

УДК 342.736

© Ємельянова, 2016

А.Г. Ємельянова

АНАЛІЗ ПРАВОВОЇ РЕГЛАМЕНТАЦІЇ ПРАВА НА ПЕТИЦІЇ У КОНСТИТУЦІЯХ ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇН

Анотація. У статті здійснено аналіз конституційних актів країн-членів Європейського Союзу на предмет конституційного закріплення права на петицію та проведено порівняння із конституційним закріпленням права на петицію в Конституції України.

Ключові слова: петиція, інститут петицій, конституція, право на петицію, право на участь в управлінні державними справами.

Аннотация. В статье проанализированы конституционные акты стран-членов Европейского Союза на предмет конституционного закрепления права на петицию и проведено сравнение с конституционным закреплением права на петицию в Конституции Украины.

Ключевые слова: петиция, институт петиций, конституция, право на петицию, право на участие в управлении государственными делами.

Anotation. In the article the comparative analyses of constitutional right to petition in Constitution of Ukraine and constitutional acts of Member-States of the European Union was made.

Key words: petition, institute of petitions, constitution, right to petition, right to manage public affairs.

Розвиток громадянського суспільства в Україні набирає шалених обертів. Громадськість бере участь в управлінні державними справами не лише за допомогою передбачених Конституцією України механізмів (право обирати та бути обраним, право на участь у всеукраїнському та місцевому референдумах, право на доступ до державної служби), а й за допомогою місцевих ініціатив, петицій, обговорень законопроектів, громадської антикорупційної експертизи та інших форм партисипативної демократії.

Активні члени громадянського суспільства України не залишаються осторонь державних проблем та усіяко намагаються стимулювати розвиток держави, інструментів громадської участі та впровадження прозорих, інноваційних механізмів у повсякденне життя держави і суспільства.

Електронні петиції стали доступним механізмом реалізації права на участь в управлінні державними справами завдяки внесенню змін до Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» щодо електронного звернення та електронної петиції» від 02.07.2015 року [1]. Можливість подання петицій до органів державної влади та місцевого самоврядування в Україні не врегульована іншим нормативно-правовим актом, окрім вищезазначеного. Проте, на нашу думку, право на подання петиції – є самостійним правом, незалежним від права на подання скарги чи звернення у його звичайному розумінні. До петиції ставляться інші вимоги щодо кількості підписів для обов'язкового її розгляду, а звичайне індивідуальне звернення обов'язково розглядається без дотримання такої вимоги. Рівень уваги суспільства, прикутий до звернень низький, натомість увага, яка приділяється питанням, зазначеним у петиціях, є надзвичайно високою. Петиції, фактично, це звернення загальнодержавного рівня, які створюють великий суспільний резонанс.

Право на подання петиції досліджували різні вчені, такі як: А. Барікова, Д. Бернштейн, Д. Вольфграм, В. Головка, А. Крижановська, О. Лукашева, Я. Собків, Б. Страшун, О. Чуб, К. Шустрова та інші. Науковці, у більшості, погоджуються, що звернення є одним із механізмів реалізації права на участь в управлінні державними справами, незважаючи на те, що право на звернення закріплено у Конституції України [2] (ст. 40) окремо від права на участь в управлінні державними справами (ст. 38). Право на петицію не передбачено Конституцією України взагалі, проте є особливою формою звернення, одним із способів реалізації права на участь в управлінні державними справами.

Метою даної статті є з'ясування нормативної регламентації права на петицію у конституціях країн-членів Європейського Союзу, проведення порівняльного аналізу із українським законодавчим регулюванням права на петицію.

Проводити конституційний аналіз регламентації права на петицію пропонується розпочати безпосередньо із визначення петицій.

Відповідно до ст. 5 Закону України «Про звернення громадян» [3] петиція є особливою формою колективного звернення громадян до Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, органу місцевого самоврядування. З цього можемо зробити висновок, що петиція – особлива форма колективного звернення. Отже, на петицію поширюється законодавство про звернення громадян. Петиція, яка не набрала необхідної кількості голосів

для її обов'язкового розгляду, повинна розглядатися у порядку, передбаченому для звернень, відповідно до ст. 23¹ Закону України «Про звернення громадян» [3].

Відповідно до Рекомендацій CM/Rec(2009)1 Комітету Міністрів Ради Європи [4] країнам-членам щодо електронної демократії, електронна петиція – це електронна доставка протесту або рекомендації до демократичної інституції: громадяни підписують петицію шляхом зазначення свого імені та адреси онлайн і можуть бути залучені до дискусії на тему петиції. Петиції можуть набувати різних форм. Е-петиції сприяють внесенню вкладу громадян до діяльності парламенту і до діяльності інших демократичних інституцій та проведенню дискусій та обговорень.

Порівнявши визначення, що міститься в українському законодавстві та законодавстві Європейського Союзу, можемо зробити висновок, що українським законодавцем петиція ототожнюється зі зверненням з деякими особливостями. У Рекомендаціях CM/Rec(2009)1 Комітету Міністрів Ради Європи [4] петиція визначається як спосіб діалогу між громадянами та демократичними інституціями, який спрямовано на проведення обговорень, консультацій з питань, зазначених у петиції, а отже, сприяє реалізації права бути почутим.

Автор пропонує розглянути формулювання щодо реалізації права на петицію, які містяться у конституціях країн-членів Європейського Союзу, та здійснити їх порівняльний аналіз, а також класифікувати положення конституцій про петиції відповідно до суб'єкта подання петиції: індивідуально чи колективно, а також суб'єкта, який надає відповідь: органи державної влади, місцевого самоврядування та спеціально уповноважені органи; президент; парламент; уряд.

Серед країн Європейського Союзу існують декілька країн, які взагалі конституційно не передбачили можливість звертатися до державних інституцій з петиціями, наприклад: Королівство Швеція, Велика Британія та Фінляндія. Право на петицію закріплено у звичайних законах.

У конституціях деяких країн Європейського Союзу не використовується термін «петиція», проте використовуються інші терміни.

У конституції Австрійської Республіки 1820 р. [5] передбачено можливість звертатися до Колегії народного правозахисту зі скаргою про недоліки щодо здійснення федерального управління. За суб'єктом подання петиції, норми конституції Австрійської Республіки [5] забезпечують можливість індивідуального звернення та до спеціально уповноваженого органу – Колегії народного правозахисту.

У конституції Греції 1975 р. [6] зазначено, що кожен окремо або разом з іншими має право звертатися із письмовими зверненнями до влади, яка зобов'язана відреагувати та дати письмову відповідь заявнику.

Конституція Республіки Кіпр 1960 р. [7] проголошує, що кожен має право окремо або разом з іншими подавати клопотання та/чи скарги до компетентних органів влади і вимагати розгляду питання та швидкого його вирішення.

Конституція Латвійської Республіки 1922 р. [8] встановлює, що кожен має право звертатися до державних установ та установ самоврядування з заявами і отримувати на них відповідь по суті.

У Конституції Республіки Мальта 1964р. [9] зазначено, що кожен має право подати індивідуальне клопотання про визнання закону недійсним.

Конституція Угорщини містить положення, що кожен має право індивідуально або спільно з іншими подати письмові клопотання, скарги або пропозиції до будь-якого державного органу.

У Конституції Республіки Хорватія 1990 р. [10] передбачено, що кожен громадянин має право на звернення і скарги, на внесення пропозицій до державних та інших публічних органів та отримувати відповідь на них.

У Конституції Естонської Республіки 1992 р. [11] зазначено, що кожен має право звертатися з меморандумами і заявами до державних установ, місцевого самоврядування та до їх посадових осіб. Порядок відповіді встановлюється законом.

У Конституції Королівства Нідерланди 2008 р. [12] передбачено, що кожен може звертатися з петиціями до компетентних органів.

Таким чином, у більшості вищенаведених Конституцій країн-членів Європейського Союзу для позначення можливості звертатися до державних інституцій, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб використовують термін «звернення» чи «скарга». Вищезазначені види звернення (пропозиції, клопотання, меморандуми) є механізмом реалізації права на участь в управлінні державними справами та корелюються з конституційним забезпеченням права на участь в управлінні державними в Україні. У ст. 40 Конституції України [2] зазначено: «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».

У положеннях Конституцій інших країн-членів Європейського Союзу використовується термін «петиція», проте із різним змістовним навантаженням. Розглянемо детальніше на прикладах.

У Конституції Бельгії 1831 р. [13] передбачена можливість кожному звертатися до публічної влади з петиціями, підписаними однією або декількома особами. Від імені колективу звертатися можуть лише засновники підприємства, що на нашу думку, є сумнівно-демократичним елементом, оскільки власники підприємства не завжди діють в інтересах працівників.

У Конституції Болгарії 1991 р. [14] проголошено, що громадяни мають право звертатися до державних органів зі скаргами, пропозиціями і петиціями.

В Конституції Італійської Республіки 1947 р. [15] міститься положення, відповідно до якого всі громадяни можуть направляти в палати (прим. автора – Парламент) петиції з вимогою законодавчих заходів або з викладом суспільних потреб.

Конституція Ірландії 1937 р. [16] надає можливість адресувати Президенту спільну петицію від більшості членів Сенату і не менш ніж двох третин членів Палати представників із вимогою відмовитися від підписання і промульгації як закону, так і будь-якого законопроекту, на підставі, що законопроект містить положення такого державного значення, що воля народу повинна бути з'ясована.

В Конституції Іспанського Королівства 1978 р. [17] міститься положення, що обидві палати парламенту можуть отримувати індивідуальні чи колективні петиції, які подаються в письмовій формі. Парламент може передоручити петиції уряду, який зобов'язаний надати відповідь щодо змісту петиції кожен раз, коли цього вимагатиме уряд.

У Конституціях Великого Герцогства Люксембург 1868 р. [18], Словацької Республіки 1992 р. [19], Угорщини 2011 р. [20] розміщено норму, відповідно до якої кожен має право звертатися до органів державної влади з петиціями, підписаними однією чи декількома особами.

Норма щодо права гарантування кожному права на петиції, а також права індивідуально чи спільно з іншими особами звертатися до державних органів та органів територіального самоврядування з проханнями, пропозиціями і скаргами з питань, що становлять публічний чи спільний інтерес або інший загальний інтерес, закріплена у Хартії основних прав і свобод, яка є невід'ємною частиною Конституції Чеської Республіки 1992 р. [21].

У Конституції Румунії 1991 р. [22] існує норма, відповідно до якої організації можуть звертатися із петиціями лише від імені колективів, які вони

представляють. Конституція Великого Герцогства Люксембург 1868 р. [18] встановлює, що петиції від імені колективу можуть подаватися лише певними органами.

Конституція Литовської Республіки 1992 р. [23] гарантує громадянам право на петицію, порядок здійснення якого визначено законодавством.

У Федеративній Республіці Німеччина 1949 р. [24] парламентом створюється комітет з петицій, який зобов'язаний розглядати прохання та скарги.

У Конституції Португальської Республіки 1996 р. [25] передбачено, що всі громадяни можуть в індивідуальному порядку або колективно подавати до вищих державних або інших органів влади петиції, заяви, вимоги або скарги для захисту їх прав, Конституції, законів або загальних інтересів. Законом закріплюються умови, за яких колективні петиції до Асамблеї Республіки розглядаються на пленарному засіданні.

Конституцією Польщі 1997 р. [26] передбачено, що кожен має право звертатися до органів публічної влади, громадських організацій в рамках наданих їм повноважень у сфері публічної адміністрації з петиціями, пропозиціями та скаргами в своїх інтересах, в інтересах третіх осіб (за їх згоди) і переслідуючи публічний інтерес. У Румунії, на противагу Польщі, конституцією передбачена можливість звертатися із петицією лише від власного імені, підписаною власноруч.

У Конституції Республіки Словенія 2001 р. [27] закріплено право кожного громадянина на звернення (петицію) та інші ініціативи місцевого значення. Дана норма дає привід замислитися, що в Словенії звернення ототожнено з петицією, проте і звернення, і петиція є ініціативою місцевого значення.

У Конституції Франції 1958 р. [28] передбачено декілька варіантів використання петицій:

по-перше – це можливість для виборців кожної адміністративно-територіальної одиниці, здійснюючи своє право на петицію, вимагати внесення до порядку денного зборів даної адміністративно-територіальної одиниці питання, яке стосується предмета його відання;

по-друге – це право на направлення петиції до Економічної, Соціальної та Екологічної Ради. За результатами розгляду петиції Рада повинна повідомити Уряд та Парламент про заходи, які планується вжити.

Проаналізувавши положення конституцій країн-членів Європейського Союзу, можемо зробити висновок, що відсутній єдиний підхід до розуміння таких понять, як петиції та звернення. Кожен із законодавців використовує дані

терміни інакше, наповнюючи їх різним змістовним навантаженням та надаючи петиції рис звернення, скарги, наприклад забезпечується можливість її індивідуальної подачі.

На нашу думку, петиція, хоча і є особливою формою колективного звернення, проте є самостійним інструментом реалізації права на участь в управлінні державними справами. До петиції встановлюються особливі вимоги, наприклад: збір підписів протягом певного періоду часу; збір певної кількості підписів, залежно від того, до якого органу подається петиція; строки розгляду петиції; особливий спосіб ідентифікації підписантів; здійснення подальшої роботи автором петиції, спрямованої на збір достатньої для розгляду кількості голосів; висвітлення найактуальніших петицій у засобах масової інформації та створення інформаційних приводів, найбільш обговорюваних у суспільстві тем. В Україні петиції не проходять попередню модерацію, не здійснюється додаткова перевірка повторюваних петицій, хоча це є практика багатьох країн світу, наприклад США та Великої Британії. Звичайним зверненням, як індивідуальним, так і колективним не притаманні такі особливості.

Що ж до класифікації норм конституцій країн-членів Європейського Союзу щодо суб'єктів подання та розгляду петицій можна здійснити наступну класифікацію:

– за суб'єктом подання петицій: індивідуальні та колективні петиції. Конституції наступних країн передбачають можливість індивідуального та колективного звернення: Бельгія, Болгарія, Герцогство Люксембург, Греція, Естонська Республіка, Латвійська Республіка, Литовська Республіка, Португальська Республіка, Республіка Кіпр, Республіка Мальта, Республіка Польща, Республіка Хорватія, Словацька Республіка, Словенія, Чеська Республіка, Угорщина. Подання індивідуальних петицій передбачено лише конституцією Румунії;

– за суб'єктом розгляду петицій: орган державної влади, місцевого самоврядування, інший уповноважений орган. Бельгія, Болгарія, Герцогство Люксембург, Греція, Естонська Республіка, Латвійська Республіка, Литовська Республіка, Португальська Республіка, Республіка Кіпр, Республіка Мальта, Республіка Польща, Республіка Хорватія, Словацька Республіка, Словенія, Чеська Республіка, Угорщина забезпечують право на звернення/петицію до органів державної влади, місцевого самоврядування та інших уповноважених органів. Президент, відповідно до конституції, є суб'єктом розгляду петиції лише в Ірландії. Парламент розглядає петиції в Іспанській Республіці, Італійській Республіці, Королівстві Датському, Федеративній Республіці Німеччина та Франції.

Дослідження конституційних норм кожної з вищезазначених країн щодо права на петицію дозволяють зробити висновок про пов'язаність форми правління та історичних особливостей кожної з країн із повноваженнями розглядати петиції, якими наділені ті чи інші органи / посадові особи. Окрім того, в залежності від суб'єкта розгляду петицій можна зробити висновок про характер, який носять петиції: загальнодержавний (Франція, Італійська Республіка) чи локальний (Республіка Словенія).

Розвиток громадянського суспільства в Україні забезпечив попит на розширення інструментарію участі в управлінні державними справами, спричинив розвиток електронного врядування та, як наслідок, збільшення участі громадянами у справах держави. Відповідальні особи надають відповідь на петиції з різних питань, як локальних, так і загальнодержавного значення, відповідно до суб'єкта надання відповіді (Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України чи органи місцевого самоврядування). Петиція, як інструмент участі в управлінні державними справами, носить одночасно локальний та загальнодержавний характер, у залежності від того, до якого уповноваженого органу була направлена петиція та яке саме питання піднімається у ній.

Із нормативним закріпленням права на петицію розпочалися процеси творення самого інституту петицій в Україні. Наразі відбувається розвиток та укріплення інституту петицій, навколо якого у подальшому відбудеться об'єднання зацікавлених у розвитку петицій громадських активістів та активних громадян, – один із важливих етапів становлення громадянського суспільства в Україні.

Література

1. Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» щодо електронного звернення та електронної петиції: закон [прийнятий 02.07.2015 р.] – Електронний ресурс. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/577-19>; 2. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30, ст. 141; 3. Про звернення громадян [Електронний ресурс] : закон [прийнятий 02.10.1996 р.]. – Електронний ресурс. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80>; 4. Рекомендації CM/Rec(2009)1 Комітету Міністрів Ради Європи. – Електронний ресурс. – Режим доступу: http://www.coe.int/t/dgap/democracy/Activities/GGIS/CAHDE/2009/RecCM2009_1_and_Accomp_Docs/Recommendation%20CM_Rec_2009_1E_FINAL_PDF.pdf; 5. Конституція Австрійської Республіки від 01 жовтня 1920 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://faolex.fao.org/docs/pdf/aut117068.pdf>;

6. Конституція Греції від 11.06.1975 р. – Електронний ресурс. – Режим доступу: <http://www.hri.org/docs/syntagma/>; 7. Конституція Республіки Кіпр, червень 1960 р. – Електронний ресурс. – Режим доступу: [http://www.presidency.gov.cy/presidency/presidency.nsf/all/1003AEDD83EED9C7C225756F0023C6AD/\\$file/CY_Constitution.pdf](http://www.presidency.gov.cy/presidency/presidency.nsf/all/1003AEDD83EED9C7C225756F0023C6AD/$file/CY_Constitution.pdf); 8. Конституція Латвійської Республіки від 15.02.1922 р. – Електронний ресурс. – Режим доступу: <http://likumi.lv/doc.php?id=57980>; 9. Конституція Республіки Мальта від 21.09.1964 р. – Електронний ресурс. – Режим доступу: <http://justiceservices.gov.mt/DownloadDocument.aspx?app=lom&itemid=8566>; 10. Конституція Республіки Хорватія від 22.12.1990 р. – Електронний ресурс. – Режим доступу: <http://croatia.eu/article.php?lang=2&id=25>; 11. Конституція Республіки Естонія від 28.06.1992 р. – Електронний ресурс. – Режим доступу: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/530102013003/consolide>; 12. Конституція Королівства Нідерланди, вересень 2008 р. – Електронний ресурс. – Режим доступу: <http://www.ivir.nl/syscontent/pdfs/144.pdf>; 13. Конституція Бельгії від 07.02.1831 р. – Електронний ресурс. – Режим доступу: <http://www.wipo.int/wipolex/en/details.jsp?id=11637>; 14. Конституція Болгарії від 13.07.1991 р. – Електронний ресурс. – Режим доступу: <http://www.parliament.bg/en/const>; 15. Конституція Італійської Республіки від 27.12.1947 р. – Електронний ресурс. – Режим доступу: <https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzi one inglese.pdf>; 16. Конституція Ірландії від 01.07.1937 р. – Електронний ресурс. – Режим доступу: <http://www.irishstatutebook.ie/eli/cons/en/html>; 17. Конституція Іспанського Королівства від 31.12.1978 р. – Електронний ресурс. – Режим доступу: <http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist Normas/Norm/const espa texto ingles 0.pdf>; 18. Конституція Великого Герцогства Люксембург від 17.10.1868 р. – Електронний ресурс. – Режим доступу: https://www.constituteproject.org/constitution/Luxembourg_2009.pdf?lang=en; 19. Конституція Словацької Республіки від 01.09.1992 р. – Електронний ресурс. – Режим доступу: <https://www.prezident.sk/upload-files/46422.pdf>; 20. Конституція Угорщини від 25.04.2011 р. – Електронний ресурс. – Режим доступу: <http://www.parliament.am/library/sahmanadru tyunner/hungaria.pdf>; 21. Конституція Чеської Республіки від 16.12.1992 р. – Електронний ресурс. – Режим доступу: http://www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/Tiskova_mluvci/Us tava EN ve zneni zak s. 98-2013.pdf; 22. Конституція Румунії від 21.11.1991 р. – Електронний ресурс. – Режим доступу: <http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=371>; 23. Конституція Литовської Республіки від 15.02.1922 р. – Електронний ресурс. – Режим доступу: <http://www.servat.unibe.ch/icl/Ig00000.html>; 24. Конституція Федеративної Республіки Німеччина від 23.05.1949 р. – Електронний ресурс. – Режим доступу: https://www.bundestag.de/blob/284870/ce0d03414872b427e57fccb703634dcd/basic_law-data.pdf; 25. Конституція Португальської Республіки від 02.04.1996 р. – Електронний ресурс. – Режим доступу: <http://www.en.parlamento.pt/Legislation/CRP/Constitution7th.pdf>; 26. Конституція Республіки Польща від 02.04.1997 р. – Електронний ресурс. – Режим доступу: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>; 27. Конституція Республіки Словенія, червень 2001 р. – Електронний ресурс. – Режим доступу: <http://www.us-rs.si/media/constitution.pdf>; 28. Конституція Франції від 04.10.1958 р. – Електронний ресурс. – Режим доступу: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/english/constitution/constitution-of-4-october-1958.25742.html>.