

1

ОДЕСЬКА НАЦІОНАЛЬНА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ

**КОВАЛЬЧУК Інна Сергіївна**

УДК 347.963(477)

**ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ РОЗГЛЯДУ ЗВЕРНЕНЬ  
ГРОМАДЯН І ЮРИДИЧНИХ ОСІБ В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРИ**

Спеціальність 12.00.10 – судуострій; прокуратура та адвокатура

**АВТОРЕФЕРАТ**

дисертації на здобуття наукового ступеня  
кандидата юридичних наук

Одеса – 2008

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана в Одеській національній юридичній академії Міністерства освіти і науки України.

**Науковий керівник**

доктор юридичних наук, професор  
**ДОЛЕЖАН Валентин Володимирович**,  
Одеська національна юридична академія,  
професор кафедри організації судових та  
правоохоронних органів

**Офіційні опоненти:**

доктор юридичних наук, професор,  
заслужений юрист України  
**РУДЕНКО Микола Васильович**,  
Харківський національний університет  
ім. Н.В.Каразіна,  
завідувач кафедри правосуддя;

кандидат юридичних наук, професор  
**МАРОЧКІН Іван Єгорович**,  
Національна юридична академія України  
ім. Ярослава Мудрого,  
завідувач кафедри організації судових та  
правоохоронних органів

Захист відбудеться "\_\_\_" \_\_\_\_\_ 2008 р. о \_\_\_\_\_ годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 41.086.03 в Одеській національній юридичній академії за адресою: 65009, м. Одеса, Фонтанська дорога, 23.

З дисертацією можна ознайомитись у науковій бібліотеці Одеської національної юридичної академії за адресою: м. Одеса, вул. Піонерська, 2

Автореферат розісланий "\_\_\_" \_\_\_\_\_ 2008 р.

Вчений секретар  
спеціалізованої вченої ради

П.П. Музиченко

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

**Актуальність теми.** Реалізація закладеної у статті 1 Конституції України ідеї правової держави пов'язана з досягненням якісно нового, вищого рівня захисту прав і свобод людини і громадянина.

За останні роки, особливо у зв'язку із запровадженням підсистеми адміністративних судів, значно зросло значення їх захисту в судовому порядку. Проте для сучасного демократичного суспільства є властивим використання, крім судового, також альтернативних способів правозахисту. Вони, зокрема, мають здійснюватися органами виконавчої влади і місцевого самоврядування, на яких, крім управлінських функцій, Конституцією України покладено контроль за додержанням законів. На жаль, самі вони та їх посадові особи часто не є зразком законослухняної поведінки, через що громадянам доводиться шукати шляхи захисту від незаконних рішень і дій.

Не стоїть осторонь вирішення цих проблем і прокурорська система України. Правозахисна діяльність прокуратури значною мірою здійснюється у формі розгляду і вирішення звернень громадян та юридичних осіб. При цьому половина цих звернень стосується діяльності прокуратури при реалізації таких її конституційних функцій, як нагляд за додержанням і застосуванням законів і нагляд за додержанням прав і свобод громадян та за додержанням законів із цих питань органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

За різних часів питання розгляду і вирішення звернень у позасудовому порядку розглядали у своїх роботах такі вчені, як А. Авер'янов, В. Антипов, О. Банчук, Л. Біла, Л. Бориславський, І. Голосніченко, Ю. Кицак, С. Ківалов, І. Мамич, В. Перепелюк, В. Полюхович, В. Цветков, Ю. Шемшученко, Х. Ярмакі та ін. (Україна), Д. Бахрах, Є. Лискова, В. Лорія, Ю. Козлов, Л. Меградзе, Л. Нудненко, К. Подьячев, В. Ремньов, Л. Саліщева, Л. Малько, П. Хаманєва та ін. (Росія), А. Мінашкін (Білорусія) та ін.

Роботу прокуратури, пов'язану з розглядом і вирішенням звернень, тією чи іншою мірою розглядали у своїх працях М. Берідзе, Ю. Грошевой, В. Долежан, І. Європіна, М. Косюта, І. Марочкін, М. Мичко, М. Руденко, Ю. Полянський, Д. Сірик, Є. Шевченко (Україна), С. Березовська, Т. Бочкова, А. Берензон, Ф. Ізмайлова, П. Костенко, Н. Мельников, Л. Ніколаєва, В. Рябцев (Росія), С. Кенжаєв (Таджикистан).

Проте чимало проблем розгляду і вирішення прокуратурою звернень ще не дістало належного теоретичного осмислення, а практична діяльність у цій сфері потребує додаткового врегулювання у

нормативних актах різного рівня і вжиття організаційних заходів. Всі ці обставини обумовлюють актуальність теми дисертації.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.**

Дисертаційна робота виконана відповідно до перспективного плану наукових досліджень кафедри організації судових та правоохоронних органів Одеської національної юридичної академії "Традиції та новації у сучасній українській державності та правовому житті" (державний реєстраційний номер 0101U0001195) на 2006 – 2010 роки.

**Мета і завдання дослідження.** Метою дисертаційного дослідження є поглиблена розробка концептуальних і прикладних проблем роботи прокуратури зі зверненнями громадян і юридичних осіб.

Досягнення цієї мети включало в себе вирішення таких завдань:

проаналізувати еволюцію розвитку нормативної бази і практичної діяльності прокуратури з розгляду і вирішення звернень;

виявити прогалини і суперечності в нормативно-правових актах, які регулюють ці процеси, і окреслити шляхи їх усунення;

визначити роль і завдання прокуратури у роботі зі зверненнями на сучасному етапі розвитку держави в цілому і прокурорської системи, зокрема;

дослідити характер принципів розгляду і вирішення звернень у прокуратурі та характер відповідних правовідносин;

окреслити суть основних напрямків організації роботи зі зверненнями і шляхи її удосконалення;

сформулювати авторське бачення стадій розгляду і вирішення звернень і низки пов'язаних із цим процесуальних питань;

визначити принципи аналітичних досліджень стану роботи зі зверненнями і способи реалізації їх результатів;

розкрити специфіку прокурорського нагляду за додержанням законодавства про звернення громадян і сформулювати відповідні методичні рекомендації.

*Об'єктом дослідження* є правовідносини, що виникають у процесі роботи прокурорів зі зверненнями громадян.

*Предметом дослідження* є законодавство та інші нормативні акти, які застосовуються у діяльності прокуратури з розгляду і вирішення звернень, і практична діяльність органів прокуратури по їх застосуванню.

*Методи дослідження.* Методологічну основу роботи становлять загальні закони та категорії теорії пізнання, зокрема положення матеріалістичної діалектики. Використовувався також історичний метод для обґрунтування закономірності удосконалення порядку розгляду звернень як способу захисту прав і свобод. Порівняльно-правовий метод

дозволив зіставити процеси розвитку законодавства у цій сфері із законодавствами інших держав, передусім Росії та Білорусії, а також з рекомендаціями Ради Європи. Використання методів системного аналізу і логіко-правового допомогло у процесі тлумачення норм законодавства в системному зв'язку. Для аналізу тенденцій, що мають прояв у роботі прокуратури зі зверненнями, використано статистичний метод. За допомогою соціологічного методу вивчалася думка працівників прокуратури з приводу різних аспектів розгляду і вирішення звернень.

У Генеральній прокуратурі України, органах прокуратури на місцях автором вивчено 260 проваджень по зверненнях, 185 актів реагування, 60 узагальнень, опитано 120 працівників прокуратури з окремих аспектів роботи зі зверненнями.

**Наукова новизна одержаних результатів** обумовлюється тим, що робота є першим монографічним дослідженням у пострадянській Україні за науковою спеціальністю 12.00.10, в якій у комплексі висвітлюються питання діяльності прокуратури з розгляду і вирішення звернень з урахуванням її специфіки у тісному зв'язку з проблемами нагляду за додержанням законів про звернення іншими структурами, а також самим змістом роботи.

В результаті здійсненого дослідження сформульовано висновки і пропозиції, які виносяться на захист.

*уперше:*

здійснено періодизацію вітчизняної історії розвитку діяльності органів прокуратури з розгляду і вирішення звернень;

статтю 40 Основного Закону запропоновано викласти у такій редакції: "Усі мають право направляти індивідуальні і колективні звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових осіб цих органів, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації, що зобов'язані розглянути звернення, за наявності підстав – вжити по них відповідних заходів і надати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк";

уточнено зміст окремих видів звернень, що фігурують в Законі України "Про звернення громадян", зокрема пропонується використовувати термін "заява" лише щодо звернень про задоволення суб'єктивних прав, а щодо звернень критичної спрямованості використовувати назву "повідомлення про правопорушення";

запропоновано доповнити зазначений Закон новими статтями: "Роз'яснення термінів", "Розгляд звернень засобів масової інформації", "Аналіз і узагальнення роботи зі зверненнями", внести уточнення до ряду інших статей Закону;

частину 2 статті 12 Закону України "Про прокуратуру" запропоновано викласти у такій редакції: "Прокурор розглядає і вирішує звернення фізичних і юридичних осіб з питань, що відносяться до його компетенції, і за наявності підстав вживає відповідних заходів до захисту їх прав, законних інтересів та захисту інтересів держави";

сформульовано завдання прокуратури по роботі зі зверненнями;

визначено основні напрямки організації роботи зі зверненнями в органах прокуратури;

обгрунтовано положення про те, що перелік стадій роботи зі зверненнями в органах прокуратури залежить від виду і характеру звернень і рішень прокурорів про подальшу долю звернень за результатами ознайомлення з ними; пропонується авторський варіант переліку цих стадій;

запропоновано доповнити чинний галузевий наказ Генерального прокурора України орієнтовним переліком звернень, які за своїм характером і важливістю мають прийматися до провадження в органах прокуратури;

визнано за необхідне відмовитися від надання переваг при розгляді заяв і скарг, які надходять до прокуратури із супровідними листами народних депутатів України;

сформульовано принципи аналітичних досліджень стану роботи зі зверненнями в органах прокуратури, до яких віднесено: оперативність, регулярність, повноту аналітичної діяльності, достовірність аналітичних досліджень, самокритичність;

обгрунтовано зміни і доповнення до низки положень Інструкції про організацію роботи з розгляду і вирішення звернень та особистого прийому в органах прокуратури стосовно: уточнення підстав для залишення звернень без розгляду, ознак повторних звернень, змісту відповідей на звернення; визначення мови листування і спілкування із заявниками тощо;

запропоновано зміни і доповнення до статистичного звіту про роботу прокурора за формою "П" з метою більш повного відображення результатів роботи зі зверненнями при проведенні аналітичних досліджень;

з метою ініціювання притягнення до відповідальності осіб, винних у неналежному розгляді звернень, запропоновано: включити до КУпАП статтю "Порушення встановленого порядку розгляду звернень" і наведено варіант її тексту; доповнити статтю 221 КУпАП вказівкою щодо розгляду цих справ судом і надати у статті 255 КУпАП прокурору право складати протоколи про ці правопорушення;

*удосконалено:*

перелік принципів розгляду і вирішення звернень з урахуванням характеру цієї діяльності в органах прокуратури;

характеристику правовідносин із розгляду та вирішення звернень в прокуратурі;

*набули подальшого розвитку:*

обґрунтування взаємозв'язку між роботою зі зверненнями в органах прокуратури і характером конституційних функцій прокуратури;

положення щодо розгляду і вирішення звернень в прокуратурі як альтернативного способу захисту прав і свобод поряд із судовим правозахистом.

**Практичне значення результатів дослідження** полягає у тому, що його положення, висновки та пропозиції автора можуть бути використані у:

правотворчій сфері – для розвитку законодавства про звернення громадян, удосконалення Закону України "Про прокуратуру", відомчих нормативних актів про роботу зі зверненнями;

організаційно-управлінській і правозастосовчій сфері – для удосконалення управлінської і функціональної діяльності з розгляду і вирішення звернень у прокуратурі, прокурорського нагляду за додержанням законодавства про звернення;

науково-дослідницькій сфері – як елемент наукових розробок діяльності прокуратури, їх подальшої активізації та поглиблення;

навчальному процесі – при викладанні дисциплін "Організація судових та правоохоронних органів України", "Прокуратура України" і спецкурсу "Робота зі зверненнями громадян в прокуратурі".

**Апробація результатів дослідження.** Дисертацію обговорено та схвалено на засіданні кафедри організації судових та правоохоронних органів Одеської національної юридичної академії.

Основні положення дисертації доповідалися на: 10-й звітній науковій конференції професорсько-викладацького та аспірантського складу ОНЮА (м. Одеса, 27 – 28 квітня 2007 р.); 11-й звітній конференції професорсько-викладацького та аспірантського складу ОНЮА (м. Одеса, 18 – 19 квітня 2008 р.); міжнародній науковій конференції "Сучасний правопорядок: національний, інтегративний та міжнародний виміри" (м. Одеса, 13 – 14 червня 2008 р.).

Результати дисертаційного дослідження використовувалися при проведенні практичних занять із курсів "Організація судових та правоохоронних органів України" і "Прокуратура України".

**Публікації.** Основні теоретичні положення, висновки і рекомендації дисертації опубліковані в шести одноособових наукових

публікаціях, у тому числі у чотирьох статтях, у наукових фахових виданнях, перелік яких затверджено ВАК України.

**Структура дисертації** визначена метою, предметом і завданнями дослідження і складається зі вступу, трьох розділів, які охоплюють вісім підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатку. Повний обсяг дисертації – 215 сторінок; з них основного тексту – 186 сторінки.

## ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **Вступі** обґрунтовано актуальність теми, охарактеризовано об'єкт, предмет, методологію дослідження, визначені його мета і завдання, науково-теоретична основа; наведено основні положення, що виносяться на захист, окреслено шляхи використання результатів дослідження, наведено відомості про апробацію цих результатів, міститься перелік публікацій за темою дисертації.

**Розділ перший "Розгляд і вирішення звернень у прокуратурі як спосіб захисту прав і законних інтересів"** складається із трьох підрозділів і містить загальну характеристику роботи зі зверненнями як різновиду соціальної практики, аналіз законодавства, що діє у цій сфері; завдання і принципи розгляду і вирішення звернень в органах прокуратури.

**Підрозділ 1.1. "Історія розвитку діяльності прокуратури з розгляду звернень"** присвячено становленню цього правового інституту за різних епох. У новітню епоху активізація цієї діяльності пов'язується із судовою реформою 1864 року, хоча вона в основному мала місце в процесі участі прокурорів у кримінальному судочинстві.

За радянських часів розвиток роботи зі зверненнями в прокуратурі був обумовлений багатofункціональним характером її діяльності, бажанням продемонструвати здатність державного апарату захистити права трудящих. Поступово розвивалося законодавство про звернення громадян, видавалися численні відомчі акти прокуратури, спрямовані на підвищення рівня організації цієї роботи. Заяви і скарги громадян використовувались як приводи до ліквідації найодіозніших проявів беззаконня. Партійні комітети різних рівнів самі брали участь у розгляді звернень, а органи прокуратури часто робили це за їх вказівкою. Поширеність такої практики була значною мірою пов'язана з тим, що громадяни здебільшого не мали права оскаржувати незаконні діяння через суд.

Тоталітарний характер радянського політичного режиму істотно обмежував можливості прокуратури у цій сфері. Окремі соціальні верстви були фактично позбавлені права на юридичний захист, а в 30 – 50 роки можливість об'єктивного розгляду прокуратурою скарг на свавілля каральних відомств була повністю виключена. Існувала



суперечність між задекларованими цілями соціалістичного будівництва та придушенням прав і свобод, особливо політичних. Прокуратуру не оминула тотальна бюрократизація партійного і державного апарату.

Підняття діяльності прокуратури з розгляду і вирішення звернень на якісно новий рівень стало можливим за умов демократизації суспільства після здобуття Україною державної незалежності. Першим кроком у цьому напрямку стало превалювання правозахисту як мети діяльності прокуратури.

**У підрозділі 1.2. "Нормативно-правова основа діяльності прокуратури з розгляду звернень"** зазначено, що її сучасну нормативну базу складають Конституція України, Європейська конвенція про захист прав людини та основоположних свобод, інші акти міжнародного права, рекомендації Ради Європи щодо шляхів розв'язання правових конфліктів, закони України "Про звернення громадян", "Про прокуратуру" укази Президента України, постанови Уряду України, накази Генерального прокурора України та затвердженні ним інструкції щодо порядку розгляду та обліку звернень.

У роботі зазначається, що чинна стаття 40 Конституції України містить неповний перелік суб'єктів розгляду і вирішення звернень, і запропоновано нову її редакцію. З урахуванням того, що робота зі зверненнями здійснюється не лише органами виконавчої влади, ця діяльність не має виключно адміністративно-правового характеру, а становить комплексний міжгалузевий правовий інститут, особливо враховуючи специфіку розгляду звернень у прокуратурі.

Заслуговує на уточнення термінологія, що використовується для визначення окремих видів звернень. Зокрема, обгрунтовується некоректність використання терміна "заява" для листів викривального характеру і пропонується називати їх повідомленнями про правопорушення. Це є особливо важливим для прокуратури, де розглядаються звернення такого змісту.

Положення Закону України "Про прокуратуру" щодо обов'язковості розгляду звернень не лише громадян, але й юридичних осіб, доцільно відтворити в Законі України "Про звернення громадян".

**У підрозділі 1.3. "Роль і завдання прокуратури в роботі зі зверненнями"** проаналізовано статистичні дані про цю діяльність у загально-державному вимірі за 2002 – 2006 рр. При цьому акцентовано увагу на тенденції до зростання загальної кількості звернень і питомої ваги задоволених заяв і скарг. Те, що близько 45% звернень розглядаються при здійсненні нагляду за додержанням і застосуванням законів, є додатковим свідченням його важливої ролі як одного з гарантів прав і законних інтересів людини й громадянина і додатковим аргументом проти непередуманого обмеження наглядових функцій

прокуратури. Звернуто увагу на те, що відповідні вимоги структур РЄ суперечать їх же рекомендаціям щодо використання альтернативних способів правозахисту.

Як основні завдання роботи зі зверненнями в прокуратурі виділено такі: 1) забезпечення своєчасного розгляду звернень, запобігання тяганині при вирішенні цих питань; 2) повний і об'єктивний розгляд звернень, винесення законних і обґрунтованих рішень, вжиття заходів щодо фактичного усунення порушень закону; 3) використання матеріалів розгляду звернень для вивчення громадської думки, у тому числі щодо діяльності прокуратури; 4) використання матеріалів розгляду звернень для аналізу стану законності як підстави для проведення перевірок виконання законів; 5) стимулювання громадянської активності людей у відстоюванні своїх законних прав та інтересів, а також інтересів держави і суспільства; 6) притягнення до відповідальності службових осіб за порушення прав і свобод та невиконання законодавства про звернення .

З урахуванням пропозицій інших авторів і власного бачення проблеми визначено перелік принципів роботи зі зверненнями, до яких належать: 1) свобода, доступність і добровільність подання звернень; 2) рівноправність заявників і суб'єктів розгляду звернень у поданні доказів і аргументів; 3) презумпція обґрунтованості звернень; 4) інстанційність; 5) оперативність розгляду; 6) повнота й об'єктивність перевірок за зверненнями; 7) законність, обґрунтованість і справедливість прийнятих рішень; 8) гласність і відкритість розгляду звернень за винятками, встановленими законом; 9) гуманізм; 10) висока культура поведінки службових осіб, доброзичливе ставлення до заявників.

Пропонується уточнити редакцію ч.1 ст.12 чинного Закону України "Про прокуратуру" з урахуванням потреби розширення кола суб'єктів, звернення яких підлягають розгляду (всі фізичні особи, а не тільки громадяни; не лише заяви і скарги, але й пропозиції), ліквідації обмеження прийому до розгляду у прокуратурі звернень, які відносяться до компетенції суду.

**Розділ другий "Порядок розгляду звернень в органах прокуратури та проблеми і шляхи його удосконалення"** складається з трьох підрозділів і присвячений організації цієї роботи, питанням удосконалення порядку розгляду звернень та аналізу цієї діяльності.

**Підрозділ 2.1. "Організація роботи із зверненнями в органах прокуратури"** охоплює організаційно-управлінські аспекти цієї діяльності. До її основних напрямків належать: 1) встановлення компетенції службових осіб прокуратури різного рівня щодо розгляду і вирішення звернень; 2) визначення порядку проходження звернень; 3)

підготовка та видання нормативних та індивідуальних управлінських актів із цих питань; 4) організація особистого прийому в органах прокуратури; 5) здійснення контролю за додержанням порядку розгляду звернень; 6) надання методичної допомоги в налагодженні роботи зі зверненнями; 7) ведення обліку роботи зі зверненнями і статистична звітність; 8) аналітичні дослідження стану роботи зі зверненнями.

Оскільки розгляд і вирішення звернень вимагає великих витрат часу працівників прокуратури, що створює певні об'єктивні труднощі в її діяльності, пропонується повернутися до досвіду використання допомоги помічників прокурора на громадських засадах.

Обґрунтовується доцільність ініціативного реагування з боку прокуратури на критичні публікації засобів масової інформації на основі моніторингу цих виступів, направлення повідомлень відповідним редакціям про результати розгляду і вжиті заходи.

Потребує конкретизації організація особистого прийому громадян в органах прокуратури: встановлення єдиної періодичності прийому керівниками прокуратур та їх заступниками, черговості прийому і винятків з неї, єдиного строку прийому в неробочий час (до 20 години). Водночас прийом громадян за місцем їх роботи і проживання доцільно проводити в основному в процесі перевірок виконання законів.

У *підрозділі 2.2. "Процесуальне регулювання розгляду звернень в органах прокуратури"* розглянуто питання удосконалення механізму їх розгляду і вирішення. Підкреслюється, що процес провадження за зверненнями складається з декількох стадій, кількість яких обумовлюється характером звернень і прийнятими після їх надходження організаційно-управлінськими рішеннями. Пропонується такий перелік цих стадій (у максимальному варіанті): 1) приймання і реєстрація звернень; 2) визначення способу провадження за зверненнями і вирішення пов'язаних із цим питань їх спрямування; 3) прийняття рішення за зверненнями, виходячи з результатів їх вивчення, якщо відсутня потреба у перевірці; 4) перевірка за зверненнями; 5) прийняття компетентною посадовою особою прокуратури рішення за результатами перевірки; 6) реагування за результатами вирішення обґрунтованих звернень; 7) повідомлення заявників про прийняті рішення.

Обґрунтовано потребу закріпити в галузевому наказі Генерального прокурора України орієнтовний перелік звернень, які необхідно приймати до провадження безпосередньо в прокуратурі, а саме, з приводу: 1) видання незаконних актів органами влади 2) порушення прав і законних інтересів громадян, які з поважних причин нездатні самотійно захистити свої права 3) істотних порушень законності в діяльності органів загального і спеціального контролю; 4) порушень прав та законних інтересів невизначеної кількості осіб; 5)

неналежного вирішення звернень органами влади, на які поширюється наглядова компетенція прокуратури.

Пропонується уточнити у відомчій інструкції для прокурорів підстави для залишення звернень без розгляду, зокрема, усунути таку підставу, як "зміст звернення позбавлений логічного завершення" через розпливчастість цієї вимоги, обумовити можливість відмови від розгляду звернення з мотивів недієздатності заявника лише випадками, коли така недієздатність встановлена в судовому порядку. Необхідно також посилити гарантії використання мови, якою володіє заявник.

На основі аналізу процесу розгляду і вирішення заяв і скарг у прокуратурі зроблено висновок, що обов'язок як доказування фактичних обставин справи, так і надання юридичного обґрунтування, має покладатися на службових осіб прокуратури.

Для конкретизації положень Закону України "Про звернення громадян" щодо права громадянина брати участь у розгляді звернення пропонується об'єднати абзаци другий і четвертий статті 18 цього Закону, виклавши відповідну норму у такій редакції:

"Громадянин... має право:

особисто викласти аргументи особі, якій доручено перевірку заяви чи скарги, бути присутнім при її розгляді та брати участь у перевірці заяви чи скарги", відтворивши аналогічне положення у відомчій Інструкції.

Оґрунтовується потреба відмовитись від надання переваг при розгляді заяв і скарг, які надходять до прокуратури із супровідними листами народних депутатів України.

**Підрозділ 2.3. "Аналітичні дослідження стану розгляду звернень в органах прокуратури"** присвячено вивченню стану розгляду і вирішення звернень.

Аналітична діяльність в прокуратурі має допоміжний характер стосовно її конституційних функцій і за своєю суттю є організаційно-управлінською. Аналіз роботи зі зверненнями являє собою передусім сам процес вивчення, а узагальнення можна розглядати як завершальний документ, що підсумовує цей процес. Для уніфікації назви цих документів у прокуратурі доцільно використовувати термін "узагальнення".

На основі вивчення матеріалів аналітичних досліджень в прокуратурі сформульовано такі основні принципи цієї діяльності: 1) оперативність досліджень; 2) їх регулярність; 3) повнота аналітичних досліджень; 4) їх достовірність; 5) самокритичність аналітичної діяльності.

У галузевому наказі Генерального прокурора України пропонується передбачати здійснення аналізу роботи зі зверненнями

щонайменше один раз на рік за результатами попереднього року, яке має охоплювати всі звернення, але в окремих випадках – стосуватись їх окремих видів у межах певних конституційних функцій.

В процесі аналітичних досліджень вивчається як практика розгляду звернень за даними відповідних проваджень, так і матеріали статистичної звітності.

У зв'язку з цим в роботі пропонується поділити кількісний показник вирішених в прокуратурі звернень на дві частини: 1) кількість звернень, які задоволені або відхилені; 2) кількість звернень, по яких заявникам надано роз'яснення щодо можливості вирішення правового конфлікту в судовому порядку. Це дозволить порівняти, по якій кількості звернень здійснювалися перевірки і по якій давалися відповіді без перевірок.

Узагальнення аналітичної роботи мають відповідати реаліям діяльності прокуратури з розгляду і вирішення звернень і бути обгрунтованими відповідними цифровими показниками. Тим часом результати узагальнень, складених на центральному і місцевому рівні, свідчать, що в них часто містяться припущення, висловлюються сумніви з приводу достовірності звітних даних підпорядкованих прокурорів, наводяться приклади порушень закону при розгляді звернень в окремих прокуратурах без наведення цифрових даних про поширеність цих порушень. Усунення таких недоліків в аналітичній роботі є необхідною умовою повноти і достовірності аналітичних документів. Водночас наведення в аналітичних документах цифрових показників не повинно бути самоціллю, а має бути обумовлено потребою встановлення позитивних або негативних тенденцій у цій роботі.

Особливої уваги приділено характеру і причинам порушень порядку розгляду звернень у прокуратурі. Перелік цих порушень, що міститься в Інструкції про складання статистичних звітів в органах прокуратури, необхідно доповнити такими, як відсутність письмових відповідей заявникам, незабезпечення конфіденційності розгляду звернень, необгрунтованість відмови в ознайомленні з матеріалами перевірки, невжиття заходів щодо фактичного відновлення прав і законних інтересів.

Недоліком аналітичної роботи є й те, що до її предмета практично не входить стан розгляду і вирішення в органах прокуратури звернень юридичних осіб. У зв'язку з цим є доцільним силами галузевого управління Генеральної прокуратури України здійснити вивчення цього питання в центральному апараті і в підпорядкованих прокуратурах, підготувавши за наслідками відповідні рекомендації і вказівки; включити до статистичного звіту про роботу прокурора за формою "П"

показники про надходження, розгляд і результати вирішення цих звернень, у тому числі – в аспекті окремих правових сфер.

**Розділ третій "Актуальні проблеми прокурорського нагляду за додержанням законодавства про звернення"** складається з двох підрозділів і присвячений організаційно-методичним питанням цієї діяльності.

У підрозділі 3.1. *"Завдання, організація і методичні аспекти перевірок додержання законів про звернення"* доведено, що нагляд у цій сфері входить до предмета нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина ( п. 5 ст.121 Конституції України) і перебуває в тісному зв'язку з діяльністю прокуратури із розгляду звернень. Це обумовлено близькістю правової бази розгляду звернень в прокуратурі та інших структурах, методики їх розгляду і вирішення, використанням інформації про порушення законності для планування наглядових заходів.

Звернуто увагу на безпідставність обмеження предмета нагляду у ч. 2 ст.12 Закону України "Про прокуратуру" лише законністю розгляду скарг і пропонується включити до цієї норми також заяви і пропозиції.

Об'єктами нагляду у цій сфері мають бути передусім місцеві органи виконавчої влади й органи місцевого самоврядування, а також установи і підприємства, які виконують важливі соціальні функції. На зміст перевірок у місцевих державних адміністраціях і виконкомах рад впливає те, що на них самих закон покладає обов'язок здійснювати контроль за додержанням законодавства про звернення в інших структурах.

За спрямованістю перевірки додержання законів можна поділити на: 1) перевірки за конкретними зверненнями та іншими повідомленнями про порушення закону в межах цих повідомлень; 2) суцільні або вибіркові перевірки з усіх питань роботи зі зверненнями на тих чи інших об'єктах; 3) перевірки виконання законів з інших питань, особливо в соціальній сфері, в процесі яких одночасно вивчається стан розгляду звернень.

В роботі наводяться методичні рекомендації з проведення перевірок додержання законодавства про звернення громадян в органах влади, на підприємствах, в установах і організаціях. Складовою частиною таких перевірок є стан аналітичної роботи зі зверненнями на тих чи інших об'єктах, але в законодавчому порядку такий обов'язок на них не покладено. Пропонується доповнити Закон України "Про звернення громадян" відповідною статтею такого змісту:

"В органах державної влади, органах місцевого самоврядування, керівних органах об'єднань громадян, на підприємствах, в установах і в організаціях незалежно від форм власності, редакціях засобів масової

інформації щороку аналізується стан розгляду і вирішення звернень для вжиття заходів з метою удосконалення цієї роботи".

У підрозділі 3.2. *"Реагування прокурора на виявлені порушення законодавства про звернення"* аналізуються особливості практики прокурорського реагування з використанням повноважень, закріплених у ч. 2 ст. 20 Закону України "Про прокуратуру". Здебільшого (за результатами вивчених актів прокурорського реагування) підставами для реагування були дрібні, чисто формальні порушення. При внесенні приписів, як правило, взагалі були відсутніми підстави для їх внесення, передбачені у ст. 22 Закону України "Про прокуратуру". Така практика заслуговує на відповідну оцінку з боку Генеральної прокуратури України.

Важливою передумовою підвищення ефективності нагляду за додержанням законодавства про звернення є притягнення до відповідальності порушників закону. Суб'єктами відповідних правопорушень є керівники та службові особи, які організують роботу зі зверненнями, розглядають і вирішують їх, а також працівники апарату, які здійснюють реєстрацію та облік звернень, об'єктами правопорушень – конституційні права і свободи та встановлений порядок державного і муніципального управління. Об'єктивною стороною правопорушень є неправомірні рішення, дії чи бездіяльність у роботі зі зверненнями. Із суб'єктивного боку зазначені порушення проявляються у формі умислу чи службової недбалості. Залежно від масштабів і характеру масштабів порушень їх можна розцінювати як прояви бюрократизму.

У статті 24 Закону України "Про звернення громадян" необхідно передбачити дисциплінарну відповідальність за порушення його вимог з урахуванням того, що на практиці вона є найпоширенішим видом відповідальності у цій сфері. У поданнях і постановах прокурорів про порушення дисциплінарного провадження необхідно індивідуалізувати винність порушників закону і конкретизувати вимоги про притягнення їх до відповідальності.

Зазначається, що використанню прокурорами такого повноваження, як порушення провадження про адміністративні правопорушення, заважає відсутність відповідної норми в КУпАП і пропонується доповнити його ст. 188<sup>20</sup> такого змісту:

"Стаття 188<sup>20</sup>. Порушення встановленого законом порядку розгляду і вирішення звернень.

Порушення встановленого законом порядку розгляду і вирішення звернень громадян і юридичних осіб – тягне накладення штрафу на посадових осіб від десяти до двадцяти неоподаткованих мінімумів доходів громадян.

Це ж порушення, вчинене повторно протягом року після накладення адміністративного стягнення за таке порушення – тягне накладення штрафу від двадцяти до сорока неоподаткованих мінімумів доходів громадян.

Прийняття завідомо незаконного або необгрунтованого рішення за зверненням тягне накладення штрафу у розмірі від двадцяти п'яти до п'ятдесяти неоподаткованих мінімумів доходів громадян".

Статтю 221 КУпАП доцільно доповнити вказівкою на те, що до компетенції суду належить розгляд справ про адміністративні правопорушення, передбачені ст. 188<sup>20</sup> Кодексу, а абз. 8 п. 2 ст. 255 КУпАП – правом прокурора скласти протокол про ці порушення.

## ВИСНОВКИ

1. Участь прокуратури у розгляді звернень громадян зростала в міру розвитку людської цивілізації. Проте в Радянському Союзі і Радянській Україні вона мала обмежений характер з огляду на тоталітарний характер політичного режиму. Активізація й підвищення ефективності цієї діяльності у пострадянські часи обумовлені демократизацією суспільних відносин і поступовою переорієнтацією прокуратури на захист прав і свобод людини і громадянина.

2. Важливість і специфіка правовідносин, пов'язаних із розглядом і вирішенням звернень, обумовила розвиток нормативно-правової бази цієї діяльності. Стосовно прокуратури до неї належать, окрім ст. 40 Конституції України і закону України "Про звернення громадян", також ст. 12 Закону України "Про прокуратуру", норми процесуальних кодексів, накази та інструкції Генерального прокурора України.

3. Окремі законодавчі акти, що діють у цій сфері, потребують змін та доповнень. Так, у ст. 40 Конституції України доцільно закріпити право подання звернень не лише до органів влади, але й до об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації, а також покласти на суб'єктів розгляду звернень обов'язок вживати по них, за наявності підстав, відповідних заходів.

4. Дію Закону України "Про звернення громадян" пропонується поширити також на звернення юридичних осіб і назвати його так: "Закон про порядок розгляду звернень"; виділити у ньому як самостійний вид звернень "повідомлення про правопорушення", відділивши їх від заяв; уточнити назви деяких термінів і включити до зазначеного Закону спеціальну статтю під назвою "Роз'яснення термінів".

5. Пропонується також включити до цього Закону нову статтю під назвою "Принципи розгляду і вирішення звернень", авторський перелік



яких наводиться; а також доповнити його статтями "Розгляд звернень засобів масової інформації" та "Аналіз і узагальнення роботи зі зверненнями".

6. На основі аналізів статистичних звітів про роботу прокурора в загальнодержавному вимірі виявлено тенденцію до зростання кількості звернень до прокуратури. Найбільшу їх частину (45%) займають заяви і скарги з питань, що стосуються діяльності прокуратури з нагляду за додержанням і застосуванням законів. Спроби структур Ради Європи обмежити її наглядову діяльність порушують право громадян використовувати альтернативні способи правозахисту і є неприйнятними.

7. Пропонується уточнити редакцію ч. 1 ст. 12 Закону України "Про прокуратуру", виклавши її так: "Прокурор розглядає і вирішує звернення фізичних і юридичних осіб з питань, що відносяться до його компетенції, і за наявності підстав вживає відповідних заходів до захисту їх прав і законних інтересів та захисту інтересів держави".

8. Правовідносини, що виникають за участю органів прокуратури з розгляду звернень, містять у собі управлінські елементи, але не є адміністративно-правовими. Їх зміст пов'язаний з реалізацією органами прокуратури наглядових та інших конституційних функцій, а самі ці правовідносини переважно мають правоохоронний і правозахисний характер.

9. Основними напрямками організації роботи зі зверненнями є встановлення персональної відповідальності керівників органів прокуратури за стан цієї діяльності і компетенції посадових осіб у цій сфері, визначення порядку проходження звернень, підготовка і видання відповідних управлінських актів, організація особистого прийому, контроль за додержанням порядку розгляду і вирішення звернень, надання методичної допомоги із цих питань підпорядкованим прокуратурам, облік звернень й аналітична робота зі зверненнями.

10. Для покращання організації особистого прийому громадян пропонується вжити додаткових організаційних заходів, спрямованих на забезпечення регулярності прийому, у тому числі в неробочий час і за особливих обставин, а також черговості прийому.

11. Запропоновано авторський перелік стадій розгляду звернень: приймання і реєстрація; визначення способу провадження і вирішення питань їх спрямування; прийняття рішень по суті звернення у разі відсутності потреби у перевірках; перевірка за зверненнями; прийняття рішень за результатами перевірок; вжиття заходів за результатами вирішення обгрунтованих звернень; направлення повідомлень заявникам.

12. В Інструкції про організацію роботи з розгляду і вирішення звернень пропонується встановити порядок їх реєстрації, уточнити підстави для залишення звернень без розгляду, зміст письмових відповідей за зверненнями, поняття повторного звернення.

13. В Інструкції зі складання статистичного звіту прокурора за формою "П" слід поділити відомості про кількість звернень, які задоволені і відхилені і за якими дано роз'яснення; доповнити перелік порушень порядку розгляду звернень, передбачених цією Інструкцією.

14. Визначено принципи аналітичної роботи зі зверненнями в органах прокуратури: оперативність аналітичних досліджень, їх регулярність, повнота аналітичної діяльності, достовірність її результатів, самокритичність. На підставі вивчення аналітичних документів розкрито зміст цих принципів. Запропоновано вивчити і узагальнити практику роботи органів прокуратури з розгляду звернень юридичних осіб, відобразити ці показники у статистичному звіті про роботу прокурора.

15. Обґрунтовується теза щодо тісного зв'язку між роботою прокуратури з розгляду звернень і прокурорським наглядом за додержанням законів про розгляд звернень; запропоновано доповнити предмет прокурорського нагляду у цій сфері, включивши до нього, поряд зі скаргами, також інші види звернень.

16. Висловлено думку, що об'єктами нагляду мають бути передусім органи виконавчої влади та місцевого самоврядування, а також установи і підприємства, які виконують важливі соціальні функції, сформульовані рекомендації з проведення перевірок виконання законів.

17. Проаналізовано зміст заходів прокурорського реагування за результатами цих перевірок; запропоновано авторський варіант нової статті в Кодексі України про адміністративні правопорушення під назвою "Порушення встановленого законом порядку розгляду і вирішення звернень".

## **СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ АВТОРОМ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ**

1. Ковальчук І.С. Нормативні і організаційні аспекти удосконалення роботи зі зверненнями в органах прокуратури України / І.С. Ковальчук // Вісник Академії прокуратури України. – 2007. – № 4. – С. 114-119.

2. Ковальчук І.С. Притягнення до відповідальності порушників законодавства про звернення громадян: прокурорське реагування / І.С. Ковальчук // Вісник прокуратури. – 2008. – № 2. – С. 105-112.

3. Ковальчук І.С. Прокурорський нагляд за додержанням законів про звернення громадян: теоретичні і організаційно-методичні питання / І.С. Ковальчук // Південноукраїнський правничий часопис. – 2007. – № 4. – С. 91-95.

4. Ковальчук І.С. Правове регулювання розгляду звернень / І.С. Ковальчук // Актуальні проблеми держави і права : Вип. 36. - О: Юр. л-ра, 2007. – С. 182-185.

5. Ковальчук І.С. Межі компетенції прокуратури з розгляду і вирішення звернень / І.С. Ковальчук // Сучасний правопорядок: національний, інтегративний та міжнародний виміри: тези доповідей Міжнар. наук. конф.; відп. ред. Ю.М. Оборотов // Одеська національна юридична академія. – Одеса: Фенікс, 2008. – С. 223-225.

6. Ковальчук І.С. Прокурорське реагування на порушення законодавства про звернення громадян / І.С. Ковальчук // Правове життя сучасної України: тези доповідей Всеукраїнської наук. конф.; відп. ред. Ю.М. Оборотов // Одеська національна юридична академія. – Одеса: Фенікс, 2008. – С. 455-477.

## АНОТАЦІЯ

***Ковальчук І.С. Організаційно-правові проблеми розгляду звернень громадян і юридичних осіб в органах прокуратури.*** – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.10 – судоустрій; прокуратура та адвокатура. – Одеська національна юридична академія, Одеса, 2008.

Дисертацію присвячено дослідженню теоретичних і практичних проблем розгляду і вирішення звернень в прокуратурі, а також деяким питанням прокурорського нагляду за додержанням законодавства про звернення. Запропоновано зміни і доповнення до нормативних актів, що регулюють ці процеси.

Визначено напрямки організації і засади роботи зі зверненнями в органах прокуратури, проаналізовано чинний порядок їх розгляду і вирішення та внесено пропозиції щодо його удосконалення. Окрема увага приділена аналітичній роботі у зазначеній сфері. На основі вивчення аналітичних документів прокуратур різного рівня звернуто увагу на характерні недоліки цієї діяльності та внесено відповідні пропозиції організаційно-методичного характеру.

Сформульовано рекомендації щодо методики перевірок додержання законодавства про звернення в органах влади, установах і організаціях та реагування прокурора на виявлені порушення. Висунуто пропозиції щодо встановлення адміністративної відповідальності за порушення законодавства про звернення.

**Ключові слова:** звернення, заява, скарга, прокурорський нагляд, розгляд звернень, вирішення звернень, аналітична робота зі зверненнями у прокуратурі.

## АННОТАЦІЯ

**Ковальчук І.С. Организационно-правовые проблемы рассмотрения обращений граждан и юридических лиц в органах прокуратуры. – Рукопись.**

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.10 – судоустройство; прокуратура и адвокатура. – Одесская национальная юридическая академия, Одесса, 2008.

Диссертация посвящена исследованию теоретических и практических проблем рассмотрения и разрешения обращений в прокуратуре, а также проблемам прокурорского надзора за соблюдением законодательства о порядке рассмотрения обращений.

Проанализировано содержание законодательных и других нормативных актов, посвященных этой проблематике, внесены предложения об изменениях в ст. 40 Конституции Украины, Закон Украины "Об обращениях граждан", отраслевой приказ Генерального прокурора Украины, Инструкцию по организации работы по рассмотрению и разрешению обращений и личного приема в органах прокуратуры.

Осуществлено сравнительное исследование положений законодательства Украины, Российской Федерации и Белоруссии, некоторых других европейских стран, а также рекомендательных актов Совета Европы. Внесен ряд предложений об изменениях и дополнений в действующее законодательство и ведомственные нормативные акты о порядке рассмотрения обращений в органах прокуратуры.

На основании анализа статистических данных сделан вывод о том, что тенденция к увеличению количества обращений граждан и юридических лиц в органы прокуратуры связана с повышением ее правозащитной роли в обществе, в первую очередь, при реализации такой функции прокуратуры, как надзор за соблюдением и применением законов.

Сформулированы основные задачи работы с обращениями в органах прокуратуры.

Рассмотрены организационно-управленческие аспекты деятельности прокуратуры по рассмотрению и разрешению обращений. Дается характеристика правоотношений, возникающих в ходе этого процесса, раскрываются их особенности в сравнении с административными правоотношениями. Обосновывается

необходимость повышения уровня инициативности прокуратуры в выявлении нарушений, вызывающих жалобы граждан, в частности, путем мониторинга сообщений средств массовой информации.

Проанализирован порядок рассмотрения и разрешения обращений в органах прокуратуры. Предложена авторская версия перечня стадий работы с обращениями, внесены предложения о совершенствовании работы с заявлениями и жалобами на каждой из этих стадий, а также о принятии дополнительных мер по улучшению организации личного приема граждан, в том числе в нерабочее время.

Обоснована необходимость закрепления в отраслевом приказе Генерального прокурора Украины ориентировочного перечня видов обращений, подлежащих непосредственному разрешению в органах прокуратуры и расширения права граждан участвовать в рассмотрении обращений.

Предметом отдельного рассмотрения стала аналитическая работа в указанной сфере, определены её принципы. На основе изучения аналитических документов прокуратур различного уровня обращено внимание на характерные недостатки в этой работе и внесены предложения организационно-управленческого характера по их устранению.

Обоснована тесная взаимосвязь между работой с обращениями непосредственно в органах прокуратуры и осуществлением ею надзора за соблюдением соответствующего законодательства в органах государственной власти и местного самоуправления, на предприятиях, в учреждениях и организациях. Рассмотрены особенности организации прокурорского надзора в этой сфере и методики проверок исполнения законов.

Проанализированы задачи и специфика прокурорского реагирования на нарушения закона, аргументирована необходимость установления административной ответственности за нарушение порядка рассмотрения обращений, сформулированы предложения о дополнениях в Кодекс Украины об административных правонарушениях.

**Ключевые слова:** обращение, заявление, жалоба, прокурорский надзор, рассмотрение обращений, разрешение обращений, аналитическая работа с обращениями в прокуратуре.

## SUMMARY

***Kovalchuk I. S. Organizational & jural problems of consideration of natural & juridical persons' recourse to the public prosecutor's office.***  
– Manuscript.

Dissertation to obtain the candidate's Degree in science of law, speciality 12.00.10 – judicature; prosecution and advocacy. – Odessa national academy of law, Odessa, 2008.

The dissertation is dedicated to the research of theoretical and practical problems of consideration and judgement of recourse to the public prosecutor's office and also to some questions on public prosecutor's oversight of keeping the recourse within law. Changes and additions to legal texts that regulate the processes mentioned are brought forward.

Directions of organization and basis of work with recourse to the public prosecutor's office are defined, effective order of the recourse consideration and judgement are analyzed, improvements are suggested. Particular attention is paid to the analytical work in the area determined. On the basis of different level prosecutor's offices analytical documents studied, attention is paid to the typical faults of the activity and proper suggestions on its organization and methods are given.

Recommendations on oversight methods of keeping recourse to the authority bodies, institutions and organizations within law and on the prosecutor's reaction to the breaches detected are laid down. Suggestions on attributing administrative responsibility for breaching the legislation for recourse are formulated.

***Key words:*** recourse, application, complaint, public prosecutor's oversight, recourse consideration, recourse judgement, analytical work with recourse to the public prosecutor's office.