

ЕЛЕКТРОННІ ПЕТИЦІЇ ЯК НОВИЙ МЕХАНІЗМ КОМУНІКАЦІЇ ВЛАДИ ТА СУСПІЛЬСТВА

E-PETITIONS AS A NEW MECHANISM OF COMMUNICATION BETWEEN GOVERNMENT AND SOCIETY

Леуга О.С.,
студентка

*Інститут прокуратури та кримінальної юстиції
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

Псьота О.В.,
студент

*Інститут прокуратури та кримінальної юстиції
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

Досліджено електронну петицію як форму безпосереднього здійснення демократії в Україні. Розглянуто актуальні проблеми та питання, що виникають у процесі подання, розгляду та реалізації рішень органів публічної влади щодо підписаних петицій. Проаналізовано міжнародний досвід щодо впровадження цього електронного ресурсу як можливості комунікації осіб з владою. Висвітлено основні норми законодавства щодо регулювання цього питання. Здійснено посилання на вже чинну практику з підписання та надання відповіді на електронні петиції Президентом України. Зосереджено увагу на основних чинниках у проблематиці реалізації відповідних е-петицій.

Ключові слова: електронна петиція, демократія, механізм реалізації, Конституція України, органи державної влади, безпосередня демократія.

Исследовано электронную петицию как форму непосредственного осуществления демократии в Украине. Рассмотрено актуальные проблемы и вопросы, которые возникают в процессе подачи, рассмотрения и реализации решений органов публичной власти касательно подписанных петиций. Проанализировано международный опыт относительно введения данного электронного ресурса как возможности коммуникации личности с властью. Рассмотрено основные нормы законодательства, касающиеся регулирования данного вопроса. Сделано отсылку на уже существующую практику по подписанию и предоставлению ответа на электронные петиции Президентом Украины. Сосредоточено внимание на основных моментах в проблематике реализации соответствующих э-петиций.

Ключевые слова: электронная петиция, демократия, механизм реализации, Конституция Украины, органы государственной власти, непосредственная демократия.

Over the last three years digital democracy has been rapidly advancing in Ukraine. Citizen participation in public affairs using information computer technologies increased dramatically. To a large extent, e-democracy was introduced into the public agenda due to the establishment and popularization of electronic petitions (e-petitions). Still, there is a number of challenges remaining: the absence of e-petitions in many communities, the lack of popular awareness about e-petitions, and an inefficient processing of e-petitions by authorities. Thereby, this policy brief aims to comprehend the development of e-petitions in the country and offer solutions for its improvement.

A research on e-petitioning as a form of a direct democracy execution has been done. Current problems and questions, which occur in the process of filing, administering and realization of public authorities' decisions concerning signed e-petitions, have been studied. An analysis of international practice on implementing a given e-source as a possibility for communication between individuals and government has been carried out. The main legislation norms involved in the question have been dealt with. An already existing practice of signing and replying to e-petitions by the President of Ukraine has been alluded to. The attention has been concentrated on the main aspects of corresponding e-petitions realization.

Nowadays, there is a large threat of distorting e-petitions as a tool of the authorities and of citizens. Both sides see their own purposes and prospects of e-petitions, but none of them have a clear understanding of their essence. It is therefore appropriate to provide precise and concise way for a "bright future" of this instrument of democracy.

Key words: e-petition, democracy, implementation mechanism, Constitution of Ukraine, public authority, direct democracy.

За сучасних умов розбудови України як демократичної, правової, соціальної держави досить важливим є встановлення дієвого механізму взаємодії між владою та суспільством. Представницьким органам та посадовим особам необхідно постійно підтримувати діалог з громадянами, адже такий зв'язок відіграє важливу роль у побудові розвиненої держави, головною метою якої є реальний захист прав людини. Сьогодні більшість демократичних держав намагається впроваджувати якнайбільше інформаційних технологій, формувати електронний уряд. Нині в Україні досить актуальною формою звернення громадян до органів влади є електронна петиція, що набула ще більшого значення у зв'язку із прийняттям Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» щодо електронного звернення та електронної петиції» від 02.07.2015 року № 35.

У петиціях найчастіше порушуються важливі соціально неоднозначні питання. Під час їх вирішення можна простежувати настрої як суспільства, так і посадових осіб органів державної влади. Проте однією з найголовніших проблем є відсутність обов'язку уповноважених органів

публічної адміністрації вирішувати проблеми, викладені в електронних петиціях. Науковець В.В. Решота запевняє, що важливим є не лише реагування на електронну петицію, а й відповідний механізм її реалізації [5, с. 91]. На думку С.Г. Закірової, є загроза маніпуляції та популяризації електронних петицій, що може призвести до їх дискредитації як інструменту безпосередньої демократії [6]. Адаже це можуть бути питання щодо оподаткування, зменшення пенсійного віку чи інші соціальні питання, які держава не може вирішити сьогодні. Науковці Б.В. Малишев та О.В. Кузьменко вважають, що електронні петиції не повинні стати інструментом протистояння певних політичних партій чи блоків, особливо перед виборами [7]. На досить актуальній проблемі щодо впровадження електронних петицій наголошує В.М. Яблонський. Ця проблема стосується комунікації між органами державної влади та тими проукраїнськими громадянами, які через певні обставини були змушені залишитися на тимчасово окупованих територіях [8, с. 54].

У статті 40 Конституції України закріплено право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення

або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк [1]. Це стосується й електронних петицій, які дають можливість комунікації громадянам з Президентом України, Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, органами місцевого самоврядування.

Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» щодо електронного звернення та електронної петиції» у статті 5 встановлює, що особливою формою колективного звернення громадян до Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, органу місцевого самоврядування є електронна петиція, яка подається та розглядається в порядку, передбаченому статтею 23-1 цього Закону. Саме стаття 23-1 закріплює порядок подання та розгляду електронної петиції, де зазначено, що в електронній петиції має бути викладено суть звернення, зазначено прізвище, ім'я, по батькові автора (ініціатора) електронної петиції, адресу електронної пошти. На веб-сайті відповідного органу або громадського об'єднання, що здійснює збір підписів, обов'язково зазначається дата початку збору підписів та інформація щодо загальної кількості та переліку осіб, які підписали електронну петицію. Варто додати, що 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, зазіхання на права і свободи людини [3].

Останнім часом усе більше громадян звертається з проханнями, пропозиціями та вимогами саме до веб-сайту Офіційного інтернет-представництва Президента України з надією отримання бажаного результату та з метою внесення певних змін щодо порушених питань. Відповідно до практики до числа е-петицій, на які надано відповідь Президентом України, належить петиція «Скасування блокування інтернет-ресурсу Вконтакте», однак Президент України не підтримав ініціативу громадян, спираючись на широке використання інтернет-ресурсу російськими спецслужбами для просування російської пропаганди і проведення спеціальних інформаційних операцій проти України та її громадян. А петиція «Місце технікумів та коледжів в системі освіти України» була підтримана, тому було ухвалено необхідні рішення. Досить актуальне питання, яке збрало майже 30 000 підписів, було сформульовано у петиції «Зменшення кількості депутатів Верховної Ради України до 100 осіб», Президент зазначив, що порушене питання лежить виключно у конституційній площині, тому він звернувся до Голови Конституційної Комісії, Голови Верховної Ради України В.Б. Гройсмана з приводу питання про внесення зміни до статті 76 Конституції України щодо можливості зменшення конституційного складу Верховної Ради України. Тобто ми вже можемо спостерігати певний процес реалізації цього нового механізму, що допомагає зменшити соціальне напруження, відновити діалог між органами публічної влади та громадянами, отримати реакцію на суспільні виклики та ініціативи.

Ініціатором запуску електронних форм петицій є Шотландія, яка ще 1999 року запустила систему електронних петицій на сайті свого парламенту. Протягом наступного десятиліття можливість подавати такі петиції з'явилась у більшості країн Європи, а також в інституціях Європейського Союзу (у Європарламенті система почала функціонувати наприкінці 2014 року).

Однією з перших країн, яка запровадила систему електронних петицій (спочатку на регіональному рівні), є Велика Британія. У 1999 році за підтримки парламенту Шотландії стартував проект E-Petitioner, з допомогою яко-

го вперше через електронну форму можна було направити свою пропозицію депутатам. Перша спроба організувати електронні петиції в масштабах усієї країни була зроблена у Великій Британії 2006 року з ініціативи тодішнього прем'єр-міністра Т. Блера. На офіційному веб-сайті голови уряду було створено електронну форму, де будь-який британець міг запропонувати тему для петиції чи підписатися під іншими ініціативами.

Натепер близько 70-ти держав надали можливість суспільству контактувати з владою через електронні петиції. Інститут електронної петиції в Україні є запозиченням міжнародного досвіду відразу кількох держав. Відповідно до даних Національної ради реформ головними «донорами» досвіду використання електронних петицій для України стали США та Латвія. Україна не дарма запозичила такий досвід саме від цих держав, адже наразі США є провідною державою – членом НАТО, а Латвія — авторитетною країною – членом Європейського Союзу. Саме на вступ до вищезазначених наддержавних утворень наша держава розраховує у перспективі.

У США система петицій має назву «We are the People» («Ми — народ»). Вона почала функціонувати на сайті Президента з 22 вересня 2011 року. За час з вересня 2011 до січня 2013 для того, аби адміністрація Президента розглянула петицію, потрібно було зібрати мінімум 25 тисяч голосів за тридцятиденний строк. А з січня 2013 року для отримання відповіді від Президента США необхідно зібрати мінімум 100 тисяч підписів за два місяці. Проте для того, щоб її можна було знайти на сайті Президента, необхідно протягом 30 днів набрати хоча б 150 голосів [9]. А це свідчить про обережний підхід до самого права ініціювати петицію, зобов'язавши автора набрати перших 150 підписів самотужки через розповсюдження посилання. Популярність такого ресурсу зростає у всьому світі (сьогодні подано майже 3 000 петицій), адже для створення петиції зовсім не обов'язково мати громадянство США. Це означає, що зміст петицій на We are the People зорієнтований як на внутрішні, так і на зовнішні питання. Система цього сайту досконала, адже в ньому існує ефективна система фільтрів, що фактично нівелює наявність беззмістовних петицій. Якщо в Україні з електронними петиціями можна звертатися до Президента, КМУ, ВРУ та органів місцевого самоврядування, чий повноваження є абсолютно різними, то We are the People слугує єдиним вікном, що нівелює випадки з помилковим розміщенням петиції не на тому сайті. У повідомленні на сайті Білого Дому йдеться, що, коли було запущено цю громадську інтернет-платформу, ніхто не знав, наскільки популярною вона стане. Її популярність перевершила найсміливіші очікування Адміністрації Президента США. Інтерес до платформи We are the People протягом двох років її існування був неймовірним. Нині сумарно зібрано 10,2 млн підписів, тобто з моменту запуску проекту його аудиторія зростає на 360% [11].

Серед найпопулярніших проукраїнських петицій, що були створені за допомогою громадської інтернет-платформи We are the People, варто назвати три з них: «Про запровадження персональних санкцій проти Президента України Віктора Януковича та Кабінету Міністрів України», «Про визнання Російської Федерації спонсором тероризму» та «Про використання всіх конституційних засобів для негайного звільнення з-під варті Юлії Тимошенко».

Проте не тільки держави, а й міжнародні організації посприяли появі та подальшому розвитку електронних петицій. Одним із перших кроків щодо визначення фундаментальних засад подання е-петицій стало прийняття 18 лютого 2009 року Рекомендації CM/Rec(2009)1 Комітету Міністрів Ради Європи державам – членам щодо електронної демократії. Електронними клопотаннями згідно з 45-им принципом цієї рекомендації є електронне подання протесту чи рекомендації демократичного інституту (підписання громадянами петиції та можливість брати участь у дискусії з

цього питання, вказавши свої імена та адреси в Інтернеті). Також у Директиві 50 Рекомендації СМ/Рес(2009)1 казується: «Щоб забезпечити довіру до електронних петицій та електронних консультацій, парламент або орган державної влади має приділяти належну увагу висловленим думкам і забезпечити зворотний зв'язок мотивованим заявникам щодо вирішення певного питання [12].

Також вважаємо за потрібне зазначити про інститут електронних петицій у Фінляндії. Держава встановлює набагато гнучкіші вимоги до створення і розгляду петицій порівняно з багатьма іншими державами з таким інститутом. Щоб ініціювати електронну петицію, не потрібно мати фінське громадянство. Головною особливістю є те, що строк збору підписів встановлюється самим автором. Проте він не може перевищувати 6 місяців. На інтернет-сторінці Міністерства державної служби, де розміщують петиції, голосувати можна не тільки «за», але й «проти» ідеї. Особливістю фінського підходу є і те, що петиції, які зібрали 50 тис. підписів, автоматично стають законопроектами і Парламент Фінляндії зобов'язаний їх розглядати у пріоритетному порядку [10].

Проте, незважаючи на розвиненість цього інструменту електронної демократії, петиції не мають великої популярності у населення. Як показує статистика використання електронних петицій у США та багатьох європейських країнах, держава оперативно реагує на такі петиції, якщо вони відповідають встановленим вимогам та набрали необхідну кількість голосів. Однак популярність застосування електронної петиції в різних державах не є такою вже високою. Щоб такий вид петиції став одним з ефективних інструментів електронної демократії, варто ще попрацювати над багатьма недоліками. Найважливішою проблемою залишається довіра громадян до інституту петицій, адже система електронних петицій часто піддається атакам хакерів, система не завжди належно захищена від накручування голосів чи зменшення їхньої кількості тощо.

На думку І. Куруса, чиновники, що відповідають за роботу з петиціями, незадовільно працюють у цьому напрямі. Це призводить до зневіри громадян в ефективності такого інструменту демократії, як електронні петиції, а тому громадяни шукають інших засобів доступатися до влади. «Ми не мали б вуличних протестів. Мітинги проводять, тому що влада не чує громадян. Люди звертаються, пишуть, кричать. Тоді розуміють, що б'ються об залізобетон», – зазначає експерт. Зовсім інша ситуація, на його думку, у Швейцарії, Канаді, Британії, де петиції працюють дуже швидко. І. Курус підкреслює: «Якщо у петиції відображена якась проблема, що існує у суспільстві, там влада на неї реагує». Блогер, дослідник e-Dem Lab Центру Розвитку та Інновацій НаУКМА, юрист А. Смелянова вважає, що, аби зробити український сервіс е-петицій ефективнішим, слід скористатися досвідом США та Великої

Британії щодо попереднього публічного опрацювання петицій із наданням пояснень заявнику петиції, яка дублює іншу чи має некоректні висловлювання та не є реальною для реалізації [6].

На нашу думку, електронну петицію в Україні спочатку потрібно удосконалити за такими напрямками:

1) спрощення інтерфейсу. Наразі для голосування в електронній петиції спочатку потрібно розібратися, де і як голосувати. Це призводить до того, що іноді громадянин просто плутається в зайвих розділах певного сайту. Самі користувачі зареєстрували принаймні 20 петицій з пропозиціями змінити інтерфейс петицій і ввести каталогізацію і фільтрацію;

2) потрібно нівелювати проблему стосовно порушення персональних даних. Після кожної петиції подається перелік осіб, які проголосували за петицію. Відповідно до статті 23-1 ЗУ «Про звернення громадян» на веб-сайті відповідного органу або громадського об'єднання, яке здійснює збір підписів, обов'язково зазначається дата початку збору підписів, а також інформація про загальну кількість та перелік осіб, які підписали електронну петицію. Це означає, що в Законі не передбачено обов'язкове надання всіх даних про тих, хто підписався для загального ознайомлення (інформація про перелік, а не сам перелік). Під час реєстрації на сайті петицій повідомлення про таке оприлюднення відсутнє. Отже, Адміністрація Президента порушує права громадян на конфіденційність і захист персональних даних [9];

3) дуже часто електронні петиції не набирають необхідної кількості підписів через те, що різні громадяни голосують за те саме питання, проте у різних та водночас однакових за змістом петиціях. На жаль, під час створення нової петиції жоден сайт не повідомляє про те, що петиція з цього питання вже була створена;

4) формування єдиного веб-порталу для всіх петицій. В Україні електронна петиція є формою колективного звернення громадян до Президента, Парламенту, Уряду, органу місцевого самоврядування через сайти цих органів. Трапляються випадки, коли громадяни створюють петиції на сайті не того органу через нечітке розуміння їх повноважень та компетенції. Як вже зазначалося, у США діє єдиний веб-портал для всіх петицій, що не призводить до такої плутанини.

Проаналізувавши наукові підходи та концепції, а також нову законодавчу базу, ми дійшли до висновку, що поступово створюються дієві механізми комунікації, взаємодії органів влади та суспільства, хоча й існують певні проблеми, вирішення яких є одним із найголовніших завдань для органів публічної адміністрації. Без створення умов щодо реалізації прийнятих електронних петицій неможливо належно сформувати новий інструмент безпосередньої демократії.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради. 1996. № 30. Ст. 141. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр>.
2. Про звернення громадян: Закон України. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80>.
3. Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» Закон України від 02.07. 2015 р. № 577-VIII / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради. 2015. № 35. Ст. 34. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/577-19>.
4. Електронні петиції. Офіційне інтернет-представництво Президента України. URL: <https://petition.president.gov.ua/>.
5. Решота В.В. Електронна петиція як новий інструмент звернення громадян до органів публічної адміністрації. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція». 2015. Вип. 15 (1). С. 91–94.
6. Закірова С.Г. Електронні петиції в Україні: становлення системи та механізм дії. URL: http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1576:elektronni-petitsiji-v-ukrajini-stanovlennya-sistemi-ta-mekhanizm-diji&catid=8&Itemid=350.
7. Малишев Б.В. Електронні петиції: небезпеки впровадження. URL: <http://www.epravda.com.ua/columns/2015/08/7/553801/>.
8. Яблонський В.М. Комунікація органів державної влади України: виклики та завдання. URL: http://www/niss.gov.ua/content/articles/files/Verstka_ost_ispr-2eea8.pdf.
9. Ружинський В. Електронні петиції: чому варто повчитися у європейців і американців. URL: <https://ua.112.ua/statiji/elektronni-petytsii-chomu-varto-povchytysia-u-ievropceiv-i-amerikantsiv-268318.html>.
10. Котлярчук О. Кварцяна Х. А як у них? Електронні петиції: міжнародний досвід та Україна. URL: <https://rada.oporua.org/video/8981-a-iaak-u-nykh-elektronni-petytsii-mizhnarodnyi-dosvid-ta-ukraina>.
11. We the People is Two Years Old // Web-site of We the People. URL: <http://1.usa.gov/1LjYXs>.
12. Electronic democracy. Recommendation CM/Rec (2009) 1 and explanatory memorandum. Council of Europe. Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2009. 89 p.