

Л.О. ФЕЩЕНКО,
кандидат юридичних наук,

ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ПОСАДОВИХ ОСІБ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ ЗА ПОРУШЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ «ПРО ЗВЕРНЕННЯ ГРОМАДЯН»

В статті розглянуто види, правові підстави і порядок притягнення посадових осіб органів внутрішніх справ до юридичної відповідальності за порушення вимог Закону України «Про звернення громадян». Висловлено пропозиції щодо удосконалення вітчизняного законодавства в частині притягнення співробітників органів внутрішніх справ до відповідальності за порушення права громадян на звернення.

Ключові слова: право на звернення, кримінальна відповідальність, адміністративна відповідальність, дисциплінарна відповідальність, посадова особа органу внутрішніх справ.

В статье рассмотрены виды, правовые основания и порядок привлечения должностных лиц органов внутренних дел к юридической ответственности за нарушение требований Закона Украины «Об обращении граждан». Предложены изменения отечественного законодательства, которое регулирует вопросы привлечения сотрудников органов внутренних дел к ответственности за нарушение права граждан на обращение.

Ключевые слова: право на обращение, уголовная ответственность, административная ответственность, дисциплинарная ответственность, должностное лицо органа внутренних дел.

The article describes the types, the legal basis and procedure for officials of the Interior to legal liability for violation of the Law of Ukraine "On applications of citizens". Proposed changes to domestic legislation concerning liability of internal affairs officials for violations of citizen's right to apply.

Key words: the right to apply, criminal liability, administrative responsibility, disciplinary responsibility, officials of the Interior bodies.

Стаття 40 Конституції України закріпила право громадян на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування¹. Однак на сьогоднішній день здійснення прав людини, в тому числі і права на звернення, вимагає створення умов, які б забезпечували їх практичну реалізацію, надійну охорону і захист, тобто певних гарантій. Проголошення будь-якого права людини, навіть закріпленого відповідними правовими актами держави, – ніщо без реальних гарантій його існування.

Важливим фактором дотримання законності, прав та інтересів громадян під час провадження у справах за зверненнями громадян є запровадження інституту відповідальності посадової особи органу публічної адміністрації, яка розглядає звернення, при порушенні нею вимог Закону України «Про звернення громадян».

Метою цієї статті є дослідження видів, підстав та порядку притягнення до юридичної відповідальності працівників органів внутрішніх справ за порушення законодавства про звернення громадян. Розгляд окремих аспектів цього

питання започаткували провідні вчені-адміністративісти: В. Б. Авер'янов, Д. М. Бахрах, І. Л. Бачило, Ю. П. Битяк, І. П. Голосніченко, Є. В. Додін, О. Ф. Євтихіїв, Р. А. Калужний, В. К. Колпаков, В. Ф. Сіренко, В. В. Цветков та ін.

Чинним законодавством передбачена юридична відповідальність працівників органів внутрішніх справ за порушення норм Закону України «Про звернення громадян». Юридична відповідальність полягає в застосуванні до правопорушників передбачених законом санкцій, що забезпечуються у примусовому порядку державою². Юридична відповідальність посадових осіб – ефективний інструмент стимулювання їхньої ініціативної та результативної діяльності. Законодавством передбачено, що порушення встановленого порядку розгляду пропозицій, заяв і скарг, бюрократичне ставлення до них, тяганина, а також переслідування громадян у зв'язку з поданням звернень або за критику, що міститься в них, тягнуть застосування до винних посадових осіб одного з видів юридичної відповідальності³.

Чинний Закон України «Про звернення громадян» встановлює цивільну, адміністративну або кримінальну відповідальність за порушення його норм (ст. 24). Відтак розглянемо підстави настання відповідальності працівників органів внутрішніх справ за порушення законодавства про звернення громадян.

На сьогоднішній день найбільш урегульованою є кримінальна відповідальність посадових осіб міліції. Це вид юридичної відповідальності, що полягає у передбачених кримінальним законодавством наслідках (визнання судом від імені держави особи винною у вчиненні злочину, призначення їй покарання, стан судимості), які мають настати для особи після вчинення нею злочину. А. Корнеєв слушно зазначає, що встановлення кримінальної відповідальності за злочини, скоєні співробітниками в процесі їх службової діяльності або у зв'язку з нею, – це одна з гарантій забезпечення законності у правоохоронній діяльності міліції⁴. Підставою для притягнення посадової особи до кримінальної відповідальності у сфері порушення законодавства про звернення громадян є вчинення нею злочину, тобто суспільно небезпечного діяння під час розгляду звернень громадян.

На сьогоднішній день в Кримінальному кодексі України в новій редакції від 5 квітня 2001 р. не міститься норми, яка встановлює відповідальність за навмисно грубе порушення прав громадян, а також вимог законодавства про звернення громадян⁵. На нашу думку, слушною є пропозиція дослідників повернути в новий КК України норму, що встановлювала кримінальну відповідальність за навмисне обмеження посадовою особою прав та законних інтересів громадян, пов'язане з переслідуванням за критику (ст. 134¹ «Переслідування громадян за критику», яка містилася в Кримінальному кодексі України від 28 грудня 1960 р.)⁶. Крім того, вважаємо доцільним закріплення в КК України норми, яка встановлювала б відповідальність посадової особи ОВС за неправомірну відмову в наданні для ознайомлення зібраних у встановленому порядку документів та матеріалів, що безпосередньо зачіпають права та свободи громадян (звісно, за умов дотримання вимог Закону України «Про державну таємницю»), а також за надання неповної чи завідомо неправдивої інформації у випадках, коли ці дії заподіяли шкоду громадянину.

Разом з тим у Кримінальному кодексі України закріплені норми, які передбачають відповідальність посадових (службових) осіб органів внутрішніх справ за скоєння злочинів у сфері їх службової діяльності. До них належать: зловживання владою або службовим становищем (ст. 364), перевищення влади або службових повноважень (ст. 365), службове підроблення (ст. 366), службову недбалість (ст. 367) та хабарництво (ст. 368). Перераховані злочини завдають шкоди суспільним відносинам з приводу реалізації права громадян на звернення, де один з учасників – орган внутрішніх справ чи його посадова особа.

Проте відповідальність посадових осіб органів внутрішніх справ не повинна обмежуватись лише кримінально-правовими заходами. Характер відповідальності має визначатися індивідуально, в кожному конкретному випадку, з можливістю використання всіх існуючих засобів державного примусу не лише до посадових осіб, а й просто службовців. У зв'язку з цим важливу роль відіграє інститут адміністративної відповідальності, який виступає додатковим засобом захисту прав громадян у сфері забезпечення їхнього права на звернення.

Особливості відповідальності працівників органів внутрішніх справ за адміністративні правопорушення встановлює ст. 15 Кодексу України про адміністративні правопорушення, відповідно до якої в більшості випадків вони несуть відповідальність за адміністративні проступки згідно з Дисциплінарним статутом, тобто дисциплінарну відповідальність⁷. І лише в окремих випадках, передбачених законодавством, їх може бути притягнуто до адміністративної відповідальності на загальних підставах. Необхідно також відзначити, що, враховуючи специфіку проходження служби в органах внутрішніх справ, законодавець встановлює обмеження при накладенні на винних осіб адміністративних стягнень. До співробітників органів внутрішніх справ не застосовуються громадські роботи, виправні роботи та адміністративний арешт.

При цьому йдеться не про пом'якшення відповідальності, оскільки застосовуване дисциплінарне стягнення та інші заходи дисциплінарного впливу можуть бути значно суворішими, ніж адміністративне стягнення.

Разом з тим слід зауважити, що працівники органів внутрішніх справ за вчинення адміністративних проступків притягаються до відповідальності дуже рідко. Це пояснюється як тим, що протоколи про переважну більшість цих проступків складають їх колеги – працівники системи МВС України, так і тим, що керівництвом органів внутрішніх справ досить часто більшість адміністративних проступків не сприймається як серйозні порушення службової дисципліни, хоча з цим важко погодитися.

Аналізуючи сучасний стан адміністративно-деліктного законодавства, варто зазначити, що в чинному КУпАП відсутня пряма норма, яка безпосередньо встановлювала б відповідальність за порушення законодавства про звернення громадян. Разом з тим КУпАП у ст. 212-3 встановлює відповідальність за неправомірну відмову в наданні інформації, несвоєчасне або неповне надання інформації, надання інформації, що не відповідає дійсності, у випадках, коли така інформація підлягає наданню на запит громадянина відповідно до Законів

України «Про інформацію», «Про звернення громадян» та «Про доступ до судових рішень».

На нашу думку, необхідно закріпити в КУпАП України положення, що стосується конкретизації відповідальності посадових осіб органів виконавчої влади, в тому числі і органів внутрішніх справ, у сфері забезпечення права громадян на звернення. Відповідно з метою реалізації положення ст. 24 Закону України «Про звернення громадян» про притягнення винних посадових (службових) осіб до адміністративної відповідальності необхідно доповнити Кодекс України про адміністративні правопорушення статтями, які деталізують зазначене положення.

Йдеться про включення до КУпАП норм, які передбачатимуть відповідальність у вигляді штрафу за порушення порядку реєстрації, строків розгляду звернення, прийняття завідомо необґрунтованого рішення чи незаконного рішення за зверненням. Слушною є пропозиція дослідників доповнити КУпАП статтею «Порушення законодавства про звернення громадян»⁸. Згідно з таким нововведенням адміністративна відповідальність повинна наступати за порушення порядку розгляду звернення громадян та безпідставну відмову або передачу звернення іншому органу або посадовій особі.

Варто також встановити адміністративну відповідальність за невиконання законних вимог (приписів) посадових осіб, відповідальних за організацію розгляду звернень громадян, якою передбачити, що невиконання законних вимог (приписів) посадових осіб, відповідальних за організацію розгляду звернень громадян щодо об'єктивного і своєчасного розгляду і вирішення заяв, пропозицій і скарг тягне за собою накладення штрафу на посадових осіб від двадцяти до тридцяти п'яти неоподаткованих мінімумів доходів громадян. Одночасно передбачити, що протокол про таке правопорушення буде складати посадова особа, яка відповідальна за організацію розгляду звернень громадян (як правило, це начальники управлінь, райлінійвідділів міліції), а розгляд таких адміністративних правопорушень здійснюватимуть місцеві суди.

Принципово важливим у цьому випадку є недопустимість притягнення працівників органів внутрішніх справ до дисциплінарної відповідальності. Тому ст. 15 КУпАП, яка закріплює відповідальність працівника органу внутрішніх справ як спеціального суб'єкта, повинна бути доповнена положенням, відповідно до якого за порушення законодавства про звернення громадян посадова або службова особа міліції повинна нести відповідальність на загальних засадах. Крім того, повторне вчинення подібних протиправних дій може слугувати підставою притягнення до кримінальної відповідальності.

Цивільноправова відповідальність посадових (службових) осіб визнається нормами Цивільного кодексу України та Законів України «Про міліцію», «Про порядок відшкодування шкоди, завданої неправомірними діями працівників органів дізнання, досудового слідства, прокуратури і суду».

Окрім цивільної відповідальності за порушення норм Закону України «Про звернення громадян», ст. 25 згаданого законодавчого акта встановлює також обов'язок відшкодування збитків громадянинові у зв'язку з порушенням вимог цього Закону при розгляді його скарги. У разі задоволення скарги орган або по-

садова особа, які прийняли неправомірне рішення щодо звернення громадянина, відшкодовують йому завдані матеріальні збитки, пов'язані з поданням і розглядом скарги, обґрунтовані витрати, понесені у зв'язку з виїздом для розгляду скарги на вимогу відповідного органу, і втрачений за цей час заробіток. Спори про стягнення витрат розглядаються в судовому порядку.

Громадянинові на його вимогу і в порядку, встановленому чинним законодавством, можуть бути відшкодовані моральні збитки, завдані неправомірними діями або рішеннями органу чи посадової особи при розгляді скарги. Розмір відшкодування моральних (немайнових) збитків у грошовому виразі визначається судом. На думку Д. Баррі, такі відступи від «імунітету верхньої влади» необхідні впроваджувати в судову й адміністративну практику держави, переходячи поступово до надання потерпілому від влади права пред'являти позов безпосередньо посадовій особі, винній у нанесенні збитку, за прикладом інших цивілізованих держав⁹.

Втім, на сьогодні працівники органів внутрішніх справ за порушення права громадян на звернення притягаються переважно до дисциплінарної відповідальності. Проте, у переліку видів юридичної відповідальності, передбачених ст. 24 Закону України «Про звернення громадян» дисциплінарну відповідальність не передбачено. У зв'язку з цим дану норму закону пропонується викласти у такій редакції: «Особи, винні у порушенні цього Закону, несуть адміністративну, дисциплінарну, кримінальну або цивільну відповідальність, передбачену законодавством України».

Незважаючи на вказану у Законі України «Про звернення громадян» прогалину, дисциплінарні стягнення фактично застосовуються до працівників органів внутрішніх справ і за цю ділянку роботи на підставі Закону України «Про дисциплінарний статут ОВС»¹⁰ та наказу МВС України № 1177 від 10 жовтня 2004 р. «Про затвердження Положення про порядок роботи зі зверненнями громадян і організації їх особистого прийому в системі Міністерства внутрішніх справ України». Так, відповідно до Дисциплінарного статуту органів внутрішніх справ України (ст. 5, п. 2) особи рядового та начальницького складу, яких у встановленому законодавством порядку притягнуто до адміністративної, кримінальної чи матеріальної відповідальності, можуть нести і дисциплінарну відповідальність. Визначення дисциплінарної відповідальності в Дисциплінарному Статуті органів внутрішніх справ відсутнє, що є істотною прогалиною. Натомість Статут у ст. 5, а також пункт 10 згаданого наказу МВС передбачають, що посадові особи, які допустили порушення законодавства про звернення громадян, несуть цивільну, адміністративну чи дисциплінарну або кримінальну відповідальність, передбачену законодавством України.

Підставою дисциплінарної відповідальності співробітників органів внутрішніх справ є дисциплінарний проступок. Чинний Дисциплінарний Статут органів внутрішніх справ України не містить визначення дисциплінарної відповідальності, натомість зазначає, що дисциплінарний проступок – невиконання чи неналежне виконання особою рядового та начальницького складу службової дисципліни; за його вчинення особи рядового та начальницького

складу несуть дисциплінарну відповідальність. Згідно зі ст. 12 Дисциплінарного статуту органів внутрішніх справ України на осіб рядового і начальницького складу можуть накладатися такі стягнення: усне зауваження, зауваження, догана, сувора догана, попередження про неповну посадову відповідність, звільнення з посади, пониження в спеціальному званні на один ступінь, звільнення з органів внутрішніх справ.

Підсумовуючи викладене, зазначимо, що захист прав та інтересів громадян щодо забезпечення їхнього права на звернення потребує не лише чітких юридичних установок, а передусім усвідомлення посадовою особою органу внутрішніх справ своїх обов'язків та відповідальності. Для досягнення цих цілей необхідно, на наш погляд, залучити увесь комплекс засобів відповідальності. Так, держава зобов'язана чітко визначити кримінальну, адміністративну, дисциплінарну, цивільну відповідальність співробітників органів внутрішніх справ у разі порушення права громадянина на звернення та спричинення йому шкоди неправомірними діями працівників органів внутрішніх справ залежно від характеру допущеного правопорушення і наслідків, що настали.

Потребують удосконалення і процесуальні аспекти притягнення посадових осіб органів внутрішніх справ до певного виду юридичної відповідальності. Сьогодні, на жаль, можна погодитись із думкою Д. Н. Бахраха, що держава фактично встановлює імунітет державним службовцям, в тому числі і співробітникам органів внутрішніх справ, від законних вимог громадян, щодо яких вони вчинили незаконні, протиправні дії. Максимум, що можуть зробити потерпілі, – домогтись відміни незаконного акта. Громадяни не тільки не наділені правом притягнути, а й порушити питання про притягнення службовця до кримінальної, адміністративної, дисциплінарної, матеріальної чи цивільноправової відповідальності. До будь-якої з названих видів юридичної відповідальності службовця може притягнути лише інший службовець. За громадянином залишається тільки право подавати скарги на безкарність тих, хто порушив їх права¹¹.

Відсутність реальних правових важелів впливу на порушників вимог законодавства про звернення громадян фактично зводить нанівець дієвість інших гарантій забезпечення законності. Тому тільки комплексний підхід до нормативного врегулювання інституту відповідальності за порушення законодавства у сфері розгляду звернень громадян зробить його дієвим фактором зміцнення законності у цій сфері правовідносин.

1. Конституція України. Закон України // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 1996. – № 30. – Ст.141. 2. Великий енциклопедичний юридичний словник / За ред. акад. НАН України Ю. С. Шемшученка. – К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. – С. 105. 3. *Тарануха В. П.* Посилення гарантій та підвищення персональної відповідальності посадових осіб місцевих органів виконавчої влади при розгляді звернень громадян // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ України. – К.: НАВСУ, 2001. – № 5. – С. 67. 4. *Коренев А. П.* Административное право России: Учеб. В 3-х ч. – Ч. 1. – М.: МЮИ МВД России: Изд-во «Щит-М», 1999. – С. 59. 5. Кримінальний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 25–26. – Ст. 131. 6. *Яценко В. П.* Провадження із звернень громадян в органах внутрішніх справ: теоретичний та

практичний аспекти: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. – Х., 2007. – С.159. **7.** Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122 (з наступними змінами та доповненнями). **8.** *Баклан О.* Про звернення громадян: деякі питання правотворчості та правозастосування // Право України. – 2007. – № 3. – С. 91. **9.** *Баррі Д.* Возмещение убытков, причиненных гражданам государством: аспекты защиты прав человека в США // Защита прав человека в современном мире. – М., 1993. – С. 138. **10.** Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України: Затверджено Законом України № 3460-IV від 22 лютого 2006 р. // Офіційний вісник України від 05.04.2006 р. – № 12. – С. 9. – Ст. 791. **11.** *Бахрах Д. Н.* Как защитить себя от произвола власти // Российская юстиция. – 2003. – № 9. – С. 15.