

Т. М. ТКАЧОВА. МЕХАНІЗМ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА ГРОМАДЯН НА ЗВЕРНЕННЯ ДО ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

Аналізується роль органів внутрішніх справ як складової системи державних правоохоронних інституцій виконавчої влади в забезпеченні реалізації громадянами закріпленого Конституцією України права на звернення. Визначено шляхи подальшого реформування органів внутрішніх справ у напрямі підвищення ефективності їх роботи зі зверненнями громадян.

Ключові слова: звернення громадян, правоохоронна діяльність, органи внутрішніх справ, міліція, управлінські відносини.

Анализируется роль органов внутренних дел как составляющей системы государственных правоохранительных институций исполнительной власти в обеспечении реализации гражданами закрепленного Конституцией Украины права на обращения. Определены пути последующего реформирования органов внутренних дел в направлении повышения эффективности их работы с обращениями граждан.

Ключевые слова: обращения граждан, правоохранительная деятельность, органы внутренних дел, милиция, управленческие отношения.

In article is analyzed the role of organs of internal affairs as a making system of state law-protect institutions of executive power in providing of realization by the citizens of fastened by Constitution of Ukraine rights to the appeals. The paths of subsequent reformation of organs of internal affairs are definite in the direction of rise of efficiency of their work with the appeals of citizens.

Key words: appeals of citizens, law-protect activity, organs of internal affairs, militia, administrative relations.

Уважне ставлення до звернень громадян є невід’ємним атрибутом демократичної, соціальної, правової держави. «Усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення чи особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов’язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк» – це конституційне положення, зафіксоване у ст. 40 Основного Закону України, забезпечує громадянам право на звернення не лише декларативно, але й закладає реальні можливості для відстоювання їхніх прав і законних інтересів і відновлення їх у разі порушення. Крім того, право громадян на звернення забезпечує їх можливість брати участь в управлінні державними і громадськими справами, впливу на поліпшення роботи органів державної влади і самоврядування, підприємств, установ і організацій.

Актуальність цієї проблематики обумовлена тим, що важливою умовою прогресивного розвитку й функціонування будь-якої демократичної держави є, перш за все, забезпечення законності й суворе дотримання цього принципу всіма без виключення суб’єктами суспільства та всіма державними органами та їх посадовими особами, а також подальше зміцнення гарантій захисту прав людини та їх охорона. Органам внутрішніх справ у системі державних органів, покликаних захищати права та свободи людини та громадянина, належить одне із провідних місць, і правозахисні функції міліції, як і функції інших органів, у даний період не повинні ослаблятися. Механізм практичного виконання міліцією покладених на неї чинним законодавством завдань потребує постійного вдосконалювання шляхом бездоганного застосування чинних правових норм, усунення прогалин і суперечностей у законодавстві, прийняття нових норм, що уточнюють і розширю-

ють компетенцію органів внутрішніх справ щодо забезпечення конституційного зафіксованого права всіх громадян направляти звернення.

Багатоаспектний характер правової проблематики реалізації громадянами права на звернення постійно підтримує увагу до неї як широких верств громадськості, так і наукової спільноти. Важливий науковий внесок у дослідження теоретико-правових питань і практичних аспектів організації роботи зі зверненнями громадян як засобу забезпечення законності й дисципліни в державному управлінні зробили такі вітчизняні науковці, як В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, С.В. Ківалов, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, О.В. Кузьменко, С.Г. Стеценко, В.О. Шамрай, В.К. Шкарупа та ін. Окремі аспекти проблематики звернень громадян до органів внутрішніх справ досліджували І.Л. Бородін, І.О. Грибок, Т.О. Гуржій, І.С. Ковальчук, О.В. Кузьменко, І.І. Сіліч, В.П. Тарануха, М.М. Тищенко, Є.О. Шевченко та ін. Водночас їх увагу здебільшого було зосереджено на аналізі інституційних аспектів звернень громадян з погляду науки матеріального та процесуального адміністративного права та, незважаючи на активізацію наукових досліджень з цієї проблематики, багато питань у цій сфері залишаються ще дискусійними. Це стосується, насамперед, визначення ролі органів внутрішніх справ у забезпеченні реалізації конституційно зафіксованого права людини і громадянина направляти звернення до органів державної влади, що є новим, недостатньо вивченим напрямом наукового пошуку.

Громадяни постійно вступають у різноманітні за своїм змістом правові відносини з державними органами, посадовими особами, в тому числі представниками влади. Як підкреслюють з цього питання Л.А. Нудненко та Н.Ю. Хаманьова, послідовний розвиток і зміцнення демократичних засад у житті країни тісно пов'язані з розширенням можливостей громадян брати участь в управлінні справами держави та суспільства. Важлива роль у цьому сенсі належить праву громадян на направлення звернень¹. Також слід погодитися з думкою І.І. Сіліча, який зауважує, що у цілому, право на звернення становить основу відносин між громадянами та органами держави, їхніми посадовими особами, оскільки саме за допомогою звернень необхідна інформація доводиться до відома останніх². На нашу думку, звернення громадян водночас постають юридичним фактом, що слугує підставою для виникнення відповідних адміністративно-правових (в тому числі процесуальних) відносин з органами державної влади. При цьому найбільш поширеними є відносини громадян з правоохоронними органами, і цим обумовлено наявність взаємних прав і обов'язків, які підкріплюються відповідними гарантіями.

Правоохоронні органи, з одного боку, покликані виконувати вимоги законів, що закріплюють права та свободи людини, з іншого – вони наділені відповідними розпорядчими повноваженнями, в тому числі правом розробляти і приймати підзаконні акти нормативного характеру, націлені на регулювання «технологій» реалізації прав і свобод громадян³. Одним з найважливіших елементів правоохоронної системи є міліція – державний озброєний орган виконавчої влади, який захищає життя, здоров'я, права і свободи громадян, власність, природне середовище, інтереси суспільства і держави від протиправних посягань (ст. 1 Закону України «Про міліцію»⁴). Міліція є найбільшим підрозділом ОВС, тому переважна більшість норм згаданого Закону стосуються всіх їх підрозділів. Щодо поняття «органи внутрішніх справ», слід, на нашу думку, взяти за основу формулювання, що наводить С.М. Тимченко: «Органи внутрішніх справ – це правоохоронні органи державної виконавчої влади, підлеглі Міністерству внутрішніх справ України, що забезпечують дотримання законності і правопорядку, боротьбу зі злочинністю,

захист від протиправних посягань на здоров'я, права і свободи громадян, власність, навколишнє середовище, інтереси суспільства і держави»⁵.

У сучасних умовах становлення Української держави, коли відбувається посилення соціальної функції органів внутрішніх справ (далі – ОВС), суттєво зростає їх значення не лише як засобу захисту прав і свобод, але й забезпечення їх. Окремим напрямом у організації роботи ОВС є забезпечення особистого прийому громадян керівниками усіх рівнів та розгляд заяв і звернень громадян, підтримання ділових зв'язків із засобами масової інформації. При цьому забезпечення участі ОВС у реалізації права громадян на звернення здійснюється як у правозастосовній діяльності, так і нормотворчій, що є невід'ємною частиною системи правового регулювання. Так, нормативна регламентація цього напрямку роботи ОВС здійснюється на підставі норм Конституції України та Закону «Про звернення громадян»⁶, а також інших ухвалених на загальнодержавному рівні управління нормативно-правових актів, положення яких деталізуються й низкою відомчих актів – зокрема, наказів Міністерства внутрішніх справ України.

Для того, щоб приписи, зафіксовані у нормативно-правових актах, якими врегульовано компетенцію органів виконавчої влади, в тому числі ОВС, не лише втілювалися у життя, але і слугували посиленню правозахисного впливу міліції щодо реагування на звернення, потрібна наявність відповідного правового механізму. За визначенням, що пропонує В.П. Тарануха, механізм правового регулювання суспільних відносин, які виникають у зв'язку із реалізацією права громадян на звернення до органів державної влади, місцевого самоврядування, їх посадових (службових) осіб, – це сукупність правових засобів, за допомогою яких поведінка суб'єктів цих суспільних відносин приводиться у відповідність до вимог і дозволів, що містяться в нормах адміністративного права⁷.

Беручи до уваги це формулювання, зазначимо, що для оцінки ефективності адміністративно-правового механізму реалізації громадянами права на звернення до ОВС найбільш суттєве значення мають не стільки детальна регламентація за допомогою численних норм права організації роботи зі зверненнями громадян, скільки ступінь довіри населення до міліції. В руслі нашого дослідження подібний адміністративно-правовий механізм має розглядатися в контексті ролі ОВС як державної владної структури у забезпеченні конституційно зафіксованого права громадян на звернення. Втім, про недосконалість правозахисного механізму забезпечення реалізації громадянами їхніх прав і свобод свідчить орієнтація певної частини населення на неправові способи захисту своїх прав і свобод. Як твердить М.І. Хавронюк, значна частина населення при вирішенні питань особистої безпеки, захисту своїх прав і свобод схильна не довіряти міліції та іншим правоохоронним органам (опитування, проведені у червні 1998 року, засвідчили, що міліції довіряють лише 34% населення). Таку думку розвиває й обґрунтовує І.В. Кременовська на підставі проведених нею подальших соціологічних досліджень стану забезпечення особистої безпеки людини і громадянина та захисту їхніх прав, свобод і законних інтересів⁸. За результатами проведеного дослідницею у 2010 р. анкетування серед населення, зокрема, було з'ясовано, що по захист своїх прав, свобод, інтересів, а також забезпечення особистої безпеки опитувані найчастіше зверталися до правоохоронних органів – 56,0%, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади – 12,33%, судів загальної юрисдикції – 14,0%, прокуратури України – 8%; громадських організацій та об'єднань громадян – 5,05%, Служби безпеки України – 2,66%, Верховного Суду України – 1,3% та Президента України – 0,66%. При цьому допомогу, по яку зверталися опитувані до органів влади, правоохоронних органів та недержавних організацій, одер-

жали 74,44% та не отримали допомоги 25,56% громадян⁹.

Дійсно, така динаміка звернень до органів влади останнім часом зумовлена певним зростанням кількості порушень законів (зокрема, конституційних прав громадян), посиленням криміногенної ситуації в країні, кризовими політичними й економічними явищами в житті суспільства. Як зауважує І.С. Ковальчук, самі органи виконавчої влади й місцевого самоврядування та їх посадові особи часто не є зразком законослухняної поведінки, через що громадянам доводиться шукати шляхи захисту від незаконних рішень і дій¹⁰. В умовах сьогодення, коли значна частина людей живе за межею прожиткового мінімуму або навіть за межею бідності, громадяни не мають можливості звернутися по захист до адвокатури, суду, бо для цього необхідні кошти. Не завжди реагують належним чином на звернення громадян посадові особи інших органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, не завжди чітко виконують свої службові обов'язки працівники правоохоронних органів та різних контролюючих служб. Зміни в законодавстві, відсутність належної правової обізнаності громадян, а також деякі інші чинники змушують громадян звертатися по захист своїх прав до інших державних структур, а найчастіше – до органів прокуратури. Адже, як наводить О. Нестерова, такий стан справ «...негативним чином впливає на авторитет державних органів, призводить до порушення конституційних прав і свобод громадян та юридичних осіб, а це у свою чергу – до надходження численних скарг до органів прокуратури»¹¹. За цих обставин виникає об'єктивна вимога подальшого підвищення у суспільстві ролі ОВС (міліції) як гаранта прав людини, удосконалення діяльності всіх її підрозділів.

З урахуванням того, що органи внутрішніх справ серед інших правоохоронних структур держави (Прокуратури України, Служби безпеки України, Державної прикордонної служби України тощо) посідають особливе, не лише не відособлене місце, але й є найбільш відкритими для населення, це наближає їх до громадськості значно більше, ніж інші державні органи. З метою посилення такої співпраці міліції з населенням відповідними підрозділами органів внутрішніх справ зі зв'язків з громадськістю вживається заходів щодо підтримання постійної взаємодії з громадянами шляхом роз'яснення їм чинного законодавства як індивідуально під час особистого прийому керівництвом ОВС, так і через пресу, радіо й телебачення.

У випадках звернення громадянина з приводу порушення його прав органами внутрішніх справ здійснюється перевірка фактів, викладених у зверненні, й за потреби вживаються відповідні правозахисні заходи. Відповідно до положень Закону України «Про звернення громадян» (ст. 29) встановлено, що «нагляд за дотриманням законодавства про звернення громадян здійснюється Генеральним прокурором України та підпорядкованими йому прокурорами, відповідно до наданих їм чинним законодавством повноважень, вони вживають заходів до поновлення порушених прав, захисту законних інтересів громадян, притягнення порушників до відповідальності».

Як зазначає І.О. Грибок, зміст положень Конституції України дає підстави стверджувати про об'єктивну потребу у формуванні принципово нових засад взаємовідносин органів виконавчої влади з фізичними та юридичними особами, що спрочиняє необхідність оновлення галузевого законодавства, яке регламентує стосунки між зазначеними суб'єктами¹². Отже, будучи правоохоронним органом, який опікується забезпеченням особистої безпеки громадян, захистом їх прав і свобод, законних інтересів, запобіганням правопорушенням та їх припиненням, охороною і забезпеченням громадського порядку, міліція водночас покликана бра-

ти участь у поданні соціальної та правової допомоги громадянам, сприянні у межах своєї компетенції державним органам, підприємствам, установам і організаціям у виконанні покладених на них законом обов'язків.

Міністерством внутрішніх справ України протягом останнього часу здійснено низку практичних заходів щодо перебудови роботи зі скаргами, забезпечення надійної охорони прав і законних інтересів громадян. Інформація, викладена громадянами у заявах і повідомленнях про злочини, що вчинені або готуються, стала більш активно використовуватись для виявлення і розкриття злочинів, розшуку осіб, які їх вчинили, а також загалом поліпшення діяльності правоохоронних органів щодо боротьби з правопорушеннями. Стан роботи зі скаргами громадян в ОВС постійно аналізується як у центральному апараті, так в територіальних органах і підрозділах, а результати цієї роботи є предметом постійної уваги з боку Громадської ради МВС.

Слід зазначити, що гласність цієї роботи запроваджується дедалі ширше. Матеріали за фактами порушень прав громадян постійно публікуються у пресі. Поряд із випадками, коли окремі скарги не дістають правильного вирішення на місцях, є випадки, коли громадяни протягом тривалого часу змушені звертатись до головних управлінь МВС в областях. Тому Міністром внутрішніх справ України запропоновано якомога ширше використовувати засоби масової інформації для виховання у громадян поважного ставлення до закону. Зокрема, працівники міліції у виступах у пресі, по радіо і на телебаченні повинні більше уваги приділяти роз'ясненню законодавства про порядок розгляду звернень громадян.

Проте, з огляду на визначений Концепцією адміністративної реформи в Україні пріоритет переорієнтації діяльності центральних органів виконавчої влади із суто адміністративно-розпорядчих функцій на надання державних управлінських послуг громадянам та юридичним особам, а також забезпечення дії принципу верховенства права¹³ навряд чи можна розглядати вказані тенденції як свідчення початку переорієнтації Міністерства внутрішніх справ і підпорядкованих йому органів і підрозділів міліції із суто поліцейської (каральної) системи на правоохоронну та правозахисну діяльність. Таку переорієнтацію було розпочато ще задовго до ухвалення Концепції адміністративної реформи, і вона триває вже приблизно з середини 1950-х років ХХ століття, але в умовах демократичної незалежної України це набуває особливо виразного характеру. Безперечно, якщо відповідно до ч. 2 ст. 3 Конституції України, права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, то діяльність усіх державних органів, включаючи й ОВС, не може не мати правозахисної спрямованості.

Для ОВС забезпечення реалізації конституційно зафіксованого права громадян на звернення є комплексною діяльністю, та водночас – і органічною складовою всіх завдань, що покладено законом на міліцію. Отже, роль ОВС у забезпеченні реалізації конституційно зафіксованого права громадян на звернення, на нашу думку, проявляється у такому: як складова системи органів виконавчої влади, ОВС (міліція) сприяє виконанню вимог законів та інших підзаконних нормативно-правових актів, якими врегульовано порядок роботи зі зверненнями громадян до органів виконавчої влади та місцевого самоврядування; відомчі нормативно-правові акти, що ухвалюються на галузевому рівні Міністерством внутрішніх справ України з питань організації роботи зі зверненнями громадян та їх особистого прийому керівництвом ОВС ґрунтуються на вимогах ухвалених на загальнодержавному рівні законів і інших нормативних актів, якими зафіксовано загальні засади визначення й гарантування прав і свобод, а також встановлено загальні положення щодо відповідальності громадян; забезпечення органами внутрішніх

справ виконання законодавства про звернення громадян відбувається у їх тісній взаємодії з іншими органами виконавчої влади та місцевого самоврядування у сфері реалізації прав та свобод громадян.

Таким чином, держава і суспільство мають бути зацікавлені в найповнішому утворенні прав і свобод людини, їх юридичному забезпеченні, оскільки вони слугують не лише особистим інтересам кожного з нас, а й спрямовані на організацію нормального життя суспільства, здійснення прогресивних перетворень. Разом із цим соціальні, організаційні, фінансові, правові чинники, інтенсивний розвиток нових суспільних відносин, становлення елементів правової держави передбачають реформування органів внутрішніх справ. Отже, подальше реформування системи і структури органів внутрішніх справ відповідно до новел, що містяться в останніх законопроектах про внесення змін до Конституції України, має бути спрямовано на подальше вдосконалення діяльності міліції загалом із забезпечення безперешкодної реалізації прав громадян, на більшу доступність звернення до неї кожної людини за захистом своїх прав і свобод. Це реформування обумовлено необхідністю перетворення правоохоронців на надійну опору для населення, зміцнення довіри до міліції та підвищення її авторитету серед громадян. Тільки за цих умов органи внутрішніх справ будуть спроможними бути не формально задекларованим, а реальним гарантом прав людини і громадянина.

1. *Нудненко Л.А., Хаманева Н.Ю.* Новый закон об обращении граждан: достоинства и недостатки // Государство и право. – 2007. – № 3. – С. 5. 2. *Сіліч І.І.* Гарантії забезпечення прав і свобод громадян в адміністративному процесі: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Х., 2008. – С. 14. 3. *Діхтієвський П.В.* Захист прав, свобод та законних інтересів громадян України у процесі здійснення правоохоронної діяльності: монографія / Діхтієвський П.В., Бесчастний В.М., Філонов В.П., Філонов О.В., Коваль М.В., Кременовська І.В., Субботін В.М.; За заг. ред. В.П. Діхтієвського. – Донецьк: Вид-во «Ноулідж», 2009. – С. 3. 4. *Про міліцію:* Закон України від 20.12.1990 р. за № 565-ХІІ // ВВР УРСР. – 1991. – № 4. – Ст. 20. 5. *Тимченко С.М.* Судові та правоохоронні органи України: Навч. посіб. – К.: Центр навчальної літератури, 2004. – С. 145. 6. *Про звернення громадян:* Закон України від 2 жовтня 1996 р. // Голос України. – 1996. – № 199 (1449). – С. 10–11. 7. *Тарануха В.П.* Звернення громадян як засіб забезпечення законності в діяльності місцевих органів виконавчої влади: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Ірпінь, 2003. – С. 11. 8. *Кременовська І.В.* Політика національної безпеки на сучасному етапі державотворення в Україні: особливості нормативного забезпечення та реалізації // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. – 2008. – № 1. – С. 93. 9. *Кременовська І.В.* Правові та організаційні засади діяльності суб'єктів виконавчої влади у сфері забезпечення національної безпеки України: Дис. ... канд. юрид. наук. – Ірпінь: Національна академія державної податкової служби України, 2010. – С. 34–35. 10. *Ковальчук І.С.* Організаційно-правові проблеми розгляду звернень громадян і юридичних осіб в органах прокуратури: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – О., 2008. – С. 1. 11. *Нестерова О.* Робота зі зверненнями громадян та народних депутатів // Вісник прокуратури. – 2007. – № 2 (68). – С. 42. 12. *Грибок І.О.* Оскарження рішень органів виконавчої влади в адміністративному порядку: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – К., 2005. – С. 3. 13. *Про заходи* щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22 липня 1998 р. // Офіційний вісник України. – 1999. – № 21. – Ст. 32.