

НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

БЕРІДЗЕ МИХАЙЛО НОДАРОВИЧ

УДК: 342.9

**Адміністративно-правові засади провадження із звернень громадян в
органах прокуратури**

Спеціальність: 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право;
інформаційне право

АВТОРЕФЕРАТ

дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Харків-2005

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана у Національному університеті внутрішніх справ.

Науковий керівник : кандидат юридичних наук

ГУМЕНЮК Володимир Анатолійович,
Національний університет внутрішніх справ,
начальник кафедри адміністративного права та
адміністративної діяльності ОВС

Офіційні опоненти: доктор юридичних наук, професор

ТИЩЕНКО Микола Маркович,
Національна юридична академія України
ім. Ярослава Мудрого, професор кафедри
адміністративного права;

кандидат юридичних наук, доцент

ЯРМАКІ Христофор Петрович,
Одеський юридичний інститут Національного
університету внутрішніх справ, начальник
кафедри адміністративного права та
адміністративної діяльності ОВС

Провідна установа: Національна академія державної податкової служби України,
кафедра адміністративного права та адміністративної діяльності, Державна податкова
адміністрація України (м. Ірпінь).

Захист відбудеться “ 22 ” жовтня 2005 року о 9.00 годині на засіданні спеціалізованої вченої
ради Д 64.700.01 Національного університету внутрішніх справ (61080, Харків, проспект 50-річчя
СРСР, 27).

З дисертацією можна ознайомитися в бібліотеці Національного університету внутрішніх справ
(61080, Харків, проспект 50-річчя СРСР, 27).

Автореферат розісланий “19” вересня 2005 року.

Вчений секретар

спеціалізованої вченої ради

Т.В. Каткова

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Соціально-економічні перетворення, що відбулися в нашій країні за останні десять років, істотно актуалізували проблему зміцнення законності і правопорядку, забезпечення безпеки особи, суспільства і держави. Однак, як показує практика, цілі і принципи правової держави дотепер не стали реальністю. Більш того, наразі держава практично не може повною мірою здійснювати надійний захист життя, здоров'я та гідності особи, забезпечувати чітке виконання законодавства, вести ефективну боротьбу з різними порушеннями прав і свобод громадян. У зв'язку з цим важливим є формування зваженої і результативної правоохоронної політики держави, що справляла б серйозний вплив на широке коло суспільних відносин. Розв'язання цих та ряду інших завдань у сфері різноманітних і часто досить складних взаємовідносин громадян з державними органами нерозривно пов'язане з удосконаленням правового регулювання та практичного здійснення провадження зі звернень громадян.

Зі становленням незалежної України як демократичної, соціальної, правової держави стало можливим акцентування уваги влади на проблемах людини та забезпеченні її прав і свобод. Конституція України визначає людину, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпеку найвищою соціальною цінністю, гарантує її права і свободи.

Держава гарантує можливість кожній людині звертатися безпосередньо до владних інституцій, у тому числі й органів прокуратури, з індивідуальними або колективними зверненнями щодо відновлення порушеного права, критикою недоліків у їх роботі та захисту передбачених нормативно-правовими актами законних інтересів. У зв'язку з цим актуальним є дослідження теоретичних та практичних питань провадження зі звернень громадян як складової адміністративного процесу в цілому та особливостей його здійснення в органах прокуратури.

За радянських часів проблеми адміністративного процесу, включаючи провадження із пропозицій, заяв і скарг громадян, були предметом дослідження багатьох вчених-адміністративістів, зокрема: Лазарева Б.М., Саліщевої Н.Г., Хаманьової Н.Ю., Галагана І.А., Луньова О.Є., Масленнікова М.Я., Попова В.І., Кононова П.І., Якуби О.М. та ін. Питання, пов'язані з цим адміністративним провадженням, частково були досліджені в працях Коренева О.П., Веремєєнка І.І., Котюргіна С.І., Шергіна О.П., Чернявського В.С., Якімова А.Ю. та інших вчених і фахівців-практиків. Окремі з них досліджували також вітчизняні вчені-адміністративісти: Битяк Ю.П., Авер'янов В.Б., Антипов В.І., Бандурка О.М., Голосніченко І.П., Перепелюк В.Г., Шамрай В.О., Тищенко М.М та ін.

Праці зазначених авторів мають безсумнівну теоретичну і практичну значущість, проте

цілісної сучасної наукової концепції провадження зі пропозицій, заяв і скарг громадян не створено. Не досліджено також питання провадження зі звернень громадян до органів прокуратури. У зв'язку з цим існує гостра необхідність у подальших теоретичних дослідженнях провадження зі звернень громадян з урахуванням перспектив розвитку адміністративного законодавства, яке регламентує цей вид адміністративного провадження, і зокрема його здійснення в органах прокуратури.

Потреби забезпечення реалізації права громадян на звернення і відсутність наукових розробок проблем правового регулювання та практичної реалізації інституту провадження зі звернень громадян в органах прокуратури зумовлюють комплексне дослідження цього провадження з метою вироблення аргументованих пропозицій та рекомендацій щодо його удосконалення.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження виконано відповідно до п.п. 15, 26 Програми розвитку системи відомчої освіти та вузівської науки на період 2001-2005 рр., затвердженої наказом МВС України № 356 від 11 травня 2001 р., п. 2.8 Пріоритетних напрямків фундаментальних та прикладних досліджень вищих навчальних закладів та науково-дослідних установ МВС України на період 2002-2005 років, затверджених наказом МВС України № 635 від 30 червня 2002 р., п.п. 6.6, 6.7 Головних напрямків наукових досліджень Національного університету внутрішніх справ МВС України на 2001-2005 рр., а також плану наукових досліджень кафедри адміністративного права і адміністративної діяльності органів внутрішніх справ Національного університету внутрішніх справ.

Мета і завдання дослідження. Мета дисертаційного дослідження полягає у тому, щоб на основі аналізу теоретичних розробок, узагальнення правозастосовчої практики, вітчизняного і зарубіжного досвіду визначити сутність, особливості та процедури провадження зі звернень громадян в органах прокуратури, сформулювати науково обґрунтовані пропозиції щодо його удосконалення.

Для досягнення цієї мети в дисертації необхідно було вирішити такі основні завдання:

- з'ясувати поняття та зміст адміністративного процесу, сутність та особливості провадження зі звернень громадян в органах прокуратури;
- визначити місце провадження зі звернень громадян у структурі адміністративного процесу;
- охарактеризувати основні види звернень громадян та причини їх надходжень до органів прокуратури;
- розкрити зміст принципів та поняття стадій провадження зі звернень громадян в органах прокуратури;

- проаналізувати види та правовий стан суб'єктів, які беруть участь у провадженні зі звернень громадян;
- з'ясувати роль та місце прокурора у системі суб'єктів провадження зі звернень громадян, його повноваження щодо здійснення цього провадження;
- охарактеризувати статус громадянина у провадженні зі звернень громадян в органах прокуратури;
- визначити систему засобів забезпечення законності здійснення провадження зі звернень громадян в органах прокуратури;
- сформулювати пропозиції щодо підвищення ефективності здійснення провадження зі звернень громадян в органах прокуратури та удосконалення його правового регулювання.

Об'єктом дисертаційного дослідження є суспільні відносини, що виникають з приводу здійснення провадження зі звернень громадян в органах прокуратури.

Предмет дисертаційного дослідження становлять теоретичні і організаційно-правові питання здійснення провадження зі звернень громадян в органах прокуратури.

Методи дослідження. Методологічною основою дисертації є сукупність методів і прийомів наукового пізнання. Їх застосування обумовлюється системним підходом, що дає можливість досліджувати проблеми в єдності їх соціального змісту і юридичної форми. Здійснено системний аналіз адміністративно-правових засад провадження зі звернень громадян. У роботі використовувалися також окремі методи пізнання. За допомогою логіко-семантичного методу та методу сходження від абстрактного до конкретного поглиблено понятійний апарат (підрозділи 1.1, 1.2, 1.3), порівняльно-правовий використано для аналізу точок зору вчених щодо проблем реформування адміністративного процесу, визначення його структури, принципів та стадій провадження зі звернень громадян в органах прокуратури (підрозділи 1.1, 1.2, 1.4), логіко-юридичний – для визначення місця провадження зі звернень громадян у структурі адміністративного процесу, характеристики звернень громадян, суб'єктів провадження та їх правового стану (підрозділи 1.2-1.4, 2.1, 2.2), системно-структурний – для визначення структури адміністративного процесу та місця прокурора у системі суб'єктів провадження зі звернень громадян (підрозділи 1.2, 2.1), формально-логічний – для формулювання пропозицій щодо внесення змін до чинних нормативно-правових актів, які прямо або опосередковано регулюють провадження зі звернень громадян (підрозділи 1.4, 2.3); статистичний метод застосовано для дослідження аналітичних даних (підрозділи 1.3, 2.3).

Теоретичною основою дисертації є праці вітчизняних правознавців з проблем теорії права, адміністративного права і процесу та інших юридичних наук, які стосуються теми дослідження. Нормативну базу дисертації становлять Конституція, чинні закони та інші нормативно-правові акти України, що регламентують порядок здійснення провадження зі

звернень громадян в органах прокуратури. Емпіричну базу дослідження становлять статистичні дані про звернення громадян до органів прокуратури та інших органів державної влади, матеріали органів прокуратури, що стосуються їх розгляду і вирішення, політико-правова публіцистика, довідкові видання.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у тому, що вперше у сучасній вітчизняній юридичній науці проведено комплексне дослідження провадження зі звернень громадян в органах прокуратури, а також визначено напрямки його удосконалення. У результаті проведеного дослідження сформульовано і обґрунтовано низку нових висновків, пропозицій і рекомендацій. Основні з них такі:

- вперше сформульовано основні вимоги до організаційно-правового забезпечення провадження зі звернень громадян в органах прокуратури;

- поглиблено характеристику правового стану учасників провадження зі звернень громадян в органах прокуратури; положення про те, що провадження зі звернень громадян є основою формування адміністративно-правового статусу людини і громадянина в Україні;

- уточнено поняття провадження зі звернень громадян в органах прокуратури, адміністративно-правовий статус громадянина в цьому провадженні;

- подальшого розвитку набуло визначення і обґрунтування основних положень провадження зі звернень громадян в органах прокуратури; розробка системи принципів, на яких базується це провадження; визначення його стадій як окремих частин цього провадження, що мають індивідуальні властивості;

- удосконалено класифікацію системи стадій провадження зі звернень громадян в органах прокуратури; визначення системи суб'єктів цього провадження як системоутворюючої сукупності елементів та визначено місце прокурора у ній;

- сформульовано і обґрунтовано низку конкретних пропозицій щодо удосконалення провадження зі звернень громадян в органах прокуратури;

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що на базі теоретичних і прикладних досліджень визначено шляхи підвищення ефективності провадження зі звернень громадян в органах прокуратури. Отримані результати становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес:

- у науково-дослідній сфері – положення і висновки дисертації можуть бути основою для подальшої розробки проблем правового регулювання здійснення провадження зі звернень громадян в органах прокуратури;

- у правотворчості – їх може бути використано для удосконалення чинного законодавства, зокрема, Закону України "Про звернення громадян";

- у правозастосовчій діяльності використання одержаних результатів дозволить покращити

практичне здійснення органами прокуратури провадження зі звернень громадян;

- у навчальному процесі – матеріали дисертації знайдуть застосування під час проведення занять та підготовки навчально-методичної літератури з дисциплін „Конституційне право”, „Адміністративне право” та "Адміністративний процес".

Апробація результатів дисертації. Підсумки розробки проблеми в цілому, окремі її аспекти, одержані узагальнення і висновки було оприлюднено дисертантом на науково-практичних конференціях: „Комп’ютерне моделювання та інформаційні технології в науці, економіці та освіті” (м. Кривий Ріг, 2002 р.), „Наука і освіта 2004”, "Динаміка наукових досліджень 2004", "Науковий потенціал світу 2004" (м. Дніпропетровськ 2004 р.). Результати наукового дослідження обговорювалися також на засіданнях кафедри адміністративного права і адміністративної діяльності органів внутрішніх справ Національного університету внутрішніх справ.

Публікації. Результати дисертаційного дослідження знайшли відображення у чотирьох наукових статтях, опублікованих у фахових наукових виданнях, та чотирьох тезах наукових повідомлень на науково-практичних конференціях.

Структура дослідження. Дисертація складається із вступу, двох розділів, які об’єднують 7 підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатку. Загальний обсяг дисертації становить 240 сторінок, список літератури містить 191 найменування і займає 16 сторінок.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У вступі обґрунтовано актуальність теми, визначено об’єкт, мету і завдання дисертаційного дослідження, наукову новизну одержаних результатів та їх практичне значення, наведено результати апробації основних положень дисертаційного дослідження та публікації.

Розділ I „Юридична природа та соціальне призначення провадження зі звернень громадян”, який складається з чотирьох підрозділів, присвячено аналізу ступеня теоретичної розробленості проблеми, дослідженню проблем нормативного регулювання провадження зі звернень громадян та з’ясуванню сучасного стану провадження зі звернень громадян.

У підрозділі 1.1 *„Поняття та зміст адміністративного процесу, проблеми його реформування”* розкрито сутність адміністративного процесу. Визначено, що зараз усі наявні дослідження щодо поняття й обсягу адміністративного процесу ґрунтуються на трьох підходах. Перший заснований на широкому розумінні адміністративного процесу. Оскільки цей процес охоплює всі індивідуальні справи, розглянуті органами управління, деякі вчені вважають, що це поняття більш широке у порівнянні з провадженням, посилаючись при цьому на існуючу законодавчу практику. Другий підхід визначає обмежене тлумачення адміністративного процесу. Зміст цієї концепції полягає в тому, що адміністративний процес є формою життя

адміністративної юрисдикції, причому під адміністративним процесом розуміється не сама юрисдикційна діяльність, а порядок (способи і форми) здійснення юрисдикції. Прихильники третього підходу критикують обидві викладені позиції: першу – за занадто розширене розуміння адміністративного процесу і фактичне його ототожнення з поняттям виконавчо-розпорядницької діяльності органів держави, другу – за вузьке розуміння адміністративного процесу і зведення його, по суті, тільки до юрисдикційної діяльності.

Обґрунтовано доцільність визначення принципів адміністративного процесу. Здобувачем запропоновано виділяти наступні принципи адміністративного процесу: принцип об'єктивної (матеріальної) істини, рівність громадян перед законом і органом, що розглядає справу, презумпція невинуватості, забезпечення гарантій недоторканності особи, охорона честі та гідності особи, забезпечення права на захист, рівність сторін та змагальність, ведення процесу державною мовою, гласність, публічність адміністративного процесу, безпосередність, економічність. Усі принципи адміністративного процесу знаходяться у тісному зв'язку. Деякі з них мають більш загальне значення і реалізуються за допомогою інших принципів.

Цілі і завдання адміністративного процесу дозволяють охарактеризувати його як самостійне явище, з одного боку, і як складну структуровану конструкцію – з іншого. Багатоплановість цілей і завдань адміністративного процесу – це один із факторів, які сприяють визначенню його структури. Дисертантом проаналізована класифікація цілей адміністративного процесу; зазначено, що кожній із цілей процесу відповідає однорівневий комплекс завдань, спрямованих на її досягнення.

У підрозділі 1.2 *“Структура адміністративного процесу та місце у ній провадження зі звернень громадян”* визначено провадження щодо звернень громадян як самостійний інститут адміністративно-процесуального права, який повинен здійснювати специфічні задачі як юрисдикційного, так і неюрисдикційного характеру. Системний підхід характеризує прагнення до найбільшої спільності й універсальності зазначених методологічних принципів. Автором вказано, що провадження зі звернень громадян – це системне утворення, комплекс взаємопов'язаних процесуальних дій, які: створюють певну сукупність процесуальних правовідносин; відрізняються предметною характеристикою і взаємопов'язаністю з відповідними правовідносинами; потребують встановлення доказів, а також обґрунтування всіх обставин і фактичних даних юридичної справи, що розглядається; спричиняють необхідність закріплення офіційного оформлення отриманих процесуальних результатів у відповідних актах, документах.

Проаналізовано і встановлено співвідношення таких понять, як процес і провадження. Визначено властивості адміністративного провадження. Установлено, що процес і провадження співвідносяться як загальне і часткове. Доведено, що адміністративне

провадження за пропозиціями, заявами і скаргами громадян можна охарактеризувати як систему матеріальних і процесуальних норм, що регулюють порядок вирішення даних видів звернення. Підкреслено особливий характер провадження за зверненнями громадян, обумовлений тією обставиною, що звернення громадян, зокрема заяви (клопотання), виступають процесуальним засобом порушення адміністративної справи незалежно від того, до якого конкретно виду провадження таке звернення може бути віднесене. З іншого боку, скарги громадян являють собою важливу гарантію забезпечення прав і свобод громадян в усіх сферах взаємовідносин останніх з органами держави.

Зазначається, що провадження зі звернень громадян може бути визначене як правовий інститут і як вид адміністративно-процесуальної діяльності. В першому випадку – це сукупність адміністративно-правових процесуальних норм, які визначають порядок дій учасників адміністративно-юрисдикційного процесу з приводу конкретних справ, які виникають у зв'язку зі зверненням громадян, у другому – врегульований адміністративно-процесуальними нормами порядок дій учасників відповідних правовідносин у зв'язку з реалізацією задач провадження за зверненнями громадян. Крім того, дисертантом визначені основні задачі провадження зі звернень громадян, серед яких чільне місце займають своєчасне, всебічне, повне та об'єктивне з'ясування обставин кожного звернення; вирішення звернення у точній відповідності з існуючим законодавством; виявлення причин та умов, які спонукали громадянина здійснити звернення; забезпечення виконання винесеної постанови; здійснення юридичної роз'яснювальної роботи серед населення щодо дотримання законів, зміцнення законності.

У підрозділі 1.3 “Характеристика звернень громадян та причини їх надходження до органів прокуратури” детально проаналізовано види звернень громадян.

На думку дисертанта, зараз, як ніколи, громадяни держави зацікавлені у наявності всебічного, ефективного механізму захисту своїх прав, свобод та законних інтересів, у розробці нової системи взаємовідносин з представниками держави. Тому особливої актуальності набувають відносини, пов'язані з реалізацією конституційного права на звернення. У роботі детально аналізується правова природа пропозицій, заяв та скарг як законодавчо закріплених видів звернень громадян. Особливу увагу приділено характеристиці скарги. Підкреслюється, що скарга, на відміну від заяв та пропозицій, завжди має в собі негативну оцінку діям чи бездіяльності відповідної посадової особи. Наявність такої оцінки відповідних фактів та дій є суттєвим елементом змісту скарги. На практиці діє два основних канали оскарження незаконних дій: це вищестоящі органи виконавчої влади та судові органи. Звідси виділяють два основних види скарг: адміністративні скарги та адміністративні позови. Дисертантом детально проаналізовані ці види скарг: адміністративна скарга – це скарга, яка

подається в адміністративний або контрольно-наглядовий орган, адміністративний позов або скарга-позов - це форма скарги, в якій потерпілий громадянин вимагає від суду прийняття рішення про скасування незаконного або неправильного рішення адміністрації. Аналізуючи причини надходжень звернень до органів прокуратури, автор зазначає, що найважливішою з них є неспроможність відповідних органів та посадових осіб на належному рівні вирішити різноманітні питання, які порушуються в зверненнях громадян. Звернення громадян до органів прокуратури значною мірою обумовлено і особливостями функцій, які покладені на цю важливу державну інституцію. Слід також підкреслити, що в очах громадян звернення до органів прокуратури традиційно пов'язується з законністю, швидкістю та ефективністю вирішення їх проблем. Тому, на думку автора, рівень роботи зі зверненнями громадян в органах прокуратури багато в чому забезпечує повагу до цих органів, їх авторитет в очах громадян. Належний рівень роботи зі зверненнями громадян значною мірою сприяє формуванню позитивного іміджу органів прокуратури. Підкреслюється, що особливе значення для забезпечення законності у провадженні за зверненнями громадян має реалізація наглядової функції прокуратури.

У підрозділі 1.4 *“Принципи та стадії провадження зі звернень громадян в органах прокуратури”* підкреслено, що право громадян на звернення є комплексним інститутом права, нормативно-правове регулювання якого не може бути обмежено одним нормативним актом, тому необхідно виділити ті принципи, що складають основу всього механізму здійснення провадження за пропозиціями, заявами і скаргами громадян. Дисертантом виділені та проаналізовані загальні та спеціальні принципи провадження за зверненнями громадян. Визначаючи законність як систему юридичних правил, норм, засобів і гарантій з відповідними їм державними структурами, які повинні забезпечити практичну реалізацію законів та інших правових актів. Проведений аналіз принципів, що забезпечують адміністративне провадження зі звернень громадян в органах прокуратури, дозволяє знайти новий підхід до визначення забезпечення законності під час такого провадження.

Автор наголошує, що до числа спеціальних принципів, що забезпечують механізм провадження за пропозиціями, заявами і скаргами громадян, слід віднести: принцип рівної відповідальності держави і громадянина; загального права на подання звернення; свободи змісту звернення; підвідомчості розгляду і вирішення звернення; принцип комплексного підходу при здійсненні провадження за пропозиціями, заявами і скаргами громадян; принцип повного поновлення у колишньому становищі.

Дисертантом комплексно досліджуються стадії провадження за пропозиціями, заявами і скаргами громадян та розкриваються їхні характерні ознаки. Очевидно, що питання про стадії провадження за зверненнями громадян не нове, але малодосліджене. Через зміст та форму

автор виділяє ті загальні ознаки, які допомагають визначити самостійність та відмінність однієї стадії від іншої, а також знайти ті, які їх поєднують. Обґрунтовуються особливості й властивості, які роблять стадії провадження за пропозиціями, заявами і скаргами громадян в органах прокуратури автономними, і відзначається, що кожна стадія має індивідуальні, тільки їй властиві завдання, які впливають із загальних завдань провадження зі звернень громадян; кожна стадія провадження за пропозиціями, заявами і скаргами громадян має свій порядок здійснення процесуальних дій, які підпадають під регламентацію чинного законодавства; як правило, своє коло суб'єктів, наділених певними правами й обов'язками; кожна стадія провадження протікає у часових межах, установлених чинним законодавством; кожній стадії провадження за пропозиціями, заявами і скаргами громадян властивий специфічний прояв принципів адміністративного процесу; кожна стадія завершується прийняттям відповідного процесуального документа, що певним чином підводить підсумок всієї процесуальної діяльності в стадії й створює певний правовий режим для роботи на наступній стадії провадження; і останнє, на кожній наступній стадії провадження за пропозиціями, заявами і скаргами громадян здійснюється перевірка правильності дій на всіх попередніх стадіях даного адміністративного провадження.

Розділ II “Правове становище учасників провадження у справах зі звернень громадян в органах прокуратури” містить три підрозділи, в яких досліджується система суб'єктів та визначається у ній місце прокуратури, аналізується правовий стан учасників у адміністративно-процесуальному провадженні зі звернень громадян і законність такого провадження в органах прокуратури та проблеми його удосконалення.

У підрозділі 2.1 *„Прокурор в системі суб'єктів провадження за зверненнями громадян”* проаналізовано систему суб'єктів провадження за зверненнями громадян, виділяються певні категорії суб'єктів провадження, досліджуються їх особливості. Підкреслено, що прокурор як суб'єкт провадження за зверненнями громадян посідає особливе місце серед інших суб'єктів. Це обумовлено низкою факторів. Насамперед тим, що прокурор виступає як суб'єкт, який може розглядати справу по суті і поряд з цим здійснювати нагляд за додержанням законів при розгляді звернень громадян іншими суб'єктами. Прокурор також може здійснювати представництво інтересів громадян та держави при розгляді скарг громадян у судовому порядку, як це передбачено новим Кодексом адміністративного судочинства України. Особливий характер участі прокурора в провадженні за зверненнями громадян значною мірою обумовлений досить широким арсеналом процесуальних засобів та дієвими актами прокурорського реагування, які передбачені Законом України “Про прокуратуру”. Характеристика прокурора в системі суб'єктів провадження за зверненнями громадян пов'язується дисертантом з розглядом питання про місце і роль органів прокуратури у системі

державних органів і тих функцій, що покладаються на ці органи чинним законодавством. З функціями прокуратури пов'язуються і особливості діяльності органів прокуратури щодо розгляду і вирішенню звернень громадян. При цьому автор обґрунтовує необхідність збереження за органами прокуратури функції так званого загального нагляду. Акцентується увага на певних особливостях розгляду звернень органами військової прокуратури, визначаються шляхи вдосконалення цього важливого напрямку прокурорської діяльності. Зазначається, що значення прокурора як суб'єкта провадження зі звернень громадян доведено практикою. Необхідність підвищення авторитету органів прокуратури, зміцнення правового потенціалу їх правозахисної діяльності обумовлює необхідність більш чіткого визначення на законодавчому рівні правового статусу прокурора, укріплення його процесуальних можливостей щодо захисту прав і свобод громадян. Тому вважається доцільним закріпити в Законі України “Про звернення громадян”, а також в Кодексі адміністративного судочинства України положення, які торкаються чіткого визначення правового статусу прокурора, його відповідних процесуальних можливостей. Це повною мірою може бути віднесено і до положень проекту Адміністративно-процедурного кодексу України.

У підрозділі 2.2 “Правовий стан учасників провадження зі звернень громадян в органах прокуратури та проблеми його реалізації” зазначається, що найважливішим наслідком розв'язання завдань процесу й досягнення його цілей є формування і здійснення адміністративно-процесуального статусу учасників провадження.

Дисертант виділяє особливу групу учасників адміністративного процесу – громадян. Приведена та проаналізована класифікація визначеної групи громадян з точки зору правової характеристики їх становища в процесі. Окреслено та проаналізовано найбільш типові випадки порушень суб'єктивних адміністративно-процесуальних прав громадян як суб'єктів адміністративного провадження. Важливе практичне значення має така конструкція процесуальних повноважень та кореспондуючих їм обов'язків суб'єктів адміністративно-процесуального відношення, яка сприяла б досягненню кінцевого результату – захисту прав та інтересів громадян. Звідси впливають дві задачі в суто практичному плані: 1) встановити такі процесуальні повноваження й обов'язки сторін адміністративного процесу, які б дозволяли найбільш доцільно реалізувати принципи цього процесу стосовно кожної індивідуальної справи; 2) встановити чітку компетенцію відповідного державного органу, що є інстанцією, яка вирішує справу, виступає в цьому процесі від імені держави та має відповідні владні повноваження, а також виконує обов'язки об'єктивного, ґрунтованого на законі, розгляду справи.

Визначено юридичні гарантії реалізації захисту прав громадян на звернення до органів прокуратури.

Дисертантом звертається увага на юридичні гарантії, які забезпечують реалізацію права громадян на звернення. Реалізація цього права обумовлена такими юридичними гарантіями, як: обов'язки державних органів приймати та відповідно до своєї компетенції вирішувати звернення громадян; обов'язок державного органу в тому випадку, коли вирішення справи не відноситься до його компетенції, направити у встановлений законом п'ятиденний строк відповідне звернення громадян до тих органів, що мають відповідні повноваження по вирішенню питання по суті; встановлення диференційованих, конкретних термінів для розгляду та вирішення звернення по суті; встановлення обов'язків всіх керівників державних закладів, установ, підприємств та організацій проводити особистий прийом громадян і тим самим сприяти оперативному вирішенню виникаючих питань; встановлення дисциплінарної, адміністративної та кримінальної відповідальності посадових осіб за порушення передбаченого законом порядку розгляду звернень громадян.

У підрозділі 2.3 „Законність провадження зі звернень громадян в органах прокуратури та проблеми його удосконалення” аналізується забезпечення законності щодо провадження зі звернень громадян в органах прокуратури, з'ясовуються основні напрямки удосконалення адміністративно-правового регулювання провадження зі звернень громадян в органах прокуратури.

Дисертантом наголошено, що зміст поняття законності складається із наступних елементів: закони і підзаконні акти; виконання законів і підзаконних актів, тобто втілення їх в життя; нагляд за точним і належним виконанням законів; відповідальність за порушення закону. Тому, коли мова йде про зміцнення законності, держава, органи влади повинні розробити низку заходів щодо вдосконалення законодавства, поліпшення діяльності органів виконавчої влади, активізації прокурорського нагляду, посилення відповідальності за порушення закону. Тільки комплексний підхід до вирішення цих проблем дозволить створити режим законності у державі. Дисертантом визначено, що при здійсненні провадження за пропозиціями, заявами і скаргами громадян у органах прокуратури немає сенсу розглядати правові і організаційні гарантії законності окремо, а навпаки, доцільно розглядати організаційно-правові гарантії. Як забезпечення однієї з організаційно-правових гарантій законності здійснення провадження за зверненнями громадян, автор вважає доцільним ввести норму, яка б допускала можливість застосування звукозапису під час прийому громадян. У розділі III Закону України “Про звернення громадян” наголошується, що “особи, винні у порушенні цього Закону, несуть цивільну, адміністративну або кримінальну відповідальність”, але ж не визначена особиста відповідальність за організацію такої роботи взагалі, стан роботи з листами та особистого прийому громадян.

Серйозною організаційно-правовою гарантією законності при здійсненні провадження за

зверненнями громадян має стати встановлення подвійного контролю за виконанням рішення. Для цього необхідно закріпити у законодавстві положення про те, що провадження за зверненням вважається закінченим тільки після виконання прийнятого за ним рішення. У цьому відношенні автор вважає за доцільне розробку і введення в дію в органах прокуратури автоматизованої інформаційно-пошукової системи (АПС) “Звернення громадян”. Завдяки інформації, що буде утримуватися в АПС, забезпечуватиметься швидкий точний аналіз звернень, що надійшли: результати розгляду звернення, характер звернень, що надійшли за звітний або календарний рік, квартал, місяць; терміни вирішення звернення, посада, спеціальне звання, прізвище, ім’я і по батькові посадової особи, що прийняла рішення і т.п. Дисертантом комплексно досліджуються напрямки удосконалення провадження у справах за зверненнями громадян. Ґрунтуючись на загальних цілях, означених при вивченні проблем по організації і здійсненню провадження за пропозиціями, заявами і скаргами громадян, доцільно викласти конкретні задачі, що впливають з них, для подолання викладених проблем щодо роботи зі зверненнями громадян: створення громадянам найбільш сприятливих умов для звернення із пропозиціями, заявами або скаргами; оптимізація організаційного аспекту провадження: упорядкування і чітка регламентація системи реєстрації звернень; скорочення етапів проходження, невиправданих передач від одного виконавця до іншого; скорочення часу “очікування” виконання і часу вирішення звернення в цілому; створення єдиної безперервної системи контролю, надання юридичної і практичної допомоги в ході роботи з пропозицією, заявою або скаргою; навчання і перепідготовка кадрів відповідних служб, апаратів і підрозділів для належного здійснення провадження за пропозиціями та скаргами громадян.

ВИСНОВКИ

У результаті проведеного дослідження дисертантом сформульовано низку висновків, рекомендацій та пропозицій. Основні з них такі:

Зазначається, що провадження за справами про звернення громадян являють собою регламентовану адміністративно-процесуальними нормами діяльність визначених у законодавстві суб’єктів розгляду звернень, суттю якої є вирішення різноманітних питань як юрисдикційного, так і неюрисдикційного характеру, поставлених громадянами, на основі всебічного і об’єктивного з’ясування всіх обставин справи та вжиття за необхідності відповідних заходів, спрямованих на задоволення потреб громадян, реалізацію та захист їх прав та свобод.

Провадження зі звернень громадян може бути визначено як правовий інститут і як вид адміністративно-процесуальної діяльності. У першому випадку - це сукупність відповідних правових норм, у другому – врегульовані адміністративно-процесуальними нормами порядок

дій суб'єктів провадження у зв'язку з реалізацією його задач. Зазначене провадження - це системне утворення, комплекс взаємопов'язаних процесуальних дій, які: створюють певну сукупність процесуальних правовідносин, що відрізняються предметною характеристикою і взаємопов'язаністю з відповідними правовідносинами; потребують встановлення доказів, а також обґрунтування всіх обставин і фактичних даних юридичної справи, що розглядається; що спричиняють необхідність закріплення офіційного оформлення отриманих процесуальних результатів у відповідних актах, документах.

У роботі зазначено, що серед задач провадження зі звернень громадян в органах прокуратури насамперед можуть бути виділені наступні: своєчасне, всебічне повне та об'єктивне з'ясування обставин кожного звернення; вирішення звернення у точній відповідності з чинним законодавством; виявлення причин та умов, які спонукали громадянина здійснити звернення; забезпечення виконання прийнятого рішення; здійснення юридично-роз'яснювальної роботи серед населення щодо дотримання законів, зміцнення законності. Визначено загальні і спеціальні принципи провадження за зверненнями громадян в органах прокуратури. До загальних принципів варто віднести: законність, рівність людини і громадянина перед законом і органом, що вирішує справу, об'єктивність, або матеріальна істина, ведення справи національною мовою, гласність, відповідальність за порушення правил процесу і за прийнятий акт (рішення). Особливе місце, на думку автора, займає презумпція правомірності дій та правової позиції громадянина. До числа спеціальних принципів, що забезпечують механізм провадження зі звернень громадян, відносяться принципи рівної відповідальності держави і громадянина, загального права на подання звернення; свободи змісту звернення; принцип комплексного підходу при здійсненні провадження зі звернень громадян; принцип повного відновлення у колишньому становищі.

У провадженні зі звернень громадян в органах прокуратури можна виділяти наступні стадії: порушення справи за пропозицією, заявою або скаргою (залежно від форми подання звернення - реєстрація письмового, або заслуховування усного); розгляду і перевірки фактів, що містяться у зверненні; прийняття рішення за пропозицією, заявою або скаргою і виконання прийнятого рішення за зверненням; оскарження прийнятого рішення.

Широке коло різновидів взаємовідносин громадян з органами державної влади та місцевого самоврядування зумовили необхідність наглядової діяльності органів прокуратури у провадженні зі звернень громадян. Органи прокуратури становлять правову надбудову над елементами системи суб'єктів провадження зі звернень громадян і водночас відбивають зв'язок між сукупністю елементів досліджуваної системи суб'єктів. Аналізуючи місце і роль органів прокуратури в системі суб'єктів провадження за зверненнями громадян, автор доводить необхідність збереження за органами прокуратури загальнонаглядової функції.

Зроблено висновки про необхідність вдосконалення законодавства, яке регламентує провадження за зверненнями громадян. Підкреслюється необхідність визначення поняття колективного звернення громадян на законодавчому рівні і його закріплення в законодавстві як окремого різновиду звернень громадян. На думку автора, колективним зверненням можна вважати звернення двох і більше осіб, а також звернення, прийняте на мітингах або зборах і підписане організаторами або учасниками мітингу, зборів із зазначенням місця та дати проведення. Зважаючи на необхідність забезпечення суб'єкту звернення можливостей для доведення своєї позиції пропонується законодавчо закріпити обов'язок суб'єкта розгляду справи сприяти громадянам в одержанні необхідних доказів та надавати необхідну правову допомогу. Вважається доцільним закріпити законодавчо скорочені терміни розгляду звернень військовослужбовців у зв'язку із специфікою проходження військової служби, а також для окремих категорій громадян з огляду на наявність відповідних заслуг та особливості їх правового статусу. Пропонується детально регламентувати процедуру перевірки фактів, що містяться в пропозиції, заяві або скарзі громадянина. Для цього, зокрема, варто нормативно закріпити визначення доказування, способів збирання доказів по скарзі, перевірки конкретної пропозиції або заяви і ряду інших процесуальних дій, що справляють безпосередній і опосередкований вплив на ухвалення рішення по поданому громадянином зверненню. У зв'язку з цим вважається доцільним ввести відповідні доповнення до Закону України "Про звернення громадян". Доцільним вважається також встановити відповідальність посадових осіб за навмисне чи несвоєчасне ненадання громадянам відповідних документів. Чіткого законодавчого закріплення потребують і питання, що торкаються прийняття рішення за зверненнями. Підкреслюється особливе значення стадії виконання рішення по зверненню громадянина, наголошується на необхідності посилення ролі та значущості прокурора на даній стадії провадження.

Особливу групу учасників провадження складають громадяни – суб'єкти звернення. Формування та реалізація їх адміністративно-процесуального статусу повинні, на думку автора, відповідати конкретним цілям, а саме: визнання громадянина повноправним суб'єктом - учасником адміністративно-процесуальних правовідносин; наділення громадянина конкретним комплексом процесуальних прав і обов'язків, а також можливістю виконувати ці обов'язки; надання цьому комплексу прав і обов'язків офіційного характеру через закріплення його в правових нормах. Формування й реалізація адміністративно-процесуального статусу громадянина перебуває в тісному зв'язку з регламентацією правового стану інших суб'єктів адміністративного провадження.

Однією з умов, необхідних для чіткої реалізації права громадянина на подання звернень, може стати така організаційно-правова система вирішення звернень громадян, яка не тільки

забезпечить своєчасне і об'єктивне прийняття рішень за зверненнями, але й буде сприяти вжиттю заходів щодо їх швидкого виконання.

Як забезпечення однієї з організаційно-правових гарантій законності здійснення провадження за зверненнями громадян в органах прокуратури, вважається доцільним ввести норму, яка б допускала можливість застосування звукозапису під час прийому громадян. Важливою організаційно-правовою гарантією законності при розгляді і вирішенні пропозицій, заяв і скарг громадян в органах прокуратури могло б стати закріплене у відомчому нормативному акті положення про те, що звернення громадян розглядають як посадові особи, так і уповноважені на те співробітники або спеціально створені для цього структурні підрозділи. Це дозволить зазначеним співробітникам мати повноцінну й об'єктивну інформацію про недоліки в діяльності підлеглих апаратів, підрозділів і служб роботи зі зверненнями громадян, що у свою чергу дозволить більш оперативно забезпечувати контрольні функції, а також надавати практичну і методичну допомогу в організації провадження за пропозиціями, заявами і скаргами громадян.

Серед напрямків удосконалення та докорінного поліпшення роботи зі зверненнями громадян в органах прокуратури слід виділити: створення громадянам найбільш сприятливих умов для звернення із пропозиціями, заявами або скаргами; оптимізація організаційної складової провадження: упорядкування і чітка регламентація системи реєстрації звернень, скорочення етапів проходження, невиправданих передач від одного виконавця до іншого; скорочення часу "очікування" вирішення і часу звернення в цілому; створення єдиної безперервної системи контролю, надання юридичної і практичної допомоги в ході роботи з пропозицією, заявою або скаргою; навчання і перепідготовка кадрів відповідних служб, апаратів і підрозділів для належного здійснення провадження за пропозиціями, заявами і скаргами громадян.

Дисертантом підкреслено, що організаційно-правові гарантії законності полягають не тільки у створенні досить ефективного механізму відновлення порушених норм, але й у забезпеченні такого порядку застосування норм права, які б належним чином запобігали можливості подібних порушень. Серйозною організаційно-правовою гарантією законності при здійсненні провадження за зверненнями громадян в органах прокуратури має стати встановлення подвійного контролю за виконанням рішення. Для цього необхідно закріпити у законодавстві положення про те, що провадження за зверненням вважається закінченим тільки після виконання прийнятого по ньому рішення. Автор вважає за доцільне розробку і введення в дію автоматизованої пошукової системи (АПС) "Звернення громадян".

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ АВТОРОМ ПРАЦЬ:

1. Берідзе М.Н. Особливості провадження за зверненнями громадян // Вісник Національного університету внутрішніх справ. Харків. – 2003.-Вип. №24. – С. 77 - 80
2. Берідзе М. Н. Скарга як засіб захисту прав і свобод громадянина // Актуальні проблеми державного управління. Збірник наукових праць .- Харків.: Магістр. – 2003. - № 2(16) ч. I. – С. 199 - 205
3. Берідзе М. Н. Громадянин як суб'єкт адміністративного провадження у справах по зверненню громадян // Матеріали III Міжнародної науково-практичної конференції. Динаміка наукових досліджень 2004. Дніпропетровськ.: Наука і освіта. – 2004. – Т. 3. Право. - С. 3 – 5.
4. Берідзе М.Н. Особенности системного подхода при построении административно-правовых норм // Комп'ютерне моделювання та інформаційні технології в науці, економіці та освіті. Збірник наукових праць. – Кривий Ріг.:І.В.І. – 2002. - С. 226 - 229
5. Берідзе М. Н. Проведення зі звернень громадян як складова частина адміністративного процесу // Матеріали VII Міжнародної науково-практичної конференції. Наука і освіта 2004. Дніпропетровськ.: Наука і освіта. – 2004. - Т. 50. Право. – С. 28 - 30
6. Берідзе М.Н. Удосконалення провадження у справах по зверненню громадян // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ – 2004. - № 3. – Частина перша. – С. 16 - 20
7. Берідзе М.Н. Контроль як засіб забезпечення законності при адміністративному провадженні зі звернень громадян // Матеріали I міжнародної науково-практичної конференції. Науковий потенціал світу 2004. – Дніпропетровськ.: Наука і освіта. - 2004. - Т 48. Право. – С. 37-39
8. Берідзе М.Н. Стадії провадження у справах за зверненнями громадян // Вісник Національного університету внутрішніх справ. Харків. – 2005. Вип. № 29. – С. 139 – 147.

АНОТАЦІЇ

Берідзе М.Н. Адміністративно-правові засади провадження зі звернень громадян в органах прокуратури. – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право – Національний університет внутрішніх справ. Україна, Харків, 2005.

Дисертацію присвячено аналізу та вирішенню проблеми здійснення адміністративно-правового провадження зі звернень громадян в органах прокуратури. Проаналізована система процесуальних проваджень у адміністративному процесі та визначено місце у ній провадження зі звернень громадян. В дисертації проведена якісна оцінка звернень громадян за виділеними

видами звернень. Особлива увага приділяється проблемним питанням правового регулювання провадження зі звернень громадян. Визначено місце прокуратури у системі суб'єктів провадження зі звернень громадян. Проаналізовані правові засади забезпечення законності в провадженні зі звернень громадян органами прокуратури. Визначені та сформульовані основні напрямки щодо вдосконалення адміністративно-правового регулювання провадження зі звернень громадян в органах прокуратури.

Ключові слова: адміністративний процес, провадження зі звернень громадян, принцип, стадія, етап; правовий статус, система суб'єктів, органи прокуратури, громадянин, забезпечення законності.

Беридзе М.Н. Административно-правовые основы производства по обращению граждан в органы прокуратуры. – Рукопись.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 – теория управления; административное право и процесс; финансовое право; информационное право. – Национальный университет внутренних дел, Украина, Харьков, 2005.

Диссертация посвящена анализу и решению проблем производства по обращению граждан в органах прокуратуры. Проанализирована система процессуальных производств в административном процессе и определено место в ней производства по обращению граждан. Производство по обращению граждан рассматривается как правовой институт и как вид административно-процессуальной деятельности. Производство по обращению граждан исследуется как системообразующая совокупность взаимосвязанных процессуальных действий, которые отличаются предметной характеристикой и взаимосвязью с соответствующими правоотношениями.

В диссертации исследован и конкретизирован механизм реализации права граждан на обращения, принципы, стадии, этапы производства по обращению граждан.

Проведен количественный и качественный анализ обращений граждан, который позволит органам прокуратуры обеспечить соответствующее взаимодействие между подразделениями, службами, другими правоохранительными органами, представителями органов управления, общественности для решения возникающих задач связанных с защитой прав и законных интересов граждан.

В работе выделена и исследована система субъектов производства по обращению граждан, обозначено значение и роль прокуратуры в системе. Широкий круг правоотношений граждан с органами власти обусловили необходимость надзорной деятельности прокуратуры. Акцентируется внимание на стадиях производства по обращению граждан в органы

прокуратуры.

Сформулированы предложения относительно повышения эффективности организационно-правового регулирования производства по обращению граждан в органы прокуратуры. Выделены оптимизационные задачи, решение которых позволит повысить эффективность организационного обеспечения обращения граждан и создать оптимальные условия осуществления административно-правового регулирования производства по обращению граждан в органы прокуратуры. Сформулированы предложения относительно внесения дополнений к действующему законодательству по указанным вопросам.

Ключевые слова: административный процесс; производство по обращению граждан; принцип; стадия; этап; правовой статус; система субъектов; гражданин; органы прокуратуры; обеспечение законности.

Beridze M.N. Administrative-right bases of production on the appeal of citizens to the organs of office public of prosecutor - Manuscript.

Dissertation for getting a scientific degree of Candidate of Science in Law in specialty 12.00.07 Theory of management; administrative law and process; the financial law, informational law. – National university of internal affairs, Ukraine, Kharkov, 2005.

Dissertation is devoted to the analysis and decision of administrative-law problems of production on the appeal of citizens to the organs of office public of prosecutor.

The analysed system of judicial realizations in an administrative process and a place in her is definite realization from the appeals of citizens. In dissertation there is the conducted high-quality estimation of appeals of citizens after the selected types of appeals. The special attention is spared to the problem questions of the legal adjusting of realization from the appeals of citizens. The place of office of public prosecutor is definite in the system of subjects of realization from the appeals of citizens. The analysed legal frameworks of providing of legality in realization from the appeals of citizens by the organs of office of public prosecutor. Are definite and the formulated basic directions in relation to perfection of the administrative-law adjusting of realization from the appeals of citizens in the organs of office of public prosecutor.

Keywords: administrative process; production on the appeal of citizens; principle; stage; legal status; system of subjects; citizen; organs of office public of prosecutor; providing of legality.