

УДК 342.756:351.74

**І.В. НАУМОВ**, Харківський національний університет внутрішніх справ

## ДЕЯКІ ПИТАННЯ ПРОВАДЖЕННЯ ІЗ ЗВЕРНЕНЬ ГРОМАДЯН В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

*Ключові слова:* провадження із звернень громадян, скарга, пропозиція, заява, органи внутрішніх справ, особистий прийом громадян

Зважаючи на реалії сьогодення, одним із ключових завдань суспільства є реформування всієї системи органів виконавчої влади, в тому числі органів внутрішніх справ. При цьому одним із напрямків підвищення ефективності діяльності останніх є врегулювання механізму розгляду та вирішення звернень громадян. Означена проблематика є особливо актуальною для регіональних управлінь МВС України, де функціями з розгляду та вирішення звернень громадян наділені багато підрозділів різних рівнів. Крім того, зважаючи на специфіку професійної діяльності, працівникам ОВС доводиться спілкуватися з різними категоріями громадян, зачіпаючи права, свободи і законні інтереси широкого кола осіб. Нерідко спілкування з громадянами приймає конфліктний характер, що не лише сприяє збільшенню звернень громадян, а й, безумовно, формує негативний вплив на результати всієї діяльності.

З огляду на ці обставини доцільно окрему увагу приділити дослідженню здійснення провадження із звернень громадян в діяльності регіональних управлінь МВС України для оптимізації процесу розгляду та з метою забезпечення конституційних прав і свобод громадян. Безперечно, дана тематика тою чи іншою мірою була предметом дослідження ряду науковців, серед яких В. Авер'янов,

В. Тимошук, І. Коліушко, В. Яценко, М. Самодзен, Ю. Битяк, М. Демкова, О. Баранов, О. Голубицький та ін. Проте проблеми, пов'язані з розглядом звернень громадян, залишаються актуальними і продовжують викликати жвавий інтерес у суспільстві. Тому у статті ми ставимо завдання визначити види звернень громадян, що надходять до органів внутрішніх справ України, їх роль та значення в діяльності ОВС, підстави подання, а також особливості розгляду звернень, що подаються на особистому прийомі громадян.

Отже, провадження із звернень громадян – це врегульована адміністративно-правовими нормами діяльність органів державної влади та їх посадових осіб, спрямована на вчинення ряду процедурних дій, пов'язаних з розглядом пропозицій, заяв та скарг громадян з метою забезпечення реалізації їх прав, свобод та законних інтересів.

Варто зауважити, що єдиного підходу до визначення провадження із звернень громадян немає, оскільки у процедурному плані визначені в законодавстві види звернень громадян не утворюють єдиного провадження [1, с.155; 2, с.73]. Однак, з огляду на Закон України «Про звернення громадян», який об'єднує різні види звернень громадян, в науковій літературі все частіше зустрічається словосполучення «провадження із звернень громадян» як узагальнюючий термін [3, с.140; 4, с.6].

Крім того, і сам термін «звернення громадян» має узагальнюючий характер, оскільки об'єднує різні види звернень, що містять в собі різноманітну за характером інформацію. До того ж у процедурному плані розгляд пропозицій, заяв і скарг громадян не утворює єдиного провадження. Тому, враховуючи цільове призначення та зміст звернень, провадження можна поділити на два види. Перше – провадження з розгляду пропозицій та заяв, яке має неюрисдикційний (позитивний) характер. Друге – це провадження з розгляду

скарг громадян, яке за своїм характером є юрисдикційним, тобто пов'язаним з вирішенням правового спору.

Отже звернення, які надходять на розгляд до органів внутрішніх справ України, поділяються на пропозиції, заяви та скарги. Відповідно до чинного законодавства пропозиція (зауваження) – це звернення громадян, де висловлюється порада, рекомендація щодо діяльності органів внутрішніх справ, а також висловлюються думки щодо врегулювання суспільних відносин та умов життя громадян, вдосконалення правової основи державного і громадського життя, соціально-культурної та інших сфер діяльності держави і суспільства;

У заяві (клопотанні) висловлюється прохання про сприяння реалізації закріплених Конституцією та чинним законодавством їх прав та інтересів або повідомлення про порушення чинного законодавства чи недоліки в діяльності органів внутрішніх справ, посадових осіб, а також висловлення думки щодо поліпшення їх діяльності. Клопотання ж є письмовим зверненням з проханням про визнання за особою відповідного статусу, прав чи свобод тощо.

Скарга містить вимогу про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями державних органів, органів місцевого самоврядування, установ, організацій, об'єднань громадян, підприємств, посадових осіб [5, 6].

Виходячи з аналізу законодавства про звернення громадян, зазначені звернення можна класифікувати за рядом критеріїв. В першу чергу, за формою всі звернення можна поділити на усні та письмові. За способом подачі вони поділяються на надіслані через поштові відділення, електронну пошту або передані до канцелярії органу чи посадовій особі під час особистого прийому. Залежно від суб'єкта звернення їх можна поділити на індивідуальні та колективні. Якщо ж брати за основу кіль-

кість звернень, то їх можна поділити на первинні та повторні.

Безперечно, неможливо виокремити цінність якогось одно із видів звернень. Всі вони різні за характером і потребують уваги з боку органів внутрішніх справ. Доречно підкреслити, що з кожним роком в цих органах роботі зі зверненнями громадян приділяється все більше уваги. Адже всебічний і своєчасний розгляд звернень громадян – один з пріоритетних напрямків діяльності МВС України. Вдосконалення роботи зі зверненнями громадян, а також покращення їх особистого прийому в системі МВС перебуває на постійному контролі.

Проте, як свідчить статистика, кількість звернень суттєво не зменшується. Так, усього до Міністерства, його органів та підрозділів на місцях за 2014 р. надійшло 462 тис. звернень. З цього масиву 246 тис. – це письмові звернення. Разом із тим, спостерігається тенденція до зменшення числа звернень, прийнятих під час особистого прийому громадян керівництвом ГУМВС, УМВС. Так, протягом 2014 р. в цілому по Україні відбулося зменшення кількості звернень щодо дій або бездіяльності працівників міліції з 19 тис. до 17 тис.

Варто зауважити, що із загальної кількості звернень до органів внутрішніх справ розглянуто та позитивно вирішено 258 тис., авторам 161 тис. звернень надано відповідні роз'яснення та рекомендації [7].

Якщо брати за приклад Харківську область, то можна стверджувати про зміни у структурі звернень за видами. Усього до ГУМВС України в Харківській області надійшло 52253 звернення громадян, що на 17,3 % більше, ніж за аналогічний період минулого року (44546). Така тенденція пояснюється, насамперед, збільшенням кількості звернень, що надходять від мешканців та переселенців з Луганської і Донецької областей, військовослужбовців Збройних сил України і Національної гвардії, залучених до анти-

терористичної операції, та членів їх сімей. Зокрема, відмічається збільшення кількості заяв з 39714 до 47878 (+ 20,6 %) та зменшення кількості пропозицій від громадян з 200 до 193 (– 3,5 %). Також зменшилась на 26,9 % кількість колективних звернень громадян до керівництва ГУМВС в області (509 проти 696 за 2013 р.). За 2014 р. констатується збільшення на 5,1 % кількості звернень від громадян, що надійшли до ОВС поштою (протягом 2014 р. – 26,9 тис., проти 25,6 тис. за 2013 р.). Безпосередньо від громадян поштою в 2014 р. надійшло 15074 звернень проти 14418 за 2013 р. (+ 4,5 %) [8].

Загалом слід відмітити, що частка пропозицій в обсязі всіх звернень досить незначна. Такий стан речей зумовлений рядом чинників і, насамперед, байдужістю людей, зневірою щодо можливості позитивних змін та небажанням громадян співпрацювати з органами внутрішніх справ. Значно більшу кількість звернень складають заяви. Можна зазначити, що підставами звернення до МВС України із заявами досить часто є повідомлення про кримінальне правопорушення або клопотання про отримання певних послуг.

Законодавець визначив перелік платних послуг, які надаються підрозділами Міністерства внутрішніх справ. В першу чергу, це стосується діяльності Державної міграційної служби України, Державної автомобільної інспекції, та здійснення дозвільної системи [9]. При цьому, перші два напрямки є більш об'ємними за обсягом. Так, скажімо, за останні роки чисельність населення не збільшилась, однак значно зросла кількість осіб, які виїжджали за межі території України. Значно зросла також кількість власників транспортних засобів.

Умови і порядок видачі дозволів залежить від виду об'єкта, а також суб'єкта, якому він видається, і визначаються здебільшого відомчими нормативними актами. Окремо врегульовано умови і порядок видачі дозволів

юридичним особам та громадянам. При цьому, дотримання встановлених умов не лише визначає подальшу поведінку посадової особи, що розглядатиме конкретне звернення, але й безпосередньо впливає на результати розгляду звернення.

Окреме місце в діяльності регіональних підрозділів МВС України займає робота зі скаргами громадян. Постійний інтерес суспільства до даної інституції як до ефективного засобу зміцнення законності та правопорядку в державі не лише породжує пошук способів реалізації даного виду звернень, але й сприяє дослідженню механізму реалізації права на оскарження.

Зауважимо, що відповідно до Закону України «Про звернення громадян» [6] громадянином можуть бути оскаржені будь-які дії посадових осіб, якими:

- 1) порушено права і законні інтереси чи свободи громадянина (групи громадян);
- 2) створено перешкоди для здійснення громадянином його прав і законних інтересів чи свобод;
- 3) незаконно покладено на громадянина які-небудь обов'язки або його незаконно притягнуто до відповідальності.

Відповідні положення дублюються і у відповідному нормативно-правовому акті. Крім того, Кодекс адміністративного судочинства України дає можливість оскаржити дані дії в судовому порядку [10]. Разом із тим положення КпАП України дещо звужують право громадян на оскарження, закріплюючи можливість оскарження лише окремих видів адміністративного примусу: адміністративне затримання, огляду та вилучення речей і документів, огляду на стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння (ст.267 КпАП). До того ж ще за один приклад можна взяти ст.287 КпАП України, яка наділяє відповідних осіб правом оскарження лише постанови у справі про адміністративне правопорушення [11]. Така позиція, на нашу

думку, є дещо нелогічною і потребує уточнення.

Аналіз статистики по Харківській області дозволяє стверджувати про наявність позитивної тенденції до зменшення кількості скарг, що надійшли від громадян у 2014 р. порівняно з попереднім роком (з 4632 до 4182, – 9,7 %). Так, протягом 2014 р. в цілому по Харківській області відмічається позитивна тенденція до зменшення кількості звернень від громадян з критичними зауваженнями щодо дій або бездіяльності працівників міліції з 2737 до 2378 (–15,1 %). Варто зазначити, що в результаті проведених службових розслідувань за фактами, викладеними у зверненнях громадян зазначеної вище категорії, відмічається суттєве (–37,2 %) зменшення кількості звернень, за якими викладені доводи знайшли своє документальне підтвердження (з 86 за 2013 р. до 54 за 2014 р.) [8].

Зауважимо, що більшість скарг громадян подані з таких підстав:

- неналежне розслідування кримінальних справ;
- неправомірні дії працівників міліції;
- зловживання службовим становищем;
- порушення строків розгляду звернення;
- питання роботи ДАІ;
- поверхневий розгляд скарг тощо.

Необхідно звернути увагу, що значна кількість людей надає перевагу не письмовому чи повторному зверненню, а безпосередньо усному зверненню на особистому прийомі. Для більшості з них це практично остання надія щодо отримання позитивного для них результату, реалізації чи поновлення їх порушених прав та свобод. Крім того, в окремих випадках, таке звернення значно сприяє прискоренню роботи над порушеними проблемами.

Так, до приймальні МВС на особистий прийом протягом першого півріччя 2014 р. звернулося майже 4000 громадян. Крім того, керівництвом Міністерства взято на особистий

контроль 553 звернення із загального числа тих, що розглянуто у 2014 р. [7]. Активізувалась ця ланка роботи і з боку керівництва Головного управління в Харківській області. На особистий прийом начальника Головного управління протягом 2014 р. звернулося 227 громадян, що на 52,3 % більше порівняно з 2013 р. (149) [8].

Доцільно відмітити практику залучення до розгляду звернень громадян під час особистого прийому в органах внутрішніх справ представників інших органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Ще одним позитивним фактором слугує залучення до розгляду звернень громадян представників правозахисних груп. Це значною мірою дозволяє прискорити розгляд звернень під час особистого прийому. Громадянин отримує не лише теоретичну допомогу у вирішенні порушених питань щодо захисту прав і свобод, але й має можливість отримати кваліфіковану допомогу та юридично грамотно підготувати звернення до органів виконавчої влади, правоохоронних органів чи до суду.

Крім того, одним із факторів вдосконалення роботи із зверненнями громадян є запровадження практики виїзних прийомів громадян керівництвом Головного управління в районах міста та області. Про проведення таких прийомів населення районів завчасно інформується через засоби масової інформації та шляхом розміщення оголошень у сільських та селищних радах, а також у приміщеннях дільничних пунктів міліції. У ході прийомів вивчаються проблемні питання життєдіяльності громад та визначаються шляхи їх вирішення, з'ясовується реальна оперативна обстановка на території обслуговування, стан співпраці міліції з громадськістю, відгуки людей про діяльність правоохоронців, а саме ці фактори і формують громадську думку про роботу органів внутрішніх справ.

Разом із тим, варто зазначити, що далеко не всі звернення громадян, а тим паче скарги,

можна вирішити в ході особистого прийому. В більшості випадків вони мають пройти певні стадії перевірки з метою встановлення об'єктивної істини, тим паче, що робота над конкретним видом звернення має свої особливості.

Так, наявність відповідного рішення щодо пропозиції громадянина загалом зумовлено доцільністю. Однак наявність рішення по заяві чи скарзі необхідно визнати обов'язковим. Зауважимо, що рішення за пропозицією, заявою чи скаргою може бути як письмовим, так і усним. Що стосується звернень, які вирішуються невідкладно, то, на нашу думку, письмова форма рішення непотрібна, хіба що на вимогу самого громадянина. З усіх інших звернень рішення має бути винесено письмово.

За наслідками розгляду звернень громадян в органах внутрішніх справ посадова особа може прийняти рішення в задоволенні звернення повністю чи частково або відмовити в його задоволенні. Проте в будь-якому випадку прийняте рішення за наслідком розгляду звернення має бути законним, об'єктивним та обґрунтованим і прийнятим на підставі сукупності досліджених доказів. Разом із тим, дотримання процедури розгляду звернень громадян і, насамперед, строків їх розгляду дозволить суттєво зменшити кількість повторних звернень.

Підсумовуючи викладене, варто звернути увагу на узагальнення звернень громадян до органів внутрішніх справ. Такий напрямок роботи дозволить отримати більш повне уявлення про стан справ в конкретному підрозділі чи на підлеглий конкретному органу території, сприятиме своєчасному виявленню причин вчинення правопорушень та дозволить не лише виявити недоліки у роботі органу, а й допоможе розробити шляхи удосконалення діяльності, пов'язаної із розглядом звернень громадян. Крім того, необхідно змінити ставлення працівників ОВС до звернень громадян, особливо до скарг, адже ставлення

до них як до катастрофи зовсім не сприяє покращенню роботи зі зверненнями.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Сорокин В. Д. Административно-процессуальное право / Сорокин В. Д. – М. : Юрид. литература, 1972. – 240 с.
2. Козлов Ю. М. Административное право : учебник / Козлов Ю. М. – М. : Юристъ, 1999. – 320 с.
3. Бандурка А. М. Административный процесс : учебник / Бандурка А. М., Тищенко Н. М. – Харьков : Изд-во НУВД, 2001. – 353с.
4. Грибанова М. А. Право звернення громадян як гарантія забезпечення їх прав і свобод / Грибанова М. А. // Науково-виробничий журнал. Сер.: Право. – 2001. – № 2. – С. 4–8.
5. Наказ МВС України «Про затвердження Положення про порядок роботи зі зверненнями громадян і організації їх особистого прийому в системі Міністерства внутрішніх справ України» : від 10.10.2004 р., № 1177.
6. Закон України «Про звернення громадян» // ВВР України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.
7. До МВС України продовжують звертатися громадяни [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mvs.gov.ua>.
8. Стан роботи зі зверненнями громадян, запитами і зверненнями народних депутатів та з питань особистого прийому в ГУМВС України в Харківській області за 2014 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mvs.gov.ua/mvs/control/kharkiv/uk>.
9. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку платних послуг, які надаються підрозділами Міністерства внутрішніх справ та Державної міграційної служби, і розміру плати за їх надання» : від 04.06.2007 р., № 795.
10. Кодекс адміністративного судочинства України // ВВР України. – 2005. – № 35–36, № 37. – Ст. 446.



11. Кодекс України про адміністративні правопорушення // ВВР УРСР. – 1984. – Дод. до № 51. – Ст. 1122.

*Наумов І. В. Деякі питання провадження із звернень громадян в діяльності органів внутрішніх справ / І. В. Наумов // Форум права. – 2015. – № 2. – С. 120–125 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP\\_index.htm\\_2015\\_2\\_22.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2015_2_22.pdf)*

Проаналізовано види звернень громадян, що надходять до органів внутрішніх справ України, визначено їх роль та значення в діяльності ОВС України, а також підстави подання. Окрему увагу приділено розгляду звернень, що подаються на особистому прийомі громадян, та узагальненню статистики за даним напрямком роботи. Зроблено висновок про необхідність приділення більшої уваги узагальненню звернень громадян до органів внутрішніх справ, що дозволить отримати більш повне уявлення про стан справ в конкретному підрозділі чи на підлеглий конкретному органу території, сприятиме своєчасному виявленню причин вчинення правопорушень і допоможе визначити шляхи удосконалення розгляду звернень громадян.

\*\*\*

*Наумов И.В. Некоторые вопросы производства по обращениям граждан в деятельности органов внутренних дел*

Проанализированы виды обращений граждан, поступающих в органы внутренних дел Украины, определены их роль и значение в деятельности этих органов, а также основания подачи. Особое внимание уделено рассмотрению обращений, поступающих на личном приеме граждан, и обобщению статистики по данному направлению работы. Сделан вывод о необходимости уделения большего внимания обобщению обращений граждан в органы внутренних дел, что позволит получать более полное представление о состоянии дел в конкретном подразделении или на подчиненной конкретному органу территории, будет способствовать своевременному выявлению причин совершения правонарушений и поможет определить пути совершенствования рассмотрения обращений граждан.

\*\*\*

*Naumov I.V. Some Aspects of the Proceedings of Appeals of Citizens in the Internal Affairs Authorities' Activity*

The types of appeals of citizens to the internal affairs authorities were analyzed, their role and importance in the activities of these authority were determined, as well as submission grounds. Particular attention was paid to the appeals review which enters at personal reception of citizens, and the generalization of statistics in this area of activity. The conclusion was given about the necessity of paying greater attention to the generalization of appeals of citizens to the internal affairs authorities, which would let us receive fuller picture of the situation in a particular unit or of the area that subordinate to a particular authority, facilitate the timely detection of causes of delicts and help identify ways to improve the review of appeals of citizens.