

*Решота В. В.,**кандидат наук з державного управління,
доцент кафедри адміністративного та фінансового права
юридичного факультету
Львівського національного університету імені Івана Франка*

ЕЛЕКТРОННА ПЕТИЦІЯ ЯК НОВИЙ ІНСТРУМЕНТ ЗВЕРНЕННЯ ГРОМАДЯН ДО ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

Анотація. У статті досліджено поняття й особливості електронної петиції, вимоги, що до неї висуваються, порядок розгляду відповідними органами публічної адміністрації. Особлива увага присвячена питанням аналізу основних загроз, які можуть виникнути при реалізації права громадян на подання електронних петицій.

Ключові слова: електронна петиція, звернення громадян, публічна адміністрація, орган публічної адміністрації, демократія.

Постановка проблеми. Ознакою демократичного державного режиму є наявність дієвих механізмів у громадян і їхніх об'єднань формування державної політики та вираження своїх інтересів. Публічна адміністрація, що не забезпечує права й інтереси громадян, нехтує їхньою думкою, приречена. Підтвердженням цього є політична криза в Україні у 2013–2014 рр. Представницькі органи та посадові особи держави повинні постійно підтримувати діалог із громадянами, саме цей зворотній зв'язок відіграє значну роль у побудові демократичної держави, що має на меті реальний захист прав громадян, а не лише відстоювання інтересів правлячої верхівки.

Важливим завданням органів публічної адміністрації є також динамічно реагувати на зміни, що відбуваються в суспільних відносинах. Упровадження у практичну діяльність публічної адміністрації інформаційних технологій є запорукою її ефективного функціонування. На сьогодні всі розвинуті демократії намагаються якнайбільше впроваджувати інформаційні технології, формувати електронний уряд. Використання електронних засобів комунікації дає змогу дуже оперативно й ефективно взаємодіяти органам публічної адміністрації із громадянами. Перевагами цього є зручність як для громадян (відсутність черг, необхідності звертатися до органів публічної адміністрації, витрати часу тощо), так і для органів держави та місцевого самоврядування (оперативність опрацювання запитів, економія на паперові відповіді й поштові витрати).

Однією із форм звернення громадян до органів влади є подання петицій, колективного звернення, що має бути підписаний певною кількістю громадян із певною пропозицією чи вимогою до органу публічної адміністрації. Одним із сучасних видів звернень громадян є електронна петиція.

Особливої актуальності питання дослідження електронних петицій набуває у зв'язку із прийняттям Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» щодо електронного звернення та електронної петиції» й законодавчим регулюванням питання електронної петиції.

Дослідженням проблеми звернень громадян і адміністративного оскарження займалось багато вітчизняних адміністративістів (В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяк, В.М. Гарашук, І.П. Голосніченко, Є.В. Додін, Т.О. Коломєць, А.Т. Комзюк, О.В. Кузьменко та ін.), однак питання електронних пе-

тицій як звернення до органів публічної адміністрації не має детального аналізу у зв'язку з новизною цього інструментарію звернення громадян.

Метою статті є дослідити поняття й особливості електронної петиції, вимоги, що до неї висуваються, порядок розгляду відповідними органами публічної адміністрації, а також основні загрози, які можуть виникнути при реалізації права громадян на електронні петиції.

Виклад основного матеріалу дослідження. Конституція України (ст. 40) гарантує всім право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, котрі зобов'язані розглянути звернення й дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк. На реалізацію цього положення було прийнято Закон України «Про звернення громадян» від 02.10.1996 р. Цей Закон регулює питання практичної реалізації громадянами України наданого їм Конституцією України права вносити в органи державної влади, об'єднання громадян, відповідно до їхнього статуту, пропозиції щодо поліпшення їхньої діяльності, викривати недоліки в роботі, оскаржувати дії посадових осіб, державних і громадських органів. Закон забезпечує громадянам України можливість для участі в управлінні державними і громадськими справами, для впливу на поліпшення роботи органів державної влади й місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, для відстоювання своїх прав і законних інтересів та відновлення їх у разі порушення.

Проте за 20 років існування цього Закону він багато в чому застарів і потребує нової редакції чи прийняття іншого нормативного акта, наприклад, Адміністративно-процедурного кодексу України для законодавчого врегулювання процедури за зверненням громадян. Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» щодо електронного звернення та електронної петиції» від 02.07.2015 р. дещо модернізував чинний Закон, доповнивши його можливістю для громадян подавати електронні звернення й електронні петиції.

На сьогодні в Україні відсутні дієві механізми комунікації громадян з органами публічної влади, зокрема й шляхом застосування інформаційно-комунікаційних засобів. Однак інформаційне суспільство вимагає вдосконалення методів і форм здійснення безпосередньої форми демократії. У світовій практиці широко застосовується така форма колективного звернення, як електронна петиція, що передбачає особливу процедуру реагування адресата й підтверджує свою дієвість як механізм систематичного суспільного діалогу.

Якщо електронне звернення за своєю сутністю є тим самим зверненням громадян, проте в електронній формі, то електронна петиція є новелою для українського права й тому потребує подальшого вивчення та дослідження, особливо ті загрози й

ризиків, що можуть виникнути внаслідок упровадження та реалізації таких петицій.

Вірогідно, уперше масове збирання підписів під петицією відбулося у Великобританії в 1838 р., коли нещодавно утворена Лондонська спілка робітників підготувала програму політичних перетворень у вигляді законопроекту «Народна хартія» й організувала збирання підписів під петицією із текстом хартії. Збирання підписів проходило на мітингах, які проводились під гаслом «Захист інтересів народу має бути ввірено самому народу!», і в 1839 р. до парламенту було подано петицію із підписами понад 1,2 млн осіб [1, с. 26].

Чи не найпершою країною, де було запроваджено механізм Інтернет-петицій спочатку на регіональному рівні стала Великобританія. У 1999 р. щойно відновлений парламент Шотландії дав старт порталу «E-petitioner» [2], на якому майже вперше у світі можна було надіслати через електронну форму свою пропозицію депутатам.

На сьогодні електронні петиції активно використовуються в багатьох західних демократіях.

У 2011 р. уряд Великобританії відкрив новий урядовий портал петицій із детально прописаними правилами подання петицій, їх підтримання громадянами та реагування влади на них. Якщо Інтернет-петиція після її оприлюднення отримає підтримку більше ніж 100 тис. осіб, вона має бути винесена на слухання Парламенту, де вона або буде втілена в певні законодавчі кроки, або ж буде відхилена [3].

У США у 2011 р. було запроваджено сайт «We the People», на якому громадяни можуть розмішувати петиції та організувати збирання підписів під ними. Важливим видається те, що розмішувати власні петиції можуть не лише громадяни США. Згідно з початковими умовами, кожне прохання, яке набрало понад 5 тис. підписів протягом 30 днів, мало отримати офіційну обґрунтовану відповідь Адміністрації Президента США. Унаслідок украй швидкого набрання популярності таких запитань і їх масової підтримки граничну кількість підписів було підвищено до 100 тис., які необхідно зібрати протягом 30 днів [4].

У Фінляндії інструмент електронних петицій отримав назву сервіс «збирання ідей», було розміщено на сайті фінського Міністерства державної служби [5]. Там також встановлено ценз у 50 тис. підписів, які можна збирати протягом терміну, який указав автор петиції, але не довше ніж 6 місяців. Голосувати можна не лише за, а й проти ідеї петиції. Відповідно, поряд із текстом петиції наводиться кругова діаграма, яка різними кольорами відображає розподіл голосів «за» і «проти». Авторизуватися на сервісі можна навіть через Фейсбук, що значно спрощує реєстрацію [1, с. 28].

Електронна петиція – це особливий вид колективного звернення, який має визначене коло адресатів, має здобути підтримку певної кількості населення протягом обмеженого часу й буде розглянутий в особливому порядку.

Цей інструмент електронної демократії передбачено й у правових актах Ради Європи, зокрема в Рекомендаціях CM/Rec(2009)1 Комітету Міністрів Ради Європи від 18.02.2009 р. [6].

Щодо процедури подання та розгляду електронних петицій в Україні, то її умовно можна поділити на кілька стадій (етапів):

1. Формулювання сутності звернення, визначення адресата (Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України або орган місцевого самоврядування). В електронній петиції має бути викладено сутність звернення, зазначено прізвище, ім'я по батькові автора (ініціатора) електронної петиції.

2. Заповнення електронної петиції на офіційних веб-сайтах відповідних органів або веб-сайтах громадських об'єднань. На веб-сайті відповідного органу або громадського об'єднання, що збирає підписи, обов'язково зазначаються дата початку збирання підписів та інформація щодо загальної кількості й переліку осіб, які підписали електронну петицію.

3. Перевірка електронної петиції протягом двох робочих днів із дня надсилання її автором (ініціатором) щодо відповідності вимогам Закону. Так, електронна петиція не може містити заклики до повалення конституційного ладу, порушення територіальної цілісності України, пропаганду війни, насильства, жорстокості, розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, заклики до вчинення терористичних актів, посягання на права і свободи людини.

4. Оприлюднення електронної петиції на офіційному веб-сайті адресата або на веб-сайті громадського об'єднання, яке збирає підписи на підтримку електронних петицій. На офіційному веб-сайті відповідного органу або веб-сайті громадського об'єднання зазначаються дата початку збирання підписів та інформація про загальну кількість і перелік осіб, які підписали електронну петицію.

5. Збирання підписів на підтримку петиції.

Електронна петиція, адресована, відповідно, Президентові України, Верховній Раді України, Кабінету Міністрів України, розглядається за умови збирання на її підтримку не менш як 25 тисяч підписів громадян протягом не більше ніж 3 місяці з дня оприлюднення петиції.

Дещо іншою є вимога щодо кількості підписів громадян, що стосується електронної петиції до органів місцевого самоврядування. Так, до визначення у статуті територіальної громади вимог щодо кількості підписів електронна петиція до відповідного органу місцевого самоврядування розглядається за умови збирання на її підтримку протягом не більш як три місяці з дня її оприлюднення такої кількості підписів у відповідній адміністративно-територіальній одиниці, де проживає:

- 1) до 1 тисячі жителів – не менше ніж 50 підписів;
- 2) від 1 тисячі до 5 тисяч жителів – не менше ніж 75 підписів;
- 3) від 5 тисяч до 50 тисяч жителів – не менше ніж 100 підписів;
- 4) від 100 тисяч до 500 тисяч жителів – не менше ніж 250 підписів;
- 5) від 500 тисяч до 1 мільйона жителів – не менше ніж 500 підписів;
- 6) понад 1 мільйон жителів – не менше ніж 1 000 підписів.

Електронна петиція, яка в установлений строк не набрала необхідної кількості голосів на її підтримку, після завершення строку збирання підписів на її підтримку розглядається як звернення громадян відповідно до цього Закону.

6. Надсилання петиції адресату, якщо збирання підписів здійснювалося через веб-сайт громадського об'єднання, яка протягом встановленого строку набрала необхідну кількість підписів на її підтримку, не пізніше наступного дня після завершення строку, встановленого для збирання підписів, надсилається громадським об'єднанням на офіційний веб-сайт органу, якому адресована петиція, із зазначенням інформації про дату початку збирання підписів, дату направлення електронної петиції, загальну кількість і перелік осіб, які підписали електронну петицію (чи посилення на джерело такої інформації в мережі Інтернет), строк збирання підписів, назву та електронну поштову адресу громадського об'єднання.

7. Розгляд електронної петиції здійснюється невідкладно, але не пізніше ніж за десять робочих днів. У цей час орган, якому адресована електронна петиція, може збирати й аналізувати інформацію та аргументи, давати накази й доручення в межах своїх повноважень, ставити питання на контроль, а головне – розробляти подальший план дій для вирішення питання.

8. Результати розгляду повідомляються на наступний робочий день після завершення: публікуються на офіційному веб-сайті, надсилаються особисто ініціатору е-петиції та громадському об'єднанню, якщо воно збирало підписи [7].

Також важливим елементом Закону «Про звернення громадян» є можливість проведення громадських (для місцевих петицій) або парламентських слухань, де ініціатор електронної петиції зможе виступити і ще раз подати й аргументувати свою позицію, якщо таке клопотання про їх проведення міститиметься в самій петиції.

Щодо очікуваних результатів реалізації положень вищевказаного Закону, то можна визначити, що електронні петиції мають на меті зменшити соціальне напруження, відновити діалог між органами публічної адміністрації та громадянами, сприяти оперативному реагуванню органами держави й органами місцевого самоврядування на суспільні виклики та ініціативи. Із запровадженням електронних петицій у громадян з'явиться новий інструмент спілкування з державою й органами місцевого самоврядування з метою вирішення суспільно значущих питань. Такі петиції можуть бути і формою ефективного демократичного тиску на владу. На рівні територіальних громад петиції стануть у нагоді для акцентування уваги місцевих рад на локальних проблемах і шляхах їх вирішення. Електронні петиції можуть замінити різноманітні соціопитування сумнівного походження, хоча й будуть відображати думку не всіх верств населення, а лише тих, хто має доступ і користується мережею Інтернет.

Електронна форма петиції має низку переваг, порівняно із паперовими аналогами, а саме:

1) зручність і доступність для громадян, які можуть висловити свою позицію, підтримати ту чи іншу ідею, не виходячи з дому;

2) безоплатність;

3) мінімізація маніпулювань із кількістю підписантів [8], підроблення підписів, адже для підтримки петиції необхідно буде пройти механізм верифікації особи, недопущення автоматичного введення інформації;

4) особливий статус звернення та можливість бути почутим найвищими органами й посадовими особами держави та органами місцевого самоврядування, на відміну від звичайних звернень, на які часто даються відписки службовцями апарату органів публічної адміністрації або які переадресовують назад на рівень органу, щодо якого існує відповідне звернення. Отже, громадянин, звертаючись у різні, у тому числі найвищі, інстанції, отримує часто ту саму відповідь від них.

Оскільки в петиціях будуть порушуватися соціально неозначні питання, то за їх допомогою можна буде знати позицію чиновників із важливих проблем. У разі позитивної відповіді на петицію можна буде продовжувати здійснювати контроль або ще більший тиск на владу з метою реалізації предмета петиції. За наявності клопотання петиція може розглядатися, у тому числі за участю її ініціатора, на сесії відповідної ради, результатом чого буде ухвалення рішення.

Публічний характер відповіді передбачає, що ставлення адресата до петиції може бути лише двох варіантів: підтри-

мання чи невідтримання певної позиції. Проте, залежно від формулювання петиції, адресат звернення може застосувати і проміжний варіант у вигляді часткового підтримання петиції. Наприклад, погодитися із пропозицією, але запропонувати інший шлях її реалізації [8].

Хоча Закон покладає обов'язок надання відповіді на електронні петиції, проте виконання обіцянок, викладених адресатом у відповіді, належить до сфери не юридичних, а політичних зобов'язань. Це, у свою чергу, нагадує Всеукраїнський референдум, проведений 16 квітня 2010 р., коли громадяни підтримали всі, винесені на референдум питання, проте Верховна Рада України так і не запровадила їх шляхом прийняття відповідних змін до Конституції України. Відтак важливим є не лише реагування на електронну петицію, а й відповідний механізм її реалізації.

Безумовно 25 тис. підписів громадян не може репрезентувати абсолютну більшість голосів у суспільстві й цей інструмент не може замінити собою референдуми, відтак важливо професійно та відповідально ставитись до реалізації й виконання електронних петицій.

Серед інших загроз зловживання та можливого маніпулювання електронними петиціями може стати ситуація, коли певні особи чи групи осіб будуть намагатись використати ці петиції в особистих цілях, зокрема пропонуючи відверто популістичні пропозиції, і так будуть дискредитувати цей інструмент безпосередньої демократії. Це можуть бути й питання щодо оподаткування, зменшення пенсійного віку чи інші соціальні питання, які держава не може вирішити на сьогодні. Крім того, електронні петиції не повинні стати інструментом протистояння певних політичних партій чи блоків, особливо перед виборами.

Висновки. Електронні петиції мають на меті сформулювати новий інструмент спілкування громадян з органами публічної адміністрації, дати можливість оперативно реагувати на зміни та виклики, що виникають у суспільстві. Незважаючи на певну ймовірність зловживання й дискредитації цього інструмента, електронні петиції можуть відіграти позитивну роль у налагодженні суспільного діалогу з органами влади. Відтак кожна петиція, що отримує необхідну кількість голосів для розгляду, потребує детального аналізу та ґрунтовної відповіді щодо доцільності, ефективності й економічних результатів від прийняття відповідних рішень. Апробація на практиці та досвід реалізації права на звернення до органів публічної адміністрації з електронними петиціями потребує подальших наукових пошуків і досліджень.

Література:

1. Недбай В.В. Народні петиції в політико-правовій системі: зарубіжний досвід / В.В. Недбай // Юридичний науковий електронний журнал. – 2014. – № 6. – С. 25–28.
2. The Scottish Parliament: Petitions [Electronic source]. – Access mode : <http://www.scottish.parliament.uk/gettinginvolved/petitions/>.
3. HMGovernment [Electronic source]. – Access mode : <http://epetitions.direct.gov.uk/>.
4. Garber M. The White House Petition Site Is a Joke (and Also the Future of Democracy) / M. Garber // The Atlantic [Electronic source]. – Access mode : <http://www.theatlantic.com/technology/archive/2013/01/the-white-house-petition-site-is-a-joke-and-also-the-future-of-democracy/267238/>.
5. Avoin Ministerio [Electronic source]. – Access mode : <http://www.avoinministerio.fi/ideat>.
6. Recommendation CM/Rec(2009)1 of the Committee of Ministers to member states on electronic democracy (e-democracy) (Adopted by the Committee of Ministers on 18 February 2009 at the 1049th meeting of the Ministers' Deputies) [Electronic source]. – Access mode :

http://www.coe.int/t/dgap/democracy/Activities/GGIS/CAHDE/2009/RecCM2009_1_and_Accomp_Docs/6647-0-ID8289-Recommendation%20on%20electronic%20democracy.pdf.

7. Афанасьєва В. Електронна демократія в дії: як працюватиме е-петиція? / В. Афанасьєва [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pravda.com.ua/columns/2015/08/4/7076514/>.
8. Малишев Б. Електронні петиції: небезпеки впровадження / Б. Малишев [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.epravda.com.ua/columns/2015/08/7/553801/>.

Решота В. В. Електронная петиция как новый инструмент обращения граждан в органы публичной администрации

Аннотация. В статье исследовано понятие и особенности электронной петиции, требования к ней, порядок рассмотрения соответствующими органами публичной администрации. Особое внимание уделено вопросам ана-

лиза основных угроз, которые могут возникнуть при реализации права граждан на подачу электронных петиций.

Ключевые слова: электронная петиция, обращения граждан, публичная администрация, орган публичной администрации, демократия.

Reshota V. Electronic petition as a new tool for appeal to public administration bodies

Summary. In the article the concept and features of e-petition are investigated. It is analyzed special requirements for e-petition and the procedure of its implementation. Special attention is devoted to the analysis of the major threats that may arise during realization of rights of citizens to submit their electronic petitions.

Key words: electronic petition, appeals of citizens, public administration, public administration bodies, democracy.