

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ ПОРЯДОК ТА ФОРМИ ЗВЕРНЕННЯ ДО ПРЕМ'ЄР-МІНІСТРА УКРАЇНИ



В. С. Кобрин,
адвокат, викладач кафедри
конституційного права
юридичного факультету
Львівського національного
університету
імені Івана Франка

Конституційно-правова характеристика статусу Прем'єр-міністра України є неможливою без детального аналізу та вивчення усіх його складових. Серед таких елементів ключове, центральне становище займає компетенція глави Уряду, яка відображається в основному у тих правах і обов'язках, якими він наділений. З-поміж обов'язків Прем'єр-міністра України чільне місце посідає зобов'язання розгляду звернень, які йому адресовано, та надання обґрунтованих відповідей на них у встановлені законом строки.

Метою цієї статті є аналіз нормативно-правових актів, які регулюють порядок звернення до Прем'єр-міністра України, аналіз практики таких звернень та формування пропозицій для подальшого вдосконалення правового регулювання цих відносин.

Повноваження Прем'єр-міністра України сьогодні регулюються Конституцією України, Законом України «Про Кабінет Міністрів України» та Регламентом Кабінету Міністрів України. Питання, пов'язані з конституційно-правовим статусом Прем'єр-міністра України, частково досліджувалися вітчизняними дослідниками конституційного та адміністративного права, зокрема В. Б. Авер'яновим, І. І. Даховою, І. Б. Коліушком, О. Д. Крупчаном, В. В. Марченком, В. М. Шаповалом та іншими. Проблемам же реалізації громадянами свого права на звернення до глави Уряду – Прем'єр-міністра України та наслідкам його розгляду праці науковців не присвячувалися.

Ст. 40 Конституції України зазначає, що: «Усі мають 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».

Суть цього конституційного права полягає в гарантованій державою можливості кожного громадянина безпосередньо звертатися, направляти індивідуальні і колективні письмові звернення до державних органів, органів місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб, під якими слід розуміти також пропозиції про поліпшення їх діяльності або критику недоліків у їхній роботі, що є важливим засобом виявлення порушень закону, допомоги у справі їх усунення і попередження [1, 106].

Основним після Конституції України актом, який регулює порядок звернення до органів публічної влади, є Закон України «Про звернення громадян» 1996 р. [2], яким, крім самого процесуального порядку звернення, визначено також і суб'єктів, які наділені таким правом, та зазначено про відповідальність у випадку порушень відповідних процедур.

На підставі Закону України «Про звернення громадян» ніхто не забороняє для захисту своїх порушених прав звернутися із заявою, пропозицією чи скаргою безпосередньо до Прем'єр-міністра України. Так, ст. 1 вищезазваного Закону наділяє громадян України, а також

Проаналізовано правові норми, які регулюють конституційно-правовий порядок та форми звернення до глави Уряду – Прем'єр-міністра України, досліджуються повноважні суб'єкти такого звернення, а також висунуто пропозиції щодо вдосконалення правового регулювання цих відносин.

Ключові слова: звернення, порядок, Прем'єр-міністр України, Кабінет Міністрів України

осіб, які не є громадянами України і законно знаходяться на її території, правом такого звернення, в тому числі і до посадових осіб органів державної влади відповідно до їхніх функціональних обов'язків.

В період економічної кризи такі звернення громадян є досить популярними, більше того, вони є дієвими, адже приносять позитивний результат. Прикладом є недавні страйки перевізників, яким назустріч безпосередньо пішов Прем'єр-міністр України, провівши спільне засідання із представниками страйкового комітету та ініціювавши відповідні питання на засіданні Уряду.

Окрім того, в 2011 р. було прийнято Закон України «Про доступ до публічної інформації» [3], який надав право звертатися окремим категоріям осіб до органів публічної влади з відповідними інформаційними запитами та одержувати на них своєчасну та обґрунтовану відповідь.

Дуже стрімко розвиваються нині інформаційні технології, не в останню чергу завдяки всесвітній мережі Internet. Це зумовило зростання ролі інформаційних ресурсів у вигляді веб-сторінок, блогів, сторінок у соціальних мережах. Зокрема, экс-прем'єр-міністр України Ю. В. Тимошенко спілкувалася з людьми у мережі Twitter, а Прем'єр-міністр України М. Я. Азаров – у соціальній мережі Facebook. На перший погляд, все ніби просто і буденно, але, як відомо, найкращі результати досягаються у неформальному спілкуванні. Таким чином, громадяни України і – не тільки вони, але і інші особи з різним правовим статусом (іноземці, біженці, особи без громадянства тощо) – мають реальну можливість, по-перше, поспілкуватися з главою українського Уряду, по-друге, оминувши всю процедуру подання звернення, звернутися до Прем'єр-міністра України максимально оперативним та отримати швидкі відповіді на поставлені запитання.

Як приклад швидкого та оперативного вирішення питання соціального характеру, можна навести вступне слово Прем'єр-міністра України Миколи Азарова на засіданні Уряду 23 січня 2013 р., в якому останній крім іншого вказав: «... з 10 січня на мою сторінку в «Фейсбуку» одне за одним пішли звернення щодо затримок виплати державної допомоги самотнім мамам. Вимагаю від глав регіональних адміністрацій, де сталися такі випадки, жорстко покарати винних чиновників. А Міністру соціальної політики Королевській доручаю тримати на особистому контролі кожен випадок збоїв у виплаті допомог і доповідати Уряду про вжиті заходи. Щоб в принципі таке не могло повторитися» [4]. Як бачимо, завдяки активним користувачам мережі Internet та значній кількості звернень з конкретного питан-

ня менше як за тиждень Прем'єр-міністр України підняв цю проблему на рівні засідання вищого органу в системі органів виконавчої влади – Кабінету Міністрів України.

Крім того, можливість написати листа главі Уряду України є і завдяки існуючому на сайті Кабінету Міністрів України блогу Прем'єр-міністра України [5]. Хоча заради правди потрібно сказати, що адміністрація сайту ставить умови, за яких лист може бути адресований главі Уряду:

- 1) конкретність висловлювань;
- 2) аргументованість прохань і побажань;
- 3) зворотній зв'язок, за допомогою точних даних адресата (включаючи паспортні дані, телефонний номер та електронну адресу).

На практиці відомі також випадки обговорення того чи іншого проблемного для країни питання за допомогою комп'ютерних технологій та соціальних мереж і відповідно за результатами такого обговорення звернення до органів публічної влади.

До Прем'єр-міністра України, окрім громадян України та інших категорій осіб, які на законних підставах проживають на території України, можуть звертатися й інші суб'єкти. Зокрема, таким правом наділені:

Уповноважений Верховної Ради України з прав людини;

- народні депутати України;
- місцеві ради (сільські, селищні, міські, районні та обласні ради);
- депутати місцевих рад;
- різного роду об'єднання громадян тощо.

Щодо Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, то згідно зі ст. 13 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» [6] він має право невідкладного прийому Прем'єр-міністром України. Вважаємо, що повноваження Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, як складового елемента інституту парламентського контролю, потрібно доповнити правом звернення до Прем'єр-міністра України, який згідно з Регламентом Кабінету Міністрів України формує порядок денний [7], з обґрунтованою вимогою поставити питання, які стосуються забезпечення та реалізації прав людини на розгляд під час засідання Уряду.

Народні депутати України відповідно до норм Конституції України та Закону України «Про статус народного депутата України» [8] наділені правом направляти депутатські запити і звернення. Прем'єр-міністр України, як член Кабінету Міністрів України, зобов'язаний надати відповідь у встановленому законом порядку. Важливо, що відповіді на звернення, адресовані Кабінету Мі-

ністрів України, підписує Прем'єр-міністр України.

Прем'єр-міністр України в установленому законом порядку невідкладно приймає народних депутатів України з питань їхньої депутатської діяльності. Такий обов'язок невідкладного прийому главою Уряду особливо важливим є для представників опозиції у Верховній Раді України, які під час особистої зустрічі з Прем'єр-міністром можуть з'ясувати та вирішити різного роду питання, в тому числі і ті, які стосуються законодавчої та виконавчої владної діяльності.

Можуть звертатися і користуються таким правом також відповідні місцеві ради первинного (сільські, селищні, міські ради) та регіонального (районні, обласні ради) рівнів самоврядування. Такі звернення проходять голосування на сесії відповідної ради більшістю від депутатського складу та оформляються у вигляді рішення. У такому рішенні зазначають адресата звернення – Прем'єр-міністра України, умови його ініціювання та сам факт вирішення питання про направлення звернення та відповідних суб'єктів, які здійснюють контроль за виконанням такого рішення, текст звернення подається у вигляді додатку до рішення ради. Як приклад, можна навести недавнє звернення Львівської обласної ради до Прем'єр-міністра України щодо правомірності видобування надр ДВАТ «Шахта «Надія» під містом Соснівка Львівської області [9].

Досить часто такі звернення мають суто політичний характер та за змістом більше нагадують не рішення ради, а відповідну політичну заяву як відповідь на події всеукраїнського масштабу. Для прикладу можна згадати звернення до Прем'єр-міністра України рад різних рівнів щодо «мовного закону» тощо. Як нам видається, подібні звернення повинні мати дієвий характер, що не в останню чергу залежить від належної реакції з боку глави Уряду. Прем'єр-міністр України просто зобов'язаний як голова вищого органу в системі органів виконавчої влади співпрацювати з місцевими радами, які наділені значною кількістю делегованих повноважень.

Деякі депутати місцевих рад теж можуть направляти звернення до Прем'єр-міністра України в загальному порядку від свого імені або відповідно до Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» [10] оголошувати тексти таких звернень на засіданнях відповідних місцевих рад та наполягати на включенні їх у порядок денний з подальшим голосуванням і в разі підтримки – направленням на адресу Прем'єр-міністра України вже від імені всього депутатського корпусу.

Наділяються правом звернення до глави Уряду України і різного роду громадські об'єднання

для захисту прав і свобод та задоволення суспільних (економічних, соціальних, культурних, екологічних та інших) інтересів [11]. Як приклад, можна навести відкрите звернення ГО «Поступ» до Прем'єр-міністра України, в якому вимагається звільнити з посади начальника Держспоживінспекції у м. Києві, який не надав обґрунтованої відповіді на звернення організації та не здійснив жодних кроків для відновлення порушеного права споживачів [12].

Важливо зазначити, що глава Уряду – Прем'єр-міністр України безпосередньо дає відповіді на питання, адресовані до нього, а також підписує відповіді на звернення до Кабінету Міністрів України. Такий його обов'язок практично наділяє можливістю контролю за всіма зверненнями, які надсилаються на адресу Уряду.

Часто практика іде таким шляхом, що звернення, адресовані Прем'єр-міністру України, які стосуються того чи іншого напрямку діяльності, глава Уряду доручає підготувати відповідь певному міністерству та покладає обов'язок контролю за виконанням такого звернення на відповідного міністра, скажімо, як у випадку зі зверненням до Прем'єр-міністра України профспілки працівників науки і освіти щодо виведення рівня оплати праці освітян із «замороженого» стану, на яке отримано відповідь від Міністерства освіти і науки України [13].

Що стосується особистого прийому громадян, то згідно з Порядком організації та проведення особистого прийому громадян у Кабінеті Міністрів України, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 2012 р. [14], особистий прийом громадян Прем'єр-міністром України відповідно до ст. 23 Закону України «Про звернення громадян» проводиться в установленому ним порядку. На жаль, такого встановленого порядку на сьогодні не існує. Натомість порядок встановлено для Першого віце-прем'єр-міністра, віце-прем'єр-міністрів та міністрів уряду. Вважаємо, що в цій частині як до Закону України «Про звернення громадян», так і до зазначеного вище порядку необхідні зміни, які б передбачали обов'язок глави Уряду – Прем'єр-міністра України встановити графіки особистого прийому громадян України та осіб, які на законних підставах проживають на території України.

Важливо зазначити, що згідно з інформацією, представленою на офіційному сайті Кабінету Міністрів України, впродовж 2012 р. на адресу Уряду надійшло 64 339 індивідуальних та колективних звернень від 262 869 громадян з усіх регіонів України та з-за кордону, що свідчить про активну реалізацію громадянами свого конституційного права. З них 2495 – заяви, подані на осо-

бистому прийомі в приймальні Кабінету Міністрів України. Найбільш актуальними питаннями, що порушували громадяни у зверненнях до Прем'єр-міністра України та Кабінету Міністрів України впродовж року, були: діяльність центральних органів виконавчої влади; забезпечення дотримання законності та охорони правопорядку, реалізація прав і свобод громадян; соціальний захист; фінансова, податкова, митна політика та комунальне господарство [15].

Підсумовуючи вищенаведене, зазначимо, що звертатися до глави Уряду – Прем'єр-міністра України можна за допомогою різних способів та у різних формах. Особливого розвитку в останні

роки набули звернення в електронному виді за допомогою мережі Internet та наявності блогу Прем'єр-міністра України, а також його присутність у соціальних мережах.

Висновки. Конституційно-правовий порядок звернення до Прем'єр-міністра України на сьогодні є достатньо нормативно врегульованим, хоча на практиці не цілком забезпеченим. Також викликає занепокоєння відсутність особистого графіку прийому Прем'єр-міністра України, що є грубим порушенням Конституції та законів України та потребує негайного законодавчого закріплення у вигляді відповідного обов'язку глави Уряду України.

ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА

1. Коментар до Конституції України / В. Б. Авер'янов та ін. ; Ін-т законодавства Верховної Ради України. – К. : Книга. – 1996. – 376 с.
2. Про звернення громадян : Закон України від 2 жовтня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.
3. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січня 2011 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 32. – Ст. 314.
4. Вступне слово Прем'єр-міністра України Миколи Азарова на засіданні Уряду 23 січня 2013 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=245986385
5. Азаров Микола Янович. Офіційний блог Прем'єр-міністра України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.azarov.ua/uk/blog/>
6. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини : Закон України від 23 грудня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 20. – Ст. 99.
7. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України» від 9 листопада 2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=950-2007-%EF>
8. Про статус народного депутата України : Закон України від 21 листопада 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 3. – Ст. 17.
9. Про звернення до Прем'єр-міністра України щодо правомірності видобування надр ДВАТ «Шахта «Надія» під містом Соснівка Львівської області : Рішення Львівської обласної ради від 19 лютого 2013 р. № 676 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.oblrada.lviv.ua/index.php?option=com_joomdoc&task=doc_details&gid=1454&Itemid=25
10. Про статус депутатів місцевих рад : Закон України від 19 листопада 2002 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № – 40. – Ст. 290.
11. Про громадські об'єднання : Закон України від 5 серпня 2012 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № – 1. – Ст. 1.
12. Бюрократ Кляцький А. В. повинен бути звільнений. Відкрите звернення ГО «Поступ» до Прем'єр-міністра України Азарова М. Я. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://postup.org.ua/node/1360>
13. На звернення до Прем'єр-міністра України щодо виведення рівня оплати праці освітян із «замороженого» стану отримано відповідь від МОН [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://pon.org.ua/povyny/465-na-zvernennya-do-premyer-ministra-ukrayini-shhodo.html>
14. Порядок організації та проведення особистого прийому громадян у Кабінеті Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 2010 р. № 924 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=244869862&cat_id=244866705
15. Інформація про роботу зі зверненнями громадян, що надійшли до Кабінету Міністрів України у 2012 році [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=245982628&cat_id=244866718

Кобрын В. С. Конституционно-правовой порядок и формы обращения к Премьер-министру Украины

Проанализированы правовые нормы, регулирующие конституционно-правовой порядок и формы обращения к главе Правительства – Премьер-министру Украины, исследуются полномочные субъекты такого обращения, а также выдвинуты предложения по совершенствованию правового регулирования этих отношений.

Ключевые слова: обращение, порядок, Премьер-министр Украины, Кабинет Министров Украины

Kobryn V. Constitutional and legal order and forms of appeal to the Prime Minister of Ukraine

The article analyzes the legal rules governing constitutional and legal order and form of appeal to the Head of Government – Prime Minister of Ukraine, the study devolves subjects of this appeal, and contains proposals for the improvement of legal regulation of these relations.

Key words: application, order, Prime Minister of Ukraine, Cabinet of Ministers of Ukraine