

## **Чим регулюється право на направлення звернення та отримання відповіді.**

Право на направлення звернення та отримання відповіді є конституційним правом людини і громадянина, що закріплене у статті 40 Основного Закону, відповідно до якої 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.

Питання практичної реалізації громадянами України наданого їм Конституцією України права вносити в органи державної влади, об'єднання громадян відповідно до їх статуту пропозиції про поліпшення їх діяльності, викривати недоліки в роботі, оскаржувати дії посадових осіб, державних і громадських органів регулює Закон України «Про звернення громадян» від 02.10.1996 № 393/96-ВР (далі – Закон № 393/96-ВР). Закон № 393/96-ВР 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.

Частиною першою статті 2 Закону № 393/96-ВР визначено, що законодавство України про звернення громадян включає цей Закон та інші акти законодавства, що видаються відповідно до Конституції України та цього Закону.

**До кого громадяни України та особи, які не є громадянами України і законно знаходяться на її території, мають право звернутися.**

Статтею 1 Закону № 393/96-ВР визначено, що 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.

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.

Особи, які не є громадянами України і законно знаходяться на її території, мають таке ж право на подання звернення, як і громадяни України, якщо інше не передбачено міжнародними договорами.

### **Що слід розуміти під зверненнями громадян.**

Відповідно до статті 3 Закону № 393/96-ВР під зверненнями громадян слід розуміти викладені в письмовій або усній формі пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги.

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. Клопотання - письмове звернення з проханням про визнання за особою відповідного статусу, прав чи свобод тощо.

Скарга - звернення з вимогою 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.

#### **Які вимоги до змісту звернення.**

Статтею 5 Закону № 393/96-ВР визначені такі вимоги до звернення. Звернення адресуються органам державної влади і органам місцевого самоврядування, підприємствам, установам, організаціям незалежно від форми власності, об'єднанням громадян або посадовим особам, до повноважень яких належить вирішення порушених у зверненнях питань.

Звернення може бути подано окремою особою (індивідуальне) або групою осіб (колективне).

Особливою формою колективного звернення громадян до Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, органу місцевого самоврядування є електронна петиція, яка подається та розглядається в порядку, передбаченому статтею 23<sup>-1</sup> цього Закону.

Звернення може бути усним чи письмовим.

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 особисто чи через уповноважену ним особу, повноваження якої оформлені відповідно до законодавства. Письмове звернення також може бути надіслане з використанням мережі Інтернет, засобів електронного зв'язку (електронне 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. Застосування електронного цифрового підпису при надсиланні електронного звернення не вимагається.

Звернення, оформлене без дотримання зазначених вимог, повертається заявнику з відповідними роз'ясненнями не пізніше як через десять днів від дня

його надходження, крім випадків, передбачених частиною першою статті 7 цього Закону.

Звернення про надання безоплатної правової допомоги розглядаються в порядку, встановленому законом, що регулює надання безоплатної правової допомоги.

#### **Які звернення не підлягають розгляду та вирішенню.**

Статтею 8 Закону № 393/96-ВР визначені такі підстави для залишення звернення без розгляду та вирішення:

Письмове звернення без зазначення місця проживання, не підписане автором (авторами), а також таке, з якого неможливо встановити авторство, визнається анонімним і розгляду не підлягає.

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 ті звернення, терміни розгляду яких передбачено статтею 17 цього Закону.

Рішення про припинення розгляду такого звернення приймає керівник органу, про що повідомляється особі, яка подала звернення.

#### **Яка сфера застосування Закону № 393/96-ВР.**

Статтею 12 Закону № 393/96-ВР визначено, що його дія не поширюється на порядок розгляду заяв і скарг громадян, встановлений кримінальним процесуальним, цивільно-процесуальним, трудовим законодавством, законодавством про захист економічної конкуренції, законами України "Про судоустрій і статус суддів" та "Про доступ до судових рішень", Кодексом адміністративного судочинства України, законами України "Про запобігання корупції", "Про виконавче провадження".

Частиною другою статті 2 Закону № 393/96-ВР визначено, що звернення вкладників до Фонду гарантування вкладів фізичних осіб щодо виплати Фондом відшкодування в межах гарантованої суми розглядаються в порядку, встановленому законодавством про систему гарантування вкладів фізичних осіб.

Відповідно до частини дев'ятої статті 5 Закону № 393/96-ВР звернення про надання безоплатної правової допомоги розглядаються в порядку, встановленому законом, що регулює надання безоплатної правової допомоги.

Частинами сьомою та восьмою статті 16 Закону № 393/96-ВР встановлено, що особливості розгляду скарг громадян на рішення, дії або бездіяльність державних реєстраторів речових прав на нерухоме майно визначаються Законом України "Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень", а особливості розгляду скарг громадян на реєстраційні дії, відмову в державній реєстрації, бездіяльність державного реєстратора визначаються Законом України "Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань".

#### **Які права має громадянин при розгляді заяви чи скарги.**

Статтею 18 Закону № 393/96-ВР визначено, що громадянин, який звернувся із заявою чи скаргою до органів державної влади, місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, об'єднань громадян, засобів масової інформації, посадових осіб, має право:

особисто викласти аргументи особі, що перевіряла заяву чи скаргу, та брати участь у перевірці поданої скарги чи заяви;  
знайомитися з матеріалами перевірки;

подавати додаткові матеріали або наполягати на їх запиті органом, який розглядає заяву чи скаргу;

бути присутнім при розгляді заяви чи скарги;

користуватися послугами адвоката або представника трудового колективу, організації, яка здійснює правозахисну функцію, оформивши це уповноваження у встановленому законом порядку;

одержати письмову відповідь про результати розгляду заяви чи скарги;

висловлювати усно або письмово вимогу щодо дотримання таємниці розгляду заяви чи скарги;

вимагати відшкодування збитків, якщо вони стали результатом порушень встановленого порядку розгляду звернень.

### **Протягом якого терміну розглядаються звернення громадян.**

Статтею 20 Закону № 393/96-ВР визначено, що 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.

На обґрунтовану письмову вимогу громадянина термін розгляду може бути скорочено від встановленого цією статтею терміну.

Звернення громадян, які мають встановлені законодавством пільги, розглядаються у першочерговому порядку.

### **Чи можуть бути обмежені права на участь при розгляді звернення та особистий прийом в умовах карантинних обмежень.**

В Україні визнається і діє принцип верховенства права; Конституція України має найвищу юридичну силу; закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй (частини перша, друга статті 8); правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством; органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (стаття 19).

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. Це конституційне право на звернення до суб'єктів владних повноважень є одним із 18 прав і свобод людини і громадянина, яке не може бути обмежене навіть в умовах воєнного або надзвичайного стану відповідно до статті 64 Конституції України.

Питання практичної реалізації цього права врегульовані Законом України «Про звернення громадян» (далі – Закон).

Очевидно, що право на особистий прийом громадян або на участь при розгляді звернення витікає із вказаного конституційного положення та пов'язане із розглядом питань, порушених у зверненні, по суті.

Таке твердження базується на окремих положеннях, що містяться у статтях 18, 19, 20, 22 Закону. Так, відповідно до частини четвертої статті 22 Закону 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; громадянин, який звернувся із заявою чи скаргою до органів державної влади, місцевого самоврядування, посадових осіб, тощо має право: особисто викласти аргументи особі, що перевіряла заяву чи скаргу, та брати участь у перевірці поданої скарги чи заяви; знайомитися з матеріалами перевірки; подавати додаткові матеріали або наполягати на їх запиті органом, який розглядає заяву чи скаргу; бути присутнім при розгляді заяви чи скарги.

Відповідно до підпунктів 2, 3 пункту 2 розділу II «Прикінцеві положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19)» від 17.02.2020 № 530-IX на період встановлення карантину або обмежувальних заходів, пов'язаних із поширенням коронавірусної хвороби (COVID-19) власником підприємства, установи, організації або уповноваженим органом може змінюватися режим роботи органів, закладів, підприємств, установ, організацій, зокрема щодо прийому та обслуговування фізичних та юридичних осіб; з дня оголошення карантину зупиняється перебіг строків звернення за отриманням адміністративних та інших послуг та строків надання цих послуг, визначених законом. Від дня припинення карантину перебіг цих строків продовжується з урахуванням часу, що минув до його зупинення.

Водночас серед прийнятих Верховною Радою України та Кабінетом Міністрів України законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19), немає таких, які обмежували б право громадян на звернення до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, і, відповідно, отримання вчасної обґрунтованої відповіді.

Таким чином, запровадження Кабінетом Міністрів України на всій території України карантину не є підставою для обмеження конституційних прав громадян, зокрема на направлення звернення та отримання відповіді.

Відтак, за умови обґрунтування заявником того, що порушені ним у зверненні питання стосуються захисту життя, свободи чи безпеки, стану довкілля, аварій, катастроф, небезпечних природних явищ та інших надзвичайних подій, що сталися або можуть статись і загрожують безпеці громадян, керівник відповідного органу повинен забезпечити можливість реалізації прав заявників, визначених статтею 18 Закону України «Про звернення громадян», наприклад, в режимі відеоконференції з використанням власних технічних засобів.

**Чи підлягає розгляду непідписане звернення або звернення із проставленим на ньому факсиміле.**

Правові засади діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини визначені Конституцією України та Законом України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», відповідно до статті 16 якого Уповноважений здійснює свою діяльність на підставі відомостей про порушення прав і свобод людини і громадянина, які отримує, зокрема, за зверненнями громадян України чи їх представників.

Частиною першою статті 17 вказаного Закону визначено, що 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» (далі – Закон).

Згідно частини сьомої статті 5 Закону 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.

Водночас, сучасний розвиток цифрових технологій та електронного документообігу засвідчує, що заявникам простіше скористатися електронним підписом, аніж сканувати своє звернення, засвідчене особистим підписом. До того ж, електронний підпис є кращим верифікатором, оскільки у більшості випадків до звернення не додається копія документа, що посвідчує особу заявника (наприклад, його паспорт), а тому пересвідчитися у справжності особистого підпису заявника неможливо.

Всі питання, пов'язані із застосуванням електронних підписів та направленням електронних документів, врегульовані законами України «Про електронні довірчі послуги», «Про електронні документи та електронний документообіг».

Аналіз положень вказаних законів дозволяє дійти висновку, що електронний підпис фактично прирівнюється до особистого підпису, а відтак його використання при зверненні громадянина до суб'єктів владних повноважень, не може вважатися порушенням вимог Закону, а навпаки – полегшує процедуру звернення та верифікацію заявника.

Однак, на практиці громадяни, звертаючись до Уповноваженого або до інших суб'єктів владних повноважень замість використання електронного підпису проставляють факсиміле, тобто фотокопію підпису, нанесену з використанням відповідного програмного забезпечення. При цьому, наявність факсиміле замість проставленого від руки підпису на зверненні громадянина не дозволяє верифікувати його особу, що не відповідає вимогам Закону.

Так, зокрема, відповідно до статті 8 Закону письмове звернення без зазначення місця проживання, не підписане автором (авторами), а також таке з якого неможливо встановити авторство, визнається анонімним і розгляду не підлягає.

Порядок подання звернення до Уповноваженого розміщено на сайті за посиланням: <https://ombudsman.gov.ua/application>