

Андрій Мезєнцев

аспірант кафедри інформаційної політики та електронного урядування
НАДУ при Президентіві України

ПІДХОДИ ДО ЕЛЕКТРОННИХ ПЕТИЦІЙ: ЗАРУБІЖНИЙ ТА НАЦІОНАЛЬНИЙ ДОСВІД

Важливим правом громадян щодо участі в публічному управлінні країною є право на звернення їх до органів влади. У багатьох країнах світу активно застосовується нова форма колективного звернення, а саме електронна петиція, яка подається громадянами до органів влади шляхом використання інформаційно-комунікаційних технологій. У статті розглядається поняття «електронна петиція», аналізується міжнародний досвід застосування у провідних країнах світу та пропонуються шляхи вдосконалення організаційно-правових механізмів функціонування електронної петиції в Україні.

Ключові слова: електронна демократія, електронне урядування, електронна петиція, інформаційне суспільство, громадянське суспільство, звернення, петиція.

Andriy Miezientsev

PhD student of the Information Policy and E-governance Department
NAPA under the President of Ukraine

APPROACHES TO ELECTRONIC PETITIONS: FOREIGN AND NATIONAL EXPERIENCE

Problem setting. The Constitution of Ukraine enacts the sustainable list of forms of direct democracy through which citizens participate in the exercise of people power. Among the other things it outlines the submission of electronic petitions as a group form of citizens' address to the authorities using information and communication technologies. The Law of Ukraine dated October 2, 1996 «On citizens' appeals» (as amended) determines the possibility to submit electronic petitions to the authorities and local self-government bodies, but the detailed elaboration and specification of organizational and legal mechanisms for implementing these norms are needed. Therefore the problems of formation and implementation of the relevant mechanisms in government authorities and local self-government bodies are of vital importance, considering the process of decentralization.

Recent research and publications analysis indicates that the issue of communication between citizens and government within the framework of the development of the information society was considered in the works of such foreign researchers as D. Butler, B. Berelson, H. Gaudet, L. Grossman, K. Deutsch, D. Easton, P. Lazarsfeld, W. Lippmann, N. Negroponte, L. Pye, A. Etzioni, such Ukrainian researchers as A. Semenchenko, N. Kostenko, K. Shustrova, Yu. Hanzhurov, N. Nyzhnyk, H. Pocheptsov, O. Kabachna, such Russian researchers as T. Andrieieva, V. Puhachov, O. Soloviov.

Paper objective is to specify the essence of the notion, to improve the categorical and conceptual framework with regard to the issues of electronic petition, to summarize international experience of the leading countries, to assess the status of implementation of this tool of e-democracy in Ukraine, to suggest ways to improve the organizational and legal mechanisms of functioning of e-petitions in Ukraine.

Paper main body. In the first instance, the notion of «e-petition» requires regulatory securing. According to the author the definition of electronic petition requires improvement, id est e-petition – is a collective appeal of citizens in electronic format to public authorities through the use of information and communication technologies, which should be supported by a certain number of signatories in clearly regulated time.

It is indispensable to oblige public authorities to create a section «E-petitions» on their official websites, where it would be possible to post the petitions to these authorities.

It is necessary to amend the list of requirements, filters with regard to the content of electronic petitions that would prevent the possibility of submitting identical or similar in content proposals. These could be both unperceived similar proposals and deliberate duplication of the text of petition for the purpose of scatteration of support of civic initiatives. That is why every governmental body should have the responsible official on the Department/Division of handling public appeals which must deal with moderation. In our opinion, the decision-making process that concerns the moderation of petition should be collegial and transparent, that's why it is necessary to attach the representatives of non-governmental organizations and volunteers to moderation. In the section «E-petitions» the sub-section «Public moderator» should be created, in which citizens can nominate persons who will be able to monitor the moderation of petition. The mechanism of selection of public moderators should be the following:

1. Announcement about the search for those willing to volunteer to monitor the moderation of petitions.
2. Nomination of candidates.
3. On-line voting.
4. Approval of the list of public moderators.

Conclusions of the research. The article clarifies the essence of the notion of «e-petition», suggests its author's definition, generalizes the international experience of using e-petition, evaluates the status of implementation of e-petitions in Ukraine, puts forward the ways to improve the organizational and legal mechanisms of functioning of e-petitions in Ukraine, namely

to oblige public authorities and local self-government bodies to create a section «E-petitions» on the official websites where it could be possible to post the petitions to these bodies, to clearly regulate the time during which the consideration of petition takes place, to determine the procedure as to where and by when the release of information shall take place, to outline the list of measure for the organization of review of issues stated in the electronic petition, to define the procedure for the preparation of proposals to support or not to support the electronic petition and the draft response to it by the public authority and local self-government body, to elaborate a list of measures with regard to the review of issues stated in electronic petition. For the improvement of filtration process what concerns the information content of electronic petitions as well as for transparent moderation of this content it is necessary to implement a mechanism of public moderation through the involvement of members of the public to this process.

Key words: e-democracy, e-government, e-petition, information society, public society, appeal, petition.

Андрей Мезенцев

аспірант кафедри інформаційної політики
НАГУ при Президенті України

ПОДХОДЫ К ЭЛЕКТРОННЫМ ПЕТИЦИЯМ: ЗАРУБЕЖНЫЙ И НАЦИОНАЛЬНЫЙ ОПЫТ

Важным правом граждан относительно их участия в публичном управлении государством является право на обращение в органы власти. Во многих странах мира активно применяется новая форма коллективного обращения, а именно электронная петиция, которая подается гражданами в органы власти путем использования информационно-коммуникационных технологий.

В статье рассматривается понятие «электронная петиция», анализируется международный опыт применения в ведущих странах мира и предлагаются пути совершенствования организационно-правовых механизмов функционирования электронной петиции в Украине.

Ключевые слова: электронная демократия, электронное правительство, электронная петиция, информационное общество, гражданское общество, обращение, петиция.

Постановка проблеми

Конституція України встановлює невичерпний перелік форм безпосередньої демократії, через які громадяни беруть участь у здійсненні народовладдя, у тому числі нею передбачено подання електронних петицій як групової форми звернення громадян до органів влади з використанням інформаційно-комунікаційних технологій. Законом України від 2 жовтня 1996 р. «Про звернення громадян» (зі змінами) [2] визначена можливість подання електронних петицій до органів влади та органів місцевого самоврядування, але необхідна деталізація та конкретизація організаційно-правових механізмів реалізації цих норм. Саме тому є актуальними проблеми формування та впровадження відповідних механізмів в органах державної влади та органах місцевого самоврядування з урахуванням процесу децентралізації.

Питанням комунікації між громадянами та владою в умовах розвитку інформаційного суспільства присвячені роботи зарубіжних дослідників Д. Батлера, Б. Бірельсона, Х. Года, Л. Гроссмана, К. Дойча, Д. Істона, П. Лазарсфельда, У. Липпмана, Н. Неропонте, Л. Пая, А. Етціоні, українських дослідників А. Семенченко, Н. Костенко, К. Шустрової, Ю. Ганжурова, Н. Нижник, Г. Почепцова, О. Кабачної, російських дослідників Т. Андреевої, В. Пугачова, О. Соловйова.

Стаття спрямована на узагальнення світового досвіду застосування електронної петиції, вдосконалення організаційно-правових механізмів впровадження електронних петицій в Україні.

Метою статті є з'ясувати сутність поняття, вдосконалити категорійно-поняттєвий апарат з питань електронної петиції, узагальнити міжнародний досвід провідних країн світу, оцінити стан

впровадження цього інструменту електронної демократії в Україні, запропонувати шляхи вдосконалення організаційно-правових механізмів функціонування електронної петиції в Україні.

Серед прав і свобод громадянина вагоме місце займає право на петицію, котре мають громадяни як індивідуально, так і колективно. Воно закріплюється в конституціях як право громадянина, а в деяких країнах надається кожній людині, включаючи іноземців.

Відповідно до ст. 40 Конституції України [1] усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів. Звернення громадян є однією з найбільш часто застосовуваних громадянами форм здійснення безпосереднього народовладдя.

Процедура подання і розгляду звернень громадян регламентується Законом України від 2 жовтня 1996 р. «Про звернення громадян» (зі змінами) [2], Указом Президента України від 28 серпня 2015 року №523/2015 «Порядок розгляду електронної петиції, адресованої Президенту України» [7], Указом Президента України від 7 лютого 2008 № 109/2008 «Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування» [3]. Зокрема, в останньому зазначена особлива роль звернень громадян до органів державної влади у забезпеченні постійного зв'язку між державою та громадянином, вирішенні життєво важливих проблем окремої людини і суспільства в цілому, реалізації конституційних прав і свобод людини і громадянина. Відповідно до ст. 1 Закону України

Виклад основного матеріалу

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

Meta

«Про звернення громадян», громадяни України мають право звернутися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації, посадових осіб (на рівні Конституції вказано лише такі адресати звернень, як органи державної влади, органи місцевого самоврядування, посадові й службові особи цих органів) відповідно до їх функціональних обов'язків (у тому числі до Уповноваженого Верховної Ради з прав людини, Конституційного Суду України) із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їх статутної діяльності, заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргою про їх порушення. Конституція України не передбачає жодної можливості обмеження досліджуваного права. Коло осіб, які мають право на звернення, в Україні не обмежене. Положення ст. 40 Конституції стосується не тільки громадян України, відповідним правом наділяються також іноземці та особи без громадянства. Необмеженням є також коло установ та посадових осіб — адресатів звернень; не регламентоване коло питань, що можуть бути їх предметом. Гарантією реалізації цього права є також обов'язок органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк. Таке конституційне регулювання надає широкий простір для політичної активності громадян у цьому напрямку, впливу громадян на прийняття державних рішень.

У більшості країн Європейського союзу петиції або звернення громадян до органів влади - це форма участі громадян в управлінні країною, вплив окремих осіб або групи осіб на процес прийняття державних рішень [4].

Цікавим є досвід Франції: петицію-скаргу має право подати будь-яка людина, а право на звернення з пропозиціями до органів влади мають виключно громадяни.

У Німеччині право на петицію мають не тільки громадяни, а й іноземці та юридичні особи. Петиції направляються в органи державної влади, які зобов'язані таке звернення прийняти, зареєструвати, розглянути і повідомити про рішення заявника. Якщо звернення або скарга приходять не в той орган, в компетенції якого перебуває розв'язання даної проблеми, воно перенаправляється в орган державної влади, який може вирішити дане питання, про що повідомляється заявникові. Функцією петиції є максимальне сприяння участі громадян або їх об'єднань у процесі прийняття державних рішень, налагодження комунікації між владою та суспільством, узгодження інтересів зацікавлених сторін, контроль за державою з боку громадян.

В Австрії існують різні типи петицій, а саме: парламентські - вони направляються в комітети; президентські, які перенаправляються до відповідного органу для розгляду; також скарги можуть бути відправлені на омбудсмена, який в свою чергу інформує парламент про проблеми, і акцентує увагу на доцільності прийняття тих чи інших законодавчих актів.

Розв'язання проблеми розкриття інформації про діяльність владних структур, налагодження двосторонньої комунікації між владою і громадянами, надання можливості використання технологій "електронної

демократії", створення інтерактивних сервісів для громадян, які представляють органи влади на всіх рівнях - державному, регіональному, місцевому - стає важливим аспектом розвитку інформаційного суспільства.

Згідно з Законом України від 2 жовтня 1996 р. «Про звернення громадян» (зі змінами) [2], електронна петиція - це колективне письмове звернення до Президента України, Прем'єр-міністра України або Верховної Ради України, подане в електронному вигляді, підписане не менше ніж 25 тисячами громадян протягом не більше двох місяців з дня опублікування такого звернення за допомогою інформаційно-телекомунікаційної системи, яка використовується для збору підписів.

Веб-платформи Е-петицій дозволяють громадянам легко створювати і підписувати петиції, що є обов'язковими для розгляду урядом з прийняттям рішень з цілої низки питань. Як правило, уряд зобов'язується розглянути петицію, яка досягає певної кількості підписів. Цей механізм є потужним інструментом, який дає можливість громадянам висловити свої вимоги, а також брати участь у вирішенні питань, які важливі для них.

Електронні петиції - приклад, як один з інструментів електронної демократії може зовсім по-різному працювати в різних країнах. Це сигнал від влади громадянам, що вона готова слухати ідеї суспільства і підтримувати найпопулярніші й найжиттєздатніший і пропозиції людей.

Першопрохідцем нового інструменту електронної демократії став парламент Шотландії, за допомогою якого ще у 1999 році стартував проект E-Petitioner, де вперше за допомогою Інтернету можна було відправити свою пропозицію на розгляд депутатам. Ідея першої петиції належить Всесвітньому фонду дикої природи (WTF), який запропонував створити національний парк в прибережній території.

У 2006 році прем'єр-міністр Великобританії Тоні Блер вперше надав можливість британцям користуватися сервісом електронних петицій. На сайті Даунінг-стріт 10 створили електронну форму, де будь-який британець міг запропонувати тему для петиції або підтримати уже створені ініціативи. Електронні петиції, які набрали більше 100 тис. підписів, подавалися на розгляд до парламенту. Хоча гарантією прийняття позитивного рішення це не було.

Найпопулярнішою електронною петицією Великобританії стала петиція проти запланованого запровадження плати на автошляхах. Її підтримало більше 1,8 мільйона громадян, і це змусило владу реагувати. Плату не ввели.

У США електронні петиції «We the people» знаходяться на сайті Білого дому. Відповідно пропозиції громадян направляються прямо до адміністрації президента. Створити електронну петицію може будь-який американець, який досяг 13-річного віку. Особливістю є те, що кожна нова пропозиція повинна набрати 150 підписів, перш ніж стати петицією і з'явитися в каталозі сайту. У кожній петиції є всього 30 днів, щоб зібрати як мінімум 25 тис. підписів. Тільки після цього пропозицію отримує адміністрація президента.

Німецька система ePetitionen багато в чому схожа на британську. Для розгляду пропозиції Бундестагом необхідно, щоб петиція набрала мінімум 50 тисяч підписів.

Аналогічний німецькому ценз у 50 тис. електронних підписів встановили у Фінляндії. Сервіс «збору ідей» розмістили на сайті фінського Міністерства державної служби. Особливістю є можливість авторизуватися на сайті через Facebook; петиція, яка набрала 50 тис. підписів, автоматично стає законопроектом, парламент зобов'язаний такі петиції розглядати в пріоритетному порядку, а також те, що голосувати можна не тільки за, але і проти ідеї [5].

Згідно зі статтею 231 Закону України від 2 жовтня 1996 р. «Про звернення громадян» (зі змінами) громадяни можуть звернутися до Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, органу місцевого самоврядування з електронними петиціями через офіційний веб-сайт органу, якому вони адресовані, або веб-сайт громадського об'єднання, яке здійснює збір підписів на підтримку електронної петиції.

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 зазначаються дата початку збору підписів та інформація щодо загальної кількості та переліку осіб, які підписали електронну петицію.

Електронна петиція, адресована відповідно Президенту України, Верховній Раді України, Кабінету Міністрів України, розглядається у порядку, встановленому цією статтею, за умови збору на її підтримку не менш як 25000 підписів громадян протягом не більше трьох місяців з дня оприлюднення петиції.

Інформація про початок розгляду електронної петиції, яка в установлений строк набрала необхідну кількість голосів на її підтримку, оприлюднюється на офіційному веб-сайті відповідно Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, відповідного органу місцевого самоврядування не пізніше як через три робочі дні після набрання необхідної кількості підписів на підтримку петиції, а в разі отримання електронної петиції від громадського об'єднання - не пізніше як через два робочі дні після отримання такої петиції.

Розгляд електронної петиції здійснюється невідкладно, але не пізніше десяти робочих днів з дня оприлюднення інформації про початок її розгляду.

Якщо електронна петиція містить клопотання про її розгляд на парламентських слуханнях у Верховній Раді України або громадських слуханнях відповідної територіальної громади, автор (ініціатор) петиції має право представити електронну петицію на таких слуханнях. У такому разі термін розгляду електронної петиції продовжується на строк, необхідний для проведення відповідних слухань.

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.

В умовах боротьби за владу е-петиції можуть стати інструментом тиску на владу не лише з боку громадськості, а й з боку політичних опонентів, здатних забезпечити необхідну кількість підписів. Е-петиції не повинні перетворитись на деструктивну політичну технологію [6].

Закон України від 2.10.1996 р. № 393/96-ВР «Про звернення громадян» (зі змінами) забезпечує громадянам України можливості для участі в управлінні державними і громадськими справами, для впливу на поліпшення роботи органів державної влади і місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, для відстоювання своїх прав і законних інтересів та відновлення їх у разі порушення. Але на сьогоднішній день існує ряд юридично не врегульованих питань щодо розгляду електронних петицій. Частина не врегульованих питань була визначена в Указі Президента України від 28 серпня 2015 року №523/2015 «Порядок розгляду електронної петиції, адресованої Президентові України» [7]. В цьому Указі Президента України визначається порядок розгляду електронної петиції, адресованої Президентові України, на підтримку якої зібрано не менш як 25 000 підписів громадян протягом не більше трьох місяців з дня її оприлюднення. Згідно з цим Указом, передбачається час, упродовж якого відбувається розгляд петиції (розгляд здійснюється невідкладно, але не пізніше десяти робочих днів з дня оприлюднення інформації про початок її розгляду); визначено відповідальну інституцію за розгляд петиції (Адміністрацію Президента України); зазначено необхідність оприлюднення інформації про початок розгляду (чітко визначена процедура: де, у який термін відбувається оприлюднення інформації); передбачається перелік заходів щодо організації розгляду порушених в електронній петиції питань, визначається процедура для підготовки пропозицій щодо підтримки або не підтримки Президентом України електронної петиції та проекту відповіді на неї, роботи з розгляду порушених в електронній петиції питань. Саме завдяки цьому Указу Президента багато не врегульованих питань механізму розгляду і реалізації електронної петиції були визначені, що в свою чергу дозволило електронним петиціям до Президента України стати одним з найпопулярніших електронних сервісів, яким користуються громадяни.

Але цей Указ регулює тільки порядок розгляду петиції до Президента України, а порядок розгляду петиції до інших органів влади та органів місцевого самоврядування визначається тільки Законом України «Про звернення громадян», тому необхідно використати успішний досвід реалізації електронної петиції Президентом України, а сам внести зміни та доповнення в цей Закон та інші нормативно-правові акти.

У першу чергу, вимагає нормативно-правового закріплення поняття «електронна петиція». На думку автора, визначення електронної петиції потребує вдосконалення, а саме: електронна петиція - це колективне звернення громадян в електронній формі до органів державної влади за допомогою використання інформаційно-комунікаційних технологій, яке має здобувати підтримку певної кількості підписантів у чітко регламентований час.

Зобов'язати органи державної влади на офіційних веб-сайтах органів влади створити розділ «Електронні

петиції», на якому розміщувати петиції до цих органів влади.

Необхідно внести зміни до переліку вимог, фільтрів до самого контенту електронних петицій, які б попереджали можливість внесення тотожних або аналогічних за змістом пропозицій. Це можуть бути як випадково, схожі пропозиції, так і свідоме дублювання тексту петиції з метою розпорошення підтримки ініціативи громадян. Саме тому в кожному органі влади має бути відповідальна посадова особа з департаменту/відділу звернень громадян, яка повинна займатися модерацією. На нашу думку, процес прийняття рішення в частині модерації петиції повинен бути колегіальним і прозорим: саме тому для модерації необхідно долучати представників громадських організацій та волонтерів. В розділі «Електронні петиції» необхідно створити підрозділ «Громадський модератор», в якому громадяни можуть запропонувати кандидатури осіб, які зможуть займатися моніторингом модерації петиції. Механізм вибору громадських модераторів пропонується наступний:

1. Анонс про пошук бажаючих на громадських засадах проводити моніторинг модерації петицій.

2. Висування кандидатів

3. Онлайн-голосування

4. Затвердження списку громадських модераторів.

Петиції можуть бути імперативні, які обов'язково мають бути виконані, і, як в нашому випадку – консультативні. Законодавчо не врегульований механізм реалізації громадянської ініціативи, тому що з одного боку існують як дієві пропозиції від громадян України, так і з іншого боку залишається достатньо великою кількість популістських ініціатив залишається достатньо великою. В Законі існує суб'єктивний чинник, адже Закон зобов'язує лише надати відповідь, не визначаючи критерії того, якою вона має бути. Саме тому одні петиції можуть активно впроваджуватись, а інші – ні. Навіть після того, як петиція набрала необхідну кількість голосів, рішення щодо реалізації цієї ініціативи знаходиться не в юридичній, а в політичній площині.

☞ В статті з'ясовано сутність поняття «електронна петиція», запропоновано його авторське визначення, узагальнено міжнародний досвід використання електронної петиції, оцінено стан впровадження електронної петиції в Україні, запропоновано шляхи вдосконалення організаційно-правових механізмів функціонування електронної петиції в Україні, а саме: зобов'язати органи державної влади та органи місцевого самоврядування на офіційних веб-сайтах створити розділ «Електронні петиції», в якому розміщувати петиції до цих органів, чітко регламентувати час, упродовж якого відбувається розгляд петиції; визначити процедуру: де, у який термін відбувається оприлюднення інформації, окреслити перелік заходів щодо організації розгляду порушених в електронній петиції питань, зазначити процедуру для підготовки пропозицій щодо підтримки або не підтримки органом державної влади та місцевого самоврядування електронної петиції та проекту відповіді на неї, виробити перелік заходів з розгляду порушених в електронній петиції питань; для вдосконалення процесу фільтрації інформаційного контенту електронних петицій, а також прозорості модерації цього контенту необхідно впровадити механізм громадської модерації шляхом залучення до цього процесу представників громадськості.

Перспективи використання результатів дослідження. Подальше дослідження планується здійснювати в напрямку розробки механізмів державного управління впровадження електронної демократії в Україні.

Література.

1. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
2. Закон України від 2.10.1996 р. № 393/96-ВР «Про звернення громадян» (зі змінами). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80>
3. Указ Президента України від 7.02.2008 № 109/2008 «Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/109/2008>
4. Саблін Д.А. Права людини : [навч. посібник] / Д. А. Саблін. – Оренбург : ОДУ, 2004. – 166 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://pravolib.pp.ua/pravo-petitsiyu-16763.html>.
5. Электронная петиция: как идея может стать законом [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://e-gov.by/themes/best-practices/elektronnaya-peticia>.