

ІНФОБРИФ:

Реформа системи звернень в Україні:

європейські стандарти, законодавчі
зміни та ризики імплементації

2026



Проблема

В Україні взаємодія громадян із публічними інституціями у форматі звернень одночасно регулюється Законом України «Про звернення громадян» (№ 393/96-ВР від 02.10.1996) та Законом України «Про адміністративну процедуру» (№ 2073-IX від 15.12.2023). Ці документи ґрунтуються на різних підходах: перший — на моделі формальної відповіді у визначений строк, другий — на сучасній європейській логіці ухвалення індивідуального адміністративного рішення по суті справи. Унаслідок цього подібні за змістом звернення громадян можуть проходити за процедурами, передбаченими різними законами, що ускладнює для заявника вибір потрібної процедури та знижує її зрозумілість. Для органів влади така дуальність створює простір для застосування процедур на власний розсуд і сприяє формалізації відповідей замість вирішення проблеми, що зменшує передбачуваність і ефективність захисту прав громадян.

Чому це важливо?

- › Вимога ухвалення закону «Про звернення» (до IV кв. 2025), що чітко розмежовує адміністративні процедури та інші форми публічних петицій і адаптує петиції як формат взаємодії громадянина із державою до європейського законодавства, зафіксована у Звітах Єврокомісії про розширення щодо України за 2024 та 2025 роки¹, Дорожній карті з реформи державного управління.² **Вчасне виконання цих зобов'язань зумовлює швидкість вступу України до ЄС.**
- › Збереження паралельного існування двох різних підходів до розгляду звернень (Закон України «Про звернення громадян» та Закон України «Про адміністративну процедуру») **створює низку системних ризиків для формування інклюзивного формату взаємодії держави і громадян**, а саме: знижується передбачуваність взаємодії з державою, зростає ймовірність формального характеру реагування на звернення, виникає дублювання процедур і додаткове адміністративне навантаження.

¹ European Commission. (2025). [Ukraine 2025 Report](#) (SWD(2025) 759 final); European Commission. (2024). [Ukraine 2024 Report](#) (SWD(2024) 699 final).

² Кабінет Міністрів України. (2025). Деякі питання забезпечення переговорного процесу про вступ України до Європейського Союзу ([Розпорядження № 475-2025-р](#)).

Розв'язання проблеми

Наразі проблема узгодженості регулювання пропозиційних звернень з адміністративною процедурою вирішується через урядовий законопроект «Про звернення» (№ 11082 від 13.03.2024).

Законопроект №11082 був розглянутий Верховною Радою України та прийнятий у першому читанні за основу 24 квітня 2024 року. Після цього проект закону мав декілька раундів доопрацювання Комітетом Верховної Ради України з питань прав людини.

Європейські партнери послідовно наполягають³ на приведенні українського законодавства (і законопроекту № 11082) у відповідність до стандартів ЄС щодо адміністративної процедури, що регламентується законом України «Про адміністративну процедуру», який відповідає рекомендаціям Європейської комісії у частині забезпечення належного адміністрування (good governance).

Організації громадянського суспільства оцінюють просування законопроекту № 11082 як необхідний крок до модернізації взаємодії держави з особою та її гармонізації зі стандартами ЄС і зауважують, що редакція проекту закону № 11082, підготовлена до другого читання, містить певні системні недоліки, які потребують виправлення⁴.

Виклики

Подвійне регулювання пропозиційних звернень. У законопроекті збережено можливості суб'єкта пропозиційного звернення оскаржувати відповідь суб'єкта розгляду пропозиційного звернення — попри те, що відповідь на такий тип звернення не містить предмета для адміністративного оскарження.

Інституційна невизначеність у системі розгляду звернень. Законопроект № 11082 розширює коло суб'єктів, зобов'язаних розглядати звернення: до них належать не лише органи державної влади, органи місцевого самоврядування та їх службові й посадові особи, а й «інші суб'єкти, до повноважень яких належить розгляд порушених питань». Такий підхід не узгоджується зі ст. 40 Конституції України, яка чітко визначає адресатів звернень у складі органів державної влади, органів місцевого самоврядування та їх службових і посадових осіб. Збереження цієї норми у законопроекті № 11082 може

³ European Commission. (2025). [Ukraine 2025 Report](#) (SWD(2025) 759 final); European Commission. (2024). [Ukraine 2024 Report](#) (SWD(2024) 699 final).

⁴ Семчук, Є. (2026, травень 14). [Чому законопроект «Про звернення» № 11082 є кроком до ЄС, але потребує доопрацювання](#). Transparency International Ukraine.

призвести до необґрунтованого правового покладення публічно-правових обов'язків на приватних суб'єктів щодо розгляду звернень і до правової невизначеності для заявників щодо обов'язковості та наслідків розгляду звернень.

Девальвація інституту пропозиційних звернень як механізму партисипативної демократії. Короткі строки підготовки відповіді на звернення (15 днів) створюють надмірний темп адміністрування, особливо в умовах воєнного стану. Це призводить до формування таких ризиків:

- › формалізація розгляду звернень: замість змістовного опрацювання органи влади будуть змушені надавати шаблонні відповіді для дотримання строків;
- › неминучі порушення строків відповіді: кадровий дефіцит і високе навантаження роблять їхнє практичне дотримання малоімовірним, що провокуватиме нове коло оскаржень.

Висновок

Подальше просування реформи законодавства про звернення громадян потребує не лише формального ухвалення нового закону, а насамперед його системної узгодженості із законодавством про адміністративну процедуру та принципами належного врядування. Без усунення наявних концептуальних і процедурних недоліків існує ризик збереження правової фрагментарності, послаблення гарантій захисту прав громадян та ускладнення виконання Україною євроінтеграційних зобов'язань.

Рекомендації

Короткострокові.

Під час доопрацювання законопроєкту № 11082 до другого читання:

1. **виключити з тексту законопроєкту № 11082 право на оскарження відповіді на звернення:** в ч. 1 ст. 21 законопроєкту зберегти лише право суб'єкта звернення оскаржувати ненадання відповіді або залишення звернення без розгляду; з пп. 4 ч. 1 ст. 14 виключити «право суб'єкта звернення на оскарження відповіді на звернення»;
2. **визначити відповідно до Конституції України перелік суб'єктів розгляду звернення:** виключити згадку про «інших суб'єктів розгляду звернення» з пп. 4 ч. 1 ст. 3 законопроєкту № 11082;

3. **переглянути надто стислі строки розгляду звернень:** доцільно збільшити 15-денний строк для надання відповіді до стандартних (для ЄС) 30 днів (ч. 1 ст. 16 законопроекту № 11082).

Ухвалити законопроект № 11082 після внесення до нього перелічених вище правок.

Середньострокові.

Система звернень має стати інструментом зворотного зв'язку між державою і суспільством та джерелом управлінської аналітики для виявлення системних проблем і підвищення якості публічних послуг. Відповідно, імплементація Закону про звернення має передбачати його трансформацію в інструмент доказової політики, створення національної системи аналізу звернень, інтеграцію цього аналізу в оцінювання ефективності органів влади, а також перехід до моделі використання зворотного зв'язку для коригування державної політики та вдосконалення послуг.

Інфобриф підготовлено за підтримки Міжнародного фонду «Відродження». Матеріал представляє позицію авторів і не обов'язково відображає позицію Міжнародного фонду «Відродження».