

УДК 342 (477)

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2020.1-1.32>**Г. М. Котляревська**

доцент кафедри теорії держави і права та конституційного права  
Приватного акціонерного товариства «Вищий навчальний заклад «Міжрегіональна  
Академія управління персоналом»

## **ОСОБЛИВОСТІ ПРОЦЕДУРИ ПОДАННЯ ЗВЕРНЕНЬ ГРОМАДЯН В УСНІЙ ФОРМІ**

*У статті визначено процедуру подання звернення громадян як регламентований нормами права порядок дій у сфері публічного адміністрування, якого спрямовано на реалізацію та поновлення соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів людини та громадянина. Встановлено, що процедура звернення громадян різниться в залежності від ряду критеріїв, а саме: від виду звернення, від суб'єкта подання, від суб'єкта, до якого подано звернення, від форми подання звернення, від порядку розгляду тощо.*

*Проаналізовано особливості процедури звернень громадян, яких було подано в усній формі за допомогою засобів телефонного зв'язку через визначені контактні центри, телефонні «гарячі лінії» та на особистому прийомі. Звернуто увагу на функціонування Урядового контактного центру та спеціалізованих «гарячих ліній» 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 тощо.*

*Встановлено, що процедура усного звернення громадянина включає такі стадії: подання 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 пропозиції про поліпшення їх діяльності, викриття недоліків у роботі, оскарження дії посадових осіб, державних і громадських органів; розгляд звернення суб'єктом, до якого його адресовано; доведення результатів розгляду звернення до особи, яка зверталась з відповідним поданням. Специфікою усного звернення є одночасність його подання та ознайомлення з його змістом особою, яка приймає звернення.*

**Ключові слова:** звернення громадян, процедура, усне звернення, подання звернення, особистий прийом.

**Актуальність дослідження.** З моменту становлення Української держави та запровадження інституту звернення громадян, процедура усного подання звернень набула вагомого значення, оскільки вона є його функціональним виразом. При цьому, до теперішнього часу належної юридичної та наукової ідентифікації процедури звернення не здійснено. А тому дослідження специфіки подання звернень до різних суб'єктів публічної адміністрації та їх розгляд є актуальним з огляду на відсутність адміністративно-процедурного

кодексу в Україні та необхідність здійснення процесів децентралізації та деконцентрації державної влади в Україні.

**Ступінь розробленості проблеми.**

Не дивлячись на те, що питання фактичного втілення інституту звернення є надзвичайно важливим та актуальним, у теорії адміністративного права йому не приділено належної уваги. Більш того, у контексті тих змін, які протягом останніх років відбулись у сфері публічної адміністрації та зважаючи на впровадження електронних технологій у практику адміністрування. Разом із тим, основою проведеного дослідження стали напрацювання

щодо сутності адміністративних процедур та звернень громадян, зокрема, це праці таких вчених-правознавців та практиків як: М.Н. Берідзе, О.В. Закаленко, О.В. Мазурчак, М.П. Міняйло, О.А. Мостовой, В.П. Тимошук, В.А. Соболев, В.М. Цимбалюк та інші. Однак на сучасному етапі реформування особливості процедури подання та розгляду звернень потребують відповідних якісно-нових досліджень.

**Мета дослідження.** Метою дослідження є визначення особливостей процедури звернень громадян, яких було подано в усній формі.

**Виклад основного матеріалу.** Звернення громадян не просто досягає свого адресата та розглядається вибірково шляхом, його необхідно подавати у визначеному законом порядку для унеможливлення випадків зловживанням прав і свобод людини та громадянина. Вказане положення стосується будь-якої форми звернення, включаючи усну.

У первинному значенні під «процедурою» розуміється будь-яка тривала, послідовна справа, порядок; офіційний порядок дій, виконання, обговорення; встановлена послідовність дій для здійснення або оформлення чого-небудь [1]. Тобто, процедурою визнається ряд послідовних дій, яких спрямовано на досягнення певного результату (оформлення, виконання, здійснення, обговорення). Із правової точки зору, процедура – це регламентований нормами права порядок дій у сфері правореалізації або регулювання відповідних суспільних відносин.

Відповідно, процедуру подання звернення громадян можна визначити як регламентований нормами права порядок дій у сфері публічного адміністрування, якого спрямовано на реалізацію та поновлення соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів людини та громадянина.

Процедурі подання звернення громадян притаманні ознаки, які є загальним для усіх правових процедур, а саме: порядок її застосування попередньо визначено, а тому вона є передбачуваною; норми, що визначають процедурну діяльність, містяться у сукупності нормативно-правових актів різної юридичної сили; проце-

дурні норми не стосуються внутрішньої сторони реалізації матеріальних норм, а лише передбачають зовнішній процес їх здійснення; нерозривність матеріальних і процедурних норм, що забезпечує взаємозалежність правотворчості та правореалізації, теорії та практики тощо [2].

Процедура звернення громадян різниться в залежності від ряду критеріїв, наприклад: виду звернення, суб'єкта подання, суб'єкта, до якого подано звернення, форми подання звернення, порядку розгляду тощо. При цьому, серед особливостей процедури звернень громадян, яких було подано в усній формі, необхідно виділяти такі. В першу чергу, процедура усних звернень має визначену внутрішню будову – систему різноманітних стадій, розмежованих цілями, завданнями та предметом здійснюваних публічною адміністрацією управлінських дій. Процедура проходить декілька фаз розвитку, які послідовно змінюють одна одну: процедурні дії – етапи – стадії – процедура. У більшості стадій можна виокремити наявність певних безпосередніх цілей та завдань, а також коло суб'єктів їх здійснення [3].

Процедура усного звернення громадянина включає такі стадії:

1) подання 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, пропозиції про поліпшення їх діяльності, викриття недоліків в роботі, оскарження дії посадових осіб, державних і громадських органів;

2) розгляд звернення суб'єктом, до якого його адресовано;

3) доведення результатів розгляду звернення до особи, яка зверталась з відповідним поданням [4].

Перша стадія розглядуваної процедури складається із таких етапів як: донесення звернення до відповідного суб'єкта та фіксація відповідного звернення. Суб'єктом подання усного звернення може бути як громадянин України, так і особа, яка на законних підставах перебуває на території України [5].

Донесення звернення до відповідного суб'єкта здійснюється за допомогою засобів телефонного зв'язку через визначені контактні центри, телефонні «гарячі лінії» або на особистому прийомі.

У першому випадку, до визначених контактних центрів віднесено державну установу «Урядовий контактний центр», регіональні контактні центри Автономної Республіки Крим, областей, м.м. Києва і Севастополя, контактні центри та довідкові телефонні лінії органів виконавчої влади, Секретаріату Кабінету Міністрів України, державних колегіальних органів, приймальня Кабінету Міністрів України. При цьому, під контактним центром розуміється установа, організація або структурний підрозділ, на які органом покладено функції з приймання, попереднього розгляду та реєстрації звернень, що надійшли за допомогою засобів телекомунікації, консультування та інформування заявників, надсилання звернень підрозділам органу та іншим органам відповідно до компетенції для розгляду по суті порушених питань [6].

Станом на теперішній час в Україні діє єдиний механізм взаємодії Офісу Президента України, державних колегіальних органів, органів виконавчої влади, Секретаріату Кабінету Міністрів України та Урядового контактного центру із забезпечення належного розгляду звернень громадян, що надходять за допомогою засобів телефонного зв'язку на урядову «гарячу лінію» та з використанням Інтернету через веб-сайт Урядового контактного центру, Єдиний веб-портал органів виконавчої влади, а також веб-сайт Офіційного інтернет-представництва Президента України [6].

Особливості подання усних звернень через контактні центри опосередковано змістом цих звернень. 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 інфор-

мування 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 [7].

Щодо етапу фіксації усного звернення, яке 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.

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 [6].

Усне звернення, якого подано через визначені контактні центри, та яке не відповідає вищезазначеним вимогам щодо надання персональних даних особи, яка

звертається, визначається як анонімне та не реєструється. Виключення становлять випадки стосовно повідомлення про вчинення корупційного правопорушення, в якому наведено інформацію щодо конкретної особи та яке містить фактичні дані, яких може бути перевірено.

Хоча конкретної вимоги щодо стилю викладу усного звернення немає, його має бути викладено на українській мові [8] та не може викладатися із застосуванням ненормативної лексики, образ, закликів до розпалювання національної, расової, релігійної ворожнеч. У протилежному випадку, працівник контактного центру має право припинити спілкування та заблокувати контакт за допомогою технічних засобів для унеможливлення прийняття звернень [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.

Можна виокремити загальний порядок розгляду усних звернень до Міністра внутрішніх справ України та спеціальний. Спеціальний порядок застосовується у разі надходження звернень про надзвичайні ситуації, кримінальні правопорушення або події, які загрожують державній безпеці України, можуть викликати суспільний резонанс та потребують невідкладного реагування, а також про надзвичайні події або повідомлень про вчинення корупційного правопорушення за участю працівників Міністерства внутрішніх справ, Національної гвардії України та центральних органів виконавчої влади. У цьому

випадку, на етапі фіксації звернення, його електронна реєстраційна картка негайно подається працівником, який забезпечує діяльність «гарячої лінії», до Департаменту організаційно-апаратної роботи Міністерства внутрішніх справ України для доповіді керівництву [9].

Щодо усного звернення, яке подається через особистий прийом громадян, то на етапі донесення звернення до відповідного суб'єкта відбувається висловлення звернення з урахуванням загальних вимог, які висуваються до них. При цьому, першочергово бути прийнятими на особистий прийом мають право Герої Радянського Союзу, Герої Соціалістичної Праці, особи з інвалідністю внаслідок війни [4].

На етапі фіксації усного звернення, якого подано через особистий прийом громадян, мають бути проведені дії з обліку особистого прийому громадян на картках, у журналах або за допомогою електронно-обчислювальної техніки. Журнальна форма реєстрації пропозицій, заяв і скарг та обліку особистого прийому громадян допускається в організаціях з річним обсягом надходження до 600 пропозицій, заяв та скарг і такою ж кількістю звернень громадян на особистому прийомі. Письмові та усні пропозиції, заяви і скарги, подані на особистому прийомі, також підлягають централізованій реєстрації на реєстраційно-контрольних картках, додатних 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 одер-

жанні документа, хід виконання тощо). Порядок розміщення елементів у разі проведення автоматизованої реєстрації може визначатись організацією [10].

Особливості подання усного звернення через особистий прийом громадян полягають у специфіці діяльності адресата звернення. Їх відображено у відповідних підзаконних нормативно-правових актах. Наприклад, організація та проведення особистого прийому громадян посадовими особами Державної казначейської служби України здійснюється у визначені дні та години за попереднім записом згідно з графіком, який затверджує Голова Казначейства. Крім осіб, яким на законодавчому рівні надано право першочергового розгляду усних звернень, цим правом користуються і жінки, яким присвоєно почесне звання України «Мати-героїня». Інформація про порядок і графік особистого прийому громадян розміщується на офіційному веб-порталі Казначейства та у вестибюлі адміністративної будівлі Казначейства та в місці, доступному для вільного огляду громадянами.

Для того, щоб подати усне звернення на особистому прийомі, проводиться попередній запис (через працівників Управління організаційно-розпорядчої роботи, зв'язків із громадськістю та міжнародного співробітництва; через працівників Управління діловодства; через працівників відповідних підрозділів за телефонами, зазначеними у графіку особистого прийому громадян). Попередній запис на особистий прийом до Голови Казначейства та заступників Голови Казначейства здійснюється не пізніше ніж за 7 днів до дати прийому, а до керівників структурних підрозділів – не пізніше ніж за 1 день до дати прийому. Про попередній запис на прийом відповідні посадові особи повідомляються.

Під час проведення особистого прийому громадян можуть бути присутніми їх представники, повноваження яких оформлено в установленому чинним законодавством порядку, та/або особи, які перебувають у родинних стосунках з такими громадянами і мають документи, що підтверджують їх особу та повноваження. Проте присутність сторонніх осіб під час проведення особистого прийому не допускається,

а неповнолітні особи та особи, визнані судом у встановленому порядку недієздатними, не можуть прийти на прийом без участі їхніх законних представників [11].

Прикладом конкретизації положень щодо порядку прийняття та розгляду звернень громадян, яких подано на особистому прийомі, є його організація у Державному агентстві лісових ресурсів України та його територіальних органах. При цьому, вбачаються суперечливими положення про підстави відмови особі у попередньому записі на прийом. До таких підстав, серед іншого, віднесено звернення з питань, що не належать до компетенції Держлісагентства та його територіальних органів [12].

Затяжною видається процедура особистого прийому у Національній службі здоров'я України. Відповідно, попередній запис на особистий прийом до керівництва здійснюється відділом документообігу, архіву та організаційного забезпечення Адміністративного управління на підставі письмової заяви, в якій зазначаються, крім необхідних відомостей, і матеріали, що надаються громадянином для обґрунтування заяви, яка подається. Запис має відбутись особисто, не пізніше ніж за сім днів до дня прийому до структурного підрозділу. Згодом Відділ складає списки громадян, які виявили бажання потрапити на особистий прийом до керівництва та подає матеріали, викладені у зверненнях громадян, для вивчення та опрацювання до структурних підрозділів відповідно до їх компетенції, але не пізніше ніж за три дні до прийому. У цей же термін Відділ повідомляє громадян про дату та час, на які їх запрошено, або про відмову в записі на особистий прийом за наявності підстав, у телефонному режимі [13].

Цікавою уявляється ситуація, коли особа не змогла відповісти на телефонний дзвінок чи запропонований конкретний час прийому не є прийнятним для особи, у такому разі звернення відтермінується на невизначений строк або його необхідно буде подавати у письмовому порядку.

Щодо розгляду усного звернення та доведення до відома його результатів до особи, яка звернулась, то зафіксовані належним чином усні звернення характеризуються тим же порядком, що звернення, яких подано письмово [4; 10].

**Висновки.** Отже, інститут звернення громадян є ефективним механізмом залучення громадян до вирішення питань, які стосуються державного управління та забезпечення їх прав та свобод. При цьому, процедура подання та розгляду є функціональним відображенням його змісту. Особливості ж процедури звернень громадян, які подаються в усній формі, полягають не лише у способі подання, але й у процедурних діях, які мають вчинятись як особою, що звертається, так і суб'єктом, до якого адресовано звернення. Також необхідно констатувати наявність надмірно формалізованої процедури особистого прийому в окремих суб'єктів публічного адміністрування, а також невідповідність прийнятих ними підзаконних актів до вимог закону. У зв'язку із чим актуальним видається подальше вивчення проблематики процедурного аспекту інституту звернення громадян.

#### Список використаної літератури:

1. Евгеньева А.П. Словарь русского языка: в 4 т. 2-е изд., испр. и допол. Москва, 1984. 750 с.
2. Венгеров А.Б. Теория государства и права: учеб. для юрид. Вузов. 8-е изд., стер. Москва : Омега-Л, 2011. 607 с.
3. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник: у 2 томах: Т. 1. Загальна частина / ред. кол. В.Б. Авер'янов (голова). Київ : Юридична думка, 2004. 584 с.
4. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 47. Ст. 256.
5. Про громадянство: Закон України від 18.01.2001 р. № 2235-III URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2235-14> (дата звернення 12.01.2020 р.)
6. Порядок взаємодії Офісу Президента України, державних колегіальних органів, органів виконавчої влади, Секретаріату 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> (дата звернення 12.01.2020 р.).
7. Офіційний сайт Урядового контактного центру URL : <https://ukc.gov.ua/> (дата звернення 12.01.2020 р.).
8. Про забезпечення функціонування української мови як державної: Закон України від 25.04.2019 р. № 2704-VIII URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2704-19#n2> (дата звернення 12.01.2020 р.).
9. Про затвердження Порядку роботи телефонної «гарячої лінії» Міністерства внутрішніх справ України: наказ Міністерства юстиції України від 15.02.2019 р. № 169/33140 URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0169-19> (дата звернення 12.01.2020 р.).
10. 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> (дата звернення 12.01.2020 р.).
11. Порядок організації та проведення особистого прийому громадян посадовими особами Державної казначейської служби України: наказ Міністерства фінансів України від 01.02.2019 р. № 41 URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0208-19> (дата звернення 12.01.2020 р.).
12. Порядок організації та проведення особистого прийому громадян у Державному агентстві лісових ресурсів України та його територіальних органах: наказ Мінагрополітики України від 27.01.2014 р. № 42 URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0271-14#n16> (дата звернення 12.01.2020 р.).
13. Порядок особистого прийому громадян у Національній службі здоров'я України: наказ Міністерства охорони здоров'я України від 11.03.2019 р. № 549 URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0356-19> (дата звернення 12.01.2020 р.).

---

**Kotliarevska H. Features of the procedure for submitting citizens' appeals in an oral form**

*The article has defined the procedure for submitting citizens' appeals as a statutory regulated order of actions in the area of public administration which is aimed at exercising and renewing the socio-economic, political and personal rights and legitimate interests of a man and a citizen. It has established that the procedure of citizens' appeals differs depending on a set of criteria, namely: a type of request, an applicant, an addressee, a form of appeal, an order of examination etc.*

*The author has analyzed the features of the procedure of citizens' appeals, which were submitted in oral form using telephone communication means through the established contact centers, "hot lines" and recorded by an official. Attention has been paid to the functioning of the Government contact center and specialized "hot lines" for citizens' appeals on report on corruption practices in the central and local executive bodies, state and communal establishments; on quality of providing administrative services; on appeals of citizens of Ukraine who are temporarily abroad; on informing citizens of Ukraine who move from temporarily occupied territories and regions of anti-terrorism operation; on the issues of help for participants and injured people during the Revolution of Dignity etc.*

*The research has established that procedure of an oral citizen's appeal includes the following stages: the application to state and local self-government authorities, civil associations, enterprises, institutions, organizations irrespective of their ownership form, mass media, officials according to their areas of responsibility with proposals concerning the improvement of their statutory activity, comments on shortcomings in the performance, appeal of actions of officials, state and public authorities; examination of an appeal by an addressee; notify a person, who made the relevant application, of the results of appeal examination. The specific nature of an oral appeal is the simultaneousness of its submission and familiarization with its content by an official.*

**Key words:** *citizens' appeals, procedure, oral appeal, submission of appeal, personal reception.*