

СОБКІВ Я. М.,

здобувач

(Національний університет біоресурсів  
і природокористування України)

УДК 342.7

## ЕЛЕКТРОННА ПЕТИЦІЯ ЯК ОДНЕ З ІНФОРМАЦІЙНИХ ПРАВ ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА

У статті автор здійснив тлумачення терміну «петиція» та його основних складових. Також було запропоноване авторське розуміння «електронної петиції» та наголошено на необхідності його уніфікації та законодавчого закріплення. Здійснивши аналіз національного законодавства України, було визначено низку недоліків та прогалин, які необхідно заповнити. Позитивним визначено внесення змін до Закону України «Про звернення громадян», але не до всіх передбачено механізм їх практичної реалізації.

**Ключові слова:** петиція, електронна петиція, інформаційні права, громадяни, Президент України, Верховна Рада України, подання, звернення, клопотання, скарга.

В статье автор совершил толкование термина «петиция» и его основных составляющих. Также было предложено авторское понимание «электронной петиции» и отмечено о необходимости его унификации и законодательного закрепления. Осуществив анализ национального законодательства Украины, был определен ряд недостатков и пробелов, которые необходимо заполнить. Положительным определено внесение изменений в Закон Украины «Об обращениях граждан», но не везде предусмотрен механизм их практической реализации.

**Ключевые слова:** петиция, электронная петиция, информационные права, граждане, Президент Украины, Верховная Рада Украины, представление, обращение, ходатайство, жалоба.

The author makes an interpretation of the term „petition” and its main components. It was also suggested author's understanding of „e-petition” and noted the need for its harmonization and legislative consolidation. To analyze national legislation of Ukraine, it identified a number of shortcomings and gaps to be filled. Positive definite changes to the Law of Ukraine „On citizens applications”, but not always provided a mechanism for their implementation.

**Key words:** petition, e-petition, informational rights, citizens, President of Ukraine, Verkhovna Rada of Ukraine, presentation, appeal, petition, complaint.

**Вступ.** В умовах дальшого розвитку інформаційного суспільства законодавство повинно відповідати реальності, тим більше, що в Україні запровадження електронної петиції назріло давно. Наприклад, Революція Гідності в Україні 2013 р. переважно скликалася через соцмережі, збиралися різні групи волонтерів, оголошувалося про масові заходи чи збір коштів і т. ін. При цьому вже тоді наші громадяни направляли електронні петиції до Президента США, а також через сайт Avaaz.org та інші інтернет-ресурси. Хоча формально такі звернення досі залишалися поза межами правового регулювання. Цей приклад є підтвердженням того, що такий інструмент як електронна петиція, який вже давно використо-



вуеться у багатьох країнах світу, став актуальним і для нашої держави. Також електронна петиція є одним із інформаційних прав людини.

Загальнотеоретичним питанням механізму захисту інформаційних прав і свобод людини в юридичній науці присвячено достатньо уваги, але необхідно зауважити, що питання ґрунтовного аналізу електронної петиції, як одного з інформаційних прав людини і громадянина, в сучасних умовах залишається актуальним. Це підтверджується значною кількістю наукових досліджень з даної проблематики: наукова школа В.А. Ліпкана [1–9], В.С. Цимбалюка [10] та ін.

**Постановка завдання.** В існуючих наукових працях вказані питання розглядалися фрагментарно без комплексного підходу та без урахування останніх подій в суспільстві, що, в свою чергу, обумовлює необхідність наукового аналізу цього питання та його актуальність.

**Мета статті** полягає у дослідженні електронної петиції, як одного з інформаційних прав людини і громадянина.

Виходячи з розуміння загальної проблеми цієї наукової роботи, автором поставлені такі завдання: проаналізувати поняття петиція та визначити сутність електронної петиції, проаналізувати національне законодавство у даній сфері, у випадку виявлення колізій та прогалин запропонувати обґрунтовані пропозиції.

**Результати дослідження.** Перші кроки до забезпечення реалізації інформаційних прав громадян у мережі Інтернет в Україні були здійснені у 2011 році, коли був прийнятий Закон «Про доступ до публічної інформації» [11]. Стаття 19 названого закону вже тоді передбачила можливість подання запиту на інформацію електронною поштою. Однак вітчизняне законодавство досі не передбачило можливості подання електронних звернень (у т. ч. клопотань, скарг, пропозицій тощо) до органів державної влади та місцевого самоврядування, а тим більше, електронних петицій.

Доступ до інформації як складова суб'єктивного права на інформацію передбачає реалізацію можливості отримання (одержання) інформації. Причому засоби одержання інформації можуть бути різними: офіційні й неофіційні публікації в засобах масової інформації, надання усної або письмової інформації за інформаційними запитамі або зверненнями громадян тощо.

При цьому важливим принципом доступу до інформації є непорушення прав, свобод і законних інтересів інших громадян, прав та інтересів юридичних осіб приватного та публічного права.

Нині досить актуальним стало запровадження електронної петиції, як засобу забезпечення реалізації цього права.

З метою коректного розуміння даного нововведення, перш за все, необхідно проаналізувати його природу, нормативно-правове регулювання, суб'єкти, об'єкти та ін.

Для початку зазначимо, що під «петицією» розуміється індивідуальна або колективна вимога, звернення, пропозиція, скарга, прохання, клопотання, які подаються в органи державної влади у письмовій формі [12, с. 578].

У деяких країнах петиція може подаватися не лише громадянином, але і будь-якою особою (як особисто, так і спільно з іншими людьми). На право подавати петицію також можуть бути встановлені обмеження для деяких категорій громадян (наприклад, військовослужбовців в Іспанії).

Тобто, резюмуюемо, що петиція, у вузькому сенсі, – звернення (колективне чи індивідуальне) задля задоволення інформаційного інтересу (потреби).

Ми не можемо погодитися з положенням, запропонованим О.В. Нестеренко стосовно того, що право на звернення не можна розглядати, як одну з форм реалізації права на доступ до інформації. Підтвердженням цьому є стаття 3 Закону «Про доступ до публічної інформації», де зазначається, що «Доступ до інформації забезпечується шляхом: ... надання інформації за запитамі на інформацію» [11].

На нашу думку, поняття «реалізація» та «забезпечення» в даному випадку є синонімами. Звернення до Великого тлумачного словника української мови з метою визначення семантики даних слів уможливує встановлення того, що під поняттям «реалізувати»



визначається – здійснювати, робити реальним, втілювати що-небудь у життя [13, с. 430], а «забезпечувати» – створювати надійні умови для здійснення чого-небудь; гарантувати щось [13, с. 236].

Також слід зазначити, що звертатися – удаватися до кого-небудь за порадою, допомогою і т. ін. [13, с. 239]. Здійснюючи тлумачення даного визначення стосовно забезпечення реалізації права на доступ до інформації, слід зазначити, що суб'єкти-запитувачі звертаються до органів державної влади з бажанням отримати інформацію.

У редакції Закону «Про інформацію» 1992 року під «інформаційним запитом» щодо доступу до офіційних документів розумілося звернення з вимогою про надання можливості ознайомлення з офіційними документами, а в нині діючій воно відсутнє. Як і в будь-якому іншому випадку прогалини з визначеннями призводять до неправильного розуміння чи плутанини понять, а в подальшому й до помилкового тлумачення та застосування норм. Виходячи з даного визначення, можна дійти висновку, що «запит» і «звернення» є синонімами та мають однакові сенсові навантаження.

Легальне визначення поняття «звернення громадян» міститься в Законі України «Про звернення громадян», а саме в ст. 3 «під зверненнями громадян слід розуміти викладені в письмовій або усній формі пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги. У розумінні даної статті, на нашу думку, йдеться про активну складову права на доступ до інформації. У ст. 5 Закону визначено адресатів звернення, а саме, органи державної влади й місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації незалежно від форм власності, об'єднання громадян або посадові особи, до повноважень яких належить вирішення порушених у зверненнях питань. Ще одним підтвердженням нашої думки є положення статті 19 Закону «Про доступ до публічної інформації», а саме: «інформаційний запит – прохання особи до розпорядника інформації надати публічну інформацію, що знаходиться у його володінні» [5, с. 81].

Аналізуючи інші терміни, які уможливають розуміння сутності петиції, а саме «вимога» (офіційний документ із проханням видати що-небудь або направити кого-небудь у чийсь розпорядження) [12, с. 96], «пропозиція» (те, що пропонується чий-небудь увазі, вноситься на обговорення, розгляд і т. ін.) [12, с. 570], «скарга» (офіційна письмова чи усна заява про незаконні або неправильні дії якої-небудь особи, установи і т. ін.) [12, с. 620], «прохання» (письмове клопотання, заява, складена за офіційно встановленою формою) [12, с. 570], «клопотання» (писана заява, прохання про що-небудь, яке подають до офіційної установи) [12, с. 370], зазначимо, що вони є синонімічними за своєю природою.

Узагальнивши їх, резюмуємо, що під «петицією» розуміється офіційне звернення з вимогою, пропозицією, чи скаргою до уповноважених осіб чи органів.

Таким чином, проаналізувавши складові дефініції «петиції», зупинимось більш детально на дослідженні електронної петиції, як одного з інформаційних прав людини і громадянина.

Перш за все зазначимо, що в національному законодавстві не дається чіткого визначення «електронної петиції», в Законі «Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» щодо електронного звернення та електронної петиції» лише адресати, зміст, порядок її подання та розгляду і ін.

Тому існує нагальна потреба формулювання даної дефініції та її подальшого законодавчого закріплення.

Беручи до уваги вищезазначену дефініцію «петиції» та приєднання до неї «електронна», а також положення згаданого закону, пропонуємо під «електронною петицією» розуміти офіційне звернення (колективне чи індивідуальне) з вимогою, пропозицією, чи скаргою до відповідних суб'єктів (уточнення – органів державної влади і органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, незалежно від форми власності, об'єднань громадян або посадових осіб) через офіційний веб-сайт органу, якому вона адресована, або веб-сайт громадського об'єднання, яке здійснює збір підписів на підтримку електронної петиції.



У будь-яких суспільних відносинах, у нашому випадку – інформаційних, тобто, відносин, які виникають при зверненні, є суб'єкти та об'єкт (або декілька). Здійснивши аналіз вищезазначеного Закону, акцентуємо увагу на тому, що суб'єктами, з одного боку (як запитувачі) є громадяни України, а з іншого (як адресати звернення) – Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України та органи місцевого самоврядування.

Водночас, як бачимо, коло суб'єктів, до яких можна звертатися з електронними петиціями, досить обмежене. Законодавець не включив сюди обласні та районні державні адміністрації, хоча відповідні поправки були запропоновані народними депутатами в ході розгляду законопроекту, однак вони не набрали необхідної кількості голосів. Певний час реалізації законодавчих нововведень буде перешкоджати відсутність належних технічних можливостей. Зокрема, деякі сільські ради в Україні не мають власного сайту.

А об'єктом є певна інформація, але з деякими винятками. 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 (оскільки вона, у відповідності до Конституції, визнана основною соціальною цінністю держави) [14], також, на нашу думку, даний перелік варто доповнити питаннями податків, бюджету та амністії (аналогічно референдуму, оскільки електронна петиція також передбачає голосування).

У разі визнання за доцільне викладені в електронній петиції пропозиції можуть реалізовуватися органом, якому вона адресована, шляхом прийняття з питань, віднесених до його компетенції, відповідного рішення. Президентом України, Кабінетом Міністрів України, народними депутатами України за результатами розгляду електронної петиції можуть розроблятися та вноситися в установленому порядку на розгляд Верховної Ради України законопроекти, спрямовані на вирішення порушених у петиції питань. Тобто електронна петиція в Україні може також виконувати роль законодавчої ініціативи.

В Україні на необхідність використання петиції вперше наголосили учасники протестів, які виникли в Києві на Майдані Незалежності 21 листопада 2013 року. Перші петиції були адресовані США з проханням втрутитися в ситуацію в Україні і були розміщені на сайті Білого дому [15].

Першим в Україні запровадити інструмент петиції на законодавчому рівні запропонував координатор громадської кампанії «За відповідальну владу» Ігор Курус у законопроекті «Про право громадян ініціювати розгляд нормативних документів органами влади та місцевого самоврядування», який передбачав використання електронних петицій [16].

Проте ініціатива Ігоря Куруса не була підтримана Верховною Радою України. А в липні 2015 року був ухвалений Закон «Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» щодо електронного звернення та електронної петиції» [14], у відповідності з яким громадяни можуть звернутися до Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, органу місцевого самоврядування з електронними петиціями через офіційний веб-сайт органу, якому вона адресована, або веб-сайт громадського об'єднання, яке здійснює збір підписів на підтримку електронної петиції.

На нашу думку, перш за все, уточнення потребує термін «громадяни», тобто, припускаємо, що іноземці та особи без громадянства є обмеженими в праві подачі петиції. Підтвердженням даного твердження є норма Закону України «Про звернення громадян», а саме, «особи, які не є громадянами України і законно знаходяться на її території, мають таке ж право на подання звернення, як і громадяни України, якщо інше не передбачене міжнародними договорами» [17]. Тобто, виникає колізія всередині самого закону, яку необхідно подолати.

Посилаючись на Закон України «Про громадянство України», зазначимо, що категоріями фізичних осіб є: громадяни, іноземці та особи без громадянства [17], тому необхідним, на нашу думку, є їх внесення до Закону, але з деякими обмеженнями, оскільки вони не наділені всім обсягом прав і обов'язків, як громадяни нашої держави.

Ще однією прогалиною, на якій ми акцентуємо увагу, є те, що за Законом «Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» щодо електронного звернення та електронної петиції» звернення може бути усним чи письмовим, але, як і в інших законо-





давчих актах нічого не зазначається про осіб з обмеженими можливостями, які також мають право на звернення, тобто подачу електронної петиції.

При реалізації свого права особа має в розпорядженні такі основні форми подання інформації, як: символічна, текстова і графічна. Проте хотілося б звернути увагу на те, що є люди з різними здібностями, наприклад, особа може бути сліпою чи глухою, але для неї не передбачається наявність усіх видів інформації в тій формі, яка є сприйнятлива саме для неї, у зв'язку з цим існує нагальна потреба створення інформаційних ресурсів для осіб з обмеженими можливостями [5, с. 136].

Наступним, що варто виокремити, є положення, що письмове звернення має містити електронний підпис у вигляді зазначення прізвища, ім'я, по батькові, місця проживання громадянина та адреси електронної пошти заявника (заявників) [14]. Ця норма містить вичерпний перелік даних, які повинні бути вказані, але в Законі України «Про електронний цифровий підпис» [19] закріплено, що «електронний підпис» – дані в електронній формі, які додаються до інших електронних даних або логічно з ними пов'язані та призначені для ідентифікації підписувача цих даних, без уточнення, що входить у ці дані.

Також хотілося б акцентувати увагу на тому, що мати чи не мати електронну пошту є правом, а не обов'язком фізичної особи, тому недоречним є вказівка на обов'язковість її зазначення.

У Законі зазначаються обов'язки відповідних органів державної влади, органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань під час збору підписів на підтримку електронної петиції, але не визначено механізм їх виконання.

Як недолік зазначимо також і відсутність інформаційної грамотності у деяких верств населення, що значно пригальмує застосування електронної петиції.

28 серпня 2015 року Президент України підписав Указ «Про Порядок розгляду електронної петиції, адресованої Президентові України», згідно з яким вже наступного дня на офіційному сайті Президента було запущено сервер петицій.

Першою петицією, яка набрала необхідну кількість голосів, стала петиція від Української асоціації власників зброї, в якій вимагається законодавчо затвердити право громадян України на захист. Під час обробки інформації про підписи було виявлено так званих «ботів», які намагалися «накручувати» кількість підписів, а також тих осіб, чиї підписи було просто куплені, але заступник глави адміністрації Президента України Дмитро Шимків повідомив, що ці маніпуляції не зашкодять розгляду петиції [20]. Незважаючи на те, що петиція набрала необхідну кількість голосів, а саме більш ніж 25 000, Адміністрація Президента України не змогла в зазначений у законі термін відповісти на петицію громадян про вільне володіння зброєю.

Як **висновок**, зазначимо, що введення в національне законодавство та суспільне життя такого інструменту як електронна петиція має як позитивні, так і негативні моменти. Перш за все, зазначимо, що в національному законодавстві відсутнє визначення «електронної петиції». Здійснивши аналіз терміну петиція та екстраполюючи його, пропонуємо під «електронною петицією» розуміти офіційне звернення (колективне чи індивідуальне) з вимогою, пропозицією чи скаргою до відповідних суб'єктів (уточнення – органів державної влади і органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності, об'єднань громадян або посадових осіб) через офіційний веб-сайт органу, якому вона адресована, або веб-сайт громадського об'єднання, яке здійснює збір підписів на підтримку електронної петиції. Позитивним є внесення змін до Закону України «Про звернення громадян», але не до всіх із них передбачений механізм практичної реалізації.

#### Список використаних джерел:

1. Ліпкан В.А. Консолідація інформаційного законодавства України: [монографія] / В.А. Ліпкан, М.І. Дімчогло / за заг. ред. В.А. Ліпкана. – К. : ФОП О.С. Ліпкан, 2014. – 416 с.
2. Ліпкан В.А. Інкорпорація інформаційного законодавства України: [монографія] / В.А. Ліпкан, К.П. Череповський / за заг. ред. В.А. Ліпкана. – К. : ФОП О.С. Ліпкан, 2014. – 408 с.



3. Баскаков В.Ю. Інформація з обмеженим доступом: поняття та ознаки / В.Ю. Баскаков // Актуальні проблеми державотворення : матеріали науково-практичної конференції (Київ, 28 червня 2011 р.). – К. : ФОП Ліпкан О.С., 2011. – С. 47–49.
4. Залізник В.А. Міжнародно-правове регулювання права на інформацію / В.А. Залізник // Підприємництво, господарство і право. – 2010. – № 8. – С. 69–72.
5. Рудник Л.І. Право на доступ до інформації : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Національний університет біоресурсів і природокористування України / Л.І. Рудник. – К., 2015. – 247 с.
6. Капінус Л.І. Право на доступ до інформації як елемент правового статусу людини та громадянина / Л.І. Капінус // Підприємництво, господарство і право. – 2014. – № 1. – С. 53–57.
7. Ліпкан В.А. Правовий режим податкової інформації в Україні : [монографія] / В.А. Ліпкан, О.В. Шепета, О.А. Мандзюк / за заг. ред. В.А. Ліпкана. – К. : ФОП О.С. Ліпкан, 2015. – 440 с.
8. Череповський К.П. Інкорпорація інформаційного законодавства України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес ; фінансове право ; інформаційне право» / К.П. Череповський ; Запоріж. нац. ун-т. – Запоріжжя, 2013. – 19 с.
9. Татарникова К.Г. Кодифікація законодавства України про інформацію : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Національний університет біоресурсів і природокористування України / К.Г. Татарникова. – К., 2014. – 212 с.
10. Цимбалюк В.С. Інформатизація державного управління і національна безпека України / Р.А. Калюжний, В.С. Цимбалюк // Розбудова держави. – 1993. – № 8. – С. 56–64.
11. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січня 2011 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>.
12. Великий тлумачний словник сучасної української мови. – 5-те вид. – К. ; Ірпінь : Перун, 2005. – 1008 с.
13. Великий тлумачний словник сучасної української мови / [укл. О. Єрошенко]. – Донецьк : ТОВ «Глорія Трейд», 2012. – 864 с.
14. Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» щодо електронного звернення та електронної петиції : Закон України від 2 липня 2015 р. // Відомості Верховної Ради. – 2015. – № 35. – Ст. 341.
15. Понад 10 петицій проти влади України розміщено на сайті Білого дому. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://dt.ua/POLITICS/ponad-10-peticiy-proti-vladi-ukrayini-rozmischeno-na-sayti-bilogo-domu-133012\\_.html](http://dt.ua/POLITICS/ponad-10-peticiy-proti-vladi-ukrayini-rozmischeno-na-sayti-bilogo-domu-133012_.html).
16. Ігор Курус: 3 петиціями «гратися» небезпечно. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rbc.ua/ukr/interview/igor-kurus-petitsiyami-igrat-opasno-1441981399.html>.
17. Про звернення громадян : Закон України від 2 жовтня 1996 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80>.
18. Про громадянство України : Закон України від 18 січня 2001 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2235-14>.
19. Про електронний цифровий підпис : Закон України від 22 травня 2003 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/852-15>.
20. Шимків Д.А.: Виявлені маніпуляції з підписами не зашкодять розгляду Президентом петиції про право на зброю, 8 вересня 2015 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.5.ua/suspilstvo/Shymkiv-Vyivleni-manipuliatsii-z-pidpysamy-ne-zashkodiut-rozghliadu-Prezydentom-petytsii-pro-pravo-na-zbroiu-92582.html>.

