

Правовий висновок
Центру громадянських свобод
щодо проєкту закону № 11082 “Про звернення”

Автори:

Тимофій Атаманчук, юрист-аналітик Центру громадянських свобод
Володимир Яворський, програмний директор Центру громадянських свобод

Право на звернення: конституційна природа, права людини

Право особи на звернення до органів державної влади належить до фундаментальних демократичних інститутів та походить зі змісту міжнародних і конституційних гарантій захисту прав людини. Відповідно до Конституції України, а також міжнародного права, зокрема статті 1 Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод,¹ саме держава та її органи несуть позитивний обов’язок поважати, захищати й забезпечувати реалізацію прав і свобод людини. Частина друга статті 3 Конституції України² прямо визначає, що “права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави”. Відтак захист прав людини є виключною компетенцією публічної влади, органів законодавчої, виконавчої та судової влади, а також органів місцевого самоврядування.

Право на звернення полягає в можливості особи комунікувати з публічною владою з питань, що мають суспільне чи індивідуальне значення, та отримувати офіційну реакцію держави. У сучасній доктрині прав людини це право розглядається як процедурна гарантія доступу до публічної влади, що забезпечує відкритість та підзвітність держави.

У праві ЄС таке розуміння змісту права на звернення підтверджується низкою норм Хартії ЄС з фундаментальних прав. [Стаття 44 Хартії](#) основних прав ЄС гарантує кожному право подавати петиції до Європейського Парламенту з питань, що належать до сфер діяльності Союзу, тим самим визнаючи інституційний обов’язок реагувати на звернення особи. [Стаття 41 Хартії](#) закріплює право на належне управління, яке включає можливість звертатися до інституцій ЄС та отримувати відповідь тією ж мовою. Додатково, [Стаття 15 Договору про функціонування Європейського Союзу](#) встановлює принцип відкритості та забезпечує право доступу до документів інституцій ЄС. Стаття 20а стосується громадянства ЄС і гарантує пов’язані з ним права, зокрема право

¹ Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (з протоколами) (Європейська конвенція з прав людини). Ухвалена 4 листопада 1950 року, ратифікована Законом України від 17 липня 1997 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text

² Конституція України. Верховна Рада України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр#Text>

звертатися до інституцій ЄС та отримувати відповідь. Стаття 24 Договору визначає правові підстави та умови реалізації прав громадян ЄС, включно з можливістю звертатися та брати участь у механізмах громадської ініціативи. Стаття 227 Договору прямо закріплює право будь-якого громадянина або резидента ЄС подавати петицію до Європейського Парламенту з питань, що належать до компетенції ЄС. Сукупність цих положень підтверджує, що звернення до влади та отримання відповіді є невід'ємною процедурною гарантією прозорості, підзвітності та доступу до публічної влади.

У міжнародно-правовому вимірі право на звернення до органів влади, як елементу права на участь у веденні державних справ закріплено, зокрема, у статті 25 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права³ та статті 21 Загальної декларації прав людини.⁴ Інститут звернень є одним із практичних механізмів реалізації цієї участі. Таким чином міжнародні акти формують чітку рамку позитивних зобов'язань держави: публічна влада повинна забезпечити належний, ефективний та недискримінаційний порядок подання і розгляду звернень.

Національна конституційна модель інституту звернень заснована на статті 40 Конституції України:

«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.»

Отже, визначальною характеристикою права на звернення є його публічно-правова природа, тобто спрямованість саме на суб'єкти, уповноважені здійснювати владу та реалізовувати публічні функції, а не приватних суб'єктів.

Проект закону № 11082

У квітні 2024 року Верховна Рада ухвалила в першому читанні законопроект №11082 (далі - Законопроект), спрямований на модернізацію інституту звернень громадян та його чітке відмежування від регулювання, передбаченого Законом України «Про адміністративну процедуру».⁵ Законопроект пропонує скасувати чинний Закон «Про звернення громадян» та ухвалити новий нормативний акт, який визначатиме порядок подання й розгляду звернень. Перша редакція законопроекту містила низку важливих кроків у напрямку дерадянзації та раціоналізації даного інституту. Після оприлюднення редакції законопроекту, підготовленої до другого

³ Міжнародний пакт про громадянські та політичні права: ООН; від 16.12.1966 (редакція станом на 19.10.1973). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043#Text

⁴ Загальна декларація прав людини : Резолюція 217 А (III) Генеральної Асамблеї ООН від 10.12.1948. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text

⁵ Картка законопроекту : Парламентський портал; Проект закону №11082. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/43836>

читання⁶ 9 жовтня 2025 року, навколо нього розгорнулася активна публічна та експертна дискусія, що засвідчила високий суспільний інтерес до теми та ключову роль інституту звернень як механізму взаємодії громадян із публічною владою. Після цього профільний комітет оновив проєкт закону до другого читання 17 грудня 2025 року й вніс багато позитивних положень. Саме в цьому контексті доцільним є подальший розгляд запропонованих підходів у подальшій ітерації Законопроєкту та їхньої ролі у формуванні сучасної моделі реалізації права на звернення.

Європейська комісія у своєму Звіті про розширення щодо України за 2025 рік⁷ відзначає, що система публічної підзвітності в Україні залишається функціональною, у звіті законопроєкт про звернення громадян визначений як частина пакета законодавства, що пов'язаний із реалізацією Закону «Про адміністративну процедуру». У Звіті зокрема зазначено, що цей законопроєкт ще не ухвалено і його прийняття є важливим для забезпечення прозорого, підзвітного та ефективного управління у відносинах із громадянами: «Прийняття Закону про звернення громадян для розмежування випадків адміністративної процедури та інших форм публічних петицій досі перебуває на розгляді».

Водночас редакція законопроєкту, викладена у порівняльній таблиці до другого читання в жовтні 2025 року, а також подальша ітерація законопроєкту, оприлюднена у грудні 2025 року⁸, потребують додаткового аналізу з огляду на їхню відповідність європейським підходам щодо захисту прав людини та принципам належного врядування. Окремі положення, з урахуванням змін, внесених у процесі доопрацювання, можуть впливати на практичну реалізацію права на звернення та на рівень прозорості й підзвітності публічної влади у взаємодії з громадянами, що зумовлює необхідність їхньої уважної оцінки у контексті євроінтеграційних зобов'язань України.

Законопроєкт, запропонований головним комітетом до другого читання в грудні, починає із загального визначення мети закону:

«Цей Закон регулює відносини, що виникають у зв'язку з реалізацією права кожного звернутися до суб'єктів, визначених Конституцією України та цим Законом, зі зверненням та у встановлений законом строк отримати на нього обґрунтовану відповідь».

Сфера дії законопроєкту загалом кореспондує положенням статті 40 Конституції України, яка гарантує кожному право на індивідуальні та колективні письмові звернення або особисте звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також покладає на них обов'язок розглянути звернення та надати

⁶ Верховна Рада України. Порівняльна таблиця до другого читання проєкту Закону про звернення (№11082). URL: <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/pubFile/3121125>

⁷ European Commission. (2025, листопад 4). Ukraine Enlargement Report 2025. European Commission. URL: https://enlargement.ec.europa.eu/ukraine-report-2025_en

⁸ Верховна Рада України. Порівняльна таблиця до другого читання проєкту Закону про звернення (№11082). (2026) (Друге читання - повторний розгляд комітетом) URL: blob:<https://itd.rada.gov.ua/12e5e346-c321-4c95-97f7-acbca592570b>

обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк. Водночас подальший аналіз положень законопроекту, з урахуванням змін, внесених у межах нової ітерації, дає підстави окреслити низку відмінностей порівняно з попередньою редакцією, зокрема щодо визначення предмета регулювання та використаної термінології, які потребують окремого аналізу.

Стаття 3 законопроекту в оновленій редакції пропонує уточнене визначення поняття «звернення», яке суттєво відрізняється від попередньої версії та демонструє прагнення законодавця до більш чіткого окреслення сфери дії цього інституту. На відміну від ранньої редакції, де «звернення» охоплювало широкий і внутрішньо неоднорідний спектр комунікацій, що включав:

- пропозиції та рекомендації щодо державної політики;
- повідомлення про проблеми або порушення законодавства;
- заяви щодо сприяння у реалізації прав і свобод;
- зауваження щодо дій чи бездіяльності органів;
- клопотання про роз'яснення;
- скарги щодо розгляду звернень.

Нове визначення зосереджується передусім на комунікаційних формах взаємодії громадян із суб'єктами владних повноважень, які не передбачають автоматичного виникнення права вимоги щодо ухвалення індивідуального адміністративного рішення. Звернення використовуються, як форма комунікації суб'єктом звернення з органами державної влади, зокрема у формі пропозицій, рекомендацій, повідомлень та зауважень з питань, віднесених до їхньої компетенції. Такий підхід загалом відповідає логіці розмежування між інструментами громадянської участі та механізмами адміністративного реагування, які регулюються спеціальним законодавством. Основна проблема попередньої класифікації полягала у відсутності чіткого розмежування між різними видами комунікацій, що відображає суттєву різницю між механізмами, передбаченими Законом «Про адміністративну процедуру»⁹, та іншими формами звернень, запропонованими у законопроекті. Заяви, скарги та клопотання підпадають під регулювання Закону «Про адміністративну процедуру», оскільки передбачають право вимоги громадянина на прийняття рішення органом влади. Натомість звернення з пропозиціями, зауваженнями, повідомленнями, запитами на роз'яснення або петиціями належать до сфери законодавства про звернення громадян і радше відповідають формам громадянської участі, які не містять обов'язку органу влади прийняти рішення по суті. Ключовим критерієм для розмежування є наявність права вимоги з потребою прийняття рішення (вирішення справи), тобто різниця між інститутом адміністративного реагування та комунікаційними формами громадянської участі.

⁹ Про адміністративну процедуру : Закон України від 17.02.2022 № 2073-IX // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>

Своєю чергою право ЄС демонструє чітке інституційне розмежування між адміністративними процедурами, які передбачають право вимоги та обов'язок органу влади ухвалити індивідуальне рішення, і комунікаційними механізмами громадської участі, такими як петиції, звернення чи пропозиції. Це підтверджується процедурою розгляду петицій до Європейського парламенту, закріпленою в статтях 24(2) та 227 ДФЄС і статті 44 Хартії основних прав ЄС. Петиції до Парламенту становлять форму висловлення скарг, прохань або спостережень щодо застосування права ЄС, але не створюють для інституцій обов'язку ухвалити індивідуальне адміністративне рішення стосовно заявника. Розгляд петицій здійснюється Комітетом з петицій (PETI), який визначає їхню прийнятність, пропонує можливі інші засоби захисту або передає питання до відповідних інституцій, але не запускає процедури вирішення «справи» в адміністративно-правовому сенсі. Комітет може проводити слухання, факт-файндингові місії, готувати звіти чи резолюції, що підкреслює консультативно-комунікаційний, а не правовстановлюючий характер цього інституту. Законопроект фактично зберігає старі бюрократичні категорії, він поєднує інструменти адміністративного реагування з інструментами громадянської участі, що не тільки ускладнює розуміння інституту звернень, а й розмиває відповідальність органів влади за їхній розгляд.

Крім того, такі формулювання ускладнюють практичне застосування закону в контексті чинного Закону «Про адміністративну процедуру», де заяви та скарги врегульовані й забезпечують усі необхідні гарантії для особи. Закон «Про звернення» мав би зосереджуватися на регулюванні виключно пропозиційного типу звернень, тобто колективних або індивідуальних ініціатив, що стосуються формування публічної політики або суспільних ініціатив.

Водночас запропонований у першій редакції до другого читання статті 3.1 перелік видів комунікацій попри його формальну широту не охоплює всіх можливих форм взаємодії громадян з органами публічної влади та не вибудовує внутрішню узгодженої системи їхнього розмежування, що створює ризики для практичного застосування закону. Така невизначеність у класифікації може ускладнювати для громадян правильне визначення характеру свого звернення (чи йдеться про реалізацію права вимоги, чи про форму громадянської участі), а для посадових осіб — коректну реєстрацію та застосування відповідного правового режиму, зокрема вибір між процедурами, передбаченими Законом «Про адміністративну процедуру», та спеціальними правилами розгляду звернень громадян.

У європейських країнах (і на рівні ЄС) існує легально закріплене право кожного, окремо або колективно, звертатися до владних/законодавчих інститутів із «петицією» (petition), тобто із запитами, пропозиціями, зверненнями, які можуть стосуватися як приватних, так і суспільних інтересів. Для прийнятності петиції вона повинна стосуватися питань у межах компетенції ЄС і прямо впливати на заявників. Остання умова тлумачиться дуже широко. У такій системі петиція є гнучким і доступним інструментом участі громадян у формуванні політики та контролі за владою, що

дозволяє подавати колективні звернення, пропозиції, скарги або ініціативи суспільного значення. На відміну від цього, використання адміністративної термінології у законопроекті звужує демократичний потенціал інституту звернень і не відповідає сучасним стандартам інклюзивності та участі громадян.

Важливо, що оновлена редакція проекту до другого читання більше не поєднує в межах одного поняття звернення, які за своєю правовою природою передбачають право вимоги на прийняття владного рішення, із формами ініціативної або консультативної комунікації. Це дозволяє уникнути конкуренції з процедурами, встановленими Законом України «Про адміністративну процедуру», та зберігає за інститутом звернень його притаманну функцію, а саме забезпечення доступного та гнучкого каналу взаємодії громадян із публічною владою. Такий підхід загалом корелює з європейськими практиками, де чітко розмежовуються адміністративні процедури, що передбачають обов'язок ухвалення індивідуального рішення, і комунікаційні механізми громадянської участі, зокрема петиції, звернення та пропозиції. На рівні Європейського Союзу це розмежування, зокрема, проявляється у процедурі розгляду петицій до Європейського парламенту, яка має консультативно-комунікаційний характер.

Водночас навіть за умов концептуального уточнення визначення «звернення» подальшого аналізу потребує внутрішня узгодженість переліку форм комунікації, запропонованого у статті 3, а також їхнього співвідношення з іншими положеннями законопроекту. Зокрема, важливим є забезпечення того, щоб практичне застосування закону не призводило до нових труднощів у кваліфікації звернень та виборі відповідного правового режиму їхнього розгляду.

Наступною ключовою проблемою першої редакції законопроекту до другого читання було визначення поняття «суб'єкт розгляду звернення», яке в попередній його редакції було поширено на приватні підприємства, організації та медіа. Стаття 3, пункт 4 (перша редакція) визначала його так: «4) суб'єкт розгляду звернення (далі – суб'єкт розгляду) – ... громадське об'єднання, підприємство, установа, організація незалежно від форми власності, медіа, їх посадові і службові особи...».

На перший погляд, це формулювання виглядає досить широким і прагне охопити всі можливі канали реагування на звернення громадян. Проте такий підхід створює низку суттєвих проблем у правовому та практичному сенсі.

Традиційно інститут звернень громадян належить до публічно-правових відносин, де відповідальними за розгляд звернень є органи влади та їхні посадові особи. Розширення кола суб'єктів розгляду на приватні підприємства, організації та медіа руйнує логіку публічно-правової природи регулювання, оскільки приватні суб'єкти не мають обов'язку відповідати на звернення і не несуть юридичної відповідальності за порушення строків або відмову у розгляді звернення.

Конституційна невідповідність також є очевидною. Стаття 40 Конституції України гарантує право громадян на звернення до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, які зобов'язані розглянути

звернення і дати обґрунтовану відповідь. Конституція не передбачає обов'язків громадських об'єднань, приватних підприємств чи медіа щодо розгляду звернень громадян. Таким чином, включення цих суб'єктів у перелік «суб'єктів розгляду» створює правову невизначеність і формує ілюзію наявності юридичного механізму захисту прав громадян там, де його фактично немає.

Проти включення приватних суб'єктів до суб'єктів розгляду звернень довгий час виступають правозахисники, оскільки крім іншого, це може бути втручанням у свободу об'єднань, яка гарантує свободу вибору діяльності громадського об'єднання.

Можливість звернення громадян до громадських об'єднань або приватних організацій визначається цивільним правом та законами про громадські об'єднання і свободу асоціацій. Це є питанням договірних або внутрішніх правил організацій і не впливає зі змісту прав людини. Законопроект натомість в першій редакції до другого читання включав такі звернення як частину єдиного регулювання, що потенційно вводить громадян в оману й розмиває межі правової відповідальності.

У практичному застосуванні такий підхід створює невизначеність: хто відповідає за розгляд звернення до приватної компанії, громадської організації чи медіа, які механізми контролю і строків існують, які наслідки за невиконання? Відсутність чіткого регулювання підриває ефективність інституту та ускладнює доступ громадян до реальної відповіді.

Включення приватних суб'єктів і громадських об'єднань у перелік «суб'єктів розгляду» порушує принципи публічно-правового регулювання і конституційні гарантії права на звернення, створює правову невизначеність та підриває довіру до інституту. Для забезпечення відповідності стандартам права ЄС та принципам ефективного захисту прав громадян, суб'єктами розгляду мають залишатися виключно органи державної влади, органи місцевого самоврядування та їх посадові особи, що несе пряму відповідальність за обґрунтованість і своєчасність відповіді.

Підхід у попередній редакції законопроекту суперечить публічно-правовій природі інституту звернень, адже Конституція покладає обов'язок реагувати виключно на органи державної влади, місцевого самоврядування та їхні посадових осіб. Приватні суб'єкти не мають ані конституційного обов'язку, ані юридичної відповідальності за розгляд звернень, що створює правову невизначеність і хибне уявлення про наявність у громадян захищеного механізму звернення там, де його фактично немає. Крім того, покладення подібних «обов'язків» на громадські організації та медіа може розцінюватися як інструмент непрямого впливу на їхню діяльність, оскільки створює умови для адміністративного тиску, не властивого природі звернень.

У другій редакції до другого читання порівняльної таблиці до Законопроекту (2026 року) перелік суб'єктів розгляду суттєво уточнено: залишено лише органи державної влади, органи місцевого самоврядування та їхніх посадових і службових осіб, а також інші суб'єкти, до повноважень яких належить розгляд порушених питань. Така зміна відновлює публічно-правовий характер інституту звернень і прибирає джерела правової невизначеності, які існували у попередній редакції. Водночас

критичний аналіз старої редакції залишається важливим для розуміння логіки доопрацювання та підкреслює необхідність чіткого визначення кола суб'єктів розгляду у будь-якому законодавчому регулюванні інституту звернень.

Наступною ключовою проблемою тексту минулої редакції законопроекту було встановлення низки процесуальних гарантій таких як «бути присутнім при розгляді звернень» (ст. 14, ч. 1, п. 2), що суперечить природі інституту звернень. Закон закріплює за суб'єктом звернення право бути присутнім під час розгляду його звернення, що фактично переносить до сфери звернень процесуальні механізми, властиві адміністративній процедурі. Надмірне розширення гарантій у цій сфері не лише суперечить сутності інституту звернень, а й призводить до нераціонального використання публічних ресурсів. Крім того, право на присутність під час розгляду звернення створює суттєві ризики для правозастосовної практики, оскільки може використовуватися як формальна підстава для оскарження результатів розгляду або для подання судових позовів у випадках, коли суб'єкт звернення фактично не був присутній під час підготовки письмової відповіді. Це, своєю чергою, стимулює формалізацію процесу розгляду звернень, ускладнює роботу органів влади та призводить до нераціонального використання публічних ресурсів без реального підвищення рівня захисту прав заявників.

Також це стосувалося ще однієї обтяжуючої процесуальної гарантії, а саме права суб'єкта звернення ознайомлюватися з матеріалами розгляду звернення. Стаття 14, частина 1, пункт 3 передбачала таку можливість, проте вона створює штучну процесуальність, яка не відповідає природі інституту звернень. Оскільки звернення не передбачають ухвалення індивідуального рішення та не спрямовані на захист суб'єктивних прав, надання доступу до матеріалів розгляду є надмірною та невиправданою гарантією, характерною для адміністративної процедури.

У другій редакції до другого читання законопроекту ці два положення було виключено. Це усуває надмірну формалізацію процесу та ризики зловживань, зберігаючи при цьому ключові права заявників на отримання інформації, обґрунтовану відповідь та можливість оскарження рішень. Відсутність цих норм робить процес розгляду звернень більш раціональним і ресурсозберігаючим, що відповідає суті інституту звернень.

Ще однією проблемною та обтяжуючою процесуальною гарантією, яка присутня в обох редакціях проєкту, є право на оскарження відповіді на звернення. Стаття 14, частина 1, пункт 7 передбачає можливість оскаржити відповідь на звернення, ненадання відповіді або залишення його без розгляду. Проте таке право не може існувати, оскільки відповідь сама по собі не є рішенням органу влади й не створює прав або обов'язків для людини. Введення цієї гарантії ускладнює процедуру розгляду звернень, створює додаткове навантаження на органи, що розглядають звернення, та формалізує процес у спосіб, який не відповідає природі звернень. Зокрема, стаття 15 передбачає обов'язок суб'єкта розгляду інформувати заявника про порядок оскарження ненадання відповіді або залишення звернення без розгляду, що ще більше

обтяжує органи та ускладнює адміністративну роботу. Зокрема, це стосується перенаправлення звернень за належністю, яке є сервісною функцією органу влади й не підлягає оскарженню. Стаття 21 уточнює, що суб'єкт звернення може оскаржити такі дії до посадової особи або органу вищого рівня, а за наявності – до суду. У разі розширення кола суб'єктів звернень на громадські об'єднання та медіа ця процедура взагалі переходить у зовсім іншу площину, адже мова йде про листування двох приватних суб'єктів, що відповідно до статті 40 Конституції України не становить зміст конституційного права на звернення. З огляду на це, застосування права на оскарження в таких випадках є непропорційним, процедура його реалізації залишається невизначеною, а гарантія фактично стає надмірною та обтяжливою для суб'єктів розгляду.

Також є зауваження до визначення поняття “суб'єкт звернення”. Відповідно до проекту закону “суб'єкт звернення – фізична особа (громадянин України; іноземець чи особа без громадянства, які на законних підставах перебувають на території України), юридична особа, об'єднання громадян”. Варто зазначити, що об'єднання громадян також є юридичними особами, тому доцільно уточнити, що йде мова про громадські об'єднання, створені без статусу юридичної особи. Крім того, проект закону всупереч міжнародному праву з прав людини фактично позбавляє права на звернення іноземців та осіб без громадянства, що не мають підтвердження законного перебування на території України. Наприклад, нелегальні мігранти не позбавляються автоматично всіх своїх прав на підставі відсутності доказів законного перебування, вони якраз можуть звертатися до органів влади для розв'язання їхньої проблеми, що стало причиною їхнього такого статусу. Також іноземці, що проживають в інших країнах, можуть писати звернення, зокрема, петиції до органів державної влади, що є загальнопоширеною практикою. Якщо ми виключаємо іноземців та осіб без громадянства, крім тих, що мають підтвердження законного перебування в Україні, з суб'єктів цього закону, то автоматично позбавляємо їх інструментів адвокатування своїх прав та правових засобів захисту. Очевидно, що навіть нелегальний мігрант, котрий очікує видворення, має право запропонувати уряду змінити певні правила, що зумовили його статус. Його вимоги чи пропозиції можуть базуватися, наприклад, на міжнародному праві, коли українське законодавство може порушувати ці стандарти. Якщо ж ця категорія людей позбавлена звернення, то всі органи влади будуть зобов'язані ігнорувати ці звернення незалежно від їхнього змісту лише за фактом неналежного суб'єкта. Це, на нашу думку, суперечить правовій процедурі звернення, визначеній міжнародним правом та Конституцією України, а також вимогам ЄС.

Рекомендації

1. **Сфера суб'єктів розгляду звернень:** Закон про звернення слід звужити виключно до суб'єктів публічного сектору. Приватні підприємства, неурядові організації та медіа не повинні бути зобов'язані реагувати на звернення громадян та організацій. Надання їм таких «обов'язків» створює правову невизначеність і може розцінюватися як непрямий тиск на ці суб'єкти та обмеження свободи діяльності об'єднань. Громадяни можуть звертатися до них за власною ініціативою, проте законодавчого обов'язку щодо відповіді не повинно встановлюватися.
2. **Поняття “суб'єкт звернення” або хто має право на звернення:** Закон не повинен обмежувати іноземців та осіб без громадянства у праві на звернення залежно від наявності правових підстав перебування в Україні та повинен дозволяти отримання звернень іноземців з інших країн.
3. **Особистий прийом та підпис керівника:** Закон не повинен встановлювати обов'язковий особистий прийом керівника чи обов'язкове підписання відповідей безпосередньо керівником органу. Встановлення таких вимог призводить до нераціонального використання ресурсів і часу керівників, особливо при надходженні великої кількості нерелевантних або неадекватних звернень. У цих питаннях має застосовуватися високий рівень дискреції та внутрішньої організації процесу розгляду.
4. **Оскарження відповіді на звернення:** Закон не повинен встановлювати загальне право на оскарження відповіді на звернення, оскільки сама відповідь не є рішенням органу влади й не створює прав або обов'язків суб'єкта звернення. Іншими словами, таке оскарження не може містити предмет спору. Закріплення такого права призводить до надмірної формалізації процесу, створює додаткове навантаження на органи, що розглядають звернення, та стимулює потенційні зловживання процедурою. У цих питаннях має застосовуватися принцип раціонального використання ресурсів і чітке розмежування випадків, коли оскарження дійсно доцільне та відповідає суті інституту звернень, як от у випадках ненадання відповіді на звернення чи залишення звернення без розгляду до посадової особи або органу вищого рівня.
5. **Механізми захисту від зловживання правом:** Законопроект повинен передбачати механізми запобігання зловживанню правом на звернення. Наприклад, систематичне надсилання великої кількості звернень від однієї особи (понад розумні межі) може розцінюватися як зловживання.
6. **Регулювання петицій:** Окремо слід визначити порядок подання і розгляду петицій. Необхідно чітко визначити суб'єктів подання, критерії допустимості та юридичні фільтри для формування петиції, а також встановити умови, за яких петиція може ініціювати законодавчу процедуру, наприклад при зборі значної кількості підписів.

У регулюванні механізмів петицій громадян в Україні доцільно запровадити детальний порядок подання, розгляду та реагування на петиції, який чітко визначатиме повноваження органів влади, права ініціаторів і процедури обробки звернень. Такий підхід має бути закріплений в окремому нормативному акті або спеціальному розділі закону, що деталізує:

- 1) Коло суб'єктів права ініціювати петиції, включно з громадянами України, громадськими об'єднаннями, іншими формами легітимної колективної участі, а також вимоги щодо представництва інтересів.
- 2) Мінімальні вимоги до змісту та форми петицій, які забезпечуватимуть їхню відповідність предмета публічного управління та принципам верховенства права.
- 3) Критерії допустимості: петиції допускаються лише щодо питань, що належать до компетенції відповідних органів державної влади чи місцевого самоврядування, не порушують чинне законодавство і не обмежують конституційних прав третіх осіб.
- 4) Процедуру подання та реєстрації в єдиній електронній системі, встановлення прозорих строків розгляду, а також механізми публічного інформування про хід та результати розгляду петицій.
- 5) Механізми активного реагування на петиції, включно з правом ініціювання нормативних чи законодавчих процедур: наприклад, досягнення визначеної кількості підписів може спричинити автоматичну передачу петиції на розгляд парламенту або відповідних виконавчих органів з обов'язковою відповіддю або підготовкою проекту нормативного акта.
- 6) Комітетний (комісійний) механізм розгляду петицій як окремий орган у структурі парламенту або виконавчої влади з правом проводити відкриті слухання та оприлюднювати відповіді.



center for civil
liberties
центр громадянських
свобод



**Funded by
the European Union**

Цей матеріал профінансований Європейським Союзом. Його зміст є виключною відповідальністю Центру громадянських свобод і не обов'язково відображає погляди Європейського Союзу.

E-mail: office@ccl.org.ua

Використання опублікованих матеріалів дозволяється за умови обов'язкового посилання на джерело інформації.