботу; 2) планування роботи; 3) проведення нарад, зборів трудового колективу, інших подібних масових заходів внутрішньо-організаційного спрямування; 4) діловодство; 5) забезпечення управління органами прокуратури (інформаційне, кадрове, матеріально-технічне, фінансове); 6) надання методичної допомоги підпорядкованим підрозділам.

Так, важливе місце в організації діяльності органів прокуратури посідає *аналітична робота*, яка безпосередньо пов'язана зі збиранням, аналізом та обробкою інформації щодо різних аспектів діяльності органів прокуратури як зовнішньо-правоохоронних, так і внутрішньо-організаційних. У загальному вигляді призначення аналітичної роботи можна визначити як, по-перше, з'ясування закономірностей практично всіх процесів і явищ суспільного життя, які тією чи іншою мірою впливають на діяльність органів прокуратури, і, по-друге, у використанні здобутих відомостей і знань для забезпечення ефективності службово-професійної діяльності. Більш того, значення аналітичної роботи в організації діяльності органів прокуратури визначається й тим, що її результатом повинно бути не лише визначення основних проблем і не-

доліків, але й визначення конкретних шляхів їх усунення на основі наявних можливостей. Отже, аналітична робота є невід'ємною і найважливішою складовою частиною організаційної діяльності і носить безперервний процес вивчення певної інформації.

Іншим важливим аспектом організації діяльності органів прокуратури є *планування*. Так, у п.8 наказу Генеральної прокуратури України «Про організацію роботи і управління в органах прокуратури України» від 19 вересня 2005 р. № 1 вказано: 1) застосовувати різні форми планування як дійовий засіб підвищення ефективності прокурорсько-слідчої роботи; 2) при плануванні забезпечувати цілеспрямованість, конкретність і реальність планів; 3) у планах передбачати наглядові перевірки, за винятком тих, періодичність проведення яких передбачена законодавством або наказами Генерального прокурора України; комплексні або галузеві перевірки підпорядкованих прокуратур, надання практичної допомоги з декількох напрямів; загальні заходи аналітичного та навчально-методичного характеру; 4) плани роботи Генеральної прокуратури України, прокуратур Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя, військових прокуратур регіонів та Військово-Морських Сил України формувати, затверджувати і надсилати підпорядкованим прокуратурам разом із графіками виїздів і списками осіб, що викликаються на стажування, не пізніше відповідно 20 та 25 числа останнього місяця поточного півріччя, а плани роботи міських, районних, міжрайонних та інших прирівняних до них прокуратур формувати та підписувати до 1-го числа першого місяця наступного півріччя [12].

Відповідно до п.3.1 Регламенту Генеральної прокуратури України, план роботи Генеральної прокуратури України складається на півріччя, у ньому передбачаються найбільш важливі заходи, що випливають із пріоритетних напрямів діяльності органів прокуратури, стану законності та злочинності у державі [13]. Структурні підрозділи Генеральної прокуратури України роботу за своїми напрямками планують окремо. У планах передбачаються заходи, які випливають із плану роботи Генеральної прокуратури України, галузевих наказів Генерального прокурора України, рішень колегії, нарад, доручень, вказівок керівництва Генеральної прокуратури України а також надання практичної допомоги.

Проведення *нарад, зборів трудового колективу інших подібних масових заходів* як окремих організаційних аспектів діяльності органів прокуратури носять здебільшого внутрішньо-організаційне спрямування. Їх основним призначенням є узгодження (погодження) службової діяльності, контроль виконання функціональних обов'язків, вирішення інших внутрішньо-системних питань. Так, наприклад, у п.22.5 наказу Генеральної прокуратури України від 19 вересня 2005 р. № 1 «Про організацію роботи і управління в

органах прокуратури України» вказано: «на розгляд оперативних нарад виносити питання з окремих напрямів діяльності підпорядкованих прокуратур і піднаглядних органів, які не потребують комплексного підходу до їх вирішення, а також щодо організації роботи структурних підрозділів апаратів, міських, районних, міжрайонних та інших прирівняних до них прокуратур, звіти прокурорсько-слідчих працівників про виконання службових обов'язків, додержання дисципліни і правил трудового розпорядку» [12].

Діловодство як організаційний аспект діяльності органів прокуратури полягає в документуванні (створенні документів) та забезпеченні роботи з документами, а саме в: організації документообігу; використанні інформаційно-пошукових систем документів; контролі виконання документів; підготовці документів для передачі в архів. Основним завданням діловодства є забезпечення швидкої, безперебійної та ефективної роботи органів прокуратури шляхом якісного та своєчасного складання документів, доведення їх до виконавців, контролю виконання документів та здачі їх в архів. Організаційно функцію діловодства забезпечують спеціальні підрозділи – секретаріати, канцелярії тощо, на яких покладається безпосереднє діловодне обслуговування органів прокуратури (приймання та відправлення кореспонденції; реєстрація вхідних та вихідних документів; фіксування в облікових формах стадій проходження та виконання документів; здійснення контролю строків виконання документів; ознайомлення особового складу з наказами та вказівками та інші).

Важливе значення для організації діяльності органів прокуратури має *забезпечення їх діяльності*, яке ми поділяємо на: інформаційне, кадрове, матеріально-технічне та фінансове. Забезпечення діяльності органів прокуратури полягає у створенні керівником (начальником), тобто суб'єктом управління, умови для її реалізації. Функцію із забезпечення діяльності органів прокуратури, крім керівників, виконують спеціально створені в органах прокуратури спеціалізовані служби та апарати (кадрові, матеріально-технічні, фінансові, інформаційні, господарчі та ін.), а також навчальні заклади з підготовки персоналу для усіх напрямків прокурорської діяльності.

Методична робота, як організаційний аспект діяльності органів прокуратури, як правило, покладається на апарати Генеральної прокуратури України та прокуратури обласного рівня. Відповідно до п.17 наказу Генеральної прокуратури України «Про організацію роботи і управління в органах прокуратури України» від 19 вересня 2005 р. № 1, надання практичної допомоги необхідно вважати пріоритетним засобом впливу на діяльність підпорядкованих органів і працівників, забезпечення ефективного та якісного виконання покладених на них функцій та завдань [12]. Однією із

найперспективніших форм методичної роботи, на думку автора, є поширення позитивного досвіду роботи органів прокуратури України, який повинен розповсюджуватись лише за результатами його вивчення на місцях та відповідного обговорення і схвалення науково-методичною радою при Генеральній прокуратурі України.

Таким чином, до загальних ознак вищенаведених організаційних аспектів діяльності органів прокуратури необхідно віднести: 1) регламентованість нормами адміністративного права лише в загальному вигляді, у зв'язку з чим не породжують, не змінюють і не припиняють адміністративні правовідносини; 2) є необхідним чинником управлінської діяльності в органах прокуратури; 3) здійснюються систематично, постійно і спрямовані на забезпечення чіткого та ефективного управління органами прокуратури; 4) мають як зовнішнє так і внутрішньо-організаційне спрямування; 5) здійснюються в рамках чинного законодавства і в межах компетенції того чи іншого органу.

Список літератури: 1. Теория государства и права. Курс лекций / Под ред. Н. И. Матузова и А.В. Малько. М., 1997. 2. Про прокуратуру: Закон України від 5 листопада 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. 1991. № 53. Ст. 793. 3. Тлумачний словник української мови / Укладачі Ковальова Т.В., Коврига Л.П. Х., 2005. 4. Державне управління: Навч. посіб. / А.Ф.Мельник, О.Ю. Оболенський, А.Ю. Васіна, Л.Ю. Гордієнко; За ред. А.Ф. Мельник. К., 2003. 5. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекций. М., 1997. 6. Якимчук М.К. Організаційно-правові основи управління в органах прокуратури України: Дис. ... докт. юрид. наук. Чернівці, 2002. 7. Косіота М. Прокурорська система України в умовах демократичного суспільства. Одеса, 2002. 8. Мичко М. І. Функції та організаційний устрій прокуратури. Наук. видання. Донецьк, 2001. 9. Давиденко Л. М. и др. Организация работы районной (городской) прокуратуры. Х., 1994. 10. Давиденко Л., Каркач П. Питання організації роботи та управління в органах прокуратури // Вісник прокуратури. 2002. № 4. 11. Бахрах Д.Н. Административное право: Учебник. Общая часть. М., 1993. 12. Про організацію роботи і управління в органах прокуратури України: Наказ ГПУ від 19 вересня 2005 р. № 1. 13. Про Регламент Генеральної прокуратури України: Наказ ГПУ від 20 вересня 2001 р. № 43.

Надійшла до редколегії 07.02.07

В. Т. Комзюк

МІСЦЕ МИТНОГО ПРАВА В ПРАВОВІЙ СИСТЕМІ УКРАЇНИ

Кожна держава, в тому числі й Україна, самостійно здійснює функції щодо захисту суверенітету у різних сферах, включаючи економічний. Зокрема, ст. 17 Конституції України визнає захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу [1]. Тому все більшої актуальності набувають питання удосконалення правових засобів здійснення митної справи і одночасно наукового дослідження основних проблем митного права. Наразі кількість і рівень досліджень у цій галузі в сучасній юридичній літературі неадекватні стану митного законодавства і обсягу правовідносин, які