

НАРОДНІ ПЕТИЦІЇ В ПОЛІТИКО-ПРАВОВІЙ СИСТЕМІ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

Недбай В.В.,

д.політ.н., доцент

Чорноморський державний університет імені Петра Могили

Статтю присвячено аналізу історичного та сучасного досвіду організації народних петицій та їх впливу на суспільно-політичне життя. Основну увагу приділено сучасній формі організації народних петицій – інтернет-петиціям та способам їх включення у систему прийняття політичних рішень в провідних зарубіжних країнах.

Ключові слова: народні петиції, інтернет-петиції, громадянське суспільство, політичні рішення.

Недбай В.В. / НАРОДНЫЕ ПЕТИЦИИ В ПОЛИТИКО-ПРАВОВОЙ СИСТЕМЕ: ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ / Черноморский государственный университет им. П. Могила, Украина

Статья посвящена анализу исторического и современного опыта организации народных петиций и их влияния на общественно-политическую жизнь. Основное внимание уделено современной форме организации народных петиций – интернет-петициям и способам их включения в систему принятия политических решений в ведущих зарубежных странах.

Ключевые слова: народные петиции, интернет-петиции, гражданское общество, политические решения.

Nedbay V.V. / FOLK PETITIONS AT POLITICAL-LAW SYSTEM: FOREIGN EXPERIENCE / The P. Mohyla Black Sea State University, Ukraine

The article is devoted to the analysis of historical and modern experience of organization of folk petitions and their influence on social and political life. Basic attention is spared to the modern form of organization of folk petitions – internet-petitions and methods of their plugging in the system of acceptance of political decisions in leading foreign countries.

It is marked that in connection with the folk initiative referendums are mostly remembered. At the same time to own folk initiative and, accordingly, public influence within the framework of referendum it is possible to take the stage of his beginning – initiation only.

Possibility of exposure of folk initiative which shows by itself it is given by a law the determined amount of electors right to offer to parliament or any to accept other representative establishment is constitutionally foreseen in some countries, to change or abolish a constitution, laws or any other normatively-legal act.

For today most developed and involved in social and political life it is possible to count the mechanisms of folk referendums in Switzerland and Iceland, why the small quantity of population of these countries and small territory promotes comparatively.

Development of institute of folk petitions in the modern world associates or with old traditions of direct democracy, or with extraordinary crisis circumstances (economic or political) which compel a population thus to influence on political elites.

It follows to consider Internet-petitions the new, perspective form of organization of influence of folk initiative.

An important role in success of realization of folk initiative in relation to political decisions by means of petitions the observance of formal terms of realization of such influence (placing of petition is on an official site) has not only, and, rather attitude of the system of state administration on a similar dialog.

It is possible most developed and effective to count the systems of organization of presentation and consideration of electronic petitions in Great Britain, USA and Germany. These systems have the serious legislative fixing.

It follows to establish the presence of sufficient grounds for borrowing of experience of incorporation in the state mechanism of internet-petitions in modern Ukraine.

Key words: folk petitions, internet-petitions, civil society, political decisions.

Сучасні політичні процеси характеризуються надзвичайною складністю, причому вони додатково ускладнюються за рахунок все більшого просування у сфері суспільно-політичних рішень громадянського суспільства. Йдеться не про звичні форми політичної участі на кшталт регулярних виборів представницьких органів влади, а про різноманітні громадські течії, що виникають у зв'язку із бажанням громадян здійснювати свій вплив на прийняття політичних рішень ледь не у режимі реального часу. Причому це бажання й реалізується саме за рахунок народної ініціативи. Отже, дедалі більше нагальною проблемою стає правове закріплення різноманітних форм та засобів громадського впливу. З цієї точки зору для сучасної України представляє неабиякий інтерес накопичений досвід провідних країн Заходу.

Проблеми каналізації громадського впливу на політичне життя та можливостей законодавчого закріплення такого впливу досліджувались побічно в багатьох роботах, присвячених аналізу або окремих аспектів політичного впливу, або ж теорії політичного впливу в цілому. Серед авторів, що досліджували вказану проблематику, можна назвати як класиків політичної думки – М. Вебер, Т. Парсонс, Х. Арендт та ін., так і сучасних зарубіжних та вітчизняних вчених – Дж. Пфеффер, Д. С. Виговський, Г. О. Осика, Т. В. Джига, В. В. Петренко, О. М. Шерман, Ю. В. Карпець та ін.

Серед найбільш популярних сучасних форм громадського впливу прийняття політичних рішень, на нашу думку, заслуговує на увагу інститут народних петицій. Саме розгляд його різноманітних інтерпретацій у суспільно-політичному дискурсі різних країн і є метою статті.

Можливості прояву народної ініціативи з давніх часів турбували мислителів, а ступінь їх використання в урядованні прямо чи опосередковано пов'язувався з рівнем демократичності управління в державі.

Найчастіше у зв'язку із народною ініціативою як особливим чинником політичного впливу згадуються референдуми. Водночас слід зазначити, що референдум у своєму цілісному вигляді є, скоріше, вираженням народної влади (чи такої влади, яка видає себе за народну). Водночас до власне народної ініціативи в рамках референдуму слід віднести лише стадію його початку – власне ініціювання.

В деяких країнах конституційно передбачено можливість виявлення народної ініціативи, яка являє собою надання законом певній кількості виборців право запропонувати парламенту чи будь-якій іншій представницькій установі прийняти, змінити або відмінити конституцію, закони чи будь-який інший нормативно-правовий акт. Така можливість була надана громадянам Швейцарії за конституцією 1874 року, Іспанії та Австрії за конституціями 1920 року. В сучасній Україні не існує подібного законодавчо закрі-

пленого права у громадян, але, з іншого боку, недавні події «Захопи Волл-стріт» у США, масові протести у Франції, Іспанії, Греції, Туреччині та на Кіпрі свідчать про те, що законодавчого закріплення процедур тиску на владу не вистачає й у країнах з більш розвинутою демократією.

Згідно висловленого вище, дією більш близькою до впливу за допомогою саме народної ініціативи є підготовка, складання та доведення до влади народних петицій.

Взагалі народні петиції – відносно молодий вид політичного впливу. Вірогідно, вперше масовий збір підписів під петицією відбувся у Великобританії у 1838 році, коли нещодавно утворена Лондонська спілка робітників підготувала програму політичних перетворень у вигляді законопроекту «Народна хартія» та організувала збір підписів під петицією із текстом хартії. Збір підписів проходив на мітингах, які проводились під гаслом «Захист інтересів народу має бути ввірено самому народу!», на фабриках, у робітничих будинках і в 1839 році до парламенту було подано петицію з підписами понад 1,2 млн. осіб. Другу петицію чартистів (від «charter» – хартія) із 3,3 мільйонами підписів було подано в 1842 році, а останню петицію в 1848-му. Враховуючи, що усе населення Великобританії складало близько 15 млн осіб, цифри підписів виглядають вражаюче. Однак петиції чартистів були відхилені парламентом, а до чартистів було застосовано репресії. Водночас слід констатувати, що п'ять із шести головних політичних вимог чартистів були реалізовані Британським парламентом протягом кількох наступних десятиліть. Отже, маємо справу із справжньою ситуацією віддаленого народного впливу, коли, незважаючи на відхилення прямих вимог, вони були втілені в життя згодом.

Важливо відмітити, що далеко не останню роль відіграло й чітке формулювання вимог чартистів:

1. Загальне виборче право для чоловіків, які досягли 21 року.
2. Рівність виборчих округів.
3. Таємне голосування.
4. Скасування майнового цензу для кандидатів.
5. Виплата платні членам парламенту.
6. Щорічне переобрання парламенту.

Отже, навіть на початку запровадження народних петицій чіткість формулювання вимог була важливим чинником.

На сьогодні найбільш розвинутими та задіяними у суспільно-політичному житті можна вважати механізми народних референдумів у Швейцарії та Ісландії, чому сприяє, як вже вказувалося, порівняно невелика чисельність населення цих країн та невелика територія. В обох країнах підписання петицій має форму збору підписів під листами на підтримку проведення референдумів і, відповідно, завершується всенародними референдумами, які проводяться у вигляді прямого голосування [3].

У Швейцарії не існує законодавчо закріпленого механізму саме народних петицій, але з 1874 року конституційно закріплений інститут референдумів. Усі закони, прийняті Парламентом, можуть бути затверджені або відхилені на факультативному референдумі. Його проведення стає обов'язковим, коли у підтримку за його проведення буде зібрано 50 тис. підписів в 100-денний термін. Прийняті Парламентом зміни Конституції або рішення про вступ до міжнародних організацій потребують підтвердження на обов'язковому всенародному референдумі. На практиці референдуми з різних питань проводяться у Швейцарії кілька разів на рік. Наприклад, швейцарські профспілки регулярно збирають підписи під проектами законів щодо прискорення виходу на пенсію та збільшення щорічних відпусток. Щоправда, наявність початкових підписів, достатніх для призначення референдуму, не означає автоматичної перемоги цієї пропозиції на самому референдумі: в 2008 році швейцарці на референдумі не підтримали скорочення віку виходу на пенсію (це вже в

шосте за останні сто років), а в 2012 році 65% швейцарців також не підтримали пропозицію щодо збільшення відпустки з чотирьох до шести тижнів на рік [3].

Подібна ситуація спостерігається й у Ісландії, яка не може похвастатись давньою історією референдумів, але, завдяки малим території та кількості виборців після світової економічної кризи інститут петицій як засіб впливу на державну владу набув там значної популярності: після фактичного державного банкрутства у 2008 році, найбільший банк Ісландії Icesave залишився банкрутом, який був винний величезні суми іноземним кредиторам. Державна влада обіцяла розрахуватися за його борги перед іноземними вкладниками (фактично, грошима платників податків) і саме тоді населення розпочало збір підписів під петицією про відмову сплачувати за борги банку з державного бюджету. Характерно, що майже чверть населення країни підписалась під цією петицією і після довгих затримок, які намагався створити уряд країни, у 2010 році було проведено референдум щодо питання виплат іноземним кредиторам, на якому понад 90% висловились проти таких виплат [3]. Під тиском Великобританії та Нідерландів уряд Ісландії спробував проігнорувати результати референдуму, у відповідь на що було зібрано петиції під вимогою провести повторний референдум, який було проведено і який підтвердив результати попереднього.

У цьому зв'язку доречно пригадати досвід сучасного Єгипту, в якому в травні-червні 2013 року було зібрано неймовірну кількість підписів під петицією про відставку Президента країни Мухаммеда Мурсі та проведення позачергових президентських виборів – понад 22 млн. підписів, що складає майже чверть усього населення країни [2]. Підписи було зібрано за ініціативою кількох ліберально налаштованих єгиптян під час акції під назвою «Тамарруд» (арабською – «повстання») силами близько 6 тис. волонтерів, які майже по усій країні пропонували перехожим підписатися під петицією. На меті акції було зібрання 15 млн. підписів, що на кілька мільйонів перебільшувало кількість голосів виборців, відданих на підтримку Мухаммеда Мурсі на виборах 2012 року [2]. Активісти збирались спрямувати петицію у вищі судові інстанції країни, але до цього так і не дійшло: петицію підтримала єгипетська опозиція, а згодом і збройні сили країни, що фактично призвело до зміщення Президента Єгипту з посади.

Характерно, що прибічники діючого президента також оголосили збір підписів під петицією про його підтримку та заявляли наприкінці червня 2013 року про те, що вже зібрали 10 млн. підписів. Але ця петиція не мала політичних наслідків.

Отже, розвиток інституту народних петицій в сучасному світі пов'язується або з давніми традиціями прямої демократії, або ж із надзвичайними кризовими обставинами (економічними чи політичними), які примушують населення таким чином впливати на політичні еліти.

Новою, перспективною формою організації впливу народної ініціативи можна вважати Інтернет-петиції.

Чи не найпершою країною, де було запроваджено механізм Інтернет-петицій, спочатку на регіональному рівні, стала Великобританія. У 1999 році щойно відновлений парламент Шотландії дав старт порталу «E-petitioner» [9], на якому майже вперше в світі можна було надіслати через електронну форму свою пропозицію депутатам.

Цікаво, що ідею першої петиції для цього порталу надала саме громадська організація – Всесвітній фонд дикої природи, який запропонував створити національний парк на кількох прибережних територіях. Ця петиція збирала голоси під гаслом «Наше море заслуговує голосування».

Трохи згодом, у 2006 році, механізм Інтернет-петицій з досить лояльними правилами було запроваджено на загальнодержавному рівні Великобританії. Але вже в перші місяці уряду довелось стикатися з досить різноманітними петиціями, на які, згідно прийнятих правил, треба було ре-

агувати. Наприклад, автори петицій примусили прем'єр-міністра Г. Брауна принести вибачення за те, що майже 60 років тому відомого математика А. Тьюрінга було засуджено до лікування від гомосексуалізму. Інші автори петицій кілька разів намагалися домогтися відставки прем'єр-міністра та виступали проти запланованих урядом реформ. Невдовзі британський уряд вимушений був закрити портал петицій. В 2011 році уряд Великобританії відкрив новий урядовий портал петицій з більш логічно і детально прописаними правилами подання петицій, їх підтримання громадянами та реагування влади на них [3]. Якщо Інтернет-петиція після її оприлюднення отримає підтримку більше 100 тис. осіб, вона має бути винесена на слухання Парламенту, де вона або буде втілена в певні законодавчі кроки, або ж буде відхилена [8].

Серед найбільш відомих до сьогодні успішних онлайн-петицій слід пригадати наступні. Найбільш відомою була вимога, підтримана більше ніж 2 млн. осіб, щодо відхилення законопроекту про запровадження плати за користування автомобільними дорогами. Парламент, йдучи назустріч такому широкому громадському протесту, відхилив відповідний урядовий законопроект. Успішною стала й петиція із закликом до виходу із Євросоюзу. Причому в даному випадку Парламент відхилив петицію, але прем'єр-міністр Д. Кемерон встиг пообіцяти провести референдум з цього питання [3].

Слід зазначити, що деталізація правил складання, подання та подальшої підтримки петицій не позбавила Парламент Великобританії від не зовсім важливих проблем, які він вимушений розглядати згідно прийнятих «правил гри». Так, значного розголосу та відповідної шестикратної підтримки громадянами – понад 600 тис. осіб – отримала пропозиція 12-річного хлопчика, який просив дозволити продаж індійських слонів в зоомагазинах. Парламент був вимушений провести відповідні слухання та офіційно відхилити пропозицію, запровадивши заборону продажу слонів у британських магазинах.

У Німеччині сторінка для розміщення онлайн-петицій була створена на сайті бундестагу у 2011 році. Право подання петиції до бундестагу закріплено в конституції Німеччини: «Кожна людина має право подати в письмовій формі особисто чи колективно скаргу у відповідні державні органи та представникам волевиявлення народу» – записано в 17 ст. Основного Закону Німеччини. З 2005 року звернення можна відправляти через Інтернет [1]. Отже, згідно Конституції, громадяни мають право на подання індивідуальних та колективних петицій, а запровадження спеціальної Інтернет-сторінки на сайті бундестагу започаткувало справжній процес подання Інтернет-петицій [6]. Це процес виглядає наступним чином: спеціальна петиційна комісія при бундестазі аналізує петицію за формальними ознаками та вирішує, чи слід її опублікувати на сайті бундестагу. Якщо після публікації під петицією підпишуться більше 50 тис. осіб, петиція має бути розглянута на відкритому засіданні петиційної комісії бундестагу у присутності її ініціаторів [1]. Оскільки до складу комісії входять депутати федерального парламенту, слід визнати, що комісія має досить широкі повноваження. Наприклад, вона може викликати на своє засідання міністрів федерального уряду, якщо до них виникнуть питання. Водночас у результаті розгляду петиції комісія не приймає остаточного рішення. Комісія лише може переправити пропозиції, що містяться в петиції, на розгляд бундестагу разом зі своїми коментарями та рекомендаціями.

Так само, як у Великобританії, на сайті бундестагу реєструються найрізноманітніші петиції. Наприклад, вже пропонувалося заборонити зоопарки в Німеччині та продаж деяких видів чаю. Водночас, є приклади й соціально значущих петицій, які мали позитивний результат: у 2011 році було подано і позитивно розглянуто петицію щодо видачі довготермінового дозволу на перебування в Німеччині циганам, які були піддані дискримінації [1].

Лише у 2011 році до бундестагу було подано понад 15 тис. петицій. Водночас вже помічено, що даний механізм впливу має певні обмеження за масштабом можливих змін: за допомогою петиції досягти відміни одного-двох непопулярних рішень уряду можливо, а примусити бундестаг відмінити чи, навпаки, прийняти певний закон вкрай складно [1].

Характерно, що не завжди платформа сайту бундестагу є єдиною можливістю для просування політично значущих онлайн-петицій. Влітку 2012 року депутати нижньої палати німецького парламенту прийняли законопроект про особисті дані. Остаточне затвердження цього законопроекту дозволило б державним службам продавати особисті дані громадян приватним фірмам з метою розповсюдження реклами або стягнення боргів. Причому голосування відбувалось одночасно із проведенням трансляції півфінального матчу Євро-2012 Німеччина-Італія, тобто за сесійними подіями майже ніхто не спостерігав. Але вже за кілька днів обурення суспільства досягло такого напруження, що ще за кілька днів було зібрано 120 тис. підписів під петицією проти даного законопроекту. Причому петиція була оприлюднена не на офіційному сайті бундестагу (за формальними ознаками її вже було запізно там розмішувати, тому у її оприлюдненні було відмовлено), а на незалежному порталі громадянської дії Campact.de [5]. В результаті настільки явно вираженого впливу громадян у вересні 2012 року депутати верхньої палати німецького парламенту відхилили законопроект про особисті дані [3].

Як бачимо, певну роль в успішності реалізації народної ініціативи відносно політичних рішень за допомогою петицій має не лише дотримання формальних умов здійснення такого впливу (розміщення петиції на офіційному сайті), а, скоріше, настроєність системи державного управління на подібний діалог.

У США народні петиції до останнього часу використовувались зрідка. Водночас випадки їх використання завжди торкались певних «гучних» проблем. Наприклад у 2003 році в Каліфорнії було зібрано понад 1,5 млн. голосів на підтримку вимоги про відсторонення губернатора у зв'язку із втратою довіри жителів штату.

В США у 2011 році було запроваджено сайт «We the People», на якому громадяни можуть розмішувати петиції та організувати збір підписів під ними. Важливим уявляється те, що розмішувати власні петиції можуть не лише громадяни США. Згідно початкових умов, кожне прохання, яке набрало понад 5 тис. підписів протягом 30 днів, мало отримати офіційну обґрунтовану відповідь Адміністрації Президента США. Внаслідок вкрай швидкого набрання популярності таких запитань та їх масової підтримки, вже в жовтні 2011 року граничну кількість підписів було підвищено до 25 тис. [7].

Цікаво, що після поступового дещо повільного зростання користувачів та підписантів цього сервісу до кінця 2012 року (з приблизно 250 тис. осіб до 3 млн. осіб) виник вибухоподібний сплеск активності на цьому сайті, що призвело до реєстрації майже 5,5 млн. осіб до середини січня 2013 року та до зростання загальної кількості поданих підписів понад 9 млн. За два останні місяці 2012 року на сайті було зареєстровано для підписання понад 70 тис. петицій [7]. На думку М. Гарбера, саме внаслідок такого кількісного зростання, на початку 2013 року необхідну для офіційного реагування кількість підписів було збільшено до 100 тис. (зібраних все також протягом 30 днів) [7].

Серед майже 200 тис. петицій, що були зареєстровані на сайті з початку його заснування переважаюча більшість не отримала потрібної кількості підписів, а багато з тих, що були підтримані, представляли собою скоріше дотепні розіграші. Наприклад, на початку 2013 року з'явилась та була «із запасом» підтримана пропозиція щодо будівництва «Зірки смерті», на що Адміністрація прийшлося надати відповідь про те, що це є не зовсім виправданим

витрачання грошей в умовах спроб уряду зменшити дефіцит бюджету. Крім того, у відповіді було вказано, що «адміністрація Президента не підтримує ідею знищення планет» [7]. Саме цим Білий дім й пояснив в завуальованій формі збільшення кількості необхідних підписів: «виникла добра проблема», яка стала результатом того, що популярність сайту петицій «перевищила найсміливіші очікування» і підвищення бар'єру здійснене «зайнятими людьми, для того, ... щоб вони могли й надалі приділяти найбільш популярним ідеям стільки часу, скільки вони заслуговують» [7]. На думку М. Гарбера, з одного боку, подібна ініціатива уряду є абсурдною в плані тих заяв на кшталт «Зірки смерті», які заповнили сайт і, відзначимо від себе, отримали масову підтримку, з іншого боку, така можливість реалізації впливу на владу є важливим кроком до прямого характеру взаємовідносин між громадянами та державною владою [7].

Крім дотепних, на сайті були підтримані й украй важливі петиції щодо визнання екстремістською та закриття баптистської церкви Уестборо, щодо ветування законопроекту SOPA відносно боротьби з піратством у мережі Інтернет, щодо посилення заходів контролю над комерційними фірмами із розведення собак тощо. На подібні петиції населення також отримало відповіді Білого дому, причому із подальшим втіленням їх у законодавство та суспільно-політичну практику [10].

Фінляндія запозичила систему електронних підписів у Німеччини. Сервіс збору петицій, який було названо

сервісом «збору ідей», було розміщено на сайті фінського Міністерства державної служби [4]. Там також встановлено ценз у 50 тис. підписів, які можна збирати протягом терміну, який вказав автор петиції, але не довше 6 місяців. Голосувати можна не лише за, але й проти ідеї петиції. Відповідно, поруч із текстом петиції наводиться кругова діаграма, яка різними кольорами відображає розподіл голосів «за»/«проти». Цікаво, що авторизуватися на сервісі можна навіть через Фейсбук, що значно спрощує реєстрацію. Причому, на відміну від решти розглянутих країн електронні петиції, які набрали необхідну кількість підписів, автоматично стають законопроектами, які Парламент Фінляндії зобов'язаний розглядати у пріоритетному порядку.

Водночас слід констатувати, що у Фінляндії електронні петиції поки що є зібранням дотепних пропозицій на кшталт оголошення Дня рушника державним святом, або щодо оренди в'язниць в Росії для фінських злочинців чи щодо введення англійської мови другою державною. Відповідно й набирають такі підписи лише до кількох десятків голосів.

Отже, найбільш розвинутими та результативними можна вважати системи організації подання та розгляду електронних петицій у Великобританії, США та Німеччині.

Слід констатувати наявність достатніх підстав для запозичення досвіду інкорпорації у державний механізм інтернет-петицій у сучасній Україні.

ЛІТЕРАТУРА

1. Насколько эффективны онлайн-петиции в Германии / Марк фон Люпке, Ольга Капустина // Deutsche Welle. – 29.01.2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dw.de/p/17RUL>
2. Оппозиция Египта : петиция против Мурси собрала 22 миллиона подписей // Коммерсантъ.ru. – 29.06.2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kommersant.ru/news/2223430>
3. Шепелин И. Как работают петиции в разных странах / Илья Шепелин // Салідарнаць. – 10.02.2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://gazetaby.com/cont/art.php?sn_nid=53579
4. Avoin Ministerio [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.avoinministerio.fi/ideat>
5. Demokratie in action [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.campact.de/>
6. Deutscher Bundestag : Petitionen [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://epetitionen.bundestag.de>
7. Garber M. The White House Petition Site Is a Joke (and Also the Future of Democracy) / Megan Garber // The Atlantic. – 2013. – Jan 16 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.theatlantic.com/technology/archive/2013/01/the-white-house-petition-site-is-a-joke-and-also-the-future-of-democracy/ 267238/>
8. HMGovernment [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://epetitions.direct.gov.uk/>
9. The Scottish Parliament : Petitions [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.scottish.parliament.uk/gettinginvolved/petitions/>
10. We the People: your voice in our government [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://petitions.whitehouse.gov/>