



никновение в научных и учебных институтах исследовательских секторов данной проблематики. Только в таком случае административная опинионика найдет свое место в системе административного права, что объясняется важностью общественного мнения в системе обеспечения общественной безопасности и деятельности органов исполнительной власти вообще.

Делаем **вывод**, что одним из принципиально новых подходов к развитию административного права Украины является разработка направления исследований «Административная опинионика», которая должна стать одним из разделов Общей части административного права.

#### Список использованной литературы:

1. Шемшученко Ю.С. Розвиток сучасної правової науки // Матеріали конференції, присвяченої 60-річчю створення АН України, 2008 р. – 379 с.
2. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
3. Адміністративне право України : навчальний посібник / Д.О. Беззубов, В.О. Заросило, А.М. Подоляка та інші. – К. : МАУП ; ТОВ «МП Леся», 2013. – 256 с.
4. Сафаров Р.А. Общественное мнение и государственное управление : монография / Р.А. Сафаров. – М. : Институт государства и права АН СССР ; Изд-во «Юридическая литература», 1975. – 256 с.

## НАДЗОР ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ И ПРИМЕНЕНИЕМ ЗАКОНОВ О ПОРЯДКЕ РАССМОТРЕНИЯ ОБРАЩЕНИЙ В УКРАИНЕ И РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

**Евгений БЕЗКРОВНЫЙ,**

аспирант кафедры организации работы и управления в органах прокуратуры  
Национальной академии прокуратуры Украины

#### Summary

Among essential rights and freedoms of a person in Ukraine and in the Republic of Belarus a right for address to (a right for appeal to) takes a particular place. It remains one of the most important manners of citizens realization and assertion of their rights, freedoms and legitimate interests. Supervising activity of bodies of prosecutor's office of Ukraine and Republic of Belarus behind observance of the legislation on addresses is directed on maintenance of state interests, on protection of the rights and personal freedoms. It is observed inconsistency of the subject, object and aims of control (oversight) in the area of keeping citizens right for address into public prosecutors offices in these states.

**Key words:** citizens, legal entities, appeals, rights, freedoms, legal interests.

#### Аннотация

Среди неотъемлемых прав и свобод человека в Украине и Республике Беларусь особое место занимает право на обращение. Оно остается одним из наиболее важных способов реализации и отстаивания гражданами своих прав, свобод и законных интересов. Надзорная деятельность органов прокуратуры Украины и Республики Беларусь за соблюдением законодательства об обращениях направлена на поддержание общегосударственных интересов, на защиту прав и свобод личности. В этих государствах наблюдается аналогичность субъекта, объекта, предмета и целей надзора в сфере обеспечения права на обращение граждан в органы прокуратуры.

**Ключевые слова:** граждане, юридические лица, обращения, права, свободы, законные интересы.

**Постановка проблемы.** В европейских странах не существует единой универсальной модели прокуратуры, каждое государство использует собственный опыт, традиции в организации ее работы, в том числе и по рассмотрению и разрешению обращений граждан и юридических лиц.

**Актуальность рассматриваемой тематики** связана с особым значением неотъемлемого права гражданина на обращение, а также со специфической ролью института прокуратуры в сфере обеспечения данного права в Украине и Республике Беларусь.

**Целью статьи** является сравнительный анализ законодательства Украины и Республики Беларусь в сфере обеспечения права на обращение для проведения аналогий и установления различий с научно-теоретической и законодательной точек зрения.

Как утверждает белорусский ученый Д.А. Ковачев, «в рамках общего описания национальных судебных систем в

отдельных европейских конституциях можно встретить ссылки и на органы прокуратуры. Согласно французской модели прокуратура как в организационном, так и в структурном плане неотделима от судов, не является автономной, самостоятельной по отношению к судебной системе и, как правило, не обладает правом общего надзора за законностью и правопорядком. Во многих европейских странах прокуратура подчинена общему правовому режиму корпуса магистратов наряду с судьями» [1, с. 196].

**Изложение основного материала исследования.** Французская модель нашла свое применение во многих странах Западной Европы, таких как Нидерланды, Бельгия, Албания и другие.

В тоже время в Австрии, Чехии, Дании, Швеции прокуратура входит в систему органов исполнительной власти, а в Германии, Испании, Андорре и других европейских странах есть автономным и независимым органом с элементами надзорных полномочий.



При этом если в странах Евросоюза рассмотрение и разрешение обращений граждан является прерогативой судебных органов, то в Украине и Республике Беларусь эти действия выполняются не только судом, но и органами прокуратуры. Это обусловлено не только историческим путем развития этих государств, доверием граждан к деятельности прокуратуры, но в большей степени наличием надзорных полномочий у органов прокуратуры, благодаря которым они успешно выполняют поставленные перед ними задачи в обеспечении конституционных прав и интересов граждан.

Особенный интерес представляет белорусский опыт конституционного закрепления правового статуса прокуратуры. В Конституции Республики Беларусь от 27 ноября 1996 г. прокуратуре посвящена отдельная 7 глава раздела 6 (статьи 125–128), в которой прокуратура определена как самостоятельный орган государственной власти в системе государственного механизма.

Аналогично, исходя из раздела 7 Конституции Украины, прокуратура Украины не входит в состав ни одной из ветвей государственной власти.

Ученый С.П. Щерба указывает, что, как и в большинстве других постсоветских государств, прокуратуры Украины и Республики Беларусь являются самостоятельными конституционными органами, осуществляющими от имени государства надзор за исполнением законов [2].

И с этим выводом нельзя не согласиться.

Сравнение законодательства, регулирующего надзорную деятельность органов прокуратуры Украины и Республики Беларусь, следует начинать с Основного Закона рассматриваемых стран.

Так, статьей 125 Конституции Республики Беларусь на прокуратуру возложен надзор за точным и единообразным исполнением законов, декретов, указов и иных нормативных актов министерствами и другими подведомственными Совету Министров органами, местными представительными и исполнительными органами, предприятиями, организациями и учреждениями, общественными объединениями, должностными лицами и гражданами.

Конституцией Украины надзор за соблюдением законов как функция не предусмотрен, однако статья 123 Основного

Закона устанавливает, что организация и порядок деятельности органов прокуратуры Украины определяются законом и пунктом 9 переходных положений.

Таким образом, данная статьясылает к статье 1 Закона Украины «О прокуратуре», в которой указано об осуществлении прокурорского надзора за соблюдением и правильным применением законов Кабинетом Министров Украины, министерствами, органами исполнительной власти, предприятиями, учреждениями, организациями, должностными лицами и гражданами.

Вышеизложенное позволяет сделать вывод о том, что в анализируемых нами государствах надзор, в том числе и за соблюдением законодательства об обращениях, возложен только на Генерального прокурора и подчиненных ему прокуроров.

В тоже время, если законодатель Украины наделяет прокуратуру полномочиями надзора за соблюдением законов, то законодатель Республики Беларусь требует осуществления надзора не только за соблюдением законов, но и за исполнением декретов, указов и иных нормативных актов.

Рассмотрев законодательство, регулирующее надзорную деятельность органов прокуратуры Украины и Республики Беларусь, можно прийти к выводу о тождестве субъектов и объектов прокурорского надзора в изучаемых странах.

Аналогичным для рассматриваемых стран является и предмет прокурорского надзора – точное и единообразное исполнение законодательства всеми поднадзорными органами, юридическими и физическими лицами.

Ученый и практик Е.А. Шевченко выделяет такие понятия, как особенный и непосредственный предметы надзора органов прокуратуры в сфере обеспечения права на обращение.

Как особенный предмет надзор рассматривается в качестве соблюдения прав и интересов человека органами государственной власти и местного самоуправления, их должностными и служебными лицами. В качестве непосредственного предмета надзора рассматривается соответствие закону актов, которые издаются органами исполнительной власти и местного самоуправления, их должностными и служебными лицами [3, с. 106].

Как определяет ученый В.П. Беляев, «сущность прокурорского надзора заключается в выявлении и устранении нарушений закона, а также в их предотвращении», а также он утверждает, что социальное назначение надзорной деятельности прокуратуры состоит в обеспечении режима законности и правопорядка в обществе [4, с. 128-129].

Исследуя надзорную деятельность органов прокуратуры Украины и Республики Беларусь в сфере обеспечения права на обращение, целесообразно проанализировать Модельный закон о прокуратуре, который был принят на 27 пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ 16 ноября 2006 г. Данный международный документ был ратифицирован обеими странами и являлся образцом и стандартом создания национального законодательства, регулирующего деятельность органов прокуратуры. Так, статья 5 указанного Модульного закона устанавливает одной из функций органов прокуратуры надзор за соблюдением прав и свобод лица и надзор за исполнением законов [5].

Среди неотъемлемых прав и свобод человека в Украине и Республике Беларусь особое место занимает право на обращение. Оно остается одним из наиболее важных способов реализации и отстаивания гражданами обоих государств своих прав, свобод и законных интересов.

По мнению В.П. Таранухи, обращение является специальным юридическим средством, которое способствует повышению уровня развития общества и благосостояния народа [6, с. 4]. Благодаря этому праву гарантируется принятие участия гражданина в устройстве государства и общества, что является необходимым элементом создания правового государства.

Как отмечает О.М. Литвак, «обращение граждан является одной из форм участия населения в государственном управлении, что делает возможным активное влияние гражданина на деятельность органов государственной власти и местного самоуправления». При этом понятие «обращение» рассматривается как способ восстановления нарушенного права гражданина через представление в органы государственной власти и местного самоуправления жалоб, заявлений, ходатайств [7, с. 13].



Следует отметить, что органы прокуратуры Украины и Республики Беларусь наделены законодательством широкими полномочиями в обеспечении законности по рассмотрению и разрешению обращений граждан и юридических лиц.

Кроме того, как указывает А.З. Игнатюк, «определяя место и роль прокуратуры в государственном механизме, необходимо заметить, что прокуратура является элементом системы сдержек и противовесов, обеспечивающим не только сдерживание отдельных ветвей власти от незаконных противоправных действий, но и их взаимодействие в целях обеспечения режима законности и правопорядка, охраны и защиты прав и свобод граждан» [8, с. 4].

В то же время И.С. Ковальчук отметил, что важным направлением правозащитной деятельности прокуратуры есть такая функция, как надзор за соблюдением законов об обращениях граждан органами исполнительной власти и местного самоуправления [9].

На национальном уровне Украины и Республики Беларусь право на обращение лица гарантируется в первую очередь Основными Законами обеих стран.

Так, статьей 40 Конституции Украины каждому человеку гарантируется право на защиту прав и свобод путем обращения в органы государственной власти, органы местного самоуправления и к их должностным и служебным лицам.

Именно через обращения граждане, лица без гражданства, иностранцы, которые находятся на территории Украины, и представители юридических лиц имеют возможность реализовывать свои права, свободы и законные интересы.

Аналогичным образом в статье 40 Конституции Республики Беларусь закреплено, что каждый имеет право направлять личные или коллективные обращения в государственные органы, а они, в свою очередь, обязаны рассмотреть обращение и дать ответ по существу в определенный законом срок. Отказ от рассмотрения поданного заявления должен быть письменно мотивированным.

В Украине рассмотрение и разрешение обращений регулируется Законами Украины «Об обращении граждан», «О

прокуратуре», «О статусе народного депутата Украины», «О статусе депутатов местных советов», «Об информации», процессуальными кодексами Украины и подзаконными актами. В Республике Беларусь работе этому направлению посвящены в основном законы «О прокуратуре Республики Беларусь», «Об обращениях граждан и юридических лиц» и ряд подзаконных актов.

При этом особое внимание следует обратить на Закон Украины «Об обращении граждан» и провести параллель с Законом Республики Беларусь «Об обращениях граждан и юридических лиц».

Так, статьей 3 Закона Украины «Об обращении граждан» определено, что под обращениями граждан следует понимать изложенные в письменной или устной форме предложения (замечания), заявления (ходатайства) и жалобы.

В то же время статьей 1 Закона Республики Беларусь «Об обращениях граждан и юридических лиц» установлено, что обращения – индивидуальные или коллективные заявления, предложения, жалобы, изложенные в письменной, электронной или устной форме.

Таким образом, законодатель Республики Беларусь устанавливает отдельную форму обращения, а именно – электронное обращение.

Автор считает, что данную форму обращения необходимо позимствовать и отразить в законодательстве Украины.

Имеются и другие сходства и различия в рассмотрении и разрешении обращений граждан и юридических лиц органами прокуратуры Украины и Республики Беларусь.

Так, статьей 11 Закона Республики Беларусь «Об обращениях граждан и юридических лиц» устанавливаются сроки для подачи жалоб, которые могут быть поданы заявителями в течение трех лет со дня, когда они узнали или должны были узнать о нарушении их прав, свобод и (или) законных интересов. Статьей 15 указанного закона закреплено, что причиной оставления обращения без рассмотрения по существу является пропущенный без уважительной причины срок подачи жалобы.

В то же время статьей 17 Закона

Украины «Об обращениях граждан» установлено, что жалоба на решение, которое оспаривалось, может быть подана в орган или должностному лицу высшего уровня в течение одного года с момента его принятия, но не позднее одного месяца с момента ознакомления гражданина с принятым решением. Жалобы, поданные с нарушением указанного срока, не рассматриваются.

Согласно статье 14 Закона «О прокуратуре Республики Беларусь» в органах прокуратуры, в соответствии с их полномочиями, рассматриваются обращения граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей и организаций, содержащие сведения о нарушении законодательства, в порядке и сроки, установленные законодательными актами.

В свою очередь в статье 12 Закона Украины «О прокуратуре» указано, что прокурор рассматривает заявления и жалобы об ущемлении прав граждан и юридических лиц, кроме жалоб, рассмотрение которых отнесено к компетенции суда. Эта норма права дополняется статьей 21 данного закона о том, что проверки по обращениям проводятся при условии обязательного предварительного рассмотрения обращений компетентными органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, их должностными или служебными лицами либо неприятия ими в установленные сроки решений по этим вопросам.

Таким образом, в Законе Украины «О прокуратуре» установлен четкий порядок по недопущению подмены прокурорами деятельности других органов государственной власти.

В Республике Беларусь данный вопрос регулируется Указом Президента Республики Беларусь от 15 октября 2007 г. № 498 «О дополнительных мерах по работе с обращениями граждан и юридических лиц». Этим указом предусмотрено, что обращения граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей, а также юридических лиц, независимо от того, в какой государственный орган или иную организацию они поступили, первоначально подлежат рассмотрению по существу в соответствии с компетенцией в местных исполнительных и распорядительных органах, других государственных органах, иных организациях, если вопросы,



изложенные в обращениях, относятся к исключительной компетенции этих органов или организаций.

Следует также обратить внимание на подзаконные акты исследуемых стран, регулирующие деятельность прокуратуры в сфере обеспечения права на обращения.

Так, в Украине эту сферу регулирует приказ Генерального прокурора № 9-гн от 21 июня 2011 г. «Об организации работы по рассмотрению и разрешению обращений и личного приема в органах прокуратуры Украины».

В приведенном подзаконном акте указано, что работа по рассмотрению обращений и личного приема является одним из важных направлений деятельности органов прокуратуры, направленной на защиту прав и свобод человека и гражданина, укрепление законности и правопорядка. Рассмотрение обращений и личный прием граждан должны проходить в строгом соответствии с требованиями Инструкции о порядке рассмотрения и разрешения обращений и личного приема в органах прокуратуры Украины, утверждённой данным приказом. Этой Инструкцией устанавливается порядок рассмотрения и разрешения обращений граждан, должностных и других лиц, запросов и обращений народных депутатов Украины.

В Республике Беларусь подзаконными актами, регулирующими деятельность прокуратуры в сфере обеспечения права на обращения, являются Указ Президента Республики Беларусь от 15 октября 2007 г. № 498 «О дополнительных мерах по работе с обращениями граждан и юридических лиц», а также Инструкция о порядке личного приема граждан и представителей юридических лиц в Генеральной прокуратуре Республики Беларусь, которая разработана на основании Директивы Президента Республики Беларусь от 27 декабря 2006 г. № 2 «О мерах по дальнейшей де бюрократизации государственного аппарата». Указ Президента Республики Беларусь устанавливает процедуру надлежащего рассмотрения обращений граждан и юридических лиц государственными органами и иными организациями, в то время как Инструкция о порядке личного приема граждан и представителей юридических лиц в Генеральной прокуратуре

Республики Беларусь закрепляет порядок личного приема граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей и представителей юридических лиц, в Генеральной прокуратуре Республики Беларусь.

В Украине в статье 12 Закона Украины «О прокуратуре» и Республике Беларусь в статье 14 Закона «О прокуратуре Республики Беларусь» нашли свое отражение правовые нормы о личном приеме граждан прокурором.

И это очень важно, как уместно подметила исследователь Н.Ю. Хаманева: «Правильный подход к устной жалобе обеспечивает максимальную скорость ее разрешения. По несложному вопросу гражданину намного проще обратиться непосредственно с устной жалобой» [10, с. 35].

**Выводы.** Можно подытожить, что право на обращение относится к неотъемлемым правам личности. В Украине и Республике Беларусь органы прокуратуры, осуществляя надзорные полномочия, обеспечивают верховенство закона и укрепление законности при реализации конституционного права граждан на обращение.

Несмотря на то, что в странах Европы не существует единой модели полномочий органов прокуратуры, в Украине и Республике Беларусь прокуратуры являются самостоятельными органами, осуществляющими надзор за исполнением законодательства об обращениях граждан, а также есть некоторые отличия в деятельности этих органов в исследуемых странах.

Рассмотрев законодательство, регулирующее прокурорский надзор обоих государств, можно прийти к выводу об аналогичности субъекта, объекта, предмета и целей надзора в сфере обеспечения права граждан на обращение в органы прокуратуры Украины и Республики Беларусь.

#### Список использованной литературы:

1. Ковачев Д.А. Конституционное право государств Европы : учеб. пособие для студентов юрид. вузов и фак. – М. : Волтерс Клувер, 2005. – 259 с.
2. Щерба С.П. Организация и деятельность органов прокуратуры зарубежных стран. Информационно-аналитический справочник / под общ. науч.

ред. проф. С.П. Щербы. – М. : Юрлитинформ, 2010. – 248 с.

3. Шевченко Є. О. Прокурорський нагляд за додержанням законодавства про звернення громадян : монографія. – Харків, 2009. – 175 с.

4. Беляев В.П. Контроль и надзор в Российском государстве : монография / науч. ред. А.В. Малько. – М. : ТК Велби, Изд. «Проспект», 2005. – 272 с.

5. Модельний закон про прокуратуру. Міжнародний документ СНД : Закон від 16.11.2006 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/997\\_g19](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/997_g19).

6. Тарануха В.П. Звернення громадян як засіб забезпечення законності в діяльності місцевих органів виконавчої влади : дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук. – Київ, 2003. – 231 с.

7. Литвак О.М. Організація роботи органів прокуратури України з розгляду і вирішення звернень на особистому прийомі громадян : навчальний посібник/ уклад. : А.М. Дисак, О.М. Литвак, Ю.Б. Пастернак, Н.О. Рибалка ; за заг. ред. О.М. Литвака. – Київ ; Дрогобич : ІПК Національної академії прокуратури України ; ПП Просвіт, 2012. – 123 с.

8. Игнатюк А.З. Электронный курс лекций по учебной дисциплине «Прокурорский надзор» для студентов заочной формы обучения по специальности 1-24.01.02 «Правоведение». – 2010.

9. Ковальчук І.С. Організаційно-правові проблеми розгляду звернень громадян і юридичних осіб в органах прокуратури : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук. : спец. 12.00.10 / І.С. Ковальчук. – Одеса, 2008. – 20 с.

10. Хаманева Н.Ю. Право граждан на подачу обращений / Н.Ю. Хаманева // Гражданин и право. – 2000. – № 7. – С. 35.