

Ст. 1742. 4. Офіційний вісник України. – 2005. – № 41. – Ст. 2605. 5. Офіційний вісник України. – 1997. – № 46. – Ст. 126. 6. Офіційний вісник України. – 2003. – № 46. – Ст. 2388.

**Г. М. КОТЛЯРЕВСЬКА**

## **ЗАКОНОДАВЧЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗВЕРНЕНЬ ГРОМАДЯН У КРАЇНАХ СНД**

Рассматриваются основные механизмы законодательного закрепления конституционного права граждан на обращение в органы государственной власти, которые применяются в Азербайджане, Армении, Белоруссии, Казахстане, Молдове, Российской Федерации, Таджикистане и других.

The article analyzes the legislative mechanism of realization the citizen's constitutional right to petition the government which applied in Azerbaijan, Armenia, Belarus, Kazakhstan, Kyrgyzstan, Moldova, Russian Federation, Tajikistan, Uzbekistan and others.

У багатьох сучасних країнах світу право на звернення громадян до органів державної влади є одним з основних конституційних прав. Якщо аналізувати конституційну практику країн СНД, то вона показує, що більшість конституцій встановлюють такі ж основні права, що містяться в Загальній декларації прав людини. І хоча ця Декларація не містить прямої вказівки та визначення права громадян звертатися до органів державної влади, проте у багатьох національних конституціях встановлено таке право людини або громадянина.

Якщо розглянути Конституції країн СНД, то в більшості з них вміщені приписи, які стосуються звернень громадян. Так, у Конституції Азербайджанської Республіки 1995 р. є стаття 66 «Право на звернення». Згідно з нею громадяни мають право на особисте звернення, а також направляти індивідуальні та колективні письмові звернення до державних органів. На кожне звернення повинна бути надана відповідь у встановленому законом порядку й строки. У громадян Азербайджану є право на критику діяльності державних органів, їх посадових осіб, політичних партій, профспілок, інших громадських об'єднань та окремих громадян<sup>1</sup>.

Конституція Республіки Білорусь 1996 р. у статті 40 також встановила, що кожний має право направляти особисті або колективні звернення до державних органів. Державні органи та посадові особи зобов'язані розглянути звернення і дати відповідь по суті у визначений законом строк. Відмова від розгляду поданої заяви має бути письмового вмотивована<sup>2</sup>.

У Конституції Республіки Казахстан 1995 р. в статті 33 розділі, присвяченого правам і свободам людини і громадянина, вказано, що громадяни мають право на участь у управлінні справами держави безпосередньо і через своїх представників, звертатися особисто і через своїх представників, а також направляти індивідуальні та колективні звернення до державних органів та органів місцевого самоврядування<sup>3</sup>.

Конституція Республіки Молдова 1994 р. містить статтю «Право на подачу петицій», в якій встановлено, що громадяни мають право звертатися до влади з петиціями тільки від свого імені, а також що законно створені організації мають право звертатися з петиціями виключно від імені колективів, які вони представляють<sup>4</sup>.

У Конституції Російської Федерації 1993 р. також у розділі про права і свободи людини є стаття 33, в якій записано, що громадяни Російської Федерації мають право звертатися особисто, а також направляти індивідуальні та колективні звернення до державних органів та органів місцевого самоврядування<sup>5</sup>.

У Таджикистані право громадян звертатися особисто або разом з іншими до державних органів закріплене у статті 31 Конституції Республіки Таджикистан 1994 р.<sup>6</sup>

В Узбекистані Конституція 1991 р. визначає окрему групу політичних прав громадян, до складу яких стаття 35 відносить також право кожного як окремо, так і разом з іншими особами звертатися із заявами, пропозиціями і скаргами до компетентних органів, установ або до народних представників. Заяви, пропозиції або скарги повинні бути розглянуті в порядку і в строки, встановлені законом<sup>7</sup>.

Як відомо, згідно з Конституцією України (стаття 40) 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<sup>8</sup>.

Водночас окремі конституції країн СНД не містять спеціальних статей, якими встановлюється право громадян на звернення до органів влади (конституції Вірменії, Грузії, Туркменістану).

Немає спеціальної норми щодо права звернення громадян до органів влади у Конституції Латвії. Проте у конституціях Естонії та Литви встановлюється відповідне право на звернення. Так, у статті 33 Конституції Литовської Республіки 1992 р. записано, що громадянам гарантується право критикувати роботу державних установ або посадових осіб, оскаржувати їх рішення. Громадянам гарантується право на петицію, порядок звернення якого встановлюється законом. Крім цього, у Конституції є окрема стаття 73, з якою скарги громадян стосовно зловживань або бюрократизму з боку державних посадових осіб (крім суддів) і посадових осіб місцевого самоврядування розглядаються контролерами Сейму. Вони мають право вносити пропозиції до суду про звільнення винних посадових осіб від займаних посад<sup>9</sup>.

Конституція Естонської Республіки 1992 р. також містить окрему статтю 46, яка передбачає, що кожний має право звертатися з меморандумами і заявами до державних установ, органів місцевого самоврядування та до їх посадових осіб. Порядок відповіді встановлюється законом<sup>10</sup>.

На основі вказаних вище консти туційних статей у більшості держав, що утворилися з колишніх республік СРСР, були прийняті спеціальні закони про звернення громадян до органів влади. Наприклад, у Росії в 2006 р. прийнято федеральний закон «Про порядок розгляду звернень громадян Російської Федерації»<sup>11</sup>. В юридичній науковій літературі в зв'язку з цим були відзначені позитивні характеристики цього закону, а також критичні зауваження до нього.

У Білорусі ще в червні 1996 р. був ухвалений закон «Про звернення громадян». Пізніше Законом від 1 листопада 2004 р. ухвалена його нова редакція. Цей

Закон спрямований на правове регулювання звернень громадян з індивідуальними та колективними пропозиціями, заявами та скаргами до державних органів, інших організацій (до посадових осіб), а також розгляду пропозицій, заяв і скарг громадян<sup>12</sup>.

Починаючи з червня 1997 р. в Азербайджані діє закон «Про порядок розгляду звернень громадян». У статті 1 цього Закону сказано, що на підставі частини першої статті 57 Конституції Азербайджанської Республіки громадяни мають право звертатися, а також надсилати індивідуальні та колективні письмові звернення до державних органів. На кожне звернення повинна бути письмова відповідь в порядку і строки, встановлені законом. А у статті 2 сказано, що законодавство по порядку розгляду звернень громадян складається з Конституції Азербайджанської республіки, даного Закону та інших законодавчих актів Азербайджанської Республіки<sup>13</sup>.

У Казахстані в січні 2007 р. прийнято закон «Про порядок розгляду звернень фізичних і юридичних осіб», який, як зазначено в його преамбулі, регулює суспільні відносини, пов'язані з поданням та розглядом звернень фізичних та юридичних осіб з метою реалізації та захисту їх прав, свобод і законних інтересів<sup>14</sup>.

Аналогічний закон прийнятий у Киргизії (4.05.2007 р. «Про порядок розгляду звернень громадян»). Як вказано в його преамбулі, закон спрямований на правове регулювання відносин, пов'язаних з реалізацією громадянами Киргизької Республіки закріпленого за ними Конституцією права на звернення до державних органів і органів місцевого самоврядування, а також порядку розгляду звернень громадян державними органами, органами місцевого самоврядування і посадовими особами. У зв'язку з прийняттям цього закону було визнано таким, що втратив силу, попередній закон про порядок розгляду пропозицій, заяв і скарг громадян від 5 липня 1995 р.<sup>15</sup>

Закон про звернення громадян у Таджикистані прийнято 14 грудня 1996 р., яким встановлюється порядок звернення громадян з пропозиціями, заявами і скаргами до державних органів або громадських об'єднань, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, а також порядок і строки їх розгляду<sup>16</sup>.

В Узбекистані закон «Про звернення громадян» був прийнятий 6 травня 1994 р., але 13 грудня 2002 р. затверджена його нова редакція. В ньому вказано, що цей закон регулює відносини у сфері звернень громадян у державні органи, кстанови. А законодавство про звернення громадян складається з цього закону та інших актів законодавства<sup>17</sup>.

Ще до прийняття Конституції 1994 р. у Молдові було прийнято закон «Про подання петицій», яким передбачено, що він встановлює порядок розгляду петицій громадян Молдови, поданих до державних органів, на підприємства, установи та організації з метою забезпечення захисту їх прав і законних інтересів. Він поширюється на порядок розгляду петицій, поданих законно утвореними організаціями від колективів, які вони представляють, а також на іноземних громадян і осіб без громадянства, права і законні інтереси яких були порушені на території Республіки Молдова<sup>18</sup>.

Водночас і в тих випадках, коли конституцією не встановлено право на звернення, є приклади регулювання звернень до органів влади та інших організацій спеціальними законами про звернення громадян. Наприклад, немає припису про право на звернення у конституції Вірменії, але в цій країні є закон від 22 грудня

1999 р. «Про порядок розгляду пропозицій, заяв і скарг громадян». Стаття 1 закону визначає його предмет і сфері дії, встановлюючи, що ним регулюються відносини, пов'язані з розглядом у встановлених законом порядку і строки державними, громадськими та іншими органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, організаціями пропозицій, заяв і скарг громадян та юридичних осіб, а також іноземців та осіб без громадянства, що перебувають на території Вірменії, реагуванням на факти порушення прав і охоронювальних законом інтересів громадян і юридичних осіб, усуненням і попередженням цих порушень<sup>19</sup>.

Закон Туркменістану «Про звернення громадян і порядок їх розгляду» від 14 січня 1999 р. визначає механізм реалізації громадянами права на звернення до державних, громадських та інших органів, підприємств, організацій та установ усіх форм власності та регулює порядок розгляду звернень громадян<sup>20</sup>.

На відміну від практики правового регулювання звернень громадян, що склалася в країнах СНД, у окремих країнах Балтії законодавче регулювання відносин, що виникають щодо звернень громадян, здійснюється в іншому порядку. Так, в Естонії ці відносини регулюють закони «Про відповіді на інформаційні записки і на клопотання про одержання роз'яснень» від 10 листопада 2004 р. та «Про публічну інформацію» від 15 листопада 2000 р. Перший з них встановлює «порядок відповіді на звернення осіб тією мірою, якою він не врегульований іншими законами». Порядок адміністративного провадження, якщо інше не встановлено цим Законом, передбачає закон про адміністративне провадження, а якщо у зверненні міститься клопотання про надання доступу до публічної інформації, то відповідь на звернення дається в порядку, встановленому законом про публічну інформацію. Звернення згідно з цим законом адресуються установі, органу, чиновнику, працівнику або члену колегіального органу державної влади чи органу місцевого самоврядування або іншої публічно-правової юридичної особи. Інформаційною запискою за цим законом є звернення особи, в якому вона вносить пропозиції щодо організації роботи установи чи органу або надає адресату інформацію. Клопотанням про одержання роз'яснень є звернення, в якому особа клопочеться про надання їй інформації певного змісту або роз'яснення з правових питань<sup>21</sup>.

Також регулюються Законом «Про право на одержання інформації від державних установ і установ самоврядування» від 11 січня 2000 р. звернення громадян про отримання інформації про їх діяльність у Литві.

Отже, законодавче регулювання звернень громадян у країнах СНД можна вважати загальним правилом. Новоутворені держави встановили на рівні закону порядок звернень до органів влади та інших організацій. Причому в деяких випадках регулюються звернення лише громадян, а в деяких законах встановлено, що їх дія поширюється також на іноземців та осіб без громадянства. В одних випадках законом встановлено порядок звернень лише до органів місцевого самоврядування і їх посадових осіб, в інших – до державних установ, а ще в інших – звернення також до недержавних організацій, установ, підприємств, громадянських організацій і т. ін.

1. Новые конституции стран СНГ и Балтии. Сб. документов. Вып. 2. – М., 1997. – С. 68–69. 2. Там само. – С. 142. 3. Там само. – С. 235. 4. Там само. – С. 322. 5. Там само. – С. 363. 6. Там само. – С. 406. 7. Там само. – С. 456. 8. Конституція України. Офіційне видання: Парламентське видавництво, 2006. 9. Новые конститу-

ции стран СНГ и Балтии. – С. 588, 598. **10.** Там само. – С. 633. **11.** Федеральний Закон від 2.05.2006 р. № 59-ФЗ «Про порядок розгляду звернень громадян Російської Федерації» / офіційний веб-сайт парламенту Росії <http://council.gov.ru/citizens/principles/59-fz/index.html> **12.** Закон Республіки Білорусія від 6.06.1996 р. № 407-ХІІІ «Про звернення громадян» / Національний правовий інтернет-портал Республіки Білорусія <http://www.pravo.by/webnpa/text.asp?RN=v19600407> **13.** Закон Азербайджанської Республіки від 10.06.1997 р. № 314-ІІ «Про порядок розгляду звернень громадян» / законодавство держав СНД <http://www.mia.gov.az/index.php?ru/content/29418/> **14.** Закон Республіки Казахстан від 12.01.2007 р. № 221-ІІІ-ЗРК «Про порядок розгляду звернень фізичних і юридичних осіб» <http://prokurorkst.kz/acts/8> **15.** Закон Киргизької Республіки від 4.05.2007 р. № 67 «Про порядок розгляду звернень громадян» <http://www.prokuror.kg/index.php?Option=comcontent&task=view&id=25&Itemid=84> **16.** Закон Республіки Таджикистан від 14.12.1996 р. № 343 «Про звернення громадян» <http://www.tabiat.narod.ru/LAWDB/ZAKON49.HTM> **17.** Закон Республіки Узбекистан від 6.05.1994 р. № 1064-ХІІ «Про звернення громадян» <http://uzedu.uz/rus/info/officially/rulaws/law1064/> **18.** Закон Республік Молдова від 19.07.1994 р. № 190-ХІІІ «Про подання петицій» <http://www.iatp.md/arex/24.htm> **19.** Закон Республіки Вірменія від 22.12.1999 р. № ЗР-24 «Про порядок розгляду пропозицій, заяв і скарг громадян» / Офіційний сайт парламенту Вірменії <http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=1470&lang=~rus> **20.** Закон Туркменістану від 14.01.1999 р. № 342-1 «Про звернення громадян і порядок їх розгляду» [www.icnl.org/car/Laws/TM\\_files/7.doc](http://www.icnl.org/car/Laws/TM_files/7.doc) **21.** Закон Естонії «Про відповіді на інформаційні записки і на клопотання про одержання роз'яснень» від 10.11.2004 р. (КТ І 2004, 81, 542) [http://www.skylaser.ee/p\\_zone/common](http://www.skylaser.ee/p_zone/common)

**Р. Ю. ЯЩЕНКО**

## **СИСТЕМА ПРИНЦИПІВ ПРАВОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ТА ЇХ ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ**

Исследуются проблемы систематизации принципов правотворческой деятельности в контексте развития правовой системы Украины. Автор аргументирует, что понятие «система» предполагает наличие двух типов связей: между конкретными принципами правотворческой деятельности в пределах каждой из групп принципов и между отдельными группами правотворческой деятельности.

The author investigates the problems of ordering the principles of lawmaking activity in a context of development of legal system of Ukraine. The author proves, that concept «system» assumes presence of two types of connections: between concrete principles of lawmaking activity within the limits of each of group of principles, and between separate groups of lawmaking activity.

Подібно до будь-якої цілеспрямованої діяльності, яка здійснюється державою і громадянським суспільством, правотворчість реалізується не хаотично, а на ос-