

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого
Кафедра адміністративного права

Запорізький національний університет
Юридичний факультет

*Проект Європейського Союзу «Підтримка комплексної
реформи державного управління в Україні» (EU4PAR2)*

ПРАВО НА ЗВЕРНЕННЯ: КОНСТИТУЦІЙНІ ОСНОВИ ТА ЗАКОНОПРОЄКТНІ НОВЕЛИ

**Збірник тез
за матеріалами панельної дискусії
IX Харківського міжнародного юридичного форуму
23 вересня 2025 р.**

Електронне наукове видання



**KHARKIV INTERNATIONAL
LEGAL FORUM**

Харків – 2025

УДК 342.951(477)(082)
П68

*Рекомендовано до поширення через мережу «Інтернет»
кафедрою адміністративного права
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого
(протокол № 4 від 24.10.2025 р.)*

Р е д а к ц і й н а к о л е г і я

Лученко Д. В. – д-р юрид. наук, проф.;
Коломоєць Т. О. – д-р юрид. наук, проф.;
Бойко І. В. – канд. юрид. наук, доц.;
Соловйова О. М. – канд. юрид. наук, доц.

П68 **Право** на звернення: конституційні основи та законопроектні новели: зб. тез за матеріалами панельної дискусії IX Харківського міжнародного юридичного форуму (23 верес. 2025 р.). Харків : Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого, 2025. – 54 с. – Електронне наукове видання. – <https://nauka.nlu.edu.ua/nauka/vnd/zbirnyky-naukovyh-konferenczij/>.
ISBN 978-617-8198-17-6

У збірнику представлено тези доповідей учасників панельної дискусії «Право на звернення: конституційні основи та законопроектні новели», що відбулася 23 вересня 2025 р. в Національному юридичному університеті імені Ярослава Мудрого в межах IX Харківського міжнародного юридичного форуму, які присвячені актуальним питанням забезпечення реалізації права на звернення, розмежування порядку їх розгляду відповідно до законів України «Про звернення громадян» і «Про адміністративну процедуру».

Збірник розраховано на науковців, викладачів, практичних працівників, студентів, а також широке коло читачів, які цікавляться цією проблематикою.

Відповідальність за зміст поданого матеріалу несе його автор.

УДК 342.951:[342.72/.73:340.134]
© Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого, 2025
ISBN 978-617-8198-17-6

ЗМІСТ

БОЙКО ІРИНА

Правова природа скарги 4

ГАЛУС ОЛЕНА

До питання про перспективи вдосконалення правового регулювання електронних петицій до органів місцевого самоврядування 8

ГЕОРГІЄВСЬКИЙ ЮРІЙ, ЩЕРБАКОВА ОЛЬГА

Проблема зміни правил особистого прийому громадян за урядовим проектом Закону «Про звернення» 12

ЗИМА ОЛЕКСАНДР

Забезпечення якості медичної допомоги: скарга, звернення чи щось інше 15

ІГНАТЧЕНКО ІРИНА

Звернення громадян та адміністративна процедура у державно-церковних відносинах: національні та європейські стандарти 20

КРАЙНІЙ ПАВЛО

Право людини на звернення за законодавством України та Ізраїлю 27

РЕДІНА ПОЛІНА

Реалізація права на звернення: реалії правового сьогодення 32

РЯБЧЕНКО ЯРОСЛАВА

Інститут петицій як інструмент демократії участі: міжнародний досвід та перспективи розвитку в Україні 35

СОЛАРЬОВА ДАР'Я

Заява про надання згоди на притягнення до адміністративної відповідальності: дав згоду неможливо відмовитись? 37

СОЛОВ'ЙОВА ОЛЬГА

Закони України «Про звернення громадян» та «Про адміністративну процедуру»: точки дотику та розмежування 42

СЬОМІНА ВАЛЕНТИНА

Адвокатський запит як звернення: законодавчі засади розгляду 48

Право на звернення: конституційні основи та законопроектні новели : зб. тез за матеріалами панельної дискусії IX Харківського міжнародного юридичного форуму (м. Харків, 23 верес. 2025 р.).

(дата звернення: 26.09.2025)

10. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод: Рим, 4 листоп. 1950 р. Ратифікована Законом України від 17.07.1997 р. № 475/97-ВР. *Офіційний вісник України*. 1998. № 13. Т. 1. Ст. 52. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004 (дата звернення: 26.09.2025).

КРАЙНІЙ ПАВЛО,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри публічного права,
Чернівецький національний
університет імені Юрія Федьковича
(м. Чернівці, Україна)

ПРАВО ЛЮДИНИ НА ЗВЕРНЕННЯ ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ ТА ІЗРАЇЛЮ

Захист прав людини у правових відносинах з органами публічної влади є необхідною складовою правової держави. Його нормативне закріплення на конституційному створює рівні можливості для приватної особи звертатись до посадових осіб відповідного органу виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ чи організацій не забезпечує можливості позасудового захисту прав індивіда. Необхідні ефективні процедурні аспекти його реалізації гарантують такий правовий порядок за яким розгляд звернення не зводиться до іще одного формального повноваження яким наділений публічних чи державний службовець у межах свого адміністративно-правового статусу, а навпаки, надаватимуть приватній особі можливість бути залученою до розгляду відповідного звернення. В Україні активно обговорюється необхідність оновлення законодавства про звернення з огляду на діючий Закон України «Про адміністративну процедуру». Останнім визначаються основи реалізації такої процедури у випадку розгляду адміністративним органом відповідної заяви особи якою остання має намір реалізувати свої права.

Діючий Закон України «Про звернення громадян» містить положення які не відповідають сучасним реаліям, не враховують положень законодавства про адміністративну процедуру та містять низку норм які

Право на звернення: конституційні основи та законопроектні новели : зб. тез за матеріалами панельної дискусії ІХ Харківського міжнародного юридичного форуму (м. Харків, 23 верес. 2025 р.).

не дають змоги органу влади у випадку надходження повторного звернення припинити листування із особою. Тому прийняття нового законодавства про звернення громадян є необхідною передумовою вдосконалення права на звернення в контексті європейської інтеграції, змін законодавства про державну службу, дію законодавства про адміністративну процедуру тощо.

З огляду на те що ізраїльське законодавство впродовж всієї незалежності розвивається під впливом людиноцентризму, законодавство про звернення громадян є його відображенням. Хоча система законодавства в Ізраїлі ґрунтується, в першу чергу, на загальному праві та судовому активізмі Верховного Суду Ізраїлю, кожному громадянину гарантується право на звернення. Окремий орган виконавчої влади – Державний контролер виконує функції подібно до Рахункової палати України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та контролюючих органів у фінансовій сфері. У його складі діє Офіс Омбудсмена який займається розглядом звернень громадян. Аналіз положень ізраїльського законодавства про звернення може бути корисним для українського законодавця. Так, положення Проекту Закону України «Про звернення» (далі – Проект №11082) [1] в окремих частинах є подібним до норм Закону про Державного контролера в частині гарантування права на звернення, визначення процедури подачі звернення, його розгляду, а також, можливість участі особи під час його розгляду що свідчить про вплив людиноцентристської парадигми на нормативне врегулювання права на звернення.

Наприклад, у ст. 2 Проекту №11082 пропонується вивести з-під його регулювання «порядок розгляду звернень, особливості розгляду яких встановлено 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 Вищу раду правосуддя», іншими законами [1]. Аналізоване нами ізраїльське законодавство про звернення містить подібні положення.

Якщо українське законодавство про звернення та адміністративну процедуру складається з кількох нормативних та підзаконних актів то в Державі Ізраїль основний закон яким забезпечується право на звернення є Основний закон: Державний контролер [2] та Закон про Державного

Право на звернення: конституційні основи та законопроектні новели : зб. тез за матеріалами панельної дискусії ІХ Харківського міжнародного юридичного форуму (м. Харків, 23 верес. 2025 р.).

контролера, 5718-1958 (State Comptroller Law, 5718-1958) зі змінами та доповненнями. Розділ 7 згадуваного закону встановлює процедуру розслідування скарг громадськості (investigation of complaints from the public) через Управління Омбудсмена (Ombudsman) при Офісі Державного контролера [3].

Статтями 38 та 39 Закону про державного контролера не розглядаються звернення (скарги) проти Президента Держави; Кнесету, Комітетів Кнесету або члена Кнесету (за діяльність, пов'язану з виконанням його функцій); Уряду чи міністра (щодо його діяльності як члена Уряду, крім діяльності як відповідального за Міністерство чи сферу діяльності); судових або квазісудових дій; питань, що перебувають на розгляді в суді чи трибуналі або щодо яких суд уже виніс рішення по суті; скаргами від військових, поліцейських або тюремних офіцерів щодо умов служби чи дисципліни.

Не розглядаються скарги й від державних службовців чи працівників підзвітних органів щодо їхньої служби, за винятком випадків порушення законів, колективних угод.

Заслуговує на увагу норма якою відмовляється у розгляді скарги якщо її можна було оскаржити або ж якщо минув понад один рік з дати чи моменту коли про неї особі стало відомо.

Проект № 11082 у Розділі II «Процедура подання та розгляд звернення» визначає порядок подання звернень, форми у якій його слід подавати (усна та письмова), порядок їх розгляду, систему розгляду звернень тощо. Закон про Державного контролера наділяє Омбудсмена досить широкими повноваженнями розгляду звернення що відображено у п. «а» ст. 41 Закону: скарга може розглядатись будь-яким способом, який вважає за потрібне, і він не обмежений правилами процедури чи доказування. Паралельно із цим Омбудсмен після отримання звернення щодо якого воно стосується мають бути поінформовані про надходження такого звернення та мають можливість надати відповідь. Повноваження останнього щодо одержання інформації по суті звернення є доволі широкими: він може вимагати від будь-якої особи або ж органу надання відомостей, інформації та документів які можуть допомогти у розгляді звернення.

Якщо звернення (скарга) визнане обґрунтованим, Омбудсмен повідомляє про це та може вказати на необхідність виправлення дефекту, а також спосіб і термін цього виправлення. Відповідно до ст. 41 Закону Омбудсмен може припинити розслідування скарги, якщо він

Право на звернення: конституційні основи та законопроектні новели : зб. тез за матеріалами панельної дискусії IX Харківського міжнародного юридичного форуму (м. Харків, 23 верес. 2025 р.).

переконаний, що існує одна з підстав, яка виправдовує відмову у відкритті провадження, або що питання, яке стосується скарги, було вирішено, або ж якщо особа відкликала звернення (скаргу). У цьому випадку здійснюється письмове повідомлення заявника, особа або орган, щодо який розглядалось звернення (скарга), та керівника про те, що розгляд звернення завершено, із зазначенням причин [3].

Рішення та висновки Омбудсмена не надають скаржнику жодного права чи засобу судового захисту (right or relief) у суді, яких він не мав раніше.

Проектом №11082 передбачено обов'язок суб'єкта розгляду надати роз'яснення щодо питань формування та реалізації державної політики, вирішення питань місцевого значення тощо. Відповідь надається у письмовому вигляді. Особа яка подала звернення може використати право на оскарження ненадання відповіді чи прийняття рішення про залишення звернення без розгляду.

Обидва нормативні документи містять положення які стосуються контролю, звітності та моніторингу стану розгляду звернень. Так, Закон про державного контролера у Розділі 7 покладає на Омбудсмена підготовку щорічного звіту про свою діяльність який він подає до Кнесету за результатами розгляду якого у спеціальному комітеті (State Audit Affairs Committee) формуються висновки та пропозиції на затвердження Кнесетом.

Проектом Закону України про звернення пропонується покласти на органи державної влади та інші органи здійснення моніторингу, контролю та відповідальність за дотримання законодавства про звернення. Поряд із цим, Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини здійснюється контроль за дотриманням законодавства про звернення громадян [1].

Отже, Закон про Державного контролера визначає правовий статус Омбудсмена, закріплює перелік його функцій та повноважень що стосуються особливостей розгляду звернень та скарг громадян, громадськості які стосуються порушень закону, здійснення неналежного чи неефективного управління у органах публічної влади. Поряд із цим його повноваження поширюються й на захист прав людини шляхом видання обов'язкових до виконання наказів органам влади щодо усунення порушень закону, виправлення недоліків у їх діяльності, особливо у випадках, встановлює функцію Омбудсмена, яка спеціалізується на розслідуванні скарг громадськості щодо порушень

Право на звернення: конституційні основи та законопроектні новели : зб. тез за матеріалами панельної дискусії ІХ Харківського міжнародного юридичного форуму (м. Харків, 23 верес. 2025 р.).

закону, неналежного управління, неефективності або аморальної поведінки в публічних органах. Ця функція має значні повноваження щодо захисту прав, включаючи можливість видавати обов'язкові накази для виправлення дефектів, особливо у випадках захисту викривачів.

Натомість, Проект Закону України про звернення регулює загальний механізм реалізації конституційного права на звернення (пропозиції, заяви, скарги), визначаючи процедури подання, реєстрації, розгляду та оскарження відповідей усіма державними органами та органами місцевого самоврядування. Його прийняття є необхідним етапом для впровадження законодавства про адміністративну процедуру яка забезпечує можливість для кожної людини реалізувати й захищати свої права де однією із сторін правовідносин є орган публічної влади.

Ізраїльська модель права на звернення спрямована на реалізацію права особи на звернення до Омбудсмена який інституційно незалежний що гарантує об'єктивний та всебічний розгляд поданого звернення. Хоча реалізація такого права, на відміну від українського законодавства не є таким деталізованим, діюче законодавство в Державі Ізраїль гарантує належний рівень захисту прав людини та реалізації її права на звернення. Водночас, в Україні, необхідно ухвалити Проект №11082. Із врахуванням позитивний досвіду ізраїльського законодавства про термін подачі звернення (1 рік з дати чи настання факту який став відомий особі) що слугуватиме певним процедурним фільтром та не дасть можливість зловживати правом на звернення. Крім цього, необхідно вдосконалити механізм повідомлення сторін про розгляд звернення. Може бути взята до уваги й офіційна веб-сторінка Омбудсмена в Ізраїлі де громадянин може в режимі реального часу відстежити стан розгляду свого звернення.

Врахування ізраїльського досвіду реалізації права на звернення сприятиме ефективнішому впровадженню новел українського законодавства про звернення не лише враховуючи розмежування із законодавством про адміністративну процедуру.

Список використаних джерел

1. Проект Закону України «Про звернення громадян» № 11082 від 13.03.2024 р. Електронний кабінет громадянина. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/43836> (дата звернення: 27.09.2025).
2. Basic-law: the State Comptroller (Originally adopted in 5748-1988). URL: <https://m.knesset.gov.il/EN/activity/documents/BasicLawsPDF/BasicLa>

Право на звернення: конституційні основи та законопроектні новели : зб. тез за матеріалами панельної дискусії IX Харківського міжнародного юридичного форуму (м. Харків, 23 верес. 2025 р.).

w StateComptroller.pdf (date of access: 27.09.2025).

3. State Comptroller Law. 5718-1958 [Consolidated Version]. URL: <https://m.knesset.gov.il/EN/activity/documents/BasicLawsPDF/BasicLawStateComptroller.pdf> (date of access: 27.09.2025).

4. Office of the State Comptroller and Public Complaints Commissioner. URL: <https://www.mevaker.gov.il> (date of access: 27.09.2025).

РЕДІНА ПОЛІНА,
асистентка кафедри адміністративного права,
Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого
(м. Харків, Україна)

РЕАЛІЗАЦІЯ ПРАВА НА ЗВЕРНЕННЯ: РЕАЛІЇ ПРАВОВОГО СЬОГОДЕННЯ

Право на звернення є суб'єктивним публічним правом у відносинах із представниками публічної влади та гарантоване об'єктивним – приписами ст. 40 Основного Закону, відповідно до яких «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» [1]. Означене конституційне положення було імплементовано ще у 1996 р. та не зазнавало змін. Задля його реалізації у жовтні 1996 р. парламентом було схвалено Закон України «Про звернення громадян» (далі – Закон), що діє і по сьогодні, звісно із редакційними правками.

Закон є основним та визначальним у питанні реалізації права на звернення.

Надалі надамо точковий аналіз положень Закону, які, на наше переконання, є такими, що мають бути удосконалені або повністю змінені.

Першим таким аспектом є розширення права на звернення, у порівнянні із приписами Конституції. Йдеться про можливість приватних осіб подавати різного роду звернення не лише до суб'єктів владних

Право на звернення: конституційні основи та законопроектні новели : зб. тез за матеріалами панельної дискусії ІХ Харківського міжнародного юридичного форуму (м. Харків, 23 верес. 2025 р.).