

Пропозиції
до проекту Закону України «Про звернення»
(реєстр. № 11082 від 13.03.2024 р.)*

Метою законопроекту, як зазначено в пояснювальній записці, є удосконалення законодавства України про звернення та приведення його у відповідність до Закону України «Про адміністративну процедуру».

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

Суб'єктом права законодавчої ініціативи, зокрема, пропонується закріпити порядок реалізації права кожного на звернення до органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, інших суб'єктів та отримання відповіді у встановлений законом строк. Для цього визначити: поняття «суб'єкт звернення», «суб'єкт розгляду звернення» (далі – суб'єкт розгляду), «уповноважена особа суб'єкта розгляду звернення» (далі – уповноважена особа), їх права та обов'язки; поняття «звернення», вимоги до оформлення звернення, порядок його подання та опрацювання, а також право на оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів розгляду звернення за ненадання відповіді на звернення або рішення про залишення звернення без розгляду; порядок проведення особистого прийому суб'єктів звернення; поняття «петиція», порядок її подання та особливості її розгляду; порядок здійснення моніторингу, контролю, а також відповідальність за порушення законодавства про звернення¹.

Ідея законопроекту відповідає тенденціям розвитку європейського законодавства в частині реформування системи державного управління, спрямованого на забезпечення захисту прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина. Підтримуючи ідею удосконалення законодавства про звернення, вважаємо за доцільне висловити такі пропозиції та зауваження.

Насамперед, доцільно відзначити неузгодженість визначення поняття «суб'єкт звернення» із вимогами щодо звернень. Відповідно до пункту першого частини першої статті 3 законопроекту до суб'єктів звернення належать фізична особа (громадянин України, іноземець чи особа без громадянства), фізична особа – підприємець, юридична особа, громадське об'єднання, що не має статусу юридичної особи. Водночас у частині першій статті 5 серед відомостей, що мають зазначатися у зверненні юридичних осіб, вказано «код згідно з ЄДРПОУ». Ідеться про ідентифікаційний код юридичної особи, зареєстрованої в Єдиному державному реєстрі підприємств і організацій України². З огляду на це, для юридичних осіб, а також громадських об'єднань, що не мають статусу юридичної особи, створених

¹ Проект Закону України про звернення № 11082 від 13.03.2024. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/43836>

² Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань: Закон України від 15 травня 2003 року № 755-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/755-15#Text>

згідно із законодавством іноземної держави або на підставі міжнародних договорів України, законопроектом виключена можливість звернення до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів.

Відповідно до частини п'ятої статті 4 проекту передбачено темпоральні межі («не пізніше наступного робочого дня») для повідомлення суб'єкта звернення, предмет якого не належить до компетенції суб'єкта розгляду, про надсилання його звернення за належністю. На нашу думку, запропонований строк має декларативний характер при реалізації права на письмове звернення, оскільки може призвести до порушень суб'єктом розгляду строків надання відповідей на письмові звернення, надісланих поштовим відправленням без зазначення в них електронної поштової адреси.

Положення абзацу третього частини першої статті 5 проекту містять вимогу підписання звернення у паперовій формі суб'єктом звернення або його представником власноруч, а «...в електронній формі – за бажанням з використанням електронного підпису...». Вважаємо за доцільне вилучити слова «за бажанням», що дасть змогу суб'єкту розгляду ідентифікувати суб'єкта звернення та усуне ризик зловживання правом на звернення.

Відповідно до абзацу четвертого частини першої статті 5 проекту пропонується особам з інвалідністю або іншим особам, які з інших причин не можуть самотійно скласти письмове звернення, реалізувати власне право на звернення через складання письмового звернення під час особистого прийому суб'єктів звернення уповноваженою особою. При цьому його складання і оформлення забезпечуватиме ця уповноважена особа. На нашу думку, запропонована норма містить дискримінаційні ознаки, оскільки утворює ризик порушення права названих осіб, зокрема й тих, які не можуть прийти на особистий прийом, на направлення звернення суб'єкту розгляду в письмовій формі поштовим відправленням або через електронні комунікаційні мережі. Вважаємо за доцільне передбачити можливість складання письмового звернення законним представником осіб, які належать до означеної групи.

Положеннями частини другої статті 9 проекту закону серед ознак, за якими забороняється відмова у прийнятті та розгляді звернення, визначено мову. Водночас запропоновані положення статті 7 проекту передбачають оформлення звернень та відповідей на звернення державною мовою, якщо інше не встановлено законом. Неузгодженість положень цих статей утворює ризик виникнення прогалини в правовому регулюванні, що ускладнить процес опрацювання звернень для суб'єктів розгляду, зокрема змусить їх передбачати додаткові ресурси та кошти для забезпечення необхідного перекладу звернень суб'єктів звернення нерезидентів, а в разі незабезпечення відповідного перекладу – сприятиме збільшенню кількості оскаржень, у тому числі в судовому порядку. На нашу думку, доцільно до статті 7 законопроекту включити положення, аналогічне тому, що міститься в частині третій статті 19 Закону України «Про адміністративну

процедуру», а саме: «У разі подання суб'єктом звернення звернення або скарги, складених іншою мовою, ніж державна, суб'єкт звернення у встановленому законом порядку самостійно забезпечує їх переклад на державну мову, крім випадків, передбачених законом»³.

Положеннями статті 10 законопроекту пропонується визначити підстави, за яких звернення не підлягають розгляду, однією з яких є «повторні звернення до одного і того ж суб'єкта розгляду від одного і того ж суб'єкта звернення з одного і того ж питання, якщо суб'єкту звернення надано відповідь щодо розгляду його звернення». На нашу думку, доцільно слова «відповідь щодо розгляду його звернення» замінити словами «по суті порушеного у зверненні питання», що усуне ризик надання суб'єктом розгляду відповідей не по суті порушених питань у зверненні та, своєю чергою, зменшить кількість оскаржень відповідей, у тому числі в судовому порядку.

Не відповідають принципу правової визначеності положення частини першої статті 17 проекту, відповідно до яких пропонується врегулювати порядок проведення особистого прийому суб'єктів звернення уповноваженими особами. Зокрема, пропонується проводити особистий прийом суб'єктів звернення уповноваженими особами в порядку, визначеному їх керівниками, водночас не передбачається періодичність їх проведення (раз на рік, місяць, тиждень тощо), що може спонукати суб'єктів розгляду до зловживань. Також частиною другою цієї ж статті не в повному обсязі охоплена процедура реєстрації звернень, поданих суб'єктом звернення на особистому прийомі. Зокрема, поза увагою залишені звернення, розгляд яких припинений відповідно до частини четвертої статті 10 (у редакції законопроекту).

На нашу думку, у частині четвертій статті 23 доцільно визначити конкретні види юридичної відповідальності, яку несуть суб'єкти розгляду в разі порушення Закону України «Про звернення».

*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.*

³ Про адміністративну процедуру: Закон України від 17 лютого 2022 року № 2073-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>