

УДК 342.736(477):004

Д. В. Лученко, доктор юридичних наук, професор, завідувач сектором конституційного та адміністративного права НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України
ORCID 0000-0002-3832-0670

РОЛЬ І ЗНАЧЕННЯ ЕЛЕКТРОННИХ ПЕТИЦІЙ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ДОСТУПУ ГРОМАДЯН ДО УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМИ СПРАВАМИ

Анотація. У статті обґрунтовується теза про те, що електронні петиції потенційно здатні виступати ефективним засобом оскарження незаконних рішень, дій та бездіяльності органів державної влади. У даному випадку інститут електронної петиції є механізмом, який створює комфортні умови для волевиявлення громадян незалежно від місця їх проживання. У статті аналізується стан правового регулювання інституту електронної петиції в Україні та практика його функціонування. Систематизовано недоліки законодавства про електронні петиції, які негативно впливають на ефективність цього інституту. У дослідженні запропоновано низку заходів щодо підвищення ефективності електронних петицій, а саме: проведення просвітницької роботи серед населення (особливо сільської місцевості) щодо призначення та використання інституту електронної петиції; встановлення імперативності петицій, які набрали мінімум голосів на їх підтримку; недопущення втрати голосів за однотипною петицією з ідентичними зверненнями; блокування неакту-

альних петицій; удосконалення інтерфейсу відповідних електронних ресурсів, на яких публікуються петиції.

Ключові слова: електронна петиція, ефективність, прогресивний інститут, законодавче регулювання.

Постановка проблеми. Розвиток ІКТ (інформаційно-комунікаційних технологій) створив передумови для забезпечення комфортного способу волевиявлення громадян незалежно від місця їх проживання. Мешканці сіл мають такі ж можливості безпосередньо впливати на владу, як і жителі столиці через такий важливий інститут електронної демократії, як електронна петиція. Його значення та потенціал у забезпеченні доступу громадян до управління державними справами важко переоцінити. Усе, що для цього необхідно – доступ до Інтернету, авторизація та бажання брати участь у вирішенні нагальних проблем держави. Крім того, інститут електронних петицій дає можливість впливати на владу в будь-який момент, а не лише під час виборів. Зазначені фактори актуалізують необхідність подальшого дослідження питання інституту електронних петицій з метою підвищення його ефективності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження окремих аспектів сутності і правового регулювання електронних петицій здійснювали такі науковці, як В. Афанасьєва, А. Барікеова, М. Белікова, М. Ільницький, В. Нестерович та інші. Однак цілісне дослідження означених питань на сьогодні в юридичній науці відсутнє.

Метою статті є виявлення ролі і значення електронних петицій у забезпеченні доступу громадян до управління державними справами, а також пошук шляхів удосконалення законодавчого регулювання електронної демократії в Україні.

Виклад основного матеріалу. В Україні порядок подання та розгляду електронних звернень врегульовано на законодавчому рівні лише однією статтею 23⁻¹ Закону України «Про звернення громадян» [1]. Частиною першою цієї статті передбачено, що громадяни можуть звертатися до Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, органу місцевого самоврядування з електронною петицією через офіцій-

ний веб-сайт органу, якому її адресовано або веб-сайт громадського об'єднання, яке здійснює збір підписів на підтримку електронної петиції. Зазначена норма зумовлює особливість електронної петиції як форми звернення громадян, яка подається виключно до суб'єктів публічної влади, оскільки решта звернень, передбачених Законом, також можуть подаватися, наприклад, до підприємств, установи, організації незалежно від форм власності.

Електронні петиції, як елемент електронної демократії, сприяють: (1) посиленню участі, ініціативи та залучення громадян на національному, регіональному та місцевому рівнях суспільного життя; (2) підвищення прозорості процесу прийняття демократичних рішень і підзвітності демократичних інститутів; (3) підвищення чутливості/відповідальності влади; (4) громадській дискусії та приверненню уваги громадян до процесу прийняття рішень. Отже, можна стверджувати, що електронні петиції як один із елементів електронної демократії є засобом покращення доступу громадян до органів влади, та засобом їх впливу чиновників й обраних політиків.

Слід також зазначити, що інститут електронних петицій запобігає підвищенню гострої соціальної напруги, що може перерости у серйозні конфлікти. Досвід України свідчить, що якби влада прислухалася до голосу людей (особливо з периферії, маленьких міст і сіл), і люди мали б дієвий механізм відстоювання і донесення власної думки до влади, можна було б уникнути заворушень, під час яких до Києва з'їжджалися люди з усієї країни, щоб висловити своє невдоволення політикою держави.

Френсіс Фукуяма у книзі «Кінець історії та остання людина» вказував, що модель держави з ліберально-демократичним устроєм є найдосконалішою формою суспільної організації. Вчений пояснив це тим, що лише ліберальні демократії дають максимальні можливості для контролю населенням влади над державою. У ліберальних демократіях люди можуть донести свої погляди до державної влади і таким чином вони відчують їх значущу роль і визнання. Тоталітарні країни не мають таких механізмів, які б забезпечували визнання простих громадян, тому всі вони рано чи пізно занепадають [2].

Електронні петиції можуть бути ефективним механізмом для того, щоб переконатися, що бажання людей доводяться до уряду. Електронні петиції, з одного боку, дозволяють владі оперативно отримувати інформацію про суспільно гострі питання та вирішувати їх, не дозволяючи перерости в критичну напругу, а з іншого – надають громадянам зручний, економний, але ефективний спосіб вираження їх власної волі. Електронні петиції дозволяють громадянам відчувати себе джерелом влади, усвідомити свою причетність до формування державної політики та відповідальність за неї. Однак це можливо лише за двох умов: (1) якщо влада хоче прислухатися до голосу своїх громадян; (2) якщо держава на законодавчому рівні закріпила ефективний та прозорий механізм реалізації електронних петицій та власної відповідальності.

Детальний аналіз нормативно-правових актів, що встановлюють порядок реалізації права громадян на електронні звернення в Україні, а також усього масиву електронних звернень та відповідей на них, які оприлюднені на офіційних сайтах Президента України, Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України під час їх дії, вказують на те, що інститут електронних петицій в Україні, запроваджений у липні 2015 року, поки що повною мірою не виконує покладеного завдання.

Низка недоліків у законодавчому регулюванні інституту електронних петицій породжують неефективність використання цього інституту. Сьогодні електронна петиція в Україні – це звичайне звернення громадянина до суб'єкта владних повноважень, яке стало публічним, але не викликає жодних зобов'язань з боку адресата, окрім обов'язку оперативно відреагувати (наголошуємо – надати відповідь, а не вирішити поставлене питання).

Розглянемо недоліки законодавчого регулювання інституту електронних петицій в Україні. Перш за все, слід зазначити, що законодавство не виокремлює ті електронні петиції, які є скаргами, не встановлює для них особливостей щодо реєстрації та розгляду. Це унеможливорює акцентування уваги влади на соціально гострих проблемах. На нашу думку, такого рівня регулювання недостатньо для створення ефективного інстру-

менту електронної демократії. Крім того, зазначення у ч. 17 ст. 23⁻¹ Закону України «Про звернення громадян» щодо можливості розробки суб'єктами розгляду електронних петицій власних процесуальних актів, які регулюватимуть порядок роботи із зверненнями, створює ризики можливих зловживань.

Цікавими є дані щодо роботи з електронними петиціями, що подані через офіційний сайт Президента України. Станом на початок 2019 року з понад 30 тис. петицій, поданих до Президента України, лише 46 звернень зібрали 25 тис. голосів на підтримку на визначений термін. З них 43 отримали відповідь Президента. Таким чином, низький відсоток петицій, які подолали 25 тис. бар'єрів (лише 1 петиція з майже 700), призвело до зниження інтересу громадян України до електронної петиції як способу вирішення суспільно гострих питань.

Крім того, змістовний аналіз відповідей на звернення до Президента України свідчить про те, що переважна більшість заявників отримали формальні владні відповіді. Так, серед 43 звернень, на які надійшла відповідь Президента України: у 3 випадках відмовлено в задоволенні клопотання; задоволено 4 електронні петиції; 32 направлено до інших суб'єктів (Кабінету Міністрів України, Конституційної комісії тощо), однак не вказано ані терміни, ані обов'язок повідомити про результати розгляду; відповідь на 4 петиції не дає вичерпної відповіді на запитання.

Таким чином, в середньому лише 1 електронна петиція на 10 тисяч зареєстрованих на сайті президента України досягає результату. Більшість петицій, розглянутих Президентом, не відхиляються, а направляються на розгляд іншим суб'єктам владних повноважень. Тому, з метою підвищення ефективності функціонування цього інституту, пропонуємо на законодавчому рівні визначити варіанти реагування на електронну петицію:

1. У разі задоволення клопотання по суті та вжиття відповідних заходів, скарга розглядається або направляється до органів, що виконують роль інститутів непрямого оскарження. У разі скасування рішення колегіального органу, мова має йти про обов'язок цього органу невідкладно розглянути питання про скасування відповідного рішення або вжити заходів щодо

усунення його наслідків (наприклад, якщо йдеться про скасування вже виконаного акта).

2. У разі незадоволення клопотання вичерпно пояснюється, чому воно не задоволене. Роз'яснення має бути таким, щоб максимізувати переконання заявника та тих, хто підтримав петицію, що їх задоволення є неможливим або недоцільним за конкретних обставин.

3. Коли за результатами розгляду клопотання складено припис іншому суб'єкту, до компетенції якого належить вирішення питання, відомості про строки та результати його виконання, вжиті заходи та отримані результати мають бути розміщені на сайті. Це надасть можливість усім, хто цікавиться цією петицією та результатами її розгляду, отримати вичерпну інформацію безпосередньо у відповідь на петицію. Відповідь не може вичерпуватися інформацією лише про те, що питання комусь перенаправляється, або доручається вивчити певні можливості, адже це створює враження незавершеності справи.

У будь-якому випадку державний орган, який розглядає електронну петицію, повинен максимально намагатися її вирішити, а також обґрунтувати свою відповідь, щоб виключити будь-яку двозначність.

Для об'єктивності варто зазначити, що низький рівень підтримки електронних петицій зумовлений ще двома факторами. Перший полягає в тому, що не всі громадяни країни, особливо ті, що проживають у сільській місцевості, мають технічну можливість зареєструвати власну або підтримувати вже зареєстровану електронну петицію. Адже значна кількість людей (переважно старшого віку) не мають жодних електронних пристроїв.

Ще один фактор низького рівня підтримки електронних петицій зумовлений якістю найбільшої кількості зареєстрованих петицій. Це стосується як характеру вирішуваних питань, що часто не викликають інтересу переважної більшості громадян, так і якості їх тексту. Серед недоліків опису тексту електронної петиції, який найчастіше зустрічається, слід окремо виділити, як найбільш істотні: суперечливість; незрозумілість формулювань; відсутність чітких пропозицій чи вимог; наявність численних граматичних помилок.

Наголошуємо, що безвідповідальне ставлення громадян до оформлення електронної петиції, подання її без потреби, заради розваги чи власного піару завдає шкоди такому зверненню до органів державної влади. З одного боку, такий несерйозний підхід дискредитує як самих заявників, так і їх правовий інститут, а з іншого, якою б безглуздою не була електронна петиція, її подання гарантовано запускає певний механізм, що вимагає залучення державних ресурсів (засоби і час). У зв'язку з цим було б доцільно встановити обов'язок громадян утримуватися від зловживання своїм правом на електронне звернення та, можливо, передбачити право держави на відшкодування судових витрат, пов'язаних з розглядом безглузких петицій. Але робити це необхідно так, щоб це жодним чином не обмежувало права громадян на подання обґрунтованих електронних петицій (особливо тих, що містять скарги на рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади).

Наступною причиною, яка впливає на ефективність електронної петиції, є її необов'язковість. Законодавством встановлено, що електронна петиція, яку за три місяці підтримали понад 25 тисяч осіб, розглядається в особливому порядку. Проте, якщо звернення не одержить зазначену підтримку, воно також буде розглянуте, але в порядку, встановленому законом для звичайних звернень громадян (ч. 10 ст. 23⁻¹ Закону України «Про звернення громадян»). Виникає питання: який сенс електронної петиції, якщо вона не дає заявнику та громадянам, що її підтримали, жодної переваги у вигляді дієвого механізму впливу на владу? Адже обов'язок адресата електронної петиції щодо розгляду петиції в особливому порядку не є обов'язком докласти всіх можливих зусиль для вирішення проблеми. Очевидно, що за чинним порядком процедура розгляду електронної петиції не надає жодних переваг, окрім можливості звернутися до Президента України та інших органів влади публічно.

Ця проблема є критично важливою для подальшого функціонування механізму електронних петицій. Світове співтовариство вважає цей спосіб звернення найпрогресивнішим. Механізм електронної петиції здатний забезпечити прямий вплив громадян на владу. Також електронна петиція є інструментом

ефективної реалізації принципу верховенства права, який поряд з іншими інститутами демократичного суспільства дає можливість не лише звертатися до вищих органів влади чи органів місцевого самоврядування, а й привернути увагу інших людей до певної проблеми, отримати їхню підтримку та змусити владу діяти. У результаті органи державної влади діятимуть не на власний розсуд, а в бажаному для суспільства напрямку.

Безперечно, рівень ефективності інституту електронних петицій є показником зрілості демократії в країні. Україні ще потрібно працювати над удосконаленням регулювання електронних петицій, оскільки очевидно, що існуючий механізм потребує переосмислення та реформатування. Мають бути створені відповідні важелі, що змусять владу звернути увагу на проблеми, які дійсно хвилюють суспільство, у тому числі в тих ситуаціях, коли громадяни домагаються скасування незаконного нормативного чи індивідуального правового акта. Як варіант, електронні петиції мають стати обов'язковими для влади, якщо вони отримують мінімальний рівень підписів, тобто можуть стати законопроектом чи проектом іншого акта, як це передбачено в ряді країн.

Такий порядок існує, наприклад, у Фінляндії, де петиції, що набрали 50 тисяч підписів, автоматично стають законопроектом і парламент зобов'язаний розглядати їх у першочерговому порядку. Крім того, регламент латвійського законодавчого органу передбачає, що будь-яка петиція, яку підтримали 10 тисяч громадян, обов'язково повинна бути включена до порядку денного парламенту. Це яскраві приклади, які демонструють готовність держави рахуватися з думкою громадян. Такий механізм забезпечує рівні можливості мешканцям малих міст і сіл брати активну участь у державному управлінні, привертати увагу влади до нагальних проблем регіонів та вимагати вирішення кризових ситуацій.

Доволі проблемною є ч. 10 ст. 23⁻¹ Закону України «Про звернення громадян», яка передбачає, що звернення, яке не набрало 25 тисяч голосів, вважається простим зверненням громадян. Це є дещо оманливою практикою, оскільки петиція, на підтримку якої прозвучав хоча б один голос, вже є звернен-

ням кількох осіб. Переконані, що відповідь на таку електронну петицію має бути спрямована не лише до заявника, а й до особи, що віддала свій голос на підтримку петиції. Інший варіант – опублікувати відповідь на петицію через сайт, де вона розміщена.

Крім того, скарга на рішення, дії чи бездіяльність органу державної влади, подана через електронну петицію, вочевидь, має розглядатися в окремому порядку, на відміну від інших видів звернень. Це означає, що в даному випадку в зверненні йдеться не про пропозицію щодо вдосконалення правового регулювання, наприклад, окремих суспільних відносин, а про необхідність відновлення порушених прав, захисту особи (групи осіб) від протиправних дій. Тому терміни розгляду таких скарг мають бути скорочені, а результати розгляду підлягають оскарженню в суді.

Наступна причина низької ефективності електронних петицій в Україні – відсутність механізму захисту від втрати голосів. Чинний порядок дозволяє реєструвати петицію, навіть якщо подібна петиція вже була зареєстрована раніше. Тобто, існує можливість одночасного збору голосів з одного питання одночасно кількома петиціями, що призводить до розпорошення голосів на підтримку. У результаті жодна з петицій може не набрати необхідної кількості голосів, хоча сама кількість петицій мала б свідчити владі про високу суспільну загостреність питання.

На нашу думку, вдосконалити інструментарій сайтів, де оприлюднюються електронні петиції, можна наступним чином:

1. Сайт з петиціями має упередити можливість втрати голосів, якщо петиції є подібними та ідентичними. Має бути встановлена заборона на реєстрацію петиції, подібної до вже зареєстрованої, де розпочався збір підписів. Особі, яка реєструє власну електронну петицію, схожу на зміст петиції, що вже зареєстрована та набирає голоси, сервіс повинен запропонувати підтримати вже зареєстровану петицію або зареєструвати власну, але після закінчення часу, що залишився для збору голосів за вже зареєстровану петицію.

2. Наразі є можливість сортувати петиції за темами (наприклад, аграрна політика, земельні відносини, транспорт, зв'язок, освіта тощо), а також за хронологією чи кількістю голосів. Також можна побачити петиції з відповідями органів влади, петиції, що знаходяться на розгляді, та петиції, які перебувають у процесі збору голосів. Пропонуємо додатково передбачити: а) пошук електронних петицій за датою реєстрації; б) пошук електронних петицій за ключовими словами не лише в назві, а й у тексті петиції; г) групування клопотань за видом звернення (скарга, заява, пропозиція); д) повідомлення користувачам за допомогою мобільного зв'язку (SMS) або електронної пошти про реєстрацію петиції, подібної до тієї, яку вони раніше підтримували або зареєстрували.

3. На сайті має бути інформація про те, які питання відносяться до повноважень органу, куди направляється електронна петиція, а також роз'яснення щодо правил оформлення петиції (формулювання інформативної та зрозумілої назви, викладення змісту та визначення суті звернення (пропозиції чи прохання)).

При цьому електронний сервіс має заблокувати можливість реєстрації звернень: що виходять за межі повноважень органу, до яких вони направлені (у цьому випадку користувачеві пропонується перейти на офіційний веб-сайт органу, уповноваженого вирішувати питання, порушені в електронній петиції, та надати відповідне посилання); що не містять прохань, пропозицій чи скарг; щодо запровадження, скасування, зменшення податків та інших обов'язкових платежів, розміру соціальних виплат і заробітної плати.

Висновки. Такий вид звернення громадян, як електронна петиція, є однією з форм участі населення в державному управлінні, у вирішенні державних і суспільних справ. Петиції виступають своєрідним механізмом взаємозв'язку людини і держави, де людина може вплинути на ефективне вирішення проблем, що виникають в процесі реалізації її прав та законних інтересів. У статті запропоновані шляхи вдосконалення законодавчого регулювання та функціонування інституту електронної петиції, спрямовані на забезпечення легкого доступу громадян до управління державними справами незалежно від місця їх про-

живання. Окреслені заходи, спрямовані на посилення впливу електронних петицій на органи державної влади через надання петиціям статусу імперативності, а також на вдосконалення інструментарію сайтів, на яких публікуються електронні петиції.

Список використаних джерел:

1. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР (зі змінами). Вісник Верховної Ради України. 1996. № 47. ст. 256
2. Francis Fukuyama. The End of History and the Last Man. Free Press, 1992. 432 p.
3. Афанасьєва В. Електронна демократія в дії: як працюватиме е-петиція? URL: <https://www.pravda.com.ua/columns/2015/08/4/7076514/>
4. Барікова А. А. «Електронна держава: нова ефективність урядування»: монографія. Київ.: ЮрінкомІнтер, 2016. 224 с.
5. Белікова М. Електронні петиції: переваги та недоліки. URL: http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/13014/1/Bielikova_13-15.pdf
6. Закірова С. Електронні петиції в Україні: досягнення і проблеми дворічного досвіду. Центр досліджень соціальних комунікацій. URL: http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2992:elektronni-petitsiji-v-ukrajini-dosyagnennya-i-problemi-dvorichnogo-dosvidu&catid=8&Itemid=350
7. Ільницький М. П. Адміністративно-правове регулювання електронного урядування у сфері публічного управління в Україні – дис. ... канд. юрид. наук.: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Ужгород, 2017. 215 с.
8. Нестерович В. Інституційне утворення електронних петицій в Україні в контексті зарубіжного досвіду. Журнал «Віче». листопад 2015. № 22. URL: <http://www.viche.info/journal/5005/>

REFERENCES :

1. Pro zvernennia hromadian: Zakon Ukrainy vid 02.10.1996 № 393/96-VR (zi zminamy). *Visnyk Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 1996. № 47. art. 256
2. Francis Fukuyama. (1992). The End of History and the Last Man. Free Press.
3. Afanasieva V. (2015). Elektronna demokratiia v dii: yak pratsiuvatyme e-petytsiia? URL: <https://www.pravda.com.ua/columns/2015/08/4/7076514/>
4. Barikova A. A. (2016). «Elektronna derzhava: nova efektyvnist uriaduvannia»: monohrafiia. Kyiv.: YurinkomInter.

5. Belikova M. Elektronni petytsii: perevahy ta nedoliky. URL: http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/13014/1/Bielikova_13-15.pdf
6. Zakirova S. Elektronni petytsii v Ukraini: dosiahnennia i problemy dvorichnogo dosvidu. Tsentr doslidzhen sotsialnykh komunikatsii. URL: http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2992:elektronni-petitsiji-v-ukrajini-dosyagnennya-i-problemi-dvorichnogo-dosvidu&catid=8&Itemid=350
7. Hlynskyi M. P. (2017). Administratyvno-pravove rehuliuвання електронного урядування у сфері публічного управління в Україні. Candidates thesis: 12.00.07 administratyvne pravo i protses; finansove pravo; informatsiine pravo. Uzhhorod.
8. Nesterovych V. (2015). Instytutsiine utverdzhenia elektronnykh petytsii v Ukraini v konteksti zarubizhnogo dosvidu. *Zhurnal «Viche»*. № 22. URL: <http://www.viche.info/journal/5005/>

D. V. Luchenko

The role and significance of Electronic Petitions in Ensuring Citizens' Access to Public Administration

Abstract. *The article analyzes the role and significance of electronic petitions as a unique mechanism of communication between a person and a state, where a person can influence the effective solution of problems arising in the course of realization of his/her rights and legitimate interests. The article substantiates that e-petitions, as an element of e-democracy, contribute to: (1) enhancing participation, initiative and involvement of citizens at the national, regional and local levels of public life; (2) increasing transparency of the democratic decision-making process and accountability of democratic institutions; (3) increasing sensitivity/responsibility of the authorities; (4) public discussion and drawing citizens' attention to the decision-making process. It is argued that electronic petitions, as one of the elements of e-democracy, are a means of facilitating citizens' access to government and a medium for them to influence officials and elected politicians.*

The author substantiates the thesis that electronic petitions may potentially serve as an effective means of appealing against unlawful decisions, actions or inactivity of public authorities. In this regard, the institute of electronic petitions is a mechanism that creates suitable conditions for the expression of citizens' will regardless of their place of residence.

The author emphasizes that the level of effectiveness of an electronic petition institute is an indicator of the maturity of democracy in a country. Ukraine has

yet to improve the regulation of electronic petitions, as it is evident that the existing mechanism needs to be rethought and reformatted. Appropriate instruments should be created to force the authorities to pay attention to the problems that affect society, including in situations where citizens seek to repeal an illegal regulatory or individual legal act. Alternatively, electronic petitions should be made binding on the authorities if they receive a minimum level of signatures, i.e., they can become a bill or a draft of another act, as is provided for in a number of countries.

The author analyzes the state of legal regulation of the electronic petition institute in Ukraine and the practice of its implementation. The author systematizes the shortcomings of the legislation on electronic petitions which negatively affect the effectiveness of this institute.

The study offers a number of initiatives to improve the effectiveness of electronic petitions, namely: conducting educational activities among the population (especially in rural areas) regarding the purpose and use of the electronic petition institute; establishing the imperative nature of petitions which have received a minimum of votes in their support; preventing the loss of votes for the same type of petition with identical appeals; blocking irrelevant petitions; improving the interface of the relevant electronic resources where petitions are published.

Keywords: *electronic petition, efficiency, progressive institute, legislative regulation.*