

РОЗГЛЯД ЗВЕРНЕНЬ У РОЗРІЗІ ОНОВЛЕНОГО ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Бойко І. В., Соловійова О. М.

ВСТУП

Демократизація українського суспільства обумовлюється впровадженням в практику діяльності всіх без виключення представників публічної влади принципу верховенства права, який полягає в тому, що людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Акцент влади на існуючих проблемах людини та забезпеченні її прав і свобод забезпечується серед іншого конституційним положенням про те, що всі 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 (ст. 40 Конституція України)¹.

Основним орієнтиром для громадян у цій сфері традиційно слугував Закон України «Про звернення громадян»² (далі – ЗпЗГ), ухвалений ще 1996 році. Саме він забезпечує громадянам України можливості для участі в управлінні державними і громадськими справами, для впливу на поліпшення роботи органів державної влади і місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, для відстоювання своїх прав і законних інтересів та відновлення їх у разі порушення. Майже 30 років цей Закон був базовим для інституту адміністративної процедури, проте його приписи стосувалися лише регламентації прав фізичної особи звертатися з заявами, скаргами, пропозиціями, зауваженнями, клопотаннями та петиціями. Проте ситуація змінилася після вступу в дію 15 грудня 2023 року Закону України «Про адміністративну процедуру»³ (далі – ЗАП), який визначив засади комунікації між особою та публічною адміністрацією з урахуванням стандартів належного адміністрування. При цьому ЗАП вміщує правила

¹ Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>.

² Про звернення громадян: Закон України від 2.10.1996 № 393/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80#n71>

³ Про адміністративну процедуру: Закон України від 07.02.2022 № 2073-ІХ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>.

здійснення адміністративних проваджень не лише за ініціативою адміністративних органів, але й за заявою особи (фізичної чи юридичної).

Питання правового регулювання звернень та вдосконалення процедури їх розгляду мають вкрай важливе значення як з точки зору практичної діяльності, так і наукового пізнання. Існує нагальна потреба на підставі аналізу положень ЗпЗГ та ЗАП визначити, правила яких нормативно-правових актів мають бути дотриманні при розгляді окремих різновидів звернень, так, щоб, з одного боку, забезпечити ефективну роботу представників влади, а з іншого, – не допустити порушення права особи на участь в управлінні державними (місцевими) справами.

В українській науці звернення громадян неодноразово ставали предметом наукових досліджень. Питання про порядок розгляду органами державної влади, місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами, організаціями всіх форм власності, засобами масової інформації, тією чи іншою мірою розкривались у роботах Окремі аспекти розгляду звернень громадян досліджували такі вчені, як: Г.Котляревська⁴, В. Тарануха⁵, В. Соболю⁶. Втім, доповнення, внесені до ст. 12 ЗпЗГ, що відбулося у зв'язку з набранням чинності ЗАП, визначають, що зазначений закон не поширюється на розгляд заяв і скарг громадян, встановлений Законом України «Про адміністративну процедуру», а це означає, що є потреба чіткого розмежування, які види звернень розглядаються у відповідності до якого закону – ЗАП чи ЗпЗГ.

Автори так само не минули своєю увагою проблемні питання проваджень за зверненнями⁷, але на разі вважають за необхідне приділити увагу саме процедурним аспектам забезпечення цього права з урахуванням оновленого правового регулювання. Тим більше, що в сучасних наукових працях, присвячених провадженню з розгляду звернень, не звертається увага на нове нормативне регулювання⁸.

⁴ Котляревська Г. Сучасний стан та перспективи розвитку інституту звернення громадян в Україні: адміністративно-правовий аспект : монографія. Запоріжжя : Видавничий дім «Гельветика», 2020. 360 с.

⁵ Тарануха В. Посилення гарантій та підвищення персональної відповідальності посадових осіб місцевих органів виконавчої влади при розгляді звернень громадян. Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ України. Київ : НАВСУ. 2001. № 5. С. 67–73.

⁶ Соболю В. Теоретико-методологічні засади дослідження звернень громадян як інституту реалізації прав і свобод у громадянському суспільстві. Державне управління: теорія та практика. 2012. № 2. С. 1–8. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Dutp_2012_2_42.

⁷ Бойко І. Право на звернення: конституційні основи та законопроектні новели. Журнал східноєвропейського права. 2025. № 131. С. 99–106. Соловйова О., Сьоміна В. Деякі проблеми розгляду звернень громадян у контексті євроінтеграційних прагнень України. Юридичний науковий електронний журнал, 2022, № 5: 425–428.

⁸ Колеснікова М., Татарінова К., Механізм адміністративного провадження за зверненням громадян: правові аспекти та особливості реалізації. Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство». 2025. Випуск № 03. Частина 2. С. 116–121.

Метою статті є визначення порядку розгляду звернень громадян залежно від їх різновидів з урахуванням змін в законодавстві та формуванні новітнього підходу до сутності права на звернення.

1. Правова природа звернень, їх види та характеристика

Відповідно до ч. 1 ст. 3 ЗпЗГ під зверненнями громадян слід розуміти викладені в письмовій або усній формі пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги. Як бачимо, законодавець не дає визначення такої категорії як звернення, а розкриває його через наведення видів останнього.

У сучасній юридичній науці відсутній єдиний підхід до правової природи звернень та їх призначення. Частина науковців для дослідження сутності звернення застосовує комплексний підхід, розглядаючи його як: засіб громадського контролю, за допомогою якого висловлюються пропозиції чи невдоволення громадян тими чи іншими діями та рішеннями органів державної влади, які повинні бути розглянуті та з приводу яких необхідно прийняти рішення; важливий конституційно-правовий засіб захисту та одну з гарантій дотримання прав і свобод громадян; ефективний спосіб відновлення порушеного права громадянина через подання до органів державної влади скарг, заяв і клопотань⁹. Крім того, дослідники звертають увагу на інші аспекти звернення, погоджуючись з його багатфункціональним характером¹⁰.

Ще один підхід до розуміння звернення базується на віднесенні його до інститутів безпосередньої демократії, наголошуючи на тому, що саме через звернення громадян втілюється в життя один із конституційних принципів – участь громадян в управлінні державними та громадськими справами¹¹. Окремі дослідники взагалі відкидають можливість розгляду права на звернення як однієї з форм безпосередньої демократії, не заперечуючи в цілому можливість реалізації деяких елементів безпосередньої демократії¹².

В окремих наукових роботах звертається увага на конституційну природу звернення та особливе значення конституційного права громадян

⁹ Цимбалюк В.І., Кісілевич К.О. Звернення громадян як важлива складова захисту прав і свобод людини та громадянина в Україні. *Young Scientist*. 2017. № 5.1 (45.1). С. 149. URL: <http://molodyvcheny.in.ua/files/journal/2017/5.1/37.pdf>.

¹⁰ Лагутов Ю.Е. Звернення громадян як важлива складова захисту прав і свобод людини та громадянина в Україні. Національний інститут стратегічних досліджень. Київ, 2009. URL: <http://old.niss.gov.ua/monitor/february2009/4.htm>. Стародубцев А. А. Звернення громадян як засіб забезпечення законності діяльності публічної адміністрації. Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія «ПРАВО». 2017. Випуск 23. С 75-79.

¹¹ Соболев В. Теоретико-методологічні засади дослідження звернень громадян як інституту реалізації прав і свобод у громадянському суспільстві. Державне управління: теорія та практика. 2012. № 2. С. 1–8. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Dutp_2012_2_42.

¹² Савич Є. Особливості реалізації громадянином права на конституційне звернення. Підприємництво, господарство і право. 2020. № 11. С. 150.

на звернення, що засновується на значній кількості нормативно-правових актів в різних галузях (конституційному, адміністративному, цивільно-правовому) та сферах (управлінській, соціальній, бюджетній)¹³. Інші автори розглядають звернення як спосіб забезпечення законності, виокремлюючи ознаки такого інституту, виходячи з положень ЗпЗГ¹⁴.

Аналіз діючого законодавства дозволяє виокремити декілька підходів до розуміння звернення як скарги¹⁵; запиту¹⁶; пропозиції (зауваження), заяви (клопотання), листів про проведення планової, позапланової виїзної ревізії, передачу матеріалів ревізій, залучення спеціаліста, надіслані до органу державного фінансового контролю¹⁷.

¹³ Богів Я. Звернення громадян як інструменту захисту прав і свобод людини і громадянина. Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. Серія економічна. Серія юридична. 2022. Випуск 34. С. 275.

¹⁴ Біла-Тюріна Ю. З. Звернення громадян як засіб забезпечення законності у публічному адмініструванні. Наука та суспільне життя України в епоху глобальних викликів людства у цифрову еру (з нагоди 30-річчя проголошення незалежності України та 25-річчя прийняття Конституції України): у 2 т.: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 21 трав. 2021 р.) / за загальною редакцією С. В. Ківалова. Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2021. Т. 2. С. 30.

¹⁵ Про затвердження Положення про апеляційну комісію при Державній службі якості освіти України: Міністерство освіти та науки України від 12.05.2025 № 716. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1021-25/ed20250512#n25>; Деякі питання Єдиної системи опрацювання звернень: Постанова Кабінету Міністрів України від 27.11.2019 № 976. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/976-2019-п#Text>; Про затвердження Правил розгляду звернень споживачів щодо дій суб'єктів господарювання, що провадять діяльність у сферах енергетики та комунальних послуг, або суб'єктів, що належать до особливої групи споживачів: Постанова Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг від 02.07.2019 № 1333. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1333874-19#Text>

¹⁶ Про затвердження Порядку взаємодії АРМА і Бюро економічної безпеки України щодо виявлення та розшуку активів: Наказ Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, Бюро економічної безпеки від 22.02.2022 № 54/50. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0507-22/ed20220222#n26>; Про затвердження Порядку взаємодії АРМА та Офісу Генерального прокурора щодо виявлення та розшуку активів в межах міжнародної правової допомоги при проведенні процесуальних дій: Наказ Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, Офіс Генерального прокурора від 24.05.2022 № 75/81. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0582-22/ed20220524#n21>; Про затвердження Порядку взаємодії при розгляді звернень органів, що здійснюють досудове розслідування, прокуратури та виконанні запитів іноземних держав щодо виявлення та розшуку активів: Наказ Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, Національного антикорупційного бюро України, Генеральної прокуратури України, Служби безпеки України, Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства фінансів України від 20.10.2017 № 115/197-о/297/586/869/857. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1342-17/ed20171020#n29>.

¹⁷ Про затвердження Порядку взаємодії між Державною аудиторською службою України та Національним антикорупційним бюро України з питань проведення, реалізації результатів деяких заходів державного фінансового контролю та залучення спеціаліста: Наказ Міністерства фінансів України, Національного антикорупційного бюро України від 07.10.2021 № 545/145. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1536-21/ed20211007#n21>.

Узагальнення нормативних підходів дає можливість стверджувати, що сучасне законодавство розглядає звернення не лише як право індивіда (згідно зі ст. 40 Конституції), а як універсальну форму офіційної комунікації в системі публічного адміністрування. Можна виділити три рівні розуміння цього терміна: правозахисний (традиційний) – як засіб реалізації та захисту прав та інтересів особи (пропозиції, заяви, скарги); інформаційно-процедурний – як засіб отримання даних або ініціювання певної дії (запити); інституційний – як форма взаємодії між суб'єктами владних повноважень (листи, звернення органів досудового розслідування, запити про залучення спеціалістів).

Таким чином, звернення у широкому розумінні – це оформлене волевиявлення суб'єкта (фізичної чи юридичної особи або органу державної влади), спрямоване до суб'єкта публічної адміністрації з метою реалізації прав, захисту законних інтересів, ініціювання адміністративної процедури, отримання інформації або забезпечення міжвідомчої взаємодії для виконання функцій держави.

До ключових ознак звернення в широкому розумінні належить: суб'єктність (звертатись можуть як приватні особи, так і органи публічної влади); цільова спрямованість (завжди передбачає певну реакцію, тобто видання акта, проведення перевірки або надання відповіді); формальна визначеність (потребує дотримання встановлених вимог до форми, що є передумовою для початку його розгляду).

Увага в статті буде приділена лише зверненням особи, порядок розгляду яких регламентується ЗпЗГ та ЗАП. Кожен із зазначених законодавчих актів, визначаючи сферу застосування, виключає з-під предмету регулювання такі відносини, як 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». Дія ЗпЗГ не поширюється на вирішення питань, порушених у заявах (клопотаннях) і скаргах громадян, що належить до предмета регулювання Закону України «Про адміністративну процедуру». На додачу з-під дії ЗАП виключені відносини, пов'язані з конституційним провадженням, виконавчим провадженням (крім виконання адміністративних актів), оперативно-розшуковою діяльністю, розвідувальною діяльністю, контррозвідувальною діяльністю, вчиненням нотаріальних дій, виконанням покарань, застосуванням законодавства про національну безпеку і оборону, громадянство, надання притулку в Україні, захист економічної конкуренції; (крім справ про надання дозволів та висновків на узгоджені дії, концентрацію суб'єктів господарювання); розглядом звернень осіб, що

містять пропозиції, рекомендації щодо формування державної політики, вирішення питань місцевого значення, а також щодо врегулювання суспільних відносин; державної служби, дипломатичної та військової служби, служби в органах місцевого самоврядування, служби в поліції, а також іншої публічної служби; реалізації конституційного права громадян брати участь у всеукраїнському та місцевих референдумах, обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування; оскарження процедур публічних закупівель; нагородження державними нагородами та відзнаками; здійснення помилування; здійснення оцінки впливу на довкілля. З урахуванням зазначеного можна зробити висновок, що в окремих випадках сфери дії двох законів перетинаються, що і потребує чіткого розмежування предмету регулювання вказаних нормативно-правових актів.

ЗпЗГ визначає наступні види звернень: 1) пропозиція (зауваження); 2) заява; 3) клопотання; 4) скарга; 5) електронна петиція¹⁸. Спробуємо визначити, положення яких нормативно-правових актів мають бути застосовані до розгляду звернень того чи іншого різновиду.

1. **Пропозиція** – це звернення з порадою, рекомендацією щодо діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування, депутатів усіх рівнів, посадових осіб, а також в якому 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 (ч. 2 ст. 3 ЗпЗГ). І якщо у визначенні мова йде про звернення до певного кола суб'єктів, то в ст. 14 ЗпЗГ вже встановлюється обов'язок, крім іншого, й підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, об'єднань громадян розглядати пропозиції (зауваження) та повідомляти громадянина про результати розгляду.

Щодо цього одразу слід зауважити, що ст. 40 Конституції України гарантує право направляти звернення до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів та покладає на них обов'язок їх розглянути і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк. ЗпЗГ, який був прийнятий майже одразу після Конституції України значно розширив перелік суб'єктів, що зобов'язані розглядати звернення громадян, додавши до них об'єднання громадян, підприємства, установи, організації незалежно від форм власності, медіа.

Звернення з пропозицією можна розглядати як прояв конституційного права на участь в управлінні державними справами (ст. 38 Конституції України). З пропозицією має право звернутися не тільки фізична особа

¹⁸ Зміни до законодавства не стосувались порядку розгляду електронних петицій, тому вони не є предметом розгляду в цій статті.

(громадянин, іноземець чи особа без громадянства), але й юридична особа, проте у відповідності до приписів інших законів. Так, згідно ст. 21 Закону України «Про громадські об'єднання» для здійснення своєї мети (цілей) громадське об'єднання має право 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), скаргами¹⁹. Можливість юридичної особи звертатися з пропозиціями гарантується й іншими нормативно-правовими актами, приміром, Законами України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»²⁰, «Про систему охорони психічного здоров'я в Україні»²¹, Правилами розгляду звернень споживачів щодо дій суб'єктів господарювання, що провадять діяльність у сферах енергетики та комунальних послуг, або суб'єктів, що належать до особливої групи споживачів²².

Розгляд пропозицій здійснюється відповідно до правил, визначених ЗпЗГ, адже згідно ч. 2 ст. 1 ЗАП, дія цього Закону не поширюється на відносини, що виникають під час розгляду звернень осіб, що містять пропозиції, рекомендації щодо формування державної політики, вирішення питань місцевого значення, а також щодо врегулювання суспільних відносин. Подаючи пропозицію (зауваження), особа для себе не прагне набути або реалізувати надане їй суб'єктивне публічне право. А відтак, і не може вимагати прийняття рішення за наслідками розгляду такого звернення.

2. Відповідно до ЗпЗГ *заява* – це прохання 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. Тобто за ЗпЗГ можна виокремити три види заяв, що відрізняються змістом, порядком розгляду та загалом правовою природою. Так звана, заява-вимога про

¹⁹ Про громадські об'єднання: Закон України від 22.03.2012 № 4572-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17#Text>

²⁰ Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон України від 11.09.2003 № 1160-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15#Text>

²¹ Про систему охорони психічного здоров'я в Україні: Закон України від 15.01.2025 № 4223-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4223-20#Text>

²² Про затвердження Правил розгляду звернень споживачів щодо дій суб'єктів господарювання, що провадять діяльність у сферах енергетики та комунальних послуг, або суб'єктів, що належать до особливої групи споживачів: Постанова Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг від 02.07.2019 № 1333. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1333874-19/ed20241018#n225>.

сприяння реалізації закріплених Конституцією України та чинним законодавством їх прав та інтересів, заява-повідомлення про порушення чинного законодавства чи недоліки у роботі та заява – висловлення думки щодо поліпшення їх діяльності.

Відповідно заява-вимога характеризується наступними ознаками:

- право вимоги закріплено законодавством (в певних випадках спеціальним);
- особа реалізує суб'єктивне публічне право/законний інтерес або виконує обов'язок; особа вимагає прийняття рішення щодо неї;
- орган зобов'язаний прийняти рішення;
- за наслідками прийняття рішення статус особи змінюється.

Із заявою-вимогою може звернутися як фізична так і юридична особа, в залежності від того, за яким суб'єктом закріплюється реалізації того чи іншого суб'єктивного публічного права.

Розгляд заяв-вимог регулюється ЗАП, а також спеціальним законодавством за умови відсутності суперечностей з принципами адміністративної процедури. Так, за результатом розгляду заяви-вимоги, адміністративний орган приймає рішення індивідуального характеру, спрямоване (спрямована) на набуття, зміну, припинення чи реалізацію прав та/або обов'язків окремої особи (осіб). У випадках, коли заяви-вимоги про реалізацію права стосується відносин, на які не поширюється дія ЗАП, вони розглядають у відповідності до положень ЗпЗГ та спеціального законодавства (приміром, Закон України «Про громадянство України»²³, Вибірчий кодекс України²⁴ тощо). Відповідно до ЗпЗГ за результатами розгляду такої заяви в обов'язковому порядку приймається рішення (адміністративний акт) тим органом, який отримав їх, і до компетенції якого входить вирішення порушених у заявах (клопотаннях) питань, за підписом керівника або особи, яка виконує його обов'язки. Рішення про відмову в задоволенні вимог, викладених у заяві, доводиться до відома громадянина в письмовій формі з посиланням на Закон і викладенням мотивів відмови, а також із роз'ясненням порядку оскарження прийнятого рішення.

У зверненні з заявою-повідомленням особа має право сповістити орган про певну ситуацію (проблеми, недоліки), одночасно реалізуючи право на участь в управлінні державними або громадськими справами. Орган не має обов'язку приймати рішення по справі, він зобов'язаний лише розглянути заяву та повідомити особу про результат. Право на заяву-повідомлення закріплюється лише за фізичною особою, а розгляд здійснюється згідно

²³ Про громадянство України: Закон України від 18.01.2001. № 2235-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2235-14#Text>

²⁴ Вибірчий кодекс України 19.12.2019 № 396-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20#Text>

ЗпЗГ. Варто відмітити, що заяви-повідомлення можуть бути підставами для ініціювання органами влади адміністративних проваджень, приміром, щодо здійснення позапланової перевірки суб'єктів господарювання. В таких провадженнях особи, які повідомили про порушення, можуть бути залучені в якості заінтересованих осіб, якщо справа може вплинути на їх права, свободи чи законні інтереси.

Заява-висловлення думки за своєю правовою природою наближується до такого виду звернень, як пропозиція.

Хоча ці види заяв і різняться за своєю сутністю та характером, ЗпЗГ передбачив однакові правила для їх розгляду, що не може бути обґрунтованим і доцільним. Проблема, закладена самим тлумаченням заяви у ЗпЗГ, та її вирішення можливе лише шляхом відповідного правового регулювання. У Верховній Раді України знаходиться на розгляді проєкт Закону «Про звернення», який враховує положення ЗАП і усуває зазначені суперечності.

3. Наступним видом звернення, передбаченим ЗпЗГ є *клопотання* – прохання про визнання за особою відповідного статусу, прав чи свобод тощо. За таким визначенням можна зробити висновок, що сутність клопотання збігається зі змістом заяви-вимоги. Натомість відповідно до ЗАП клопотання представляє собою «процедурне» звернення особи в межах адміністративного провадження (про відвід посадової особи адміністративного органу, яка розглядає справу, а також відвід особи, яка сприяє розгляду справи; залучення до участі в адміністративному провадженні іншого учасника та/або особи, яка сприяє розгляду справи; витребування документів або відомостей, необхідних для розгляду та вирішення справи тощо). Тобто, з урахуванням оновленого правового регулювання клопотання слід розглядати виключно як звернення для вирішення питань здійснення адміністративного провадження.

4. *Скарга* – вимога про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, посадових осіб. Адміністративне оскарження на сьогодні здійснюється відповідно до правил, визначених ЗАП, з урахуванням спеціального законодавства. В тих випадках, коли скарга стосується відносин, на які не поширюється дія ЗАП, розгляд здійснюється у відповідності до ЗпЗГ та спеціального законодавства. Але це за умови діючого на сьогодні законодавства. Проєкт закону «Про звернення» не містить положень щодо порядку розгляду скарг на рішення, дії та бездіяльність публічної адміністрації. Якщо він буде прийнятий в такій редакції, то поза межами нормативного регулювання залишиться адміністративне оскарження рішень, дій та бездіяльності у

правовідносинах, на які не поширюється дія ЗАП. Для розгляду таких скарг буде релевантним лише спеціальне законодавство.

2. Порівняльно-правовий аналіз порядку розгляду заяв і скарг за Законом України «Про адміністративну процедуру» та Законом України «Про звернення громадян»

Важливою відмінністю між правовим регулюванням, закріпленим у ЗпЗГ і ЗАП, є те, що перший регламентує розгляд звернень, отриманих від громадян, іноземців та осіб без громадянства, тобто фізичних осіб. ЗАП ж встановив правила для розгляду заяв і скарг як фізичних, так і юридичних осіб, а також отриманих від громадських організацій без статусу юридичної особи. ЗпЗГ, визначаючи загальні правила розгляду звернень, більшу увагу приділяє саме заявам та скаргам, але в цілому регламентує порядок дуже поверхнево, зосереджуючись лише на строках, порядку подання, правах та обов'язках особи та суб'єктів розгляду звернення. Але невіршеними залишаються питання обчислення строків, вимог до рішень, які приймають як в межах провадження, так і за результатами розгляду справи, принципи провадження та гарантій прав особи.

До спільних положень двох нормативно-правових актів належить можливість звернутися з індивідуальним зверненням (поданим окремою особою) або колективним (поданим групою осіб), в усній чи письмовій формі. 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. Письмове звернення надсилається поштою або передається громадянином до відповідного органу, установи, з використанням мережі Інтернет, засобів електронного зв'язку. Допускається подання звернення через уповноважену ним особу, повноваження якої оформлені відповідно до законодавства.

Однаковими також є вимоги до змісту звернення. У зверненні має бути зазначено прізвище, ім'я, по батькові, місце проживання громадянина, викладено суть порушеного питання, зауваження, пропозиції, заяви чи скарги, прохання чи вимоги. Письмове звернення повинно бути підписано заявником (заявниками) із зазначенням дати. В електронному зверненні також має бути зазначено електронну поштову адресу, на яку заявнику може бути надіслано відповідь, або відомості про інші засоби зв'язку з ним. ЗпЗГ не вимагає застосування при надсиланні електронного звернення кваліфікованого електронного підпису, тоді як ЗАП поширює на заяви, що

подаються в електронній формі, вимоги Закону України «Про електронні документи та електронний документообіг»²⁵.

До відмінностей слід віднести те, що ЗАП передбачає чіткі дії адміністративного органу, до якого надійшла заява. Так, по-перше, будь-яка заява має бути зареєстрована. Відмова в реєстрації заяви не допускається. По-друге, заява, що подана з певними недоліками, має бути залишена без руху та особі надано час для усунення недоліків. По-третє, заява, яка надійшла до органу, не наділеного компетенцією її розглядати, має бути передана до належного органу. По-четверте, встановлюється перелік заяв, які не підлягають розгляду: анонімні (зі змісту якої неможливо встановити особу заявника); повторні (подані до того самого адміністративного органу тим самим заявником з того самого питання), за умови що попередня заява була вирішена по суті, крім випадку зміни істотних для вирішення справи обставин (умов); в яких порушено питання, яке станом на день подання заяви до адміністративного органу розглядається судом або щодо якого ухвалено судові рішення про відмову в задоволенні вимог заявника, крім випадків зміни істотних для вирішення справи обставин (умов); ті, що стосується суспільних відносин, на які не поширюється дія ЗАП; в яких не викладено зміст вимоги заявника, вжито ненормативну лексику та/або образливі висловлювання; що містять заклики, спрямовані на ліквідацію незалежності України, зміну конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підрив її безпеки, незаконне захоплення державної влади, пропаганду війни, насильства, на розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення.

ЗпЗГ не містить чіткої вказівки про реєстрацію звернення. Передбачається повернення звернення заявнику з відповідними роз'ясненнями не пізніше, як через десять днів від дня його надходження, якщо звернення оформлено без дотримання вимог. У разі якщо звернення не містить даних, необхідних для прийняття обґрунтованого рішення органом чи посадовою особою, воно в той же термін повертається громадянину з відповідними роз'ясненнями.

ЗпЗГ встановлює, що звернення, оформлені належним чином і подані у встановленому порядку, підлягають обов'язковому прийняттю та розгляду. Також забороняється відмова в прийнятті та розгляді звернення з посиланням на політичні погляди, партійну належність, стать, вік, віросповідання, національність громадянина, незнання мови звернення.

До звернень, які не підлягають розгляду та вирішенню, ЗпЗГ відносить письмове звернення без зазначення місця проживання, не підписане

²⁵ Про електронні документи та електронний документообіг: Закон України від 22.05.2003 № 851-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/851-15#Text>

автором (авторами), а також таке, з якого неможливо встановити авторство (анонімне). Не розглядаються повторні звернення одним і тим же органом від одного і того ж громадянина з одного і того ж питання, якщо перше вирішено по суті, а також скарги, подані з порушенням місячного строку. Рішення про припинення розгляду такого звернення приймає керівник органу, про що повідомляється особі, яка подала звернення.

У ЗАП передбачено зупинення адміністративного провадження (ст. 64), що може застосовуватися як обов'язково, так і на розсуд адміністративного органу. ЗпЗГ подібного механізму не передбачив.

ЗАП на відміну від ЗпЗГ деталізував суб'єктів розгляду скарг. За загальним правилом, суб'єктом розгляду скарг є адміністративний орган вищого рівня. Ним може бути як вищий у порядку підлеглості орган, так і посадова особа, уповноважена на перегляд оскаржуваних актів. Зазвичай, у системі виконавчої влади існує ієрархічна побудова, що дозволяє виокремити органи вищого рівня. У той же час така ієрархія та організаційна підпорядкованість не завжди свідчать про наявність предметної компетенції розглядати скарги на адміністративні акти, процедурні рішення та дії адміністративних органів. До прикладу, Кабінет Міністрів України, хоча і є вищим в системі органів виконавчої влади, проте немає компетенції розглядати скарги на рішення, дії чи бездіяльність, прийняті в межах адміністративного провадження міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади. Крім того, в місцевому самоврядуванні, хоча місцеві ради й формують виконавчі органи, але вони не є суб'єктами розгляду скарг в адміністративному порядку щодо рішень, дій чи бездіяльності виконавчих органів. Отже, варто розрізняти ієрархічні зв'язки для цілей призначення на посади, формування органів і наявність предметної компетенції у вищих у порядку підлеглості суб'єктів розглядати скарги щодо підпорядкованих їм осіб та органів. Так, Президент України, хоча й призначає голів місцевих державних адміністрацій, але не зобов'язаний розглядати скарги на їх адміністративні акти.

Суб'єктом розгляду скарг може бути спеціально уповноважений на це орган. Так, відповідно до Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» експертно-апеляційна рада у сфері ліцензування здійснює розгляд скарг здобувачів ліцензії, ліцензіатів на дії (бездіяльність) органу ліцензування щодо порушення законодавства.

Оскарження рішень, дій та бездіяльності органів місцевого самоврядування, пов'язаних із реалізацією ними делегованих повноважень, здійснюється до центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику щодо делегованого повноваження. Таке правило є логічним, адже в його основу закладено функціональний підхід – розглядати скаргу може той суб'єкт, який наділений відповідною функцією та має для цього предметну компетенцію. Приміром, згідно ЗАП відмова

посадової особи Центра надання адміністративних послуг у реєстрації місця проживання оскаржується до Державної міграційної служби України, оскільки остання є центральним органом виконавчої влади, який реалізує державну політику у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів. Проте в певних випадках, особливо при потребі оскаржити процедурні рішення та дії, буде ефективно і розсудливо подати скаргу до вищої посадової особи (приміром, керівника ЦНАП). Такий висновок ґрунтується на принципі розсудливості, який вимагає від адміністративного органу діяти, керуючись здоровим глуздом, логікою, а принцип ефективності вимагає організовувати провадження у простий і ефективний спосіб.

Адміністративний орган, який прийняв адміністративний акт, процедурне рішення, вчинив процедурну дію або допустив бездіяльність, може бути суб'єктом розгляду скарг і переглянути свої ж адміністративні акти, процедурні рішення та дії за умови, якщо він не має над собою адміністративного органу вищого рівня, не реалізує у правовідносинах делеговані центральним органом виконавчої влади повноваження та за умови створення ним комісії з розгляду скарг. Це нове положення національного законодавства, воно ґрунтується на принципі гарантування ефективних засобів правового захисту (ст. 18 ЗАП). Адміністративний орган має право, а не обов'язок створювати комісію з розгляду скарг, що свідчить про гнучкий підхід законодавця до можливості (і бажання) адміністративного органу переглядати свої ж акти.

Важливим положення ЗАП є те, що звернення особи, яке за назвою чи формою не відповідає вимогам до скарги, але є скаргою по суті (за змістом), розглядається за правилами адміністративного оскарження.

Скарга відповідно до ЗАП подається до адміністративного органу, чії дії, рішення або бездіяльність оскаржуються, який зобов'язаний не пізніше наступного дня передати (надіслати) її разом з матеріалами справи суб'єкту розгляду скарги.

Крім того, ЗАП змінив строки оскарження рішень, прийнятих за наслідками розгляду адміністративних справ, *по-перше*, прив'язавши їх не до моменту прийняття рішень або вчинення дій, а до факту доведення до відома особи, *по-друге*, строк оскарження тепер вимірюється в календарних днях, що є правильнішим, на відміну від підходу, закладеного в Законі України «Про звернення громадян», де такий строк дорівнював, за загальним правилом, один місяць.

При розгляді заяв відповідно до ЗАП особі гарантується право бути заслуханою, тобто надати пояснення та/або заперечення у визначеній законом формі до прийняття адміністративного акта, який може негативно

вплинути на право, свободу чи законний інтерес особи. При адміністративному оскарженні так само особа може пояснювати свою позицію, надавати докази.

ВИСНОВКИ

Звернення в сучасному правовому регулюванні слід розглядати як універсальну форму офіційної взаємодії між особою та публічною адміністрацією, яка поєднує функції реалізації прав, захисту інтересів, ініціювання процедур та забезпечення управлінської комунікації. Набрання чинності Законом України «Про адміністративну процедуру» суттєво змінило підходи до розгляду звернень, запровадивши нову модель взаємодії між представником публічної влади та особою, що засновується на принципах належного публічного адміністрування.

Вирішення питання розмежування сфери дії зазначених законів обумовлюється видами звернень в залежності від їх парвової природи та знижує ризики неоднозначного правозастосування.

Пропозиції (зауваження) не спрямовані на реалізацію суб'єктивного права і підлягають розгляду виключно за правилами Закону України «Про звернення громадян». Заяви доцільно поділяти на заяви-вимоги, заяви-повідомлення та заяви-висловлення думок: перші пов'язані з реалізацією суб'єктивних прав і розглядаються за правилами адміністративної процедури, другі мають інформаційний характер і розглядаються відповідно до законодавства про звернення громадян, треті за характером наближені до пропозицій. Клопотання в умовах оновленого законодавства трансформуються у процедурний інструмент в межах адміністративного провадження і не може розглядатися як самостійний вид звернення поза процедурним контекстом. Адміністративне оскарження здійснюється переважно відповідно до Закону України «Про адміністративну процедуру», однак у випадках, коли його дія не поширюється на відповідні правовідносини, застосовуються положення Закону України «Про звернення громадян» та спеціального законодавства. Існуючі законодавчі колізії, зокрема щодо правової природи заяв та порядку розгляду скарг, потребують нормативного врегулювання, що частково враховано у поданому до Верховної Ради України проєкті закону про звернення.

АНОТАЦІЯ

У статті комплексно досліджено особливості правового регулювання розгляду звернень в умовах оновлення адміністративного законодавства України. Розкрито сутність звернення як універсальної форми комунікації між особою та публічною адміністрацією, що поєднує правозахисний, інформаційно-процедурний та інституційний аспекти. Обґрунтовано, що звернення виступає не лише засобом реалізації та захисту прав і свобод

особи, але й інструментом участі у публічному урядуванні та забезпечення належного адміністрування. Проаналізовано співвідношення положень Закону України «Про звернення громадян» та Закону України «Про адміністративну процедуру», з урахуванням змін, що набрали чинності у 2023 році. Встановлено, що зазначені нормативно-правові акти мають частково різні предмети правового регулювання, проте в окремих випадках їх дія пересікається, що зумовлює необхідність чіткого розмежування порядку розгляду різних видів звернень, залежно від їх правової природи. Особливу увагу приділено характеристиці основних форм звернень: пропозиціям (зауваженням), заявам, клопотанням, скаргам та електронним петиціям. Визначено специфіку їх правової природи, мети подання та правових наслідків розгляду. Доведено, що пропозиції мають рекомендаційний характер і не спрямовані на реалізацію суб'єктивного права, тоді як заяви можуть мати різну правову природу залежно від їх змісту. Запропоновано розмежування заяв на заяви-вимоги та заяви-повідомлення, що дозволяє визначити належний порядок їх розгляду: у першому випадку – відповідно до правил, передбачених Законом України «Про адміністративну процедуру, у другому – за правилами Закону України «Про звернення громадян». Окремо проаналізовано трансформацію правової природи клопотання як процедурного інструменту в межах адміністративного провадження та особливості адміністративного оскарження. Зроблено висновок про необхідність подальшого вдосконалення законодавства у сфері звернень з метою усунення колізій та забезпечення ефективної реалізації права особи на звернення.

Література

1. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>.
2. Про звернення громадян: Закон України від 2.10.1996 № 393/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80n71>
3. Про адміністративну процедуру: Закон України від 07.02.2022 № 2073-ІХ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>.
4. Котляревська Г. Сучасний стан та перспективи розвитку інституту звернення громадян в Україні: адміністративно-правовий аспект : монографія. Запоріжжя : Видавничий дім «Гельветика», 2020. 360 с.
5. Тарануха В. Посилення гарантій та підвищення персональної відповідальності посадових осіб місцевих органів виконавчої влади при розгляді звернень громадян. Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ України. Київ : НАВСУ. 2001. № 5. С. 67–73.
6. Соболев В. Теоретико-методологічні засади дослідження звернень громадян як інституту реалізації прав і свобод у громадянському

суспільстві. Державне управління: теорія та практика. 2012. № 2. С. 1–8. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Dutp_2012_2_42.

7. Бойко І. Право на звернення: конституційні основи та законопроектні новели. Журнал східноєвропейського права. 2025. № 131. С. 99-106. DOI <https://doi.org/10.5281/zenodo.14911446>

8. Соловійова О., Сьоміна В. Деякі проблеми розгляду звернень громадян у контексті євроінтеграційних прагнень України. Юридичний науковий електронний журнал, 2022, № 5: 425-428. DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2022-5/100>

9. Колеснікова М., Татарінова К., Механізм адміністративного провадження за зверненням громадян: правові аспекти та особливості реалізації. Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство». 2025. Випуск № 03. Частина 2. С. 116-121. DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.03.2.18>

10. Цимбалюк В.І., Кісілевич К.О. Звернення громадян як важлива складова захисту прав і свобод людини та громадянина в Україні. Young Scientist». 2017. № 5.1 (45.1). С. 149-154. URL: <http://molodyvcheny.in.ua/files/journal/2017/5.1/37.pdf>.

11. Лагутов Ю.Е. Звернення громадян як важлива складова захисту прав і свобод людини та громадянина в Україні. Національний інститут стратегічних досліджень. Київ, 2009. URL: <http://old.niss.gov.ua/monitor/february2009/4.htm>. Стародубцев А. А. Звернення громадян як засіб забезпечення законності діяльності публічної адміністрації. Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія «ПРАВО». 2017. Випуск 23. С 75-79.

12. Соболев В. Теоретико-методологічні засади дослідження звернень громадян як інституту реалізації прав і свобод у громадянському суспільстві. Державне управління: теорія та практика. 2012. № 2. С. 1–8. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Dutp_2012_2_42.

13. Савич Є. Особливості реалізації громадянином права на конституційне звернення. Підприємництво, господарство і право. 2020. № 11. С. 147 – 152. DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2020.11.25>

14. Богів Я. Звернення громадян як інструменту захисту прав і свобод людини і громадянина. Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. Серія економічна. Серія юридична. 2022. Випуск 34. С. 274-279. DOI <http://dx.doi.org/10.5281/zenodo.7457720>

15. Біла-Тюріна Ю. З. Звернення громадян як засіб забезпечення законності у публічному адмініструванні. Наука та суспільне життя України в епоху глобальних викликів людства у цифрову еру (з нагоди 30-річчя проголошення незалежності України та 25-річчя прийняття Конституції України): у 2 т.: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 21 трав.

2021 р.) / за загальною редакцією С. В. Ківалова. Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2021. Т. 2. С. 29–32.

16. Про затвердження Положення про апеляційну комісію при Державній службі якості освіти України: Міністерство освіти та науки України від 12.05.2025 № 716. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1021-25/ed20250512#n25>.

17. Про затвердження Порядку взаємодії АРМА і Бюро економічної безпеки України щодо виявлення та розшуку активів: Наказ Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, Бюро економічної безпеки від 22.02.2022 № 54/50. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0507-22/ed20220222#n26>.

18. Про затвердження Порядку взаємодії АРМА та Офісу Генерального прокурора щодо виявлення та розшуку активів в межах міжнародної правової допомоги при проведенні процесуальних дій: Наказ Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, Офіс Генерального прокурора від 24.05.2022 № 75/81. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0582-22/ed20220524#n21>.

19. Про затвердження Порядку взаємодії при розгляді звернень органів, що здійснюють досудове розслідування, прокуратури та виконанні запитів іноземних держав щодо виявлення та розшуку активів: Наказ Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, Національного антикорупційного бюро України, Генеральної прокуратури України, Служби безпеки України, Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства фінансів України від 20.10.2017 № 115/197-о/297/586/869/857. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1342-17/ed20171020#n29>.

20. Деякі питання Єдиної системи опрацювання звернень: Постанова Кабінету Міністрів України від 27.11.2019 № 976. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/976-2019-п#Text>.

21. Про затвердження Правил розгляду звернень споживачів щодо дій суб'єктів господарювання, що провадять діяльність у сферах енергетики та комунальних послуг, або суб'єктів, що належать до особливої групи споживачів: Постанова Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг від 02.07.2019 № 1333. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1333874-19#Text>.

22. Про затвердження Порядку взаємодії між Державною аудиторською службою України та Національним антикорупційним бюро України з питань проведення, реалізації результатів деяких заходів державного фінансового контролю та залучення спеціаліста: Наказ Міністерства фінансів України, Національного антикорупційного бюро

України від 07.10.2021 № 545/145. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1536-21/ed20211007#n21>.

23. Зміни до законодавства не стосувались порядку розгляду електронних петицій, тому вони не є предметом розгляду в цій статті.

24. Про громадські об'єднання: Закон України від 22.03.2012 № 4572-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17#Text>

25. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон України від 11.09.2003 № 1160-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15#Text>

26. Про систему охорони психічного здоров'я в Україні: Закон України від 15.01.2025 № 4223-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4223-20#Text>

27. Про затвердження Правил розгляду звернень споживачів щодо дій суб'єктів господарювання, що провадять діяльність у сферах енергетики та комунальних послуг, або суб'єктів, що належать до особливої групи споживачів: Постанова Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг від 02.07.2019 № 1333. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1333874-19/ed20241018#n225>.

28. Про громадянство України: Закон України від 18.01.2001. № 2235-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2235-14#Text>

29. Виборчий кодекс України 19.12.2019 № 396-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20#Text>

30. Про електронні документи та електронний документообіг: Закон України від 22.05.2003 № 851-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/851-15#Text>

Information about the authors:

Boiko Iryna Volodymyrivna,

PhD in Law, Associate Professor,

Associate Professor of the Department of Administrative Law,

Yaroslav Mudryi National Law University,

77, Hryhoriia Skovorody Str., Kharkiv, 61024, Ukraine

Soloviova Olha Mykolaivna,

PhD in Law, Associate Professor,

Associate Professor of the Department of Administrative Law,

Yaroslav Mudryi National Law University,

77, Hryhoriia Skovorody Str., Kharkiv, 61024, Ukraine