

21. Руденко М. Правозахисна діяльність прокуратури: деякі теоретичні та практичні аспекти / М. Руденко // Вісник Академії прокуратури України. — 2006. — № 2. — С. 7.
22. Марочкін І. Проблеми реформування прокуратури України / І. Марочкін // Вісник прокуратури. — 2008. — № 9. — С. 41.

### Анотація

*Загородній В. Є. Реформування прокуратури України в умовах глобалізації: основні принципи функціонування. — Стаття.*

В сучасних умовах розвитку нашої держави відбуваються процеси глобалізації, які впливають на всі сфери суспільного життя. Реформування органів прокуратури сприяє виникненню нових завдань щодо удосконалення діяльності органів прокуратури. Ці процеси впливають на зміну законодавства у цій сфері та більш досконале вивчення принципів діяльності органів прокуратури.

*Ключові слова:* прокуратура, глобалізація, принципи права, принцип гласності, реформування прокуратури.

### Аннотация

*Загородний В. Е. Реформирование прокуратуры Украины в условиях глобализации: основные принципы функционирования. — Статья.*

В современных условиях развития нашего государства происходят процессы глобализации, которые влияют на все сферы общественной жизни. Реформирование органов прокуратуры способствует возникновению новых задач по совершенствованию деятельности органов прокуратуры. Эти процессы влияют на изменение законодательства в этой сфере и более совершенное изучение принципов деятельности органов прокуратуры.

*Ключевые слова:* прокуратура, глобализация, принципы права, принцип гласности, реформирование прокуратуры.

### Summary

*Zagorodniy V. E. Reforming of the Procuracy of Ukraine in the context of globalization: the basic principles of operation. — Article.*

In the present conditions of our country there are processes of globalization that affect all spheres of public life. Reforming the bodies promotes the emergence of new challenges to improve the work of the prosecution. These processes affect the change in legislation in this area and more sophisticated study of the principles of the prosecution.

*Keywords:* prosecutor, globalization, principles of law, the principle of transparency, reforming the prosecution.

УДК 342.736:347.963

*І. С. Ковальчук*

## МІСЦЕ ПРОКУРАТУРИ У СИСТЕМІ РОЗГЛЯДУ ЗВЕРНЕНЬ ГРОМАДЯН

**Постановка проблеми.** Звернення людей до органів влади з питань, які вони вважають важливими для себе і для суспільства, мало місце з найперших етапів розвитку цивілізації. У сучасному суспільстві воно набуло певних організаційних форм і врегульовано в законодавстві.

Відповідно до статті 13 Європейської конвенції про захист прав людини і основних свобод «кожний, чії права і свободи, визнані у цій Конвенції, порушені, має право на ефективний засіб правового захисту у державному органі, навіть якщо це порушення було вчинено особами, які діяли в офіційній якості». На підставі статті 40 Конституції України «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».

Це положення Основного Закону дістало відображення у Законі України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 року [1], який, за деякими винятками, поширюється на діяльність усіх державних органів і органів місцевого самоврядування.

Діяльність органів прокуратури у цій сфері врегульована у статті 12 чинного Закону України «Про прокуратуру» [2], положеннями процесуальних кодексів, іншими актами законодавства, а також наказами Генерального прокурора України. Чинний Наказ Генпрокурора № 9-гн «Про організацію роботи з нагляду і вирішення звернень та особистого прийому в органах прокуратури України» і затверджена ним Інструкція «Про порядок розгляду і вирішення звернень та особистого прийому громадян в органах прокуратури» додатково вирішили деякі організаційні питання провадження по зверненнях [3].

**Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.** Питання діяльності органів і посадових осіб прокуратури по розгляду звернень громадян були предметом уваги науковців-юристів як у радянські часи, так і в незалежній Україні, і розглядалися у працях Т. Бикової, Т. Бочкової, В. Долежана, І. Європіної, С. Кенжаєва, А. Кононова, Л. Мєградзе, В. Нагребельного, О. Черв'якової, Є. Шевченка та інших авторів. Проте теоретичні і практичні проблеми роботи зі зверненнями у прокуратурі застосовують на даліше поглиблене вивчення. Це стало особливо актуальним в умовах, коли відповідно до Закону України від 8 грудня 2004 року до чинної Конституції (стаття 121) було включено пункт п'ятий, яким покладено на органи прокуратури нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами.

**Мета дослідження.** З огляду на це автор поставила за мету дослідити теоретичне і практичне значення завдань і меж компетенції прокуратури з розгляду звернень та внести пропозиції щодо вдосконалення законодавства і практики його застосування.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** У загальних рисах ці завдання визначені у преамбулі Закону про звернення громадян: забезпечення громадянам України можливості для участі в управлінні державними і громадськими справами, їх впливу на поліпшення роботи органів державної влади і місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм

власності, для відстоювання своїх прав і законних інтересів та відновлення їх у разі порушення.

Отже, ключовим завданням прокуратури у цій сфері є саме правозахист. Як відзначив А. Кононов, «...створення прокуратури викликало у громадян надію знайти в цьому органі захист, головним чином, від сваволі місцевих властей. Очевидно, що суд не забезпечував названий захист повною мірою, оскільки підсудність обмежувалася лише вузьким колом питань, що торкалися прав громадян. Наприклад, спори у сфері адміністративного права практично не охоплювалися судовим захистом. Ідея створення адміністративної юстиції, що виникла у ті часи (20-ті роки ХХ сторіччя), так і не була реалізована» [4, с. 43]. Проте і в сучасних умовах, коли можливості судової системи у сфері правозахисту стали незрівнянно більшими, роль прокуратури як правозахисного органу аж ніяк не зменшилася. Про це свідчить те, що понад півмільйона громадян щороку звертаються до прокуратури з тих чи інших питань.

Другим важливим завданням прокуратури по розгляду звернень, як впливає з преамбули названого Закону, є забезпечення громадянам можливості для участі в управлінні державними і громадськими справами. Це зовсім не означає, що прокуратура може втручатися у вирішення чисто управлінських питань з точки зору господарської чи іншої доцільності. Потрібно мати на увазі, що громадяни звертаються до прокуратури не лише з приводу порушень своїх суб'єктивних прав шляхом подачі скарг, але й захисту державних і суспільних інтересів. Під цими інтересами слід розуміти зацікавленість авторів звернень у вжитті прокуратурою заходів щодо запобігання злочинам, їх викриття і притягнення порушників закону до кримінальної та іншої юридичної відповідальності.

У поданні таких звернень (як індивідуальних, так і колективних) проявляється підвищений рівень правосвідомості частини громадян, які дотримуються активної життєвої позиції у вирішенні проблем, які зачіпають інтереси всього суспільства.

Щодо обох з названих завдань слід підкреслити, що скарги і заяви громадян, які надходять до прокуратури, можна розглядати не лише як юридичні факти, що є приводами для прокурорського втручання, але й важливе джерело інформації про стан законності. Ця інформація використовується прокуратурою для планування наглядових та інших заходів у межах реалізації прокуратурою її конституційних функцій.

Компетенція прокуратури по розгляду звернень громадян є досить широкою, що обумовлюється характером функцій і повноважень.

Це обумовлено тим, що відповідно до пункту 9 Перехідних положень Конституції України прокуратура продовжує виконувати функцію нагляду за дотриманням і застосуванням законів. Цей нагляд здійснюється не в рамках окремих правових сфер, а щодо усього масиву законодавства. Інакше кажучи, прокуратура вправі втручатися у всіх випадках, коли йдеться про порушення Конституції і законів України, в тому числі і за зверненнями громадян, які можуть бути приводами для проведення перевірок виконання законів (частина 2 статті 19 Закону України «Про прокуратуру»).

До провадження прокуратури беруться заяви та інші повідомлення про вчинені або підготовлювані злочини (ст. 97 КПК), з приводу неправомірних дій чи бездіяльності працівників прокуратури, на процесуальні рішення та дії представників органів дізнання і досудового слідства; на порушення закону з боку органів і посадових осіб, які виконують судові рішення у кримінальних справах і застосовують інші заходи примусового характеру, пов'язані з обмеженням особистої свободи громадян [5, с. 40].

Відповідно до частини 1 статті 12 Закону про прокуратуру у первинній редакції «прокурор розглядає заяви і скарги про порушення прав громадян і юридичних осіб у справах, не підвідомчих суду та не віднесених до компетенції інших органів». Нова редакція цієї норми у відповідності з Законом України від 26 листопада 1993 року передбачає, що прокурор «...розглядає заяви і скарги про порушення прав громадян та юридичних осіб, крім скарг, розгляд яких належить до компетенції суду».

Думається, що зміст зазначеної норми можна до кінця зрозуміти у співвідношенні з іншими нормами.

Слід мати на увазі, що не лише прокуратура, а й інші органи держави в межах своєї компетенції можуть вирішувати звернення громадян з приводу порушень законності. При цьому прокуратура не підміняє інші органи, зокрема тих, які здійснюють відомчий і позавідомчий контроль. Тому цілком природно, що значна частина звернень, що надходить до прокуратури, надсилається для розгляду до інших компетентних органів. Це значною мірою обумовлюється обмеженими організаційними і кадровими можливостями прокуратури [6, с. 55]. Але у будь-якому разі питання про те, чи є підстави для того, щоб взяти те чи інше звернення до провадження прокуратури, треба віднести на розсуд прокурора.

Інше питання, що впливає зі змісту частини першої статті 12 Закону про прокуратуру як у попередній, так і в сучасній редакції, полягає ось у чому: чи може прокуратура брати до провадження звернення, розгляд яких віднесено до компетенції суду?

При пошуку відповіді на нього треба враховувати, що відповідно до частини 2 статті 124 Конституції України юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі. Отже, практично не залишається звернень, які б не могли стати предметом судового розгляду. Але насправді прокурори їх розглядають і вирішують. Проте навряд чи можна стверджувати, що вони при цьому виходять за межі своєї компетенції, оскільки використовують не повноваження суду, тобто не здійснюють правосуддя, а власні конституційні повноваження, визначені законом. Тим самим громадянам надається альтернативний шлях захисту своїх прав і при цьому немає посягань на незалежність суду і на його прерогативи.

Крім того, розглянути і вирішити скарги, які мають стати предметом судового розгляду, прокурор може і в порядку представництва прокуратурою інтересів громадян і держави у випадках, визначених законом (стаття 35–1 Закону про прокуратуру), звернувшись з позовом до суду.

Потрібно звернути увагу і на невідповідне обмеження компетенції прокурора у цій сфері лише розглядом звернень про порушення прав громадян і юридичних осіб. Значна частина звернень спрямована на захист інтересів держави так, як це розуміють їх автори.

**Висновки.** Таким чином, відповідну норму в майбутньому Законі України «Про прокуратуру» доцільно викласти у такій редакції:

**«Прокурор розглядає звернення громадян і юридичних осіб у межах визначеної законом компетенції».**

Відповідно у Законі України «Про звернення громадян» необхідно передбачити поширення його дії також на звернення юридичних осіб.

Частина 2 статті 12 Закону України «Про прокуратуру» містить положення, відповідно до якого прокурор здійснює нагляд за додержанням вимог законодавства щодо порядку розгляду скарг всіма органами, підприємствами, установами, організаціями та посадовими особами. Оскільки ця діяльність прокуратури охоплюється функцією, передбаченою у пункті п'ятому статті 121 Конституції України, зазначену норму потрібно у майбутньому Законі про прокуратуру перенести до розділу «Прокурорський нагляд».

### Література

1. Про звернення громадян: Закон України від 2 жовтня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 47. — Ст. 256.
2. Про прокуратуру: Закон України від 5 листопада 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1991. — № 49. — Ст. 793.
3. Про організацію роботи з розгляду і вирішення звернень та особистого прийому в органах прокуратури України: Наказ Генерального прокурора України № 9гн від 21.06.2011 року // Офіційний інтернет-портал Генеральної прокуратури України [Електронний ресурс] — Режим доступу до сайту: [http://www.gp.gov.ua/ua/file\\_downloader.html?\\_m=fslib&\\_t=fsfile&\\_c=download&file\\_id=151878](http://www.gp.gov.ua/ua/file_downloader.html?_m=fslib&_t=fsfile&_c=download&file_id=151878)
4. Кононов А. Л. Из истории надзора за соблюдением прав и законных интересов граждан. Двадцатые годы / А. Л. Кононов // Советская прокуратура. Очерки истории. — М.: 1993. — С. 42–52.
5. Закон України про прокуратуру. Науково-практичний коментар. — Харків: Ріта. — 1993. — 176 с.
6. Долежан В. В. Актуальні проблеми роботи зі зверненнями громадян в органах прокуратури / В. В. Долежан // Вісник Академії прокуратури України. — 2006. — № 2. — С. 53–58.

### Анотація

**Ковальчук І. С.** Місце прокуратури у системі розгляду звернень громадян. — Стаття.

Стаття присвячена визначенню завдань і компетенції прокуратури з розгляду звернень. Автором обгрунтовується необхідність вдосконалення законодавства про прокуратуру, а саме запропоновано зміни та доповнення до Законів України «Про звернення громадян» і «Про прокуратуру» в частині розгляду і вирішення звернень громадян.

*Ключові слова:* звернення, заява, скарга, компетенція прокуратури з розгляду звернень.

### Аннотация

**Ковальчук И. С.** Место прокуратуры в системе рассмотрения обращений граждан. — Статья.

Статья посвящена определению задач и компетенции прокуратуры по рассмотрению обращений. Автором обосновывается необходимость усовершенствования законодательства о прокуратуре

ре, а именно предложены изменения и дополнение к Законам Украины «Об обращении граждан» и «О прокуратуре» в части рассмотрения и решения обращений граждан.

*Ключевые слова:* обращение, заявление, жалоба, компетенция по рассмотрению обращений.

### Summary

*Kovalchuk I. S. A place of the Office of Public Prosecutor is in the system of consideration of recourse of citizens. — Article.*

The article is devoted to the Office of Public tasks and competence of the prosecution to consider recourse of citizens. The author grounds the necessity of improvement of legislation about the Office of Public Prosecutor, proposes some changes and adding to the Laws of Ukraine «About of recourse citizens» and «About the Office of Public Prosecutor» in part of consideration and decision of appeals of citizens.

*Keywords:* recourse, statement, complaint, consideration of appeals, competence of the prosecution to consider recourse.

УДК 347(477).001.11

Є. О. Харитонов

### ДО ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ ЗМІСТУ ПОНЯТТЯ «ЦИВІЛЬНЕ ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ»

Однією із важливих категорій сфери цивільного права є термін-поняття «цивільне законодавство», характеристиці змісту якого присвячена глава перша «Цивільне законодавство України» розділу першого «Основні положення» книги першої «Загальні положення» ЦК України (назви відповідних глави, розділу і книги Цивільного кодексу тут наведені не випадково, а саме для того, щоб підкреслити значення, яке надається у концепції ЦК України врегулюванню відповідних положень).

Разом із тим ЦК України не містить визначення поняття цивільного законодавства, що створює істотні незручності практичного характеру. Проілюструємо їх хоча б таким прикладом. Не пропонуючи, як зазначалося, загального визначення поняття цивільного законодавства, глава перша Цивільного кодексу, разом із тим, містить низку положень щодо окремих форм правового регулювання цивільних відносин та співвідношення останніх одне з одним: актів цивільного законодавства, договорів, міжнародних договорів, звичаїв тощо. У зв'язку з цим виникає питання: чи категорія «цивільне законодавство» вичерпується тільки поняттям «акти цивільного законодавства», чи до неї можуть бути віднесені також інші форми цивільно-правового регулювання? І якщо вірним є друге припущення, то як тоді має виглядати практичне застосування положень ст. 1 ЦК України стосовно предмету цивільно-правового регулювання?

Варто зазначити, що, попри практичне значення визначення поняття та змісту цивільного законодавства, відповідна проблематика у цілому не була предметом спеціальних досліджень вітчизняних правознавців, внаслідок чого