

УДК 340.1

О. М. Гришко*,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри теорії та історії права,
ДВНЗ «Київський національний економічний
університет імені Вадима Гетьмана»

ІНСТИТУТ ПЕТИЦІЙ У МЕХАНІЗМІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ В УКРАЇНІ

У статті здійснено аналіз інституту петиції та його значення у механізмі забезпечення прав людини в Україні. Досліджено, що інститут петиції є одним з елементів механізму забезпечення прав людини. Він сприяє активній участі громадян у суспільно-політичному житті, завдяки якому громадяни можуть вплинути на ефективне вирішення питань, що виникають в процесі забезпечення прав та законних інтересів.

Ключові слова: петиція, інститут петиції, права людини, механізм забезпечення прав людини, національний механізм забезпечення прав людини.

В статье осуществлен анализ института петиции и его значение в механизме обеспечения прав человека в Украине. Исследовано, что институт петиции является одним из элементов механизма обеспечения прав человека. Он способствует активному участию граждан в общественно-политической жизни, благодаря которому граждане могут повлиять на эффективное решение вопросов, возникающих в процессе обеспечения прав и законных интересов.

Ключевые слова: петиция, институт петиции, права человека, механизм обеспечения прав человека, национальный механизм обеспечения прав человека.

The article analyzes the institute of petition and its significance in the mechanism of ensuring human rights in Ukraine. It was investigated that the institution of petition is one of the elements of the mechanism of ensuring human rights. It promotes the active participation of citizens in socio-political life, through which citizens can influence the effective resolution of issues that arise in the process of securing rights and legitimate interests.

Key words: petition, petition institute, human rights, mechanism of human rights, national mechanism of human rights.

* Grishko O.M., Candidate of Juridical Sciences (Ph.D.), Associate Professor (Docent) of the Department of Theory and History of Law in Kyiv National Economic University named after Vadym Getman

Постановка проблеми. Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека визначаються в Україні найвищою соціальною цінністю [1]. Проте, закріплення на законодавчому рівні основних прав і свобод людини є недостатнім. Вони реалізуються лише тоді, коли держава за допомогою правового механізму забезпечення прав людини створює належні умови для реалізації кожним своїх прав, свобод та законних інтересів. Відомо, що забезпечення прав людини здійснюється через різні механізми як на національному, так і міжнародному рівнях. Національний механізм забезпечення прав людини має свої особливості у кожній державі, у той час як міжнародний є однаковим для всіх, незалежно від політичних, релігійних та інших переконань, статі тощо [2, с. 33–40]. Сьогодні, завдяки інформаційно-комунікаційним технологіям, механізм забезпечення прав людини визначає нові підходи забезпечення прав людини, наприклад, через інститут петиції.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження щодо інституту петиції здійснювали такі науковці: В. Бігун, М. Братасюк, С. Закірова, В. Ковальчук, А. Крижановська, А. Мезенцев, В. Нестерович, М. Савченко, В. Селиванов, О. Скрипнюк, Д. Хуткий та ін. З урахуванням значної кількості досліджень в Україні, необхідно зазначити, що предметом їх вивчення стали окремі аспекти механізму забезпечення прав людини, що зумовило звернення авторки до їх вивчення та аналізу.

Постановка завдання. Метою цієї статті є дослідження інституту петиції, його правове регулювання, узагальнення міжнародного досвіду його запровадження та з'ясування значення інституту петиції у механізмі забезпечення прав людини в Україні.

Основні результати дослідження. Термін петиція походить від лат. «*petitio*» — «прошу» — індивідуальне або колективне прохання, яке подають у письмовому вигляді до вищих органів державної влади [3, с. 731]. Перші петиції як звернення до офіційної влади з'явилися ще у стародавньому світі. За часів правління давньоримського імператора Гордіана III (III ст.) фракійські селяни намагалися відправити петицію до влади через одного з гвардійців-земляків про утиски з боку військових. До давніх свідчень існування такої форми звернень до влади належить і Зведення законів Тайхоре, укладене у VIII ст. в Японії за часів правління імператора Момму. За Кодексом Тайхоре, чиновник, який припустився помилки під час укладання петиції на ім'я імпе-

ратора, отримував 50 різок покарання. У 1838 р. Лондонська спілка робітників розробила програму політичних реформ «Народна хартія» та організувала збір підписів під петицією з текстом відповідного законопроекту. Заходи розробників «Народної хартії» тривали до 1839 р., коли до парламенту було подано документ, який своїми підписами підтримали 1 млн. 200 тис. підданих [4].

Загальноприйнятою в історичній традиції була спеціальна процедура подання петиції до органів влади. Вона подавалася в письмовій формі за відповідними вимогами. З розвитком комп'ютерних технологій та виникненням Всесвітньої мережі з'явилася нова форма звернення до влади через електронну пошту або спеціально створені для таких звернень портали. Державою, що започаткувала практику електронних петицій, вважається Великобританія. Спочатку електронні петиції запрацювали на регіональному рівні, і з часом дія інтернет-петицій поширилася на всю країну. У 1999 р. на сайті парламенту Шотландії було відкрито портал E-Petitioner, на якому вперше через спеціальну електронну форму громадяни мали змогу направити пропозиції та звернення депутатам. Першою петицією була ініціатива громадської організації «Всесвітній фонд дикої природи» про створення національного парку в частині узбережних територій [4]. Паралельно е-петиції запроваджувалися й в інших країнах. У 2002 р. вони були запроваджені в парламенті Квінсленду (Австралія); у 2005 р. — Німеччині та Португалії; у 2007 р. — в Асамблеї Уельсу, згодом — в інших демократичних державах, включаючи країни Центральної та Східної Європи. У 2011 р. в США створено платформу «We the People», що дозволяє направляти електронні петиції адміністрації президента. На місцевому рівні одними з перших електронні петиції ввели англійські міста Бристоль і Кінгстон-на-Темзі (2004 р.). У 2005 р. розпочалося запровадження е-петицій у 14 містах Норвегії [5]. На загальнодержавному рівні електронні петиції у Великобританії з'явилися у 2006 р. з ініціативи прем'єр-міністра Т. Блера, коли при урядовому порталі було створено першу електронну форму для укладання власної петиції або підтримки чийсь ініціативи. Електронні петиції понад 100 тис. підписів мали бути представленими у парламент для подальшого розгляду та опрацювання. Система запрацювала та мала перші як позитивні, так і негативні наслідки, утім правляча партія загалом негативно оцінила проект електронних петицій та з часом закрила його. Відновлено систему електронних петицій у

Великобританії було в 2011 р., коли на порталі британського електронного уряду було розміщено новий сайт для роботи з електронними петиціями з більш чіткою організацією роботи [4].

С. Закірова визначає, що у світовій практиці ефективно працює портал електронних петицій на сайті президента США, досвід якого враховували і розробники системи електронних петицій в Україні. Але в США інша форма державного правління — президентська республіка, де глава держави водночас очолює і виконавчу гілку влади, а звідси і можливості для вирішення питань, визначених у петиціях, значно ширші [6]. Тому інститут петиції у різних державах має свої особливості.

Цікавим є досвід Франції: петицію-скаргу має право подати будь-яка людина, а право на звернення з пропозиціями до органів державної влади мають виключно громадяни. У Німеччині право на петицію мають не тільки громадяни, а й іноземці та юридичні особи. Петиції направляються в органи державної влади, які зобов'язані таке звернення прийняти, зареєструвати, розглянути і повідомити про рішення заявника. Якщо звернення або скарга направляється не в той орган, в компетенції якого перебуває вирішення питання, воно перенаправляється в орган державної влади, який може його вирішити, про що повідомляється заявникові. Функцією петиції є максимальне сприяння участі громадян або їх об'єднань у процесі прийняття державних рішень, налагодження комунікації між владою та суспільством, узгодження інтересів зацікавлених сторін, контроль за державою з боку громадян. В Австрії існують різні типи петицій, а саме: парламентські, що направляються в комітети; президентські, які перенаправляються до відповідного органу для розгляду; також скарги можуть бути відправлені до омбудсмана, який в свою чергу інформує парламент про проблеми, і акцентує увагу на доцільності прийняття тих чи інших законодавчих актів [7, с. 85].

Право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення в Україні було регламентовано на законодавчому рівні у 1996 р. Зокрема, у ст. 40 Конституції України визначено, що усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб [1]. У 2015 р. Закон України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 р. №393/96-ВР було доповнено ст. 231 «Електронна петиція, порядок її подання та розгляду». Відповідно до зазначеної

статті, громадяни можуть звернутися до Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, органу місцевого самоврядування з електронними петиціями через офіційний веб-сайт органу, якому вона адресована, або веб-сайт громадського об'єднання, яке здійснює збір підписів на підтримку електронної петиції [8; 9]. У Концепції розвитку електронної демократії в Україні, схваленої Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 8 листопада 2017 р. № 797-р, визначається, що електронна петиція — це колективне звернення в електронній формі у вигляді тексту скарги (протесту) та/або пропозиції, на яку адресат (суб'єкт владних повноважень) публічно оголошує про свою позицію щодо згоди чи незгоди по суті петиції, інформує про аргументи у разі незгоди та організовує спільну з авторами та їх прихильниками роботу з розроблення та втілення плану реалізації петиції у разі згоди [10]. Порядок подання та розгляду петицій визначений Законом України «Про звернення громадян». Електронна петиція не може містити заклики до повалення конституційного ладу, порушення територіальної цілісності України, пропаганду війни, насильства, жорстокості, розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, заклики до вчинення терористичних актів, посягання на права і свободи людини. Електронна петиція, адресована відповідно Президенту України, Верховній Раді України, Кабінету Міністрів України, розглядається за умови збору на її підтримку не менш як 25 000 підписів громадян протягом не більше трьох місяців з дня оприлюднення петиції. Вимоги до кількості підписів громадян на підтримку електронної петиції до органу місцевого самоврядування та строку збору підписів визначаються статутом територіальної громади [9].

28 серпня 2015 р. Президент України видав Указ «Про порядок розгляду електронної петиції, адресованої Президентові України» [11], відповідно до якого вже з 29 серпня 2015 р. працював спеціальний розділ «Електронні петиції» веб-сайту Президента України [12, с. 19]. Подібним є порядок розгляду електронних петицій, адресованих Верховній Раді України, Кабінету Міністрів України [13], органу місцевого самоврядування тощо. Наприклад, станом на 31 грудня 2016 р. сервіси електронних петицій запроваджені на офіційних сайтах у 21 обласному центрі. Перші електронні петиції запровадили у містах: Луцьк, Вінниця, Чернівці, Тернопіль, Київ, Житомир, Полтава, Івано-Франківськ та Харків [14, с. 55].

Станом на листопад 2017 р., за весь час роботи сервісів, до центральних органів влади було подано петицій: до Президента України — 28 243 (із серпня 2015 р.), до Верховної Ради України — 775 (із жовтня 2015 р.), до Кабінету Міністрів України — 80 (функціонує з серпня 2016 р., але дані наявні тільки з вересня 2017 р.) [15, с. 4]. Наприклад, за статистичними даними сервісу електронних петицій Київської міської ради встановлено, що такий інститут як електронні петиції є одним із найпопулярніших механізмів громадської участі серед мешканців міста. Так, за 2,5 роки функціонування подано 7 146 петицій, з яких 2 352 відхилено модератором після перевірки на відповідність чинному законодавству, а 4 794, у свою чергу, допущено до голосування, за які віддано 2 413 560 голосів (загальна кількість користувачів, що проголосували — 692 845 осіб). Загальний аналіз кількості поданих петицій за роками такий: 2015 р. — 1 238 електронних петицій; 2016 р. — 2 254 електронні петиції; 2017 р. — 1 046 електронних петицій, що в цілому відповідає загальним світовим тенденціям та міжнародній практиці. Всього петицій, які у визначений термін набрали на свою підтримку необхідний мінімум у 10 000 голосів, станом на 1 травня 2018 р. зареєстровано 52, з яких: 7 петицій реалізовано; 10 петицій відхилено; 7 петицій щодо виконання яких здійснено всі можливі заходи; 23 петиції на реалізацію; 5 петицій на розгляді [16].

Висновки і перспективи подальших досліджень. Порядок подання та розгляду петицій визначається Законом України «Про звернення громадян». Аналіз поданих петицій до органів державної влади в цілому відповідає загальним світовим тенденціям та міжнародній практиці. Результати дослідження свідчать, що інститут петиції є одним з елементів механізму забезпечення прав людини в Україні. Він сприяє активній участі громадян у суспільно-політичному житті, завдяки якому громадяни можуть вплинути на ефективне вирішення питань, що виникають в процесі забезпечення прав та законних інтересів (наприклад, долучатися до співпраці з органами державної влади, впровадження електронного голосування та електронних плебісцитів тощо).

Список використаних джерел:

1. Конституція України від 28 червня 1996 року (із змінами). Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: <http://www.rada.gov.ua>.

2. *Гришко О.М.* Механізм забезпечення прав людини в Україні / О.М. Гришко // Правове регулювання економіки: зб. наук. праць. — 2017. — № 15. — С. 33–43.

3. Словник іншомовних слів / Уклад. Л. О. Пустовіт та ін. — К. : Довіра, 2000. — 1018 с.

4. *Закірова С.* Електронні петиції в Україні: становлення системи та механізм дії / С.Закірова // Центр досліджень соціальних комунікацій — 2017 — 4 липня. [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://nbuviar.gov.ua>.

5. *Колесников О.* Е-петиції у системі місцевої демократії: досвід обласних центрів України [Електронний ресурс] / О. Колесников — Режим доступу: http://samoorg.com.ua/wp-content/uploads/2017/02/Petitsiyi_gotov-1.pdf.3.

6. *Закірова С.* Ефективність системи електронних петицій в Україні: аналіз і застереження першого досвіду / С.Закірова // Громадська думка про право творення: інформаційно-аналітичний бюлетень на базі оперативних матеріалів. — №1 (140). — 2016. [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://nbuviar.gov.ua/images/dumka/2016/1.pdf>.

7. *Мезенцев А.* Підходи до електронних петицій: зарубіжний та національний досвід / А. Мезенцев // Актуальні проблеми державного управління. — 2016. — Вип. 3. — С. 83–87. [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdyo> 2016 3 15.

8. Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» щодо електронного звернення та електронної петиції» від 2 липня 2015 року № 577-VIII (із змінами). Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: <http://www.rada.gov.ua>. (дата звернення: 20.05.2018).

9. Закон України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 року № 393/96-ВР (із змінами). Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: <http://www.rada.gov.ua>. (дата звернення: 20.05.2018).

10. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації» від 8 листопада 2017 року № 797-р (із змінами). Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: <http://www.rada.gov.ua>. (дата звернення: 20.05.2018).

11. Указ Президента «Про Порядок розгляду електронної петиції, адресованої Президентові України» від 28 серпня 2015 р. № 523/2015. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: <http://www.rada.gov.ua>. (дата звернення: 20.05.2018).

12. *Нестерович В. Ф.* Інституційне утвердження електронних петицій в Україні в контексті зарубіжного досвіду / В. Ф. Нестерович // Віче. — 2015. — № 22. — С. 18–23. [Електронний ресурс] — Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/viche_2015_22_6.

13. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку розгляду електронної петиції, адресованої Кабінету Міністрів України» від 22 липня 2016 року № 457. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: <http://www.rada.gov.ua>. (дата звернення: 20.05.2018).

14. Права людини і місцева демократія / Упорядники: С. Буров, Н. Величко, М. Єлігулашвілі, В. Жигалдо, Л. Ковшун, О. Левченко. — 2017. — 92 с. [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://helsinki.org.ua/wp-content/uploads/2017/06/book-3.pdf>.

15. Хуткий Д. Е-петиції в Україні: формування народного порядку денного. Аналітична записка / Д. Хуткий. — К., 2017. — 8 с.

16. Звіт поточного стану реалізації електронних петицій (станом на 1 травня 2018 р.) Офіційний веб-портал Київської міської ради URL: <http://www.petition.kyivcity.gov.ua>. (дата звернення: 20.05.2018).

References:

1 The Constitution of Ukraine of June 28, 1996 (as amended). Retrieved from <http://www.rada.gov.ua>.

2. Grishko O.M. (2017) The mechanism of human rights protection in Ukraine. *Pravove rehulivannia ekonomiky (Legal regulation of the economy)*, 15, 33-43 (in Ukr.).

3. Pustovit L.O. (2000) Dictionary of foreign words. Kyiv. (in Ukr.).

4. Zakirova S. Electronic petitions in Ukraine: establishment of the system and mechanism of action. Retrieved from <http://nbuviap.gov.ua>.

5. Kolesnikov O. E-petitions system of local democracy: the experience of regional centers of Ukraine. Retrieved from http://samoorg.com.ua/wp-content/uploads/2017/02/Petitsiyi_gotov-1.pdf.

6. Zakirov S. Efficacy of electronic petitions in Ukraine: analysis and reservations first experience Retrieved from <http://nbuviap.gov.ua/images/dumka/2016/1.pdf>.

7. Mezentshev A. (2016) Approaches to electronic petitions: foreign and national experience. *Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia (Current problems of public administration)*, 3, 83-87 (in Ukr.).

8. The Law of Ukraine «On amendments to the law of Ukraine» On citizens' appeals «on electronic appeal and electronic petition dated July 2, 2015 № 577-VIII (as amended). Retrieved from <http://www.rada.gov.ua>.

9. Law of Ukraine «On appeal of citizens» of October 2, 1996 № 393/96-VR (as amended). Retrieved from <http://www.rada.gov.ua>.

10. The Cabinet of Ministers of Ukraine «On approval of the concept of e-democracy in Ukraine and action plan for its implementation» on November 8, 2017 № 797-p (as amended). Retrieved from <http://www.rada.gov.ua>.

11. Presidential Decree «On the Procedure for Considering an Electronic Petition Addressed to the President of Ukraine» dated August 28, 2015, № 523/2015. Retrieved from <http://www.rada.gov.ua>.

12. Nesterovich V.F. (2015) Institutional approval of electronic petitions in Ukraine in the context of foreign experience. *Viche (Veche)*. 22, 18–23. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/viche_2015_22_6.

13. The Cabinet of Ministers of Ukraine «On approval of the review e-petition addressed to the Cabinet of Ministers of Ukraine» dated July 22, 2016 number 457. Retrieved from <http://www.rada.gov.ua>.

14. Burov S., & Velichko N., & Yelihulashvili M., & Zhyhaldo V., & Kovshun L., & Levchenko A. (2017). Human rights and local democracy. Retrieved from <http://helsinki.org.ua/wp-content/uploads/2017/06/book-3.pdf>.

15. Khutky D. (2017) E-petition in Ukraine: the formation of a people's agenda. Analytical note. Kyiv (in Ukr.).

16. Report on the current state of implementation of electronic petitions (as of May 1, 2018). Retrieved from <http://www.petition.kyivcity.gov.ua>.

Стаття надійшла до редакції 21 травня 2018 р.

УДК 340

*А. Ю. Іванова**,

кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник,
старший науковий співробітник відділу
історико-правових досліджень
Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України

ТРАДИЦІЇ І НОВАЦІЇ В КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНСЬКОЇ НАРОДНОЇ РЕСПУБЛІКИ 1918 РОКУ: ПОГЛЯД ЧЕРЕЗ СТОРІЧЧЯ

Здійснено спробу дослідити впливи української правової традиції та європейського конституціоналізму на текст Конституції УНР 1918 р. Автор акцентує увагу на контексті наступності та відновлення української державності в 1917 році. Розглянуто окремі правові та політичні інститути, закріплені в Конституції УНР, зокрема парламентаризм, народна законодавча ініціатива, інтерпеляції уряду, федералізм, національно-персональна автономія.

* Ivanova A. Yu., Candidate of Juridical Sciences (Ph.D.), Senior Researcher (Senior Scientific Researcher), Senior Scientific Researcher of Department of Legal History Studies in V. M. Koretsky Institute of State and Law of National Academy of Sciences of Ukraine

TRADITIONS AND NOVATIONS IN THE CONSTITUTION OF THE UKRAINIAN PEOPLE'S REPUBLIC OF 1918: A REVIEW THROUGH A CENTURY