Омбудсман України
Ombudsman of Ukraine

ЦЕНТР З ДОСТУПУ ДО ІНФОРМАЦІЇ

РЕКОМЕНДАЦІЇ УПОВНОВАЖЕНОГО ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ З ПРАВ ЛЮДИНИ З ПИТАНЬ ДОДЕРЖАННЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА НА ЗВЕРНЕННЯ

Омбудсман України
Ombudsman of Ukraine

ЦЕНТР З ДОСТУПУ ДО ІНФОРМАЦІЇ

УДК 342.7(477)(083.13)

Рекомендації Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини з питань додержання конституційного права на звернення/ Ю.В. Деркаченко, Т.М. Олексіюк, О.М. Кабанов, Н.Л. Шоробура, А.А. Панков, В.П. Свиридова, за заг. ред. Д.В. Лубінця. — Київ, 2026. — 100 с.

Публікація стане в нагоді тим, хто залучений у процес реалізації права на звернення, правозахисникам, представникам громадських організацій, працівникам органів державної влади, місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності, а також усім іншим, кого цікавлять питання реалізації, дотримання та забезпечення прав людини.

Публікація підготовлена в рамках проєкту «Інформаційні права в дії: зміцнення спроможностей України щодо гарантування інформаційних прав у кризовий період», що впроваджується за підтримки проєкту «Права людини для України, фаза II», який виконується Програмою розвитку ООН (ПРООН) в Україні та фінансується Міністерством закордонних справ Данії до 2026 року.

Думки, висновки чи рекомендації належать авторам цього видання і не обов'язково відображають погляди Міністерства закордонних справ Данії, Програми розвитку ООН чи інших агенцій ООН.

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА **6**

РОЗДІЛ 1. РЕКОМЕНДАЦІЇ ОСОБІ, ЯКА ЗВЕРТАЄТЬСЯ ЗІ ЗВЕРНЕННЯМ ... **8**

Що таке звернення, які його види? 8

Якими нормативно-правовими актами врегульовано конституційне право на звернення? 11

Які вимоги до оформлення звернень встановлені чинним законодавством? ... 14

Чим відрізняється запит на інформацію від звернення? 15

Чи мають право на звернення неповнолітні або малолітні особи? 18

Чи має право юридична особа звертатися зі зверненнями? 20

Які особливості направлення звернень військовослужбовцями? 22

Чи може громадська організація звертатися зі зверненням в інтересах третьої особи? 25

Чи мають право іноземці на подання звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування України? 26

Які вимоги до подання звернення уповноваженим представником заявника? 28

Чи зобов'язані розглядати звернення депутати місцевих рад? 30

Чи поширює свою дію Закон України «Про звернення громадян» на порядок подання скарги на дії адвоката? 33

Які особливості подання скарги за результатами розгляду заяви до вищестоящої посадової особи або установи? 35

Які особливості подання скарги до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини? 37

Які особливості подання скарги до Військового омбудсмана? 38

Які особливості подання скарги до Уповноваженого із захисту державної мови? 41

Які особливості реалізації похідних прав, пов'язаних із розглядом звернення? 45

Які особливості реалізації права на особистий прийом в період дії воєнного стану? 50

РОЗДІЛ 2. РЕКОМЕНДАЦІЇ СУБ'ЄКТАМ РОЗГЛЯДУ ЗВЕРНЕНЬ..... 53

Чи зобов'язані органи державної влади та органи місцевого самоврядування розглядати звернення громадян під час воєнного стану?..... 53

Якою повинна бути обґрунтована відповідь на звернення громадян та коли звернення вважається розглянутим та вирішеним по суті?..... 54

Якою мовою органи державної влади та органи місцевого самоврядування повинні приймати та надавати відповідь на звернення?..... 57

Чи зобов'язані розглядати звернення підприємства, установи та організації, неприбуткові організації та їхні посадові особи?..... 58

Які особливості забезпечення права на усне звернення?..... 61

Чи зобов'язані органи державної влади та органи місцевого самоврядування проводити особистий прийом громадян під час карантину, війни, інших обставинах?..... 63

Чи мають право визнані судом недієздатні особи надсилати звернення до органів влади та чи зобов'язані такі органи приймати ці звернення та здійснювати їхній розгляд?..... 64

Що таке анонімне, у тому числі непідписане, звернення та які особливості його розгляду?..... 66

Які особливості обрахунку та перебігу строків розгляду звернень?..... 68

Чи потрібно надавати відповідь на звернення, яке заявник іншим зверненням просив залишити без розгляду?..... 73

Коли застосовується Закон України «Про адміністративну процедуру» при розгляді звернень?..... 74

Які особливості розгляду звернень пільгових категорій заявників?..... 77

Чи потрібно надавати відповідь на звернення, яке надіслано до суб'єкта його розгляду до відома або проставлено в переліку адресатів, якщо вирішення питань належить до компетенції іншого органу влади, який теж є в переліку?..... 79

Які особливості забезпечення права на електронну петицію до органу місцевого самоврядування?..... 82

РОЗДІЛ 3. ОСОБЛИВОСТІ ОФОРМЛЕННЯ ЗВЕРНЕНЬ ТА ОСКАРЖЕННЯ РІШЕНЬ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ЇХ РОЗГЛЯДУ 84

Які особливості оформлення ефективної заяви?..... 84

Які особливості оформлення скарги?..... 86

Які основні елементи відповіді на звернення?..... 88

Які особливості підготовки відповіді на звернення, яке містить інформаційний запит?..... 90

РОЗДІЛ 4. ЗРАЗКИ ДОКУМЕНТІВ 92

Приклад заяви для заповнення 92

Приклад скарги для заповнення 93

Приклад скарги до Уповноваженого щодо порушення права на звернення 94

Приклад відповіді про задоволення заяви/скарги 95

Приклад відповіді про відмову у задоволенні заяви/скарги 96

Приклад відповіді про направлення за належністю 97

Приклад відповіді про продовження строку до 45 календарних днів 98

Приклад відповіді про забезпечення реалізації заявником похідних прав 99

ПЕРЕЛІК КОРИСНОЇ ЛІТЕРАТУРИ 100

ПЕРЕДМОВА



**Шановні колеги та колежанки,
правозахисники,
представники органів державної влади,
місцевого самоврядування та
громадянського суспільства!**

У кожної людини, яка звертається до держави, є своя причина. Для когось це порушене право, для когось — остання надія на справедливість, а для когось — єдина можливість бути почутим.

Саме тому право на звернення, гарантоване статтею 40 Конституції України, є не просто конституційною нормою. Це один із найважливіших механізмів захисту прав людини та дієвого діалогу між громадянином і державою.

Повномасштабна війна РФ проти України лише посилила значення цього права. Щодня люди стикаються з викликами, які вимагають негайного реагування та захисту: втрачають домівки, розшукують зниклих безвісти рідних, повертають депортованих або незаконно переміщених дітей, борються за соціальні гарантії, документують воєнні злочини та відновлюють справедливість у разі порушень з боку посадових осіб.

Відповідно до Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», а саме статті 17 Уповноважений приймає та розглядає звернення громадян України, іноземців, осіб без громадянства або осіб, які діють в їхніх інтересах, відповідно до Закону України «Про звернення громадян».

За чотири роки Секретаріат Уповноваженого опрацював 496 451 звернення (станом на 3 липня 2026 року). Кожне з них стало окремою історією боротьби за справедливість, а всі разом —

унікальним практичним досвідом, який ліг в основу цього видання.

Аналіз сотень тисяч звернень засвідчив, що громадяни та посадові особи й досі стикаються з труднощами під час реалізації права на звернення. Помилки під час оформлення документів, нерозмежування звернень громадян і запитів на публічну інформацію, а також недотримання законодавчо встановлених строків розгляду (до 15 днів — для звернень, що не потребують додаткового опрацювання, 1 місяць — для звернень, які потребують додаткового вивчення, до 45 днів — максимальний термін) — усе це сповільнює шлях до розв'язання проблеми.

Саме тому підготовка цих «Рекомендацій з питань додержання конституційного права на звернення» стала нагальною відповіддю на запит суспільства. Це видання, створене в межах плідної співпраці з міжнародними партнерами, має на меті стати практичним дороговказом для кожного, хто залучений до цього процесу.

Щиро дякую авторам, експертам, упорядникам, а також партнерам — Програмі розвитку ООН (UNDP) в Україні та Міністерству закордонних справ Данії за підтримку підготовки цього важливого видання.

Переконаний, що ці Рекомендації сприятимуть підвищенню якості захисту прав людини, утвердженню верховенства права та зміцненню довіри між громадянином і державою.

З повагою
Уповноважений Верховної Ради
України з прав людини
Дмитро ЛУБІНЕЦЬ

РОЗДІЛ 1.
РЕКОМЕНДАЦІЇ ОСОБАМ, ЯКІ ЗВЕРТАЮТЬСЯ ЗІ ЗВЕРНЕННЯМИ

Що таке звернення, які його види?

У системі адміністративного права України важливе місце посідає інститут звернення громадян, який є одним із ключових механізмів взаємодії особи з державою. Його правове регулювання здійснюється за статтею 40 Конституції України, Законом України «Про звернення громадян», а також нормами інших законів, які гарантують кожному право направляти індивідуальні чи колективні звернення до органів державної влади й отримувати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк з питань відповідного правового регулювання.

Конституційний Суд України у пункті 4 Рішення від 11 жовтня 2018 року № 8-р/2018 [1] наголошує, що конституційний інститут права на звернення має комплексний характер. Зокрема, його утворюють різні за природою і призначенням юридичні засоби (інструменти), метою яких є забезпечення реалізації кожною людиною своїх прав і свобод, а також їх відстоювання, захист та відновлення у разі порушення. Вказане право набуло подальшого розвитку в системі національного законодавства та має комплексний характер. Алгоритм реалізації цієї конституційної можливості встановлений Законом України «Про звернення громадян».

Відповідно до статті 3 Закону України «Про звернення громадян» звернення — це викладені в письмовій або усній формі пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) та скарги. Таким чином, звернення громадян слід розглядати як універсальний правовий інструмент, за допомогою якого особа може реалізувати свої права, свободи та законні інтереси, а також впливати на діяльність органів публічної влади. На відміну від інших форм комунікації з державою, звернення має активний характер, оскільки передбачає обов'язок відповідного органу не лише надати відповідь, а й розглянути питання по суті та, за необхідності, вжити відповідних заходів.

Правова природа звернення полягає у тому, що воно є формою реалізації конституційного права на участь в управлінні державними справами, а також засобом реалізації прав людини та їхнього захисту від порушень. У результаті розгляду звернення орган державної влади або місцевого самоврядування може ухвалювати управлінські рішення, проводити перевірки, давати доручення або застосовувати заходи

1 https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v008p710-18#Text

реагування. Отже, звернення громадян до суб'єкта розгляду — це не лише інформаційний акт, а насамперед юридично значуща дія, яка наділяє компетентний орган обов'язком розглянути порушені питання та надати відповідь у порядку і строки, визначені законодавством.

Закон України «Про звернення громадян» встановлює чітку класифікацію звернень залежно від їхнього змісту.

До основних видів належать:

Пропозиція (зауваження) — це звернення, в яких громадяни висловлюють поради, рекомендації чи зауваження щодо діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування, підприємств, установ або організацій. Їхньою основною метою є вдосконалення діяльності відповідних органів, підвищення ефективності управління, а також участь громадян у формуванні державної політики. Такі звернення не пов'язані безпосередньо із захистом особистих прав, однак мають важливе значення для розвитку демократичного суспільства.

Заява (клопотання) — це звернення громадянина з проханням сприяти реалізації його прав і законних інтересів. До заяв належать, зокрема, клопотання про надання певного статусу; прохання про видачу документів або довідок; клопотання про вирішення соціальних, житлових чи адміністративних питань. Особливістю цього виду звернення є те, що він спрямований на реалізацію суб'єктивного права особи, а орган влади зобов'язаний розглянути таку заяву й ухвалити відповідне рішення.

Скарга — це звернення, у якому особа вимагає поновлення порушених прав або законних інтересів, оскаржує рішення, дії чи бездіяльність органів влади, посадових осіб, підприємств чи організацій. Скарга є найбільш значущим видом звернення з точки зору захисту прав людини, оскільки вона передбачає перевірку викладених фактів; оцінку законності дій чи рішень; можливість притягнення винних осіб до відповідальності.

Утім, на практиці види звернень не завжди можливо чітко розмежувати, і часто їх ідентифікація під час реєстрації документа зводиться до назви виду звернення, зазначеної суб'єктом звернення. Також можливі випадки, коли одне звернення за своїм змістом становить і заяву, і скаргу, і пропозицію водночас.

Звернення також можуть бути індивідуальними або колективними, усними (під час особистого прийому) або письмовими (зокрема й електронними). Окремою формою колективного звернення є електронна петиція, яка має спеціальний порядок подання та розгляду (стаття 23^1 Закону України «Про звернення громадян»).

ВАЖЛИВО!

Звернення громадян — це не формальність, а юридично значущий інструмент реалізації права на звернення, подання якого покладає на суб'єкта розгляду обов'язок прийняти, зареєструвати, розглянути порушені питання у межах компетенції та надати обґрунтовану відповідь у встановлений законодавством строк. Процес розгляду звернень потребує від суб'єкта розгляду залучення кадрових, часових та інших ресурсів, а тому інструмент звернення має реалізовуватися добросовісно та розумно. Звернення доцільно викладати чітко, аргументовано, по суті порушених питань та, за наявності, додавати необхідні документи й інші матеріали, що підтверджують викладені обставини. Такий підхід сприяє всебічному, об'єктивному та своєчасному розгляду звернення, а також належному забезпеченню права на звернення та не обтяжувати відповідну установу у справедливому розподілі уваги щодо звернень інших осіб.

РЕКОМЕНДАЦІЯ

Для швидкого та результативного розгляду вашого питання органами влади правильно визначайте вид звернення відповідно до його мети.

Чітко визначте, чого саме ви хочете досягти. Якщо ви хочете вплинути на управлінські процеси та брати участь у формуванні державної політики, покращити роботу органу влади або висловити ідею, доцільно подавати пропозицію (зауваження).

Якщо метою вашого звернення є сприяння у реалізації ваших прав та законних інтересів (наприклад, отримати довідку, статус, пільгу чи вирішити адміністративне питання), слід оформлювати заяву (клопотання). У цьому випадку орган влади зобов'язаний розглянути ваше прохання та ухвалити відповідне рішення у встановлений законом строк.

Якщо ви вважаєте, що ваші права, свободи чи законні інтереси порушені рішеннями, діями або бездіяльністю органів влади, посадових осіб, підприємств, установ чи організацій, скарга є дієвим механізмом їх поновлення та захисту, оскільки передбачає перевірку дій посадових осіб, оцінку їхньої законності та можливість притягнення винних до відповідальності.

Якими нормативно-правовими актами врегульовано конституційне право на звернення?

Відповідно до 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.

На виконання цієї статті було ухвалено Закон України «Про звернення громадян», який регулює питання практичної реалізації громадянами України наданого їм Конституцією України права вносити в органи державної влади, об'єднання громадян відповідно до їхнього статуту пропозиції про поліпшення їхньої діяльності, викривати недоліки в роботі, оскаржувати дії посадових осіб, державних і громадських органів. Закон забезпечує громадянам України можливості для участі в управлінні державними і громадськими справами, для впливу на поліпшення роботи органів державної влади й місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, для відстоювання своїх прав і законних інтересів та відновлення їх у разі порушення.

Водночас відповідно до положень статті 12 цього ж Закону його дія не поширюється на порядок розгляду заяв і скарг громадян, встановлений кримінальним процесуальним, цивільним процесуальним, трудовим законодавством, законодавством про захист економічної конкуренції, Кодексом адміністративного судочинства України, законами України «Про судоустрій і статус суддів», «Про доступ до судових рішень», «Про запобігання корупції», «Про виконавче провадження», «Про адміністративну процедуру».

Якщо вирішення питань, порушених у заявах (клопотаннях) і скаргах громадян, належить до предмета регулювання Закону України «Про адміністративну процедуру», вони розглядаються в порядку, встановленому зазначеним Законом України.

Таким чином, законодавець розділив на різні сфери, залежно від предмета суспільних відносин, регулювання відносин у сфері реалізації конституційного права на звернення.

Також положення цього Закону не можуть поширюватися на відносини у сфері звернень, які вже врегульовано іншими законами, однак згадки про які у статті 12 відсутні, зокрема:

- *Податковий кодекс України* (подання звернення платниками

податків у контролюючий орган щодо отримання безоплатно індивідуальної податкової консультації з питань практичного застосування окремих норм податкового та іншого законодавства, контроль за дотриманням якого покладено на такий контролюючий орган, протягом 25 календарних днів, що настають за днем отримання такого звернення цим контролюючим органом);

- *Закон України «Про адміністративну процедуру»* (подання звернень з питань розгляду і вирішення адміністративних справ, за результатами яких адміністративний орган приймає та виконує адміністративні акти);
- *Закон України «Про захист прав споживачів»* (врегульовує особливості розгляду звернень у сфері відносин між споживачами товарів, робіт і послуг та виробниками й продавцями товарів, виконавцями робіт і надавачами послуг різних форм власності, встановлює права споживачів, а також визначає механізм їхнього захисту й основи реалізації державної політики у сфері захисту прав споживачів);
- *Закон України «Про Конституційний Суд України»* (визначає особливості розгляду конституційної скарги, тобто письмового клопотання щодо перевірки на відповідність Конституції України (конституційність) закону України (його окремих положень), що застосований в остаточному судовому рішенні у справі суб'єкта права на конституційну скаргу);
- *Кодекс України про адміністративні правопорушення* (щодо оскарження постанов у справі про адміністративне правопорушення);
- *Кримінально-виконавчий кодекс України* (щодо розгляду заяв і скарг з питань порядку та умов відбування покарань засудженими, їхнього помилування тощо);
- *Закон України «Про доступ до публічної інформації»* (визначає порядок здійснення та забезпечення права кожного на доступ до інформації, що перебуває у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених цим Законом, та інформації, що становить суспільний інтерес);
- *Закон України «Про Дисциплінарний статут Збройних Сил України»* (визначає окремі особливості звернення військовослужбовців з пропозиціями, заявами чи скаргами, а також особливості їхнього розгляду);
- *Закон України «Про безоплатну правничу допомогу»* (порядок розгляду звернень та порядок надання безоплатної первинної правничої допомоги органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування);

- *Закон України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування»* (порядок звернення за призначенням (перерахунком) пенсії, укладення договорів страхування довічної пенсії);
- *Закон України «Про захист персональних даних»* (визначає порядок розгляду запитів суб'єктів персональних даних щодо доступу до своїх даних, їх зміни або видалення);
- *Закон України «Про фінансові послуги та фінансові компанії»* (порядок розгляду звернень щодо надання права на здійснення діяльності з надання фінансових послуг та/або діяльності з надання супровідних послуг і звернень споживачів та висуває надавачам фінансових послуг вимоги про усунення виявлених недоліків та/або недопущення їх повторення у майбутньому);
- *Закон України «Про банки і банківську діяльність»* (порядок розгляду звернень, які стосуються ліцензування, отримання дозволів та інших питань щодо діяльності банків і банківської діяльності, отримання доступу клієнта до банківської таємниці, банківських послуг та їх оскарження);
- *Закон України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень»* (порядок та особливості розгляду заяв у сфері державної реєстрації прав і вчинення реєстраційних дій);
- *Виборчий кодекс України* (порядок розгляду звернень щодо порушення виборчого законодавства);
- *Закон України «Про освіту»* (визначає, що порядок та умови звернення до освітнього омбудсмена затверджуються Кабінетом Міністрів України, порядок розгляду звернень учасників освітнього процесу, інших осіб про невжиття заходів щодо запобігання і протидії насильству та жорстокому поводженню з дітьми в закладі освіти);
- *Закон України «Про житлово-комунальні послуги»* (окремі особливості та строки розгляду звернень споживачів щодо надання комунальних послуг);
- *Земельний кодекс України, Закон України «Про Державний земельний кадастр» та інші закони в сфері земельних відносин* (регулюють розгляд заяв щодо приватизації земельних ділянок, зміни цільового призначення, вирішення земельних спорів тощо).

Особливості та специфічні порядки розгляду, строки розгляду на практиці можуть врегульовуватися й іншими спеціальними законами. Відтак під час застосування законів України «Про звернення громадян», «Про адміністративну процедуру» чи іншого спеціального закону у сфері звернень слід насамперед зважати на специфіку правового регулювання та наявність спеціального порядку розгляду відповідного звернення, встановленого спеціальним законом.

РЕКОМЕНДАЦІЯ

Перш ніж приступати до підготовки звернення, потрібно визначити вид суспільних відносин і закон, який врегульовує їхню дію. Якщо питання звернення підпадає під дію спеціального закону, його потрібно подавати за відповідною процедурою, а не як звичайне звернення; у таких випадках застосовуються інші строки, вимоги та порядок розгляду; органи державної влади та органи місцевого самоврядування не розглядатимуть такі звернення за Законом України «Про звернення громадян», а керуватимуться спеціальним законодавством.

Також при формулюванні прохальної частини звернення потрібно зважати на повноваження та компетенцію відповідного суб'єкта розгляду звернення.

Які вимоги до оформлення звернень встановлені чинним законодавством?

Вимоги до оформлення звернень громадян визначені Законом України «Про звернення громадян», а саме статтею 5, відповідно до якої звернення може бути подане в усній або письмовій формі (зокрема й електронній). Водночас письмове звернення повинно відповідати встановленим обов'язковим вимогам.

Зокрема, у письмовому зверненні має бути зазначено: прізвище, ім'я, по батькові заявника, місце проживання, суть порушеного питання, зауваження, пропозиції, заяви чи скарги, прохання чи вимоги. Також звернення повинно бути підписане заявником із зазначенням дати. Для електронного звернення обов'язковим є зазначення електронної адреси, на яку має бути надіслано відповідь (частина сьома статті 5 Закону України «Про звернення громадян»).

Важливо, що звернення має бути викладене державною мовою відповідно до вимог законодавства про мову, а також оформлене таким чином, щоб його зміст був зрозумілим й уможливлював розгляд порушеного питання по суті.

Водночас недотримання вимог до оформлення звернення може мати наслідком його повернення заявнику. Так, згідно з частиною сьомою статті 5 Закону України «Про звернення громадян» звернення, оформлене без дотримання вимог цієї статті, повертається заявнику з відповідними роз'ясненнями не пізніш як через десять днів від дня його надходження.

Таким чином, дотримання формальних вимог до оформлення звернення є необхідною умовою для його розгляду органами державної влади чи місцевого самоврядування.

РЕКОМЕНДАЦІЯ

Перед поданням звернення уважно перевірте наявність усіх обов'язкових реквізитів (прізвище, ім'я, по батькові, місце проживання, суть питання, підпис або електронна адреса), оскільки їх відсутність може призвести до повернення звернення без розгляду.

Чим відрізняється запит на інформацію від звернення?

Запит на інформацію та звернення є різними способами взаємодії особи з органами влади, які регулюються окремими законодавчими актами та мають відмінну правову природу. Якщо звернення громадян регулюється законами України «Про звернення громадян», «Про адміністративну процедуру» та іншими спеціальними законами, то запит на інформацію підпадає виключно під дію Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Основна відмінність полягає у вимогах до оформлення, предметі, меті подання та очікуваному результаті.

Так, для звернення важливою є ідентифікація того, хто звертається, при цьому запит стосується надання доступу до публічної інформації, яка за замовчуванням є відкритою для кожного, незалежно від будь-яких ознак запитувача чи його особи.

Відповідно до статті 1 Закону України «Про звернення громадян»

звернення — це викладені у письмовій або усній формі пропозиції заяви або скарги, що передбачають прохання особи вирішити певне питання, захистити її права чи надати пропозиції для поліпшення роботи. Натомість стаття 19 Закону України «Про доступ до публічної інформації» визначає запит на інформацію як прохання надати публічну інформацію, яка вже існує і перебуває у володінні розпорядника.

Згідно з Законом України «Про доступ до публічної інформації» публічною є лише та інформація, яка була заздалегідь створена, отримана або перебуває у володінні суб'єкта владних повноважень та зафіксована на певних матеріальних носіях. Отже, визначальним критерієм публічної інформації є її відображеність і задокументованість. Це означає, що розпорядник інформації зобов'язаний надати лише ту інформацію, яка вже існує у вигляді документа, запису, електронного файлу, листа, рішення, протоколу чи іншого матеріального носія. Тобто запит на інформацію не може зобов'язувати орган влади створювати нову інформацію, проводити аналітичну роботу, формувати правову позицію або надавати пояснення щодо застосування законодавства. Якщо ж особа порушує питання про захист своїх прав, просить надати оцінку діям посадових осіб чи вирішити певну проблему таке звернення розглядається вже у порядку Закону України «Про звернення громадян».

Таким чином, звернення спрямоване на вирішення конкретної проблеми, наприклад прохання відремонтувати аварійну ділянку на дорозі, тоді як запит має на меті отримання вже задокументованої інформації без необхідності її створення чи аналізу, наприклад отримання інформації про кошторис або витрачені кошти, вже за результатами такого ремонту.

ВАЖЛИВО!

Ні Закон України «Про звернення громадян», ні будь-який інший спеціальний закон у сфері звернень, крім випадків, коли звернення є предметом дії Податкового кодексу України або Закону України «Про безоплатну правничу допомогу», не передбачають прямого обов'язку органу державної влади й органу місцевого самоврядування надавати роз'яснення законодавства. За умови відсутності такого обов'язку, при наданні таких роз'яснень, орган влади керується принципами добросовісності та розумності.

ВАЖЛИВО!

У разі якщо запит на інформацію містить звернення, розпорядник розглядає його в частині запиту на інформацію відповідно до законодавства про доступ до публічної інформації, а в частині звернення — відповідно до профільного закону.

Зазначений підхід закріплений у постанові Пленуму Вищого адміністративного суду України від 29 вересня 2016 року № 10 «Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації». «Одержавши запит на інформацію, який подано згідно із Законом № 2939-VI, проте який за своїм змістом є зверненням громадянина відповідно до Закону № 393/96-ВР, розпорядник інформації повинен відмовити у задоволенні такого запиту через невідповідність його предмета вимогам закону (пункт 2 частини п'ятої статті 19, пункт 4 частини першої статті 22 Закону № 2939-VI), та з урахуванням принципів добросовісності і розсудливості розглянути запит за Законом № 393/96-ВР. При цьому запитувача повинно бути повідомлено у п'ятиденний строк про те, що його запит на інформацію буде розглядатися як звернення відповідно до Закону № 393/96-ВР» [2].

РЕКОМЕНДАЦІЯ

Якщо вам потрібно вирішити певне питання, реалізувати своє право або поскаржитися на дії чи бездіяльність органу влади, слід подавати звернення громадян (пропозицію, заяву або скаргу) відповідно до Закону України «Про звернення громадян». У такому випадку орган зобов'язаний розглянути ваше питання по суті, перевірити обставини та надати обґрунтовану відповідь (як правило, у строк до 30 днів).

Якщо ж ви хочете отримати вже існуючу інформацію або копію документа, якою володіє орган влади (наприклад, рішення, довідку, статистичні дані), потрібно подавати запит на інформацію відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації». Такий запит не потребує пояснення причин і розглядається швидше — до 5 робочих днів.

З огляду на зазначену вище позицію щодо розгляду звернень, викладену в постанові Пленуму Вищого адміністративного суду України від 29 вересня 2016 року № 10 «Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної

2 https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0010760-16#Text

інформації», у разі подання звернення, яке містить запит на інформацію, правомірною вважатиметься поведінка суб'єкта розгляду, який надасть відповідь на обидві частини такого звернення в порядку, визначеному Законом України «Про звернення громадян».

При підготовці запитів та звернень найкраще розділяти їхній предмет на два окремі документи. У такому разі суб'єкт розгляду належним чином розгляне кожен із них згідно з відповідним законом.

Чи мають право на звернення неповнолітні або малолітні особи?

Закон України «Про звернення громадян» не встановлює вікового обмеження для реалізації цього права, адже стаття 1 Закону закріплює право громадян України звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій із зауваженнями, скаргами та заявами (клопотаннями). Це узгоджується зі статтею 40 Конституції України, відповідно до якої усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади та місцевого самоврядування. Формула Конституції «усі мають право» охоплює і дітей.

Водночас під час практичного застосування цього права слід розрізняти неповнолітніх і малолітніх осіб з урахуванням їхньої цивільної дієздатності. За статтею 31 Цивільного кодексу України малолітньою є особа, яка не досягла чотирнадцяти років, а за статтею 32 цього ж Кодексу неповнолітньою є особа віком від чотирнадцяти до вісімнадцяти років. Малолітня особа має лише часткову цивільну дієздатність, тоді як неповнолітня особа має неповну цивільну дієздатність і в окремих випадках може самостійно здійснювати ширший обсяг прав.

Саме тому неповнолітні особи (14–18 років) загалом можуть звертатися самостійно, якщо характер звернення не вимагає обов'язкового представництва за законом.

Такий підхід узгоджується і з судовою практикою щодо процесуальної самостійності дитини, яка досягла 14 років: у матеріалах Верховного Суду прямо зазначено, що дитина, яка досягла 14 років, має право безпосередньо звертатися до суду за захистом своїх прав та інтересів. Хоча ця практика сформована у сфері судового захисту, вона підтверджує загальний підхід українського права:

після досягнення 14 років особа має вищий рівень юридичної самостійності, ніж малолітня дитина (постанова Верховного Суду від 23 серпня 2023 року у справі № 707/1319/22 [3]).

Право на звернення поширюється, зокрема, і на малолітніх осіб (віком до 14 років), однак на практиці воно переважно реалізується через батьків, усиновлювачів, опікунів чи інших законних представників, оскільки обсяг їхньої цивільної дієздатності є обмеженим.

Цей підхід узгоджується з позицією Верховного Суду, за якою малолітня особа не здійснює відповідні юридично значущі дії на рівні повної процесуальної самостійності, а її інтереси захищають визначені законом особи, наприклад законний представник (постанова Об'єднаної палати Касаційного цивільного суду у складі Верховного Суду від 31 липня 2023 року у справі № 761/19046/22 [4]).

Окремо слід враховувати спеціальне правило статті 16 Закону України «Про звернення громадян»: скарга в інтересах неповнолітніх осіб подається їх законними представниками. Тобто якщо йдеться саме про скаргу у розумінні цього Закону, закон прямо передбачає представництво інтересів дитини законним представником. Це є спеціальною нормою і має застосовуватися незалежно від загального конституційного підходу до права на звернення.

РЕКОМЕНДАЦІЯ

Хоча неповнолітні та малолітні мають право подавати звернення громадян, рекомендовано щоб звернення від їхнього імені або в їхніх інтересах подавали законні представники (батьки або опікуни), чи щоб вони зверталися до відповідних служб у справах дітей для організації їхнього належного захисту.

3 https://reyestr.court.gov.ua/Review/113091417
4 https://reyestr.court.gov.ua/Review/112609430

Чи має право юридична особа звертатися зі зверненнями?

Статтею 40 Конституції України визначено, що 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.

Відповідно до частини першої статті 1 Закону України «Про звернення громадян» громадяни України мають право звернутися до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації, посадових осіб відповідно до їх функціональних обов'язків із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їх статутної діяльності, заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргою про їх порушення.

Відповідно до статті 12 Закону України «Про звернення громадян» дія цього Закону не поширюється на порядок розгляду заяв і скарг громадян, встановлений кримінальним процесуальним, цивільним процесуальним, трудовим законодавством, законодавством про захист економічної конкуренції, Кодексом адміністративного судочинства України, законами України «Про судоустрій і статус суддів», «Про доступ до судових рішень», «Про запобігання корупції», «Про виконавче провадження», «Про адміністративну процедуру».

Якщо вирішення питань, порушених у заявах (клопотаннях) і скаргах громадян, належить до предмета регулювання Закону України «Про адміністративну процедуру», вони розглядаються в порядку, встановленому зазначеним Законом.

Згідно з частиною першою статті 91 Цивільного кодексу України юридична особа здатна мати такі ж цивільні права та обов'язки (цивільну правоздатність), як і фізична особа, крім тих, які за своєю природою можуть належати лише людині.

Таким чином, з огляду на те, що Закон України «Про звернення громадян» визначає особливості реалізації конституційного права кожного на направлення звернення, а також на відсутність окремого правового регулювання в чинному законодавстві щодо порядку розгляду звернень юридичних осіб, його положення застосовні до подання звернень, предметом яких не є відносини, які визначають

окремий порядок їхнього розгляду в інших законах. Чинним законодавством нині передбачено окремі суспільні відносини, які можуть бути предметом звернення юридичних осіб щодо окремих питань, зокрема Закон України «Про адміністративну процедуру».

Цей Закон регулює відносини органів виконавчої влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, інших суб'єктів, які відповідно до закону уповноважені здійснювати функції публічної адміністрації, з фізичними та юридичними особами щодо розгляду і вирішення адміністративних справ шляхом прийняття та виконання адміністративних актів.

Право юридичних осіб на звернення передбачено й іншими законами. Так, відповідно до статті 56 Закону України «Про Конституційний Суд України» суб'єктом права на конституційну скаргу є особа, яка вважає, що застосований в остаточному судовому рішенні в її справі закон України (його окремі положення) суперечить Конституції України. При цьому слід враховувати, що до суб'єктів права на конституційну скаргу не належать юридичні особи публічного права.

Також відповідно до пункту 1 частини першої статті 21 Закону України «Про громадські об'єднання» для здійснення своєї мети (цілей) громадське об'єднання має право, зокрема, звертатися у порядку, визначеному законом, до органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб з пропозиціями (зауваженнями), заявами (клопотаннями), скаргами.

При цьому відповідно до частини п'ятої статті 1 Закону України «Про громадські об'єднання» громадське об'єднання може здійснювати діяльність зі статусом юридичної особи або без такого статусу. У контексті цього питання позицію сформував *Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду у рішенні від 31 жовтня 2019 року у справі № 813/1960/18* [5]. «Отже, колегія суддів відхиляє доводи скаржника щодо неможливості розгляду звернення позивача в межах Закону № 393/96-ВР, оскільки Конституція України наділяє всіх правом на звернення, а враховуючи відсутність у чинному законодавстві нормативно-правового акту, який би регулював питання щодо розгляду звернень громадських організацій, а також з огляду на те, що громадська організація є інституцією, яка діє від імені та в інтересах своїх членів (зокрема, громадян України), реалізує їхні

5 https://reyestr.court.gov.ua/Review/85323793

права, сприяє у захисті прав громадян України та у відновлені таких прав у разі їх порушення».

Положеннями статті 2 Закону України «Про адміністративну процедуру» прямо закріплено право юридичних осіб звертатися до адміністративного органу: особа — фізична особа (громадянин України, іноземець чи особа без громадянства, яка перебуває в Україні на законних підставах), у тому числі фізична особа — підприємець, громадське об'єднання, що не має статусу юридичної особи, юридична особа, створена згідно із законом, законодавством іноземної держави або на підставі міжнародних договорів України.

РЕКОМЕНДАЦІЯ

При підготовці звернення юридичним особам рекомендовано посилатися на статтю 40 Конституції України та практику Верховного Суду, наведену в цьому роз'ясненні, задля уникнення необґрунтованої відмови у прийнятті звернення.

Які особливості направлення звернень військовослужбовцями?

Відповідно до частини другої статті 1 Закону України «Про звернення громадян» військовослужбовці, працівники органів внутрішніх справ і державної безпеки, а також особи рядового і начальницького складу Державної кримінально-виконавчої служби України мають право подавати звернення, які не стосуються їх службової діяльності.

Водночас особливості подання та розгляду заяв, скарг і пропозицій військовослужбовців з питань службової діяльності визначаються також Дисциплінарним статутом Збройних Сил України, затвердженим Законом України від 24 березня 1999 року № 551-XIV «Про Дисциплінарний статут Збройних Сил України».

Водночас відповідно до статті 110 Дисциплінарного статуту Збройних Сил України всі військовослужбовці мають право надсилати заяви чи скарги або особисто звертатися до посадових осіб, органів військового управління, органів управління Служби правопорядку, органів, які проводять досудове слідство, та інших державних органів у разі:

- прийняття незаконних рішень, дій (бездіяльності) стосовно них командирами (начальниками) або іншими військовослужбовцями,

порушення їх прав, законних інтересів та свобод;
- незаконного покладення на них обов'язків або незаконного притягнення до відповідальності;
- виявлення фактів порушення вимог законодавства з питань забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, законодавства про запобігання і протидію дискримінації за ознакою статі, вчинення сексуальних домагань, насильства за ознакою статі, правопорушення проти статевої свободи та статевої недоторканості у військовому колективі.

Відповідно до статті 111 Дисциплінарного статуту Збройних Сил України заява чи скарга з інших питань службової діяльності подається безпосередньому командирові (начальникові) тієї особи, дії якої він оскаржує, а в разі, якщо особи, які подають скаргу, не знають, з чиєї вини порушені їх права, заява чи скарга подається в порядку підпорядкованості. У такому самому порядку подаються пропозиції.

Таким чином, Дисциплінарний статут Збройних Сил України та Закон України «Про звернення громадян» визначають сферу свого застосування залежно від того, чи стосується предмет звернення військовослужбовця питань службової діяльності.

Подібного висновку дійшов *Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду у рішенні від 4 липня 2020 року у справі № 803/3642/15* [6], яка стосувалася питання розгляду звернення щодо порушення права на військове офіцерське звання, зокрема: «Таким чином дане звернення стосується службової діяльності військовослужбовця, а тому на нього не поширюється встановлений Законом №393/96-ВР порядок розгляду звернень (пропозицій, заяв і скарг) громадян, як правомірно було зазначено судами першої та апеляційної інстанцій».

Слід зауважити, що відповідно до вимог статті 113 Дисциплінарного статуту Збройних Сил України *заборонено подавати скаргу під час бойового чергування, перебування у строю (крім скарг, поданих під час опитування військовослужбовців), на варті (вахті), а також у добовому наряді, під час занять*.

Також відповідно до зазначених вище положень статті 110 Дисциплінарного статуту Збройних Сил України військовослужбовець має необмежений спектр можливостей щодо подання звернення лише щодо трьох конкретних випадків.

В усіх інших питаннях службової діяльності *звернення подається*

6 https://reyestr.court.gov.ua/Review/89675223

безпосередньому командирові (начальникові) тієї особи, дії якої він оскаржує, а в разі якщо особи, які подають скаргу, не знають, з чиєї вини порушені їхні права, заява чи скарга подається в порядку підпорядкованості.

Також відповідно до вимог статті 112 Дисциплінарного статуту Збройних Сил України військовослужбовці, які подали заяву чи скаргу, мають право:

- особисто викласти свої аргументи особі, яка перевіряє заяву чи скаргу, звернутися з вимогою залучити до розгляду свідків;
- подати додаткові матеріали, що стосуються справи, або клопотати, щоб їх вимагав командир (начальник) або орган, який розглядає заяву чи скаргу;
- бути присутнім під час розгляду заяви чи скарги;
- одержати письмову відповідь про результати розгляду заяви чи скарги;
- ознайомитися з матеріалами перевірки заяви чи скарги;
- оскаржити прийняте за їх заявою чи скаргою рішення в суді;
- вимагати відшкодування завданих їм збитків у встановленому законом порядку.

РЕКОМЕНДАЦІЯ

Військовослужбовцям слід враховувати заборону подання звернень під час бойового чергування, перебування у строю (крім скарг, поданих під час опитування військовослужбовців), на варті (вахті), а також у добовому наряді, під час занять. За порушення цієї норми відповідною військовою частиною може зініціюватися відповідне службове розслідування.

Вирішення питання щодо реалізації або захисту своїх прав ефективніше у разі звернення в письмовій, а не в усній формі.

Якщо військовослужбовець не має потрібних знань і навичок для оформлення звернення для захисту або відновлення своїх прав він може звернутися до відповідного центру надання безоплатної правничої допомоги.

Наголошуємо, що звернення за отриманням платних правничих послуг для вирішення питання щодо підготовки заяви чи скарги є крайнім заходом, оскільки звернення — це документ, який готується в довільній формі та не потребує володіння спеціальними знаннями.

Чи може громадська організація звертатися зі зверненням в інтересах третьої особи?

Громадська організація може звертатися в інтересах третьої особи не в усіх випадках, а лише за наявності належних повноважень і в межах, визначених Законом України «Про звернення громадян».

За статтею 1 Закону України «Про звернення громадян» право на звернення належить громадянину для захисту своїх прав і законних інтересів. Стаття 5 також виходить із того, що у зверненні зазначаються прізвище, ім'я, по батькові та місце проживання громадянина-заявника, а письмове звернення може бути передане особисто чи через уповноважену ним особу, повноваження якої оформлені відповідно до законодавства. Тобто закон допускає подання звернення через представника, але не надає громадській організації загального самостійного права звертатися замість будь-якої іншої особи без її волевиявлення або без спеціальної правової підстави.

Найчіткіше це врегульовано щодо скарг. Частина четверта статті 16 Закону прямо передбачає, що громадянин може подати скаргу особисто або через уповноважену на це іншу особу, а скарга в інтересах громадянина за його уповноваженням, оформленим у встановленому законом порядку, може бути подана іншою особою, трудовим колективом або організацією, яка здійснює правозахисну діяльність.

Отже, якщо йдеться саме про скаргу, то громадська організація може діяти в інтересах третьої особи, але за двох ключових умов: вона має здійснювати правозахисну діяльність, а сама особа повинна надати належне уповноваження.

Щодо заяви чи клопотання, Закон не містить такої ж спеціальної норми, як для скарги, але стаття 5 дозволяє подання письмового звернення через уповноважену особу. Тому громадська організація може подати заяву або клопотання як представник конкретної особи, якщо її повноваження належно оформлені. Водночас таке звернення юридично залишається зверненням громадянина, поданим через представника, а не самостійним зверненням громадської організації замість особи [7].

7 https://legalaid.gov.ua/kliyentam/chy-mayu-ya-pravo-na-bezoplatnu-vtorynnu-pravovu-dopomogu/ya-uchasnyk-ato/

РЕКОМЕНДАЦІЯ

Громадська організація не має загального права звертатися зі зверненням в інтересах третьої особи без уповноваження, але може це робити щодо скарги на підставі частини четвертої статті 16 Закону України «Про звернення громадян», за наявності належним чином оформлених представницьких повноважень організація здійснює правозахисну діяльність.

Чи мають право іноземці на подання звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування України?

Іноземці та особи без громадянства мають право подавати звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування України. Це прямо випливає з частини другої статті 1 Закону України «Про звернення громадян», яка встановлює, що особи, які не є громадянами України і законно перебувають на її території, мають таке саме право на подання звернень, як і громадяни України, якщо інше не передбачено міжнародними договорами.

Це узгоджується зі статтею 40 Конституції України, де закріплено, що усі мають право направляти письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових осіб, які зобов'язані розглянути звернення і надати обґрунтовану відповідь у встановлений строк.

Зазначене узгоджується зі статтею 26 Конституції України, відповідно до якої іноземці та особи без громадянства, які перебувають в Україні на законних підставах, користуються тими самими правами і свободами та несуть такі самі обов'язки, як і громадяни України, за винятками, встановленими Конституцією, законами чи міжнародними договорами України.

Конституційний Суд України прямо роз'яснив, що право на звернення за статтею 40 Конституції України належить кожній людині, зокрема, громадянину України, іноземцю та особі без громадянства. «Системний розгляд положень статті 40 Конституції України у взаємозв'язку з положеннями статей 21, 23, частини другої статті 24 дає підстави стверджувати, що визначене у названій статті право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або

особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів належить усім — кожній людині (будь-якому громадянину України, іноземцю, особі без громадянства) незалежно від ознак раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками, у тому числі незалежно від стану здоров'я»[8].

РЕКОМЕНДАЦІЯ

Іноземцям та особам без громадянства рекомендується подавати звернення з дотриманням вимог Закону України «Про звернення громадян», зокрема, чітко викладати суть порушеного питання та зазначати необхідні реквізити. Звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування доцільно оформлювати державною мовою. У разі відсутності належного рівня володіння державною мовою таким особам рекомендовано залучитися підтримкою перекладача для більш ефективної комунікації з суб'єктом розгляду та належного розгляду звернення. При цьому вони мають право звертатися своєю рідною мовою.

Органи державної влади та органи місцевого самоврядування зобов'язані розглядати звернення іноземців та осіб без громадянства, які перебувають в Україні, і стосуються питань, вирішення яких має здійснюватися згідно з національним законодавством.

8 https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v008p710-18?find=1&text=%D1%96%D0%BD%D0%BE%D0%B7%D0%B5%D0%BC#w1_1

Які вимоги до подання звернення уповноваженим представником заявника?

Письмове звернення може бути передане до відповідного органу особисто заявником або через уповноважену ним особу. Закон не забороняє таку форму подання, але вимагає належного оформлення представництва.

Закон України «Про звернення громадян» оперує терміном «уповноважена особа», не надаючи його вичерпного визначення безпосередньо в тексті. Це відсилає нас до загальних норм цивільного й адміністративного права, відповідно до яких уповноважена особа — це представник, який діє від імені та в інтересах заявника на підставі закону, договору або адміністративного акта.

Основна вимога така: звернення може бути подане через уповноваженого представника, але його повноваження мають бути оформлені відповідно до законодавства. Це прямо випливає зі статті 5 Закону України «Про звернення громадян».

Представництво на підставі закону ґрунтується на факті певного правового статусу особи щодо заявника. Найчастіше це стосується дітей, недієздатних осіб або осіб з обмеженою дієздатністю. Закон прямо передбачає: скарга в інтересах.

Тобто в цих випадках представництво не просто допускається, а прямо передбачене законом. У таких випадках право на подання звернення виникає автоматично за наявності відповідного підтверджувального документа:

- *Батьки щодо неповнолітніх дітей*: повноваження підтверджуються свідоцтвом про народження дитини.
- *Опікуни та піклувальники*: діють на підставі рішення суду або органу опіки та піклування про призначення опікуном.
- *Керівники юридичних осіб (громадських організацій)*: якщо звернення подається від імені об'єднання громадян, повноваження керівника підтверджуються статутними документами або витягом з Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб — підприємців та громадських формувань.

Представництво на підставі договору виникає внаслідок волевиявлення громадянина передати право на представлення своїх інтересів іншій особі. Основним інструментом тут є довіреність — письмовий документ, що видається однією особою іншій для представництва перед третіми особами. Цивільний кодекс України (статті 244–250) встановлює вимоги до змісту довіреності, які

є критичними для суб'єктів владних повноважень при прийомі звернень. Будь-яка помилка в довіреності може призвести до того, що звернення буде кваліфіковане як подане неповноважною особою. Довіреність на подання звернення повинна містити реквізити, що дають можливість однозначно встановити суб'єктів, об'єкт і термін дії повноважень.

Обов'язкові реквізити довіреності:

- Дата вчинення. Довіреність, у якій не зазначена дата її вчинення, є нікчемною, тобто не має юридичної сили з моменту складання. Дата зазвичай вказується словами.
- Відомості про довірителя та представника: прізвище, ім'я, по батькові, місце проживання, дані документа, що посвідчує особу (паспорт, ІПН).
- Обсяг повноважень. У тексті має бути прямо зазначено право представника на «подання звернень, заяв, скарг та пропозицій», «підписання документів», «участь у розгляді звернень». Якщо довіреність видана лише на «укладання договорів», вона не дає права на подання скарги згідно із Законом України «Про звернення громадян».
- Місце видачі, а саме населений пункт, де складено документ.
- Строк дії може бути визначений роками, місяцями або до настання певної події. Якщо строк не вказаний, довіреність вважається чинною протягом одного року.

Важливо розрізняти звернення громадянина через адвоката та власне адвокатський запит. Якщо адвокат подає скаргу від імені клієнта, він діє в межах Закону України «Про звернення громадян», і орган влади має до 30 днів на відповідь. Якщо ж адвокат подає запит для збору інформації, діють стислі строки у 5 робочих днів, але обсяг інформації, яку можна отримати, є обмеженим.

Для підтвердження повноважень адвокат додає копію ордера та копію свого свідоцтва про право на заняття адвокатською діяльністю. При поданні електронного звернення через уповноважену особу рекомендується додавати до електронного листа файл із якісним сканом довіреності або ордера. Орган влади, отримавши такий файл, зобов'язаний перевірити його на відповідність законодавству та зареєструвати звернення у загальному порядку.

Для особистого прийому представник має пред'явити не лише документ, що підтверджує його повноваження, а й документ, що посвідчує його особу. У підзаконних актах про організацію особистого прийому прямо зазначається, що при представництві інтересів

іншої особи подаються належним чином оформлені документи, які підтверджують відповідні повноваження, відсутність такого документа може бути підставою для відмови у прийомі представника саме як представника.

Слід зазначити, що загальні вимоги до самого звернення мають бути дотримані у будь-якому випадку. Навіть якщо звернення подає представник, у ньому мають бути зазначені обов'язкові реквізити, передбачені статтею 5 Закону: дані заявника, місце проживання, суть питання, а письмове звернення має бути підписане. Якщо цих вимог не дотримано, воно може бути повернуте без розгляду по суті.

РЕКОМЕНДАЦІЯ

У разі залучення представника, звернення має бути структуроване таким чином, щоб орган влади міг ідентифікувати як заявника, який реалізовує своє право на звернення, так і особу, якій делеговано право на подання документа. Це сприятиме належній ідентифікації сторін правовідносин і забезпечить повноцінний розгляд звернення суб'єктом його розгляду.

Чи зобов'язані розглядати звернення депутати місцевих рад?

Відповідь на це запитання зумовлене існуванням практики серед депутатів місцевих рад з ігнорування обов'язку розгляду звернень у зв'язку з тим, що вони не є посадовими особами та не є органом місцевого самоврядування. Водночас така позиція суперечить положенням чинного законодавства з огляду на таке.

Відповідно до частини першої статті 1 Закону України «Про звернення громадян» громадяни України мають право звернутися до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, медіа, посадових осіб відповідно до їх функціональних обов'язків із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їх статутної діяльності, заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргою про їх порушення.

Відповідно до частин другої та третьої статті 3 Закону України «Про

звернення громадян» 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.

Відповідно до частин першої та другої статті 10 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» ради — представницькі органи місцевого самоврядування, сільські, селищні, міські ради є органами місцевого самоврядування, що представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією України, цим та іншими законами.

Обласні та районні ради є органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, у межах повноважень, визначених Конституцією України, цим та іншими законами, а також повноважень, переданих їм сільськими, селищними, міськими радами.

Відповідно до абзацу шостого статті 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» представницький орган місцевого самоврядування — виборний орган (рада), який складається з депутатів і відповідно до закону наділяється правом представляти інтереси територіальної громади і приймати від її імені рішення.

Відповідно до частини першої статті 2 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» депутат місцевої ради — представник інтересів територіальної громади, виборців свого виборчого округу.

Таким чином, депутат місцевої ради є складовою частиною органу місцевого самоврядування, в якому він представляє інтереси територіальної громади, зокрема виборців свого виборчого округу.

Відповідно до статті 10 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» у виборчому окрузі депутат місцевої ради зобов'язаний,

зокрема визначити і оприлюднити дні, години та місце прийому виборців, інших громадян; вести регулярний, не рідше одного разу на місяць, прийом виборців, розглядати пропозиції, звернення, заяви і скарги членів територіальної громади, вживати заходів щодо забезпечення їх оперативного вирішення.

Отже, з аналізу зазначених вище положень законів України можна стверджувати, що до депутатів місцевих рад можуть звертатися зі зверненнями члени відповідних територіальних громад, які зі свого боку зобов'язані вживати заходів щодо забезпечення їхнього оперативного вирішення. З положень законів України «Про звернення громадян», «Про статус депутатів місцевих рад» та «Про місцеве самоврядування в Україні» вбачається, що члени територіальної громади мають право звертатися безпосередньо до депутатів місцевих рад із заявами, скаргами та пропозиціями, які стосуються захисту їхніх прав і законних інтересів. При цьому саме депутат місцевої ради є суб'єктом, на якого покладається обов'язок розгляду таких звернень і реагування на них.

Проблемним у правозастосовній практиці тривалий час залишалося питання не самого обов'язку депутатів розглядати звернення громадян, а поширення на них строків і процедур, передбачених Законом України «Про звернення громадян». Зокрема, окремі депутати місцевих рад обґрунтовували позицію, що вони не є органами державної влади чи посадовими особами у розумінні цього Закону, а тому не зобов'язані дотримуватися встановлених ним строків розгляду звернень. Натомість вони вважали можливим розглядати звернення у «розумний строк» або відповідно до внутрішньої організації своєї депутатської діяльності.

Водночас органи місцевого самоврядування як інституції, як правило, не заперечували необхідності забезпечення приймання та реєстрації таких звернень. Саме виконавчі органи ради або сільський, селищний чи міський голова у разі відсутності виконавчого органу забезпечують організаційний супровід: приймання, облік, реєстрацію та передачу звернень депутатам для подальшого розгляду. Однак це не підміняє персонального обов'язку депутата надати відповідь заявнику.

Ключовим предметом правової дискусії було питання про те, чи поширюються на депутатів місцевих рад вимоги Закону України «Про звернення громадян» щодо порядку та строків розгляду звернень громадян. Судова практика та системне тлумачення законодавства виходять із того, що депутат місцевої ради при здійсненні представницьких функцій зобов'язаний розглядати звернення громадян із дотриманням гарантій та строків, визначених зазначеним Законом, оскільки звернення до депутата є однією з форм реалізації права

громадян на звернення.

Таким чином, звернення, адресовані депутатам місцевої ради, повинні розглядатися в порядку та строки, визначені Законом України «Про звернення громадян». Цей Закон є основним нормативно-правовим актом у сфері звернень, ухваленим на виконання статті 40 Конституції України, та встановлює загальну процедуру їх розгляду, крім випадків, коли інше передбачено спеціальним законом.

Чи поширює свою дію Закон України «Про звернення громадян» на порядок подання скарги на дії адвоката?

Згідно з частиною четвертою статті 3 Закону України «Про звернення громадян» під терміном скарга слід розуміти — звернення з вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, організацій, об`єднань громадян, посадових осіб.

Згідно зі статтею 21 Закону України «Про звернення громадян» органи державної влади, місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації незалежно від форм власності, об'єднання громадян, посадові особи розглядають звернення громадян, не стягуючи плати.

Відповідно до частини першої статті 36 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» право на звернення до кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури із заявою (скаргою) щодо поведінки адвоката, яка може бути підставою для дисциплінарної відповідальності, має кожен, кому відомі факти такої поведінки.

Статтею 12 Закону України «Про звернення громадян» не визначено, що його дія не поширюється на порядок направлення та розгляду скарг, визначений Законом України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність».

Крім того, Законом України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» не встановлено окремої процедури чи порядку розгляду таких скарг, а також не визначено інших умов їх розгляду, які б відповідали принципу правової визначеності.

Оскарження дій або бездіяльності адвокатів в Україні здійснюється відповідно до Закону України «Про адвокатуру

та адвокатську діяльність». Саме цей Закон визначає порядок дисциплінарної відповідальності адвокатів, подання та розгляду скарг на їхні дії чи бездіяльність.

Також відповідно до статті 21 цього Закону органи державної влади, місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації незалежно від форм власності, об'єднання громадян, посадові особи розглядають звернення громадян, не стягуючи плати.

Такої ж позиції дотримується Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду у рішенні від 21 грудня 2020 року у справі № 816/2353/17 [9].

«У вказаному переліку законодавства відсутній Закон № 5076 і цей перелік є вичерпним, оскільки встановлює інший порядок розгляду заяв і скарг громадян, на який дія цього Закону не поширюється. Тому доводи касаційної скарги про те, що положення Закону № 393/96-ВР, зокрема, щодо подання скарги, не розповсюджуються на дії адвоката, Верховний Суд не бере до уваги».

Зважаючи на викладене, Верховний Суд зазначив, що «в контексті реалізації законодавчих гарантій, запроваджених Законом № 393/96- ВР, який поширюється на спірні правовідносини в частині права кожного на безоплатне звернення до суб'єктів владних повноважень (суб'єктів публічних відносин) із відповідною заявою, установлення такого процедурного обмеження як сплата за організаційно-технічне забезпечення розгляду (заяв) скарг щодо поведінки адвоката, нівелює саму суть права особи на звернення».

РЕКОМЕНДАЦІЯ

Отже, особам, які мають намір оскаржити дії чи бездіяльність адвоката, доцільно подавати скаргу до кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури з урахуванням вимог Закону України «Про звернення громадян», зокрема щодо форми звернення, змісту скарги та строків її розгляду. При цьому вимоги щодо сплати будь-яких додаткових платежів за подання чи організаційно-технічне забезпечення розгляду скарги можуть бути предметом окремого оскарження як такі, що суперечать законодавчим гарантіям права на звернення громадян.

9 https://reyestr.court.gov.ua/Review/93749503

Які особливості подання скарги за результатами розгляду заяви до вищестоящої посадової особи або установи?

Громадянин має право оскаржити рішення, дії чи бездіяльність органу державної влади, органу місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації або посадової особи до органу чи посадової особи вищого рівня. Таке право прямо передбачене статтею 16 Закону України «Про звернення громадян», відповідно до якої скарга подається у порядку підлеглості.

Відповідно до статті 17 Закону України «Про звернення громадян» скарга може бути подана протягом одного року з моменту прийняття оскаржуваного рішення, але не пізніше одного місяця з часу ознайомлення особи з таким рішенням. У разі пропуску цього строку з поважних причин він може бути поновлений органом або посадовою особою, які розглядають скаргу.

Часом ознайомлення в цьому випадку слід розуміти день, у який заявник отримав відповідь на звернення, наприклад день отримання листа в поштовому сервісі, день надходження відповіді на електронну скриньку заявника, день, у який проводився розгляд звернення за участі особи, під час якого вона дізналася про результати, тощо.

Водночас важливою гарантією об'єктивного та неупередженого розгляду є заборона направляти скарги для розгляду тим органам або посадовим особам, рішення чи дії яких оскаржуються. Це передбачено частиною третьою статті 17 Закону України «Про звернення громадян».

Це означає, що скаржник не може повторно надсилати скаргу в орган, якщо відповідь на первинну скаргу надано за підписом першої особи органу. Така ж ситуація стосується оскарження дій тих органів влади, які не мають підпорядкування, наприклад органів місцевого самоврядування.

Таким чином, скарга як правовий інструмент захисту від дій чи бездіяльності може підлягати повторному застосуванню в одній і тій самій ситуації лише у випадку існування вищих посадових осіб, які таку скаргу можуть розглянути, або вищого органу влади, якому підпорядковується орган, діяння якого оскаржуються.

Практика застосування законодавства свідчить, що дотримання порядку підлеглості є важливим елементом адміністративного способу захисту прав, однак не позбавляє особу права на безпосереднє звернення до суду. Таке право гарантується статтею 55 Конституції України.

Також законодавством передбачено випадки, коли скарга не підлягає розгляду. Зокрема, відповідно до статті 8 Закону України «Про звернення громадян» не розглядаються повторні звернення одним і тим самим органом від одного й того самого громадянина з одного й того самого питання, якщо перше звернення вирішено по суті, а також анонімні звернення, крім випадків, визначених законом.

Отже, скарга до органу чи посадової особи вищого рівня є одним із ефективних адміністративних способів захисту прав громадянина, для якого законодавством визначено чіткі строки подання, порядок розгляду та процесуальні гарантії для заявника.

Слід зауважити, що скаргою вважається лише той документ, який містить певні відомості про порушення законодавства чи прав людини, а не тільки заголовок «скарга». Така правова позиція викладена у постанові Верховного Суду від 29 листопада 2021 року № 120/1727/20- а [10]. Зокрема, Суд зазначив, що необхідною передумовою звернення зі скаргою є наявність порушення права чи законного інтересу громадянина. При цьому скарга має містити вказівку на конкретне порушення права, рішення, дію чи бездіяльність, якими таке право або інтерес порушено, а також вимогу про його поновлення. Отже, звернення не може вважатися скаргою лише з огляду на назву, надану йому заявником, оскільки скарга повинна відповідати критеріям, установленим частиною четвертою статті 3 та статтею 4 Закону України «Про звернення громадян».

РЕКОМЕНДАЦІЯ

Перед поданням скарги важливо правильно визначити вищестоящий орган або посадову особу та дотриматися встановленого місячного строку оскарження, оскільки його пропуск без поважних причин може стати підставою для залишення скарги без розгляду.

Для того щоб не помилитися із визначенням вищої посадової особи/органу влади скаржнику потрібно вивчити організаційну структуру такого органу влади, яка підлягає оприлюдненню на офіційному вебсайті відповідно до статті 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації». Також потрібно ознайомитися із законом, який регулює діяльність відповідного органу чи посадової особи, дії якої планується оскаржити.

10 https://www.reyestr.court.gov.ua/Review/101502166

ВАЖЛИВО!

Подання скарги не має розцінюватися як інструмент розплати чи засіб створення зайвого навантаження в роботі суб'єкта розгляду. У разі якщо рішення за результатами розгляду скарги прийнято посадовою особою найвищого рівня у відповідному органі або якщо відсутній орган вищого рівня, подальший захист прав може здійснюватися шляхом звернення до суду.

Які особливості подання скарги до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини?

Кожна особа має право звернутися зі скаргою до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо порушення своїх прав і свобод. Це право закріплено у статті 55 Конституції України, а також у статті 17 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», яка гарантує можливість захисту прав усіма не забороненими законом засобами.

Особливістю є те, що звернення до Уповноваженого подається безкоштовно і не потребує сплати будь-яких зборів. Відповідно до статті 17 зазначеного Закону скаргу може подати як сама особа, так і її представник, а також вона може бути подана в інтересах іншої особи (за її згодою).

Важливою особливістю є строки подання: відповідно до статті 17 Закону звернення подається протягом одного року після виявлення порушення прав і свобод людини. У виняткових випадках цей строк може бути поновлений Уповноваженим, але не більше ніж до двох років.

Також закон встановлює певні обмеження щодо предмета розгляду. Зокрема, Уповноважений не розглядає звернення, які перебувають на розгляді суду, або якщо вже є судове рішення по суті спору (стаття 17 Закону). Це пов'язано з тим, що діяльність Уповноваженого не підміняє судовий захист, а є додатковим, позасудовим механізмом контролю за дотриманням прав людини.

Відповідно до статті 13 Закону України «Про Уповноваженого

Верховної Ради України з прав людини» Уповноважений має право безперешкодно перевіряти діяльність органів державної влади, вимагати необхідні документи та вживати заходів реагування, однак не скасовує рішення органів влади, а вносить подання чи рекомендації щодо усунення порушень.

Ухвалою Вищого адміністративного суду України від 11 квітня 2006 року № n0072760-06[11] розглянуто питання щодо скарги на дії Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, де суд акцентував увагу на межах повноважень і процедурних аспектах взаємодії сторін у спорах, пов'язаних зі скаргами до Уповноваженого. Це свідчить про існування прецедентів залучення судів до оцінки правильності процедурних рішень Уповноваженого чи відповідних органів у справах про захист прав людини.

РЕКОМЕНДАЦІЯ

Особам, які планують звернутися до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, доцільно чітко та зрозуміло викладати обставини можливого порушення прав і свобод людини та громадянина, зазначати конкретні рішення, дії чи бездіяльність, які, на їхню думку, призвели до такого порушення, додавати копії документів, про які згадується у тексті звернення, інші фактичні дані, які підтверджують позицію, та дотримуватися річного строку звернення. Водночас слід враховувати, що Уповноважений Верховної Ради України з прав людини здійснює парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина відповідно до статті 101 Конституції України. Уповноважений не підміняє органи судової влади та не здійснює правосуддя, а тому звернення до нього є додатковим інструментом реагування на можливі порушення прав і свобод людини поряд з іншими способами їхнього захисту.

Які особливості подання скарги до Військового омбудсмана?

Особливості подання та розгляду скарг Військовим омбудсманом, на відміну від Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини

11 https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/n0072760-06?utm_source=chatgpt.com#Text

та інших інституцій омбудсменів, регулюється розділом IV спеціального Закону України «Про Військового омбудсмана».

При поданні скарги до Військового омбудсмана важливо виокремлювати сферу відповідальності інституції.

Відповідно до частини першої статті 1 Закону України «Про Військового омбудсмана» Військовий омбудсман є посадовою особою, через яку Президент України здійснює демократичний цивільний контроль за сектором безпеки і оборони з питань забезпечення дотримання органами військового управління (органами управління), командирами (начальниками) прав:

- військовослужбовців у зв'язку з виконанням ними обов'язків військової служби;
- резервістів та військовозобов'язаних під час проходження ними зборів;
- членів добровольчих формувань територіальних громад у зв'язку з їх участю в підготовці та виконанні завдань територіальної оборони чи безпосередньою участю у бойових діях;
- осіб, які на добровільній і конфіденційній основі залучаються до виконання завдань руху опору на тимчасово окупованих територіях України;
- особового складу правоохоронних органів, залучених до безпосередньої участі в бойових діях (далі — особи, на яких поширюється дія цього Закону).

Відповідно до частини третьої статті 2 Закону України «Про звернення громадян» вимоги цього Закону не поширюються на розгляд скарг, поданих до Військового омбудсмана. Скарги до Військового омбудсмана подаються та розглядаються в порядку, визначеному Законом України «Про Військового омбудсмана».

Для цілей Закону України «Про Військового омбудсмана» скарга — звернення з вимогою поновлення прав осіб, на яких поширюється дія цього Закону, порушених діями (бездіяльністю) та/або рішеннями військових посадових осіб, органів військового управління (органів управління), командирами (начальниками) або іншими військовослужбовцями.

Отже, спеціальний порядок розгляду відповідно до Закону України «Про Військового омбудсмана» поширюється лише на скарги, інші види звернень мають розглядатися в порядку Закону України «Про звернення громадян».

Скарги до Військового омбудсмана можуть подаватися в усній, письмовій чи іншій формі (поштою, факсом, телефоном, електронною поштою) на вибір скаржника (частина четверта статті 12 Закону України «Про Військового омбудсмана».

На момент підготовки цього роз'яснення забезпечено лише письмовий спосіб подання скарги:

на електронну пошту: skarha@milomb.gov.ua;

через онлайн-форму на офіційному вебсайті Військового омбудсмана: https://milomb.gov.ua/kontakty.

Алгоритм надання звернення на електронну пошту Військового омбудсмана [12]:

- сформувати лист-звернення на ім'я Військового омбудсмана з описом суті питання;
- додати за наявності документи, які підтверджують факти, викладені в скарзі;
- зазначити свою електронну пошту й номер мобільного телефону для зв'язку;
- надіслати заяву та супровідні документи на офіційну електронну адресу Військового омбудсмана: skarha@milomb.gov.ua.

Відповідно до положень частин шостої та сьомої статті 12 Закону України «Про Військового омбудсмана» письмові скарги подаються в довільній формі.

У скарзі зазначаються:

1) прізвище, ім'я, по батькові (за наявності) скаржника;
2) місце перебування та/або електронна поштова адреса та/або відомості про інші технічні засоби електронних комунікацій для зв'язку із скаржником;
3) суть скарги;
4) зміст вимоги;
5) у разі подання скарги представником скаржника — документи, що підтверджують повноваження для представництва інтересів іншої особи, оформлені у встановленому законом порядку;
6) дата подачі скарги і підпис скаржника.

Застосування кваліфікованого електронного підпису під час подання скарги не вимагається.

При оформленні скарги Офіс Військового омбудсмана рекомендує зазначати у скарзі:

12 https://mod.gov.ua/news/zapraczyuvala-yedina-elektronna-poshta-vijskovogo-ombudsmana?fbclid=IwY2xjawPRf9NleHRuA2FlbQIxMABzcnRjBmFwcF9pZBAyMjIwMzkxNzg4MjAwODEAAEeTmGo9Pjksxt1g9l5yIy7dHvvA0V3Amzmcht1ckkOLtCq5Igz3URXTNrwnJs_aem_XEt53i-hc-9b7e-jVVTeqzA

- дані заявника (прізвище, ім'я, по батькові, військова частина, електронна адреса, номер телефону);
- опис конкретної ситуації та обставин порушення (суть скарги);
- інформацію про орган або особу, дії чи бездіяльність яких оскаржуються.

За наявності слід додати копії документів, що підтверджують викладені обставини (накази, відповіді, довідки тощо) [13].

Анонімні скарги не розглядаються, крім випадків, якщо анонімна скарга стосується конкретного порушення і містить фактичні дані, що можуть бути перевірені (частина п'ята статті 13 Закону України «Про Військового омбудсмана»).

РЕКОМЕНДАЦІЯ

Подання скарги в інтересах військовослужбовця слід узгоджувати з військовослужбовцем. Це допоможе уникнути ситуацій, коли розгляд скарги створює додаткові ускладнення під час проходження військової служби або призводить до необґрунтованого навантаження на відповідну військову частину та Офіс Військового омбудсмана, якщо наведені у ній обставини не підтверджуються або ґрунтуються на неповному чи помилковому розумінні особливостей проходження військової служби.

Які особливості подання скарги до Уповноваженого із захисту державної мови?

Законом України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» закріплено статус української мови як єдиної державної (офіційної) мови в Україні.

З метою сприяння функціонуванню української мови як державної у сферах суспільного життя, визначених цим Законом, на всій території України діє Уповноважений із захисту державної мови, який відповідно до частини другої статті 49 Закону виконує завдання щодо:

1) захисту української мови як державної;

2) захисту права громадян України на отримання державною мовою інформації та послуг у сферах суспільного життя, визначених цим

13 https://milomb.gov.ua/novyny/yak-pravilno-podati-skargu-do-ofisu-viyskovogo-ombudsmana

Законом, на всій території України і усунення перешкод та обмежень у користуванні державною мовою.

При цьому статтею 55 Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» передбачено особливу процедуру подання та розгляду скарг щодо захисту державної мови.

На виконання вимог частини першої статті 55 цього Закону у скарзі має бути зазначено:

- прізвище, ім'я, по батькові;
- місце проживання особи;
- викладено суть скарги;
- електронна поштова адреса, на яку заявникові може бути надіслано відповідь, або відомості про інші засоби зв'язку з ним, якщо скарга електронна;
- письмова скарга повинна бути підписана заявником із зазначенням дати. Застосування кваліфікованого електронного підпису під час надсилання електронного звернення не вимагається.

Відповідно до частин другої та третьої статі 54 Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» особа може оскаржити до Уповноваженого із захисту державної мови рішення, дії або бездіяльність органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій державної і комунальної форм власності, їхніх посадових і службових осіб та працівників, якщо:

1) нормативно-правовий акт чи правовий акт індивідуальної дії органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим, органу місцевого самоврядування був прийнятий та/або офіційно оприлюднений іншою мовою, ніж державна, всупереч вимогам цього Закону або якщо особа вмотивовано вважає, що мова, якою складено такий акт, не відповідає стандартам державної мови і це зроблено навмисно;

2) у судовому процесі застосовувалася інша мова, ніж державна, крім випадків, визначених цим Законом та процесуальними кодексами;

3) судове рішення було складено іншою мовою, ніж державна, або якщо особа вмотивовано вважає, що мова, якою складено таке рішення, не відповідає стандартам державної мови і це зроблено навмисно;

4) акт, що регулює діяльність органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій державної і комунальної форм

власності, був прийнятий іншою мовою, ніж державна, всупереч вимогам цього Закону або якщо особа вмотивовано вважає, що мова, якою складено такий акт, не відповідає стандартам державної мови і це зроблено навмисно;

5) у відповідь на свої письмові звернення (пропозиції, зауваження, заяви, клопотання, скарги чи інші письмові звернення) особа отримала документ іншою мовою, ніж державна, всупереч вимогам цього Закону або якщо особа вмотивовано вважає, що мова, якою складено такий документ, не відповідає стандартам державної мови і це зроблено навмисно;

6) посадова чи службова особа або працівник органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим, органу місцевого самоврядування, підприємства, установи та організації державної і комунальної форм власності відмовилися застосувати державну мову в спілкуванні з особою, що скаржиться;

7) під час засідань, заходів чи зустрічей в органах державної влади, органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування, на державних і комунальних підприємствах, в установах та організаціях державної і комунальної форм власності застосовувалася інша мова, ніж державна, всупереч вимогам цього Закону;

8) підприємства, установи та організації державної та комунальної форм власності, їхні посадові особи або працівники відмовилися надати інформацію про товари та послуги державною мовою.

Особа може оскаржити до Уповноваженого із захисту державної мови рішення, дії або бездіяльність громадських об'єднань, політичних партій, інших юридичних осіб, їхніх посадових осіб та працівників, якщо:

1) акт, що регулює діяльність громадських об'єднань, політичних партій, інших юридичних осіб і стосується прав особи, був прийнятий іншою мовою, ніж державна, всупереч вимогам цього Закону або якщо особа вмотивовано вважає, що мова, якою складено такий акт, не відповідає стандартам державної мови і це зроблено навмисно;

2) у відповідь на свої письмові звернення особа отримала документ іншою мовою, ніж державна, всупереч вимогам цього Закону або якщо особа вмотивовано вважає, що мова, якою складено такий документ, не відповідає стандартам державної мови;

3) посадова особа або працівник громадського об'єднання, політичної партії чи іншої юридичної особи відмовилися застосувати

державну мову в спілкуванні з особою, що скаржиться;

4) юридична особа, її посадова особа або працівник відмовилися надати інформацію про товари, роботи або послуги державною мовою.

Перелік підстав для звернення до Уповноваженого із захисту державної мови не є вичерпним.

ВАЖЛИВО!

Скарги, подані до Уповноваженого із захисту державної мови відповідно до вимог статті 55 Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної», розглядаються упродовж 10 робочих днів з дня надходження, за результатами чого ухвалюється одне з таких рішень:

1) здійснення мовної експертизи в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України;

2) здійснення контролю за застосуванням державної мови;

3) залишення скарги без розгляду.

У разі ухвалення рішення про здійснення мовної експертизи або вжиття заходів контролю застосування таких заходів не може перевищувати 30 робочих днів від дня ухвалення рішення.

У разі потреби більш детального з'ясування обставин та застосування додаткових заходів контролю строк розгляду такої скарги за рішенням Уповноваженого із захисту державної мови може бути продовжено не більше ніж на 30 робочих днів.

Таким чином, максимальний строк розгляду скарги та вирішення справи Уповноваженим по суті не може перевищувати 70 робочих днів.

Які особливості реалізації окремих похідних прав, пов'язаних із розглядом звернення?

Реалізація похідних прав, пов'язаних із розглядом звернення, є важливим елементом забезпечення ефективного здійснення права громадян на звернення, гарантованого Законом України «Про звернення громадян». Йдеться про права, які виникають після подання звернення та забезпечують не лише формальну, а й реальну можливість заявника контролювати процедуру розгляду, брати участь у ній та захищати свої права й законні інтереси.

На відміну від базового права на подання звернення, похідні права мають процесуальний характер і спрямовані на забезпечення належної процедури його розгляду. Вони охоплюють можливість отримати обґрунтовану відповідь, брати участь у розгляді, подавати додаткові матеріали, знайомитися з матеріалами перевірки, оскаржувати рішення або бездіяльність, а також вимагати відшкодування шкоди у разі порушення прав.

Право на отримання обґрунтованої відповіді на звернення

Відповідно до статей 15, 19 Закону України «Про звернення громадян» органи державної влади, органи місцевого самоврядування та їх посадові особи зобов'язані об'єктивно, всебічно і вчасно розглядати звернення, перевіряти викладені у них факти та приймати рішення відповідно до чинного законодавства. Результати розгляду повинні бути викладені у відповіді, яка надається заявнику.

Крім того, стаття 19 цього Закону встановлює обов'язок органів влади забезпечити поновлення порушених прав або повідомити про мотиви відмови, що свідчить про необхідність належного обґрунтування прийнятого рішення.

Отже, відповідь на звернення має містити аналіз доводів заявника, результати перевірки та чітке рішення по суті. Надання формальної або неповної відповіді розглядається як порушення законодавства про звернення громадян і може бути підставою для оскарження.

Судова практика підтверджує цю позицію. У пункті 32 рішення від 31 липня 2020 року у справі № 826/12123/16 [14] Верховний Суд, зокрема, наголосив, що відповідь органу влади повинна бути

14 https://reyestr.court.gov.ua/Review/90713968

надана саме по суті звернення, а не у вигляді формальної відписки (звернення вважаються вирішеними, якщо розглянуто всі поставлені в них питання, вжиті необхідні заходи і заявникам дані вичерпні відповіді).

Таким чином, надання загальних відповідей, які не містять чітких пояснень та/або обґрунтування, висновків за результатами розгляду звернення може вважатися порушенням конституційної гарантії щодо обґрунтованості відповіді.

Право на дотримання строків розгляду [15]

Дотримання строків розгляду звернень є конституційним обов'язком органів державної влади та місцевого самоврядування. Їх порушення розглядається як протиправна бездіяльність і може бути підставою для оскарження відповідно до чинного законодавства.

Право на дотримання строків розгляду звернення забезпечує не лише оперативність реагування органів влади, а й слугує важливим елементом ефективного захисту прав громадян.

Право особисто викласти аргументи особі, що перевіряла заяву чи скаргу, та брати участь у перевірці поданої скарги чи заяви та право на участь у розгляді звернення

Право заявника на участь у перевірці та розгляді звернення є важливою процесуальною гарантією, що забезпечує повноту, об'єктивність і неупередженість ухвалення рішення. Це право пов'язується з обов'язком органу влади забезпечити присутність особи під час опрацювання посадовою особою суб'єкта розгляду заяви чи скарги та випливає із положень Закону України «Про звернення громадян».

Зокрема, відповідно до статті 18 зазначеного Закону громадянин має право особисто викласти аргументи особі, яка перевіряє звернення, а також подавати додаткові матеріали або наполягати на їх витребуванні органом, що розглядає звернення. Це свідчить про те, що заявник не є пасивним учасником процедури, а може активно впливати на процес розгляду.

Реалізація цього права найчастіше відбувається через механізм особистого прийому, під час якого особа має можливість безпосередньо взаємодіяти з посадовою особою, уточнювати обставини справи та надавати пояснення.

---

15 Детальніше про особливості обрахунку строків можна ознайомитися у питанні «Які особливості обрахунку та перебігу строків розгляду звернень?» розділу II цього посібника

Неврахування доводів заявника або фактичне позбавлення його можливості брати участь у розгляді звернення може свідчити про порушення принципів об'єктивності та повноти розгляду і бути підставою для оскарження відповідного рішення.

Варто зауважити, що право на особисту участь у розгляді підлягає задоволенню лише у випадку подання особою заяви чи скарги та виключно за наявності відповідного прохання такої особи. Такої позиції дотримується Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду в постанові від 29 листопада 2021 року № 120/1727/20-а «Право громадянина бути присутнім при розгляді звернення не є абсолютним і може бути реалізоване за певних умов, а також забезпечується обов'язком на прохання громадянина запрошувати його до відповідного органу виключно у випадку розгляду такого виду звернення як заява чи скарга» [16]. Водночас у зв'язку з впровадженням в Україні правового режиму воєнного стану реалізація прав громадянина, пов'язаних з особистою присутністю громадянина, може мати свої особливості та може ускладнюватися або тимчасово обмежуватися внаслідок запровадження спеціальних заходів безпеки, передбачених законодавством про правовий режим воєнного стану.

Насамперед це зумовлено застосуванням заходів правового режиму воєнного стану, визначеним у статті 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», зокрема:

- встановленням посилення охорони та особливого режиму роботи органу влади, установи, до якої подано звернення (пункт 1 частини першої статті 8);
- запровадженням на певній території комендантської години (пункт 5 частини першої статті 8);
- встановленням особливого режиму в'їзду і виїзду, обмеження свободи пересування, а також руху транспортних засобів (пункт 6 частини першої статті 8) [17].

Отже, право на участь у перевірці та розгляді звернення є важливим процедурним правом, яке може наставати за умови зазначення відповідного прохання або подання відповідного клопотання до суб'єкта розгляду. При цьому особливістю такого права є можливість зазнавати відповідних обмежень залежно від запроваджених обмежувальних заходів правового режиму воєнного стану, за рішенням військового командування.

16 https://reyestr.court.gov.ua/Review/101502166

17 Кабанов О., Заярний О., Мироненко В. Довідник із громадянських (особистих), політичних та інших прав людини в умовах воєнного стану. – Київ 2022. – 185 с. URL: https://www.undp.org/uk/ukraine/publications/human-rights-in-martial-law-hb

Право подавати додаткові матеріали та знайомитися з матеріалами перевірки

Право заявника доповнювати звернення та ознайомлюватися з матеріалами його розгляду є важливою процесуальною гарантією, що забезпечує повноту й об'єктивність перевірки викладених обставин.

Відповідно до статті 18 Закону України «Про звернення громадян» громадянин має право подавати додаткові матеріали або наполягати на їх витребуванні органом, що розглядає звернення. Це дозволяє уточнювати позицію заявника та надавати нові докази, необхідні для всебічного розгляду справи. Крім того, заявник має право знайомитися з матеріалами перевірки, якщо це не суперечить вимогам законодавства про захист інформації з обмеженим доступом (зокрема, законів України «Про інформацію» та «Про захист персональних даних»). Таке ознайомлення сприяє прозорості діяльності органів влади та дозволяє особі контролювати хід розгляду її звернення.

Обмеження цього права можливе лише у випадках, прямо передбачених законом, і повинно бути належним чином обґрунтоване. Такі обмеження, як правило, можуть пов'язуватися із запровадженням зазначених вище обмежень правового режиму воєнного стану, які впливають на свободу пересування.

Право на оскарження

Відповідно до статті 16 Закону України «Про звернення громадян» громадянин має право оскаржити рішення, дії або бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, а також посадових осіб. Таке оскарження може здійснюватися як у адміністративному порядку до вищого органу або посадової особи, так і у судовому порядку відповідно до норм Кодексу адміністративного судочинства України. Право на судовий захист також гарантується статтею 55 Конституції України.

Зокрема, стаття 5 Кодексу адміністративного судочинства України гарантує кожній особі право звернутися до адміністративного суду, якщо вона вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень порушено її права, свободи чи інтереси.

Право на відшкодування шкоди

Право на відшкодування шкоди у зв'язку з порушенням права на звернення є важливою гарантією відповідальності органів влади та їхніх посадових осіб. Воно випливає зі статті 56 Конституції України, яка передбачає право кожного на відшкодування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади. Закон України «Про звернення громадян» також містить відповідні гарантії. Зокрема, відповідно до статті 24 цього Закону, у разі порушення законодавства про звернення громадян винні особи несуть відповідальність, а завдана шкода підлягає відшкодуванню у встановленому законом порядку.

Механізм реалізації цього права деталізується у нормах Цивільного кодексу України. Так, стаття 1173 цього Кодексу передбачає відшкодування шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, незалежно від вини посадових осіб.

Отже, у випадку неналежного розгляду звернення (наприклад, безпідставної відмови, затягування строків або надання необґрунтованої відповіді), заявник має право вимагати відшкодування як матеріальної, так і моральної шкоди у судовому порядку. Це право є важливим інструментом забезпечення законності та дисципліни у діяльності органів публічної влади.

ВАЖЛИВО!

Сам факт подання звернення не означає автоматичного виникнення в суб'єкта його розгляду обов'язку забезпечувати реалізацію похідних прав. Для виникнення такого обов'язку заявник насамперед має зазначити у зверненні відповідне прохання.

Варто не забувати, що за умови неколегіального розгляду особиста присутність при розгляді звернення зводитиметься до присутності заявника під час роботи відповідальної особи за комп'ютером при наборі тексту відповіді, що може розцінюватися як певний вплив на таку особу. Тому прохання про реалізацію такого похідного права має формуватися відповідно до реальної потреби, а процедура його реалізації суб'єктом розгляду має становити лише зачитування матеріалів звернення та підготовки пропозицій щодо подальших кроків такого розгляду. При цьому заявник не має права принижувати, погрожувати чи будь-яким іншим чином, крім законного висвітлення своїх аргументів, впливати на вирішення питання суб'єкта розгляду.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

Для ефективної реалізації похідних прав, пов'язаних із розглядом звернення, заявнику доцільно вказувати конкретні права у прохальній частині звернення, не зловживаючи їхнім обсягом і зважаючи на реальну потребу. Сам факт подання звернення не дорівнює автоматичному обов'язку в суб'єкта розгляду звернення забезпечувати похідні права. Для цього насамперед заявник має зазначити у зверненні відповідне прохання.

Завжди фіксуйте факт подання звернення (зберігайте копії, квитанції, електронні підтвердження), оскільки це є відправною точкою для обчислення строків його розгляду; контролюйте дотримання строків, передбачених Законом України «Про звернення громадян», та в разі їх порушення розглядайте це як підставу для оскарження бездіяльності органу; використовуйте право на активну участь у розгляді звернення: подавайте додаткові матеріали й уточнення, наполягайте на їх врахуванні та, за можливості, беріть участь в особистому прийомі; вимагайте відповіді саме по суті порушених питань, оскільки формальні або шаблонні відповіді можуть бути оскаржені як такі, що не відповідають вимогам законодавства та судової практики.

Які особливості реалізації права на особистий прийом у період дії воєнного стану?

В умовах воєнного стану, який передбачає особливі заходи безпеки та певні обмеження, організаційні форми реалізації права на звернення зазнають трансформацій. Воєнний стан не скасовує це право, але вимагає адаптації процедур з урахуванням безпекових ризиків, обмеженості ресурсів і специфічного режиму роботи органів влади.

Право громадян на особистий прийом є складовою права на звернення, гарантованого статтею 40 Конституції України та конкретизованого у статті 22 Закону України «Про звернення громадян». Зокрема, ця норма передбачає, що громадянин має право особисто викласти свої аргументи посадовій особі та бути присутнім при розгляді звернення, якщо це необхідно.

Водночас в умовах воєнного стану реалізація цього права має

певні особливості. Відповідно до статті 64 Конституції України право на звернення не підлягає обмеженню навіть у період воєнного стану. Однак фактичний порядок його реалізації може бути адаптованим з метою забезпечення безпеки громадян та працівників відповідних органів. Практика Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини підтверджує, що конституційне право на звернення повинно забезпечуватися безперервно, а обмеження можуть стосуватися лише форми реалізації, а не сутності права. Окремо слід наголосити на необхідності балансу між безпекою та правами людини. Обмеження права на особистий прийом допустиме лише за реальної загрози та має компенсуватися альтернативними механізмами комунікації, що відповідають принципам законності, необхідності та пропорційності.

Першою особливістю проведення особистого прийому є трансформація форми особистого прийому. Хоча закон зобов'язує органи влади забезпечувати особистий прийом, у період воєнного стану він може бути тимчасово обмежений або призупинений через загрозу життю та здоров'ю громадян і посадових осіб, зокрема через ракетні обстріли, повітряні тривоги або комендантську годину. У таких умовах закон допускає альтернативні форми комунікації, включно з письмовими та усними зверненнями.

Другою особливістю є пріоритет дистанційних способів подання та розгляду звернень. Законодавство дозволяє подавати звернення письмово або усно, зокрема через телефон, електронні засоби зв'язку й онлайн-платформи. В умовах воєнного стану саме дистанційні форми стають домінуючими. Органи влади активно впроваджують електронні приймальні, гарячі лінії, онлайн-консультації та відеозв'язок, що забезпечує безперервність реалізації права без фізичної присутності особи.

Третьою особливістю є обмеження або заміна особистої присутності заявника при розгляді звернення. У мирний час громадянин має право брати участь у процедурі розгляду свого звернення, однак у воєнний час така можливість часто замінюється дистанційною участю або повністю виключається з міркувань безпеки. При цьому органи влади зобов'язані забезпечити інформування заявника про результати розгляду у встановленій законом формі письмово або усно.

Четвертою особливістю є гнучкість строків та процедур розгляду звернень. Хоча Закон України «Про звернення громадян» встановлює чіткі строки розгляду, воєнний стан може ускладнювати їх дотримання через евакуацію органів влади, перебої у роботі інфраструктури або кадрові обмеження, пов'язані з веденням бойових дій. Подовження

строків має бути обґрунтованим і прозорим.

П'ятою особливістю є зміна пріоритетності розгляду звернень. У період воєнного стану органи влади приділяють першочергову увагу зверненням, що стосуються порушень прав людини, соціального захисту, гуманітарної допомоги та безпеки населення. Інші звернення можуть розглядатися з меншою оперативністю, що зумовлено необхідністю перерозподілу ресурсів держави. На практиці це означає, що органи державної влади й органи місцевого самоврядування можуть тимчасово обмежувати або змінювати формат проведення особистого прийому (наприклад, запроваджувати попередній запис або дистанційні форми спілкування телефоном чи онлайн-прийоми). Такі заходи пов'язані із забезпеченням безпеки громадян і працівників органів влади та не є скасуванням самого права.

Водночас право на участь у розгляді звернення зберігається, але може реалізовуватися в альтернативних формах через подання письмових пояснень, додаткових матеріалів або участі в дистанційних комунікаціях.

Отже, у період воєнного стану право на звернення та право на особистий прийом продовжують діяти, однак форми їхньої реалізації можуть адаптуватися до умов безпеки й особливостей функціонування органів влади. При цьому держава залишається зобов'язаною забезпечити доступність механізмів звернення та можливість ефективного захисту прав і законних інтересів особи.

РЕКОМЕНДАЦІЯ

У період воєнного стану доцільно заздалегідь уточнювати на офіційних сайтах або телефоном порядок проведення особистого прийому та, за можливості, користуватися дистанційними способами комунікації для більш швидкого й безпечного вирішення питання.

РОЗДІЛ 2.
РЕКОМЕНДАЦІЇ СУБ'ЄКТАМ РОЗГЛЯДУ ЗВЕРНЕНЬ

Чи зобов'язані органи державної влади та органи місцевого самоврядування розглядати звернення громадян під час воєнного стану?

Органи державної влади та органи місцевого самоврядування зобов'язані розглядати звернення громадян навіть в умовах воєнного стану. Це випливає зі статті 40 Конституції України, яка гарантує кожному право направляти індивідуальні чи колективні звернення та отримувати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк.

Важливим є те, що відповідно до статті 64 Конституції України право на звернення не входить до переліку прав, які можуть бути обмежені в умовах воєнного або надзвичайного стану. Це означає, що навіть під час воєнного стану держава зобов'язана забезпечувати реалізацію цього права. Це також узгоджується із положеннями Закону України «Про звернення громадян», який продовжує діяти в умовах воєнного стану та покладає на органи влади обов'язок приймати й розглядати звернення і надавати відповіді по суті (статті 1, 15 цього Закону).

Судова практика підтверджує обов'язковість розгляду звернень незалежно від особливих умов. Зокрема, Верховний Суд у своєму рішенні від 31 липня 2020 року у справі № 826/12123/16 [18] зазначив, що органи влади зобов'язані надавати відповіді на звернення по суті та у встановлені строки, а формальні або неповні відповіді визнаються протиправною бездіяльністю. Водночас на практиці можуть існувати певні організаційні особливості реалізації цього права. Зокрема, у зв'язку з воєнними діями, евакуацією органів або обмеженням доступу до приміщень може надаватися перевага дистанційним формам взаємодії із заявниками, а також можуть виникати об'єктивні труднощі з дотриманням строків розгляду окремих звернень. Однак такі обставини не скасовують обов'язку розгляду звернень, а лише впливають на спосіб його реалізації.

Отже, право на звернення є гарантованим конституційним правом, яке підлягає забезпеченню і в умовах воєнного стану, а органи державної влади та органи місцевого самоврядування залишаються зобов'язаними приймати й розглядати звернення громадян та надавати обґрунтовані відповіді відповідно до вимог законодавства.

18. https://reyestr.court.gov.ua/Review/90713968

РЕКОМЕНДАЦІЯ

В умовах воєнного стану органам державної влади та місцевого самоврядування необхідно забезпечити безперервний і доступний прийом звернень громадян, зокрема розвиваючи електронні канали комунікації та впроваджуючи електронний документообіг. Важливим є дотримання встановлених строків розгляду звернень, надання повних та обґрунтованих відповідей по суті, а також своєчасне інформування заявників у випадках виникнення об'єктивних обставин, які можуть впливати на строки або порядок розгляду звернення.

Особливу увагу слід приділяти внутрішньому контролю якості розгляду звернень, захисту персональних даних та врахуванню безпекових ризиків, зокрема пов'язаних із шахрайством. Водночас органи влади повинні забезпечувати постійну комунікацію з громадянами, своєчасно інформуючи про порядок подання звернень та можливі зміни у своїй діяльності в умовах воєнного стану.

Якою повинна бути обґрунтована відповідь на звернення громадян та коли звернення вважається розглянутим та вирішеним по суті?

Обґрунтована відповідь на звернення громадянина за Законом України «Про звернення громадян» — це відповідь, яка є результатом об'єктивного, всебічного і своєчасного розгляду звернення, перевірки викладених у ньому фактів, аналізу доводів заявника та прийняття рішення в межах компетенції органу. Закон прямо покладає на органи влади та їхніх посадових осіб обов'язок об'єктивно і вчасно розглядати заяви і скарги, перевіряти викладені в них факти, приймати рішення відповідно до чинного законодавства, забезпечувати їх виконання та письмово повідомляти громадянина про результати перевірки заяви чи скарги і суть прийнятого рішення. За заявами (клопотаннями) громадянину також має бути повідомлено про наслідки розгляду.

Із цього випливає, що належно обґрунтована відповідь повинна містити щонайменше такі елементи:

- реакцію саме на ті питання, прохання або вимоги, які поставлені у зверненні;
- встановлені обставини або результати перевірки доводів заявника;
- правову оцінку з посиланням на норми права, які релевантні та застосовні до конкретної ситуації;
- чіткий висновок по кожному порушеному питанню: задоволено

вимогу, відмовлено, частково задоволено, скеровано за належністю, роз'яснено порядок реалізації права тощо;
- за потреби, вказівку на конкретні заходи, яких ужито або буде вжито, а у випадку відмови — мотиви такої відмови.

Такий зміст відповіді випливає із статей 15, 19 і 20 Закону України «Про звернення громадян».

У постанові від 27 квітня 2020 року у справі № 813/4351/16 [19] Верховний Суд прямо наголосив, що сам лише факт надання будь-якої відповіді у строк ще не означає належного виконання обов'язку щодо розгляду звернення: «Верховний Суд зазначив, що саме по собі надання будь-якої відповіді на звернення громадянина у визначені законом строки не слід вважати повним і належним виконанням свого обов'язку суб'єктом владних повноважень. Так, істотною умовою такої відповіді є її належне обґрунтування і вирішення поставлених у зверненні питань (із урахуванням суті відповідного звернення і на підставі його ґрунтовного й всебічного вивчення)».

Істотною умовою є належне обґрунтування відповіді та вирішення порушених у зверненні питань на підставі його всебічного й ґрунтовного вивчення. Суд визнав формальною і неналежною відповідь, у якій орган лише процитував норми законодавства, але не пов'язав їх зі змістом звернення, не аргументував їх застосування до конкретних обставин і не відповів на поставлене питання.

Із Закону України «Про звернення громадян» та судової практики випливає, що звернення можна вважати розглянутим і вирішеним по суті лише тоді, коли уповноважений орган у межах своєї компетенції дослідив питання, порушені заявником, і прийняв щодо них конкретне рішення, про яке належно повідомив заявника. Якщо орган лише надіслав загальний лист, формально процитував закон, не розглянув усі поставлені питання, не визначився щодо вимог особи або не пояснив мотивів відмови, таке звернення не є вирішеним по суті. Саме такий підхід випливає з постанови Верховного Суду від 27 квітня 2020 року у справі № 813/4351/16. Окремо Верховний Суд підкреслив, що суб'єкт владних повноважень у будь-якому випадку зобов'язаний відреагувати на звернення і надати відповідь, незалежно від того, чи погоджується він зі змістом такого звернення, а також незалежно від того, як саме сам орган оцінює його вид. Такий висновок наведено у постанові Верховного Суду від 28 лютого 2020 року у справі № 1.380.2019.002548 [20]: «Доводи скаржника про те, що звернення позивача, на його думку, за

19 https://reyestr.court.gov.ua/Review/88933347
20 https://reyestr.court.gov.ua/Review/87901182

своїм змістом не відноситься до того чи іншого виду звернень, які передбачені Законом України «Про звернення громадян», а тому це є підставою для звільнення відповідача від обов'язку надавати відповідь на нього в порядку та строки, визначені Законом України «Про звернення громадян», не заслуговують на увагу».

Тому звернення не можна вважати вирішеним по суті, якщо:

- орган не відповів на одну чи кілька вимог заявника;
- відповідь не містить мотивів та обґрунтування;
- відповідь зводиться лише до цитування законодавства;
- орган не перевірив наведені факти;
- орган ухилився від прийняття рішення в межах своєї компетенції;
- звернення безпідставно переслано іншому органу, хоча питання належали до компетенції адресата.

Важливо також відрізняти «вирішено по суті» від «формально завершено відповідно до вимог діловодства». Для цілей дотримання строків недостатньо лише зареєструвати вихідну відповідь. Верховний Суд у постанові від 26 лютого 2021 року у справі № 520/421/20[21] зазначив, що реєстрація відповіді як вихідного документа і присвоєння їй номера не є моментом завершення перебігу строку на надання відповіді, належними доказами є, зокрема, список поштових відправлень з відміткою оператора, повідомлення про вручення, докази електронного надсилання або розписка про особисте вручення.

Таким чином, обґрунтована відповідь на звернення громадянина — це письмова відповідь, надана в межах компетенції органу, у встановлений законом строк, після об'єктивного, всебічного та своєчасного розгляду звернення, яка містить аналіз доводів заявника, встановлені обставини, правові підстави, мотиви прийнятого рішення та чітке вирішення кожного питання, поставленого у зверненні.

21 https://reyestr.court.gov.ua/Review/95177149

РЕКОМЕНДАЦІЯ

Формальне листування та просте цитування норм закону без їх застосування до обставин звернення не відповідають вимогам статті 40 Конституції України щодо обґрунтованості відповіді. Звернення вважається розглянутим і вирішеним по суті тоді, коли орган не просто надіслав лист, а фактично розглянув усі порушені питання, ухвалив щодо них рішення в межах своїх повноважень, належно мотивував його та повідомив заявника про результати розгляду і суть ухваленого рішення.

Якою мовою органи державної влади та органи місцевого самоврядування повинні приймати та надавати відповідь на звернення?

Відповідно до статті 6 Закону України «Про звернення громадян» застосування мов у сфері звернень громадян і рішень та відповідей на них визначає Закон України «Про забезпечення функціонування української мови як державної».

Відповідно до частини другої статті 7 Закону України «Про звернення громадян» забороняється відмова в прийнятті та розгляді звернення з посиланням на політичні погляди, партійну належність, стать, вік, віросповідання, національність громадянина, незнання мови звернення.

Відповідно до частини восьмої статті 13 Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» відповіді на звернення фізичних та юридичних осіб до органів державної влади, органів Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій державної і комунальної форм власності надаються державною мовою, якщо інше не встановлено законом. Таким чином, для органів державної влади та органів місцевого самоврядування загальним правилом є надання відповідей на звернення саме державною мовою.

Відповідно до статті 38 Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» кожна особа має право звертатися державною мовою усно чи письмово до зареєстрованих в Україні громадських об'єднань, політичних партій та інших юридичних осіб зі зверненнями. Громадські об'єднання,

політичні партії та інші юридичні особи, зареєстровані в Україні, на звернення, викладені державною мовою, надають відповідь державною мовою відповідно до Закону України «Про звернення громадян».

Зареєстровані в Україні громадські об'єднання, політичні партії та інші юридичні особи можуть також брати до розгляду звернення іншими мовами.

Таким чином, чинним законодавством не встановлено права органів державної влади та органів місцевого самоврядування надавати відповіді іншою мовою, ніж державною, при цьому інших випадків, про які згадується у статті 13 Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної», нині не визначено.

Щодо громадських об'єднань та інших юридичних осіб, то на них обов'язок надання відповіді на звернення державною мовою покладається лише в тому випадку, коли звернення теж викладено державною мовою.

РЕКОМЕНДАЦІЯ

При надходженні скарг на відповіді, надані не мовою звернення або не тією мовою, якою просив заявник, доцільно надавати роз'яснення щодо застосування мов у сфері звернень громадян. У разі надходження повторних звернень із зазначеного питання рекомендовано, з урахуванням вимог частин другої і третьої статті 8 Закону України «Про звернення громадян», припиняти розгляд таких звернень за рішенням керівника органу.

Чи зобов'язані розглядати звернення підприємства, установи та організації, неприбуткові організації та їхні посадові особи?

Хоч стаття 40 Конституції України і закріплює обов'язок розгляду звернень лише органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їхніми посадовими та службовими особами, законами України можливе визначення й інших прав чи розширення їхнього обсягу та змісту.

Це, зокрема, випливає зі змісту статті 22 Конституції України,

відповідно до якої права і свободи людини і громадянина, закріплені цією Конституцією, не є вичерпними.

При ухваленні нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод.

Право на звернення до юридичних осіб приватного права закріплено положеннями статті 1 Закону України «Про звернення громадян». Зокрема, громадяни України мають право звернутися до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, медіа, посадових осіб відповідно до їх функціональних обов'язків із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їх статутної діяльності, заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргою про їх порушення.

Статтею 11 Закону України «Про звернення громадян» визначено, що одержані об'єднаннями громадян звернення із зауваженнями і пропозиціями щодо їх діяльності розглядаються цими об'єднаннями та їх органами відповідно до статутів об'єднань, а заяви і скарги на ущемлення чи порушення ними прав громадян — згідно з цим Законом.

Закон України «Про адміністративну процедуру» також не позбавляє права особу звертатися до будь-якого об'єднання громадян, підприємства, установи чи організації незалежно від форм власності, медіа, а лише звужує предмет такого звернення, який має стосуватися функцій та публічної адміністрації.

Не має значення форма власності підприємства (суб'єкта господарювання), щоб вважатися «адміністративним органом». Наприклад, окремі станції технічного обслуговування (СТО) отримують від держави повноваження проводити «обов'язковий технічний контроль» транспортних засобів (нині це обов'язково для таксі та автомобілів, що використовуються для перевезення пасажирів або вантажів з метою отримання прибутку). Тож коли особа звертається на таке СТО з проханням замінити мастило, а також провести обов'язковий технічний контроль, то ці відносини (заміна мастила і технічний контроль) належать до різних сфер. Заміна мастила — це цивільно-правові, тобто приватноправові відносини. А обов'язковий технічний контроль і видача відповідного документа — це вже адміністративно-правові відносини, адже в цій частині СТО діє як адміністративний орган, ухвалюючи рішення про права й обов'язки

особи. Замовникові видається або протокол перевірки технічного стану, або акт невідповідності технічного стану транспортного засобу. Ця інформація також заноситься до загальнодержавної бази даних про результати обов'язкового технічного контролю транспортних засобів. Тут має застосовуватися Закон України «Про адміністративну процедуру»[22].

Отже, положеннями чинного законодавства передбачено обов'язок юридичних осіб, зокрема й приватного права, громадські організації здійснювати розгляд звернень. Такий обов'язок закріплено законами України «Про звернення громадян» та «Про адміністративну процедуру». Такий підхід, закладений законодавцем, розширює зміст конституційного права на звернення, гарантованого статтею 40 Конституції України, з урахуванням положень статті 22 Конституції України, та, виходячи зі змісту законодавства, не встановлює права вибору для будь-яких юридичних осіб щодо розгляду чи нерозгляду звернень.

РЕКОМЕНДАЦІЯ

При надходженні звернення до юридичної особи приватного права спочатку потрібно ідентифікувати вид суспільних відносин, яких стосується звернення. Якщо звернення стосується реалізації функцій публічної адміністрації, його розгляд здійснюється відповідно до Закону України «Про адміністративну процедуру». Якщо ж воно стосується статутної діяльності такої організації, застосовується Закон України «Про звернення громадян».

Таким чином, юридичні особи зобов'язані розглядати звернення лише в межах статутної діяльності. Якщо предмет звернення не стосується такої діяльності, відповідна юридична особа не зобов'язана надавати відповідь на таке звернення.

Водночас у разі отримання такою юридичною особою заяви або клопотання щодо реалізації суб'єктом звернення своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів, а також скарги про їх порушення, слід зважати на сферу компетенції юридичної особи та наявність норм, які встановлюють обов'язок

22 Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративну процедуру» / авт. колектив: Андрійко О. Ф., Бевзенко В. М. та ін.; за заг. ред. Тимощука В. П. – Київ, 2023 – 545 с. URL: https://www.rada.gov.ua/uploads/documents/74413.pdf

вчиняти певні дії на користь такого суб'єкта. Лише за наявності прямо визначеного обов'язку таке звернення підлягає розгляду та наданню відповіді.

Які особливості забезпечення права на усне звернення?

Законодавством визначено два способи реалізації права на усне звернення. Зокрема, відповідно до частини п'ятої статті 5 Закону України «Про звернення громадян» усне звернення викладається громадянином на особистому прийомі або за допомогою засобів телефонного зв'язку через визначені контактні центри, телефонні «гарячі лінії» та записується (реєструється) посадовою особою.

Такий самий підхід закріплено у Законі України «Про адміністративну процедуру». Відповідно до положень статті 39 цього Закону заява в усній формі подається особою шляхом особистого звернення (наприклад особистого прийому) або за допомогою засобів телефонного зв'язку.

Особливості розгляду усного звернення:

- усна форма звернення є правом заявника. Вимога щодо подання звернення в письмовій формі за наявності бажання особи звернутися усно є незаконною, крім випадків, коли обов'язок подання конкретного звернення в письмовій формі не визначено законом;
- обов'язкова реєстрація усного звернення;
- ідентифікація особи заявника, відповідно до вимог статті 5 Закону України «Про звернення громадян», статті 39 Закону України «Про адміністративну процедуру»;
- якщо при поданні усного звернення особа відмовилась надати ідентифікуючі її особу відомості, таке звернення визнається анонімним та не підлягає розгляду;
- відповідь на усне звернення може бути усною, якщо вона надається під час особистого прийому, однак у разі неможливості вирішення питання усно відповідь має бути у письмовій формі.

Відповідно до частини четвертої статті 22 Закону України «Про звернення громадян» усі звернення громадян на особистому прийомі реєструються. Якщо вирішити порушені в усному зверненні питання безпосередньо на особистому прийомі неможливо, воно

розглядається у тому ж порядку, що й письмове звернення. Про результати розгляду громадянину повідомляється письмово або усно, за бажанням громадянина.

Відповідно до положень статті 70 Закону України «Про адміністративну процедуру» за результатами розгляду заяви в межах адміністративної процедури адміністративний орган може прийняти адміністративний акт в усній формі у випадках, передбачених законом, у тому числі з метою запобігання загрозі життю, здоров'ю громадян, майну або громадській безпеці, адміністративний акт може бути прийнято в усній формі.

Адміністративний акт, прийнятий в усній формі, доводиться до відома учасників адміністративного провадження шляхом усного повідомлення із зазначенням їх права на письмове підтвердження адміністративного акта, а також способів, порядку і строків оскарження акта (частина третя статті 70 Закону України «Про адміністративну процедуру»).

РЕКОМЕНДАЦІЯ

У разі отримання телефонного дзвінка з питанням, яке може підпадати під регулювання законодавства про звернення, варто спробувати вирішити питання усно з наданням відповідного роз'яснення, водночас уточнивши, чи бажає заявник, щоб його дзвінок був зареєстрований як звернення. У разі неможливості вирішення такого питання під час розмови, таке звернення реєструється та розглядається як письмове.

У разі відсутності необхідної інформації, зафіксованої під час приймання усного звернення, рекомендовано запропонувати заявнику реалізувати свої права, пов'язані з таким розглядом, особисто (див. пит. Які особливості реалізації права на особистий прийом та особисту присутність при розгляді звернення в період дії воєнного стану?), під час яких навести додаткові аргументи та надати додаткову інформацію.

Чи зобов'язані органи державної влади та органи місцевого самоврядування проводити особистий прийом громадян під час карантину, в умовах воєнного чи надзвичайного стану та за інших обставин?

З аналізу положень статей 40 та 64 Конституції України вбачається, що право на звернення не може бути обмежено в умовах воєнного чи надзвичайного стану.

Право на особистий прийом посадовими особами органів влади та установ — похідне від гарантованого статтею 40 Конституції України права на звернення та становить одну із форм вирішення порушених громадянином у зверненні питань[23].

Це право гарантовано статтею 22 Закону України «Про звернення громадян», відповідно до якої керівники та інші посадові особи органів державної влади, місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, об'єднань громадян зобов'язані проводити особистий прийом громадян. Положеннями Закону України «Про звернення громадян» не передбачено правового механізму обмеження права на особистий прийом громадян ані в умовах воєнного, ані в умовах надзвичайного стану.

Проте статтею 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» статтями 16–18 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» визначаються низка правових заходів, здатних впливати на особисту присутність особи на прийомі шляхом запровадження комендантської години або введенням особливого режиму роботи об'єктів критичної інфраструктури та об'єктів, що забезпечують життєдіяльність населення. Запровадження таких заходів лише ускладнює можливість реалізації такого права громадянином, але не скасовує обов'язку у відповідної посадової особи провести такий прийом.

Досвід функціонування органів державної влади та органів місцевого самоврядування в часи карантину, а також в умовах широкомасштабного вторгнення російських військ в Україну засвідчив здатність більшості органів, за умови наявності зв'язку й електропостачання, проводити особистий прийом з використанням відеоконференцзв'язку.

23 Кабанов О., Заярний О., Мироненко В. Довідник із громадянських (особистих), політичних та інших прав людини в умовах воєнного стану. – Київ 2022. – 185 с. URL: https://www.undp.org/uk/ukraine/publications/human-rights-in-martial-law-hb

Водночас, якщо багато посадових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування, органи судової влади й інші установи використовують засоби відеконференцзв'язку у повсякденній діяльності, заперечення або відмова особі у проведенні особистого прийому в приміщенні без пропозиції альтернативного прийому із застосуванням технологій дистанційної присутності є неприпустимими та такими, що незаконно обмежують зазначене право.

Обов'язок проведення особистого прийому також закріплено у частині сьомій статті 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», відповідно до якої начальник військової адміністрації веде особистий прийом громадян та забезпечує на відповідній території додержання законодавства щодо розгляду звернень громадян та громадських об'єднань.

Отже, запровадження особливих правових режимів не є законною підставою для відмови в проведенні особистого прийому.

РЕКОМЕНДАЦІЯ

Враховуючи вимоги запроваджених заходів відповідного правового режиму, який обмежує безпосередню участь особи в особистому прийомі, такий прийом має здійснюватися з використанням засобів дистанційної участі, які використовуються в повсякденній роботі установи, наприклад відеоконференцзв'язку.

Чи мають право визнані судом недієздатні особи надсилати звернення до органів влади та чи зобов'язані такі органи приймати ці звернення та здійснювати їхній розгляд?

Так, особи, визнані судом недієздатними, мають право надсилати звернення до органів влади, а відповідні органи зобов'язані приймати і розглядати такі звернення, якщо вони оформлені відповідно до загальних вимог закону. Відмовляти в прийнятті чи розгляді звернення лише з підстави недієздатності не можна. Такий висновок прямо випливає зі статті 40 Конституції України в тлумаченні Конституційного Суду України, а також із чинної редакції Закону України «Про звернення

громадян».

Конституційний Суд України рішенням від 11 жовтня 2018 року № 8-р/2018[24] прямо зазначив, що недопустимо запроваджувати таке регулювання, за якого органи влади не розглядають будь-які звернення особи лише через факт визнання її недієздатною: «...визнання фізичної особи судом недієздатною не означає автоматичного позбавлення її правоздатності – здатності мати права та обов'язки у відповідних сферах правовідносин, у тому числі передбаченого статтею 40 Конституції України права на звернення до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб».

Конституційний Суд України сформулював дуже важливий критерій: звернення недієздатної особи може бути не розглянуте не через її статус, а лише тоді, коли після вивчення змісту звернення виявиться, що заявник не здатний усвідомлено викласти суть порушених питань або не дотримався загальних вимог до форми і змісту звернення, які однаково застосовуються до всіх заявників. Інакше кажучи, вирішальним є не факт недієздатності, а відповідність звернення вимогам статей 5 і 6 Закону.

«Конституційний Суд України вважає, що обмеження щодо реалізації конституційного права на звернення не можуть пов'язуватися лише із визнанням особи недієздатною. Такі обмеження мають встановлюватися виключно на підставі приписів Конституції України, переслідувати легітимну мету, бути обумовленими суспільною необхідністю досягнення цієї мети, пропорційними та обґрунтованими. У разі обмеження конституційного права або свободи законодавець зобов'язаний запровадити таке правове регулювання, яке дасть можливість оптимально досягти легітимної мети з мінімальним втручанням у реалізацію цього права або свободи і не порушувати сутнісний зміст такого права (абзац третій підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 1 червня 2016 року 2-рп/2016). В іншому випадку такі обмеження є свавільними та несправедливими».

Окремо слід зазначити, що у статті 16 Закону України «Про звернення громадян» і зараз міститься речення, що скарга в інтересах недієздатних осіб подається їх законними представниками. Конституційний Суд України підкреслив, що представницький спосіб захисту є лише додатковим, а не єдиним; реалізація права на звернення не може повністю залежати від волі законного представника.

24 https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v008p710-18#Text

Опікун або інший законний представник також може звертатися в інтересах недієздатної особи. Це узгоджується і з Цивільним кодексом України, за яким над недієздатною особою встановлюється опіка, а правочини від її імені та в її інтересах вчиняє опікун. Але це не скасовує окремого, самостійного конституційного права самої недієздатної особи на звернення до органів влади.

РЕКОМЕНДАЦІЯ

Таким чином, визнання особи недієздатною не позбавляє її права на звернення до органів державної влади та місцевого самоврядування, такі органи зобов'язані приймати й розглядати її звернення на загальних підставах, а не відмовляти через сам факт недієздатності. Законний представник може подавати звернення в інтересах такої особи, але не виключно замість неї.

Що таке анонімне, зокрема й непідписане, звернення та які особливості його розгляду?

Відповідно до частини першої статті 8 Закону України «Про звернення громадян» письмове звернення без зазначення місця проживання, не підписане автором (авторами), а також таке, з якого неможливо встановити авторство, визнається анонімним і розгляду не підлягає.

Такий же підхід застосовується у статті 45 Закону України «Про адміністративну процедуру», відповідно до якої не підлягає розгляду анонімна заява (заява, зі змісту якої неможливо встановити особу заявника).

З огляду на рішення, які можуть бути ухвалені за результатами розгляду звернення, цільового використання державного ресурсу, а також недопущення зловживань щодо використання персональних даних третіх осіб для прихованого подання від їхнього імені звернень, важливою є ідентифікація особи при надходженні звернення. Однак наявний у законах критерій ідентифікації особи, яка звертається зі зверненням, не завжди надає можливість належним чином запобігти незаконній обробці персональних даних третіх осіб.

Водночас окремі закони закріплюють право звертатися

з анонімним зверненням та обов'язком органів публічної влади перевірити зазначену інформацію.

Наприклад, відповідно до статей 1, 53[1]–53[3] Закону України «Про запобігання корупції» гарантовано можливість подання анонімного повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень цього Закону. Також заявнику-викривачу гарантується анонімність, навіть якщо його особу можливо ідентифікувати.

Закон України «Про запобігання та протидію домашньому насильству» передбачає право постраждалих осіб на отримання консультацій щодо насильства за ознакою статі анонімно, а також обов'язок суб'єктів, які здійснюють заходи у сфері запобігання та протидії насильству за ознакою статі, відповідно до компетенції забезпечувати надання допомоги та захисту особам, які постраждали від такого насильства.

ВАЖЛИВО!

При надходженні на електронну пошту електронного звернення, яке не містить власноручного підпису, передусім потрібно перевірити, чи такий файл не був підписаний з використанням кваліфікованого електронного підпису. У разі відсутності підпису таке звернення визнається анонімним та розгляду не підлягає.

Такої позиції дотримується Верховний Суд у рішенні від 17 листопада 2021 року у справі № 260/224/1925: «Якщо законодавство не передбачає право органу держаної влади або органу місцевого самоврядування на вжиття заходів за результатами надходження анонімного звернення, подальше вжиття заходів під час його розгляду може вважатися незаконним. У зв'язку з цим, інспекційне відвідування позивача здійснено відповідачем без наявності достатніх підстав, передбачених законодавством.

Колегія суддів наголошує, що зважаючи на суттєвість для суб`єкта господарювання наслідків державного контролю (накладення штрафу у тридцятикратному розмірі мінімальної заробітної плати, встановленої законом на момент виявлення порушення, за кожного працівника, щодо якого скоєно порушення), орган державної влади має забезпечувати неухильне дотримання вимог закону».

25 URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/101150511

РЕКОМЕНДАЦІЯ

Таким чином, визнання звернення анонімним можливе лише у випадках, прямо передбачених законом, зокрема, якщо відсутні відомості, які дають можливість встановити особу заявника або забезпечити надання відповіді.

Водночас у випадках, коли спеціальним законом прямо передбачено можливість подання анонімних повідомлень, такі повідомлення підлягають розгляду в порядку та межах, визначених відповідним законодавством.

Які особливості обрахунку та перебігу строків розгляду звернень?

Звернення розглядаються і вирішуються у термін не більше одного місяця від дня їх надходження, а ті, які не потребують додаткового вивчення, — невідкладно, але не пізніше п'ятнадцяти днів від дня їх отримання. Якщо в місячний термін вирішити порушені у зверненні питання неможливо, керівник відповідного органу, підприємства, установи, організації або його заступник встановлюють необхідний термін для його розгляду, про що повідомляється особі, яка подала звернення. При цьому загальний термін вирішення питань, порушених у зверненні, не може перевищувати сорока п'яти днів (частина перша статті 20 Закону України «Про звернення громадян»).

Які звернення не потребують додаткового вивчення?

Ті звернення, вирішення яких не потребує вжиття багатьох заходів. Наприклад, звернення про визначення дати та часу особистого прийому, про видачу довідки, про зміну/уточнення персональних даних в базі даних тощо.

Прикладом звернення, яке підлягає розгляду та вирішенню невідкладно, може вважатися, наприклад:

- звернення з проханням евакуації з аварійної будівлі, зони ведення активних бойових дій;
- звернення з проханням про реагування на надзвичайну ситуацію;
- повідомлення про неналежні умови утримання, які загрожують життю та безпеці неповнолітніх;
- звернення про викиди отруйних речовин тощо.

Більшість звернень за своїм предметом (змістом) підлягають розгляду за загальним правилом — упродовж місяця.

Розглянемо деякі критерії, за якими розгляд звернення може здійснюватися впродовж місяця:

- звернення є складним за обсягом (наприклад, містить понад 20 тисяч символів із пробілами), викладене нечітко, а встановлення його предмета потребує додаткових зусиль;
- звернення, яке потребує вжиття додаткових заходів, які передують підготовці відповіді, крім тих звернень, де реагування має здійснюватися невідкладно;
- звернення, яке доповнює зміст попереднього звернення чи звернень;
- оформлено незрозумілим почерком, «від руки», з використанням ручки, олівця тощо;
- звернення, яке потребує вирішення питання комісійно (колегіально).

Якщо питання, порушені в одержаному органом державної влади, місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями незалежно від форм власності, об'єднаннями громадян або посадовими особами зверненні, не входять до їх повноважень, воно в термін не більше п'яти днів пересилається ними за належністю відповідному органу чи посадовій особі, про що повідомляється громадянину, який подав звернення (частина третя статті 7 Закону України «Про звернення громадян»).

Детальніше інформацію про види строків розгляду звернення за Законом України «Про звернення громадян» наведено у таблиці 1.

Законом України «Про звернення громадян» не визначено спеціальних умов початку перебігу строків розгляду звернень, тому при їхньому обрахунку застосуванню підлягають загальні положення перебігу строків відповідно до цивільного законодавства. Так, відповідно до частини першої статті 253 Цивільного кодексу України перебіг строку починається з наступного дня після відповідної календарної дати або настання події, з якою пов'язано його початок.

Відповідно до частини першої статті 254 Цивільного кодексу України строк, що визначений місяцями, спливає у відповідне число останнього місяця строку.

Строк, що визначений у півмісяця, дорівнює п'ятнадцяти дням.

Якщо закінчення строку, визначеного місяцем, припадає на

такий місяць, у якому немає відповідного числа, строк спливає в останній день цього місяця. Таким чином, першим днем, з якого починається обрахунок строків розгляду звернення, вважатиметься наступний день, що починається після дня отримання звернення.

Тобто якщо звернення надійшло в понеділок (27 квітня 2026 року), то перший день місячного строку починає рахуватися саме з вівторка (28 квітня 2026 року). При цьому, враховуючи вимоги статті 254 Цивільного кодексу України, місячний строк розгляду такого звернення завершиться 28 травня 2026 року включно.

У разі якщо звернення надійшло 30 січня, то кінцевою датою розгляду вважатиметься 28 або 29 лютого, оскільки лютий не має у своєму складі 31 дня.

ВАЖЛИВО!

Якщо останній день строку припадає на вихідний, святковий або інший неробочий день, що визначений відповідно до закону у місці вчинення певної дії, днем закінчення строку є перший за ним робочий день (частина п'ята статті 254 Цивільного кодексу України).

Отже, якщо кінцевою датою розгляду звернення, поданого в порядку Закону України «Про звернення громадян», є день, який припадає на неділю, тобто вихідний, кінцевою датою розгляду та надання відповіді вважатиметься саме понеділок.

Таблиця 1. Види строків розгляду звернення
за Законом України «Про звернення громадян»

Тип розгляду	Строк (календарні дні)	Умова
Попередній розгляд	До 5 днів	Направлення звернення за належністю
Попередній розгляд	До 10 днів	Повернення заявнику звернення оформленого без дотримання вимог з відповідними роз'ясненнями
Спрощений	До 15 днів	Звернення, які не потребують додаткового вивчення
Стандартний	1 місяць	Потребує опрацювання шляхом додаткового вивчення та вжиття додаткових заходів
Подовжений	До 45 днів	Потребує значних зусиль/ проведенням перевірок, скликанням колегіального органу

Законом України «Про адміністративну процедуру», на відміну від Закону України «Про звернення громадян», детальніше визначається початок перебігу та завершення строків розгляду відповідних звернень, який здійснюється лише у календарних днях.

Так, відповідно до частини другої статті 34 Закону України «Про адміністративну процедуру» у разі якщо законом не визначено граничний строк вирішення окремої категорії справ, справа за заявою особи вирішується протягом розумного строку, але не більше тридцяти календарних днів після надходження заяви, а в разі проведення слухання у справі — не більше сорока п'яти календарних днів з дня реєстрації заяви адміністративним органом.

Відповідно до частини другої статті 33 Закону України «Про адміністративну процедуру» перебіг строку починається з наступного дня після настання події, з якою пов'язано його початок.

Таким чином, звернення, подане або стосується сфери дії Закону України «Про адміністративну процедуру», завершує свою дію на 30 календарний день з дня його подання і не має прив'язки до конкретного дня місяця, як визначено статтею 254 Цивільного кодексу України.

Тобто, якщо звернення, подане або стосується сфери дії Закону України «Про адміністративну процедуру», надійшло в понеділок (27 квітня 2026 року), то перший день перебігу строку розгляду починає рахуватися саме з вівторка (28 квітня 2026 року), а останній день розгляду та надання відповіді — 27 травня 2026 року.

Відповідно до частини першої статті 44 Закону України «Про адміністративну процедуру» у разі якщо вирішення порушених у заяві питань не належить до компетенції адміністративного органу, що її отримав, заява невідкладно, а за наявності обґрунтованих причин — не пізніше п'яти робочих днів, надсилається за належністю до іншого адміністративного органу для розгляду по суті, про що в той самий день письмово повідомляється заявник. У такому разі днем подання заяви вважається день отримання заяви компетентним адміністративним органом.

Детальніше інформацію про види строків розгляду звернення за Законом України «Про адміністративну процедуру» наведено у таблиці 2.

ВАЖЛИВО!

Відповідно до абзацу 2 частини третьої статті 33 Закону України «Про адміністративну процедуру» днем закінчення строку вважається день, на який припадає останній день визначеного строку. Якщо останній день строку припадає на святковий, вихідний або неробочий день, днем закінчення строку вважається перший робочий день, що настає за святковим, вихідним або неробочим днем. У разі якщо таке звернення, подане або стосується сфери дії Закону України «Про адміністративну процедуру», надійшло 30 січня 2026 року, то кінцевою датою розгляду вважатиметься 2 березня 2026 року, незалежно від того, скільки днів має лютий у своєму складі.

Таблиця 2. Види строків розгляду звернення
за Законом України «Про адміністративну процедуру»

Тип розгляду	Строк (календарні дні)	Умова
Попередній розгляд	невідкладно, але не пізніше 5 робочих днів	Направлення звернення за належністю
Спеціальний	До 10 календарних днів	Розгляд скарги щодо рішення про застосування заходу (заходів) впливу
Стандартний	До 30 календарних днів	Якщо законом не визначено граничний строк вирішення окремої категорії справ
Подовжений	До 45 календарних днів	У разі проведення слухання у справі

ВАЖЛИВО!

Відповідно до частини шостої статті 6 Закону України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану» на період дії воєнного стану не застосовуються норми статті 53 (тривалість роботи напередодні святкових, неробочих і вихідних днів), частина перша статті 65, частини третя–п'ята статті 67 та статті 71–73 (святкові і неробочі дні) Кодексу законів про працю України.

Чи потрібно надавати відповідь на звернення, яке заявник іншим зверненням просив залишити без розгляду?

Відповідно до 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.

Обґрунтованою вважається та відповідь, яка вирішує порушене заявником питання або містить належне пояснення щодо відмови (часткової відмови) у його задоволенні.

Відповідно до частини третьої статті 7 Закону України «Про звернення громадян» відповідь за результатами розгляду заяв (клопотань) в обов'язковому порядку дається тим органом, який отримав ці заяви і до компетенції якого входить вирішення порушених у заявах (клопотаннях) питань, за підписом керівника або особи, яка виконує його обов'язки.

Відповідно до статті 18 Закону України «Про звернення громадян» громадянин, який звернувся із заявою чи скаргою до органів державної влади, місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, об'єднань громадян, медіа, посадових осіб, має право одержати, зокрема письмову відповідь про результати розгляду заяви чи скарги.

Відповідно до статті 19 Закону України «Про звернення громадян» органи державної влади і місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації незалежно від форм власності, об'єднання громадян, медіа, їх керівники та інші посадові особи в межах своїх повноважень зобов'язані, зокрема письмово повідомляти громадянина про результати перевірки заяви чи скарги і суть прийнятого рішення.

Отже, Закон України «Про звернення громадян» зобов'язує суб'єкта розгляду звернення надати відповідь на кожне звернення. У разі відкликання попереднього звернення належним виконанням цього обов'язку є надання відповіді на звернення про відкликання із повідомленням про прийняте рішення щодо подальшого розгляду первинного звернення та долучення відповідних матеріалів до справи за таким зверненням.

Коли застосовується Закон України «Про адміністративну процедуру» при розгляді звернень?

Розгляд звернень громадян в Україні загалом регулюється Законом України «Про звернення громадян».

Водночас частиною другою у статті 12 цього Закону, передбачено, що якщо вирішення питань порушених у заявах (клопотаннях) і скаргах громадян належить до предмета регулювання Закону України «Про адміністративну процедуру» вони розглядаються в порядку, встановленому зазначеним Законом України.

Отже, вирішальним є не сама назва документа «звернення», а характер питання, з яким особа звернулася до адміністративного органу. Закон України «Про адміністративну процедуру» застосовується у тих випадках, коли за результатами розгляду звернення орган має вирішити адміністративну справу, тобто справу щодо забезпечення реалізації права, свободи чи законного інтересу особи та/або виконання нею визначеного законом обов'язку, шляхом прийняття адміністративного акта.

Адміністративний акт, у розумінні цього Закону, є рішенням або юридично значущою дією індивідуального характеру щодо конкретної особи.

Такий підхід узгоджується і з положеннями Закону України «Про адміністративні послуги», який прямо передбачає, що заява на отримання адміністративної послуги подається в порядку, встановленому Законом України «Про адміністративну процедуру».

Важливо також враховувати, що одна й та сама зовнішня форма звернення може мати різний правовий режим.

Наприклад, «скарга» не завжди означає адміністративне оскарження за Законом України «Про адміністративну процедуру»: якщо особа лише скаржиться на загальні недоліки в роботі органу чи установи, без вимоги перегляду адміністративного акта у своїй справі, таке звернення переважно залишатиметься у сфері Закону України «Про звернення громадян». І навпаки, навіть якщо документ названо «листом», «зверненням» чи «клопотанням», але по суті він містить вимогу вирішити індивідуальну адміністративну справу, застосовувати слід саме Закон України «Про адміністративну процедуру».

Якщо звернення не стосується вирішення індивідуальної адміністративної справи та не потребує прийняття адміністративного

акта, а має характер пропозиції (зауваження), рекомендації, загального повідомлення чи іншого звернення, що не спрямоване на індивідуальне вирішення питання щодо прав чи обов'язків особи, таке звернення розглядається за правилами Закону України «Про звернення громадян».

У цьому розумінні Закон України «Про адміністративну процедуру» застосовується, зокрема, коли особа звертається із вимогою:

- про надання адміністративної послуги;
- про прийняття індивідуального рішення щодо її прав чи обов'язків;
- про перегляд, скасування або зміну вже прийнятого адміністративного акта;
- про оскарження бездіяльності адміністративного органу, якщо той не прийняв рішення у встановлений строк;
- про оскарження процедурних рішень чи дій у межах адміністративного провадження.

Окремо слід звернути увагу на звернення за роз'ясненням. Якщо особа просить загальне роз'яснення законодавства чи інформацію, не будучи учасником конкретного адміністративного провадження, це, як правило, предмет Закону України «Про звернення громадян».

Якщо ж особа звертається за консультацією або інформацією у межах конкретної адміністративної справи, наприклад щодо строків розгляду її заяви, необхідних документів або порядку отримання результату, таке звернення пов'язане з адміністративним провадженням і повинно оцінюватися крізь призму Закону України «Про адміністративну процедуру».

Так само звернення з повідомленням про порушення не слід автоматично вважати предметом Закону України «Про адміністративну процедуру», переважно це підстава для реагування і надання відповіді заявнику за Законом України «Про звернення громадян».

Однак якщо особа має власну законну заінтересованість у результаті розгляду і може бути учасником відповідного провадження як заінтересована особа, тоді можливе застосування механізмів Закону України «Про адміністративну процедуру».

Електронні петиції у цій моделі належать лише до сфери Закону України «Про звернення громадян», оскільки вони спрямовані не на вирішення індивідуальної адміністративної справи, а на порушення питання, що має суспільний інтерес.

Таким чином, Закон України «Про адміністративну процедуру» застосовується при розгляді звернень громадян тоді, коли звернення за своєю суттю є ініціюванням, здійсненням або оскарженням адміністративного провадження у конкретній індивідуальній справі та передбачає ухвалення адміністративного акта або іншого процедурного рішення в межах такого провадження.

Якщо ж звернення не спрямоване на індивідуальне вирішення справи і не потребує ухвалення адміністративного акта, а зводиться до пропозиції, зауваження, загальної скарги, повідомлення чи прохання про загальне роз'яснення, воно розглядається за Законом України «Про звернення громадян», якщо інше не встановлено спеціальним законом.

РЕКОМЕНДАЦІЯ

Радимо ознайомитися з прикладами, викладеними у Пам'ятці про розмежування Закону України «Про адміністративну процедуру» та Закону України «Про звернення громадян» за видами звернень, порядком і результатами розгляду[26].

26 https://adminprocedure.org.ua/assets/docs/%D0%A0%D0%BE%D0%B7%D0%BC%D0%B5%D0%B6%D1%83%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%BD%D1%8F_%D0%97%D0%90%D0%9F_%D0%97%D0%BF%D0%97%D0%93.pdf

Які особливості розгляду звернень пільгових категорій заявників?

Відповідно до частини третьої статті 20 Закону України «Про звернення громадян» звернення громадян, які мають встановлені законодавством пільги, розглядаються у першочерговому порядку. Відповідно до вимог статей 14–16 Закону України «Про звернення громадян» пропозиції (зауваження), заяви (клопотання), скарги Героїв Радянського Союзу, Героїв Соціалістичної Праці, осіб з інвалідністю внаслідок війни розглядаються першими керівниками державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій особисто.

Відповідно до пункту 1 Указу Президента України від 7 лютого 2008 року № 109/2008 «Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування»:

«Кабінету Міністрів України, міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласним, Київській та Севастопольській міським, районним державним адміністраціям та органам місцевого самоврядування вжити невідкладних заходів щодо забезпечення реалізації конституційних прав громадян на письмове звернення та особистий прийом, обов'язкове одержання обґрунтованої відповіді, неухильного виконання норм Закону України "Про звернення громадян", упорядкування роботи зі зверненнями громадян, зокрема, щодо:

узяття під особистий контроль керівниками відповідних органів розгляду звернень та забезпечення проведення першочергового особистого прийому жінок, яким присвоєно почесне звання України "Мати-героїня", інвалід Великої Вітчизняної війни, Героїв Соціалістичної Праці, Героїв Радянського Союзу, Героїв України;

приділення особливої уваги вирішенню проблем, з якими звертаються ветерани війни та праці, інваліди, громадяни, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, багатодітні сім'ї, одинокі матері та інші громадяни, які потребують соціального захисту та підтримки...».

Отже, законодавством визначено такі головні категорії громадян, розгляд звернень, яких здійснюється першочергово:

- особи з інвалідністю внаслідок війни;
- жінки, яким присвоєно почесне звання України «Мати-героїня»;

- Герої України;
- Герої Радянського Союзу, Герої Соціалістичної Праці.

З огляду на застарілість законодавства про звернення громадян, яке майже не зазнавало оновлень від ухвалення Закону України «Про звернення громадян», а також статті 4 Закону України «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки» окремі його положення досі закріплюють пільговий розгляд звернень за особами, які мають радянські нагороди та відзнаки.

На практиці розгляд звернень від зазначених пільгових категорій заявників означає:

- пріоритетний розгляд таких звернень;
- особлива увага при вирішенні порушених питань;
- розгляд таких звернень особисто керівником відповідного органу (відповідь на звернення не може бути підписаною іншою посадовою особою крім керівника).

РЕКОМЕНДАЦІЯ

При надходженні звернень від осіб, які мають пільгу першочергового розгляду, таке звернення потрібно помічати відміткою «особливий контроль», «до розгляду першочергово» тощо. Відповідь на таке звернення має надаватися виключно за підписом першої особи органу влади або особою, яка виконує його обов'язки.

Слід враховувати, що розгляд звернень таких категорій громадян здійснюється першочергово з-поміж інших звернень, які надходять у день його отримання та/або реєстрації.

Чи потрібно надавати відповідь на звернення, яке надіслано до суб'єкта його розгляду до відома або проставлено в переліку адресатів, якщо вирішення питань належить до компетенції іншого органу влади, який теж є в переліку?

При вирішенні питання, чи потрібно надавати окрему відповідь лише тому, що орган зазначений у зверненні «до відома» або включений у перелік адресатів, вирішальним є не сам факт включення до списку адресатів, а той факт, чи належить хоча б одне з порушених у зверненні питань до компетенції цього органу. Згідно із частиною першою статті 5 Закону України «Про звернення громадян» звернення адресуються саме тим органам, до повноважень яких належить вирішення порушених питань.

А відповідно до частини третьої статті 7 цього Закону, якщо питання, порушені у зверненні, не входять до повноважень органу, він не розглядає їх по суті, а не пізніше п'яти днів пересилає звернення за належністю відповідному органу чи посадовій особі та повідомляє про це заявника.

Якщо до компетенції органу, зазначеного «до відома» або в переліку адресатів, не належить жодне з порушених питань, окрему відповідь по суті він надавати не зобов'язаний. У такому випадку значення має те, чи вже є серед адресатів орган, уповноважений вирішити ці питання.

Якщо такий орган є, звернення фактично адресоване належному суб'єкту, і додаткової відповіді від органу, який лише отримав копію або був зазначений «до відома», Закон прямо не вимагає. Із статей 5 і 7 вбачається, що обов'язок надати відповідь по суті пов'язаний із наявністю компетенції, а не просто з технічним отриманням копії звернення.

Якщо ж у такому зверненні є хоча б одне питання, що належить до компетенції цього органу, він повинен його розглянути і надати відповідь у межах своїх повноважень. Велика Палата Верховного Суду у постанові від 23 січня 2019 року у справі № 800/416/17 [27] наголосила, що реалізація права на звернення породжує кореспондуючий обов'язок органу державної влади розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк.

«Велика Палата Верховного Суду звертає увагу, що реалізація права на звернення має наслідком виникнення кореспондуючого

27 https://reyestr.court.gov.ua/Review/79958100

обов'язку органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів його розглянути і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк.

З огляду на припис ст. 40 Конституції України цей обов'язок незалежно від того, чи він конкретизується як відповідне повноваження органу державної влади в Основному Законі, чи в інших нормативно-правових актах, має виконуватися в порядку, визначеному законом».

Якщо питання не належать до компетенції органу і серед адресатів немає належного органу, тоді цей орган повинен переслати звернення за належністю протягом п'яти днів і повідомити про це заявника. Це прямо випливає зі статті 7 Закону та підтверджено позицією Верховного Суду.

Верховний Суд у постанові від 24 листопада 2021 року у справі № 380/2272/20 [28] зазначив, що пересилання можливе лише за сукупності умов, передбачених статтею 7 Закону, і лише тоді, коли питання справді не входять до повноважень органу.

«Верховний Суд зауважив, що законодавець, передбачаючи право/обов'язок органів державної влади та органів місцевого самоврядування пересилати за належністю звернення громадян іншому (відповідному) органу чи посадовій особі, мав на меті забезпечити заявнику об'єктивний та всебічний розгляд його заяви.

Водночас, вказаний обов`язок органів державної влади та місцевого самоврядування щодо пересилання звернення може бути реалізований виключно за сукупністю таких умов:

питання, порушені в одержаному органом державної влади, місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями незалежно від форм власності, об'єднаннями громадян або посадовими особами зверненні, не входять до їх повноважень;

звернення пересилається лише відповідному, а не будь-якому органу чи посадовій особі за належністю, тобто тому органу, до повноваження якого входить вирішення питань, що порушені у зверненні; пересилання повинно відбутися в термін не більше п'яти днів;

про факт пересилання обов'язково повідомляється громадянин, який подав звернення».

Суд також підкреслив, що механізм пересилання існує для

28 https://reyestr.court.gov.ua/Review/101332215

забезпечення об'єктивного та всебічного розгляду заяви, а не для формального зняття з себе обов'язку реагувати.

РЕКОМЕНДАЦІЯ

Окрема відповідь не є обов'язковою лише тому, що орган доведено «до відома» або включено до переліку адресатів. Обов'язок відповісти виникає лише тоді, коли хоча б частина порушених питань належить до його компетенції. Якщо ж таких питань немає, а належний орган уже є серед адресатів, цей орган може не надавати самостійної відповіді по суті. Якщо належного органу серед адресатів немає, звернення слід переслати за належністю у п'ятиденний строк із повідомленням заявника.

Які особливості забезпечення права на електронну петицію до органу місцевого самоврядування?

Право на подання електронної петиції до органу місцевого самоврядування є однією з форм реалізації права на звернення, передбаченого статтею 40 Конституції України. Спеціальне регулювання цього питання міститься у статті 23^1 Закону України «Про звернення громадян», яка визначає електронну петицію як особливу форму колективного звернення громадян.

Особливістю є те, що електронна петиція подається та розглядається через офіційний вебсайт органу місцевого самоврядування або через інший визначений електронний ресурс. При цьому обов'язковою умовою її розгляду є збір встановленої кількості підписів громадян протягом визначеного строку. Конкретні вимоги щодо кількості підписів та строків їх збору визначаються відповідною місцевою радою (частина друга статті 23^1 Закону України «Про звернення громадян»).

Після того як петиція набрала необхідну кількість підписів, орган місцевого самоврядування зобов'язаний невідкладно розпочати її розгляд. Відповідно до закону така петиція розглядається у строки, встановлені для звернень громадян, але з урахуванням її пріоритетного характеру. Слід враховувати, що електронна петиція, яка не набрала необхідної кількості підписів у встановлений строк, після завершення збору підписів розглядається як звичайне звернення громадян у порядку, передбаченому Законом України «Про звернення громадян». У такому випадку до неї застосовуються загальні строки та процедура розгляду звернень громадян. Важливою гарантією є обов'язок органу місцевого самоврядування оприлюднити інформацію про початок розгляду петиції, хід її розгляду та ухвалене рішення на офіційному вебсайті.

Це забезпечує відкритість і прозорість процедури. Крім того, закон передбачає, що порядок розгляду електронної петиції визначається статутом територіальної громади або відповідним рішенням місцевої ради, що дозволяє враховувати місцеві особливості, але не може обмежувати сутність права громадян на звернення. Отже, електронна петиція є спеціальною, колективною формою звернення, яка має електронну форму подання, вимогу щодо збору підписів та підвищені стандарти публічності її розгляду.

РЕКОМЕНДАЦІЯ

Перед створенням електронної петиції варто ознайомитися з вимогами конкретного органу місцевого самоврядування (кількість підписів, строки збору, технічні умови), щоб підвищити шанси на її успішний розгляд і підтримку. Перед поданням електронної петиції доцільно ознайомитися зі статутом відповідної територіальної громади або рішенням місцевої ради, якими визначено мінімальну кількість підписів та строки їх збору. Текст петиції слід формулювати чітко, конкретно та в межах повноважень відповідного органу місцевого самоврядування, оскільки питання, які не належать до його компетенції, фактично не можуть бути реалізовані навіть у разі підтримки петиції необхідною кількістю громадян.

Також доцільно враховувати, що після оприлюднення електронної петиції строк збору підписів є обмеженим, тому для досягнення необхідної підтримки важливим є належне інформування громадськості про її зміст та мету. У разі відсутності спроможностей у органу місцевого самоврядування забезпечити створення та функціонування сервісу електронних петицій рекомендовано використовувати існуючі інтернет-сервіси, які вже мають відповідний функціонал, наприклад веб-платформа «Єдина платформа місцевої електронної демократії» (e-DEM).

e-DEM працює за принципом єдиного цифрового простору: достатньо один раз зареєструватися та авторизуватися, щоб отримати доступ до всіх сервісів платформи, запроваджених в громаді, без повторного введення персональних даних. Платформа підтримує сучасні способи авторизації, забезпечує безпечну автентифікацію та захист персональних даних, а також пропонує простий та інтуїтивно зрозумілий інтерфейс. Єдина екосистема сервісів забезпечує комфортний користувацький досвід, дозволяючи швидко користуватися необхідними інструментами електронної демократії без зайвих кроків і повторної авторизації.[1]

1 https://e-dem.ua/about_us

РОЗДІЛ 3.
ОСОБЛИВОСТІ ОФОРМЛЕННЯ ЗВЕРНЕНЬ ТА ОСКАРЖЕННЯ РІШЕНЬ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ЇХ РОЗГЛЯДУ

Які особливості оформлення ефективної заяви?

Ефективна заява — це не просто текст, а комунікація, з якої органу легко зрозуміти: хто звертається, з якого питання, які обставини заявник вважає важливими, чого саме просить. З формальної точки зору закон вимагає, щоб у письмовому зверненні були зазначені прізвище, ім'я, по батькові заявника, місце проживання, суть порушеного питання, а також щоб воно було підписане із зазначенням дати, інакше звернення можуть повернути без розгляду по суті з відповідними роз'ясненнями не пізніш як через десять днів від дня його надходження.

Ефективність звернення також залежить від низки змістовних якостей:

1. *Чітко визначте, що саме ви подаєте — заяву, клопотання чи скаргу.* Для заяви важливо, щоб із тексту було видно, що ви просите сприяти реалізації вашого права чи інтересу, а не просто висловлюєте незадоволення. Якщо ви хочете отримати дію, документ, перевірку, розгляд питання, виправлення помилки чи вчинення іншої дії в межах компетенції органу, це треба прямо назвати у вступі або в кінці заяви. Закон окремо розрізняє заяву (клопотання) і скаргу, тому правильна кваліфікація допомагає органу застосувати належну процедуру. Для письмової заяви критично важливі підпис і дата. Для електронного звернення також мають бути вказані дані, що дають змогу ідентифікувати заявника та зрозуміти зміст питання. Якщо формальні вимоги не дотримано, звернення можуть повернути без розгляду по суті.

2. *Викладайте звернення державною мовою в офіційно-діловому стилі.* Офіційно діловий стиль характеризується чіткістю та зрозумілістю термінології та виключає емоційну мову, яка може стати причиною упередженого розгляду заяви уповноваженою особою. Оформлення заяви іноземною мовою не завжди дозволяє суб'єкту розгляду, у зв'язку з відсутністю спроможностей до перекладу, належним чином оцінити предмет заяви та надати відповідь по суті. Заявник повинен уникати мови ворожнечі, закликів антиконституційного характеру чи пропагувати у зверненні вчинення протиправних дій.

3. *Формулюйте один основний предмет звернення*. Найменш ефективні заяви — ті, де в одному тексті змішані кілька різних проблем, багато емоційних оцінок і немає зрозумілого прохання. Краще будувати заяву за схемою: короткий опис обставин, чому це стосується ваших прав чи законних інтересів та конкретне прохання.

4. *Викладайте факти, а не суб'єктивні оцінки ситуації*. Добре складена заява містить дати, назви органів, номери документів, адреси, прізвища посадових осіб, якщо вони відомі, і короткий опис того, що сталося. Фрази на кшталт «порушено мої права», «поставилися несправедливо», «нічого не роблять» краще підкріплювати конкретикою: коли саме, хто саме, якою дією або бездіяльністю, які наслідки настали. Закон прямо покладає на орган обов'язок перевіряти факти, викладені у заяві, тому ці факти мають бути подані так, щоб їх можна було перевірити.

5. *Прохальну частину формулюйте окремим блоком*. Наприклад: «Прошу провести перевірку…», «Прошу вжити заходів…», «Прошу повідомити мене про результати розгляду…». Просіть не «розібратися», а вчинити конкретну дію. Якщо є кілька прохань, пронумеруйте їх. Це дисциплінує і заявника, і орган, а також полегшує подальшу оцінку, чи розглянуто звернення по суті. Відповідь вважається змістовною тоді, коли вона відповідає саме на поставлені у зверненні питання, а не обмежується загальними міркуваннями.

6. *Не перевантажуйте заяву зайвими додатками, але додайте докази, які реально підтверджують ваші слова*. До заяви долучайте копії документів, а не оригінали, якщо закон прямо не вимагає іншого. У тексті бажано зазначити перелік додатків. Слід долучити додатки, які прямо підтверджують факти: копія попередньої відповіді, рішення, витяг, довідка, фото, скриншот, листування. Оскільки орган перевіряє викладені факти, додатки мають бути релевантними саме до цих фактів. Однак велика кількість неструктурованих матеріалів зазвичай лише ускладнює розгляд.

7. *Надсилайте заяву саме до компетентного органу*, а не до всіх органів, які вам відомі. Перед поданням варто перевірити, чи дійсно саме цей орган уповноважений вирішувати порушене питання. Навіть добре написана заява не буде ефективною, якщо адресована не туди. Якщо питання не належить до повноважень органу, це часто призводить до пересилання або формальної відповіді без результату. Тому у заяві корисно коротко вказати, чому ви вважаєте цей орган компетентним. Закон забороняє безпідставно відмовляти у прийнятті звернення, але це не означає, що будь-який орган повинен вирішувати питання поза

межами своїх повноважень. Не надсилайте заяву одночасно до багатьох органів, особливо коли йдеться про органи виконавчої влади, це може уповільнити розгляд звернення або призведе до отримання занадто загальної формалістичної відповіді.

8. *Збережіть собі доказ подання звернення*. Якщо подаєте заяву поштою — зберігайте квитанцію та опис вкладення, якщо через електронну форму — скриншот або підтвердження реєстрації, якщо звернення було подане особисто — копію з відміткою про прийняття. Це важливо для контролю строків і для доведення факту звернення, якщо згодом доведеться оскаржувати бездіяльність або формальну відповідь.

РЕКОМЕНДАЦІЯ

Практично заява може виглядати так: спочатку адресат і особисті дані, далі назва «Заява», потім 2–4 абзаци з фактами, після цього окремий блок «Прошу»: з нумерованими пунктами, нижче — перелік додатків, дата і підпис. Така структура прямо відповідає вимогам закону до змісту письмового звернення і водночас робить його зручним для розгляду.

Які особливості оформлення скарги?

Перш ніж приступати до оформлення скарги, особа має переконатися, чи дійсно допущено порушення її прав з боку посадової особи або установи на дії (бездіяльність), та зокрема звернути увагу на такі моменти:

- чи ще не сплив строк на надання відповіді/ухвалення рішення суб'єктом розгляду звернення;
- чи дії (бездіяльність) суб'єкта розгляду допущені в межах компетенції та повноважень;
- чи не існує обставин непереборної сили (військові дії, екологічна катастрофа, епідемія тощо), у зв'язку з якими установою недотримано/порушено право особи на момент звернення;
- чи має посадова особа або установа, які, на думку особи, допустили порушення, вищу посадову особу або установу вищого рівня, які уповноважені на розгляд відповідних скарг.

Відповідно до статті 16 Закону України «Про звернення громадян» скарга на дії чи рішення органу державної влади, органу місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, об'єднання громадян, медіа, посадової особи подається у порядку підлеглості вищому органу або посадовій особі, що не позбавляє громадянина права звернутися до суду відповідно до чинного законодавства, а в

разі відсутності такого органу або незгоди громадянина з прийнятим за скаргою рішенням — безпосередньо до суду.

ВАЖЛИВО!

Скарга на рішення, що оскаржувалося, може бути подана до органу або посадовій особі вищого рівня протягом одного року з моменту його прийняття, але не пізніше одного місяця з часу ознайомлення громадянина з прийнятим рішенням. Скарги, подані з порушенням зазначеного терміну, не розглядаються (частина перша статті 17 Закону України «Про звернення громадян»).

Ознайомленням з прийнятим рішенням слід розуміти наступний день з дня, коли особа особисто отримала відповідь (повідомлення на електронну скриньку, лист через поштові сервіси, під час особистого прийому або відвідування приміщення установи). Доведення факту пропущення строку подання скарги особою здійснює відповідний суб'єкт розгляду скарги.

РЕКОМЕНДАЦІЯ

При оформленні скарги за результатами розгляду звернення суб'єкту звернення рекомендовано враховувати таке:

1. *Детально вивчити зміст відповіді/рішення за результатами розгляду попереднього звернення*. Іноді відповідь за своїм змістом не є відмовою у задоволенні звернення, однак складність її оформлення через використання складної професійної лексики та надмірне цитування нормативно-правових актів не дозволяє на перший погляд належним чином оцінити таку відповідь без залучення фахівця у відповідній галузі.
2. *При оформленні скарги особа має вказати на норму права*, порушення якої вона вважає, що було допущено. Твердження про порушення не може ґрунтуватися на суб'єктивному баченні справедливості чи загальному твердженні про порушення якогось нормативно-правового акта.
3. *Скарга оформлюється в офіційно-діловому стилі, державною мовою*. Заявник може оформити скаргу іншою мовою, однак при цьому слід зважати, що орган влади не завжди відповідно до специфіки та повноважень, а також кадрового забезпечення, здатен оцінити належним чином звернення іноземною мовою.

4. *Відповідно до статті 19 Конституції України проголошено та діє принцип законності поведінки органів* державної влади та органів місцевого самоврядування, тому всі вимоги до органів влади при оформленні будь-якого звернення повинні базуватися на їхніх повноваженнях, визначених у законах України.

5. *При оформленні скарги в інтересах іншої особи, необхідно додавати оригінал або нотаріально засвідчену копію документа, що підтверджує повноваження*. Подання скарги громадською організацією в інтересах особи, яка звернулася до такої організації за захистом своїх прав, не позбавляє обов'язку належним чином підтвердити право на представництво інтересів.

6. Скарги на рішення загальних зборів членів колективних сільськогосподарських підприємств, акціонерних товариств, юридичних осіб, створених на основі колективної власності, а також на рішення вищих державних органів вирішуються в судовому порядку (частина третя статті 16 Закону України «Про звернення громадян»). Чітке формулювання предмета оскарження та належне документальне підтвердження викладених обставин значно підвищують ефективність розгляду скарги та сприяють оперативному поновленню порушених прав.

7. До скарги доцільно долучати копії попередніх звернень, отриманих відповідей, рішень, повідомлень, а також інші документи та матеріали, які підтверджують викладені обставини.

Які основні елементи відповіді на звернення?

Основні елементи відповіді на звернення передбачені насамперед у статтях 15, 18, 19 і 20 Закону України «Про звернення громадян», а також із підходу Верховного Суду до оцінки того, чи було звернення реально розглянуте по суті. Закон вимагає змістовного вирішення порушеного питання в межах компетенції органу.

Отже, належна відповідь на звернення має містити такі основні елементи:

1. Чітке зазначення результатів розгляду звернення. Орган зобов'язаний повідомити заявника про наслідки розгляду заяви (клопотання), а щодо скарги — про результати перевірки і суть ухваленого рішення. Це означає, що у відповіді має бути прямо сказано, що саме вирішено за зверненням: задоволено його повністю, частково,

відмовлено, направлено за належністю, вжито певних заходів тощо.

2. Результати перевірки викладених у зверненні фактів. Статтями 15 і 19 Закону передбачені вимоги об'єктивно, всебічно і вчасно розглядати звернення та перевіряти викладені в ньому факти. Тому в належній відповіді має бути видно, що орган не просто продублював звернення, а перевірив наведені обставини і дав їм оцінку.

3. Посилання на релевантні норми права. Відповідь повинна містити конкретні посилання на норми законодавства, які регулюють порушене питання та були застосовані під час розгляду звернення. Необхідно зазначати конкретну статтю, частину чи пункт закону та пояснювати, як відповідна норма застосовується до обставин справи.

4. Мотиви ухваленого рішення. Якщо вимоги заявника не задоволені повністю або частково, відповідь повинна містити фактичне обґрунтування: які обставини перевірено, що встановлено і чому саме такий висновок зробив орган. Закон прямо передбачає, що рішення про відмову в задоволенні вимог доводиться до відома громадянина у письмовій формі з посиланням на закон і викладенням мотивів відмови.

5. Відомості про вжиті заходи або причини їх невжиття. Якщо звернення стосується порушеного права, відповідь має містити інформацію про те, які саме заходи вжито для його поновлення, чи скасовано/змінено оскаржуване рішення, чи усунуто порушення, чи передано матеріали уповноваженому органу, чи відмовлено і чому.

6. Роз'яснення порядку оскарження. Це обов'язковий елемент насамперед у разі відмови або визнання скарги необґрунтованою. Закон прямо вимагає роз'яснити порядок оскарження, а суди вважають відсутність такого роз'яснення ознакою неналежної відповіді.

7. Дотримання компетенції органу, вимог до оформлення і належного підпису. Відповідь має бути надана тим органом, який одержав звернення і до компетенції якого входить вирішення порушених питань, за підписом керівника або особи, яка виконує його обов'язки. Це важливо, бо відповідь неуповноваженого суб'єкта або формальне пересилання без належного вирішення не відповідають вимогам закону.

Судова практика загалом виходить із такого критерію: звернення вважається належно розглянутим не тоді, коли орган просто надіслав лист-відповідь, а тоді, коли він дав змістовну, вичерпну, обґрунтовану відповідь по суті порушених питань. Наприклад, Верховний Суд у постанові від 24 грудня 2019 року у справі №826/19893/16 [29] висловив позицію, що звернення вважається розглянутим лише тоді, коли по суті розглянуто всі порушені в ньому питання. Для цілей застосування Закону України «Про звернення громадян» належною відповіддю на

29 https://reyestr.court.gov.ua/Review/86594305

звернення слід вважати не будь-який формальний лист органу, а лише таку відповідь, яка містить розгляд усіх порушених у зверненні питань по суті, відображає результати їх перевірки, суть прийнятого рішення, а у разі незадоволення вимог — мотиви відмови з посиланням на закон і роз'яснення порядку оскарження. Надання відповіді, що не стосується поставлених питань, свідчить про протиправну бездіяльність суб'єкта розгляду звернення. Саме такого висновку дійшов Верховний Суд у справі № 826/19893/16, де встановив, що лист Конституційного Суду України не містив ані відповіді по суті поставлених питань, ані обґрунтованої відмови, а тому звернення не було розглянуте належним чином.

РЕКОМЕНДАЦІЯ

Відповідь має ґрунтуватися на конкретних і релевантних положеннях законодавства, які є підставою для задоволення звернення або відмови в його задоволенні. Судова практика також виходить із того, що відсутність обґрунтованої відмови або належного правового пояснення свідчить про неналежний розгляд звернення. Водночас варто пам'ятати про необхідність дотримання строків розгляду. Навіть змістовна відповідь не може вважатися належною, якщо її надано з порушенням установлених строків.

Які особливості підготовки відповіді на звернення, яке містить інформаційний запит?

Якщо звернення громадянина одночасно містить інформаційний запит, орган державної влади або орган місцевого самоврядування зобов'язаний розглядати його з урахуванням вимог спеціального законодавства про доступ до публічної інформації. Це випливає зі статті 19 Закону України «Про доступ до публічної інформації», яка визначає, що запит на інформацію — це прохання особи надати публічну інформацію, яка знаходиться у володінні розпорядника.

Особливістю є те, що відповідь на таку частину звернення готується за правилами саме Закону України «Про доступ до публічної інформації», а не Закону України «Про звернення громадян».

Зокрема, відповідно до статті 20 цього Закону, відповідь на запит має бути надана не пізніше п'яти робочих днів з дня його отримання, що є значно коротшим строком порівняно із загальними строками розгляду звернень громадян. Крім того, стаття 22 Закону України «Про доступ до публічної інформації» встановлює вичерпні підстави для відмови в задоволенні запиту, а також обов'язок розпорядника надати

мотивовану відповідь у разі відмови. Якщо ж звернення лише частково містить інформаційний запит, орган влади повинен розглянути його у двох аспектах: інформаційну частину — за правилами спеціального закону, іншу — за Законом України «Про звернення громадян».

Згідно з роз'ясненнями, викладеними у постанові Пленуму Вищого адміністративного суду України від 29 вересня 2016 року № 10[30] «Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації», розпорядник інформації повинен діяти на засадах добросовісності та розсудливості.

Отже, головною особливістю є застосування подвійного правового режиму: якщо звернення містить інформаційний запит, відповідь на таку частину звернення готується відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації» і навпаки. У такому разі застосовуються строки, визначені спеціальним законом щодо предмету такого звернення.

РЕКОМЕНДАЦІЯ

У разі виявлення під час розгляду звернення, тексту, який містить ознаки запиту на інформацію або запиту на доступ до персональних даних, за умови неможливості ідентифікації запиту під час його попереднього розгляду, таке звернення підлягає додатковій реєстрації, як запит на інформацію, та розглядається в порядку Закону України «Про доступ до публічної інформації» або Закону України «Про захист персональних даних». У такому разі перебіг строків починається з наступного робочого дня з дня встановлення, що звернення містить інформаційний запит.

Якщо отриманий документ за назвою є запитом, але за своїм змістом є зверненням, яке має розглядатися відповідно до Закону України «Про звернення громадян», розпорядник повинен відмовити у задоволенні запиту в цій частині через невідповідність його предмета вимогам закону, зокрема на підставі пункту 4 частини першої статті 22 Закону України «Про доступ до публічної інформації». При цьому запитувача слід повідомити у п'ятиденний строк про те, що його документ буде розглядатись як звернення.

РОЗДІЛ 4.
ЗРАЗКИ ДОКУМЕНТІВ

Приклад заяви для заповнення

Кому:_____
(повна назва державного органу/ підприємства/установи/організації/ посадової особи)

Від кого:
ПІБ: _____
Адреса проживання: _____
Електронна пошта: *(за* бажанням*/*для надсилання скарги на електронну пошту державного органу/ підприємства/установи/організації/ посадової особи)

ЗАЯВА

Відповідно до статті 15 Закону України «Про звернення громадян», я, _____(ПІБ)_____, звертаюся до Вас з такого питання: _____
_____

(сформулювати конкретні прохання: надати інформацію, провести перевірку, вжити заходів тощо)

У зв'язку з викладеним, прошу сприяти у реалізації моїх прав, закріплених Конституцією України та чинним законодавством _____
_____

(*конкретно сформулювати прохання, недоліки, повідомлення про порушення чинного законодавства*)

До заяви додаю (за наявності):

1.

2.

Прошу надати відповідь у строк, встановлений Законом України «Про звернення громадян», за вказаною поштовою адресою/електронною поштою.

Дата: «__» _____ 20 __ Підпис: _____

Приклад скарги для заповнення

К о м у : _
(повна назва державного органу/підприємства/установи/організації/посадової особи)

Від кого:
ПІБ: _____
_ _
Адреса проживання: _____
_ _
Електронна пошта: *(за* бажанням /для надсилання скарги на електронну пошту державного органу /підприємства/установи/організації/посадової особи)

Скарга

Я, _____
(Прізвище, ім'я та по батькові)
«__» _____ 20_ року звернув(ла)ся до_____ (назва органу, до якого подавалося звернення) із (заявою/ скаргою/ пропозицією – зазначити вид звернення) щодо _____
_____
(детальний опис обставин: коли, де, ким і за яких умов відбулося порушення)

Під час розгляду мого звернення було допущено порушення вимог Закону України «Про звернення громадян», а саме: _____
_____
(зазначити конкретні порушення: порушено строки розгляду звернення; не надано відповіді по суті порушених питань; надано формальну/ необґрунтовану відповідь; звернення безпідставно залишено без розгляду; не дотримано вимог щодо належного розгляду звернення тощо). Вважаю, що такими діями (бездіяльністю) порушено мої права, передбачені Законом України «Про звернення громадян», зокрема, _____*(за можливості зазначити статті Закону)*

Додаткові обставини_____*(інформація про отримані відповіді, повторні звернення, інші важливі факти)*

На підставі викладеного, керуючись Законом України «Про звернення громадян», прошу: *(чітко сформулювати вимоги: провести перевірку, скасувати рішення, притягнути до відповідальності тощо)*

1. Провести перевірку викладених у скарзі фактів.
2. Надати належну правову оцінку діям (бездіяльності) посадових осіб (назва державного органу/підприємства/установи/організації).
3. Забезпечити належний розгляд мого звернення відповідно до вимог законодавства.
4. Вжити заходів реагування до винних осіб (у разі встановлення порушень).
5. Повідомити мене про результати розгляду скарги у встановлений законом строк.

Дата: «__» _____ 20__ року Ім'я та прізвище _____
(підпис)

Приклад скарги до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо порушення права на звернення

Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини
вул. Інститутська, 21/8
м. Київ, 01008
ПІБ: _____
адреса: _____
контактний телефон: _____
електронна пошта: _____

СКАРГА

щодо порушення права на звернення, гарантованого статтею 40 Конституції України та Законом України «Про звернення громадян»

Я, _____, звертаюся до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини у зв'язку з порушенням мого права на звернення, передбаченого статтею 40 Конституції України та Законом України «Про звернення громадян».

___ _____ 20__ року я подав(-ла) звернення до _____ (найменування органу / установи) з питання _____

Зазначене звернення було подано у формі _____(письмовій/електронній/усній під час особистого прийому).

Однак станом на ___ _____ 20__ року: відповідь на звернення не надано у встановлений законом строк; або звернення було залишено без розгляду без належних правових підстав; або відповідь не містить мотивованого обґрунтування та оцінки викладених доводів.

Таким чином, _____ (назва органу) не забезпечено належного розгляду мого звернення, чим порушено вимоги Закону України «Про звернення громадян», зокрема обов'язок розгляду звернення по суті та надання обґрунтованої відповіді.

З огляду на викладене, прошу:

1. Провести перевірку дотримання _____ (назва органу) вимог законодавства у частині забезпечення права на звернення.
2. Сприяти поновленню мого порушеного права на належний розгляд звернення.
3. Повідомити мене про результати розгляду цієї скарги у встановленому порядку.

До скарги додаю:

1. Копію звернення від ___ _____ 20__ року.
2. Копію відповіді (за наявності).
3. Інші документи, що підтверджують викладені обставини.

Дата: _____ Підпис: _____

Приклад відповіді про задоволення заяви/скарги

ХХХ Офіційний бланк ХХХ

Дата відповіді № ____

На № _____ від ____ року

Прізвище, ім'я, по батькові заявника

Поштова адреса проживання/перебування заявника/електронна пошта

Шановна (-ий) _____!

Вашу заяву (скаргу) від _____ 20_ року, що надійшла до *(назва органу, до якого подавалася заява/скарга)* _____ 20__ року та була зареєстрована за № ___ до) щодо _____
_____.

За результатами опрацювання повідомленої Вами інформації, на виконання вимог Закону України _____ (надати посилання на нормативно-правові акти, які використовувались при опрацюванні звернення) було проведено/здійснено/виконано

_____

(викласти коротко, що було зроблено та встановлено)

_____

(викласти суть встановлення порушень або обставин)

Унаслідок розгляду встановлено, що викладені у заяві (скарзі) обставини підтвердились (повністю/частково).

У зв'язку з цим повідомляємо, що _____

Під час розгляду заяви (скарги) ухвалено рішення та вжито заходів:

_____

(описати ухвалене рішення)

Таким чином, порушені у Вашій заяві (скарзі) питання реалізовано (повністю/частково). У разі незгоди з наданою відповіддю Ви маєте право оскаржити її в порядку, встановленому статтею 16 Закону України «Про звернення громадян».

З повагою

Назва посади підпис ПІБ посадової особи, що підписує документ

вик. прізвище та ініціали,
номер телефону

Приклад відповіді про відмову у задоволенні заяви/скарги

ХХХ Офіційний бланк ХХХ

Дата відповіді № ____

На № _____ від ____ року

Прізвище, ім'я, по батькові заявника
Поштова адреса проживання /перебування заявника / електронна пошта

Шановна (-ий) _____!

Вашу заяву (скаргу) від ____ 20_ року до (назва органу, до якого подавалася заява / скарга) щодо ймовірного порушення прав і свобод людини і громадянина розглянуто відповідно до Закону України «Про звернення громадян».

За результатами розгляду заяви (скарги) встановлено, що викладені обставини не знайшли свого підтвердження та не дають підстав для задоволення заявлених вимог.

Під час розгляду встановлено:

_____

(викласти встановлені факти)

У зв'язку з викладеним повідомляємо про відсутність підстав для вжиття заходів реагування за Вашою заявою (скаргою),

_____

(за можливості зазначити норми права)

У разі незгоди з наданою відповіддю Ви маєте право оскаржити її в порядку, встановленому статтею 16 Закону України «Про звернення громадян».

З повагою

Назва посади підпис ПІБ посадової особи, що підписує документ

вик. прізвище та ініціали, номер телефону

Приклад відповіді про направлення за належністю

(НАЗВА ОРГАНУ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ/МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ)

(Адреса установи, контактні дані)

__.__.202_ вих. № _____

_____
(вкажіть прізвище, ім'я та по батькові
суб'єкта звернення)

_____
(вкажіть адресу)

На Ваше звернення (заяву, клопотання, скаргу) від _____ 202__ року (надійшло на електронну адресу/поштою/усно на гарячу лінію _____ 202__ року та зареєстровано за вх. № ____) інформуємо, що вирішення порушеного Вами питання відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» належить до виключної компетенції органів місцевого самоврядування.

У зв'язку з цим на виконання частини третьої статті 7 Закону України «Про звернення громадян»/статті 44 Закону України «Про адміністративну процедуру» повідомляємо про направлення Вашого звернення за належністю до _____ міської ради _____ області.

Інформуємо, що відповідь за результатами попереднього розгляду звернення Ви можете оскаржити до _____ або до суду.

З повагою
Назва посади підпис ПІБ посадової особи,
що підписує документ

вик. прізвище та ініціали,
номер телефону

Приклад відповіді про продовження строку до 45 календарних днів

(НАЗВА ОРГАНУ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ / МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ)

(Адреса установи, контактні дані)

№ _____ від _____ 20__ р.

(Прізвище, ініціали заявника)
(Адреса проживання / електронна пошта)

Про продовження строку розгляду звернення

Шановна (-ий) _____!

На Ваше звернення (заяву, клопотання, скаргу) від _____ 202__ року (надійшло на електронну адресу/поштою/усно на гарячу лінію _____ 202__ року та зареєстровано за вх. № ____) інформуємо таке.

Оскільки питання, порушені у Вашому зверненні, вирішити у місячний строк без з'ясування додаткових обставин неможливо, повідомляємо, що відповідно до статті 20 Закону України «Про звернення громадян» строк розгляду Вашого звернення продовжено до сорока п'яти днів.

Необхідність продовження строку зумовлена (зазначити конкретну причину, наприклад: потребою проведення комісійної перевірки/ запитом додаткових матеріалів від архівних установ / вивченням технічної документації).

Про результати розгляду Вас буде поінформовано додатково у термін до (зазначити дату, що не перевищує 45 днів від моменту реєстрації).

З повагою
Назва посади підпис ПІБ посадової особи, що підписує документ

вик. прізвище та ініціали, номер телефону

Приклад відповіді про забезпечення реалізації заявником похідних прав

ХХХ Офіційний бланк ХХХ

Дата відповіді № ____

На № _____ від ____ року

Прізвище, ім'я, по батькові заявника

Адреса заявника

Шановна (-ий) _____!

На Ваше звернення від ____ 20_ року до *(назва органу, до якого подавалося звернення)* щодо ймовірного порушення прав і свобод людини і громадянина.

З метою реалізації Ваших прав, передбачених частиною ____ статті 18 Закону України «Про звернення громадян», запрошую Вас прибути до *(назва органу, до якого подавалося звернення)* (адреса: вул. ___, буд. ___, м. ___) __.__.20__ на __:__ *(дата, час)*.

З метою реалізації Ваших прав, передбачених частиною ____ статті 18 Закону України «Про звернення громадян», надсилаємо Вам посилання для приєднання до відеоконфернеції *(у разі наявності такого прохання у зверненні)*.

При собі необхідно мати паспорт або інший документ, який посвідчує Вашу особу.

Про свою участь прошу повідомити завчасно за тел. _____ або на електронну пошту: _____.

З повагою
Назва посади підпис ПІБ посадової особи, що підписує документ

вик. прізвище та ініціали,
номер телефону

Перелік корисної літератури

1. Конституція України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80

2. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747-IV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15

3. Про звернення громадян. Закон України від 2 жовтня 1996 року №393/96-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80#Text

4. Конституція України. Науково-практичний коментар / редкол.: В.Я. Тацій (голова редкол.), О.В. Петришин (відп. секретар), Ю.Г. Барабаш та ін.; Нац. акад. прав. наук України. 2-ге вид., переробл., і доповн. Харків: Право, 2011. 1128 с.

5. Закон України «Про звернення громадян»: науково-практичний коментар, судова практика, зразки документів / М.Г. Коротюк, О.В. Коротюк, С.М. Лисенко. Київ: ОВК, 2017. 398 с.

6. Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративну процедуру» / авт. колектив: О.Ф. Андрійко, В.М. Бевзенко та ін.; за заг. ред. В.П. Тимощука. Київ, 2023. 545 с. URL: https://www.rada.gov.ua/uploads/documents/74413.pdf

7. Європейська конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text

8. Загальна декларація прав людини від 10 грудня 1948 року. Офіційний вісник України. 2008. № 93. Ст. 3103.

9. Каменська Н.П. Правові засади інституту звернень до публічної адміністрації: монографія. Київ: Талком, 2017. 339 с.

10. Кабанов О., Заярний О., Мироненко В. Довідник із громадянських (особистих), політичних та інших прав людини в умовах воєнного стану. Київ, 2022. 185 с. URL: https://www.undp.org/uk/ukraine/publications/human-rights-in-martial-law-hb

11. Доступ до публічної інформації для державних службовців і службовців органів місцевого самоврядування: навчально-методичний посібник для тренерів / О.М. Кабанов, Т.О. Олексіюк; за заг. ред. Н.О. Алюшиної та Д.В. Лубінця. Київ: ВАІТЕ, 2023. 144 с URL: https://www.undp.org/uk/ukraine/publications/dostup-do-publichnoyi-informatsiyi-dlya-derzhavnykh-sluzhbovtsiv-ta-sluzhbovtsiv-orhaniv-mistsevoho-samovryaduvannya-navchalno