

4. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
5. Щипанов А. В. Конституционно-правовая природа системы обеспечения деятельности Президента Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Щипанов Александр Валерьевич. – Екатеринбург, 2011. – 24 с.
6. Рибалка Н. О. Адміністративно-правові аспекти діяльності Президента України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Рибалка Наталія Олегівна. – К., 2009. – 18 с.
7. Рибалка Н. О. Апарат обслуговування державної діяльності Президента України, нормативно-правові засади його створення та діяльності / Рибалка Наталія Олегівна // Наше право. – 2008. – № 4. – Ч. 1. – С. 56–59.
8. Питання Адміністрації Президента України : розпорядження Президента України від 13 груд. 1991 р. № 2/91-рп // Збірник розпоряджень Президента України. – 1992. – № 1.
9. Про Положення про Адміністрацію Президента України : указ Президента України від 2 квіт. 2010 р. № 504/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 25. – Ст. 978.
10. Скрыпников Н. Н. Конституционно-правовые основы деятельности Администрации Президента Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Скрыпников Николай Николаевич. – Челябинск, 2005. – 26 с.
11. Иксанов И. С. Президент Российской Федерации: основные полномочия и их организационное обеспечение : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Иксанов Илья Саматович. – М., 2008. – 32 с.
12. Сухонос В. В. Механізм реалізації функцій глави держави / В. В. Сухонос // Правовий вісник Української академії банківської справи. – 2010. – № 1 (3). – С. 8–14.
13. Допоміжні органи при главі держави: організаційні засади діяльності / Конституційна Асамблея: політико-правові аспекти діяльності // Бюлетень інформаційно-аналітичних матеріалів. – 2012. – № 2. – С. 46–49.
14. Конституция Российской Федерации // Российская газета. – 1993. – № 237. – Ст. 15.

Надійшла до редколегії 11.11.2012

ЗОЗУЛЯ А. И. ПОНЯТИЕ И СУЩНОСТЬ АППАРАТА ПРЕЗИДЕНТА УКРАИНЫ

Выполнен анализ теоретических положений и конституционно-правового регулирования относительно понятия и сущности аппарата главы государства, установлена его специфика и основные черты, а также определено место Администрации Президента Украины в обеспечении деятельности главы государства.

ZOZULJA O. THE CONCEPT AND NATURE OF THE APPARATUS OF PRESIDENT OF UKRAINE

The analysis of the theoretical principles and the constitutional and legal regulations regarding the concept and nature of the apparatus of head of state is made; also its specificity and main features are established, as well as the place of Administration of President of Ukraine in the ensuring of the activities of the head of state is determined.

УДК 347.963

М. Я. МАВДРИК,

здобувач

Харківського національного університету внутрішніх справ

ОРГАНІЗАЦІЙНІ ФОРМИ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА

Проведено аналіз організаційних форм реалізації прокуратурою повноважень щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина в Україні. Проаналізовано такі форми, як розгляд звернень громадян та особистий прийом громадян. Зроблено висновок про необхідність удосконалення законодавчого закріплення організаційних форм діяльності прокуратури України.

Одним з основних моментів у розкритті юридичної природи, характеристик конституційно-правового статусу будь-якого органу державної влади виступає виявлення та аналіз його форм діяльності. Залежно від того, в яких формах відбувається реалізація його функцій і

з якою ефективністю, можна судити про сам орган державної влади, про його основні риси, значення в житті держави та суспільства, а також про перспективи його існування і розвитку. Саме завдяки здійсненню прокуратурою України функцій у притаманних їй формах втілюються в

життя її завдання. Таким чином, форма діяльності прокуратури виступає зовнішнім проявом її функцій та завдань.

З огляду на це актуальним постає питання дослідження зовнішніх проявів функцій прокуратури – форм її діяльності. У зв'язку з цим метою нашого дослідження є аналіз організаційних форм діяльності органів прокуратури у сфері забезпечення прав і свобод людини і громадянина.

Окреслюючи ступінь наукової розробленості зазначеної проблеми, слід зауважити, що в юридичній літературі проблема визначення форм діяльності органів прокуратури є однією з найбільш дискусійних і існують різні точки зору щодо їх розуміння. Найчастіше науковцями робиться спроба дати визначення формам наглядової діяльності прокуратури. Так, з точки зору В. Г. Даєва та М. Н. Маршунова, форми прокурорського нагляду – це правові засоби реалізації прокурорських повноважень [1, с. 63–64]; на думку В. І. Бабенка та М. В. Руденка, форми прокурорського нагляду – це те, що повинен робити прокурор [2, с. 73–74]; «форми прокурорського нагляду можна інтерпретувати як способи зовнішнього вираження діяльності органів прокуратури, за допомогою яких цими органами досягаються намічені цілі, функції та завдання; у них дістають своє об'єктивоване вираження особливості сутності діяльності органів прокуратури», – вважає О. В. Головкін [3]. Чи не єдине визначення поняття «форми діяльності прокуратури» надає В. В. Сухонос, на думку якого в загальному вигляді формою діяльності прокуратури слід вважати зовнішній прояв об'єктивно відображених дій, які в сукупності становлять однорідну діяльність з виконання покладених на неї завдань і функцій [4, с. 266]. На наш погляд, найбільш обґрунтованою і конструктивною є позиція тих учених, котрі розглядають форми діяльності органів публічної влади як особливий структурний елемент правового статусу цих органів і розуміють під ними зовнішній аспект функціонування органів публічної влади, тобто сукупність однорідних дій, які здійснюються в певних рамках, визначених законодавством. Зокрема, таких позицій дотримуються українські вчені-конституціоналісти О. Н. Ярмиш та В. О. Серьогін [5, с. 61].

Виходячи з вищенаведеного, можемо констатувати, що **форми діяльності прокуратури України** становлять собою зовнішньо виражені однорідні дії, які здійснюються органами прокуратури в передбачених законодавством правових та неправових рамках, спрямовані на

реалізацію ними своїх повноважень та за допомогою яких досягаються поставлені перед цими органами цілі та завдання.

За кінцевим результатом діяльності, або, інакше кажучи, за породжувальними наслідками розмежовують правові та неправові форми діяльності органів публічної влади. Правові форми діяльності органів влади пов'язані із здійсненням юридично значущих дій у чітко визначеному законом порядку. Ці форми діяльності безпосередньо спричиняють певні правові наслідки, тобто виникнення суб'єктивних прав і юридичних обов'язків, і здійснюються на основі юридичного оформлення. Неправові форми діяльності органів прокуратури, на відміну від правових, не вимагають повного і суворого юридичного оформлення, не пов'язані з учиненням юридично значущих дій і прийняттям правових актів. Серед них виділяють організаційні й матеріально-технічні форми.

Організаційні форми діяльності здійснюються в рамках чинного законодавства й у межах компетенції прокуратури України. Дії, які утворюють їх зміст, забезпечують реалізацію прав і обов'язків органів прокуратури за допомогою конкретних організаційних форм, як закріплених, так і не закріплених у законі. Завдяки таким формам діяльності вирішуються питання правильної організації роботи прокуратури України, забезпечення виконання рішень, злагоженості роботи системи органів прокуратури та їх структурних підрозділів, визначення функціональних обов'язків прокурорів, проведення ними нарад, прийом населення тощо. Кожна така дія не пов'язана з учиненням юридично значущих дій, проте вона вносить свою частку в кінцевий результат діяльності прокуратури України, у тому числі й у сфері захисту прав і свобод людини і громадянина.

Організаційні форми діяльності прокуратури України можна поділити на основні та допоміжні. До основних форм належать: розгляд звернень громадян та їх особистий прийом, скликання та проведення координаційних та міжвідомчих нарад, участь в організації нарад Координаційного комітету по боротьбі з організованою злочинністю та корупцією при Президенті України, організація робочих груп, участь у засіданнях Верховної Ради України, її органів, Кабінету Міністрів України, колегій міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, органів влади автономної республіки Крим, місцевих рад та інших органів місцевого самоврядування, надання інформації за запитами тощо. Серед допоміжних форм

можна виділити: заслуховування звітів підконтрольних прокуратур та їх посадових осіб; проведення прес-конференцій, надання інтерв'ю та здійснення інших форм зв'язків з громадськістю; офіційні та робочі зустрічі з посадовими особами і фахівцями; оприлюднення інформації про прокурорську діяльність та прийняті прокуратурою рішення, про факти, що загрожують життю, здоров'ю та/або майну осіб, а також про заходи прокурорського реагування, які застосовуються у зв'язку з цим; участь у наукових конференціях; організація зустрічей, переговорів, консультацій та інших протокольних заходів з представниками іноземних держав і міжнародних організацій, а також їх візитів в Україну; організація виїздів працівників органів прокуратури у закордонні службові відрядження та організація зарубіжних візитів керівництва Генеральної прокуратури України; листування з органами прокуратури, юстиції та іншими державними установами іноземних країн, а також міжнародними організаціями та їх представництвами в Україні тощо.

Деякі з організаційних форм діяльності прокуратури України у сфері захисту прав і свобод людини і громадянина досить докладно врегульовано українським законодавством (зокрема, порядок розгляду звернень громадян регулюється Законом України «Про прокуратуру» та Законом України «Про звернення громадян»). Так, згідно з ч. 1-3, ст. 12 прокурор розглядає заяви і скарги про порушення прав громадян та юридичних осіб, крім скарг, розгляд яких віднесено до компетенції суду а також проводить особистий прийом громадян. Таким чином, кожна особа може безплатно, без будь-яких обмежень і перешкод звернутися до органів прокуратури, якщо вважає, що її права і свободи порушені. Не може бути привілеїв або перепон для звернення до українського омбудсмена за такими ознаками особи, як раса, колір шкіри, віросповідання, політичні переконання, стать, національність, майновий стан скаржника, місце проживання, мова тощо.

Порядок розгляду звернень громадян безпосередньо Законом України «Про прокуратуру» не регулюється, але передбачений відомчими нормативно-правовими актами, зокрема Інструкцією про порядок розгляду і вирішення звернень та особистого прийому в органах прокуратури України, затвердженою Наказом Генерального прокурора України від 21 червня 2011 р. № 9гн. Ми вважаємо такий підхід щодо визначення процедури розгляду звернень громадян органами прокуратури не зовсім вдалим. Оскільки

правовою основою діяльності прокуратури України згідно зі ст. 3 Закону України «Про прокуратуру» є Конституція України, цей Закон та інші законодавчі акти, вважаємо за необхідне закріпити в Законі України «Про прокуратуру» положення про те, що прокурор приймає та розглядає звернення громадян України, іноземців, осіб без громадянства або осіб, які діють у їхніх інтересах відповідно до Закону України «Про звернення громадян». Більш докладно процедура розгляду заяв і скарг може передбачатися й відомчими нормативно-правовими актами, що не суперечать закону.

Жодних вимог щодо форми звернень громадян і процедури їх подання органам прокуратури Законом України «Про прокуратуру» не передбачено. Отже, звернення може бути усним (записаним на особистому прийомі службовою особою) чи письмовим, надісланим поштою або переданим громадянином до відповідної прокуратури особисто чи через уповноважену ним особу, якщо ці повноваження оформлені відповідно до вимог чинного законодавства. Такий підхід відповідає світовій практиці та робить інститут прокуратури більш доступним, неформальним. Органи прокуратури, як свідчить практика, самостійно визначають форму і спосіб звернення заявників. Так, Інструкцією про порядок розгляду і вирішення звернень та особистого прийому в органах прокуратури України, затвердженою наказом Генерального прокурора України від 21 червня 2011 р. № 9гн, встановлюється, що у зверненні має бути зазначено прізвище, ім'я, по батькові, місце проживання громадянина, викладено суть порушеного питання, зауваження, пропозиції, заяви чи скарги, прохання чи вимоги. Письмове звернення має бути підписано заявником (якщо колективне – заявниками) із зазначенням дати. Звернення, що не містять даних про особу (прізвище і її місцезнаходження, адресу), визнаються анонімними й залишаються без розгляду [6].

Не можна не звернути увагу в досліджуваній проблематиці і на той факт, що значна частина звернень, які надходять до органів прокуратури, не підлягають розгляду, оскільки не відповідають вимогам законодавства. Стаття 12 Закону України «Про прокуратуру» чітко не регулює, коли прокурор може відмовити в розгляді звернення. Зазначено лише, що прокурор не розглядає ті скарги, які віднесено до компетенції суду. Інших критеріїв неприйняття до розгляду звернень громадян Законом України «Про прокуратуру» не передбачено, хоча вищезазначеною Інструкцією передбачається,

що не підлягають розгляду анонімні звернення, а перевірки за заявами громадян, юридичних осіб, зверненнями та запитами депутатів усіх рівнів, за винятком заяв та повідомлень про злочини, розслідування яких належить до компетенції органів прокуратури, проводяться лише в разі їх попереднього вирішення керівниками компетентних органів виконавчої влади, місцевого самоврядування та контролю. В інших випадках такі звернення надсилаються за належністю з роз'ясненням права на звернення за захистом своїх порушених прав і свобод до відповідних органів державної влади та контролю, органів місцевого самоврядування, а в передбачених чинним законодавством випадках – до суду (пункти 2.5, 2.4).

У зв'язку з такою невизначеністю існує необхідність чіткого законодавчого врегулювання питання встановлення критеріїв неприйнятності звернень органами прокуратури. Ми вважаємо за необхідне внести доповнення до ст. 12 Закону України «Про прокуратуру», що залишається без розгляду звернення, яке: 1) не містить даних про прізвище та місце проживання автора або з якого неможливо встановити авторство (анонімне звернення); 2) надійшло від особи, визнаної недієздатною; 3) подано в інтересах іншої особи без оформленого у встановленому законом порядку доручення. Прокурор відмовляє в розгляді звернення, якщо його розгляд належить до компетенції суду. Прокурор відмовляє в проведенні перевірок за зверненнями громадян, юридичних осіб, зверненнями та запитами депутатів усіх рівнів, за винятком заяв та повідомлень про злочини, розслідування яких належить до компетенції органів прокуратури, якщо ці заяви попередньо не розглядалися керівниками компетентних органів виконавчої влади, місцевого самоврядування та контролю. Такі звернення надсилаються за належністю з роз'ясненням права на звернення за захистом своїх порушених прав і свобод до відповідних органів державної влади та контролю, органів місцевого самоврядування, або до суду.

Законодавче закріплення зазначених вище критеріїв неприйнятності звернень органами прокуратури сприятиме зменшенню потоку тих скарг, які не відповідають чинному законодавству або можуть і повинні бути розглянуті іншими правозахисними інституціями, що створені і функціонують у рамках національної правової системи. Такі обмеження пропонуються з метою зробити інститут прокуратури ефективним, життєздатним, а його діяльність більш продуктивною.

За кожним зверненням у прокуратурах усіх рівнів може бути виконана одна з таких дій:

- прийняття до розгляду;
- передання на вирішення до підпорядкованої прокуратури;
- направлення до іншого відомства;
- приєднання до скарги, що раніше надійшла, або до матеріалів кримінальної справи.

За підсумками розгляду звернень може бути прийнято одне з таких рішень: задоволено – вжито заходів до повного або часткового поновлення прав і законних інтересів заявника; повторно задоволено – звернення щодо оскарження відповіді певної прокуратури, за яким приймалося рішення про відмову в задоволенні раніше поданого звернення, при цьому первинне рішення скасовується; відхилено – вимоги заявника, викладені у зверненні, визнані необґрунтованими; роз'яснено – за зверненням, у якому не містилося прохань про задоволення будь-яких вимог або клопотань, надано роз'яснення з питань правового характеру. Крім того, після закінчення перевірки заявнику, на його прохання, надається можливість ознайомитися з документами і матеріалами, що безпосередньо зачіпають його права і свободи, тією мірою, якою це не суперечить вимогам дотримання державної або іншої, що охороняється законом, таємниці, законним інтересам інших осіб. Звернення до органів прокуратури вважаються вирішеними та знімаються з контролю, якщо поставлені в них питання перевірено, вжито необхідних заходів, надано вичерпні відповіді згідно з чинним законодавством і направлено письмову відповідь. Прийняте прокурором за зверненням рішення може бути оскаржено вищестоящому прокурору або до суду.

Крім того, згідно з ч. 3 ст. 12 Закону України «Про прокуратуру» прокурор проводить особистий прийом громадян [7]. Порядок організації особистого прийому в органах прокуратури регулюється Інструкцією про порядок розгляду і вирішення звернень та особистого прийому в органах прокуратури України, затвердженою наказом Генерального прокурора України від 21 червня 2011 р. № 9гн. Так, у Генеральній прокуратурі України особистий прийом громадян, представників державних і громадських організацій, а також інших осіб здійснюється управлінням розгляду звернень та прийому громадян у день їх звернення за участю галузевих підрозділів. Особистий прийом керівництвом Генеральної прокуратури України здійснюється згідно із графіком, затвердженим Генеральним прокурором України, та

встановленим розпорядком. У прокуратурах областей, міських, районних, міжрайонних та прирівняних до них прокуратурах прийом громадян та інших осіб проводиться протягом усього робочого дня відповідно до графіка, який вивішується в доступному для них місці. Рішення за зверненням приймається і відповідь надається заступником прокурора, до компетенції якого згідно з розподілом обов'язків належить вирішення порушених у зверненні питань. Реєстрація прийому ведеться за спеціальними картками або в книзі реєстрації звернень з особистого прийому, у якій відображається також зміст відповіді (пункти 7.1, 7.4, 7.8, 7.9 Інструкції). Особисті прийоми громадян органами прокуратури дають можливість громадянам безпосередньо одержувати докладнішу інформацію щодо їхніх прав і свобод і необхідні кваліфіко-

вані роз'яснення стосовно відновлення порушених прав.

Підсумовуючи вищесказане, слід зазначити, що, на відміну від вищезгаданих організаційних форм діяльності прокуратури України з захисту прав і свобод людини і громадянина, переважна більшість інших форм досі здійснюється поза межами правового регулювання, що, з одного боку, дає простір для обрання найбільш доречних процедур для кожного випадку окремо, але з іншого – призводить до невизначеності, неорганізованості і зрештою – до зниження їх ефективності. Тому вважаємо доречним охопити правовим регулюванням усі організаційні форми діяльності органів прокуратури, звернувши особливу увагу на процесуальні моменти.

Список використаної літератури

1. Даев В. Г. Основы теории прокурорского надзора / В. Г. Даев, М. Н. Маршунов. – Л. : ЛГУ, 1990. – 135 с.
2. Бабенко В. І. Прокурор у галузі охорони довкілля : сутність, повноваження, організація : навч. посіб. / В. І. Бабенко, М. В. Руденко. – К. : Ін Юре, 2005. – 408 с.
3. Головкін О. В. Форми та методи наглядової діяльності органів прокуратури України у сфері охорони довкілля [Електронний ресурс] / О. В. Головкін // Малий і середній бізнес (право, держава, економіка). – 2011. – № 1–2. – Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/misb/2011_1-2/Golovkin.pdf.
4. Сухонос В. В. Прокуратура с системі державних органів України: теоретичний аналіз сучасного стану та перспектив розвитку : монографія / В. В. Сухонос. – Суми : Унів. кн., 2008. – 448 с.
5. Ярмиш О. Н. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні : підручник / О. Н. Ярмиш, В. О. Сербогін. – Х. : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. – 672 с.
6. Про порядок розгляду і вирішення звернень та особистого прийому в органах прокуратури України [Електронний ресурс] : наказ Генеральної прокуратури України від 21 черв. 2010 р. № 9гн. – Режим доступу: http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&t=rec&id=94102.
7. Про прокуратуру : закон України від 5 листоп. 1991 р. № 1789-ХІІ // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 53. – Ст. 793.

Надійшла до редколегії 26.12.2012

МАВДРИК Н. Я. ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ФОРМЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА

Проведен анализ организационных форм реализации прокуратурой полномочий в сфере обеспечения прав и свобод человека и гражданина в Украине. Проанализированы такие формы, как рассмотрение обращений граждан и личный прием граждан. Сделан вывод о необходимости совершенствования законодательного закрепления организационных форм деятельности прокуратуры Украины.

MAVDRYK M. ORGANIZATIONAL FORMS OF ACTIVITY OF THE BODIES OF PROSECUTOR'S OFFICE IN THE SPHERE OF ENSURING THE RIGHTS AND FREEDOMS OF THE PERSON AND THE CITIZEN

The analysis of organizational forms of realization by prosecutor's office of powers in the sphere of ensuring the rights and freedoms of the person and the citizen in Ukraine is carried out. Such forms, as consideration of appeals of citizens and a personal reception of citizens are considered. The conclusion on need of improvement of legislative fixing of organizational forms of activity of prosecutor's office of Ukraine is analyzed.