

СУСПІЛЬСТВО: СТАН І ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ. ОСОБИСТІТЬ

УДК 342.736

Ємельянова А. Г.
асистент

Донецький національний університет
економіки і торгівлі
імені Михайла Туган-Барановського,
м. Кривий Ріг, Україна,
e-mail: anya.yemelyanova@gmail.com

ОСОБЛИВОСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА НА УЧАСТЬ В УПРАВЛІННІ ДЕРЖАВНИМИ СПРАВАМИ ДЛЯ РІЗНИХ ОСІБ ШЛЯХОМ ПОДАННЯ ЕЛЕКТРОННОЇ ПЕТИЦІЇ

Yemelianova A. H.,
assistant

Donetsk National University of Economics and
Trade named after Mykhailo Tugan-Baranovsky,
Kryvyi Rih, Ukraine,
e-mail: anya.yemelyanova@gmail.com

PECULIARITIES OF ENSURING THE CONSTITUTIONAL RIGHT TO PARTICIPATION IN STATE AFFAIRS MANAGEMENT FOR DIFFERENT PERSONS BY SUBMITTING AN E-PETITION

Мета. Запропонувати шляхи удосконалення законодавства про звернення осіб до органів державної влади, місцевого самоврядування, їх службових і посадових осіб, з метою недопущення звуження прав осіб без громадянства, фізичних осіб-підприємців, об'єднань громадян і юридичних осіб на подання електронної петиції. Сформульовано авторський підхід до розуміння права на подання петиції, як елементу реалізації конституційного права на участь в управлінні державними справами.

Методика. Досліджено положення законодавств України, Сполученого Королівства Великої Британії щодо подання петиції. Проведено їх правовий аналіз та визначено шляхи для вдосконалення вітчизняного законодавства у сфері закріплення конституційного права на подання електронної петиції, а саме щодо переліку осіб, які мають право на подання електронної петиції, яка є одним із механізмів реалізації конституційного права на управління державними справами.

Результати. Обґрунтовано висновок, що швидкий розвиток громадянського суспільства призводить до розширення розуміння багатьох категорій прав та свобод людини і громадянина, а також впливає на появу нових механізмів реалізації конституційних прав громадян, зокрема, конституційного права на участь в управлінні державними справами. Виявлено нормативну недосконалість і невідповідність українських законів Конституції України щодо суб'єктів подання електронної петиції чи звернення. Проведено порівняльний аналіз законодавств України та Великої Британії та запропоновано напрям змін до українського законодавства з метою нормативного закріплення конституційного права на управління державними справами, а саме подання петиції у якості самостійного права та приведення у відповідність фактичної та юридичної конституції.

Наукова новизна. Визначено, що право на звернення, є конституційним правом кожного і одним із конституційних механізмів участі в управлінні державними справами. У статті досліджено невідповідність суб'єктів на звернення, що визначені у законі про звернення громадян із положеннями Конституції України. Використано лінгвістичний підхід, оскільки існує необхідність врахування лінгвістичних аспектів, з метою проведення порівняння термінології, самостійності права та механізму забезпечення права на участь в управлінні державними справами.

Практична значимість. Сформульовано пропозиції змін, які належить внести до Закону України «Про звернення громадян» з метою вирішення питання невідповідності нор-

мативно-правових актів та недопущення звуження прав осіб без громадянства, фізичних осіб-підприємців та юридичних осіб на подання петиції та реалізації права на звернення.

Ключові слова: електронна петиції, суб'єкти подання електронної петиції, механізм реалізації конституційного права на участь в управлінні державними справами, право на звернення.

Постановка проблеми: науково-доктринальний підхід до розуміння права на петицію як невід'ємного елементу механізму забезпечення права на управління державними справами.

Метою статті є запропонувати шляхи удосконалення законодавства про звернення осіб до органів державної влади, місцевого самоврядування, їх службових і посадових осіб, з метою недопущення звуження прав осіб без громадянства, фізичних осіб-підприємців, об'єднань громадян і юридичних осіб на подання електронної петиції. Сформульовано авторський підхід до розуміння права на подання петиції, як елементу реалізації конституційного права на участь в управлінні державними справами.

Викладення основного матеріалу. Темпи розвитку громадянського суспільства в Україні невинно зростають. Це пов'язано із багатьма факторами: суспільно-політичною кризою, вихід із якої почали шукати неурядові організації та прості громадяни; збільшенням присутності різних міжнародних організацій в українських соціальних проектах, шляхом надання ними грантів на реалізацію таких проектів; відродження національної ідеї; здобуття освіти громадянами України закордоном та їх повернення на батьківщину з метою розбудови демократичної країни та інше. У зв'язку із цим відбулася і трансформація конституційних прав громадян, як реального механізму впливу на владу та спрямування її роботи за курсом розвитку, обраним народом. Відповідно до ст. 5 Конституції України, носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ [1]. Статтею 38 Конституції України передбачено право громадян на управління державними справами, що у свою чергу може виражатися у наступних діях: 1) брати участь у всеукраїнському та місцевому референдумах; 2) вільно обирати та бути обраним до органів державної влади та місцевого самоврядування; 3) користуватися рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування.

Деякі науковці, наприклад, Д. Войтенко, М. Гирика, А. Грабильніков, І. Гриценко, І. Дахова, С. Злобін, Ю. Каплан, Г. Котляревська, В. Логачова, С. Майданевич, Н. Окша, О. Чуб, Л. Юзьков, досліджуючи конституційне право на участь в управлінні державними справами, зазначають, що, враховуючи швидкий темп розвитку суспільства та оновлення законодавства, до способів реалізації даного права необхідно включати також: участь у здійсненні правосуддя через інститут народних засідателів [2]; роботу аналітичних центрів [3]; громадські обговорення та ініціативи [4]. Автор вважає, що невід'ємною частиною права на управління державними справами є право на звернення та право на подання електронної петиції, які визначені ст. 5, 23¹ Закону України «Про звернення громадян», особливою формою колективного звернення [5] та право на звернення, що передбачено ст. 40 Конституції України.

Право на участь в управлінні державними справами є комплексним і самостійним поняттям, яке містить певну кількість аспектів. Конституційне право на звернення, формально не передбачено Конституцією України як один із механізмів управління державними справами, хоча такими властивостями воно наділяється, наприклад у Роз'ясненнях Міністерства Юстиції України «Конституційне право громадян на звернення до органів державної влади» від 04.04.2012 [6], та формально все ж залишається поза межами права на звернення.

Конституційне право на управління державними справами не може бути обмеженим лише конституційно визначеними складовими, адже конституція країни складається на десятиліття, отже повинна мати таке наповнення, яке буде актуальним і у

майбутньому. Одним із механізмів реалізації вищезазначеного права є право на звернення з електронною петицією до Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, органів місцевого самоврядування. Право на петицію є не лише свободою слова щодо тих правовідносин, де особа відчуває порушення своїх прав, але і є забезпеченням можливості консолідації суспільства навколо існуючої проблеми (наприклад, шляхом збору підписів для розгляду електронної петиції) з метою забезпечення активного реагування органами державної влади, Президентом України на ті чи інші проблеми, які виникають у суспільстві. Таким чином, право на подання електронної петиції є самостійним конституційним способом реалізації права на управління державними справами, хоча таким механізмом не є, відповідно до ст. 38 Конституції України. Отже, можна зробити висновок, що законодавчий процес не повною мірою віддзеркалює зміни у суспільстві і не може реально забезпечити усі ті розширені права, які виникли у зв'язку із реалізацією того чи іншого права, але досі не закріплені у нормативних документах, що є важливим з точки зору захисту даного конституційного права.

Забезпечення права на звернення, а отже на думку автора і участі в управлінні державними справами, може здійснюватися багатьма способами. Усі заходи, що дають особі реалізувати своє право на участь в управлінні державними справами можуть вважатися безпосереднім забезпеченням конституційного права на управління державними справами: звернення письмові, усні, подання петиції; право обирати і бути обраним; можливість бути присутнім на засіданнях органів законодавчої і виконавчої влади, комісій органів місцевого самоврядування; участь у здійсненні правосуддя. Усі перераховані дії є можливістю для особи контролювати владу та коригувати обраний державними органами чи органами місцевого самоврядування курс розвитку країни чи міста, що і передбачено Конституцією України.

У Сполученому Королівстві Великобританії, наприклад, немає єдиного кодифікованого конституційного акту. Конституція представлена значною кількістю законів конституційного характеру, актів парламенту, судової практики [7]. У випадку внесення змін до певних конституційних актів, відбувається безпосередньо конституційний реформаторський процес з розширення механізмів реалізації даного права. Можливість подання петиції до Суверена, уряду чи парламенту передбачена у Сполученому Королівстві Великої Британії ще з 1571 року. Особа, що звертається за захистом своїх прав повинна була представити свою позицію перед уповноваженим органом чи особою. З того часу процес подання петиції, правила щодо представлення свого питання, процес її розгляду зазнав багатьох змін. Вже у 2008 році Процедурна Комісія Палати громад Сполученого Королівства Великої Британії рекомендувала впровадження системи електронних петицій [8]. Отже, забезпечення конституційного права на управління державними справами шляхом подання петиції відбувалося протягом багатьох років, вимоги до подання петиції, основні процедурні моменти були викладені в актах парламенту, але могли змінюватися, відповідно до вимог часу. Саме тому, вже після багатьох років існування інструменту подання петиції, з'явилася можливість подання саме електронної петиції, що відповідає вимогам сьогодення. Творці української Конституції мали на меті врегулювати відносини, відповідно тих реалій, які існували станом на конкретний момент її створення та не передбачили можливість розширення права на управління державними справами у майбутньому. Інструмент подання петиції є надзвичайно важливим механізмом з точки зору забезпеченості прав і свобод людини, орієнтації держави на ті проблеми, які з'являються у житті та на які, на думку певної кількості громадян, необхідно звернути увагу.

Право на звернення, відповідно до ст. 40 Конституції України передбачає можливість усім звернутися до органів державної влади, органів місцевого самовряду-

вання та посадових і службових осіб цих органів. Положення ст. 1 Закону України «Про звернення громадян», хоча і дублює положення Конституції України та відповідно до назви повинен регулювати питання, що пов'язані безпосередньо із зверненням громадян, в якому не повинна йти мова про звернення осіб без громадянства, громадян інших держав чи інших осіб. Таким чином, назва основного нормативно-правового акту, норми якого регулюють механізм звернення, не відповідає сутності предмету його регулювання. В Україні відсутній будь-який інший нормативно-правовий акт, що регулює питання звернення юридичними особами, громадськими організаціями та особами без громадянства, що суттєво звужує можливість реалізації ними права на звернення.

Положення Закону України «Про звернення громадян» суттєво звужують перелік осіб, які можуть звернутися із петицією, пропозицією/заявою чи скаргю до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів чи навіть Президента України, у порівнянні із Конституцією України. Оскільки Конституцією України передбачено можливість звернення усіма особами, то така можливість повинна бути забезпечена також особам без громадянства (ч.3 ст. 1 Закону України «Про звернення громадян» передбачає можливість звернення лише для осіб, які не є громадянами України, тобто є громадянами інших держав), підприємствам, громадським організаціям, об'єднанням юридичних і фізичних осіб, благодійним фондам та іншим особам. Така можливість забезпечить вищезазначеним особам ефективний механізм реалізації прав на управління державними справами, оскільки існує дуже велика кількість питань, які могли б і повинні пропонувати до розгляду фізичні особи-підприємці, власники підприємств, власники великих підприємств. Важливою можливістю, на погляд автора, є відкритість влади для бізнесу, у тому числі, для коригування податкового навантаження, впровадження екологічних стандартів, тощо для підприємств різних сфер діяльності. Асоціації, які займаються риболовлю чи ГО «Клуб любителів зброї» (назва умовна) мають право на те, щоб питання, які турбують членів організації, пов'язані із правовим регулювання діяльності їх організації, були розглянуті відповідними уповноваженими органами.

Одним із показових прикладів є звернення з електронною петицією до Президента України, сутність якої пов'язана із діяльністю асоціації власників зброї. Це була перша петиція, що набрала необхідну кількість голосів для розгляду, а саме 25 тисяч і була подана головою Асоціації власників зброї. Дана петиція стосувалася безпосередньо діяльності даної асоціації, а саме «конституційного закріплення права кожного громадянина України на вільне володіння вогнепальною зброєю для захисту свого життя і здоров'я, житла та власності, життя і здоров'я інших людей, конституційних прав і свобод у разі узурпації влади, посягань на конституційний лад, суверенітет та територіальну цілісність України». Окрім цього, у петиції вимагається негайно ухвалити Закон України «Про цивільну зброю і боєприпаси» [9]. Цю петицію подала фізична особа, але в інтересах асоціації, що ще раз доводить необхідність нормативного коригування законодавства про звернення та приведення його у відповідність до Конституції України. Виходячи із вищезазначених аргументів і висновків, перелік осіб, які мають право на подання електронної петиції не може бути виключним, оскільки у такому разі він звужує права, гарантовані Конституцією України.

Висновки. В умовах розбудови Української держави надзвичайно важливим є розуміння, що владу обирає народ. Саме народ наділяє органи державної влади, місцевого самоврядування певними повноваженнями. І влада зобов'язана народові бути перед ним відкритою та сприяти поліпшенню забезпеченості прав і свобод людини і громадянина.

Одним із надзвичайно важливих прав людини і громадянина є право на подання петиції, що є фактично зверненням (такими властивостями його наділяє Закон України «Про звернення громадян») та передбачено Конституцією України. Окрім

цього, право на подання петиції є невід'ємним елементом права на участь в управлінні державними справами. За аналогією із положеннями, наведеними у Конституції України, право на петицію, як і право на звернення мають усі. Самим же українським законодавством визначено можливість реалізації права на подання петиції, а отже і права на управління державними справами лише громадянам України або громадянам інших держав. Це автоматично означає, що юридичні особи, громадські організації та особи без громадянства, що ведуть свою діяльність на території України на законних підставах не мають права коригувати напрям розвитку держави. Вбачається серйозна колізія між конституційними нормами та нормами законодавства про звернення.

З метою усунення невідповідності у законодавстві про звернення, необхідним вбачається приведення його у відповідність до положень конституції та розробка механізму звернення та управління державними справами для усіх без винятку осіб, хоча із можливістю передбачити певні обмеження. Наприклад, особи без громадянства чи громадяни інших держав не можуть подавати звернення/петиції, що тягнуть за собою повалення конституційного ладу, зміну державних символів або впровадження другої державної мови; громадські організації можуть звертатися чи подавати петиції виключно щодо питань сфери своєї діяльності, суміжних сфер, оподаткування, а також з інших сфер, якщо ця особа доведе свою належність до сфери діяльності, питання щодо якої піднято у зверненні. Кожне із обмежень повинно бути обґрунтоване та виважене з метою недопущення порушення прав вищезазначених осіб.

Право на звернення та на участь в управлінні державними справами є фундаментальним правом і обов'язком держави забезпечити усім охочим особам дане право реалізувати.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ / REFERENCES

1. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30, ст. 141.
Konstytutsiia Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 28.06.1996 № 254k/96-VR // *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR)*, 1996, № 30, st. 141.
2. Гриценко І.В. Конституційне право громадян України брати участь в управлінні державними справами: питання теорії та практики / І.В. Гриценко // Від громадянського суспільства – до правової держави : Тези VII Міжнародної наукової Internet-конференції студентів та молодих вчених. 27.04.2012. – Харків : ХНУ імені В.Н. Каразіна.
Hrytsenko I. V. Konstytutsiine pravo hromadian Ukrainy braty uchast v upravlinni derzhavnymu spravamy: pytannia teorii ta praktyky // *Vid hromadianskoho suspilstva – do pravovoi derzhavy: Tezy VII Mizhnarodnoi naukovoї Internet-konferentsii studentiv ta molodykh vchenykh*. 27.04.2012. – Kharkiv: KhNU imeni V. N. Karazina.
3. Каплан Ю. Участь громадськості в державному управлінні : роль недержавних аналітичних центрів / Ю. Каплан // Аналітична записка: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.niss.gov.ua/articles/260/#_ftnref2
Kaplan Yu. Uchast hromadskosti v derzhavnomu upravlinni: rol nederzhavnykh analitychnykh tsentriv // *Analitychna zapyska*: [Elektronnyi resurs]. – Available at : http://www.niss.gov.ua/articles/260/#_ftnref2
4. Злобін С.В., Майданевич С.О., Окша Н.В., Войтенко Д.В. Наші права: участь громадян в управлінні державними справами / С.В. Злобін, С.О. Майданевич, Н.В. Окша, Д.В. Войтенко // Брошура : заг. ред. Н.К. Дніпроенко. – Вінниця : ТОВ «Консоль», 2006. – 5 с.
Zlobin S. V., Maidanevych S. O., Oksha N. V., Voitenko D. V. Nashi prava: uchast hromadian v upravlinni derzhavnymu spravamy / *Broshura*: Zah. red. N. K. Dniprenko. – Vinnytsia: TOV «Konsol», 2006. – 5 p.

5. Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР // Відомості Верховної Ради України від 19.11.1996 № 47.
Pro zvernennia hromadian: Zakon Ukrainy vid 02.10.1996 № 393/96-VR // Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy vid. 19.11.1996 № 47.
6. Конституційне право громадян на звернення до органів державної влади, Роз'яснення, Міністерство Юстиції України від 04.04.2012: [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/n0006323-12>
Konstytutsiine pravo hromadian na zvernennia do orhaniv derzhavnoi vlady, Roziasnennia, Ministerstvo Yustytsii Ukrainy vid. 04.04.2012: [Elektronnyi resurs]. – Available at : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/n0006323-12>
7. Robert Blackburn Britain's unwritten constitution. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.bl.uk/magna-carta/articles/britains-unwritten-constitution>
8. Factsheet P7 of House of Commons Information Office “Public Petitions”, August 2010. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.parliament.uk/documents/commons-information-office/P07.pdf>
9. Офіційне інтернет-представництво Президента України. Електронні петиції. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://petition.president.gov.ua/petition/40>
Ofitsiine internet-predstavnytstvo Prezydenta Ukrainy. Elektronni petytsii. [Elektronnyi resurs]. – Available at: <https://petition.president.gov.ua/petition/40>

Дата надходження рукопису 17.11.2015 р.

Objectives. *The article is aimed to suggest the ways of improving the legislation on appeal to central and local authorities, their officials in order to avoid the rights narrowing of persons without citizenship, individual entrepreneurs, associations of citizens and legal entities for e-petitions submission. The author's approach of understanding the right of petition as a part of ensuring the constitutional right to participation in state affairs management is formed.*

Methods. *The legislative provisions of Ukraine and the UK on petition submitting are researched. Their legal analysis is carried out; the ways for national legislation improvement in the field of consolidation of the constitutional right to e-petition submitting, in particular according to the list of persons, which have right to e-petition, which is one of the mechanisms of constitutional right implementation to participation in state affairs management, are determined.*

Results. *The conclusion is made that the rapid development of the civil society leads to expansion of understanding of many categories of human and civil rights and liberties, and also influences on the appearance of the new mechanisms of constitutional civil rights implementation, in particular, the constitutional right to participation in state affairs management. The legislative inadequacy and inconsistency of Ukrainian laws of the Constitution of Ukraine relating to subjects of e-petition submitting or appeal are identified. The comparative analysis of Ukraine and Great Britain's legislation is carried out; the ways of Ukrainian legislative amendments are suggested for the purpose of legislative consolidation of the constitutional right to participation in state affairs management, namely submitting a petition as an autonomous right and bringing into agreement the factual and legal constitutions.*

Scientific originality. *It is determined, that the right to appeal is the constitutional right of everyone and one of the constitutional mechanisms of participation in state affairs management. The inconsistency of appealing subjects, specified in Ukrainian legislation on appeal, with the Ukrainian Constitution, is studied in the present article. The linguistic approach is used, as there is a necessity to take into consideration the linguistic aspects, in order to compare the terminology, autonomous right and mechanism of ensuring the constitutional right to participation in state affairs management.*

Practical value. *The amendments which are necessary for the Law of Ukraine «On citizens' appeals», aimed to solve the problem of statutory instruments inconsistency and prevent the rights narrowing of persons without citizenship, individual entrepreneurs and legal entities to petition and the right to appeal, are proposed.*

Key words: *e-petition, subjects of e-petition submitting, the mechanism of constitutional right implementation to participation in state affairs management, the right to appeal.*

Цель. *Предложить пути усовершенствования законодательства об обращении к органам государственной власти, местного самоуправления, их служебным и должностным лицам, с целью не допустить сужения прав лиц без гражданства, физических лиц-предпринимателей, объединений граждан и юридических лиц на подачу электронной петиции. Сформулировано авторский подход к пониманию права на подачу петиции, как элемента реализации конституционного права на участие в управлении государственными делами.*

Методика. *Исследовано положения законодательства Украины, Соединенного Королевства Великобритании на подачу петиции. Проведено их правовой анализ и определено пути для усовершенствования отечественного законодательства в сфере закрепления конституционного права на подачу электронной петиции, а именно касательно перечня лиц, которые имеют право на подачу электронной петиции, являющейся одним из механизмов реализации конституционного права на управление государственными делами.*

Результаты. *Обосновано вывод, что быстрое развитие гражданского общества приводит к расширению понимания многих категорий прав и свобод человека и гражданина, а также влияет на появление новых механизмов реализации конституционных прав граждан, в частности, конституционного права на участие в управлении государственными делами. Выявлено нормативное несовершенство и несоответствие украинских законов Конституции Украины, касательно субъектов подачи электронной петиции или обращения. Проведено сравнительный анализ законодательств Украины и Великой Британии, предложено направление изменений украинского законодательства с целью нормативного закрепления конституционного права на управление государственными делами, а именно подачи петиции в качестве самостоятельного права и приведение в соответствие фактической и юридической конституций.*

Научная новизна. *Определено, что право на обращение – это конституционное право каждого и один из механизмов участия в управлении государственными делами. В статье исследовано несоответствие субъектов обращения, которые определены в законе об обращении граждан с положениями Конституции Украины. Использовано лингвистический подход, поскольку существует необходимость учета лингвистических аспектов, с целью проведения сравнения терминологии, самостоятельности права и механизма обеспечения права на участие в управлении государственными делами.*

Практическая значимость. *Сформулировано предложение по изменениям, которые необходимо внести в Закон Украины «Об обращениях граждан» с целью решения вопроса несоответствия нормативно-правовых актов и недопущения сужения прав лиц без гражданства, физических лиц-предпринимателей и юридических лиц на подачу петиции и реализации права на обращение.*

Ключевые слова: *электронная петиция, субъекты подачи электронной петиции, механизм реализации конституционного права на участие в управлении государственными делами, право на обращение.*