

УДК 342 (477)

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2020.2.45>

Г. М. Котляревська

доцент кафедри теорії держави і права та конституційного права

Приватного акціонерного товариства

«Вищий навчальний заклад «Міжрегіональна Академія управління персоналом»

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗВЕРНЕНЬ ГРОМАДЯН ДО КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ

Стаття присвячена вивченню теоретико-правових засад розгляду звернень громадян Кабінетом Міністрів України. Встановлено, що звернення громадян до Кабінету Міністрів України за своїм змістом може тлумачитися як: правовий інститут (сукупність матеріальних та процедурних норм, які визначають поняття, види, форму звернень громадян та порядок їх вирішення) та адміністративна процедура, тобто нормативно урегульований порядок діяльності уповноважених суб'єктів Кабінету Міністрів України щодо розгляду та вирішення звернень громадян.

Визначено, що звернення громадян до Кабінету Міністрів України є формою участі населення у публічному адмініструванні, яка реалізується шляхом цілеспрямованого впливу громадянина на діяльність Кабінету Міністрів України через подання письмового або усного зауваження, заяви, скарги та пропозиції, оформленої у відповідності до визначених законодавством вимог, щодо реалізації соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів.

Виокремлено специфічні ознаки, яких притаманно зверненням громадян до Кабінету Міністрів України, а саме: нормативно-правовою основою звернень громадян до Кабінету Міністрів України є норми публічного права (конституційного, адміністративного); суб'єктом звернення є фізична особа; суб'єктом розгляду та вирішення звернень громадян є Кабінет Міністрів України та посадові особи цього органу; предметом звернень громадян є суспільні відносини, в межах яких Кабінет Міністрів України наділено владними повноваженнями тощо.

Розглянуто специфіку форм та способів подання звернень громадян до Кабінету Міністрів України. Обґрунтовано, що подання усного звернення до Кабінету Міністрів України на особистому прийомі є можливим через особистий прийом громадян: Прем'єр-міністром України, Першим віце-прем'єр-міністром, віце-прем'єр-міністрами України, міністрами, які очолюють міністерства та міністрами, які їх не очолюють, уповноваженими посадовими особами у разі відсутності Першого віце-прем'єр-міністра, віце-прем'єр-міністрів України, міністрів, які не очолюють міністерства. При цьому, порядок особистого прийому різниться в залежності від статусу вказаних суб'єктів.

Ключові слова: звернення громадян, Кабінет Міністрів України, усна форма, письмова форма, електронна петиція.

Актуальність теми дослідження.

Процеси формування якісного публічного адміністрування, які відбуваються в Україні, використання телекомунікаційних технологій для цього та впровадження електронного урядування сприяють до змін забезпечення права громадян на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Використання людиноцентристського підходу як основи функціонування інституту звер-

нень громадян обумовлює те, що органи державної влади повинні, більшою мірою, забезпечувати та обслуговувати громадян і значно менше – «управляти». Не виключенням є діяльність Кабінету Міністрів України щодо розгляду та опрацювання звернень громадян.

Взаємодія органів державної влади з громадянами внаслідок подання звернень у формі подання заяв, скарг, пропозицій та клопотань у сучасних умовах набуває актуальності і в зв'язку із тим, що у цьому процесові відбувається

узгодження інтересів громадян та держави. Як уявляється, звернення громадян, будучи суб'єктивним конституційним правом, є формою участі в управлінні державними справами, способом захисту та поновлення порушеного права чи законного інтересу особи, джерелом інформації про ефективність та результативність функціонування суб'єктів владних повноважень і рівня довіри до них. При цьому, особливості адресата звернення, поряд зі змістом такого звернення, впливають на зміст останнього. Кабінетом Міністрів України здійснено ряд заходів щодо реформатування діяльності щодо розгляду звернень громадян: оновлено форми прийняття звернень громадян шляхом використання електронної форми, забезпечено можливість подання громадянами такого різновиду звернень як електронна петиція, впроваджено можливість опрацювання звернень громадян шляхом концепту «єдиного входу» тощо. Разом із тим, на теперішній час питання застосування оновлених елементів механізму розгляду звернень громадян набуло неабиякої актуальності.

Стан наукового дослідження питання. Суттєвий науковий внесок у розробку загальних засад розгляду звернень громадян було зроблено такими вченими-адміністративістами, як: В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурка, Д.М. Бахрах, М.Н. Берідзе, С.В. Ківалов, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, О.В. Кузьменко, І.Б. Коліушко, О.В. Мазурчак, М.П. Міняйло, О.А. Мостовой, В.А. Соболев, В.М. Цимбалюк та ін. У той же час, внаслідок короткотривалої практики застосування оновлених елементів механізму розгляду звернень громадян Кабінетом Міністрів України, вказана проблематика супроводжується значною кількістю теоретично неопрацьованих питань, зокрема, щодо особливостей подання та розгляду електронних звернень громадян та тих, яких подано через гарячу лінію до Кабінету Міністрів України, що свідчить про актуальність обраної теми дослідження.

Метою статті є дослідження поняття, змісту та правового регулювання механізму розгляду звернень громадян, яких направлено до Кабінету Міністрів України.

Виклад основного матеріалу. Конституцією України, зокрема положеннями ст. 40, закріплено загальне право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або 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 [1]. Вказане право деталізовано Законом України «Про звернення громадян» [8]. Що стосується Кабінету Міністрів України як вищого органу в системі органів виконавчої влади, то його діяльність у сфері розгляду звернень громадян відповідає меті – вжиття заходів щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина та створення сприятливих умов для вільного і всебічного розвитку особистості [9].

Слід вказати, що звернення громадян до Кабінету Міністрів України – це форма участі населення у публічному адмініструванні, яка реалізується шляхом цілеспрямованого впливу громадянина на діяльність Кабінету Міністрів України через подання письмового або усного зауваження, заяви, скарги та пропозиції, оформленої у відповідності до визначених законодавством вимог щодо реалізації соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів. Таким чином, ознаками звернення громадян до Кабінету Міністрів України є:

1) порядок подання та розгляду звернень врегульовано нормами публічного права (конституційного, адміністративного);

2) суб'єктом звернення є фізична особа. При цьому, юридичних осіб позбавлено загального права на звернення до Кабінету Міністрів України, однак у випадках, визначених законом, вони можуть звертатися зі скаргою щодо оскарження його окремих рішень, дій чи бездіяльності через уповноваженого представника;

3) суб'єктом розгляду та вирішення звернень громадян є Кабінет Міністрів України, їх посадові та службові особи;

4) предметом звернень громадян є суспільні відносини, в межах яких Кабінет Міністрів України наділено владними повноваженнями тощо.

Звернення громадян до Кабінету Міністрів України може бути подане усно чи письмово. При цьому, усно поданими вважаються звернення, яких висловлено на особистому прийомі громадян чи через засоби телефонного зв'язку на урядову «гарячу лінію» та з використанням Інтернету через веб-сайт Урядового контактного центру, Єдиного веб-порталу органів виконавчої влади [4].

Подання усного звернення до Кабінету Міністрів України на особистому прийомі є можливим через: особистий прийом громадян Прем'єр-міністром України, Першим віце-прем'єр-міністром, віце-прем'єр-міністрами України, міністрами, які очолюють міністерства та міністрами, які їх не очолюють, уповноваженими посадовими особами у разі відсутності Першого віце-прем'єр-міністра, віце-прем'єр-міністрів України, міністрів, які не очолюють міністерства. При цьому, порядок особистого прийому різниться в залежності від статусу вказаних суб'єктів таким чином:

особистий прийом громадян Прем'єр-міністром України відповідно до ст. 23 Закону України «Про звернення громадян» має здійснюватися у встановленому ним порядку (станом на теперішній час такий порядок не затверджено) [8];

особистий прийом громадян Першим віце-прем'єр-міністром, віце-прем'єр-міністрами України, міністрами, які не очолюють міністерства та уповноваженими посадовими особами, у разі відсутності вказаних суб'єктів, здійснюється згідно із компетенцією у приймальні Кабінету Міністрів України з 15-ї до 17-ї години у визначені графіком особистого прийому громадян дні;

особистий прийом громадян міністрами, які очолюють міністерства, здійснюється безпосередньо у приміщеннях міністерств у визначеному ними порядку [10].

Залежно від статусу особи, якою подано усне звернення до Кабінету Міністрів України на особистому прийомі, можна виокремити тих осіб, яких наділено загальним статусом (громадяни України, іноземці та особи без громадянства, які на законних підставах знаходяться на території держави) та осіб, яких наділено спеціальним статусом (жінок, яким при-

своєно почесне звання України «Мати-героїня», особи з інвалідністю внаслідок Другої світової війни, Герої Соціалістичної Праці, Герої Радянського Союзу, Герої України). Примітним є те, що прийом осіб зі спеціальним статусом має бути першочерговим, проте вхід для усіх громадян до приймальні Кабінету Міністрів України не потребує оформлення перепустки та пред'явлення документів, що посвідчують особу [10].

На етапі фіксації усного звернення, яке подано через особистий прийом громадян, має бути проведено дії з обліку особистого прийому громадян на картках, у журналах або за допомогою електронно-обчислювальної техніки. Письмові та усні пропозиції, заяви і скарги, подані на особистому прийомі, також підлягають централізованій реєстрації на реєстраційно-контрольних картках, придатних для оброблення персональними комп'ютерами, або в журналах.

Автоматизовані реєстрація пропозицій, заяв і скарг та облік особистого прийому громадян здійснюються з реєстраційно-контрольних форм шляхом введення в персональний комп'ютер таких елементів: дата надходження звернення; прізвище, ім'я, по батькові, категорія (соціальний стан) заявника; звідки одержано звернення, дата, індекс, контроль; порушені питання (короткий зміст, індекси; зміст і дата резолюції, прізвище автора, виконавець, термін виконання; дата надіслання, індекс і зміст документа, прийняті рішення, дата зняття з контролю; номер справи за номенклатурою). Склад зазначених елементів, за необхідності, може бути доповнено (розписка виконавця в одержанні документа, хід виконання тощо). Порядок розміщення елементів у разі проведення автоматизованої реєстрації може визначатись організацією [6].

Особливості подання усних звернень через телефонні «гарячі лінії» полягають у специфіці діяльності суб'єкта, до якого подано звернення. Більшість суб'єктів публічного адміністрування запровадили системи «гарячих ліній», що стосуються їх функціонування та компетенції. Наприклад, при Міністерстві внутрішніх справ України створено «гарячу лінію» з метою вдосконалення роботи із забезпечення

розгляду звернень громадян, вивчення проблемних питань у діяльності Міністерства внутрішніх справ України, Національної гвардії України та центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України, та налагодження зворотного зв'язку із громадянами. При цьому, зверненнями, яких подано до Кабінету Міністрів України є ті, що надійшли на окрему «гарячу лінію» міністерств та ті, що надійшли безпосередньо на урядову «гарячу лінію».

Так, на базі Урядового контактного центру створено спеціалізовані «гарячі лінії» для звернень громадян щодо повідомлень з питань корупційних діянь у центральних і місцевих органах виконавчої влади, державних і комунальних установах; щодо якості надання адміністративних послуг; щодо звернень від громадян України, які перебувають за кордоном; щодо інформування громадян України, які переміщуються з тимчасово окупованої території та районів проведення антитерористичної операції; з питань допомоги учасникам та постраждалим під час Революції Гідності; щодо звернень, отриманих від підприємців щодо пропозицій стосовно заходів Уряду з питань покращення умов ведення бізнесу; щодо випадків порушень трудового законодавства, пов'язаних з підвищенням мінімальної зарплати.

Крім того, у січні 2018 року створено сектор прийому звернень з використанням жестової мови управління організації прийому звернень для можливості громадян з порушенням функцій мовлення та слуху за допомогою Skype-зв'язку звернутися на урядову «гарячу лінію» із пропозиціями (зауваженнями), заявами (клопотаннями), скаргами, адресованими органам виконавчої влади [3].

Можливим є подання усного звернення до Кабінету Міністрів України на підставі концепту «єдиного входу» щодо опрацювання звернень громадян, що означає регламентований нормами права порядок дій державної установи «Урядовий контактний центр» у сфері публічного адміністрування, якого спрямовано на реалізацію та поновлення соціально-еко-

номічних, політичних та особистих прав і законних інтересів людини та громадянина, а також скорочення строку розгляду звернень громадян [11].

Щодо етапу фіксації усного звернення, якого подано через визначені контактні центри, телефонні «гарячі лінії», необхідно зазначити таке. Специфікою усного звернення є одночасність його подання та ознайомлення з його змістом особою, яка приймає звернення. На кожне усне звернення створюється електронна реєстраційна картка, в якій зазначаються: прізвище, власне ім'я та по батькові заявника, номер контактного телефону, місце проживання, електронна та поштова адреси, суть порушеного питання, пропозиції (зауваження), заяви (клопотання), скарги, дата подання звернення, інші відомості (за згодою особи). Кожному зверненню надається індивідуальний номер. Хоча не має конкретної вимоги щодо стилю викладу усного звернення, воно має бути на українській мові [5] та не може викладатися через ненормативну лексику, образи, заклики до розпалювання національної, расової, релігійної ворожнечі. В протилежному випадку, працівник контактного центру має право припинити спілкування та заблокувати контакт за допомогою технічних засобів для унеможливлення прийняття звернення [4].

Урядовий контактний центр приймає звернення, здійснює їх реєстрацію, попередній розгляд та передає органам відповідно до компетенції, проводить моніторинг розгляду звернень, надає заявникам необхідні роз'яснення, довідкову інформацію за допомогою засобів телекомунікації, а також відповіді на звернення з питань, що не потребують розгляду органами, що відображено в Єдиній електронній базі даних звернень [4].

Поданими письмово вважаються звернення до Кабінету Міністрів України, яких надіслано громадянином поштою; особисто подано громадянином; подано громадянином через представника, повноваження якого оформлено відповідно до законодавства; надіслано громадянином з використанням мережі Інтернет або засобами електронного зв'язку (електронним способом). Усі письмові звернення повинні прийматися та централізовано

реєструватися у день їх надходження, а ті, що надійшли у неробочий день та час, – наступного після нього робочого дня на реєстраційно-контрольних картках, придатних для оброблення персональними комп'ютерами, або в журналах [6].

Специфічною є процедура подання звернень до Кабінету Міністрів України за допомогою електронної форми, яка складається з наступних стадій: створення звернення за допомогою електронної форми; розгляд звернення; надання відповіді і можливе його оскарження. Для того, щоб подати звернення до Кабінету Міністрів України в електронній формі, необхідно авторизуватися на сайті суб'єкта звернення. На цій стадії ініціатором (автором звернення) заповнюється спеціальна форма. Для того, щоб створити нове звернення, необхідно здійснити вхід на сайт, а потім вибрати функцію «подати електронне звернення». Користувач, який не здійснив вхід на сайт, не отримує доступу до спеціальної форми створення нового електронного обігу. Після успішного здійснення зазначених дій відбувається розміщення тексту. У зверненні має бути викладено суть звернення, вказані прізвище, ім'я, по батькові автора, адреса електронної пошти [2].

Необхідним видається звернення уваги на особливості такого різновиду звернень громадян як електронна петиція, яку подано до Кабінету Міністрів України. Загалом, електронна петиція є особливою формою колективного звернення громадян до Кабінету Міністрів України, яке подається та розглядається відповідно до ст 23¹ Закону України «Про звернення громадян» [8]. При цьому, громадяни можуть звернутися з петиціями до Кабінету Міністрів України з питань, що належать до його компетенції, визначеної Конституцією України, Законом України «Про Кабінет Міністрів України», іншими законами.

Стосовно змісту електронної петиції до Кабінету Міністрів України, то у ній повинно бути викладено суть звернення та пропозиції, а у заголовку електронної петиції – відображено її короткий зміст. Показово, що зміст електронної петиції має бути чітким, адже неправильна постановка питання, неточність, розмитість

конкретної проблеми призведе до того, що представник органу влади матиме право через недосконалість формулювань електронної петиції обмежитися відпискою.

Після зазначення суті звернення та розміщення тексту необхідно ввести захисний код, обрати функцію «створити петицію». Наслідком вказаних дій є перевірка електронної петиції адміністратором веб-сайту органу, до якого її подано, на відповідність вимог, яких встановлено Законом України «Про звернення громадян». Оприлюднення електронної петиції має бути здійснено на офіційному веб-сайті Кабінету Міністрів України або на веб-сайті громадського об'єднання, яке здійснює збір підписів на підтримку електронних петицій. Організацією роботи щодо розгляду та опрацювання опублікованих електронних петицій, поданих до Кабінету Міністрів України, здійснює Секретаріат [7].

Висновки. Отже, звернення громадян до Кабінету міністрів 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, як адміністративна процедура, тобто нормативно урегульований порядок діяльності уповноважених суб'єктів Кабінету Міністрів України щодо розгляду та вирішення звернень громадян. Однак, видається, важливість та широке коло суспільних відносин, в межах яких Кабінет Міністрів України наділено владними повноваженнями, з одного боку, та розвиток елементів механізму забезпечення інституту звернень громадян, – з іншого, опосередковують потребу здійснення подальших досліджень вказаної проблематики.

Список використаної літератури:

1. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Офіційний сайт Кабінету Міністрів України URL : <https://www.kmu.gov.ua/gromadskosti/zvernennya-gromadyan>
3. Офіційний сайт Урядового контактного центру URL : <https://ukc.gov.ua/>
4. Порядок взаємодії Офісу Президента України, державних колегіальних органів, органів виконавчої влади, Секре-

- таріату Кабінету Міністрів України та державної установи «Урядовий контактний центр» із забезпечення належного реагування на звернення, які надходять за допомогою засобів телефонного зв'язку та з використанням Інтернету: Постанова Кабінету Міністрів України від 27.11.2019 р. № 976 URL : <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/976-2019-%D0%BF>
5. Про забезпечення функціонування української мови як державної: Закон України від 25.04.2019 р. № 2704-VIII URL :
 6. Про затвердження Інструкції з діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, в засобах масової інформації: Постанова Кабінету Міністрів України від 14.04.1997 р. № 348 URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/348-97-%D0%BF>
 7. Про затвердження Порядку розгляду електронної петиції, адресованої Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 22.07.2016 р. № 457 URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/457-2016-%D0%BF#n8>
 8. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 47. Ст. 256.
 9. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 р. № 794-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 13. Ст. 222.
 10. Про організацію особистого прийому громадян у Кабінеті Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 12.10.2010 р. № 924 URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/924-2010-%D0%BF#Text>
 11. Про реалізацію експериментального проекту із створення «єдиного входу» опрацювання звернень громадян та запитів на публічну інформацію: Постанова Кабінету Міністрів України від 27.11.2019 р. № 972. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/972-2019-%D0%BF#Text>

Kotliarevska H. Theoretical and legal fundamentals of citizens' appeals to the Cabinet of Ministers of Ukraine

The article is devoted to the study of theoretical and legal fundamentals of the examination of citizens' appeals to the Cabinet of Ministers of Ukraine. It is established that citizens' appeals to the Cabinet of Ministers of Ukraine can be interpreted in their content as: a legal institute (a set of substantive and procedural norms which define the concept, form of citizens' appeals and procedure of their solution) and an administrative procedure, i.e. statutory regulated order of activities of authorized entities of the Cabinet of Ministers of Ukraine in terms of examination and settlement of citizens' appeals.

The author marks that citizens' appeals to the Cabinet of Ministers of Ukraine are a form of the community participation in public administration, which is realized through a targeted influence on the activities of the Cabinet of Ministers of Ukraine through submitting a written or oral comment, applications, complaints executed in accordance with the statutory requirements concerning the exercise of socio-economic, political and personal rights and legitimate interests.

It is outlined the specific features, which are peculiar to the citizens' appeals to the Cabinet of Ministers of Ukraine, as follows: statutory basis of citizens' appeals to the Cabinet of Ministers of Ukraine consists of the rules of public law (constitutional, administrative); a requester is a physical person; a subject examining and settling citizens' appeals is the Cabinet of Ministers of Ukraine and officials of this body; a subject-matter of citizens' appeals is social relations within which the Cabinet of Ministers of Ukraine is vested with powers of authority etc.

The research considers the specifics of forms and ways of submitting citizens' appeals to the Cabinet of Ministers of Ukraine. It is substantiated that the submission of an oral appeal to the Cabinet of Ministers of Ukraine during the personal reception is possible through the personal reception of citizens by the Prime Minister of Ukraine, the First Vice Prime Minister, the Vice Prime Ministers of Ukraine, the ministers who head the ministries and the ministers who do not head them, the authorized officials in case of absence of the First Vice Prime Minister -minister, vice-prime ministers of Ukraine, ministers who do not head ministries. At the same time, the order of personal reception differs depending on the status of the mentioned subjects.

Key words: *citizens' appeals, Cabinet of Ministers of Ukraine, oral form, written form, electronic petition.*