

Петиційна форма впливу

громадськості на прийняття нормативно-правових актів у США



В. Ф. Нестерович

кандидат юридичних наук, доцент кафедри конституційного та міжнародного права Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка

У статті розглядаються конституційно-правові засади петиційної форми впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів у США. Вказується, що саме право петицій, яке гарантоване першою поправкою до Конституції США, стало конституційно-правовим підґрунтям для подальшого інституційного оформлення впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів як на федеральному рівні, так і на рівні суб'єктів федерації.

Ключові слова: конституційно-правові засади, право петицій, громадськість, вплив, США.

В статье рассматриваются конституционно-правовые основы петиционной формы влияния общественности на принятие нормативно-правовых актов в США. Указывается, что именно право петиций, которое гарантировано первой поправкой к Конституции США, стало конституционно-правовой основой для дальнейшего институционального оформления влияния общественности на принятие нормативно-правовых актов как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов федерации.

Ключевые слова: конституційно-правові основи, право петицій, общественність, вплив США.

The article examines the constitutional and legal principles petition form public awareness of adoption regulations in the U. S. It is claimed that it is right to petition, as guaranteed by the First Amendment to the U. S. Constitution was constitutional and legal basis for further institutional design of public influence on the adoption of legislation at both the federal level and at the level of the federation.

Keywords: constitutional and legal principles, the right to petition, the public, the influence, the United States.

Сполучені Штати Америки є країною, яка має доволі потужне конституційно-правове регулювання – направлення звернень громадян у формі петицій до органів публічної влади. Направлення американськими громадянами індивідуальних або колективних клопотань до органів публічної влади для підтримки або на протипагу певному нормативно-правовому акту є історично першою та найбільш поширеною формою впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів у США. Саме право петицій, яке гарантоване першою поправкою до Конституції США, стало конституційно-правовим підґрунтям для подальшого інституційного оформлення впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів як на федеральному рівні, так і на рівні суб'єктів федерації [1, с. 321].

Зважаючи на доволі позитивний досвід використання петицій як форми впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів у США, вбачаємо за доцільне дослідити його з метою

врахування деяких його елементів під час модернізації українського конституційного законодавства, яке регулює питання направлення звернень громадян до органів публічної влади. Тому метою цієї статті є розкриття петиційної форми впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів у США. У цьому нам значну допомогу надали роботи К. Джоста, Дж. Фергюсона, В. Васильєва, Л. Мілбрайта, Р. Бейкера, В. Олісзек, П. Файндлі, А. Сергуніна, В. Вільсона, М. Зяблюка, Дж. Зіммермана та інших зарубіжних, у першу чергу, американських вчених.

На сьогодні петиційна форма впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів у США полягає у відправленні громадянами заяв, скарг, пропозицій поштою (електронною поштою), телеграфних або факсимільних повідомлень чи іншої кореспонденції посадовим і службовим особам органів публічної влади для підтримки або на протипагу певному нормативно-правовому акту. Метою цього є створення у представників влади уяви про наявність широкої громадської думки за чи проти певного рішення органів публічної влади. Сутнісною рисою цих повідомлень є те, що всі вони на одну й ту ж саму тему, подібного змісту та направлені на вирішення однієї проблеми [2, с. 36]. Такий прийом фахівці умовно називають «штучною ношею» чи «напишіть вашому народному обранцю» [3, с. 287].

Зокрема, у США функціонують юридичні фірми, які спеціалізуються на створенні потоку листів, телеграм та іншої кореспонденції до органів публічної влади, які нібито відправлені тими чи іншими громадянами [4, с. 231]. Результати парламентських розслідувань щодо цих фактів свідчать, що більшість з таких повідомлень відправляються від імені давно померлих осіб або з неіснуючої адре-

си [5, с. 355]. Останні діяння при встановленні складу правопорушення, наприклад, згідно з американським законодавством, тягнуть за собою юридичну відповідальність.

Окрім петицій, у США представники громадськості також широко практикують організацію міжміських телефонних дзвінків виборців до офісу свого парламентаря з питання, яке є предметом впливу. Один американський конгресмен від штату Вісконсін з цього приводу зазначив: «Особисто був роздратований «телефонним тиском», який був організований активом громадськості щодо мене. Для його припинення довелося дзвонити його організаторам, яким я повідомив, що телефонні дзвінки повинні припинитися. Я знаю Вашу позицію з цього питання. Я вже наголошував, що підтримаю цей законопроект та не хочу, щоб мене більше турбували ці дзвінки. Лише після цього вони припинилися» [6, с. 320-321].

Штучні масові відправки кореспонденції посадові та службові особи органів публічної влади доволі часто розпізнають і не завжди піддаються їхньому впливу. Тому з метою маскування організованої громадської кампанії під природну стурбованість громадян використовуються технології, за яких досягається «ефект спонтанності» [1, с. 1101]. Насамперед групи громадськості організують проведення різноманітних навчальних курсів у регіоні, з якого будуть відправлені звернення до органів публічної влади та їх посадових осіб. Однак трапляються випадки, наголошує американський вчений Л. Мілбрайт, коли замість бажаного звернення, яке виборець повинен був скласти, він посилає офіційній особі отримані від активу громадськості інструктивні матеріали щодо написання петицій [7, с. 246].

Загалом владні інституції США протягом усієї американської історії завж-

ди мали реакцію громадськості у формі петицій на прийняття ними нормативно-правових актів. Наприклад, у 30-ті роки XIX століття, коли у суспільстві йшло жваве обговорення питання щодо відміни рабства, Конгрес США отримав таку неймовірну кількість петицій з цієї проблеми, що це заблокувало його роботу. Тому Палата представників вимушена була ухвалити постанову у 1840 р., яка була чинна протягом подальших п'яти років, про заборону прийняття петицій, які направлені на скасування рабства [8, с. 320]. У сучасній конституційній практиці Сполучених Штатів Америки взагалі відомий безпрецедентний випадок, коли під час однієї виборчої кампанії, виборці 18 штатів підписали 15 мільйонів петицій, які містили 50 ініціативних пропозицій щодо вдосконалення законодавства у різних сферах суспільного життя [9, с. 53].

Така велика кількість петицій щодо ініціювання прийняття чи відхилення нормативно-правових актів у США обумовлена насамперед все більшою професіоналізацією підготовки та направлення петицій до органів публічної влади. Для більшості груп американської громадськості є обтяжливим безпосередньо займатися підготовкою петицій і розроблення відповідного законопроекту, тому вони доволі часто на комерційній основі наймають юридичні фірми, які здійснюють це на професійній основі. Так, у 1981 році ставка за один підпис під петицією складала 50 центів, а мінімально можлива вартість усієї роботи з подання законопроекту у формі петиції на рівні штату складала 225 тис. дол. США [10, с. 120].

На сьогодні витрати на реалізацію подання петицій щодо прийняття чи неприйняття того чи іншого нормативно-правового акта ще більше зросли. Так, у 1998 році для індійського племені збір

підписів під петицією, яка ініціювала прийняття нормативно-правового акта про дозвіл для них організації азартних ігор, коштував для індіського племені з розрахунку 1,50 дол. США за кожен підпис виборця. Загальна вартість кампанії з подання петиції та проведення щодо неї голосування може скласти конкуренцію виборчій кампанії на посаду губернатора або члена Конгресу. Кошторисні витрати коливаються від 700 тис. до 1 млн дол. США і більше [11, с. 206-207].

Наприклад, страхова галузь Каліфорнії витратила близько 80 млн дол. США на направлення петицій до органів публічної влади у марній спробі запобігти громадським ініціативам щодо зменшення цін на автостраховання. Інші багатомільйонні кампанії щодо направлення петицій велися з боку тютюнових компаній проти антитютюнових громадських ініціатив, технологічних компаній проти закону, що спрощував процедуру подання позову до суду за шахрайство з цінними паперами, та кампанії профспілок проти прийняття правових актів, якими скорочувалися профспілкові внески у політичних цілях [11, с. 206-207].

Отже, наразі петиційна форма впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів у США є професійною та багатомільйонною галуззю. У зв'язку з професіоналізацією подання петицій у Сполучених Штатах Америки неодноразово робилися законодавчі спроби щодо обмеження їх фінансової складової. Так, у 1974 році у штаті Каліфорнія було прийнято акт, яким встановлено обмеження у формі граничного розміру у 25 центів за підпис одного виборця у петиції. Однак майже відразу цей акт був визнаний неконституційним, який порушує свободу слова [10, с. 120]. Також були визнані неконституційними закони, які вимагали розкривати осіб, які займаються збором підписів під петицією, загаль-

ні витрати на збір підписів, а також осіб, які надали фінансову допомогу в цьому процесі [11, с. 207].

Петиції, які подані до Конгресу щодо прийняття чи відхилення того чи іншого законопроекту, передаються до Комітету щодо питань законодавчої юрисдикції, який визначає їхній предмет та передає за належністю відповідному парламентському комітету. Загалом, американські юристи у контексті петиційної форми впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів дещо інтерпретують конституційне право громадян на звернення з клопотаннями до органів публічної влади та зазначають, що найбільш переконливою петицією є добре розроблений юристом-професіоналом законопроект [1, с. 1101]. За законодавчою процедурою, внесення такого законопроекту до парламенту здійснюється через конгресменів чи сенаторів, які передають його для реєстрації Секретарю Палати або опускають у «хоппер» (hopper) – невеликий дерев'яний ящик на його столі.

Більшість поданих громадськістю петицій у формі законопроектів подається саме до Палати представників, члени якої більше співпрацюють зі своїми виборцями, ніж сенатори. Разом з тим з цього питання варто звернути увагу на досить важливу деталь, яка має суттєве значення для ініціаторів законопроекту при подальшому стадійно-процедурному його проходженні у Конгресі США. Мова йде про внесення законопроекту, крім фінансового змісту, одночасно представниками Палати представників та Сенату. Такий алгоритм внесення законодавчої ініціативи додає значно більше шансів на позитивне її ухвалення Конгресом США.

Сутнісною рисою законодавчої ініціативи у США є право парламентаря вносити до своєї Палати не лише законо-

проект, а й пропозицію щодо ініціювання його розробки [2, с. 75]. За такої ситуації конгресмен чи сенатор повинні подати до своєї Палати петицію про необхідність розробки бажаного законопроекту. Палата розглядає подану петицію та приймає щодо неї резолюцію. Якщо остання позитивного змісту, то комітету Палати, предмету відання якого відповідає зміст запропонованого законопроекту, доручається його розробити. Тут маємо дворівневий рівень реалізації права петицій. Перший – направлення громадянами клопотань парламентарю про розробку необхідного законопроекту. Другий – подання конгресменом чи сенатором на основі отриманих клопотань громадян власної петиції про розробку законопроекту.

Варто звернути увагу на той факт, що посадові і службові особи органів публічної влади, які отримують петиції, з великою увагою ставляться до їх змісту. Вони вживають у межах своєї компетенції відповідні заходи та обов'язково дають офіційну відповідь громадянам на отримані від них петиції. Зокрема, член апарату Ради з національної безпеки, а згодом заступник Державного секретаря Г. Сондерс, пригадає потік листів і телеграм, у яких висловлювалися прохання до Президента Л. Джонсона підтримати Ізраїль, коли Президент Єгипту Г. Насер закрив протоку Тіран у травні 1967 р. Так, посадовець зазначає, що на ім'я Президента США тоді надійшло 150 тис. листів і телеграм від єврейської громади з цього питання. Коли Президенту США доповіли про кількість петицій, які надійшли до його офісу, він одразу ж видав декрет, яким встановив, що на кожен лист чи телеграму, які надійшли, необхідно дати відповідь [12, с. 120-121].

Зважаючи на важливу роль права петицій, зокрема щодо направлення пропозицій щодо вдосконалення законодав-

ства, у США передбачено дієвий процедурний механізм захисту цього права. Так, згідно з сьомою поправкою Конституції штату Арканзас, у випадку визнання державним секретарем штату петиції неспроможною, на нього покладається обов'язок негайно повідомити про це її ініціаторів та надати їм не менше, ніж 30 днів, для корегування сформованої пропозиції. За цього, перегляд обґрунтованості петиції може здійснюватися лише Верховним судом штату, який володіє виключною юрисдикцією з усіх подібних прав. Додатково конституційна поправка встановлює, що обов'язок доведення неспроможності петиції покладається на особу, яка оскаржує її юридичну силу. Ця ж поправка передбачає, що справи, пов'язані зі спорами з обґрунтованості петицій, є першочерговими та повинні розглядатися судом негайно. Бездіяльність суду не є перепорою для внесення питання до бюлетеня та проведення голосування, набуття чинності законів, які були схвалені більшістю голосів виборців. З боку представницького органу штату допускається лише прийняття акта, який сприяє набуттю чинності нормативно-правового акта, який був прийнятий за результатами внесення петиції.

Проте незважаючи на дієвий механізм конституційно-правових гарантій направлення петицій до органів публічної влади, в американській практиці є чимало зловживань правом петицій під час здійснення впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів. Одним із досить неординарних зловживань, яке отримало юридичну оцінку ще в Акті 1919 р., є підштовхування посадовими та службовими особами федеральних органів виконавчої влади пересічних громадян до відправлення до Конгресу США листів і телеграм з метою вплинути на користь прийняття біллів, які були

внесені федеральними органами виконавчої влади або вигідні для них.

Для упередження подібної діяльності у вищезазначеному акті 1919 р. було встановлено, що жодна частина коштів, яка асигнується Конгресом США, не повинна без його санкції використовуватися прямо чи опосередковано для сплати послуг, реклами, відправлення телеграм, листів, друкованого та рукописного матеріалу, здійснення телефонних дзвінків чи вжиття іншої будь-якої дії з метою впливу у тій чи іншій формі на члена Конгресу США, щоб він, використовуючи своє право голосу або в інший спосіб, сприяв чи навпаки протидіяв прийняттю Конгресом США того чи іншого закону чи фінансового акта незалежно від стадії його проходження у законодавчому процесі.

З Акта 1919 року допускалося лише два винятки. По-перше, службовці виконавчої влади могли відповідати на запити з Конгресу США та передавати у свою чергу до Конгресу клопотання про прийняття законів та фінансових актів, які, на їхню думку, є необхідними. По-друге, якщо з вказаною метою були використані кошти, які не асигнувалися Конгресом США, а є залученими з інших джерел, за умови надання звіту про джерела фінансування.

Ще одним фактором щодо мінімізації зловживання правом петицій з метою вплинути на прийняття нормативно-правових актів у США є детальне конституційно-правове регламентування процедури збору підписів під петицією. Зокрема, відповідно до американського законодавства, розповсюджувачам петиції забороняється вводити в оману громадян про цілі та зміст нормативно-правового акта, який ініціюється, надавати неправдиву відповідь на питання виборців про те, чи є особа, яка збирає підписи, добровольцем або оплаченим функціонером. Встановлена кримінальна відповідальність за підроблені, фіктивні

або недійсні підписи під петицією, а також за збір таких підписів [10, с. 118].

Незважаючи на встановлені заборони, звертає увагу російський вчений В. Васильєв, особи, які здійснюють збір підписів на професійній основі, спотворюють цілі та зміст громадських ініціатив, вмовляючи виборців поставити свої прізвища та ім'я під петицією. Особливо часто так буває, коли запропонований законопроект є доволі складним. Згідно з даними соціологічних досліджень, більшість виборців, які підписалися під петицією, якою ініційовано законопроект про економію нафти та газу, не змогли пригадати, що вони підписували, а 70 % тих, які пригадали, не знаходили зв'язку між петицією та гострими дискусіями щодо необхідності прийняття цього законопроекту. Крім того, з виборців, які підписали петицію, половина з них потім голосувала на референдумі проти запропонованого петицією законопроекту [10, с. 120].

Суттєво посилило петиційну форму впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів у США запровадження громадської Інтернет-платформи «We the People», яка надає можливість створити петицію та звернутися з нею до Президента США. Ніхто не знав, йдеться у повідомленні на сайті Білого дому, наскільки популярною стане ця громадська Інтернет-платформа щодо підготовки петицій. Її популярність перевершила найсміливіші очікування Адміністрації Президента США. Інтерес до платформи «We the People» протягом двох років її існування був неймовірним. На сьогодні момент сумарно зібрано 10,2 млн підписів, що становить зростання у 360 % з моменту запуску цього проекту.

Громадська Інтернет-платформа «We The People» була відкрита у вересні 2011 р. та знаходиться на сайті Білого дому. Спочатку після її запуску необхідна кількість підписів під петицією для розгляду її уря-

дом становила 5 тис. Однак незабаром у зв'язку зі збільшенням кількості користувачів громадської Інтернет-платформи необхідну кількість підписів збільшили до 25 тис. Наразі знову було піднято планку, щоб надати найбільш популярним ідеям час, на який вони заслуговують. Тому нині для того, щоб отримати офіційну відповідь від Адміністрації Президента США, петиція повинна отримати 100 тис. підписів протягом 30 днів. Білий дім за два роки існування громадської Інтернет-платформи «We The People» збільшив у чотири рази кількість підписів, необхідних для розгляду петицій від громадян.

Таким чином, петиційна форма впливу громадськості на прийняття норма-

тивно-правових актів у США має доволі потужне конституційно-правове регулювання. Право направляти колективні та індивідуальні звернення до органів публічної влади гарантується першою поправкою до Конституції США і конституціями штатів, визначається законодавчими актами федерального і штатного рівнів, а також деталізовано численними судовими рішеннями. Разом з тим, незважаючи на дієвий механізм конституційно-правових гарантій направлення петицій до органів публічної влади, в американській практиці є чимало зловживань правом петицій під час здійснення впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів.

Список використаної літератури

1. The Constitution of the United States of America. Analysis and interpretation / Co-Editors Johnny H. Killian, George A. Costello. – Washington : U. S. Government printing office, 1996. – 2444 p.
2. Oleszek W. J. Congressional Procedures and the Policy Process / W. J. Oleszek. – Fifth Edition. – Washington, D.C. : Congressional Quarterly Inc., 2001. – 348 p.
3. Kiplinger W. M. Washington Is Like That / W. M. Kiplinger. – Fourth Edition. – New York-London : Harper & Brothers Publishers, 1942. – 524 p.
4. Lawson K. The Human Polity. A Comparative Introduction to Political Science / K. Lawson. – Fourth Edition. – Boston-New York : Houghton Mifflin Company, 1997. – 580 p.
5. Davidson R. H. Congress and its Members / R. H. Davidson, W. J. Oleszek. – Eighth Edition. – Washington, D. C. : Congressional Quarterly Inc., 2002. – 505 p.
6. Keefe W. J. The American legislative process : Congress and the States / W. J. Keefe, M. S. Ogul. – Eighth edition. – New Jersey : Printice Hall, Inc., 1993. – 485 p.
7. Milbrath L. W. The Washington Lobbyist / L. W. Milbrath. – Chicago : Rand McNally, 1963. – 431 p.
8. Jost K. The Supreme Court A to Z / K. Jost. – Second Edition. – Washington, D.C. : Congressional Quarterly Inc., 1998. – 584 p.
9. Зиммерман Дж. Прямая демократия в Соединенных Штатах Америки : опыт и проблемы / Дж. Зиммерман // Вестник Московского государственного университета. – Серия 11. – Право. – 1991. – № 5. – С. 47-55.
10. Васильев В. И. Прямая демократия : опыт Калифорнии / В. И. Васильев // Государство и право. – 1994. – № 1. – С. 116-124.
11. Moore J. L. Elections A to Z / J. L. Moore. – Washington, D.C. : Congressional Quarterly Inc., 1999. – 560 p.
12. Findley P. They Dare to Speak Out : people and institutions confront Israel's Lobby / P. Findley. – Westport, Connecticut : Lawrence Hill & Company, 1985. – 362 p.