

*Шоптенко С. С.,**кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри юридичних дисциплін**Сумської філії Харківського національного університету внутрішніх справ*

КОМПЕТЕНЦІЯ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ У ПРОВАДЖЕННЯХ ЗА СКАРГАМИ ГРОМАДЯН

Анотація. У статті досліджено зміст та особливості компетенції правоохоронних органів у провадженнях за скаргами громадян. На основі аналізу наукових поглядів на зміст компетенції визначено поняття та особливості компетенції правоохоронних органів. Проаналізовано повноваження учасників провадження з розгляду скарг громадян. Надано пропозиції щодо вдосконалення нормативно-правового регулювання компетенції правоохоронних органів у провадженнях за скаргами громадян.

Ключові слова: компетенція, повноваження, права, обов'язки, правоохоронні органи, скарга, провадження за скаргами.

Постановка проблеми. В умовах реформування правоохоронної системи в Україні особливого значення набуває покращення взаємодії між правоохоронними органами та громадськістю, підвищення довіри населення до них. Одним з основних напрямів такої взаємодії є звернення громадян до правоохоронних органів із заявами, пропозиціями, клопотаннями чи скаргами. Цей інститут покликаний забезпечити їх взаємозв'язок із метою вирішення питань, пов'язаних із діяльністю правоохоронних органів, покращення роботи та своєчасного реагування на протиправні дії чи рішення посадових осіб правоохоронних органів. Саме від повного, об'єктивного та своєчасного вирішення скарг громадян залежить громадська оцінка діяльності правоохоронних органів та рівень довіри населення до них. Нині процедура розгляду скарг громадян, зокрема компетенція посадових осіб правоохоронних органів, які її реалізують, потребує детального дослідження, виявлення прогалин в її нормативно-правовому регулюванні та надання пропозицій щодо їх усунення.

Дослідженню питань адміністративної діяльності правоохоронних органів приділяли увагу такі провідні науковці, як В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурка, В.Т. Білоус, Ю.П. Битяк, А.П. Гетьман, І.П. Голосніченко, В.Л. Грохольський, С.М. Гусаров, О.М. Ключев, А.Т. Комзюк, В.К. Колпаков, С.Ф. Константинов, А.М. Куліш, О.М. Музичук, В.І. Олефір, М.І. Панов, В.П. Петков, Т.О. Проценко, О.П. Рябченко, А.О. Селіванов, О.Л. Соколенко, С.Г. Стеценко, Ю.С. Шемшученко, В.К. Шкарупа, Х.П. Ярмакі, О.Н. Ярмиш. Водночас компетенція правоохоронних органів у сфері адміністративно-юрисдикційної діяльності, зокрема у провадженнях за скаргами громадян, потребує додаткового комплексного дослідження.

Мета статті – визначити зміст та особливості компетенції правоохоронних органів у провадженнях за скаргами громадян. Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити такі завдання: на основі аналізу наукових поглядів на зміст компетенції визначити поняття та особливості компе-

тенції правоохоронних органів; проаналізувати повноваження учасників провадження з розгляду скарг громадян; надати пропозиції щодо вдосконалення нормативно-правового регулювання компетенції правоохоронних органів у провадженнях за скаргами громадян.

Виклад основного матеріалу дослідження. У Словнику української мови термін «компетенція» тлумачиться як: 1) добра обізнаність із чим-небудь; 2) коло повноважень якої-небудь організації, установи або особи [1, с. 250]. Ю. С. Шемчушенко вказує, що компетенція являє собою сукупність встановлених в офіційно-юридичній чи неюридичній формі прав та обов'язків будь-якого органу чи посадової особи, які визначають можливість цього органу чи посадової особи приймати обов'язкові до виконання рішення, організувати та контролювати їх виконання, вживати у необхідних випадках заходи відповідальності [2, с. 196]. Вчений акцентує на тому, що компетенцією є права та обов'язки певного владного суб'єкта, за допомогою яких він виконує свої завдання.

Досить цікаво підходить до визначення поняття «компетенція» Б.М. Лазарев, який зазначає, що вищенаведений термін має два значення: перше – коло питань, в яких певна особа чи особи мають знання («відають щось»), і друге – коло повноважень (прав і обов'язків «відати щось»). На основі такого розподілу, як вважає автор, можна виділяти фактичну компетенцію та офіційну компетенцію органів і посадових осіб [3, с. 11].

Із цих визначень випливає, що ознаками компетенції є такі: це комплекс прав та обов'язків суб'єкта; закріплена в законодавстві; реалізується у відповідній визначеній у законодавстві сфері; її реалізація може супроводжуватися застосуванням примусу; не може бути передана іншому суб'єкту.

Враховуючи вищевикладене, компетенцію правоохоронних органів у провадженнях за скаргами громадян можна визначити як сукупність закріплених у законодавстві їх прав та обов'язків, що застосовуються з метою розгляду та вирішення скарг громадян на дії чи рішення їх посадових осіб.

У науці адміністративного права існує кілька підходів до тлумачення змісту компетенції, а саме: 1) класичний, який характеризує компетенцію як взаємопов'язану систему предметів відання та повноважень суб'єкта; 2) обмежувальний, за якого зміст компетенції зводиться до сукупності повноважень; 3) розширювальний, який включає до структури компетенції крім предметів відання та повноважень, ще й завдання, функції, методи діяльності тощо [4, с. 53; 5, с. 192]. У цьому дослідженні ми застосуємо обмежувальний підхід, оскільки предмет відання впливає зі змісту самого провадження й обмежується процедурою розгляду та вирішення скарг громадян на дії чи рішення посадових осіб правоохоронних органів.

Основою компетенції правоохоронних органів у провадженнях за скаргами громадян є їх права та обов'язки. Під

правами в юридичному значенні прийнято розуміти надану і гарантовану державою, а також закріплену в адміністративно-правових нормах міру можливої (дозволеної) поведінки у правовідносинах, що забезпечена кореспондуючим обов'язком іншого суб'єкта правовідносин [6, с. 113–114].

Тобто правами правоохоронних органів у провадженнях за скаргами громадян є ті можливості, якими її наділила держава для повного, всебічного, об'єктивного та оперативного розгляду та вирішення скарг громадян.

Суб'єктивні адміністративно-правові обов'язки – це покладена державою і закріплена в адміністративно-правових нормах міра належної поведінки у правовідносинах, їхня реалізація забезпечена можливістю застосування державного примусу або засудження [6, с. 114]. Обов'язки компетентних посадових осіб правоохоронних органів із розгляду та вирішення скарг громадян полягають у необхідності повного, своєчасного та об'єктивного вирішення таких справ та прийнятті відповідних управлінських рішень. У загальному вигляді права та обов'язки утворюють повноваження.

Повноваження правоохоронних органів у провадженнях із розгляду та вирішення скарг громадян як одного з видів адміністративно-юрисдикційних проваджень, нині практично не закріплені в чинному законодавстві. Основоположним нормативно-правовим актом у досліджуваній сфері є Закон України «Про звернення громадян», який закріплює основні види звернень, вимоги до них, порядок розгляду, а також права особи, яка звертається, та обов'язки суб'єкта владних повноважень з їх розгляду. У ньому зазначено, що громадяни України мають право звернутися до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації, посадових осіб відповідно до їх функціональних обов'язків із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їх статутної діяльності, заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргою про їх порушення [7]. Тобто це провадження завжди відбувається за ініціативою особи, права, свободи чи законні інтереси якої були порушені внаслідок дій чи рішень органів державної влади або їх посадових осіб. Специфікою Закону України «Про звернення громадян» є те, що він лише частково закріпив повноваження суб'єктів провадження за скаргами громадян, а саме для суб'єктів владних повноважень визначив лише обов'язки, які вони мають виконувати. У ньому визначено, що органи державної влади і місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації незалежно від форм власності, об'єднання громадян, засоби масової інформації, їх керівники та інші посадові особи в межах своїх повноважень зобов'язані: об'єктивно, всебічно і вчасно перевіряти заяви чи скарги; у разі прийняття рішення про обмеження доступу громадянина до відповідної інформації під час розгляду заяви чи скарги скласти про це мотивовану постанову; на прохання громадянина запрошувати його на засідання відповідного органу, що розглядає його заяву чи скаргу; скасовувати або змінювати оскаржувані рішення у випадках, передбачених законодавством України, якщо вони не відповідають закону або іншим нормативним актам, невідкладно вживати заходів до припинення неправомірних дій, виявляти, усувати причини та умови, які сприяли порушенням; забезпечувати поновлення порушених прав, реальне виконання прийнятих у зв'язку із заявою чи скаргою рішень; письмово повідомляти громадяни-

на про результати перевірки заяви чи скарги і суть прийнятого рішення; вживати заходів щодо відшкодування у встановленому законом порядку матеріальних збитків, якщо їх було завдано громадянину в результаті ущемлення його прав чи законних інтересів, вирішувати питання про відповідальність осіб, із вини яких було допущено порушення, а також на прохання громадянина не пізніше як у місячний термін довести прийняте рішення до відома органу місцевого самоврядування, трудового колективу чи об'єднання громадян за місцем проживання громадянина; у разі визнання заяви чи скарги необгрунтованою роз'яснити порядок оскарження прийнятого за нею рішення; не допускати безпідставної передачі розгляду заяв чи скарг іншим органам; особисто організовувати та перевіряти стан розгляду заяв чи скарг громадян, вживати заходів до усунення причин, що їх породжують, систематично аналізувати та інформувати населення про хід цієї роботи [7].

Водночас прав уповноважених суб'єктів у законі не передбачено. Така ситуація часто негативно відображається на процедурі розгляду справи, оскільки особи, які розглядають та вирішують справи, не мають можливості зібрати в повному обсязі необхідну для об'єктивного вирішення справи інформацію, а також повно і всебічно дослідити та оцінити докази та матеріали по справі. Крім того, відсутність чітко закріпленого переліку прав органів державної влади та їх посадових осіб із розгляду скарг громадян позбавляє їх можливості скорегувати процедуру розгляду з метою якнайшвидшого та об'єктивного вирішення справи.

Правоохоронні органи як суб'єкти владних повноважень досить часто мають справу з розглядом скарг громадян, враховуючи сутність їх роботи та постійний вплив на права та свободи громадян. У кожного з них є свій підзаконний нормативно-правовий акт, який регулює порядок розгляду та вирішення звернень громадян та деталізує норми Закону України «Про звернення громадян». При цьому варто зазначити, що всі вони мають значний недолік, який дублює основоположний закон у цій сфері, а саме містять лише обов'язки посадових осіб під час розгляду звернень громадян, ігноруючи їх права. Так, наприклад, Інструкція про порядок розгляду в Службі безпеки України звернень громадян закріплює, що посадові особи цього правоохоронного органу, які розглядають та вирішують звернення громадян, зобов'язані: об'єктивно, всебічно і вчасно розглядати звернення, перевіряти викладені в них факти, в разі потреби витребувати необхідні документи та вживати інших заходів із метою об'єктивного вирішення питання, порушеного у зверненні; у разі прийняття рішення про обмеження доступу громадянина до відповідної інформації під час розгляду заяви чи скарги скласти про це мотивовану постанову та надати роз'яснення порядку оскарження такого рішення; відмінити або змінювати оскаржувані рішення у випадках, якщо вони не відповідають чинному законодавству України, невідкладно вживати заходів до припинення неправомірних дій осіб, рішення яких оскаржуються; не допускати безпідставного передавання розгляду заяв чи скарг іншим органам, підрозділам; письмово повідомляти громадянина про результати перевірки заяви чи скарги і суть прийнятого рішення; на вимогу громадян надавати з метою ознайомлення матеріали перевірки їх звернень, якщо в цих матеріалах не містяться відомості, що становлять державну таємницю, конфіденційну, службову інформацію, інформацію про слідчу та оперативну роботу СБУ, коли їх розголошення може зашкодити проведенню оперативно-розшукових заходів та розслідуванню. Для ознайомлення не надаються документи, що становлять службову корес-

понденцію, якщо вони пов'язані з процесом прийняття рішень або передують їх прийняттю; виявляти та усувати причини, що породжують скарги громадян, аналізувати стан роботи зі зверненнями громадян, враховувати результати аналізу у практичній роботі, вносити керівництву СБУ обґрунтовані пропозиції щодо її вдосконалення [8].

Що стосується правоохоронних органів, які діють при Міністерстві внутрішніх справ, що за кожною скаргою, в якій громадянин порушує питання про наявність порушень чи недоліків у роботі апарату МВС, закладів, установ, підприємств, що належать до сфери управління МВС або скаржаться на дії працівників ОВС, проводиться ретельна перевірка викладених фактів апаратом МВС, закладами, установами, підприємствами, що належать до сфери управління МВС, до якого звернувся громадянин. За результатами перевірки надаються матеріали керівникові апарату МВС, закладів, установ, підприємств, що належать до сфери управління МВС або його заступникам, в яких зазначається, чи підтвердились наведені відомості (факти) і яких заходів вжито для усунення виявлених порушень чи недоліків та притягнення до відповідальності винних осіб [9]. Необхідно зазначити, що Положення про порядок роботи зі зверненнями громадян і організації їх особистого прийому в системі Міністерства внутрішніх справ України чітко не визначає ані права, ані обов'язки суб'єктів, уповноважених розглядати скарги громадян.

Не визначені права та обов'язки сторін під час розгляду та вирішення скарг громадян і в Порядку розгляду звернень та організації особистого прийому громадян у Державній фіскальній службі України та її територіальних органах, затвердженому Наказом Міністерства фінансів України від 02.03.2015 р. № 271. У ньому лише вказано, що опрацювання звернень громадян структурними підрозділами органів Державної фіскальної служби відповідно до резолюції спрямовується на об'єктивне вирішення порушених авторами звернень питань, підготовку та супроводження прийняття рішення про усунення причин і умов, які спонукають авторів скаржитись, надання відповідних роз'яснень, зокрема за результатами вивчення та перевірки на місцях викладених у зверненнях обставин, проведення інших заходів [10], а також визначено строки розгляду скарг, вимоги щодо надання відповіді та порядок ведення діловодства за зверненнями громадян. Чітке визначення прав та обов'язків посадових осіб у цьому провадженні в нормативно-правовому акті відсутнє. Так само й інші положення та інструкції правоохоронних органів, які регулюють провадження з розгляду скарг громадян, не містять чіткого переліку їх прав та обов'язків у цій процедурі.

У зв'язку з цим, враховуючи необхідність чіткого визначення та закріплення прав посадових осіб під час розгляду та вирішення скарг громадян як запоруки повного та всебічного розгляду справи Закон України «Про звернення громадян» доцільно доповнити ст. 19-1 такого змісту:

«Стаття 19-1. Права органів державної влади, місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, об'єднань громадян, засобів масової інформації, їх керівників та інших посадових осіб щодо розгляду заяв чи скарг.

З метою забезпечення повного, всебічного та об'єктивного розгляду звернення органи державної влади і місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації незалежно від форм власності, об'єднання громадян, засоби масової інформації, їх керівники та інші посадові особи в межах своїх повноважень мають право:

- витребувати від громадян документи та матеріали, необхідні для розгляду звернення;
- викликати та опитувати осіб, які мають інформацію щодо звернення;
- ознайомлюватися з матеріалами, які стосуються звернення;
- проводити перевірки, необхідні для вивчення ситуації та прийняття рішення;
- у разі необхідності залучати фахівців для надання роз'яснень із питань звернення, що вимагають спеціальних знань».

Висновки. Узагальнюючи вищевикладене, варто зазначити, що нормативно-правове регулювання компетенції правоохоронних органів у провадженнях за скаргами громадян потребує удосконалення в напрямі чіткого закріплення прав та обов'язків компетентних посадових осіб, які розглядають та вирішують такі скарги. Необхідним є внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» у напрямі закріплення прав органів державної влади, місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, об'єднань громадян, засобів масової інформації, їх керівників та інших посадових осіб щодо розгляду заяв чи скарг. Крім того, в підзаконних нормативно-правових актах, які регулюють діяльність посадових осіб правоохоронних органів із розгляду та вирішення скарг громадян, також доцільно закріпити права та обов'язки цих суб'єктів, деталізуючи їх з урахуванням специфіки роботи.

Література:

1. Словник української мови : словник : в 11 т. / Уклад. І.К. Білодід та ін. – К. : Наукова думка, 1972. – Т. 4. – 871 с.
2. Юридична енциклопедія : в 6 т. / [редкол.: Ю.С. Шемшуненко (відп. ред.) та ін.]. – К. : Укр. енцикл., 2004. – Т. 6: Т-Я. – 2004. – 672 с.
3. Лазарев Б.М. Компетенція органів управління: Правові проблеми оформлення і реалізації / Б.М. Лазарев. – М. : Юрид. лит., 1972. – 280 с.
4. Гусаров С.М. Адміністративно-юрисдикційна діяльність органів внутрішніх справ України: [навч. посібник] / С.М. Гусаров; МВС України. – К., Х. НікаНова, 2011. – 360 с.
5. Москальова Т.Н. Памятка по подготовке проектов нормативных актов / Т.Н. Москальова, Ю.Н. Демидов. – М.: Спартак, 2004. – 259 с.
6. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – 384 с.
7. Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР// Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 47. – Ст. 256.
8. Про затвердження Інструкції про порядок розгляду в Службі безпеки України звернень громадян : Наказ Служби безпеки України; Наказ, Інструкція від 27.01.2005 р. № 44 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0240-05>.
9. Про затвердження Положення про порядок роботи зі зверненнями громадян і організації їх особистого прийому в системі Міністерства внутрішніх справ України : Наказ МВС України від 10.10.2004 р. № 1177 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1361-04/page>.
10. Про затвердження Порядку розгляду звернень та організації особистого прийому громадян у Державній фіскальній службі України та її територіальних органах : Наказ Міністерства фінансів України від 02.03.2015 р. № 271 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0484-15>.

Шоптенко С. С. Компетенция правоохранительных органов в производстве по жалобам граждан

Аннотация. В статье исследованы содержание и особенности компетенции правоохранительных органов в производстве по жалобам граждан. На основе анализа научных взглядов на содержание компетенции определено понятие и особенности компетенции правоохранительных органов. Проанализированы полномочия участников про-

изводства по рассмотрению жалоб граждан. Даны предложения по совершенствованию нормативно-правового регулирования компетенции правоохранительных органов в процессах по жалобам граждан.

Ключевые слова: компетенция, полномочия, права, обязанности, правоохранительные органы, жалоба, производство по жалобам.

Shoptenko S. Competence of law enforcement bodies in proceedings on complaints of citizens

Summary. In the article the content and features of law enforcement bodies' competence in proceedings on citizens'

complaints were researched. On the basis of scientific views' analysis on the content of competence, the concept and features of the competence of law enforcement bodies were defined. The powers of the participants of the proceeding on citizens' complaints were analyzed. The proposals on improving the legal regulation of the competence of law enforcement bodies in proceedings on citizens' complaints were provided.

Key words: competence, powers, rights, duties, law enforcement agencies, complaint, proceedings on complaints.