

# ОРГАНІЗАЦІЯ СУДОВІХ ТА ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ

УДК 347.962

Р. Р. Трагнюк

кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри організації судових  
та правоохоронних органів Національного  
юридичного університету імені Ярослава  
Мудрого

## ДЕЯКІ ПРОБЛЕМИ РОБОТИ ПРОКУРОРА ЗІ ЗВЕРНЕННЯМИ ГРОМАДЯН

У статті розглядаються проблеми роботи прокурора зі зверненнями громадян. Робота прокурора зі зверненнями громадян визначається як один із напрямів правозахисної діяльності органів прокуратури України. Аргументується висновок, що звернення громадян виступають важливим засобом виявлення прокурором порушень закону. Аналізуються перспективи змін у роботі прокурора зі зверненнями громадян в контексті реформування законодавства про прокуратуру.

**Ключові слова:** прокурор, прокуратура, звернення громадян, правозахисна діяльність, право на звернення.

В статье рассматриваются проблемы работы прокурора с обращениями граждан. Работа прокурора с обращениями граждан определяется как одно из направлений правозащитной деятельности органов прокуратуры Украины. Аргументируется вывод, что обращения граждан выступают важным средством выявления прокурором нарушений законодательства. Анализируются перспективы изменений в работе прокурора с обращениями граждан в контексте реформирования законодательства о прокуратуре.

**Ключевые слова:** прокурор, прокуратура, обращения граждан, правозащитная деятельность, право на обращение.

In article problems of work of the prosecutor with addresses of citizens are considered. Work of the prosecutor decides on addresses of citizens as one of the directions of human rights activity of bodies of prosecutor's office of Ukraine. The conclusion is given reason that addresses of citizens act as important means of identification by the prosecutor of violations of the legislation. Prospects of changes in work of the prosecutor with addresses of citizens in a context of reforming of the legislation on prosecutor's office are analyzed.

**Keywords:** prosecutor, prosecutor's office, addresses of citizens, human rights activity, right to the address.

Постановка проблеми. Прийняття, розгляд і вирішення звернень громадян є важливою складовою правозахисної діяльності органів прокуратури і займає значне місце у повсякденній роботі прокурорів. Разом з тим, в умовах реформування органів прокуратури постає необхідність переосмислення ролі і значення роботи

зі зверненнями громадян у загальному масиві прокурорської діяльності.

Огляд останніх досліджень і публікацій з цієї проблеми. Необхідно звернути увагу на те, що робота прокурора зі зверненнями громадян була предметом дослідження таких учених, як В.С. Бабкова, В.В. Долежан, П.М. Каркач, В.Г. Клочков,

Ф.М. Кобзарев, М.В. Косюта та ін. На дисертаційному та монографічному рівнях вони були висвітлені Є.О. Шевченком. Попри це, доводиться констатувати, що на сьогоднішній день не всі аспекти вказаного напрямку прокурорської діяльності отримали достатнє теоретичне підґрунтя.

У зв'язку із цим, завданням даного наукового дослідження є заповнення вказаних теоретичних прогалин і розробка на цій основі пропозицій щодо удосконалення роботи прокурора зі зверненнями громадян наукового та методичного характеру.

Виклад основного матеріалу дослідження. Робота прокурора зі зверненнями громадян має яскраво виражену правозахисну спрямованість. Здійснюючи її, прокуратура керується положеннями Конституції України [1], ст. 40 якої проголошує, що усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк. Вказане право конкретизується у ч. 1 ст. 1 Закону України «Про звернення громадян» [2], відповідно до якої громадяни України мають право звернутися до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації, посадових осіб відповідно до їх функціональних обов'язків із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їх статутної діяльності, заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргою про їх порушення.

Таким чином, право на звернення є одним із конституційних прав особи. Як зауважують дослідники, право на особисті або колективні звернення до державних органів є одним із найважливіших прав, яке громадяни реалізують, взаємодіючи з органами державної влади [3, с. 66]. З іншого боку, звернення громадян виступають, серед іншого, засобом захисту інших гарантованих Конституцією та законами України прав, свобод та інтересів громадян. Право на звернення забезпечує громадянам можливість відстоювання своїх прав і законних інтересів та відновлення їх у разі порушення, участі в управлінні державними і громадськими справами, впливу на поліпшення роботи органів державної влади і місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій [4, с. 9–10].

З огляду на це, правники зазначають, що робота з розгляду звернень громадян та юридичних осіб вважається одним із пріоритетних напрямків діяльності органів прокуратури, і розглядається як один із видів правозахисної діяльності [5, с. 41]. Так, М.В. Руденко наголошує на комплексному характері правозахисної діяльності, відзначаючи що захист соціальних, економічних, політичних, культурних, екологічних та інших конституційних прав громадян найбільш наочно виявляється на прикладі прокурорського нагляду за: виконанням закону про звернення громадян до органів виконавчої влади та місцевого самоврядування; відповідністю закону нормативних актів про права, свободи і відповідальність громадян; забезпеченням органами виконавчої влади та місцевого самоврядування реалізації прав та свобод громадян [6, с. 120]. О.І. Панов виділяє такі напрями зазначеної діяльності, як: а) вирішення скарг та розгляду звернень, які надходять до прокуратури; б) звернення

до суду із заявами в інтересах громадян; в) нагляд за відповідністю законів актів про права і свободи громадян; г) нагляд за виконанням законів про скарги громадян [7, с. 146]. Отже, позицію, згідно з якою робота зі зверненнями громадян виділяється в якості окремого виду або напряму правозахисної діяльності, можна вважати загальноприйнятою у науковій юридичній літературі.

Можна вважати, що відповідної позиції дотримується і Генеральна прокуратура України, оскільки у преамбулі наказу Генерального прокурора України №9 гн від 21.06.2011 «Про організацію роботи з розгляду і вирішення звернень та особистого прийому в органах прокуратури України» підкреслюється, що метою прийняття цього наказу є вдосконалення правозахисної діяльності органів прокуратури щодо розгляду та вирішення заяв, скарг і пропозицій [8].

Як зауважує Г.С. Рибалко, який також дотримується думки, що робота зі зверненнями громадян в органах прокуратури має яскраво виражену правозахисну спрямованість, її «зворотнім» аспектом є здійснення прокурорського нагляду за додержанням законодавства про звернення громадян в органах державної влади та місцевого самоврядування, на підприємствах, установах та організаціях незалежно від форми власності та підпорядкування [9, с. 241]. Вказівку на такий «комплексний» підхід прокуратури до роботи зі зверненнями громадян містить і ст. 12 Закону України «Про прокуратуру» [10], ч. 1 якої вказує, що прокурор розглядає заяви і скарги про порушення прав громадян та юридичних осіб, крім скарг, розгляд яких віднесено до компетенції суду. Частина 2 зазначеної статті встановлює, що прокурор здійснює нагляд за додержанням вимог законодавства щодо порядку

розгляду скарг всіма органами, підприємствами, установами, організаціями та посадовими особами. Отже, прокуратура є органом, який не лише зобов'язаний приймати, розглядати та вирішувати звернення громадян, а й уповноважений здійснювати нагляд за виконанням цього обов'язку всіма іншими органами, установами та організаціями, незалежно від форми власності і підпорядкування.

В свою чергу, звернення громадян є важливими джерелами інформації про різноманітні порушення закону, які отримує прокуратура. Науковці звертають увагу на те, що право звернення громадян із скаргами та заявами, як важливий соціально-правовий інститут держави, активно використовується прокурорами в якості способу забезпечення законності, охорони прав та свобод громадян, а також охорони державних інтересів [11, с. 38]. З огляду на це, звернення громадян розглядаються як приводи для проведення прокурорської перевірки та безпосереднього використання інших повноважень прокурора при здійсненні правозахисної діяльності, оскільки вони є важливими джерелами одержання інформації про порушення прав і свобод людини і громадянина [12, с. 55]. Це зумовлює інструментальну цінність роботи зі зверненнями громадян в аспекті інформаційного забезпечення діяльності прокуратури.

Статистичні дані свідчать про значну кількість звернень, які надходять до прокуратури. Так, впродовж 2011р. органами прокуратури було вирішено 398 227 звернень громадян, у тому числі з питань правозахисної діяльності — 153 442 [13]. У 2012р. (дані за 11 місяців) — 337 956 звернень громадян, у тому числі з питань правозахисної діяльності — 98 317 [14]. У 2013р. — 293 155 звернень громадян, у тому

числі про конституційні права і свободи громадян — 47 967. З числа останніх найбільша кількість звернень стосувалася оплати праці (5 179), захисту прав дітей (3 281), адміністративних правопорушень (3 190), соціального захисту пільгових категорій громадян (3 167), охорони здоров'я (738) та охорони праці (448) [15].

Надходження звернень до прокуратури свідчить про підвищення соціальної та політичної активності громадян, їх прагнення вплинути на покращення функціонування державних інститутів, в тому числі і прокуратури, як одного з основних провідників законності у державі. На думку дослідників, збільшення кількості звернень свідчить, з одного боку, про зростання довіри громадян до органів прокуратури, а з іншого — про наявність багатьох негативних явищ у діяльності різних структур держави і їх посадових осіб [16, с. 3]. В.Г. Ключков пояснює зростання кількості звернень до прокуратури простотою такого звернення, оскільки ніякої процесуальної форми для цього законом не встановлено, не потрібно сплачувати і будь-які кошти, у тому числі державне мито [17, с. 95]. Вказані тенденції вели до того, що в оцінках деяких науковців прокуратура розглядалася як «бюро скарг і орган ефективного захисту інтересів громадян» [18, с. 14].

Разом з тим, статистика засвідчує поступове зменшення кількості вирішених звернень, яке спостерігалось за останні роки. Такий стан справ пояснюється внесенням змін до Закону України «Про прокуратуру», а саме до ч. 1 ст. 21 цього Закону, яка передбачила, що перевірки проводяться за письмовими зверненнями органів державної влади, органів місцевого самоврядування, депутатів усіх рівнів, фізичних та юридичних осіб, а також за власною ініціативою прокурора.

При цьому перевірки за заявами фізичних чи юридичних осіб, зверненнями та запитамі депутатів усіх рівнів, крім заяв та повідомлень про кримінальне правопорушення, проводяться лише у разі їх попереднього розгляду компетентними органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими чи службовими особами або неприйняття ними у встановлені строки рішень з цих питань.

Відповідно до цього, у п. 2.4 Інструкції про порядок розгляду і вирішення звернень та особистого прийому в органах прокуратури України від 21.06.2011 [19] було передбачено, що перевірки за заявами та скаргами фізичних і юридичних осіб, зверненнями та запитамі депутатів усіх рівнів, крім заяв та повідомлень про кримінальні правопорушення, проводяться лише у разі їх попереднього розгляду компетентними органами виконавчої влади, державного нагляду (контролю), органами місцевого самоврядування, посадовими чи службовими особами відповідного рівня або неприйняття ними рішень з цих питань у встановлені строки. Заяви та скарги, звернення і запити депутатів усіх рівнів, які надійшли до органів прокуратури без долучення до них копій відповідей органів державного нагляду (контролю), уповноважених на їх розгляд, надсилаються за належністю підрозділами з розгляду звернень та прийому громадян. У разі неприйняття органами державного нагляду (контролю) рішень з цих питань у встановлені строки, організація розгляду звернень забезпечується відповідними галузевими підрозділами, міськими, районними, міжрайонними та прирівняними до них прокурорами з обов'язковим наданням оцінки законності діяльності уповноважених органів.

Таким чином, попри те, що вищевказані положення ч. 1 ст. 21 Закону України «Про прокуратуру» стосуються питань здійснення функції нагляду за додержанням і застосуванням законів, це призвело до встановлення загальних обмежень у роботі прокурора зі зверненнями громадян. Фактично, прокурор позбавлений права розглядати звернення, якщо раніше вони не розглядалися компетентними органами виконавчої влади, державного нагляду (контролю), органами місцевого самоврядування, посадовими чи службовими особами відповідного рівня.

Ще більших обмежень робота прокурора зі зверненнями громадян знає у зв'язку із прийняттям нового Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. [20] На відміну від чинного Закону України «Про прокуратуру», новий Закон не містить окремої статті, присвяченої роботі прокурора зі зверненнями громадян, а тим більше здійсненню нагляду за розглядом звернень іншими органами, установами чи організаціями. Крім того, п. 33 Розділу XII «Прикінцеві положення» нового Закону України «Про прокуратуру» передбачає виключення із Закону України «Про звернення громадян» ст. 29, присвяченої прокурорському нагляду за дотриманням законодавства про звернення громадян, яка встановлювала, що нагляд за дотриманням законодавства про звернення громадян здійснюється Генеральним прокурором України та підпорядкованими йому прокурорами. Відповідно до наданих їм чинним законодавством повноважень

вони вживають заходів до поновлення порушених прав, захисту законних інтересів громадян, притягнення порушників до відповідальності.

Проте, на наш погляд, це не виключає обов'язку прокурора приймати, розглядати і вирішувати звернення громадян, який здійснюється на підставах та в порядку, передбачених Законом України «Про звернення громадян». Додатковим аргументом на користь такого висновку слугує положення п. 2 ч. 1 ст. 43 нового Закону України «Про прокуратуру», яке передбачає необґрунтоване зволікання з розглядом звернення в якості однієї з підстав, за наявності яких прокурора може бути притягнуто до дисциплінарної відповідальності у порядку дисциплінарного провадження. Отже, робота прокурора зі зверненнями громадян в умовах дії нового Закону України «Про прокуратуру» в цілому буде збережена, хоча і здійснюватиметься у дещо видозмінених формах і обмеженому вигляді, що пов'язано зі скасуванням функції нагляду за додержанням і застосуванням законів.

Висновки. Робота прокурора зі зверненнями громадян є важливим напрямом правозахисної діяльності органів прокуратури, і, водночас, слугує для забезпечення реалізації інших функцій прокуратури. У зв'язку із реформуванням законодавства про прокуратуру сфера даної діяльності дедалі обмежується, проте здійснення прокуратурою розгляду і вирішення звернень громадян загалом не може бути поставлене під сумнів.

## Література

1. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — №30. — Ст. 141.
2. Про звернення громадян [Електронний ресурс]: Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>. — Заголовок з екрана.
3. Адміністративне право: підручник / Ю.П. Битяк (кер. авт. кол.), В.М. Гаращук,

- В. В. Богущкий та ін.; за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй. — Х. : Право, 2010. — 624 с.
4. Шевченко Є. О. Прокурорський нагляд за додержанням законодавства про звернення громадян: Монографія / Є. О. Шевченко. — Х., 2009. — 182 с.
  5. Чурилов А. В. Защита прав и свобод человека и гражданина средствами прокурорского надзора. — М., 1999. — 360 с.
  6. Руденко М. Роль прокуратури у захисті прав та свобод людини і громадянина / М. Руденко // Юридичний журнал. — 2004. — № 7. — С. 119–121.
  7. Панов О. І. Наглядова функція прокуратури в контексті становлення правової держави і захисту прав людини / О. І. Панов // Держава і право. Юридичні і політичні науки. Вип. 18. — К. : Ін-т держави і права НАН України / голова редкол. Ю. С. Шемшученко, 2002. — С. 140–148.
  8. Про організацію роботи з розгляду і вирішення звернень та особистого прийому в органах прокуратури України [Електронний ресурс]: Наказ Генерального прокурора України № 9 гн від 21 червня 2011 року — Режим доступу: [http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?\\_m=publications&\\_t=rec&id=94102](http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102). — Заголовок з екрана.
  9. Рибалко Г. С. Розгляд заяв і скарг органами прокуратури як елемент конституційно-правового механізму забезпечення прав та свобод людини / Г. С. Рибалко // Від громадянського суспільства до правової держави: Мат. V між. наук. практ. конф. (23 квітня 2010 р.). — Х.: ХНУ ім. В. Н. Каразіна, 2010. — С. 240–242.
  10. Про прокуратуру: Закон України від 05.11.1991. // Відомості Верховної Ради України. — 1991. — № 53. — Ст. 793.
  11. Прокурорський нагляд в Україні: Підруч. / За ред. І. Є. Марочкіна, П. М. Каркача. — Х. : Одіссей, 2005. — 240 с.
  12. Клочков В. Діяльність прокурора з розгляду і вирішення звернень громадян / В. Клочков // Вісник прокуратури. — 2009. — № 11. — С. 55–65.
  13. Звіт про роботу прокурора за 12 місяців 2011 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.gp.gov.ua/ua/stat.html>. — Заголовок з екрана.
  14. Звіт про роботу прокурора за 11 місяців 2012 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.gp.gov.ua/ua/stat.html>. — Заголовок з екрана.
  15. Звіт про роботу прокурора за 12 місяців 2013 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.gp.gov.ua/ua/stat.html>. — Заголовок з екрана.
  16. Кобзарев Ф. М. Организация работы с обращениями граждан в органах прокуратуры: лекция / Ф. М. Кобзарев; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. — М., 2009. — 42 с.
  17. Клочков В. Г. Проблемы прокурорского надзора за додержанням конституційних прав і свобод людини: Монографія / В. Г. Клочков. — К. : Видавництво Логос Україна, 2011. — 320 с.
  18. Сафонов А. П. Становление правового государства в Российской Федерации и функции прокуратуры: Материалы «круглого стола» // Государство и право. — 1994. — № 5. — С. 14.
  19. Інструкція про порядок розгляду і вирішення звернень та особистого прийому в органах прокуратури України [Електронний ресурс] : затверджена Наказом Генерального прокурора України № 9 гн від 21.06.2011. — Режим доступу: [http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?\\_m=publications&\\_t=rec&id=94102](http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102). — Заголовок з екрана.
  20. Про прокуратуру [Електронний ресурс] : Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>. — Заголовок з екрана.
  21. Рекомендовано до опублікування кафедрою організації судових та правоохоронних органів Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого (протокол № 4 від 07.11.2014)