

## ПРАВО НА ЗВЕРНЕННЯ В УКРАЇНІ: ТЕОРЕТИКО-ПРАКСЕОЛОГІЧНИЙ АНАЛІЗ ПЕРСПЕКТИВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

### THE RIGHT TO APPEAL IN UKRAINE: THEORETICAL-PRACTICAL ANALYSIS OF PROSPECTIVE LEGISLATION

Неугодніков А.О., к.ю.н., доцент,  
доцент кафедри адміністративного і фінансового права  
Національний університет «Одеська юридична академія»

Статтю присвячено дослідженню права на звернення відповідно до проекту Закону про звернення від 13.03.2024 р. № 11082. Охарактеризовано положення проекту Закону про звернення в частині визначення сфери його дії, забезпечення балансу публічних та приватних інтересів, видів звернень, пріоритизованості законодавства про адміністративну процедуру.

Встановлено, що найбільш значущою новелою проекту Закону про звернення є включення до суб'єктів звернення фізичних осіб (включаючи громадян України, іноземців та осіб без громадянства), фізичних осіб-підприємців, юридичних осіб та громадських об'єднань, що не мають статусу юридичної особи, що дозволить подолати проблему законодавчого невизначення порядку реалізації права на звернення юридичними особами, громадськими об'єднаннями, у тому числі без статусу юридичної особи.

Проаналізовано перелік сфер, на які не поширюватиметься дія проекту Закону про звернення. Відзначено, що розширення цього переліку відбулось за рахунок включення до нього сфер, які в правозастосовній практиці розмежовувались із зверненнями. Встановлено, що значним недоліком положень проекту Закону про звернення в частині визначення сфер, на які не поширюватиметься його дія, є закріплення відкритого переліку законодавчих актів, якими можуть встановлюватися інший порядок розгляду звернень.

Встановлено поступове впровадження взаємних двосторонніх прав та обов'язків суб'єктів звернень та суб'єктів розгляду звернень, що сприяє забезпечення збалансованості публічних та приватних інтересів у сфері звернень. Виокремлено відповідно до проекту Закону про звернення такі види звернень, як: пропозиція; рекомендація; повідомлення про проблему; зауваження; вимога надати роз'яснення; петиція; скарга. Доведено, що визначені види звернень не розмежовано між собою за змістом, а також особливостями подання та порядку розгляду, що ускладнює практичне застосування положень проекту Закону про звернення.

Наголошується на необхідності доопрацювання положень проекту Закону про звернення в частині визначення сфер, на які поширюється його дія, уточненні суб'єктів розгляду звернень, встановленні інструментів збалансованості публічних та приватних інтересів, виокремленні видів звернень та їх розмежуванні між собою за змістом, а також особливостями подання та порядку розгляду, оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів розгляду звернень.

**Ключові слова:** звернення, право на звернення, суб'єкт звернення, суб'єкт розгляду звернення, скарга, петиція, адміністративна процедура, законодавство.

The article is devoted to the study of the right to appeal in accordance with the draft Law on Appeals dated 13.03.2024 No. 11082. The provisions of the draft Law on Appeals are characterized in terms of defining its scope, ensuring the balance of public and private interests, types of appeals, prioritization of legislation on administrative procedure.

It has been established that the most significant amendment to the draft Law on Appeals is the inclusion of natural persons (including citizens of Ukraine, foreigners and stateless persons), individual entrepreneurs, legal entities and public associations that do not have the status of a legal entity as the subjects of an appeal, which will allow to overcome the problem of legislative non-determination of the procedure for exercising the right to appeal by legal entities, public associations, including those without the status of a legal entity.

The list of areas that will not be covered by the draft Law on appeals has been analyzed. It was noted that the expansion of this list took place due to the inclusion in it of spheres that in law enforcement practice were distinguished from appeals. It has been established that a significant shortcoming of the provisions of the draft Law on Appeals in terms of determining the areas to which it will not apply is the establishment of an open list of legislative acts that can establish a different procedure for consideration of appeals.

The gradual introduction of mutual bilateral rights and obligations of the subjects of appeals and the subjects of appeal review has been established, which contributes to ensuring the balance of public and private interests in the field of appeals. It is substantiated that the draft Law on appeals provides such types of appeals as a proposal; recommendation; problem notification; remark; a request to provide an explanation; petition; complaint. It has been proven that certain types of appeals are not distinguished from each other by their content, as well as by the features of the submission and procedure of consideration, which complicates the practical application of the provisions of the draft Law on Appeals.

It is emphasized the need to finalize the provisions of the draft Law on Appeals in terms of defining the spheres to which it applies, clarifying the subjects of consideration of appeals, establishing tools for balancing public and private interests, distinguishing the types of appeals and distinguishing them from each other by content, as well as the features of the submission and the procedure for consideration, appeal of decisions, actions or inaction of the subjects of review of appeals.

**Key words:** appeal, right to appeal, subject of appeal, subject of consideration of appeal, complaint, petition, administrative procedure, legislation.

**Постановка проблеми.** Загальновідомо, що конституційні права і свободи, закріплені та гарантовані Конституцією України, з урахуванням прямої дії її норм, потребують відповідного законодавчого забезпечення. Закріплене в ст. 40 Конституції України право на звернення («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] не є виключенням, хоча формально конституційний текст вказує лише на необхідність законодавчого встановлення строку розгляду звернення та надання обґрунтованої відповіді.

Прийняття 02.10.1996 р. (трохи більше ніж через 3 місяці з дня прийняття та набрання чинності Конституцією України) Закону України «Про звернення громадян» [2] та введення його в дію 17.10.1996 р., відповідно до постанови Верховної Ради України від 02.10.1996 р. № 394/96-ВР [3], свідчить про визнання законодавцем значущості конституційного права на звернення та необхідності якнайшвидшого впровадження ефективного механізму його практичної реалізації. Завдяки цьому звернення без перебільшення стали однією із основних форм реалізації прав, свобод та інтересів приватних осіб у відносинах із суб'єктами публічної адміністрації.

На теперішній час значення права на звернення залишається безмірним, але гостра потреба осучаснення законо-

давства про звернення, оскільки існуючі роками проблеми правового регулювання та правозастосовної практики, зокрема врегулювання права на звернення юридичних осіб, узгодження із іншими актами чинного законодавства (наприклад, Законом України «Про адміністративну процедуру» [4]), унормування вимог до звернень з урахуванням цифровізації сфер суспільного життя, конкретизація прав та обов'язків учасників відповідних суспільних відносин тощо, вимагає вирішення. Саме на досягнення цієї мети, як видається, й спрямовано урядовий проєкт Закону про звернення від 13.03.2024 р. № 11082 [5], аналіз положень якого є предметом цієї статті.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання законодавчого регулювання та практичної реалізації конституційного права на звернення завжди перебували в полі зору теоретиків та практиків, доробки яких виступають теоретико-методологічним підґрунтям подальших досліджень цього інституту. Це праці В. Б. Авер'янова, О. Ф. Андрійко, Л. Р. Білої-Тіунової, Ю. П. Битяка, Є. А. Безкровного, І. П. Голосніченка, Н. П. Каменської, С. В. Ківалова, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова, О. К. Костюченка, Г. М. Котляревської, М. О. Кравцова, О. О. Мірошніченка, Д. В. Приймаченка, В. В. Решота, В. А. Соболя, Д. С. Сірика, А. А. Стародубцева, А. В. Стрельникова, Т. М. Ткачової, В. М. Цимбалюка, І. П. Яковлева, В. С. Яценка та ін. Втім, сучасний стан законодавчого регулювання права на звернення та оцінка існуючих законодавчих ініціатив щодо його оновлення не досліджувалася. У зв'язку з цим, **метою** статті є проведення теоретико-праксеологічного аналізу реалізації права на звернення в Україні в умовах перспективного оновлення законодавства про звернення.

**Виклад основного матеріалу.** Законодавчі ініціативи потребують наукового аналізу та опрацювання, ретельного дослідження їх положень спрямованого на виявлення колізій, прогалин та інших недоліків, визначенню ефективності їх правозастосовної реалізації, з урахуванням існуючої практики суб'єктів публічної адміністрації та очікувань приватних осіб. Лише у такий спосіб можливо завчасно виявити подекуди приховані або неочевидні недоліки та забезпечити досягнення мети таких законодавчих ініціатив – реально удосконалити законодавче регулювання відповідної сфери суспільних відносин.

Оновлення законодавства про звернення безперечно має відбуватись із залученням усіх зацікавлених осіб не тільки тому, що через нього здійснюється деталізація конституційних приписів, а й тому, що це стосується усіх без виключення приватних осіб та впливає на здійснення ними значної частини їх прав, свобод та інтересів.

Аналіз положень проєкту Закону про звернення [5] неможливо здійснити без проведення порівняння із положеннями чинного Закону України «Про звернення громадян» [2]. У зв'язку з цим, охарактеризуємо положення проєкту Закону про звернення згрупувавши їх в такий чином.

1. Сфера дії. Проєктом Закону про звернення суттєво змінюється підхід до визначення сфери дії законодавства про звернення.

Найбільш значущою новелою видається включення до суб'єктів звернення «усіх», як то передбачається ст. 40 Конституції України [1], зокрема фізичних осіб (включаючи громадян України, іноземців та осіб без громадянства), фізичних осіб-підприємців, юридичних осіб та громадських об'єднань, що не мають статусу юридичної особи. Завдяки цьому має бути подолана проблема законодавчого невизначення порядку реалізації права на звернення юридичними особами, громадськими об'єднаннями, у тому числі без статусу юридичної особи. Варто підкреслити, що стосовно звернень фізичних осіб-підприємців ця проблема поставала не так гостро, оскільки, як правило, їх звернення подавались і розглядалися як звернення громадян (фізичних осіб), незважаючи на наявних в них статус фізичної особи-підприємця.

Пропонується проєктом Закону про звернення й уточнення сфер, на які не поширюватиметься дія закону. Окрім вже відомих із ст. 12 Закону України «Про звернення громадян» [2] сфер, додатково відзначено відносно у сфері надання публічної інформації відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації» [6] та у сфері надання безоплатної правничої допомоги відповідно до Закону України «Про безоплатну правничу допомогу» [7]. Стосовно відносин у сфері доступу до публічної інформації необхідно зазначити, що правозастосовною практикою однозначно констатувалось розмежування предметів правового регулювання законів України «Про звернення громадян» [2] та «Про доступ до публічної інформації» [6]. Наприклад, в п. 3.1, 3.4 та 3.5 постанови Пленуму Вищого адміністративного суду України від 29.09.2016 р. № 10 «Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації» [8] вказувалось, що відносно з звернень громадян є основним і єдиним предметом регулювання Закону України «Про звернення громадян» [2], а запити на інформацію, які за своїм змістом є зверненнями громадян повинні бути розглянуті в порядку Закону України «Про звернення громадян» [2].

Не позбавленими й недоліків в цій частині є положення проєкту Закону про звернення. Якшо ч. 1 ст. 12 Закону України «Про звернення громадян» [2] містить виключний перелік сфер законодавства та законодавчих актів, на які не поширюється його дія, то в абз. 3 ч. 1 ст. 1 проєкту Закону про звернення [5] аналогічне за змістом положення доповнює словосполученням «іншими законами», що є свідченням невизначеності та може призвести до штучного обмеження сфери дії закону.

Поряд з цим, проєктом Закону про звернення звужується коло суб'єктів розгляду звернень. Із змісту положень ч. 1 ст. 1 Закону України «Про звернення громадян» [2] вбачається, що звернення можуть бути адресовані: органам державної влади, місцевого самоврядування, об'єднанням громадян, підприємствам, установам, організаціям незалежно від форм власності, медіа, посадовим особам відповідно до їх функціональних обов'язків.

В свою чергу в проєкті Закону про звернення суб'єктами розгляду звернень є: орган державної влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи, інші суб'єкти, до повноважень яких належить розгляд порушених питань, у тому числі суб'єкти, які відповідно до закону уповноважені здійснювати функції публічної адміністрації, надавати послуги, зокрема з питань, які становлять загальний економічний інтерес (п. 2 ч. 1 ст. 3) [5].

На перший погляд наведені перелік майже співпадають, але їх змістовний аналіз (з урахуванням визначень таких понять як «функції публічної адміністрації», «послуги, зокрема з питань, які становлять загальний економічний інтерес») вказує, що з суб'єктів розгляду звернень виключаються підприємства, установи, організації та громадські об'єднання, які не опікуються питаннями, які становлять загальний економічний інтерес.

2. Забезпечення балансу публічних та приватних інтересів. Законом України «Про звернення громадян» [2] притаманна односторонність, яка здебільшого виявляється у тому, що громадянам надаються передусім права, а адресатам звернення встановлюється обов'язок щодо їх розгляду та надання відповіді. Це загалом відповідає буквальному розумінню положень ст. 40 Конституції України [1], але одночасно виступає його як позитивною рисою, так і негативною, оскільки допускає зловживання правами громадянами, які подають звернення, з одного боку, та майже не передбачає інструментів реагування на такі випадки (за винятком встановлених ст. 5 вимог до звернень та ст. 8 випадків, коли звернення не підлягають розгляду та вирішенню).

В проєкті Закону про звернення на суб'єктів звернень покладено обов'язок здійснювати надані їм права добросовісно та не зловживати ними (ч. 2 ст. 14) та розширено перелік випадків, за наявності яких звернення не підлягають розгляду, наприклад, звернення, в яких не викладено суті, вжито ненормативну лексику та/або образливі висловлювання (п. 4 ч. 1 ст. 10); або які містять заклики, спрямовані на ліквідацію незалежності України, зміну конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності України, підрив її безпеки, незаконне захоплення державної влади, пропаганду війни, насильства, на розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення, пропаганду комуністичного та/або націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів та їх символики, заклики до інших неправомірних дій (п. 5 ч. 1 ст. 10) [5].

Свою чергою суб'єктам розгляду звернень, окрім випадків залишення звернень без розгляду, також надано право розмістити відповідь на звернення (які є повторюваними або однаковими за змістом) на власному офіційному веб-сайті (за наявності) та на ресурсах системи опрацювання звернень, та повідомляти суб'єктів звернень шляхом надсилання гіперпосилання на таку відповідь протягом п'ятнадцяти календарних днів з дня отримання звернення (ч. 2 ст. 15 проєкту) [5].

Наведені приклади демонструють спрямованість на поступове впровадження взаємних двосторонніх прав та обов'язків суб'єктів звернень та суб'єктів розгляду звернень, але повністю врегульованими відносини в цій частині назвати не доводиться. Наприклад, невирішеним залишається питання відповідальності суб'єктів звернень у разі використання у звернення образливих висловлювань або посягань на права і свободи людини, оскільки в проєкті Закону про звернення й надалі пропонується зберегти положення, згідно з якими суб'єкти розгляду (відповідальність суб'єктів звернень не встановлена), винні у порушенні цього Закону, несуть відповідальність, передбачену законом (ч. 4 ст. 23) та відповідальність за зміст петиції несе ініціатор звернення (абз. 3 ч. 2 ст. 18) [5].

3. Види звернень. Як відомо, в положеннях ст. 3 Закону України «Про звернення громадян» [2] звернення громадян поділялися на пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги, а також електронні петиції (ст. 23<sup>1</sup> Закону України «Про звернення громадян»), які формально розмежовано між собою за змістом та порядком розгляду.

В проєкті Закону про звернення пропонується відмовитись від чіткого виокремлення видів звернень та їх розмежуванні між собою. З аналізу визначення поняття «звернення», наведеного п. 4 ч. 1 ст. 3 проєкту, вбачається можливим виокремити такі види звернень, як: пропозиція; рекомендація; повідомлення про проблему; зауваження; вимога надати роз'яснення. В інших положеннях проєкту Закону про звернення також зустрічаються такі види звернень як: петиція (ст. 18–21); скарга (ст. 22) [5]. У зв'язку з цим, в проєкті Закону про звернення не тільки не усуваються недоліки чинного Закону України «Про звернення громадян» [2] (зокрема в частині ігнорування в ст. 3 електронних петицій як видів звернень), а, навпаки, ще більш ускладнюються, внаслідок чого запропонований перелік видів звернень позбавлений практичного значення.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. Дата оновлення: 01.01.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#top> (дата звернення 01.04.2024).
2. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР. Дата оновлення: 31.12.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення 01.04.2024).
3. Про зауваження Президента України до Закону України «Про звернення громадян»: постанова Верховної Ради України від 02.10.1996 р. № 394/96-ВР. Дата оновлення: 02.10.1996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/394/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення 01.04.2024).
4. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17.02.2022 р. № 2073-ІХ. Дата оновлення: 01.01.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#top> (дата звернення 01.04.2024).

Враховуючи це, положення проєкту Закону про звернення слід доопрацювати в частині виокремлення видів звернень та їх розмежуванні між собою за змістом, а також особливостями подання та порядку розгляду.

4. Пріоритизованість законодавства про адміністративну процедуру. В пояснювальній записці до проєкту Закону про звернення вказується, що його розроблено з метою удосконалення законодавства про звернення та приведення законодавчих актів України у відповідність до Закону України «Про адміністративну процедуру» [4]. Враховуючи це, в проєкті Закону про звернення передбачається, що його дія не поширюється на порядок розгляду і вирішення адміністративних справ, передбачених Законом України «Про адміністративну процедуру» (абз. 2 ч. 2 ст. 1) [4] та виключено положення, які б перетинались із нормами Закону України «Про адміністративну процедуру». Проте, безсистемне виключення в проєкті Закону про звернення більшості положень, що стосувались подання скарг як виду звернень згідно з Законом України «Про звернення громадян», може призвести до виникнення прогалин в законодавстві про звернення.

В абз. 1 ч. 1 ст. 22 проєкту Закону про звернення [5] передбачається, що суб'єкт звернення може оскаржити ненадання відповіді на звернення або рішення про залишення звернення без розгляду до уповноваженої особи або органу вищого рівня (у разі наявності) або безпосередньо до суду. У висновку Головного науково-експертного управління апарату Верховної Ради України на проєкт Закону про звернення акцентовано увагу на тому, що Закон «Про адміністративну процедуру» не розповсюджує сферу дії на розгляд звернень, пов'язаних з діями та/або бездіяльністю, рішеннями, прийнятими державними органами, об'єднаннями громадян, медіа, підприємствами, установами, організаціями незалежно від форм власності, якщо вони не здійснюють функції публічної адміністрації, не беруть участі у реалізації адміністративних процедур. Тому вбачається, що у разі схвалення проєкту в запропонованій редакції, розгляд деяких видів звернень залишиться поза правовим регулюванням, як Закону «Про звернення», так і Закону «Про адміністративну процедуру». Наприклад, звернення особи в компанію, яка уповноважена здійснювати функції публічної адміністрації, надавати послуги, зокрема з питань, які становлять загальний економічний інтерес (надання житлово-комунальних послуг), щодо підстав нарахування їй певної суми для оплати за надані послуги [9].

**Висновки.** Оновлення законодавства про звернення є актуальним, своєчасним та витребуваним кроком на шляху удосконалення чинного законодавства, забезпечення його взаємоузгодженості та ефективності практичної реалізації. Цілком очевидно, що подібна законодавча ініціатива має передбачати комплексне вирішення існуючих проблем та недоліків, спрямовуватися на їх вирішення та реальне осучаснення законодавства про звернення.

З урахуванням цього, проєкт Закону про звернення потребує доопрацювання в частині визначення сфер, на які поширюється його дія, уточненні суб'єктів розгляду звернень, встановленні інструментів збалансованості публічних та приватних інтересів, виокремленні видів звернень та їх розмежуванні між собою за змістом, а також особливостями подання та порядку розгляду, оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів розгляду звернень.

5. Проект Закону про звернення від 13.03.2024 р. № 11082. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/43836> (дата звернення 01.04.2024).
6. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 р. № 2939-VI. Дата оновлення: 08.10.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#n8> (дата звернення 01.04.2024).
7. Про безоплатну правничу допомогу: Закон України від 02.06.2011 р. № 3460-VI. Дата оновлення: 03.08.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3460-17#Text> (дата звернення 01.04.2024).
8. Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації: постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 29.09.2016 р. № 10. Дата оновлення: 29.09.2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0010760-16#Text> (дата звернення 01.04.2024).
9. Висновок Головного науково-експертного управління апарату Верховної Ради України на проект Закону України «Про звернення» від 27.03.2024 р. № 16/03-2024/67693. URL: <blob:https://itd.rada.gov.ua/bbebfdd2-aefe-4224-9df0-809fdd638731> (дата звернення 01.04.2024).