

Пропозиції
до проекту Закону України
«Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян»
(щодо умов подання та розгляду звернень,
в тому числі в електронній формі)»
*(реєстр. № 8368 від 19.01.2023 р.)**

Мету законопроекту, як зазначено в пояснювальній записці, становить «вдосконалення законодавчого регулювання умов подання та розгляду звернень громадян, в тому числі звернень в електронній формі».

Положення законопроекту не суперечать Конституції, законам України й міжнародним договорам, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Проектом пропонується: можливість подання письмового звернення з використанням мережі Інтернет, засобів зв'язку, інформаційно-комунікаційних систем, у тому числі через вебпортал та застосунок «Дія»; визначення умов надсилання електронного звернення – автентифікація з використанням засобів ідентифікації, які дають змогу однозначно встановити особу заявника; розширення кількості критеріїв зарахування звернень до таких, що не розглядаються.

З огляду на викладені в законопроекті новації, вважаємо за доцільне висловити такі міркування та пропозиції.

1. *Концептуальні пропозиції* стосуються підтримки модернізації чинного українського законодавства, яким регулюються суспільні відносини у сфері комунікації органів державної влади та місцевого самоврядування із громадянами. Наголошуємо на потребі комплексного та узгодженого між різними гілками державної влади підходу до законодавчої регламентації відносин, що становлять предмет правового врегулювання. Звертаємо увагу на притаманність загальноєвропейській законодавчій практиці тенденції значної переваги законодавчих ініціатив, суб'єктами яких є уряд, що сприяє запобіганню дуалізму законодавчого процесу на етапі розроблення проектів правових актів.

Зазначимо, що Закон України «Про адміністративну процедуру» (далі – Закон про процедуру), прийнятий Верховною Радою України 17 лютого 2022 року, суттєво корегує організаційно-правові засади забезпечення конституційного права громадян на звернення. Після набуття 15 грудня 2023 року означеним актом чинності Закон України «Про звернення громадян» (далі – Закон про звернення) буде поширюватися лише на звернення, які містять пропозиції, рекомендації щодо формування державної політики, вирішення питань місцевого значення, а також щодо врегулювання суспільних відносин¹. Водночас, порядок звернення особи до органу публічної адміністрації із заявою чи скаргою регламентуватиметься Законом про процедуру².

¹ Див.: пункт 1) частини 2 статті 1 Закону України «Про адміністративну процедуру» № 2073-IX від 17.02.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>

² Наприклад, див. статті 38–45, 78–82 Закону України «Про адміністративну процедуру» № 2073-IX від 17.02.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>

Згідно з пунктом восьмим розділу IX «Прикінцеві та перехідні положення» Закону про процедуру Кабінет Міністрів України має підготувати пропозиції щодо приведення законодавчих актів України у відповідність із цим Законом. Наразі Міністерством юстиції України розробляється проект комплексних змін, яким Закон про звернення передбачається привести у відповідність до Закону про процедуру³. На нашу думку, певні новації, які анонсуються Кабінетом Міністрів України, сприятимуть удосконаленню правового механізму реалізації громадянами права на звернення. Наприклад, планується розширити коло заявників, визначити права та обов'язки заявника, суб'єктів розгляду звернень, закріпити можливість звернення заявниками через Єдину систему опрацювання звернень⁴.

2. Основним зауваженням до законопроекту слід вважати недостатність чіткого формулювання певних його положень, що не відповідає принципу правової визначеності норм законодавчих актів. Так, до звернень, що не підлягають розгляду, згідно з частиною третьою статті 8 у редакції проекту зараховано ті, «в яких не викладено зміст вимоги заявника». На нашу думку, доволі складно однозначно з'ясувати, про який вид звернення йдеться, бо не всі з передбачених чинним законодавством звернення – пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги – містять положення, які можна визначити як вимоги⁵. Звернемося до трактування слова «вимога» в Академічному тлумачному словнику української мови. Це побажання, прохання, висловлене так, що не припускає заперечень; норми, правила, яким хто-, що-небудь повинні підлягати; потреби, запити, які хто-, що-небудь має або ставить до когось, чогось; офіційний документ із проханням видати що-небудь або направити кого-небудь у чийсь розпорядження⁶. Отже, з урахуванням, по-перше, дефініції пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги, що містяться у статті 3 Закону про звернення⁷, по-друге, наведених варіантів лексичного значення слова «вимога», положення частини третьої статті 8 у редакції проекту, у разі його прийняття, розповсюджуватимуться лише на такий вид звернень громадян, як скарга. Отже, застосування відповідної норми права матиме певні ускладнення й не сприятиме

³ Висновок Міністерства юстиції України від 05.03.2023 р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/bills/proekt-zakonu-pro-vnesennya-zmin-do-zakonu-ukraini-pro-zvernennya-gromadyan-shchodo-umov-podannya-ta-rozglyadu-zvernen-v-tomu-chisli-v-elektronniy-formi>.

⁴ Там само.

⁵ Частина перша статті 3 Закону України «Про звернення громадян» № 393/96-ВР від 02.10.1996.

⁶ Див.: Вимога. URL: <http://sum.in.ua/s/vymogha>. Див.: Вимагати. URL: <http://sum.in.ua/s/vymaghaty>.

⁷ *Пропозиція (зауваження)* – звернення громадян, де висловлюються порада, рекомендація щодо діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування, депутатів усіх рівнів, посадових осіб, а також висловлюються думки щодо врегулювання суспільних відносин та умов життя громадян, вдосконалення правової основи державного і громадського життя, соціально-культурної та інших сфер діяльності держави і суспільства. *Заява (клопотання)* – звернення громадян із проханням про сприяння реалізації закріплених Конституцією та чинним законодавством їх прав та інтересів або повідомлення про порушення чинного законодавства чи недоліки в діяльності підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, народних депутатів України, депутатів місцевих рад, посадових осіб, а також висловлення думки щодо поліпшення їх діяльності. *Клопотання* – письмове звернення з проханням про визнання за особою відповідного статусу, прав чи свобод тощо. *Скарга* – звернення з вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, посадових осіб (Закон України «Про звернення громадян» № 393/96-ВР від 02.10.1996). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80#Text>

організації ефективної роботи зі зверненнями громадян в органах державної влади та місцевого самоврядування, підприємствах, установах тощо.

3. Види ризиків ухвалення законопроектів.

Врахування наведених зауважень дозволить уникнути ризиків: правової невизначеності поняття «зміст вимоги заявника»; недотримання принципів комплексності й системності внесення змін до законодавства з питань звернення громадян.

*Дослідницька служба
Верховної Ради України*

**Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені в документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*