

ПРОБЛЕМИ ВПРОВАДЖЕННЯ МІСЦЕВИХ ЕЛЕКТРОННИХ ПЕТИЦІЙ

THE PROBLEMS OF LOCAL E-PETITIONS IMPLEMENTATION

Пасічник А.В.,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри міжнародного, європейського та екологічного права
Навчально-наукового інституту права
Сумського державного університету

Стаття присвячена інституту електронних петицій. Досліджено нормативну модель регулювання вказаної категорії, визначено її недоліки. Опрацьовано практику застосування законодавства про електронні петиції та запропоновано шляхи вдосконалення законодавства в цій сфері.

Ключові слова: електронні петиції, органи місцевого самоврядування, звернення громадян, компетенція, законодавча діяльність.

Статья посвящена институту электронных петиций. Исследована нормативная модель регулирования указанной категории, определены ее недостатки. Изучена практика применения законодательства об электронных петициях и предложены пути совершенствования законодательства в этой сфере.

Ключевые слова: электронные петиции, органы местного самоуправления, обращения граждан, компетенция, законодательная деятельность.

The article is devoted to the electronic petitions institute. The regulatory model of regulation of this category was investigated. Disadvantages were defined. The practice of applying the electronic petitions legislation was explored. And the ways of its improvement were proposed.

Key words: electronic petition local authorities, appeals, competence, legislative activity.

Актуальність теми. Кожна демократична держава прагне до налагодження стійкого взаємозв'язку й конструктивного діалогу між нею та суспільством. Такий діалог забезпечує ефективність державного управління, своєчасність ухвалення управлінських рішень, громадський контроль за діяльністю державних і муніципальних органів. Не є винятком й Україна, яка всебічно сприяє доступу населення до інформації з приводу функціонування публічних інститутів, а також упроваджує заходи щодо забезпечення здатності громадян впливати на діяльність органів влади та місцевого самоврядування.

Так, ст. 40 Конституції України проголошує право кожного громадянина на індивідуальні чи колективні звернення (у письмовому чи усному вигляді) до органів державної влади, органів місцевого самоврядування й посадових і службових осіб цих органів, водночас зобов'язуючи останніх розглянути такі звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк [1].

Для реалізації цього положення прийнято Закон України «Про звернення громадян», який створив механізм реалізації конституційного права шляхом надання можливості громадянам звертатися із заявами, скаргами, пропозиціями до будь-якого суб'єкта влади [2].

Зміни до вказаного Закону від 2 липня 2015 року запровадили нову правову конструкцію інституту звернення громадян – електронні петиції.

Проте, як і будь-яка новація, інститут електронних петицій має низку недоліків. Більшість із них зумовлені незначним досвідом електронної взаємодії органів влади й суспільства; недостатньою обізнаністю громадян із наданими їм можливостями; низькою якістю локального нормативного регулю-

вання функціонування системи місцевих електронних петицій тощо.

Зокрема, вищенаведені висновки підтверджуються такими фактами. З майже 27 тисяч петицій, поданих Президенту України у 2016 році, належну кількість голосів зібрали лише 40. Із 290 районів і 460 міст на кінець 2016 року систему електронних петицій упровадили не більше ніж половина відповідних органів місцевого самоврядування.

Однак тема нашої роботи зумовлює дослідження процедури розгляду лише місцевих петицій, отже, надалі зупинимось саме на електронних зверненнях до органів місцевого самоврядування.

Питанням реалізації права на звернення громадян присвячено багато уваги у вітчизняній науковій літературі. Зокрема, вказаною темою опікувались такі вчені, як В.Ф. Нестерович [3], В.В. Коваленко [4], В.В. Решота [5] та ін.

Проте питання саме електронних петицій мало досліджене в науці державного управління. Зрозуміло, що це зумовлено нещодавнім запровадженням вказаного інституту.

Метою роботи є формування пропозицій щодо вдосконалення функціонування інституту електронних петицій до органів місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу. Насамперед варто звернути увагу на стан практичної реалізації права громадян на електронні петиції.

Так, станом на 1 січня 2015 року, за даними Державної служби статистики України, в державі існувало 24 області, 290 районів, 460 міст і 10 279 сільських рад.

Станом на 31 грудня 2016 року, за інформацією з порталу <https://e-dem.in.ua/>, систему електронних

петицій запроваджено в 10 обласних радах, 21 районній раді, 84 містах, що загалом становить лише 1% від кількості органів місцевого самоврядування [6]. Ця інформація не є достатньо достовірною, оскільки вказаний ресурс надає інформацію лише про зареєстровані на ньому органи місцевого самоврядування. Разом із цим державні органи статистики відповідної інформації не збирають.

Аналіз офіційних сайтів обласних рад і рад міст обласного значення вказує, що всі вони протягом 2016 року забезпечили можливість для своїх громад створювати й підтримувати електронні петиції. Однак уже в містах районного значення та районах у середньому не більше ніж третина рад запровадила систему електронних петицій.

І майже повністю проігнорували систему електронних петицій сільські й селищні ради України.

Варто нагадати, що відповідні зміни до законодавства прийняті 2 липня 2015 року, а набрали чинності 29 липня 2015 року.

Отже, за майже півтора роки існування нормативного інституту електронних місцевих петицій фактично його реалізовано не більше ніж у 10% органів місцевого самоврядування України.

Можна припустити, що електронні петиції не будуть ефективним способом звернення до органів місцевого самоврядування в сільській місцевості. Однак навіть у містах (міських радах) відсоток запровадження системи електронних петицій не перевищує 30%.

Отже, склалась ситуація, за якої велика частина громадян України не має реальної можливості скористатись своїм правом на колективне звернення до органів місцевого самоврядування шляхом створення або підтримки вже наявної електронної петиції.

Такий стан зумовлений різними чинниками, однак одним із вагомих є відсутність нормативного обов'язку органів місцевого самоврядування запровадити систему електронних петицій. У п. 6 прикінцевих і перехідних положень Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» щодо електронного звернення та електронної петиції» лише вказується, що органам місцевого самоврядування рекомендується прийняти рішення, необхідні для реалізації цього Закону [2].

З вищенаведених статистичних даних можна зробити висновок, що вказана рекомендація майже не виконується.

Отже, вважаємо за необхідне запропонувати внести зміни до Закону України «Про звернення громадян», у яких визначити строк, протягом якого органи місцевого самоврядування будуть зобов'язані забезпечити фактичну можливість реалізації місцевою громадою свого права на колективні електронні звернення – петиції. Разом із цим варто визнати, що для сільських і селищних громад такий вид співпраці між органом місцевого самоврядування та громадою, можливо, не є достатньо ефективним і своєчасним. Отже, вищенаведену норму права потрібно розповсюдити на такі органи місцевого самоврядування, як обласні ради, районні ради, міські ради.

Іншою проблемою інституту місцевих петицій є визначення в законодавстві суб'єкта, який здійснює організацію збирання підписів на користь певної петиції.

Так, згідно зі ст. 23-1 Закону України «Про звернення громадян», петиції до Президента України, Кабінету Міністрів України та Верховної Ради України можна подати на сайті вказаних органів державної влади [2]. На цей час відповідні розділи існують і це право громадян цілком можна реалізувати.

Однак іншою виглядає ситуація з петиціями, зверненими до органів місцевого самоврядування.

Згідно з наведеною статтею Закону України «Про звернення громадян», петиції можна подавати як за допомогою сайту відповідного органу місцевого самоврядування, так і за допомогою сайту будь-якої громадської організації [2].

Важливо зауважити, що станом на кінець 2016 року більшість органів, які долучились до системи електронних петицій, використовували у своїй діяльності сайт, що знаходиться за адресою: <https://e-dem.in.ua/> [6].

Цей сайт створено в рамках програми «Електронне урядування задля підзвітності влади та участі громади» (EGAP), що фінансується Швейцарською Конфедерацією та виконується Фондом «Східна Європа», Фондом InnovaBridge в партнерстві з Державним агентством з питань електронного урядування.

Нині нам невідомо жодного випадку протиправної діяльності адміністраторів вказаного порталу. Однак проблема полягає в тому, що законодавство дозволяє розробити відповідний інструментарій будь-якій громадській організації. При цьому жодного механізму контролю за такими процесами не передбачено.

Цілком імовірно, що такий правовий вакуум може призвести до випадків використання інституту електронних петицій у політичних, приватних чи навіть протизаконних інтересах.

Особливої актуальності ця проблема набуває в наш час, який характеризується активною пропагандистською діяльністю іноземних держав чи їхніх агентів впливу.

Отже, другою пропозицією до сучасного законодавства є розробка й запровадження механізму контролю за діяльністю громадських організацій, які виявлять бажання провадити діяльність зі збирання підписів на підтримку електронної петиції до органу місцевого самоврядування.

Мета роботи не стосується розробки такого механізму, отже, обмежимося лише констатацією самої необхідності розробки згаданого контрольного засобу. Його ж принципи побудови можуть бути предметом окремого дослідження.

Варто відзначити, що місцеві електронні петиції є, напевне, найбільш доступним засобом звернення до органів місцевого самоврядування. Однак така доступність водночас є й суттєвою проблемою. Кожен громадянин, який має доступ до мережі Інтернет, здатний створити або підтримати електронну петицію.

Підписи під петиціями до Президента України, Кабінету Міністрів України, Верховної Ради України акумулюються на сайтах указаних органів. І саме ці органи є найбільш захищеними від недобросовісних петицій чи підписантів. Їхні системи ідентифікації передбачають визначення людини за її прізвиськом, ім'ям по батькові, ідентифікаційним кодом, адресою електронної пошти, номером телефону.

Проте системи збирання підписів органів місцевого самоврядування такими засобами не відрізняються. Ті з них, що інтегрували програмні засоби, розроблені в рамках програми «Електронне урядування задля підзвітності влади та участі громади», наблизились до стандартів ідентифікації, характерних для вищевказаних органів державної влади. Однак є й органи місцевого самоврядування, які вирішили самостійно створити відповідне програмне забезпечення й інтегрувати його на власні Інтернет-сайти. Проте часто такі рішення є не досить вдалимими.

Так, наприклад, система ідентифікації Харківської міської ради дає змогу провести визначення особи шляхом входу в систему з акаунта соціальних мереж. Аналогічні недоліки містить і сайт Харківської обласної ради.

На сайті Полтавської міської ради вимагається введення лише прізвища, ім'я по батькові та адреси електронної пошти користувача.

Тому пропонуємо органам місцевого самоврядування, котрі самостійно розробили програмне забезпечення системи електронних петицій, забезпечити більш досконалу ідентифікацію осіб, які реєструють або підписують петицію.

Аналіз петицій, отриманих органами місцевого самоврядування, дає змогу зробити висновок, що перед створенням нової петиції громадяни не знайомляться з попередньо створеними, що породжує дублювання петицій. Або, навпаки, створюються петиції з протилежним змістом до попередньо існуючих незалежно від відповіді, що була надана органом місцевого самоврядування. Так, наприклад, Сумською міською радою було розглянуто дві петиції щодо функціонування пішохідного переходу між ТЦ «Київ» і рестораном «Макдональдс». Одна з них вимагала закриття переходу, інша, навпаки, – його залишення.

Також поширеною проблемою є створення петицій, які не належать до компетенції органу, якому вони спрямовуються.

Отже, органам місцевого самоврядування варто передбачити механізм модерації електронних петицій.

Нині такий механізм частково існує, однак перевірка петицій здійснюється на предмет її відповідності заборони розміщувати петиції, що містять 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.

Варто розповсюдити вимоги щодо перевірки петицій і на випадки дублювання їх змісту, а в разі

направлення петиції до органу, компетенція якого не розповсюджується на відносини, зазначені в петиції, запровадити нормативне правило про автоматичну передадресацію петиції до компетентного органу влади.

Не можна оминати й саму процедуру розгляду петицій, котрі набрали необхідну кількість голосів.

Так, відповідно до ст. 23-1 Закону України «Про звернення громадян», розгляд електронної петиції здійснюється невідкладно, але не пізніше десяти робочих днів із дня оприлюднення інформації про початок її розгляду [2]. Оприлюднення ж такої інформації здійснюється протягом трьох робочих днів із моменту набрання необхідної кількості підписів.

Однак поширеною є практика порушення органами місцевого самоврядування такого строку. Так, станом на 4 жовтня 2016 року на розгляді Сумської міської ради перебувало чотири електронні петиції, за трьома з яких порушено строк відповіді (дві петиції були прийняті до розгляду 9 вересня).

Варто вказати, що, відповідно до ст. 20 Закону України «Про звернення громадян», звернення розглядаються й вирішуються в термін не більше одного місяця від дня їх надходження, а ті, які не потребують додаткового вивчення, – невідкладно, але не пізніше п'ятнадцяти днів від дня їх отримання [2]. Якщо в місячний термін вирішити порушені у зверненні питання неможливо, керівник відповідного органу, підприємства, установи, організації або його заступник установлюють необхідний термін для його розгляду, про що повідомляється особі, яка подала звернення. При цьому загальний термін вирішення питань, порушених у зверненні, не може перевищувати сорока п'яти днів. На обґрунтовану письмову вимогу громадянина термін розгляду може бути скорочено від установленого цією статтею терміну.

Не зрозуміло, навіщо законодавець скоротив строки розгляду електронних петицій. Аналіз тематики останніх свідчить, що колективні петиції часто є більш суспільно важливими, ніж індивідуальні звернення громадян. Отже, їх розгляд повинен тривати ніяк не менше строку розгляду індивідуальних звернень.

Важливою проблемою, що має місце під час розгляду місцевих електронних петицій, є сам характер відповіді, що надається органами місцевого самоврядування.

Порівняно з відповідями на петиції до вищих органів державної влади чи посадових осіб, відповіді, що надаються на місцеві електронні петиції, не завжди відповідають такій вимозі.

Прикладом може слугувати петиція Юрія Павловича Пташченка, адресована Сумській міській раді, щодо введення оцінювання за 5-бальною шкалою жителями кожного мікрорайону виконання депутатом плану його дій на рік і подальшого позбавлення депутата мандата й заборони балотуватися на наступних виборах, якщо незадовільні оцінки становлять більше ніж 50%. Відповідь на цю електронну петицію являє собою цитування Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» і Регламенту роботи Сумської міської ради, які, у свою чергу, не

дають вичерпної відповіді на пропозицію, вкладену в зміст петиції.

Також, згідно з ч. 8 ст. 46 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», для розгляду електронної петиції, що набрала необхідну кількість підписів, протягом строку, встановленого для її розгляду (10 робочих днів), має скликатися сесія місцевої ради [7]. Проте у відповідях на місцеві електронні петиції поширеною практикою є застосування відсилки на майбутній розгляд питань, порушених у таких петиціях, а не виклад дій щодо розгляду, які були вже здійснені. Наприклад, Сумською міською радою було надано таку відповідь: «З врахуванням положень Регламенту Сумської міської ради, розгляд проекту рішення з питання, зазначеного в електронній петиції, буде винесено на найближче чергове засідання постійної комісії з питань архітектури, містобудування, регулювання земельних відносин, природокористування та екології Сумської міської ради».

Ми навели приклади з практики розгляду петицій Сумської міської ради. Однак аналогічні випадки характерні майже для всіх органів місцевого самоврядування.

Висновки. Тому варто передбачити у відповідних локальних актах органів місцевого самоврядування їхній обов'язок у відповіді на петицію, яку визнано такою, що підлягає задоволенню, обов'язково зазначити:

– посадову особу чи структурний підрозділ чи орган місцевого самоврядування, на який покладається обов'язок задовольнити вимоги, що викладені в петиції;

– кінцевий термін виконання вимоги, що міститься в петиції;

– конкретний план дій (із зазначенням переліку нормативно-правових чи індивідуальних актів, котрі необхідно прийняти) з указівкою, який орган чи посадова особа коли і що саме зобов'язана здійснити з метою задоволення петиції.

Переконані, що врахування викладених вище пропозицій до законодавства призведе до покращення функціонування інституту електронних петицій. Крім того, вважаємо за необхідне ухвалити примірне положення про систему місцевих електронних петицій, у якому врахувати вищевикладені пропозиції. Запровадження такого документа має значно підвищити рівень якості нормативного регулювання відносин у сфері місцевих електронних петицій.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
2. Про звернення громадян : Закон України від 2 жовтня 1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80>.
3. Нестерович В.Ф. Петиційна форма впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів у США / В.Ф. Нестерович // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2014. – № 3. – С. 96–102.
4. Коваленко В.В. Робота зі зверненнями громадян, які надходять до юридичної служби органів місцевого самоврядування: питання сьогодення / В.В. Коваленко // Європейські перспективи. – 2013. – № 3. – С. 74–78.
5. Решота В.В. Електронна петиція як новий інструмент звернення громадян до органів публічної адміністрації / В.В. Решота // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція». – 2015. – Вип. 15(1). – С. 91–94.
6. Єдина система місцевих петицій [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://e-dem.in.ua/>.
7. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.