

УДК 342 (477)

DOI <https://doi.org/10.32850/2414-4207.2019.11-1.42>

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗВЕРНЕНЬ ГРОМАДЯН ДО НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

Котляревська Ганна Мартіновна,
доцент кафедри теорії держави і права
та конституційного права
(Приватне акціонерне товариство
«Вищий навчальний заклад
«Міжрегіональна Академія
управління персоналом»)

Статтю присвячено адміністративно-правовій характеристиці звернень громадян до Національної поліції України. Визначено поняття та виокремлено сутнісні ознаки звернень громадян до органів поліції. Приділено окремої уваги висвітленню питання правового регулювання порядку подання, розгляду і вирішення заяв, скарг, пропозицій чи клопотань органами поліції.

Визначено, що розгляд і вирішення звернень громадян є одним із найбільш дієвих та ефективних заходів громадського контролю (виду публічного контролю, який передбачає перевірку представниками громадськості відповідності діяльності суб'єктів владних повноважень встановленим законодавством цілям, завданням їх функціонування та дотримання ними у своїй діяльності конституційних принципів, зокрема, забезпечення прав і законних інтересів людини та фундаментальних свобод, і на повагу до них) за діяльністю органів Національної поліції України.

З'ясовано, що звернення громадян до органів Національної поліції України за своїм змістом може тлумачитися як: правовий інститут та адміністративна процедура. Здійснено класифікацію звернень громадян до органів поліції за такими критеріями: 1) за формою: а) усні; б) письмові; 2) за змістом: а) пропозиція (зауваження); б) заява; в) клопотання; г) скарга; 3) за суб'єктом звернення: а) індивідуальні; б) колективні; 4) за ознакою надходження: а) первинні; б) повторні; в) дублетні; г) неодноразові; д) масові.

Встановлено, що слід розмежовувати звернення громадян від запиту на надання інформації за такими критеріями, як: правові засади, мета подання, строк розгляду, суб'єкт звернення, форма подання, оплатність.

З'ясовано, що внутрішня структура процедури розгляду звернень громадян органами поліції містить такі елементи як: стадії, етапи та процедурні дії. Виокремлено п'ять стадій розгляду та вирішення звернень громадян органами поліції: 1) стадія підготовки до розгляду звернення громадян; 2) стадія розгляду та вирішення звернень громадян; 3) стадія прийняття рішення; 4) аналітична стадія; 5) стадія оскарження.

Ключові слова: звернення громадян, скарга, органи Національної поліції України, захист прав і свобод людини та громадянина, процедура розгляду звернень громадян.

THEORETICAL AND LEGAL FUNDAMENTALS OF CITIZENS' APPEALS TO THE NATIONAL POLICE OF UKRAINE

Kotliarevska Hanna Martinovna,
Associate Professor at the Department
of Theory of Power and Law
and Constitutional Law
(Private Joint-Stock Company "Higher
education institution "Interregional
Academy of Personnel Management")

The article is devoted to administrative-legal characteristics of citizens' appeals to the National Police of Ukraine. It has defined the concept and marked the essential features of citizens' appeals to the police authorities. The author has paid particular attention to the issue of legal regulation of the order of submission, examination and dealing with applications, complaints, proposals or petitions by the police authorities.

It has been determined that examination and dealing with citizens' complaints are one of the most effective and productive measures of the public control (a sort of the public control which involves public representatives' checking the compliance of activities of power entities with the statutory prescribed purposes, tasks of their functioning and their adherence to the constitutional principles in their activities, in particular, enforcement of human rights and legitimate interests and fundamental freedoms) over activities of the authorities of the National Police of Ukraine.

The research has found out that citizens' appeals to the authorities of the National Police of Ukraine may be interpreted as the legal institute and an administrative procedure. The author has classified citizens' appeals to the police authorities under the following criteria: 1) according to a form: a) oral; b) written; 2) according to the content: a) proposal (content); b) application; c) petition; d) complaint; 3) according to a requester: a) individual; b) collective; 4) according to receipt: a) first; b) second; c) doublet; d) repeatable; e) massive.

The article has established that it is expedient to distinguish citizens' appeals from a request for information under such criteria as legal fundamentals, a purpose, examination term, a requester, a form, charge base.

The author has clarified that the internal structure of the procedure for examination of citizens' requests by the police authorities consists of the elements as follows: 1) a stage of preparation for the examination of citizens' appeals; 2) a stage of examination and solution of citizens' appeals; 3) a stage of decision-making; 4) an analytical stage; 5) a stage of disputing.

Key words: citizens' appeals; complaint, authorities of National Police of Ukraine, protection of human and civil rights and freedoms, procedure of examination of citizens' appeals.

Актуальність теми дослідження. Оновлення правових основ функціонування української держави, демократизація суспільно-політичного життя, налагодження взаємодії органів державної влади із суб'єктами громадянського суспільства вимагає перегляду існуючих підходів до формування, організації та функціонування органів внутрішніх справ в цілому, та органів Національної поліції України зокрема. Це обумовлює необхідність впровадження у діяльність останніх дієвих та ефективних принципів взаємодії та співпраці з представниками громадськості, зокрема таких, як: захист прав і свобод людини та громадянина, взаємодія з населенням на засадах партнерства, паритетність, взаємозацікавленість у задоволенні публічного інтересу тощо.

Саме звернення громадян є одним із дієвих засобів взаємодії Національної поліції України із громадянами, що має суттєвий вплив на підсумкову результативність та ефективність роботи як органів поліції в цілому, так і кожного поліцейського. Окрім цього, для України важливим є запровадження додаткових механізмів оцінки якості надання населенню поліцейських послуг, індикатором якості яких можна вважати кількість скарг на дії поліцейських, що надходять від громадян.

Суттєві зміни у законодавстві, що регулює питання функціонування та діяльності органів поліції, насамперед прийняття Закону України «Про Національну поліцію» і затвердження Наказом Міністерства внутрішніх справ України Порядку розгляду звернень та організації проведення особистого прийому громадян в органах та підрозділах Національної поліції України, зумовлюють необхідність подальших наукових досліджень зазначеної проблематики, особливо питань щодо поняття, змісту, правового регулювання, процедури розгляду звернень громадян до Національної поліції України та подальшого удосконалення чинного законодавства.

Ступінь розробленості проблеми. Дослідженню загальних аспектів взаємодії громадськості з органами державної влади у різні часи приділяли увагу у своїх наукових пошуках чимало провідних вітчизняних та зарубіжних науковців у галузі адміністративного права, серед яких: Л.Р. Біла-Тіунова, Ю.П. Битяк, Ю.С. Даниленко, В.Г. Залужний, С.В. Ківалов, І.Б. Коліушко, В.Р. Кравець, В.Я. Малиновський, О.С. Продаєвич, А.М. Школик та інші. Натомість проблематика розгляду звернень громадян органами Національної поліції України, здійснення громадського контролю за діяльністю поліції досліджувалася такими науковцями як: І.А. Горшеньова, С.Г. Братель, С.Ф. Денисюк, Д.П. Калаянов, О.М. Музичук, І.О. Святокум, В.М. Селіванов, Х.П. Ярмакі. Однак в умовах модернізації вітчизняної правової системи та її елементів, дослідження, спрямовані на аналіз поняття, змісту та правового регулювання звернень громадян до Національної поліції України, мають високий рівень наукової новизни, залишаються своєчасними та актуальними.

Метою статті є дослідження поняття, змісту та правового регулювання звернень громадян до Національної поліції України.

Виклад основного змісту. Відповідно до розділу 8 Закону України «Про Національну поліцію», запроваджено нові форми здійснення громадського контролю за діяльністю органів поліції, за допомогою яких громадяни мають здатність забезпечувати: по-перше, дотримання під час професійної службової діяльності поліцейськими конституційних прав і свобод громадян, та, по-друге, законність здійснення поліцейської діяльності в цілому. Так, до громадського контролю за діяльністю органів поліції належать такі заходи інформаційного, розпорядчого та організаційного характеру, як: 1) звітування про поліцейську діяльність – передбачає щорічне інформування громадськості про результати діяльності поліції шляхом підготовки та оприлюднення на офіційних веб-порталах керівником поліції або її територіальних органів звіту про діяльність; 2) прийняття резолюції недовіри керівникам органів поліції – має прояв у можливості вирішення питання на засіданнях відповідних обласних, районних та міських рад про ухвалення резолюції недовіри керівнику органу поліції у випадку неналежного виконання ним службових повноважень (як приклад, виявлення неналежної якості та несвоєчасності розгляду звернень громадян органами поліції); 3) здійснення взаємодії між керівниками територіальних органів поліції та представниками органів місцевого самоврядування – реалізується шляхом проведення відкритих зустрічей, на яких здійснюється інформування громадськості з таких питань як: проблеми, що виникають у діяльності поліції та методика їх вирішення, стан громадського правопорядку, заходи попередження правопорушень тощо; 4) виконання

спільних проектів, програм та заходів з представниками громадськості – сприяє задоволенню потреб населення та покращення ефективності виконання поліцією покладених на неї завдань; 5) вирішення звернень громадян та залучення громадськості до розгляду скарг на дії чи бездіяльність поліцейських [7].

Вбачається, що саме розгляд і вирішення звернень громадян є одним із найбільш дієвих та ефективних заходів громадського контролю за діяльністю органів Національної поліції України. У загальному розумінні, громадський контроль – це вид публічного контролю, який передбачає перевірку представниками громадськості відповідності діяльності суб'єктів владних повноважень встановленим законодавством цілям, завданням їх функціонування та дотримання ними у своїй діяльності конституційних принципів, зокрема, забезпечення прав і законних інтересів людини та фундаментальних свобод, і на повагу до них.

Разом із тим, звернення громадян до органів поліції – це спосіб ініціювання громадянами у визначеній законодавством формі (усній або письмовій) правовідносин із органами поліції, їх посадовими особами, з метою реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів. За своїм змістом звернення поєднує дві складові частини: сутнісну (мета, предмет та передумови звернення) та формальну (форма, вид звернення).

Правова регламентація питань розгляду звернень громадян здійснюється як на законодавчому рівні, так і через прийняття відповідних підзаконних нормативно-правових актів. При цьому, необхідно вказати, що нормативну основу становлять: Конституція України (ст. 40: «всі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, які зобов'язані розглянути звернення й дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк» [1]), Закон України «Про звернення громадян» [6], Закону України «Про Національну поліцію» [7], Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Єдину систему опрацювання звернень» [3], Порядок розгляду звернень в органах поліції [4]. Слід вказати, що положення щодо необхідності забезпечення ефективних та неупереджених процедур для подання громадянами скарг на дії поліції містяться у п. 61 Рекомендації Рес (2001) 10 Комітету Міністрів державам-учасницям Ради Європи «Про Європейський кодекс поліцейської етики» [8].

Беззаперечно, робота зі зверненнями громадян на дії чи бездіяльність поліцейських, перевірка достовірності наданої інформації про невиконання або неналежне виконання службових повноважень є важливим напрямком діяльності органів Національної поліції України, який сприяє: отриманню інформації з питань, віднесених до їх компетенції, розширенню взаємодії поліції з громадськістю на засада партнерства та покращенню результатів роботи поліцейських.

Звернення громадян до Національної поліції України можна класифікувати за різними критеріями, зокрема такими, як:

1) за формою: а) усні – можуть бути викладені громадянином: на особистому прийомі; за допомогою засобів телефонного зв'язку через визначені контактні центри, телефонні «гарячі лінії» та записані (зареєстрованим) посадовою особою; б) письмові – надіслані поштою або із використанням мережі Інтернет, передані громадянином особисто чи через уповноважену ним особу;

2) за змістом: а) пропозиція (зауваження) – звернення, що містить пораду та/або рекомендацію щодо діяльності органів поліції; б) заява – звернення громадян із проханням про сприяння реалізації закріплених чинним законодавством їхніх прав та інтересів, повідомлення про факти порушення законодавства або недоліки в діяльності

органів поліції (як приклад, заява, що містить інформацію про порушення поліцейським обов'язків щодо належного представлення у разі звернення до громадян); в) клопотання – звернення в письмовій формі, що містить прохання про визнання за особою відповідного статусу, прав чи свобод; г) скарга – звернення з вимогою про поновлення порушених діями (бездіяльністю), рішеннями органів поліції прав і захист законних інтересів громадян (як приклад, намагання поліцейським чергової служби органів поліції зі слідчим відмовити осіб від подання заяви про вчинення злочинів; ненадання відповіді на скарги щодо дій поліцейських тощо);

3) за суб'єктом звернення: а) індивідуальне – подане окремою особою; б) колективне – подане групою осіб;

4) за ознакою надходження: а) первинні – звернення, які надходять перший раз; б) повторні – надходять від того самого громадянина у випадку: вирішення попередньо поданого звернення не в повному обсязі, з допущенням недоліків, не по суті, оскарження попереднього рішення, повідомлення про несвоєчасний розгляд попереднього звернення, якщо з часу його надходження минув визначений законодавством строк розгляду, проте відповідь громадянину не надавалася; в) дублетні – звернення тієї самої особи або групи осіб щодо аналогічного питання у разі відправлення його різними адресатам та надсилання адресатами на розгляд за належністю до органу (підрозділу) поліції; г) неодноразові – звернення від одного громадянина, що надходить до органу поліції та за змістом є тотожним, однак надсилається повторно за короткий проміжок часу, за умови, що на попереднє звернення в межах встановлених строків відповідь ще не надавалася; д) масові – надходять у великій кількості від різних громадян з однаковим змістом або суттю питання [4].

Як уявляється, важливим є розмежування звернення громадян від запиту на надання інформації, які за змістом та формою можуть частково співпадати. Так, звернення громадян від запиту на інформацію корелюється за критеріями, яких наведено у Таблиці 1.

За своїм змістом розгляд звернень громадян органами поліції є адміністративною процедурою, яка являє собою динамічне явище та не обмежується вчиненням окремої дії, а є сукупністю розташованих у визначеній логічній послідовності дій. Відтак, є підстави визначати внутрішню структуру процедури розгляду звернень громадян органами поліції, виокремлюючи такі елементи: стадії, етапи та процедурні дії. Видається за необхідне акцентувати увагу на тому, що розподіл кожної стадії на етапи не є обов'язковим. При цьому, аналіз положень Порядку розгляду звернень в органах поліції [4] дозволяє виокремити такі стадії:

1) стадія підготовки до розгляду звернення громадян – передбачає прийняття, реєстрацію та первинний розгляд заяви, скарги чи пропозиції. Усі звернення підлягають обов'язковій реєстрації в підрозділах документального забезпечення Національної поліції України в день їх надходження. Обов'язок щодо ведення обліку звернень громадян та контролю за термінами їх розгляду покладено на працівників підрозділу документального забезпечення Національної поліції України. Окрім того, в органах поліції функціонує окремий сервер даних автоматизованої інформаційно-пошукової системи «Звернення», за допомогою якого здійснюється реєстрація звернень, що надсилаються поштою, та тих, що надійшли на особистому прийомі тощо;

2) стадія розгляду та вирішення звернень громадян – являє собою сукупність процедурних дій зі сторони керівника органу поліції, їх заступників та інших уповноважених осіб під час розгляду звернень громадян. На цій стадії здійснюється розгляд звернення по суті, у разі виникнення необхідності – перевірка поліцейськими викладених у скарзі чи заяві фактів, з'ясування причин звернення громадян зі скаргою на дії поліцейських;

Таблиця 1

Критерій	Звернення громадян (заява, пропозиція, скарга, клопотання)	Запита на надання інформації
Правові засади	Закон України «Про звернення громадян»	Закон України «Про доступ до публічної інформації»
Мета подання	висловлення поради, рекомендації щодо діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування; реалізація громадянами соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів; поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями державних органів тощо	отримання публічної інформації, що знаходиться у володінні її розпорядника
Строк розгляду	не пізніше: 15 днів, якщо звернення не потребують додаткового вивчення; 1 місяця з дня надходження (загальний строк); 45 днів, якщо в місячний термін вирішити порушені у зверненні питання неможливо	не пізніше: 5 робочих днів з дня отримання; 48 годин, якщо запит на інформацію стосується інформації, необхідної для захисту життя чи свободи особи, щодо стану довкілля, якості харчових продуктів, аварій, небезпечних природних явищ тощо; 20 днів, якщо запит стосується надання великого обсягу інформації
Суб'єкт звернення	громадяни України та особи, які не є громадянами України і законно знаходяться на її території	фізичні, юридичні особи, об'єднання громадян без статусу юридичної особи, крім суб'єктів владних повноважень
Форма подання	можуть подаватися в усній або письмовій формі	можуть подаватися в усній, письмовій чи іншій формі (поштою, факсом, телефоном, електронною поштою) на вибір запитувача
Оплатність	подання, розгляд та вирішення звернень громадян здійснюється безоплатно	інформація надається безоплатно. У разі якщо задоволення запиту на інформацію передбачає виготовлення копій документів обсягом більш як 10 сторінок, відшкодовуються фактичні витрати на копіювання та друк [5]

3) стадія прийняття рішення – рішення, яке приймається за наслідками розгляду та вирішення звернень громадян, повинне відповідати таким вимогам як обґрунтованість та законність;

4) аналітична стадія – передбачає здійснення контролю за станом роботи зі зверненнями громадян та аналізу змісту таких звернень. Окрім того, здійснюється практична робота щодо покращення роботи органів поліції та усунення наявних недоліків;

5) стадія оскарження – здійснюється у двох формах: судовій та позасудовій. При цьому право на звернення виступає як перша дія для будь-якої форми захисту, оскільки неможливо отримати захист, не звернувшись за ним до компетентних органів у встановленій законом формі (наприклад, заяви, скарги, позову тощо). Судовий захист права гарантується кожному і здійснюється судом у формі конституційного, цивільного, господарського, адміністративного і кримінального судочинства.

Показовою у вказаному аспекті є думка В.М. Цимбалюка, який зазначає, що адміністративний захист прав засновано на положеннях ст. 55 Конституції України [1], в якій кожному громадянину гарантовано право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових та службових осіб. Громадянин має право звернутися як зі скаргою до вищого у порядку підлеглості органу чи посадової особи, так і до суду згідно з чинним законодавством [9].

У той же час, вбачається, цікавою є позиція Європейського суду з прав людини, який виокремив п'ять принципів проведення ефективного розгляду (розслідування) скарг відносно поліції, пов'язаних зі ст. 2 та ст. 3 Європейських конвенції про права людини:

- незалежність: не повинно бути інституціональних або ієрархічних зв'язків між особами, які проводять розслідування, і співробітником поліції, на якого було подано скаргу;

- адекватність: розслідування повинне мати можливість збирати свідчення для визначення того, чи була поведінка співробітника поліції, на якого подано скаргу, незаконною, а також виявляти і притягувати до відповідальності винних осіб;

- оперативність: розслідування повинне проводитися швидко і активно з дотриманням принципу верховенства права;

- громадський нагляд: процедури і процес ухвалення рішень мають бути відкритими і прозорими для забезпечення підзвітності;

- участь потерпілих: заявники повинні брати участь у процесі розгляду скарг для забезпечення своїх законних інтересів [2].

Висновки. Отже, проведений аналіз нормативного закріплення окремих аспектів звернень громадян до Національної поліції України дозволяє зробити висновок, що звернення громадян до органів Національної поліції України за своїм змістом може тлумачитися як: по-перше, правовий інститут (сукупність матеріальних та процедурних норм, які визначають поняття, види, форму звернень громадян та порядок їх вирішення); по-друге, адміністративна процедура, тобто нормативно урегульований порядок діяльності уповноважених суб'єктів органів поліції щодо розгляду та вирішення звернень громадян. При цьому, звернення громадян до органів поліції є характерними такі ознаки: 1) регламентується нормами публічного права (конституційного, адміністративного); 2) участь обов'язкового уповноваженого суб'єкта щодо розгляду та вирішення звернень громадян – органу поліції, його посадової особи; 3) спрямування процедури розгляду та вирішення звернень громадян на забезпечення покращення результативності та ефективності діяльності органів поліції; 4) метою є: а) реалізація громадянами своїх прав, свобод та інтересів та їх захисту у разі порушення; б) здійснення взаємодії органів поліції із громадянами на засадах партнерства; в) визначення рівня задоволення потреб населення у поліцейських послугах та виокремлення недоліків у службовій діяльності поліцейських.

Список використаних джерел:

1. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Науково-практичний коментар Закону України «Про Національну поліцію» / Кол. авт.; кер. авт. кол. Т.П. Мінка. Дніпро: Дніпропетр. держ. ун-т внутр. справ, 2017. 480 с.
3. Положення про Єдину систему опрацювання звернень: Постанова Кабінету Міністрів України від 27.11.2019 р. № 976 URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/976-2019-%D0%BF>

4. Про затвердження Порядку розгляду звернень та організації проведення особистого прийому громадян в органах та підрозділах Національної поліції України: наказ Міністерства внутрішніх справ України від 15.11.2017 р. № 930 URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1493-17>
5. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 32. Ст. 314.
6. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 47. Ст. 256.
7. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII. *Офіційний вісник України*. 2015. № 63. Ст. 2075.
8. Рекомендації Рес (2001) 10 Комітету Міністрів державам-учасницям Ради Європи «Про Європейський кодекс поліцейської етики»: Ухвалена Комітетом міністрів 19.09.2001 р. на 765-му засіданні заступників міністрів URL : <https://pravo.org.ua/files/Criminal%20justice/rec1.pdf>
9. Цимбалюк В.М. Сутність права громадян на звернення до публічної адміністрації. *Право і суспільство*. № 2. 2012. С. 88–92.