

## СЛОВО МОЛОДИМ ВЧЕНИМ



## Валерія Дука

аспірантка кафедри конституційного,  
адміністративного та фінансового права  
Хмельницького університету управління та права  
(Хмельницький, Україна)  
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-5833-102X>  
dukavaleria@ukr.net

УДК 349.42

**ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ МОДЕЛІ РОЗГЛЯДУ ЗВЕРНЕНЬ  
ГРОМАДЯН ПРИ ПЕРЕТИНІ ДЕРЖАВНОГО КОРДОНУ  
В КРАЇНАХ СПІВДРУЖНОСТІ НЕЗАЛЕЖНИХ ДЕРЖАВ**

АНОТАЦІЯ. У статті проаналізовано досвід окремих країн – учасниць Співдружності Незалежних Держав (СНД) щодо розгляду звернень громадян при перетині державного кордону.

Мета статті полягає у комплексному аналізі організаційно-правових засад розгляду звернень громадян при перетині державного кордону, які передбачені у країнах СНД.

Акцентовано увагу на досвіді Грузії, Вірменії, Казахстану, Молдови та Росії. Досліджено законодавство цих країн про звернення громадян, а також відповідні підзаконні акти щодо порядку їхнього розгляду. Автор також звертає увагу на регламентації обов'язку розгляду звернення громадян у нормативно-правових актах, які визначають статус уповноважених суб'єктів. Визначено переваги та недоліки вивченого досвіду, що дало змогу порівняти його з відповідним досвідом України. Сформульовано три моделі розбудови організаційно-правових засад розгляду звернень громадян при перетині державного кордону в країнах СНД.

Виокремлено такі позитивні аспекти досвіду країн СНД щодо розгляду звернень громадян при перетині державного кордону: наявність у більшості країн СНД профільних законодавчих актів щодо реалізації права на звернення; наявність в окремих країнах СНД розвинених форм роботи зі зверненнями громадян із використанням інформаційно-телекомунікаційних систем; наявність формалізованих гарантій судового захисту права на звернення.

Акцентовано увагу на таких негативних аспектах досвіду країн СНД щодо розгляду звернень громадян при перетині державного кордону: застарілість парадигми відносин “влада – суспільство” (обумовлена небажанням влади співпрацювати з суспільством); абстрактність і невизначеність законодавства про звернення громадян; відсутність інституціональних зв'язків між правом громадян на звернення

та обов'язком посадових осіб щодо їхнього розгляду; фрагментарність предмета звернень громадян. При цьому перспективним напрямом наукового пошуку залишається аналіз досвіду країн Європейського Союзу у сфері розгляду звернень громадян при перетині державного кордону.

Ключові слова: законодавство; звернення громадян; країни Співдружності Незалежних Держав; організаційно-правові засади; перетин державного кордону; правове регулювання; правовий статус; уповноважені особи.

Л. Даниленко та І. Поліщук зазначають, що розпочата адаптація законодавства України зумовила реформування її правової системи і приведення у відповідність до європейських стандартів. Це вплинуло і на становлення громадянського суспільства, оскільки триває посилення правових та адміністративних меж, необхідних для забезпечення реалізації громадянами конституційних прав і їхнього захисту<sup>1</sup>. З огляду на це потрібно вдосконалити механізм розгляду звернень громадян при перетині державного кордону, що вимагає детального аналізу відповідного досвіду країн Співдружності Незалежних Держав (далі – СНД). Нині бракує ґрунтовних наукових праць із цієї проблематики, внаслідок чого інститут звернень громадян в Україні залишається недостатньо розвиненим і функціонально обмеженим.

Проблему реалізації права на звернення громадян у різні часи досліджували Л. Даниленко, О. Зайчук, Н. Оніщенко, І. Поліщук, В. Соболев та інші вітчизняні науковці. Однак комплексного аналізу розгляду звернень громадян при перетині державного кордону не проводилося, що вказує на актуальність обраної теми дослідження.

Мета дослідження полягає у комплексному аналізі організаційно-правових засад розгляду звернень громадян при перетині державного кордону, які передбачені у країнах СНД.

Аналіз досвіду окремих країн – учасниць СНД щодо розгляду звернень громадян при перетині державного кордону вважаємо за доцільне розпочати з Грузії.

У Грузії на рівні Основного Закону передбачено право на петиції та звернення до органів влади. Однак варто відзначити, що профільних законодавчих актів із цього питання досі не прийнято, адже зроблено акцент на місцевому рівні. Зокрема, порядок звернення громадян зі скаргами та пропозиціями регламентовано Кодексом місцевого самоврядування Грузії<sup>2</sup>. На нашу думку, цей досвід не можна вважати цілком позитивним, оскільки відбувається штучне обмеження питань, які можуть

<sup>1</sup> Л. Даниленко та В. Поліщук, *Перспективи та виклики євроінтеграційних процесів для України: навчально-методичні матеріали* (НАДУ 2013) 31.

<sup>2</sup> Кодекс о местном самоуправлении Грузии от 5 февраля 2014 г. № 1958-Пс <<https://matsne.gov.ge/ru/document/download/2244429/4/ru/pdf>> (дата звернення: 17.06.2020).

бути предметом звернення громадян. Також у Грузії відбувається індивідуалізація правового становища громадян та іноземців (осіб без громадянства) у питаннях права на звернення.

Закон Грузії “Про Порядок в’їзду в Грузію та виїзду з Грузії громадян Грузії” передбачає можливість звернення громадян до прикордонних органів при перетині державного кордону<sup>3</sup>. Зі свого боку у Законі Грузії “Про правове положення іноземців та осіб без громадянства” закріплено право звернення до органів влади іноземців та осіб без громадянства, зокрема й при перетині державного кордону, а саме: звернення у дипломатичні або консульські установи при виникненні проблемних питань<sup>4</sup>. Зазначимо, що такі права кореспондуються з обов’язками суб’єктів владних повноважень, які здійснюють прикордонний контроль.

Наприклад, у Законі Грузії “Про поліцію” регламентовано статус Прикордонної поліції Грузії, яка з-поміж іншого розглядає скарги та звернення громадян при перетині державного кордону<sup>5</sup>. Особлива увага в Грузії надана питанню перетину громадянами ділянок державного кордону з окупованими територіями. Ці аспекти врегульовані окремим законодавчим актом і мають свої процедурні особливості.

Ідеться про Закон Грузії “Про окуповані території”, в якому деталізовано такі механізми правового регулювання щодо звернення громадян при перетині державного кордону: враховуючи особливий правовий режим надзвичайного стану, звернення громадян розглядаються в особливому порядку; держава визнає за громадянами, які проживають на окупованих територіях, право звернення до органів влади при перетині державного кордону; передбачено механізм судового оскарження відмови посадової особи органу влади у розгляді звернень громадян<sup>6</sup>.

Достатньо показовим є досвід Республіки Казахстан, яка зберегла ознаки типової пострадянської країни, але зі своїми особливостями. Наприклад, у Законі Республіки Казахстан “Про Державний кордон Республіки Казахстан” прописано норму, згідно з якою прикордонники зобов’язані розглядати звернення громадян, які стосуються подій, загрозливих для прикордонної безпеки держави (і не тільки розглядати, а й оперативно реагувати на них)<sup>7</sup>.

<sup>3</sup> О порядке выезда из Грузии и въезда в Грузию граждан Грузии: Закон Грузии от 19 декабря 2008 г. № 804 <<https://matsne.gov.ge/ru/document/download/93850/12/ru/pdf>> (дата звернення: 17.06.2020).

<sup>4</sup> О правовом положении иностранцев и лиц без гражданства: Закон Грузии от 5 марта 2014 г. № 2045-Пс <<https://matsne.gov.ge/ru/document/download/2278806/4/ru/pdf>> (дата звернення: 17.06.2020).

<sup>5</sup> О полиции: Закон Грузии от 4 октября 2013 г. № 1444-Іс <<https://matsne.gov.ge/ru/document/download/2047533/1/ru/pdf>> (дата звернення: 17.06.2020).

<sup>6</sup> Об оккупированных территориях: Закон Грузии от 23 октября 2008 г. № 431-Пс <<https://matsne.gov.ge/ru/document/download/19132/6/ru/pdf>> (дата звернення: 17.06.2020).

<sup>7</sup> О Государственной границе Республики Казахстан: Закон Республики Казахстан от 16 января 2013 г. № 70-V <[https://online.zakon.kz/document/?doc\\_id=31320511](https://online.zakon.kz/document/?doc_id=31320511)> (дата звернення: 19.06.2020).

Додатковим аргументом на користь такої функціональності є Закон Республіки Казахстан “Про міграцію населення”, в якому закріплено право звернення з заявами, скаргами та клопотаннями при перетині державного кордону щодо отримання дозволу на тимчасове проживання або стосовно неправомірних дій прикордонників<sup>8</sup>. Поряд із цим є певні недоліки суто організаційного характеру, а саме: відсутність деталізації обов’язків розглядати звернення громадян у профільних нормативно-правових актах (у Законі Республіки Казахстан “Про Прикордонну службу Комітету Національної безпеки Республіки Казахстан”<sup>9</sup> та Указі Президента Республіки Казахстан “Про затвердження Положення про Прикордонну службу Комітету національної безпеки Республіки Казахстан”<sup>10</sup>).

Окремо відзначимо прогресивність деяких норм Закону Республіки Казахстан “Про порядок розгляду звернень фізичних та юридичних осіб”, а саме: документ містить деякі інноваційні форми роботи зі зверненнями громадян, зокрема відеозвернення (індивідуальне або колективне звернення спрямоване до посадової особи, містить відповідну скаргу, пропозицію чи заяву); закон також передбачає можливість онлайн-прийому (використання відеоконференції для отримання звернення громадян безпосередньо посадовою особою під час проведення бесіди). Така форма дуже корисна для нашої держави, яка має тимчасово окуповані території<sup>11</sup>.

Окремої уваги потребує діяльність Державної корпорації “Уряд для громадян”<sup>12</sup>. У контексті розгляду звернень громадян при перетині державного кордону відзначимо такі функції цієї інформаційно-телекомунікаційної системи: можливість використання цієї платформи для реалізації права на звернення; система автоматично вказує на помилки громадян та юридичних осіб при оформленні звернення та пропонує шляхи їхнього усунення; система автоматично спрямовує звернення до уповноваженого суб’єкта; заявник може відстежувати онлайн-рух свого звернення.

<sup>8</sup> О миграции населения: Закон Республики Казахстан от 22 июля 2011 г. № 477-IV <[https://online.zakon.kz/document/?doc\\_id=31038298#pos=3;-106](https://online.zakon.kz/document/?doc_id=31038298#pos=3;-106)> (дата звернення: 19.06.2020).

<sup>9</sup> О Пограничной службе Комитета национальной безопасности Республики Казахстан: Закон Республики Казахстан от 13 января 1993 г. № 1874-XII <[https://online.zakon.kz/document/?doc\\_id=1001636#pos=5;-106](https://online.zakon.kz/document/?doc_id=1001636#pos=5;-106)> (дата звернення: 19.06.2020).

<sup>10</sup> Об утверждении Положения о Пограничной службе Комитета национальной безопасности Республики Казахстан: Указ Президента Республики Казахстан от 10 декабря 1999 г. № 282 <[https://tengrinews.kz/zakon/prezident\\_respubliki\\_kazahstan/konstitutsionnyiy\\_stroy\\_i\\_osnovyi\\_gosudarstvennogo\\_upravleniya/id-U990000282\\_](https://tengrinews.kz/zakon/prezident_respubliki_kazahstan/konstitutsionnyiy_stroy_i_osnovyi_gosudarstvennogo_upravleniya/id-U990000282_)> (дата звернення: 19.06.2020).

<sup>11</sup> О порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц: Закон Республики Казахстан от 12 января 2007 г. № 221-III <[https://online.zakon.kz/document/?doc\\_id=30086115#pos=4;-104](https://online.zakon.kz/document/?doc_id=30086115#pos=4;-104)> (дата звернення: 19.06.2020).

<sup>12</sup> Об утверждении Правил деятельности Государственной корпорации “Правительство для граждан”: приказ Министерства по инновациям и развитию Республики Казахстан от 22 января 2016 г. № 52 <[https://tengrinews.kz/zakon/pravitelstvo\\_respubliki\\_kazahstan\\_premier\\_ministr\\_rk/konstitutsionnyiy\\_stroy\\_i\\_osnovyi\\_gosudarstvennogo\\_upravleniya/id-V1600013248](https://tengrinews.kz/zakon/pravitelstvo_respubliki_kazahstan_premier_ministr_rk/konstitutsionnyiy_stroy_i_osnovyi_gosudarstvennogo_upravleniya/id-V1600013248)> (дата звернення: 19.06.2020).

Республіка Вірменія належить до тих держав СНД, які на законодавчому рівні позиціонують питання перетину державного кордону як категорію суто безпекового виміру. Саме тому у Законі Вірменії “Про Державний кордон” питання розгляду звернень громадян, принаймні таке право, не регламентовано. Водночас дуже детально розкрито форми прикордонного контролю, умови пропуску громадян, іноземців та осіб без громадянства в пунктах пропуску<sup>13</sup>. Аналіз нормативно-правових актів свідчить, що обов’язки посадових і службових осіб щодо розгляду звернень громадян при перетині державного кордону у Вірменії не закріплено. Слід звернути увагу на наявність у цій державі дворівневої системи звернень громадян до влади. Це питання одночасно регламентовано двома нормативно-правовими актами, а саме:

– Закон Республіки Вірменія “Про порядок розгляду пропозицій, заяв та скарг громадян”. Документ є надмірно декларативним. Норми, які в ньому містяться, обмежують право громадян на звернення до влади, зокрема і при перетині державного кордону<sup>14</sup>;

– Закон Республіки Вірменія “Про петиції”. Документ дуже схожий на попередній законодавчий акт, з огляду на його недосконалість. Зокрема, не визначено форми подання таких петицій, порядок їхнього складання та реєстрації органами влади<sup>15</sup>.

Наступною країною СНД, чий досвід ми пропонуємо розглянути, є Республіка Молдова. У цій державі, як і в попередній, питання звернення громадян при перетині державного кордону у законодавстві врегульовано досить загально. Наприклад, у Законі Республіки Молдова “Про Державний кордон Республіки Молдова” відсутні обов’язки прикордонників щодо розгляду звернень громадян, однак є норма, згідно з якою діяльність пунктів пропуску на державному кордоні відбувається з урахуванням принципу дотримання конституційних прав і свобод громадян, зокрема і права на звернення з петиціями<sup>16</sup>.

Право на звернення громадян реалізується у Молдові на основі Закону Республіки Молдова “Про подання петицій”. Цей законодавчий акт має внутрішню суперечливість, яка апріорі робить його недієздатним. Так, у ст. 1 вказано, що він поширюється на порядок розгляду петицій, які громадяни або іноземці подають до органів влади та місцево-

<sup>13</sup> О Государственной границе: Закон Армении от 20 ноября 2001 г. № ЗР-265 <<https://www.arlis.am/DocumentView.aspx?docid=65131>> (дата звернення: 22.06.2020).

<sup>14</sup> О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан: Закон Республики Армения от 24 ноября 1999 г. № ЗР-24 <<https://www.arlis.am/documentview.aspx?docid=62632>> (дата звернення: 22.06.2020).

<sup>15</sup> О петициях: Закон Республики Армения от 12 января 2018 г. № ЗР-15 <[http://base.spinform.ru/show\\_doc.fwx?rgn=113828](http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=113828)> (дата звернення: 22.06.2020).

<sup>16</sup> О Государственной границе Республики Молдова: Закон Республики Молдова от 17 мая 1994 г. № 108-ХІІІ <<https://eapmigrationpanel.org/ru/node/2911>> (дата звернення: 22.06.2020).

го самоврядування. Однак вже у ст. 3 вказано, що цей законодавчий акт не поширюється на петиції, які стосуються адміністративних правопорушень і трудового законодавства. Насправді порушення прав громадян при перетині державного кордону у більшості випадків пов'язані саме з адміністративною юрисдикцією (протиправні дії або бездіяльність посадових або службових осіб прикордонної чи митної служби), і дисциплінарними проступками уповноважених осіб<sup>17</sup>.

Не зрозуміло тоді, що саме може бути предметом петицій, особливо враховуючи те, що у ч. 2 цієї статті вказано, що петиції, які стосуються порушення прав і свобод громадян, розглядаються на основі іншого законодавчого акта, йдеться про Закон Республіки Молдова “Про народного адвоката (омбудсмена)”. Зокрема, у ст. 1 сказано, що народний адвокат сприяє захисту прав і свобод людини та громадянина за допомогою попередження їхнього порушення, а також моніторингу. Жодних норм щодо розгляду петицій у цьому документі не виявлено<sup>18</sup>.

Дослідження досвіду Російської Федерації в умовах зовнішньої агресії та анексії окремих територій України, звичайно, може розглядатись як прояв неповаги до загиблих захисників України. Але перехідне правосуддя, на етапі якого перебуває Українська держава, вчить нас використовувати усі можливі інструменти для встановлення історичної істини та недопущення конфліктів у майбутньому. На перший погляд, у Федеральному Законі “Про порядок розгляду звернень громадян Російської Федерації” усі категорії прописані достатньо чітко та зрозуміло, і начебто цей документ є вдалим. Натомість, вивчаючи документ, ми знаходимо декілька підстав відмови у розгляді звернень громадян, які зводять право на звернення нанівець. Ідеться про такі підстави:

– якщо текст звернення не дає змоги зрозуміти суті пропозиції, скарги або заяви (враховуючи низький рівень правосвідомості громадян Російської Федерації, важко стовідсотково коректно сформулювати суть своєї скарги, особливо коли особа не має належної освіти);

– якщо відповідь на звернення потребує розголошення державної таємниці (тут взагалі відкриваються необмежені можливості відмовити громадянам, оскільки завжди можна послатися на державну таємницю)<sup>19</sup>.

<sup>17</sup> О подаче петиций: Закон Республики Молдова от 19 июля 1994 г. № 190-XIII <[http://base.spinform.ru/show\\_doc.fwx?rgn=3264](http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=3264)> (дата звернення: 23.06.2020).

<sup>18</sup> О народном адвокате (омбудсмене): Закон Республики Молдова от 3 апреля 2014 г. № 52 <[http://base.spinform.ru/show\\_doc.fwx?rgn=67246](http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=67246)> (дата звернення: 23.06.2020).

<sup>19</sup> О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: Федеральный Закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ <[http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_59999](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_59999)> (дата звернення: 25.06.2020).

Пропонуємо досвід країн СНД щодо розгляду громадян при перетині державного кордону об'єднати у три основні моделі:

1. Модель максимальних можливостей. Це найбільш прогресивна модель, яка уособлює тенденції розвитку громадянського суспільства та поєднує позитивні практики. Йдеться про досвід Республіки Казахстан. У межах цієї моделі інститут звернення громадян позиціонується як комплексне правове явище, яке регламентовано на рівні актів різних владних інституцій. Такий підхід дає змогу не тільки наповнити його належним функціональним змістом, а й надати реальності та комплексності. До того ж участь усіх владних інституцій у формалізації окремих аспектів розгляду звернень громадян при перетині державного кордону дає можливість створити додаткові гарантії реалізації цього права та потужні механізми взаємоконтролю. Характерною відмінністю цієї моделі є послідовність деталізації права на звернення, починаючи з конституційно-правових засад і закінчуючи питаннями організаційно-правового статусу суб'єктів, які відповідають за розгляд таких звернень.

2. Модель обмежених можливостей. На жаль, ця модель притаманна багатьом проаналізованим державам СНД (Грузія, Вірменія). Для цієї моделі характерна недосконалість законодавства про звернення громадян, його внутрішня і зовнішня суперечливість. Як правило, питання реалізації цього права регламентується єдиним законодавчим актом, який має нечітку термінологію та характеризується інституціональною відособленістю, що знижує ефективність інституту звернення громадян. Враховуючи відсутність чіткого розподілу повноважень владних суб'єктів щодо розгляду звернень громадян, у межах цієї моделі більшість процедурних аспектів закріплені дуже формально і на практиці реалізуються ситуативно.

3. Модель мінімальних можливостей. Переважно йдеться про Російську Федерацію, хоча правова система Молдови теж повністю вписується у концепцію цієї моделі, яка характеризується відсутністю в державі належного законодавства про звернення громадян. Для цієї моделі характерним є обмеженість форм і методів реалізації права на звернення, а також відсутність системи державних гарантій захисту цього права. Також законодавство держав цієї моделі містить низку підстав, на основі яких у більшості випадків можна відмовити особі у розгляді її звернення.

В. Соболь наголошує, що право на звернення є важливим конституційно-правовим засобом захисту та однією з організаційно-правових гарантій дотримання прав і свобод громадян, а звернення громадян

є однією з форм участі суспільства в державному управлінні<sup>20</sup>. Такої ж думки дотримуються Н. Оніщенко та О. Зайчук<sup>21</sup>. У таких умовах належна регламентація цього правового інституту є основою реалізації права на звернення. Однак аналіз досвіду держав – учасниць СНД довів, що у більшості країн наявний формальний підхід до інституту звернень громадян і його функціональне обмеження. Нині це основний чинник неефективності цього правового інституту в країнах СНД.

Висновки. Досвід держав – учасниць СНД щодо розгляду звернень громадян при перетині державного кордону систематизовано у межах трьох моделей: модель максимальних можливостей (є поєднанням комплексного законодавчого регулювання, сучасних форм і методів роботи зі зверненнями та досконалого організаційно-правового статусу уповноважених суб'єктів); модель обмежених можливостей (характеризується суперечливістю законодавства, недосконалістю процедурних аспектів та обмеженим суб'єктним складом правовідносин); модель мінімальних можливостей (їй притаманна відсутність деталізованого законодавства, організаційна невизначеність і функціональна обмеженість).

Виокремлено такі позитивні аспекти досвіду країн СНД щодо розгляду звернень громадян при перетині державного кордону: наявність у більшості країн СНД профільних законодавчих актів щодо реалізації права на звернення; наявність в окремих країнах СНД розвинених форм роботи зі зверненнями громадян із використанням інформаційно-телекомунікаційних систем; наявність формалізованих гарантій судового захисту права на звернення.

Акцентовано увагу на таких негативних аспектах досвіду країн СНД щодо розгляду звернень громадян при перетині державного кордону: застарілість парадигми відносин “влада – суспільство” (обумовлена небажанням влади співпрацювати з суспільством); абстрактність і невизначеність законодавства про звернення громадян; відсутність інституціональних зв'язків між правом громадян на звернення та обов'язком посадових осіб щодо їхнього розгляду; фрагментарність предмета звернень громадян. При цьому перспективним напрямом наукового пошуку залишається аналіз досвіду країн Європейського Союзу у сфері розгляду звернень громадян при перетині державного кордону.

<sup>20</sup> В Соболь, ‘Звернення громадян як механізм взаємодії держави та суспільства’ (автореф дис канд наук з держ упр, 2014) 18.

<sup>21</sup> Н Оніщенко та О Зайчук, *Проблеми реалізації прав і свобод людини та громадянина в Україні* (Атіка 2007) 84.



## REFERENCES

### Bibliography

#### *Authored books*

1. Danylenko L ta Polishchuk V, *Perspektyvy ta vyklyky yevrointehratsiinykh protsesiv dlia Ukrainy: navchalno-metodychni materialy [Prospects and Challenges of the European Integration Processes for Ukraine: Scientific and Methodological Materials]* (NADU 2013) (in Ukrainian).
2. Onishchenko N ta Zaichuk O, *Problemy realizatsii prav i svobod liudyny ta hromadianyna v Ukraini [Problems of Implementation of Human and Citizens' Rights and Freedoms in Ukraine]* (Atika 2007) (in Ukrainian).

#### *Theses*

3. Sobol V, 'Zvernennia hromadian yak mekhanizm vzaiemodii derzhavy ta suspilstva' ['Citizens' Appeal as a Mechanism of Interaction between the State and Society'] (avtoref dys kand nauk z derzh upr, 2014) (in Ukrainian).

Valeriia Duka

### ORGANIZATIONAL AND LEGAL MODELS FOR CONSIDERATION OF CITIZENS' APPEALS WITH REGARD TO THE STATE BORDER CROSSING IN COUNTRIES OF THE COMMONWEALTH OF INDEPENDENT STATES

ABSTRACT. The article analyzes the experience of countries – members of the Commonwealth of Independent States (CIS) relating to consideration of citizens' appeals with regard to crossing of the State border.

The article aims at making a comprehensive analysis of the organizational and legal framework for consideration of citizens' appeals with regard to crossing of the State border, as provided for in the CIS countries.

The article focuses on the experience of Georgia, Armenia, Kazakhstan, Moldova and Russia, and examines these countries' legislation regarding appeals of citizens, and also relevant by-laws on the procedure for consideration of such appeals. Besides, the author draws attention to the prescriptions regarding the obligation to consider citizens' appeals in the statutory instruments which determine the status of authorized entities. The article highlights strong and weak points of the examined experience, and this allowed comparing it with the corresponding experience of Ukraine. The article formulates three models of development of the organizational and legal framework for consideration of citizens' applications with regard to crossing of the State border.

The following positive aspects are found in the CIS countries' experience on considering citizens' appeals with regard to crossing of the State border: most of the CIS countries have specialized legislative acts on the implementation of the right to appeal; some CIS countries have well-developed forms of processing citizens' appeals with the use of information and telecommunications systems; there are formalized guarantees of court protection of the right to appeal.

The article emphasizes such negative aspects of the CIS countries' experience on considering citizens' appeals with regard to crossing of the State border: outdated paradigm of the "government-society" relations (due to unwillingness of governmental authorities to cooperate with society); the abstract and uncertain nature of legislation on citizens' appeals; lacking institutional links between the right of citizens to appeal and the duty of officials to consider such appeals; fragmented subject matter of citizens' appeals. At the same time, the author believes that there are good prospects for scientific research in the analysis of the European Union countries' experience relating to consideration of citizens' appeals with regard to crossing of the State border.

KEYWORDS: legislation; citizens' appeals; countries of the Commonwealth of Independent States; organizational and legal framework; State border crossing; legal regulation; legal status; authorized persons.