



# **Міжнародний досвід законодавчого регулювання права громадян на звернення**

**Інформаційна довідка, підготовлена  
Європейським інформаційно-  
дослідницьким центром на запит  
Комітету Верховної Ради України**

---

Європейський інформаційно-дослідницький центр створено з метою надання народним депутатам України інформації, яка може бути використана ними у законотворчій діяльності. Діяльність Європейського інформаційно-дослідницького центру здійснюється в рамках програми USAID "Рада: підзвітність, відповідальність, демократичне парламентське представництво", що виконується Фондом "Східна Європа". Більше про центр на сайті <http://euinfocenter.rada.gov.ua/>

Єдиного підходу до регулювання права громадян на звернення в країнах ЄС немає. В Конституціях країн ЄС гарантується **право подання петиції, пропозиції та скарги (Польща), право подання інформаційних листів та петицій (Естонія), право на звернення (Латвія), право на подання петиції (Литва)**. Серед розглянутих країн в Польщі прийнятий **Закон про Петиції**, в Естонії – **Закон про Відповіді на Інформаційні Листи та Петиції**, в Латвії - **Закон про Звернення**, та в Литві – **Закон про Петиції**. На рівні Європейського Союзу громадяни ЄС мають **право подати петицію** відповідно до **Договору про Функціонування ЄС та Хартії про Фундаментальні Права ЄС**.

Поняття **петиція (petition)** досить широке. Під словом петиція можна розуміти клопотання, прохання, власне петиція, заява, підписаний лист, скарга. Наприклад, на рівні ЄС петицію можна подавати у формі скарги чи пропозиції, а відповідно до польського законодавства **петиція, пропозиція та скарга** – це різні поняття. В Латвії під зверненням розуміється подання заяви, скарги, пропозиції, але в законі немає чіткого визначення цих понять.

В Польщі, Литві та на рівні ЄС розглядом петицій займаються спеціальні парламентські **Комітети з Петицій**.

## **Європейський Союз**

З моменту набрання чинності Маастрихтського договору кожен громадянин ЄС має право подати **петицію (a petition)** до Європейського Парламенту у формі **скарги чи пропозиції (a complaint or a request)**, з питань, що потрапляють в поле діяльності Європейського Союзу. Петиції розглядаються **Парламентським Комітетом з питань Петицій**, який приймає рішення про їх прийнятність та несе відповідальність за роботу з ними.

**Правове підґрунтя.** Статті 20 та 227 Договору про Функціонування Європейського Союзу (the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU)) та стаття 44 Хартії про Фундаментальні Права ЄС (the Charter of Fundamental Rights of the EU).

**Завдання.** Право на петицію спрямоване забезпечити громадян та резидентів ЄС простими засобами контактування з Європейськими інституціями за допомогою запитів та скарг.

**Право на подання Петиції** мають всі громадяни Європейського Союзу та будь-яка фізична та юридична особа, яка є резидентом або має зареєстрований офіс в державі-члені ЄС, індивідуально чи колективно.

Процедура розгляду петицій закріплена в **правилах 215-218, Додатку 6 (XX) Регламенту Парламенту (Parliament's Rules of Procedure)**<sup>1</sup>, відповідно до яких відповідальним за розгляд петицій є **Комітет з Петицій**.

## Республіка Польща

Відповідно до **статті 63 Конституції Республіки Польщі**<sup>2</sup> кожен має право подати **звернення/петиції, пропозиції та скарги** в інтересах суспільства, у власних інтересах або в інтересах іншої особи за її згодою до державних органів чи до організацій та громадських інституцій у зв'язку з виконанням ними своїх обов'язків, передбачених у галузі державного управління. В Конституції вказано, що процедури розгляду петицій, пропозицій і скарг повинні бути визначені законом. Конституція не визначає поняття петиція та не визначає відносин в стосунку до пропозицій та скарг.

**Правила подання та розгляду петицій** визначені в **Законі про Петиції (Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach)**.<sup>3</sup> В **частині 8 Адміністративно-процесуального Кодексу (Kodeks postępowania administracyjnego)**<sup>4</sup> описується процедура подання та розгляду скарг та пропозицій. Відповідно до Регламенту Сейму розглядом петицій, що адресовані Сейму, займається спеціальна **Комісія з питань Петицій**.<sup>5</sup>

➤ **Закон про Петиції.** Відповідно до закону предметом петиції може бути прохання щодо зміни законодавства, здійснення заходів чи інших дій стосовно питання, яке піднімається в петиції, та стосовно суспільного життя, цінностей, що вимагають особливого захисту.

Петиція повинна бути розглянута без невинуватої затримки, але **не пізніше 3 місяців** з дня отримання петиції.

➤ **Адміністративно-процесуальний Кодекс.** Відповідно до Адміністративно-процесуального Кодексу:

– **предметом скарги** може бути недбале або неналежне виконання обов'язків компетентними органами чи їх працівниками, порушення

<sup>1</sup> Fact Sheets on the European Union [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: [http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/en/displayFtu.html?ftuld=FTU\\_2.1.4.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/en/displayFtu.html?ftuld=FTU_2.1.4.html).

<sup>2</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19970780483>.

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20140001195>.

<sup>4</sup> Kodeks postępowania administracyjnego [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20130000267>.

<sup>5</sup> Instytucja petycji w Polsce oraz w krajach europejskich – stan obecny i perspektywę [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <http://www.petycje.edu.pl/uploads/drive/PDF/OE-238-internet.pdf>.

верховенства права чи інтересів заявників, а також довготривалий та бюрократичний розгляд справ.

Скарга повинна бути розглянута якнайшвидше, але **не пізніше 1 місяця** з дня отримання скарги;

– **предметом пропозиції** може бути питання, що стосуються вдосконалення організації, зміцнення законодавства, поліпшення роботи та запобігання зловживанням, захисту власності, кращого задоволення потреб населення.

Пропозиція повинна бути розглянута якнайшвидше, але **не пізніше 1 місяця** з дня отримання пропозиції.

## Естонська Республіка

В Естонії немає єдиного закону, який би регулював право громадянина на звернення.

Відповідно до статті 46 Конституції Республіки Естонія<sup>6</sup> кожна людина має право адресувати **інформаційні листи та петиції** до державних органів, місцевих органів влади та їх посадових осіб. Процедура розгляду та надання відповіді на інформаційні листи та петиції була передбачена **Законом про Відповіді на Інформаційні Листи та Петиції (Response to Memoranda and Requests for Explanations and Submission of Collective Addresses Act)**<sup>7</sup>, який був чинним з **11.04.2014 до 25.10.2016** (у зв'язку з внесенням змін до закону доступна не оновлена версія).

Відповідно до Закону про Відповіді на Інформаційні Листи та Петиції:

▪ Під **інформаційним листом** (memorandum) розуміється **звернення**, представлене особою, в якому він або вона:

- робить пропозицію адресату щодо організації роботи агентства чи органу або розвитку сфери;

– надає адресату інформацію стосовно суспільного життя і державного управління.

▪ Під **запитом** для роз'яснення розуміється **звернення**, представлене особою, в якому він або вона:

– запитує в адресата інформацію, яка вимагає аналізу, узагальнення або збору додаткової інформації;

<sup>6</sup> The Constitution of the Republic of Estonia [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/530102013003/consolide>.

<sup>7</sup> Response to Memoranda and Requests for Explanations and Submission of Collective Addresses Act [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/507042014003/consolide>.

– просить надати юридичне пояснення.

▪ Під **колективним зверненням** розуміється **пропозиція**, що створена за громадської ініціативи та внесена до Рійгікогу з метою зміни законодавства чи поліпшення суспільного життя, здійснення яких знаходиться в межах компетенції Рійгікогу.

▪ Під **адресатом** розуміються державні органи влади, органи місцевого самоврядування чи установи іншої юридичної особи публічного права, службовці або працівники такого органу чи установи та член колегіального органу.

**Закон про Адміністративні Процедури**<sup>8</sup> застосовується до адміністративних процедур, що передбачені **Законом про Відповіді на Інформаційні Листи та Петиції**.

Якщо метою звернення особи є надання доступу до інформації, відповідь повинна надаватися відповідно до **Закону про Публічну Інформацію**.<sup>9</sup>

Право звернення до суду у випадку порушення прав і свобод людини гарантовано **ст. 15 Конституції**.

Для створення та подання **колективних звернень** (петицій), які можуть бути передані Рійгікогу, створена спеціальна платформа - **Rahvaalgatus.ee**.<sup>10</sup> Платформа дозволяє кожному внести свою пропозицію щодо покращення життя в суспільстві або зміни закону, обговорити це разом з іншими та за результатами обговорення колективно скласти звернення. Після цього можна збирати підписи на підтримку (жителі Естонії старші 16 років), надіслати до Рійгікогу та спостерігати за процесом розгляду. Платформа була створена Асамблеєю Співробітництва Естонії в тісній співпраці з Канцелярією Рійгікогу.

## Латвійська Республіка

**Відповідно до статті 104 Конституції Латвійської Республіки**<sup>11</sup> **кожен має право надіслати звернення (submissions) до державних чи місцевих урядових інституцій та отримати відповідь на латвійській мові. Процедура отримання та розгляду звернень описана в Законі про Звернення/Подання**.<sup>12</sup>

<sup>8</sup> Administrative Procedure Act (consolidated text of October 26, 2016) [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: [https://www.riigiteataja.ee/en/compare\\_original/530102013037](https://www.riigiteataja.ee/en/compare_original/530102013037).

<sup>9</sup> Public Information Act (consolidated text of January 16, 2016) [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <http://www.wipo.int/wipolex/en/details.jsp?id=16467> .

<sup>10</sup> Rahvaalgatus.ee [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <https://www.rahvaalgatus.ee> .

<sup>11</sup> The Constitution of the Republic of Latvia [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <http://www.saeima.lv/en/legislation/constitution>.

<sup>12</sup> Submissions and proposals [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <http://www.saeima.lv/en/public-participation/submissions-and-proposals>.

➤ **Закон про Звернення.**<sup>13</sup> Закон складається з 10 розділів/частин. Метою закону є сприяння участі приватних осіб в державному управлінні.

#### **Сфера застосування Закону:**

- Закон встановлює порядок, за яким приватна особа може подати, а установа чи приватна особа, яка виконує завдання державного управління, розглядає документ, що включає **заяву, скаргу, пропозицію** або питання в межах компетенції установи та надає відповідь на нього, а також встановлює порядок, за яким установа повинна приймати відвідувачів.

- Закон не стосується запитів щодо надання інформації, які повинні бути розглянуті відповідно до **Закону про Свободу Інформації.**<sup>14</sup>

- Закон стосується розгляду звернень, що були отримані в електронній формі, якщо вони мають електронний цифровий підпис відповідно до процедур, встановлених нормативними актами.

- Закон не стосується поширення документів серед установ, службовців та працівників.

Звернення може мати **письмову, електронну чи усну форму**. Закон не містить тлумачення понять заява, скарга, пропозиція.

Відповідь на звернення надається протягом розумного періоду часу, враховуючи нагальність вирішення питання, що міститься в зверненні, але **не пізніше 1 місяця** після отримання звернення.

## **Литовська Республіка**

**Єдиного Закону про Звернення громадян в Литві не знайдено**, але Конституцією країни гарантується **право громадян на подання петиції та право законодавчої ініціативи**. В **Законі про Петиції** прописано, що порядок розгляду **скарг, заяв, пропозицій** повинен бути встановлений іншими законами чи правовими актами. В **Законі про Державне Управління**<sup>15</sup> (ст. 14) описується процедура розгляду **заяв, повідомлень і скарг поданих особами**. Крім того, розглядом **скарг** від громадян займається **Омбудсман** відповідно до **Закону про Омбудсмана Сейму.**<sup>16</sup>

**Право громадян на петицію встановлено:**

<sup>13</sup> Iesniegumu likums [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <https://m.likumi.lv/doc.php?id=164501>.

<sup>14</sup> The Freedom of Information Law [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <http://www.legislationline.org/documents/action/popup/id/4768>.

<sup>15</sup> REPUBLIC OF LITHUANIA LAW ON PUBLIC ADMINISTRATION [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: [file:///C:/Users/Валентина/Downloads/Lithuania\\_law\\_public\\_administration\\_am2013\\_en.pdf](file:///C:/Users/Валентина/Downloads/Lithuania_law_public_administration_am2013_en.pdf).

<sup>16</sup> REPUBLIC OF LITHUANIA LAW ON THE SEIMAS OMBUDSMEN [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: [http://www.apr.ch/content/files/npm/eca/Lithuania\\_Law\\_Ombudsman.pdf](http://www.apr.ch/content/files/npm/eca/Lithuania_Law_Ombudsman.pdf).

- **статтею 33 Конституції**<sup>17</sup> Литовської Республіки: «громадянам гарантується право на петицію (petition)»;

- **Законом про Петиції**<sup>18</sup>, що встановлює порядок здійснення права на подання петиції.

➤ **Закон про Петиції.** Закон про Петиції не застосовується, якщо громадяни здійснюють права, встановлені Конституцією:

- право законодавчої ініціативи;
- право ініціативи оголосити референдум;
- право критикувати роботу державних установ або державних службовців.

Цей закон не регулює порядок розгляду скарг, заяв та пропозицій.

**Право на петицію** – це право, гарантоване Конституцією звернутися в установленому порядку до Сейму, Уряду чи муніципального уряду та адміністративних інституцій – Ради і Мера.

**Петиція** – це письмова заява петиціонера, адресована до Сейму, Уряду чи муніципального уряду та адміністративних інституцій, що містить **вимоги чи пропозиції** щодо вирішення питань, рішення яких може потребувати прийняття нового правового акту, зміни правового акту, доповнень або виключень, та яку **комісія з петицій** визнає за петицію.

**Комісія з Петицій** – постійні комісії, що вирішують питання, пов'язані з визнанням заяви як петиції, займаються розглядом петиції та наданням висновків щодо представлених в петиції вимог та пропозицій.

Петиціонер може **вимагати чи пропонувати** вирішення наступних питань:

- захист та забезпечення прав і свобод людини;
- реформування урядових та адміністративних інституцій;
- інші питання, важливі для громадськості, самоврядування та держави.

➤ **Право законодавчої ініціативи.** Відповідно до **статті 68 Конституції Литовської Республіки** громадяни країни мають право на законодавчу ініціативу. Тобто, громадяни країни, що мають виборче право, можуть представити проект закону в Сеймі, а Сейм повинен розглянути цю пропозицію.

**Інформацію підготувала Головань Валентина,**

**аналітик ЄІДЦ**

<sup>17</sup> The Constitution of the Republic of Lithuania [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <http://www3.lrs.lt/home/Konstitucija/Constitution.htm>.

<sup>18</sup> Law on Petitions [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/en/TAD/TAIS.97799>.