

УДК: 340 (470) «199/200»

**ОРГАНИЗАЦИЯ РАБОТЫ ПРОКУРАТУРЫ КРЫМА ПО РАБОТЕ С
ОБРАЩЕНИЯМИ ГРАЖДАН В 1991 – 2014 ГГ.**

Задерейчук А. А., Задерейчук И. П.

***Крымский федеральный университет имени В. И. Вернадского,
Крымский юридический институт (филиал) Университет прокуратуры Российской Фе-
дерации***

Статья посвящена изучению вопросов, связанных с организацией и осуществлением работы прокуратуры Автономной Республики Крым с обращениями граждан. В работе проанализировано правовое регулирование этого вида деятельности. Отдельно рассмотрена динамика изменения численности ежегодных обращений граждан, выявлены и проанализированы их причины. Утверждается, что наибольшее количество обращений было связано с нарушениями или бездеятельностью органов дознания и следствия, а также с проблемами, вызванными сложным социально-экономическим положением, которые в свою очередь приводили к закрытию предприятий, невыплатам заработных плат, незаконным увольнениям.

Ключевые слова: прокуратура Крыма, прием граждан, прокурорский надзор.

Среди важнейших направлений работы органов прокуратуры занимает деятельность, направленная на работу с гражданами, которая осуществляется в различных формах. Прежде всего, это прием обращений и жалоб от населения с целью защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина, укрепления законности и правопорядка, а также повышения уровня доверия к государственным институтам. Успех в этом направлении прокурорской деятельности возможен лишь только путем обеспечения того, чтобы каждое обращение было своевременным, объективным и в полном объеме рассмотрено и решено.

Организация работы по рассмотрению и решению обращений и личного приема граждан в изучаемый период деятельности прокуратуры Крыма заключалась в первую очередь в обеспечении городскими, районными, межрайонными и другими приравненными к ним прокурорами необходимых условий для реализации гражданами права на обращение и личный прием. Важная роль в этом процессе отводилась аппарату и руководству республиканской прокуратуры. На них лежала ответственность по контролю за работой с гражданами нижестоящих прокуратур, а также решение наиболее сложных заявлений и тех обращений граждан, которые не нашли своего удовлетворения в горрайпрокуратурах.

Работа органов прокуратуры Крыма по организации указанной работы осуществлялась следующими путями: обеспечение рассмотрения обращений и приема граждан в строгом соответствии с требованиями соответствующих Законов Украины и приказов Генерального прокурора Украины; обеспечение полного, объективного и качественного решения каждого изложенного заявителем довода при осуществлении проверки по обращениям и предоставление юридически грамотного, обоснованного и мотивированного ответа; обеспечение неукоснительного соблюде-

ния утвержденного графика и установленного порядка приема граждан; периодического изучения работы по решению обращений и личного приема, причин поступления обоснованных обращений. С целью обеспечения эффективности работы органов государственной власти, местного самоуправления, предприятий, учреждений прокуроры проводили проверки, направленные на выявление нарушений в работе с обращениями граждан [1, л. 3 – 4].

Порядок рассмотрения и разрешения заявлений, жалоб и иных обращений, поступавших в органы прокуратуры Крыма, регулировались нормами, закрепленными в Законах Украины «О прокуратуре», «Об обращении граждан» и приказами Генерального прокурора Украины. В этих нормативно-правовых актах устанавливались сроки рассмотрения и принятия решения по поступившим обращениям. Заявления и жалобы граждан и должностных лиц, поступающие в прокуратуру, рассматривались и разрешались прокурором в срок не позднее месяца, а не требующие изучения и проверки – 15 дней. Максимальный срок разрешения жалобы не мог превышать касательно обращения граждан и юридических лиц – 45 суток, обращения народных депутатов Украины – 30 суток [2].

Руководство прокуратуры Крыма уделяло большое внимание работе с обращениями граждан, систематически требовало от своих подчиненных надлежащим образом выполнять свои полномочия в этом направлении деятельности. Работая с обращениями и жалобами, прокуроры получали ценную информацию о нарушениях прав и свобод граждан, допускаемых в регионе; о преступлениях и других общественно опасных правонарушениях, совершаемых как лицами, проживающими в регионе, так и другими лицами; об органах и должностных лицах, нарушивших права и свободы граждан и совершивших иные правонарушения. Кроме того, благодаря личному приему граждан прокурором республики и его заместителями, прокурорами управлений и отделов, горрайпрокурорами существовала реальная возможность изучения общественного мнения о прокуратуре в целом и об отдельных ее сотрудниках в частности, что имело важное значение для совершенствования работы прокуратуры Крыма и устранения выявленных недостатков. Проводимая работа с обращениями граждан позволяла руководству прокуратуры Крыма выявлять и предпринимать неотложные меры для устранения наиболее типичных нарушений прав и свобод граждан.

Для понимания ситуации с обращениями граждан необходимо обратиться к статистическим данным, которые каждый год систематизировались и анализировались на коллегии прокуратуры Крыма. В 90-е гг. динамика поступлений письменных жалоб и заявлений граждан выглядела следующим образом: в 1991 г. всего поступило 18 029 [3, л. 4]; в 1992 г. – 11 469; в 1993 г. – 15 628 [4, л. 61]; в 1994 г. – 11 407 [5, л. 4]; в 1995 г. – 11 378; в 1996 г. – 12 978 [6, л. 135]; в 1997 г. – 16 177; в 1998 г. – 19 268 [7, л. 55 – 57]; в 1999 г. – 21 539 [8, л. 49]; в 2000 г. – 22 811 [9, л. 26]. В 200-х гг. динамика обращений граждан в органы прокуратуры имела положительную тенденцию. В 2003 г. поступило 23 771, в 2004 г. 27 565 [10, л. 3], в 2005 г. – 34281; в 2006 г. – 31905; в 2007 г. – 33302 обращений в прокуратуры всех уровней автономии [11, л. 33].

Указанные цифры позволяют сделать вывод, что граждане пользовались своим конституционным правом на обращение. Кроме того, наметившуюся тенденцию к увеличению обращений граждан можно объяснить рядом причин. Во-первых, это

было связано со сложным положением в экономике, падением материального благосостояния значительной части населения, высокой криминогенностью общества; во-вторых, ненадлежащим разрешением заявлений в иных ведомствах; в-третьих, правовой неграмотностью и недостаточным уровнем правовой пропаганды. Если говорить о второй половине 90-х гг. XX в. можно утверждать, что рост обращений был связан с активизацией работы прокуратуры по борьбе с преступностью. Кроме того, прокуроры стали больше внимания уделять вопросам защиты прав и свобод человека и гражданина, что в сложных условиях социально-экономического и политического развития региона было крайне необходимым [6, л. 135].

Также основными причинами поступления обоснованных жалоб в аппарат прокуратуры Крыма являлось незнание, а зачастую и игнорирование многими руководителями и должностными лицами законов, что свидетельствовало об ослаблении прокурорского надзора в этом направлении. Помимо указанного руководителя прокуратуры В. М. Купцов, а затем и В. В. Шуба требовали от своих подчинённых надлежащим образом проводить работу, направленную на разъяснение законодательства и усиление уровня правовой пропаганды среди населения [12, л. 29 – 30]. Большое значение в этой связи отводилось использованию прокуратурой возможностей СМИ. В своих выступлениях прокуроры всех уровней призывали граждан доверять органам прокуратуры, оказывать содействие в раскрытии преступлений.

При этом стоит отметить и тот факт, что постепенная динамика роста обращений была вызвана и неосведомленностью граждан о необходимости обращаться в другие органы для защиты своих прав. Например, за 1997 г. всего было сделано 4168, а за 1998 г. 4698 обращений граждан, которые были отправлены в иные ведомства для разрешения [7, л. 57], а сами прокуроры рассмотрели, например, в 1996 г. 8988 обращений и жалоб (69,2 %), а в 1997 г. 11491 (71 %) от общего количества поступивших [13, л. 73]. В 2000-х гг. эта тенденция продолжала сохраняться, когда около 30 % обращений граждан продолжали перенаправлялись в другие ведомства для решения их по существу. Например, в 2007 г. из 33 302 жалоб и обращений в производство было принято прокурорами 24 540 (73,7% от поступивших) [11, л. 33]. Такое положение дел было вызвано рядом объективных и субъективных причин. Руководители прокуратур, справедливо считали, что их подчинённые должны были больше внимания уделять повышению уровня праворазъяснительной работы среди населения [7, л. 54]. Значительное число поступивших обращений свидетельствовало об отсутствии упреждающего прокурорского надзора, как показывали проверки, не все горрайпрокуроры должным образом осуществляли надзор за следствием и дознанием, что влекло поступление обоснованных обращений граждан в прокуратуру АР Крыма. В разные периоды исторического развития прокуратуры Крыма эти недоработки в деятельности прокуратуры относились ко всем ее структурным подразделениям, которые функционировали на территории АР Крым. Успех этой работы всецело зависел от руководителя горрайпрокуратуры, его контроля за эффективностью работы своих подчиненных [7, л. 55].

Если проанализировать все обращения граждан, то наиболее их количество поступало по вопросам нарушения в сфере следствия и дознания, а также несоблюдения органами государственной власти, местного самоуправления, руководителями предприятий и организации прав и свобод граждан.

Сложная криминогенная обстановка в республике в 90-е гг. XX в. оказывала влияние на увеличение количества жалоб по вопросам соблюдения законности в органах следствия и дознания. Например, в 1997 г. количество решенных жалоб увеличилось с 3041 до 4090. В целом часть жалоб данной категории была высокой и составляла 35 % от всех обращений граждан. Причинами удовлетворения жалоб по вопросам следствия и дознания была поверхностная проверка заявлений и сообщений о преступлениях, вынесение незаконных постановлений, нарушение следователями и дознавателями норм уголовно-процессуального законодательства [13, л. 74]. Немалое количество жалоб, которые поступали по вопросам следствия, как в прокуратуре, так и в милиции, были направлены на замену предупредительных мер, при этом в обращениях заявителей, их родственников, да и адвокатов сознательно искривлялись факты. При проверках изложенное в обращениях не подтверждалось в связи с тем, что жалобы или отклонялись, или по ним давались разъяснения [13, л. 77].

В 90-е гг. происходило увеличение количества жалоб от населения по трудовому законодательству. Основные причины их поступления были связаны тяжелым экономическим кризисом, вызванным распадом СССР и переходом от командно-административной системы управления экономики к рыночной. Все это привело к невыплате заработной платы, увольнению в связи сокращением штата или ликвидацией предприятия [13, л. 73]. Существовало много нарушений и в области соблюдения жилищных прав граждан. В большей части поступали обращения на судебные решения по жилищным спорам, вопросам трудового законодательства, взыскания материального и морального ущерба, вопросам признания права собственности на жилое строение, на действия государственных органов и должностных лиц [8, л. 50].

В сложных социально-экономических условиях развития Крыма руководство прокуратуры постоянно требовало от своих подчиненных усиливать работу с обращениями граждан. Например, по результатам заседания коллегии, которая проходила в прокуратуре Крыма 18 апреля 1997 г., было отмечено, что после того как в ноябре 1996 г. проверкой были выявлены существенные недостатки и просчеты в организации работы по рассмотрению обращений граждан, руководством республиканской прокуратурой, лично прокурором АР Крым В. В. Шубой, с целью их устранения принимались меры организационного и практического характера, что способствовало улучшению работы на данном направлении [12, л. 29 – 30].

Основными причинами, которые порождали значительное количество жалоб и обращений в органы прокуратуры являлось нарушение законов со стороны органов государственной власти и местного самоуправления, должностных лиц предприятий, учреждений и организаций, социальная незащищенность граждан, что делало невозможным получение ими надлежащей правовой помощи касательно защиты нарушенных прав и заставляло обращаться по этим вопросам в органы прокуратуры. При этом заявителям сообщались конкретные органы государственной власти и местного самоуправления, в компетенции которых были отнесены вопросы, содержащиеся в обращениях. Разъяснялся механизм обжалования принятых процессуальных документов и судебных решений по уголовным и гражданским делам, действий судей и должностных лиц, а также возможности самостоятельной защиты нарушенных прав и охраняемых законных интересов.

Поступившие в 2004 г. обращения и жалобы по тематике делились следующим образом: следствие и дознание – 8 701 (44,6 %); по вопросам надзора за соблюдением и применением законов – 7 663 (39,2 %); по вопросам законности приговоров и иных судебных решений по уголовным делам – 710 (3,6 %); по вопросам законности судебных решений по гражданским делам – 667 (3,4 %); по вопросам законности решений хозяйственными судами – 149 (0,8%) [10, л. 4].

Спустя три года в 2007 г. по вопросам надзора за соблюдением и применением законов – 10525 или 42,90 %; по вопросам следствия и дознания поступило 9212 жалоб или 37,6 %; по вопросам представительства интересов граждан и государства в суде – 1841 или 7,5 %; по вопросам законности приговоров и других судебных решений по уголовным делам 907 или 3,78 % [11, л. 12].

Интересно будет рассмотреть пример работы с обращением граждан работниками отдела по надзору за расследованием уголовных дел следователями прокуратуры АР Крым за 2002 г. Согласно статистическим данным за 2002 г. работниками отдела разрешено 1069 обращений граждан, за 2001 г. – 737 обращений, за 2000 г. – 763. По характеру обращений в 2002 г. можно выделить многочисленные примеры жалоб: на необъективное ведение следствия 549 из 1069; на отказ в возбуждении уголовного дела 212 из 1069; на необоснованное привлечение к уголовной ответственности 186 из 1069; на прекращение уголовных дел 54 из 1069; на изменение меры пресечения с содержанием под стражей на подписку о невыезде 32 из 1069 [14, л. 25 – 28].

Например, в 1998 г. по результатам обращений граждан было возбуждено 42 уголовных дела (в 1997 г. только 5) внесено 145 представлений и предписаний, принесено 107 протестов (в 1997 г. 247) к дисциплинарной ответственности привлечено 66 человек (в 1997 г. 25) [7, л. 57].

В 2000 г. по результатам 152 проверок соблюдения Закона Украины «Об обращении граждан», было вынесено 15 протестов, 192 представления, привлечено к дисциплинарной ответственности 67 человек, в том числе 43 должностных лица. Прокурорам во время проведения проверок удалось выявить многочисленные факты нарушения сроков рассмотрения обращений граждан, обязательного направления письменных ответов на их жалобы и заявления, бездушного отношения к проблемам людей, грубейшие нарушения в личном приеме граждан руководителями предприятий, организаций [9, л. 32].

Изменения в действующем законодательстве Украины также влияло на рост количества обращений граждан. Внесение изменений в отраслевое законодательство, а также ликвидация институтов опротестования судебных решений способствовало этому. Существенноросло количество обращений граждан касательно привлечения к уголовной ответственности судей в связи с принятыми ими, как считали заявители, неправосудных решений [10, л. 4].

Основным объяснением данного факта, как и раньше, является то, что согласно Конституции Украины, юрисдикция судов распространяется на все правоотношения, которые возникали в государстве, поэтому граждане активно реализовывали свои процессуальные права на обращение в суд с исками и, соответственно, чаще обращались в органы прокуратуры по вопросам представительства их интересов в суде (в том числе путем подачи прокуратурой апелляционных и кассационных жалоб).

Во многих случаях обращения граждан в прокуратуры с заявлениями о представительстве обусловлено причинами психологическими, поскольку, для заявителей, особенно тех, кто относится к социально незащищенным слоям населения представительство прокуратурой их интересов в суде (в частности, в форме участия прокурора в рассмотрении дел судами первой или апелляционной инстанции) являлось, с их точки зрения, условием законности будущих действий и решений суда или определенным преимуществом над противоположной стороной в гражданско-правовом споре [15].

Нагрузка в работе оперативных работников отдела по разрешению жалоб в 2001-2002 гг. характеризовалось следующими данными [14, л. 29]:

№	Фамилия имя отчество	Нагрузка на работника	
		2001	2002
1	Пелишенко Л. Е.	218	289
2	Дейнеко Л. Э.	244	195
3	Панов И. Л.	136	160
4	Андрусак В. М.	163	139
5	Шуляк В. Н.	39	139
6	Авидзба Д. В.	-	91
7	Чувашлева Н. И.	-	45
8	Любинецкий Н. В.	-	11

За 12 месяцев 2002 г. в отдел надзора за соблюдением законов о правах несовершеннолетних поступило 116 жалоб, в то время как в 2001 г. было всего 34. Руководитель отдела Н.Л. Новикова объясняла такой стремительный рост обращений активизацией работы отдела (освещение вопросов соблюдения прав несовершеннолетних в СМИ; увеличение числа проверок в поднадзорных объектах, в т.ч. учреждениях образования, государственных учреждениях интернатного типа и т.п.). Кроме того, отделом разрешались обращения, в которых не сообщалось о нарушениях прав несовершеннолетних. В частности, работников поднадзорных учреждений о нарушениях их прав (о невыплате им заработной платы, неправомерное увольнение и т.п.). Среди жалоб, разрешенных в отделе, следует выделить: о защите жилищных и имущественных прав – 21; о неправомерных действиях работников МВД – 11 (подтвердилась только одна); о ненадлежащем воспитании детей одним из родителей – 7 [11, л. 113 – 115].

С целью улучшения работы прокуратуры с обращениями и жалобами граждан, принятием передового опыта в системе прокуратуры АР Крыма время от времени организовывались и проводились специальные учебно-методические семинары. Например, согласно плану проведения семинара, в прокуратуре г. Феодосии 24 июня 2008 г. предполагалось пригласить представителей прокуратуры г. Керчи, Судак, Феодосии, Кировского, Ленинского районов, Керченской межрайонной природоохранной и Керченской транспортной прокуратур. Перед собравшимися выступила начальник отдела по вопросам рассмотрения писем и приема граждан Т.Ю. Нелюбов. Она посвятила свое выступление организации работы горрайпрокуратур по выполнению требований приказа ГПУ №9-гн от 28 декабря 2005 г. «Об организации работы по рассмотрению и решению обращений и личного приема в органах прокуратуры Украины» и Инструкции о порядке рассмотрения и решения обраще-

ний и личного приема в органах прокуратуры Украины. Помимо Т. Ю. Нелюбов перед собравшимися также выступили: О. В. Литвина – начальник управления представительства, защиты интересов граждан и государства в судах; Н. Л. Новикова – начальник отдела защиты прав и свобод несовершеннолетних; И. А. Доброрез – начальник управления защиты имущественных, иных личных прав и свобод граждан и интересов государства; С.В. Булгаков – начальник отдела надзора за соблюдением законов органами внутренних дел при проведении дознания и досудебного следствия [14, л. 114 – 115]. Проведение подобных учебных семинаров было направлено на повышение качества работы прокуроров с гражданами, изучение наиболее типичных ошибок, допускаемых прокурорами в ходе работы с обращениями и жалобами. Проведение подобных семинаров было направлено на формирование у прокуроров понимания необходимости искоренения в своей практической деятельности при рассмотрении обращений граждан формализма и бездушности. Кроме того, они должны были давать принципиальную оценку каждому факту недобросовестного отношения к работе с обращениями, нарушением сроков и порядка рассмотрения, ненадлежащего исполнения своих обязанностей со стороны должностных лиц и руководителей предприятий и учреждений.

Осуществление прокуратурой Крыма деятельности, направленной на работу с обращениями и жалобами граждан, в изучаемый период регулировалась Конституцией Украины, Конституцией АР Крым, Законом Украины «О прокуратуре», а также ведомственными приказами. Руководство прокуратуры Крыма систематически требовало от своих подчиненных ответственно подходить к работе с гражданами, оперативно обеспечивать восстановление нарушенных их прав. Именно благодаря постепенному росту доверия граждан к органам прокуратуры, наряду с низкой правовой культурой населения, происходило ежегодное увеличение числа обращений. Естественно, что виной этому было и само безразличие представителей органов государственной власти и местного самоуправления к проблемам человека и гражданина. Именно это становилось одной из главных причин увеличения нагрузки на прокурора, а также системного надзора прокуратурой за выполнением чиновниками соответствующего украинского законодательства об обращении граждан. Результатом этой деятельности являлось принятие соответствующих актов прокурорского реагирования и обеспечения лучшей работы соответствующих органов власти. Только в системной работе прокуроров по надзору за соблюдением прав граждан на обращение, проведением соответствующих выступлений в СМИ возможно было достигать улучшения ситуации в недопущении нарушения прав и свобод человека и гражданина.

Список литературы:

1. Государственный архив республики Крым (далее – ГАРК). Ф. Р-2874. Оп. 3. Д. 2718.
2. Об организации работы по обращению граждан в органы прокуратуры [Электронный ресурс]: Приказ Генерального прокурора Украины №5 от 18 марта 1997 г. // Режим доступа : // <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/ru/v0005900-97>. – Заголовок с экрана.
3. ГАРК. Ф. Р-2874. Оп. 3. Д. 894.
4. ГАРК. Ф. Р-2874. Оп. 3. Д. 947.
5. ГАРК. Ф. Р-2874. Оп. 3. Д. 972.
6. ГАРК. Ф. Р-2874. Оп. 3. Д. 1022.
7. ГАРК. Ф. Р-2874. Оп. 3. Д. 1094.
8. ГАРК. Ф. Р-2874. Оп. 3. Д. 1147.

9. ГАРК. Ф. Р-2874. Оп. 3. Д. 1207.
10. ГАРК. Ф. Р-2874. Оп. 3. Д. 1496.
11. ГАРК. Ф. Р-2874. Оп. 3. Д. 1728.
12. ГАРК. Ф. Р-2874. Оп. 3. Д. 1023.
13. ГАРК. Ф. Р-2874. Оп. 3. Д. 1052.
14. ГАРК. Ф. Р-2874. Оп. 3. Д. 1351.
15. ГАРК. Ф. Р-2874. Оп. 3. Д. 1702.

Zadereychuk A. A., Zadereychuk I.P. Work organization of the Prosecutor's Office of Crimea on dealing with the citizens' appeals in 1991–2014 // Scientific notes of V. I. Vernadsky crimean federal university. Juridical science. – 2019. – Т. 4 (72). № 3. – P. 14-21.

The article is devoted to the study of issues related to the organization and implementation of the work of the Prosecutor's office of the Autonomous Republic of Crimea with the appeals of its citizens. The paper analyzes the legal regulation of this type of activity. The dynamics of changes in the number of annual applications of citizens is considered; their causes are identified and analyzed. It is asserted that the largest number of complaints was related to violations or inactivity of the bodies of inquiry and investigation, as well as problems caused by the difficult socio-economic situation, which in its turn led to the closure of enterprises, non-payment of wages and illegal layoffs.

Keywords: prosecutor's office of the Crimea, the reception of citizens, prosecutor supervision.

Spisok literatury:

1. GARK. F. R-2874. Op. 3. D. 2718.
2. Ob organizacii raboty po obrashcheniyu grazhdan v organy prokuratury [Elektronnyj resurs]: Prikaz General'nogo prokurora Ukrainy №5 ot 18 marta 1997 g. // Rezhim dostupa : // <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/ru/v0005900-97>. – Zagolovok s ekrana.
3. GARK. F. R-2874. Op. 3. D. 894.
4. GARK. F. R-2874. Op. 3. D. 947.
5. GARK. F. R-2874. Op. 3. D. 972.
6. GARK. F. R-2874. Op. 3. D. 1022.
7. GARK. F. R-2874. Op. 3. D. 1094.
8. GARK. F. R-2874. Op. 3. D. 1147.
9. GARK. F. R-2874. Op. 3. D. 1207.
10. GARK. F. R-2874. Op. 3. D. 1496.
11. GARK. F. R-2874. Op. 3. D. 1728.
12. GARK. F. R-2874. Op. 3. D. 1023.
13. GARK. F. R-2874. Op. 3. D. 1052.
14. GARK. F. R-2874. Op. 3. D. 1351.
15. GARK. F. R-2874. Op. 3. D. 1702.