



**Інна КОВАЛЬЧУК,**  
доцент кафедри організації  
судових та правоохоронних органів  
Національного університету  
«Одеська юридична академія»,  
кандидат юридичних наук

УДК 343.16

## ПРОБЛЕМИ УДОСКОНАЛЕННЯ РОЗГЛЯДУ ЗВЕРНЕНЬ В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРИ

Розгляд і вирішення звернень в органах прокуратури – важлива форма її діяльності, спрямованої на утвердження верховенства права, забезпечення законності й зміцнення правопорядку. Це також є способом взаємозв'язку прокуратури з різними соціальними верствами населення, завдяки чому зроблено важливі висновки щодо забезпечення прав і свобод громадян в окремих сферах життєдіяльності суспільства.

Протягом останніх десятиріч науковці-юристи аналізували проблеми, пов'язані з розвитком законодавства щодо роботи зі зверненнями громадян, у тому числі в органах прокуратури. До них належать О. Банчук, Л. Біла-Тіунова, П. Берідзе, І. Голосніченко, В. Долежан, В. Нагребельний, В. Перепелюк, С. Сірик, В. Тимошук, В. Цветков, Б. Шевченко, Х. Ярмакі (Україна); В. Антонов, Д. Бахрах, С. Березовська, Н. Мельников, В. Ментинський, К. Подьячев, В. Ремньов (Росія); Л. Мінашкін (Білорусія); С. Кенжаев (Таджикистан) та ін.

Проте останнім часом в українському суспільстві відбуваються процеси, що викликають потребу переглянути деякі усталені уявлення стосовно способів захисту прав і свобод громадян та діяльності прокуратури в окресленій сфері. Це пов'язано з додержанням Україною вимог, які пред'являються структурами Парламентської Асамблеї Ради Європи та Європейського Союзу, а також з конституційним

процесом, що відбувається в Україні, і діяльністю в цьому напрямі Конституційної Асамблеї та інших структур.

Відповідно до ст. 40 Конституції України усі мають право направляти індивідуальні та колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, які зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк. Ця норма справляє враження недовершеної. Очевидно, надання відповіді автору звернення, якщо воно виявилось обґрунтованим, не цілком достатньо. На наш погляд, зазначену норму необхідно доповнити словами «і за наявності підстав вжити необхідних заходів щодо усунення порушень прав і свобод та притягнення до відповідальності винуватців».

У чинній редакції ст. 12 Закону України «Про прокуратуру» [1] передбачено, що прокурор розглядає заяви і скарги про порушення прав громадян і юридичних осіб, крім скарг, розгляд яких належить до компетенції суду. На деталізацію цієї норми спрямовані її положення про здійснення прокурором особистого прийому громадян, можливість оскаржити рішення за зверненням до прокурора вищого рівня або суду, припинення провадження за скаргами в органах прокуратури України після прийняття щодо неї рішення Генеральним прокурором України.

До останнього часу роль прокуратури у розгляді звернень практично не викликала сумнівів у вітчизняних дослідників і розглядалася як складова частина правозахисної діяльності прокурора під час здійснення усіх його функцій. За даними статистики, найбільша кількість розглянутих звернень з питань нагляду за додержанням законів щодо захисту прав і свобод людини та інтересів держави (близько 50 відсотків) стосувалася наглядової діяльності поза сферою кримінального судочинства і судово-представницької функції прокуратури [2]. «Отже, на наше глибоке переконання, – зазначив О. Панов, – наявність прокуратури в системі органів державної влади України, які здійснюють захист прав людини, є не тільки бажаним явищем, а й своєрідною необхідністю, що обумовлюється як специфікою сучасної ситуації в нашій державі, так і державно-правовими традиціями» [3, 71]. У свою чергу, В. Ковальський наголосив: «Діяльність органів прокуратури з вирішення скарг і звернень громадян, перевірки публікацій у ЗМІ про порушення законів та інших нормативно-правових актів, недоліки в роботі контролюючих органів тощо має важливе значення з огляду на дотримання законодавства у цій царині для всіх без винятку суспільних відносин» [4, 195].

Згідно зі ст. 29 Закону України «Про звернення громадян» [5] нагляд за додержанням відповідних законодавчих актів здійснюється Генеральним прокурором України та підпорядкованими йому прокурорами. Відповідно до наданих їм чинним законодавством повноважень вони вживають заходи для поновлення порушених прав, захисту законних інтересів громадян, притягнення порушників до відповідальності. Проте існування зазначеної норми у незмінній з 1996 року редакції не має вводити в оману. Співвідношення сфер діяльності прокуратури щодо розгляду звернень поступово змінюється через деякі обмеження функцій і повноважень прокуратури, запропоновані в проекті Закону України «Про прокуратуру», який уже погоджено з Венеціанською комісією. У зазначеному проекті взагалі відсутня норма, яка відповідала б ст. 12 чинного Закону України «Про прокуратуру».

Стосовно цього зазначимо, що згідно із Законом України від 18 вересня 2012 року № 5288-VI «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань удосконалення діяльності прокуратури» [6] уже було обмежено підстави для проведення прокурорських перевірок додержання і застосування законів. Відповідно до ч. 1 ст. 21 Закону України «Про прокуратуру» у чинній редакції перевірки за заявами фізичних чи юридичних осіб, зверненнями та запитами депутатів усіх рівнів, крім заяв і повідомлень про кримінальне правопорушення, проводяться лише в разі їх попереднього розгляду компетентними органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їхніми посадовими і службовими особами або неприйняття ними у встановлені строки рішення з цих питань.

Настав час, коли органи виконавчої влади і державного контролю мають взяти на себе всю повноту відповідальності за стан виконання законів на відповідній території або у галузі [7]. Саме тому значна частина скарг громадян на порушення їхніх прав владними структурами, поданих до прокуратури, неминуче відсіюватиметься і не буде братися до провадження в прокуратурі, а зацікавленим особам буде роз'яснюватись їхнє право спочатку звернутись до органів управління чи контролю. Для того, щоб домогтись проведення перевірки за своїм зверненням, особа має довести, що йдеться не просто про порушення закону, а про злочинне правопорушення, і звернення громадянина має характер повідомлення про таке правопорушення. На нашу думку, в подібних випадках, пов'язаних із розглядом заяв, не варто приймати рішення про початок кримінального провадження для того, щоб потім його закрити. Необхідно діяти згідно із ч. 2 п. 2.2 Положення про порядок ведення Єдиного реєстру досудових розслідувань [8, 224–238], відповідно до якого, якщо в заяві, повідомленні не наведено достатньої інформації про вчинене кримінальне правопорушення, то для її встановлення направляються вимоги до підприємств, установ, організацій про надання документів або відповідних даних і отримання пояснень у строк до семи днів.

Це нагадує порядок так званої дослідчої перевірки, закріплений у ст. 97 (ч. 4) КПК України 1960 року. Не заперечуючи проти встановлення такого порядку, вважаємо, що про нього має йтися безпосередньо у ст. 214 чинного КПК України, а не в Інструкції.

Остаточні висновки щодо показників динаміки надходження звернень громадян до прокуратури можна буде зробити за результатами порівняння й аналізу статистичних даних про роботу прокуратури за 2014 і 2015 роки.

Можливо, доведеться відмовитись від вирішення в прокуратурі звернень юридичних осіб, в тому числі контролюючих органів, за винятком випадків, коли в них ставиться питання про ініціювання кримінальних проваджень за результатами їхньої контрольної діяльності. Якщо ж ідеться про захист суто корпоративних інтересів, то слід мати на увазі, що зазначені структури, більшість із яких мають юридичні служби, цілком спроможні захистити свої права та інтереси, самостійно звертаючись до судів різної юрисдикції.

З огляду на концепцію нового законопроекту про прокуратуру прокурор може вчинити перевіркові дії, здійснюючи функцію представництва інтересів громадян або держави, проте лише з метою використання одержаних відомостей, щоб встановити наявність підстав для представництва в суді. Під час розгляду скарг громадян він братиме їх до свого провадження і вчинятиме відповідні перевіркові дії лише для захисту прав осіб, вичерпний перелік яких наведено в законі.

У ч. 2 ст. 12 чинного Закону України «Про прокуратуру» зазначено, що на прокурора покладено обов'язок здійснення нагляду за додержанням вимог законодавства всіма органами, підприємствами, установами, організаціями і посадовими особами. Зрозуміло, що такий всеохоплюючий нагляд не міг повною мірою здійснюватися прокуратурою з огляду на масштабність цієї діяльності. А періодичні вимоги керівництва Генеральної прокуратури України активізувати наглядові заходи зазвичай призводили до формалізму при проведенні перевірок і до виявлення

дріб'язкових недоліків в організації роботи зі зверненнями, які складно було назвати порушеннями закону.

У сфері оперативно-розшукової діяльності й досудового кримінального провадження прокурор у визначених законом випадках виступає як суб'єкт розгляду заяв, скарг і клопотань з питань кримінально-процесуального характеру і водночас у ролі службової особи, рішення, дії чи бездіяльність якої оскаржуються зацікавленими особами до слідчого судді (§ 1 Глави 26 КПК України). Водночас прокурор є суб'єктом оскарження рішень слідчого судді (§ 2), а скарги слідчого на рішення, дії і бездіяльність прокурора під час досудового розслідування розглядаються прокурором вищого рівня (§ 3).

У зв'язку із цим виникає цілий комплекс правовідносин, пов'язаних з розглядом і вирішенням звернень, в яких прокурор є або лідером, тобто має право приймати рішення щодо конкретних звернень, або поступається значною частиною своїх повноважень у цій сфері слідчому судді, який здійснює судовий контроль за розслідуванням, або навіть як підконтрольна слідчому судді чи прокурору вищого рівня особа.

В умовах реформування прокурорської системи вона у своїй основі зберігає значення прокурорського нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальному провадженні й при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян (Глава 4 Розділу III Закону України «Про прокуратуру»).

Певна закритість відповідних державних органів (установ), слабкість позавідомчого контролю за діяльністю пенітенціарної системи об'єктивно підвищують значення аналізу результатів розгляду скарг засуджених для виявлення причин порушень закону і запобігання ексцесам у цьому середовищі, які певною мірою викликані порушеннями прав ув'язнених. Для одержання відповідної інформації прокурор має можливість проводити опитування контингенту, який перебуває у місцях застосування заходів примусового характеру, в тому числі вислуховувати їхні заяви і скарги наодинці. Це допомагає своєчасно вжити заходів для

того, щоб невдоволення частини засуджених рішеннями і діями службових осіб щодо них не переросло у масові акції протесту, для вгамування яких доводилося б застосовувати суворі заходи із залученням додаткових сил правоохоронних органів.

На наш погляд, є потреба у застосуванні деяких заходів, спрямованих на удосконалення форм і методів розгляду звернень, у тому числі й в органах прокуратури.

У Законі України «Про звернення громадян» не наведено переліку принципів цієї діяльності, що є недоліком. Їх доцільно закріпити у вказаному Законі для того, щоб вони підлягали обов'язковому застосуванню усіма структурами, на яких поширюється цей Закон, в тому числі й органами прокуратури. На першому місці серед них має перебувати принцип верховенства права, суть якого відображено у ст. 3 Конституції України: людина, її права і свободи визнаються найвищими соціальними цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави. З верховенством права тісно пов'язані, зокрема, такі принципи, як доступність подання звернень, гуманізм і справедливість, повнота, всебічність та об'єктивність перевірок.

Заслужують на уточнення також окремі положення, що містяться у новій Інструкції про порядок розгляду і вирішення звернень та особистого прийому в органах прокуратури України [9] для закріплення гарантій прав авторів звернень.

1. Недостатньо повним є перелік ознак повторного звернення (п. 1.4 Інструкції). До них необхідно додати «невжиття заходів до фактичного відновлення прав особи, попередне звернення якої було задоволено».

2. Відповідно до п. 3.2 за кожним зверненням у прокуратурах всіх рівнів може бути виконана одна з таких дій:

- прийнято до розгляду;
- передано на вирішення до підпорядкованої прокуратури;
- направлено до іншого відомства;
- приєднано до скарги, що раніше надійшла або до матеріалів кримінальної справи.

Виникає запитання: «Що конкретно необхідно розуміти під розглядом звернення?»

Адже, якщо звернення надсилається для вирішення до підпорядкованої прокуратури, воно уже було розглянуто, а його зміст вивчено і проаналізовано. Необхідно розрізняти розгляд звернення у зазначеному розумінні та його вирішення, тобто проведення перевірки за зверненням, прийняття за ним відповідного рішення і повідомлення про нього заявнику. Перший варіант із зазначених дій доцільно назвати не як «прийнято до розгляду», а «прийнято до провадження у даній прокуратурі».

У зв'язку із цим виникає також потреба навести визначення понять «розгляд звернення» і «вирішення звернення» в п. 1.3 Інструкції.

3. Відповідно до ч. 4 ст. 7 Закону України «Про звернення громадян» забороняється направляти скарги громадян для розгляду тим органам і посадовим особам, дії чи рішення яких оскаржуються. Варто погодитись із думкою В. Долежана, що це має стосуватися не лише дій, а й проявів бездіяльності, які оскаржуються заявником [10, 56]. Наведене положення доцільно відтворити у Розділі 3 Інструкції.

4. У логічному взаємозв'язку із зазначеним положенням перебуває ч. 2 п. 4.4 Інструкції, відповідно до якої не допускається прийняття рішень щодо звернень за висновками підпорядкованих прокурорів, чії дії оскаржуються. Йдеться про випадки, коли звернення перебуває у провадженні прокуратури вищого рівня, а підпорядкованого прокурора просять висловити власну думку щодо його обґрунтованості або необґрунтованості, навести відповідні аргументи. Проте можливі й такі випадки, коли висновок підпорядкованого прокурора сам по собі суперечить закону, а тому викликає відповідну реакцію. Відтак, зміст цієї фрази доцільно викласти таким чином: «Не допускається прийняття рішення щодо звернень лише за висновками підпорядкованих прокурорів без належної оцінки їх правової позиції і без додаткової перевірки».

5. Існує також потреба у додаткових заходах, спрямованих на забезпечення провадження щодо звернень у прокуратурі в розумні строки, звичайно, не на шкоду його повноті й об'єктивності. Відповідно до п. 5.1

Інструкції звернення громадян вирішуються протягом 30 днів від дня надходження до прокуратури, а ті, що не потребують додаткового вивчення і перевірки, – не пізніше 15 днів, якщо інший порядок не встановлено законодавством. Ця норма запозичена з ч. 1 ст. 20 Закону України «Про звернення громадян» за винятком того, що у нормі Закону передбачено не 30-денний, а місячний термін. Якщо за зверненням не потрібно додаткове вивчення і перевірка, а отже, відповідь щодо нього можна дати лише на основі вивчення змісту, то який сенс затримувати прийняття відповідного рішення до 15 днів? Адже за наявності підстав відповідно до п. 3.2 Інструкції звернення передаються до підпорядкованих прокуратур чи в інші відомства у 5-денний строк з повідомленням (письмовим) про це заявників. То чому б не встановити у Законі, а відтак, і в Інструкції саме такий строк вирішення подібних звернень?

6. У пункті 4.14 Інструкції передбачено можливість надання автору звернення

роз'яснення, якщо у зверненні не містяться прохання про задоволення будь-яких вимог або клопотань: у такому разі надаються роз'яснення з питань правового характеру. Проте здебільшого потреба у наданні роз'яснень виникає тоді, коли громадянин сподівається на втручання прокурора, якщо конфліктна правова ситуація підлягає вирішенню в судовому порядку. Саме в таких випадках, як правило, і необхідно надавати роз'яснення чи пораду звернутися до суду, можливо, навіть конкретизувати, до суду якої саме юрисдикції. Термін «роз'яснення питань правового характеру», що міститься в Інструкції, визначено не чітко, тому і його необхідно конкретизувати.

Висловлені міркування і зауваження не охоплюють усіх проблем, пов'язаних з удосконаленням порядку розгляду і вирішення звернень в органах прокуратури, а отже, на наш погляд, потребують подальшого обговорення.

#### Список використаних джерел:

1. Про прокуратуру: Закон України від 5 листопада 1991 року № 1789-XII // Відомості Верховної Ради України [Офіційне видання]. – 1991. – № 53. – С. 793.
2. Ковальчук І.С. Організаційно-правові проблеми розгляду звернень громадян і юридичних осіб в органах прокуратури: моногр. / І.С. Ковальчук. – Одеса: Юридична література, 2011. – 208 с.
3. Панов О.І. Альтернативність захисту прав людини і громадянина як ознака демократичності організації державної влади / О.І. Панов // Наукові записки. – Острог: Національний університет «Острозька академія», 2002. – С. 71–74. – (Серія «Право»).
4. Ковальський В.С. Охоронна функція права: моногр. / В.С. Ковальський. – К.: Юрінком Інтер, 2000. – 336 с.
5. Про звернення громадян: Закон України від 2 жовтня 1996 року № 393/96-ВР // Відомості Верховної Ради України [Офіційне видання]. – 1996. – № 47. – Ст. 256.
6. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань удосконалення діяльності прокуратури: Закон України від 18 вересня 2012 року № 5288-VI // Відомості Верховної Ради України [Офіційне видання]. – 2013. – № 37. – Ст. 490.
7. Матеріали наради з питань реформування органів прокуратури // Вісник прокуратури. – 2013. – № 8. – С. 4–5.
8. Положення про порядок ведення Єдиного реєстру досудових розслідувань, затверджене наказом Генерального прокурора України від 17 серпня 2012 року № 69 // Закон України «Про прокуратуру». Науково-практичний коментар: у 3 кн. – Кн. 3: Галузеві накази Генерального прокурора України та інші відомчі нормативні акти прокуратури. – К.: Алерта, 2013. – 504 с.
9. Інструкція про порядок розгляду і вирішення звернень та особистого прийому в органах прокуратури України (Із змінами, внесеними наказами Генерального прокурора України від 12 липня 2012 року № 1гн-2, від 5 грудня 2012 року № 9гн-1, від 12 квітня 2013 року № 49): затверджена наказом Генерального прокурора України від 21 червня 2011 року № 9гн [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.gp.gov.ua/ua/file\\_downloader.html?\\_m=fslib&\\_t=fsfile&\\_c=download&file\\_id=151882](http://www.gp.gov.ua/ua/file_downloader.html?_m=fslib&_t=fsfile&_c=download&file_id=151882)
10. Долежан В.В. Актуальні проблеми роботи зі зверненнями громадян в органах прокуратури / В.В. Долежан // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2006. – № 2. – С. 53–58.



Інна КОВАЛЬЧУК

## ПРОБЛЕМИ УДОСКОНАЛЕННЯ РОЗГЛЯДУ ЗВЕРНЕНЬ В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРИ

У статті аналізуються зміни у підходах законодавця до розгляду і вирішення звернень в органах прокуратури, вносяться пропозиції щодо вирішення окремих питань у Конституції України, законах України «Про звернення громадян», «Про прокуратуру», нормативних актах Генерального прокурора України.

**Ключові слова:** прокуратура; прокурорський нагляд; заяви і скарги; розгляд звернень у прокуратурі.

Інна КОВАЛЬЧУК

## ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ РАССМОТРЕНИЯ ОБРАЩЕНИЙ В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРЫ

В статье анализируются изменения в подходах законодателя к рассмотрению и разрешению обращений в органах прокуратуры, вносятся предложения относительно решения отдельных вопросов в Конституции Украины, законах Украины «Об обращениях граждан», «О прокуратуре», нормативных актах Генерального прокурора Украины.

**Ключевые слова:** прокуратура; прокурорский надзор; заявления и жалобы; рассмотрение обращений в прокуратуре.

Inna KOVALCHUK

## THE PROBLEMS OF IMPROVING THE REVIEW OF REQUESTS PLACED WITH PROSECUTOR'S OFFICE

The article provides an analysis of changes in legislator's approaches to the review and resolution of requests placed with prosecutor's office, and offers proposals to have certain matters regulated by the Constitution of Ukraine, Laws of Ukraine On Public Requests and On the Public Prosecution System, and regulatory acts of the Prosecutor General of Ukraine.

**Keywords:** Public Prosecutor office; prosecutor's supervision; preferments and petitions; application proceeding in Prosecutor office.

