

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

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

Предметом законодавчого регулювання є реалізація права кожного на звернення до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб та інших суб'єктів й отримання відповіді у встановлений законом строк (ст. 1 законопроекту).

На підставі аналізу порівняльної таблиці до законопроекту, підготовленої до другого читання, доцільно відзначити значну увагу суб'єктів права законодавчої ініціативи до статей проекту. Пропонується, серед іншого, визначити терміни «звернення», «суб'єкт звернення»; встановити вимоги щодо звернення, зокрема про порядок підпису звернення у письмовій та електронній формі; встановити порядок розгляду звернень з акцентом на безоплатності розгляду.

Підтримуючи необхідність забезпечення ефективної реалізації конституційного права особи на звернення до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів відповідно до статті 40 Конституції України, вважаємо за доцільне висловити зауваження концептуального характеру.

Доречно зазначити, що в Україні має місце тенденція «децентралізації» щодо законодавчого регулювання подання та розгляду звернень громадян. Така тенденція прослідковується і в пропозиціях до законопроекту щодо регулювання процедури розгляду деяких видів звернень. Отже, пропозиції про фактичне повернення норми законодавства, якою закріплено право громадян на звернення до об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, на нашу думку, потребують концептуального обговорення та врахування міркувань фахівців з адміністративного права¹.

Особливу увагу, з огляду на її концептуальний характер, привертає пропозиція щодо запровадження Електронного реєстру звернень та результатів їх розгляду (далі – Реєстр) «з метою забезпечення відкритості діяльності суб'єктів розгляду звернення; можливості бачити проблему, з якою звертаються суб'єкти звернення; сприяння однаковому застосуванню законодавства, а також можливості за певною сукупністю реквізитів здійснювати пошук, одержання, використання і зберігання інформації, що міститься у Реєстрі». Погоджуючись з доцільністю оновлення законодавства про звернення з акцентом на транспарентність діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, вважаємо за потрібне висловити певні міркування щодо цієї пропозиції.

Дотримання базових принципів правотворчої діяльності сприятиме

¹ Наприклад, див.: Як змінилися правила розгляду звернень громадян? URL: <https://www.prostir.ua/?news=yak-zminylsya-pravyla-rozhlyadu-zvernen-hromadyan>

збільшенню правозастосовної ефективності прийнятих актів, тому увага до них має головним чином практичний характер. З огляду на один із принципів правотворчої діяльності – необхідність та обґрунтованість², постає запитання: в чому полягає важлива суспільна проблема, яку пропонується вирішити через реалізацію ініціативи щодо запровадження Реєстру? Результати пошуку матеріалів, що знаходяться у публічному доступі, не дають підстав стверджувати, що питання Реєстру становить нині предмет уваги наукової спільноти, практикуючих правників, правозахисників, об'єднань громадян, інших представників громадянського суспільства. Отже, на нашу думку, не обґрунтовано суспільну необхідність, яка зумовлює потребу запровадження Реєстру.

Одним із критеріїв доцільності законодавчих пропозицій, з огляду на євроінтеграційний рух України, є наявність відповідних практик законодавчого регулювання в державах-членах ЄС, зокрема в державах «пострадянського простору», які стали незалежними або відновилися після розпаду СРСР та які також рухаються шляхом демократичного транзиту. З огляду на це, доцільно звернутися до досвіду Естонії. Естонія вважається одним із лідерів цифровізації органів публічного управління, разом із тим Законом про відповіді на звернення не передбачено функціонування електронного реєстру звернень до органів державної влади та місцевого самоврядування³. Такий підхід, з огляду на незначну, у порівнянні з Україною, чисельність населення, високий рівень цифровізації всіх сфер суспільних відносин (наприклад, парламентські вибори), а головне – відсутність збройної агресії щодо цієї держави, що зумовлює гігантські бюджетні видатки на оборону, потребує осмислення та врахування під час обговорення новацій до законодавства України про звернення.

Метою запровадження Реєстру визначено також забезпечення відкритості діяльності суб'єктів розгляду звернення, що апріорі слід підтримати. Разом із тим, варто наголосити на необхідності узгодженості законодавчих змін з усталеною загальною архітектонікою цієї сфери регулювання. Як зазначено в законопроекті, відкритість розгляду звернення пропонується забезпечити через: закріплення права на отримання суб'єктом звернення інформації: про порядок подання та розгляду звернень, про реєстрацію звернення та стан його розгляду, про рішення щодо залишення звернення без розгляду (пункт перший частини першої ст. 14 проекту); встановлення обов'язку суб'єкта розгляду звернень щодо оприлюднення на власному офіційному вебсайті інформації про порядок подання та розгляду звернень (пункт перший частини першої ст. 15 проекту); регулювання таких етапів процедури подання та розгляду петицій, як оприлюднення на вебсайті органу державної влади чи місцевого самоврядування тексту петиції, інформації про початок її розгляду, відповіді з результатами розгляду порушених у ній питань (статті 18 – 21 проекту). Водночас пропонується через Реєстр надавати загальний доступ до рішень,

² Див.: Ст. 3 Закону України «Про правотворчу діяльність» від 24.08.2023 р. № 3354-IX. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text>

³ Märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seadus. Vastu võetud 10.11.2004. <https://www.riigiteataja.ee/akt/820158>

прийнятих за результатами розгляду звернень без обмежень, за винятком доступу до конфіденційної інформації, що міститься у зверненні, відповідно до Закону України «Про інформацію». На нашу думку, така ідея концептуально апелює до Єдиного державного реєстру судових рішень (далі – ЄДРСР), який запроваджено для надання доступу до судових рішень судів загальної юрисдикції. Доцільно звернути увагу, що запровадження ЄДРСР базується на законодавчо визначеному принципі відкритості судових рішень, який передбачає: відкритий розгляд справ у суді та проголошення рішення суду прилюдно, окрім випадків, установлених законом; повне фіксування судового процесу технічними засобами; доступ кожного до судових рішень у порядку, встановленому законодавством⁴. Отже, запровадження ЄДРСР має логічний характер, оскільки ЄДРСР є цифровим інструментом для забезпечення відкритості як судового процесу, так і рішень суду. Однак відповідно до усталеної процедури розгляду звернень, доступ до матеріалів та результатів розгляду звернень, за винятком електронних петицій, мають лише суб'єкт звернення та суб'єкт його розгляду. Отже, ініціатива щодо доступу будь-кого до всіх матеріалів звернення шляхом запровадження Реєстру не узгоджується з підходом, застосованим як у Законі України «Про звернення громадян», так і в законопроекті.

Окрім цього, варто акцентувати увагу не лише на принципі відкритості діяльності суб'єктів розгляду звернення, забезпечення якого є одним з аргументів запровадження Реєстру, а насамперед на його практичному вимірі. Маємо на увазі оптимальність та ресурсне забезпечення запропонованої моделі його функціонування. Згідно із пропозиціями до законопроекту, поданими до другого читання, пропонується Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (далі – Омбудсмен) наділити повноваженнями держателя Реєстру, Міністерство цифрової трансформації України (далі – Мінцифри) – адміністратора, а створювачами реєстрової інформації визначити суб'єктів розгляду звернень.

З огляду на українське законодавство, відповідно до якого функціонують державні електронні реєстри, доречно висловити такі міркування. Держатель та адміністратор певного реєстру належать до органів виконавчої влади, що забезпечують впровадження державної політики в одній сфері діяльності. До того ж орган державної влади, що здійснює адміністрування, підпорядковується органу державної влади, що є держателем. Наприклад, держателем ЄДРСР є Державна судова адміністрація України, адміністратором – державне підприємство «Інформаційні судові системи», держателем Єдиного реєстру осіб, зниклих безвісти за особливих обставин, визначено Міністерство внутрішніх

⁴ Див.: Частина друга ст. 129 Конституції України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>; ст. 2 Закону України «Про доступ до судових рішень» № 3262-IV від 22.12.2005 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3262-15#top>; ст. 11 Закону України «Про судоустрій та статус суддів» № 1402-VIII від 02.06.2016 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#top>; ст. 7 Цивільного процесуального кодексу № 1618-IV від 18.03.2004 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1618-15#Text>; статті 10-11 Кодексу адміністративного судочинства України № 2747-IV від 06.07.2005 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>; ст. 27 Кримінального процесуального кодексу України № 4651-VI від 13.04.2012 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17#Text>

справ України, адміністратором – державне підприємство, що належить до його сфери управління⁵.

Отже, наскільки ефективною в рамках забезпечення функціонування Реєстру буде взаємодія Омбудсмена як держателя та Мінцифри як адміністратора? Так, ці інституції забезпечують реалізацію права особи на звернення: Омбудсмен – у межах здійснення парламентського контролю за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина; Мінцифри – в межах реалізації державної політики з електронного урядування та електронної демократії. Водночас забезпечення належного функціонування Реєстру потребуватиме тісної та постійної співпраці в межах управлінської діяльності представників різних гілок влади – законодавчої (Омбудсмен – посадова особа, яка здійснює свою діяльність незалежно від інших державних органів та посадових осіб) та виконавчої (Мінцифри – центральний орган виконавчої влади). Окрім цього, наскільки оптимальним варіантом є закріплення функції адміністратора Реєстру за центральним органом виконавчої влади? Згідно із законодавством адміністратор публічного електронного реєстру – юридична особа публічного права, що забезпечує функціонування та здійснює адміністрування публічного електронного реєстру, визначені законом або іншим нормативно-правовим актом, згідно з яким створено публічний електронний реєстр⁶.

Перспективи фінансового, кадрового й технологічного забезпечення створення та супроводження Реєстру слід розглядати особливо ретельно, оскільки в умовах збройної агресії проти України головним пріоритетом є максимальне зосередження всіх ресурсів на захисті державного суверенітету.

З урахуванням положення нової ст. 24 пропонується формування Реєстру здійснювати суб'єктами розгляду звернень шляхом внесення до нього всіх документів, прийнятих за результатами розгляду. З огляду на це, постає суттєве питання забезпеченості органів державної влади та місцевого самоврядування системами електронного документообігу (далі – СЕДО). Цифровізація управлінської діяльності триває в Україні вже протягом кількох років, однак не досягла загального охоплення, зокрема органів державної влади та місцевого самоврядування, що суттєво ускладнює практичну реалізацію пропозиції щодо запровадження Реєстру, а також ефективного його функціонування. Загальновідомими проблемами щодо сповільненого поширення СЕДО є висока вартість програмних продуктів та їх постійної технічної підтримки, використання морально застарілої комп'ютерної техніки, існування змішаного документообігу (у паперовій та цифровій формі), стримане ставлення значної частини працівників до опанування нових цифрових технологій. Зазначена ситуація суттєво ускладнить, а в деяких випадках унеможливить «запуск та безперебійну роботу Електронного реєстру звернень та результатів їх розгляду»

⁵ Положення про Єдиний реєстр осіб, зниклих безвісти за особливих обставин : Затверджено наказом Міністерства внутрішніх справ України від 29 серпня 2022 р. № 535. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0998-22#Text>

⁶ Див. пункт перший частини першої ст. 2 Закону України «Про публічні електронні реєстри» № 1907-IX від 18.11.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1907-20#Text>

не пізніше одного року з дня набрання чинності цим законом (порівняльна таблиця, правка 213). На нашу думку, з огляду на темпи інформатизації органів державної влади та місцевого самоврядування протягом попередніх років, досягнути запропонованого у визначений строк неможливо. Окрім цього, доречно звернути увагу на проблематичність забезпечення безперебійності роботи Реєстру, оскільки широкомасштабне вторгнення та постійні ракетні обстріли суттєво дестабілізували систему енергопостачання в Україні.

Варто також зауважити, що у разі прийняття пропозиції про відповідний порядок формування Реєстру постає дилема: або здійснювати дублювання інформації щодо петицій (оскільки тексти петицій та відповіді на них є загальнодоступними на офіційних вебсайтах суб'єктів розгляду), або відмовитися від цього, що призведе до порушення повноти Реєстру, який має містити інформацію щодо всіх звернень, які підпадатимуть під дію цього закону.

Слід відзначити термінологічну неузгодженість деяких положень пропозиції щодо Реєстру із положеннями проекту. Для визначення результатів розгляду звернення у першому випадку широко використовується термін «рішення» (нові статті 24 – 26), в іншому – «відповідь» (статті 13, 14, 17 проекту). Про прийняття рішень у проекті йдеться лише щодо можливої реалізації пропозицій, що містяться у петиції (частина шоста ст. 20 проекту). У законодавстві загальноприйнятими визначеннями цих термінів є такі: «рішення» – вид розпорядчого документа (наказ, розпорядження, постанова, рішення), що приймається колегіальним суб'єктом нормотворення⁷; «відповідь» – документ, складений за результатами опрацювання звернення⁸. Під розпорядчим документом розуміється акт, що видається суб'єктом нормотворення у процесі здійснення ним виконавчо-розпорядчої діяльності⁹. «Документ» визначається як матеріальна форма одержання, зберігання, використання і поширення інформації, зафіксованої на папері, магнітній, кіно-, фотоплівці, оптичному диску або іншому носієві¹⁰. Отже, рішення і відповідь як терміни мають різний зміст, а як документи – різну правову природу. З урахуванням цього обраний авторами проекту підхід не є випадковим, оскільки за результатами розгляду звернення не завжди приймається рішення, тому використання цих термінів одночасно є некоректним.

З урахуванням викладеного, на нашу думку, пропозиції до законопроекту № 11082, підготовленого до другого читання, потребують обговорення з врахуванням позиції фахівців з адміністративного права. Окрім цього, пропозиції повинні відповідати базовим принципам правотворчої діяльності; пропонувати оптимальний, з урахуванням українських реалій сьогодення, механізм реалізації принципу відкритості діяльності суб'єктів розгляду

⁷ Про вдосконалення порядку державної реєстрації нормативно-правових актів в органах юстиції та скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правових актів : Наказ Міністерства юстиції України; Порядок, Форма типового документа від 12.04.2005 р. № 34/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0381-05#Text> ; Про внесення змін до нормативно-правових актів Міністерства юстиції України з питань державної реєстрації нормативно-правових актів : Наказ Міністерства юстиції України; Висновок, Форма типового документа від 02.08.2007 р. № 592/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0870-07#Text>

⁸ Див.: Термін «Відповідь». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/term/40050>

⁹ Див.: Термін «Розпорядчий документ». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/term/26351>

¹⁰ Див.: Термін «Документ». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/term/7490>

звернення, а не лише декларувати намір його забезпечити; відповідати обраному у законопроекті загальному підходу щодо регулювання відносин у сфері подання та розгляду звернень.

У разі прийняття пропозицій, зокрема щодо запровадження Реєстру, можуть виникнути такі ризики.

Низький рівень правозастосовної ефективності: 1) незважаючи на те, що на підготовку забезпечення запуску Реєстру надається один рік, видається малоімовірним забезпечити його безперебійну роботу з огляду на масштабні ракетні удари агресора по енергетичній системі, застосування в багатьох регіонах обмеження електропостачання, нестабільну роботу всієї електромережі; 2) у разі нестабільності роботи Реєстру цілком реальним є ризик відсутності у суб'єктів розгляду звернень можливості вносити до Реєстру необхідні документи, а у суб'єктів звернення – ризик порушення права на належний доступ до матеріалів процедури розгляду їхніх звернень; 3) з огляду на відсутність гострої суспільної затребуваності щодо запровадження Реєстру є вірогідність низького попиту на інформацію з нього.

Соціальний ризик: 1) збільшення фінансових витрат органів державної влади та місцевого самоврядування на організацію роботи з документами, зокрема тими, що пов'язані з розглядом звернень; 2) повноцінна робота Реєстру потребуватиме запровадження СЕДО в абсолютно всіх органах державної влади та місцевого самоврядування та в інших суб'єктах розгляду звернень, що апріорі потребує масштабних фінансових витрат на закупівлю нових програмних продуктів, їх постійну технічну підтримку, заміну морально застарілої комп'ютерної техніки новою, навчання значної частини працівників для опанування ними нових цифрових технологій. В умовах збройної агресії суттєве збільшення бюджетних витрат на запровадження Реєстру матиме негативний суспільний резонанс.

*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.*