

Жаровська Ірина Мирославівна,
*докторка юридичних наук, професорка,
професорка кафедри теорії та філософії права,
конституційного та міжнародного права
Національного університету «Львівська політехніка»*

ЕЛЕКТРОННА ПЕТИЦІЯ ЯК ФОРМА УЧАСТІ ГРОМАДСЬКОСТІ У ЗДІЙСНЕННІ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ: ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ

У статті розглядається електронна форма участі громадськості в Україні. Розвиток інформаційних технологій надає можливість впровадити нові форми реалізації прав людини. Впровадження ширшої взаємодії між публічною владою та громадянським суспільством є важливим процесом демократизації суспільства. Новітня форма – електронні петиції – останнім часом стає більш актуальною.

Демократичність держави визначається ключовим чинником – можливістю громадян та членів громади впливати на рішення органів влади різних рівнів. Електронні петиції мають особливе значення для суспільства. По-перше, кількість підтримки електронних петицій дає можливість зрозуміти сутність державних проблем, усвідомити громадську позицію з цього приводу. У такий спосіб налагоджується зв'язок між громадськістю та владними інституціями. По-друге, відбувається комунікація між всіма суб'єктами влади, де народ і громадянин відчуває свою реальну роль у здійсненні публічно-владного веління. По-третє, усувається можливість допущення похибок та помилок органами публічної влади. По-четверте, встановлюються правові, легітимні рамки діяльності владних інституцій через контроль громадськості за їхньою діяльністю. По-п'яте, індивідуальна свобода людини, її права та законні інтереси актуалізуються, отримують первинне значення. По-шосте, доступна участь кожного, включно з інклюзивними аспектами у публічно-владній сфері.

Електронні петиції є новітньою швидкою, доступною, подекуди навіть дієвою формою участі громадян у здійсненні публічної влади. Нормативні положення вимагають не тільки надати органу публічної влади відповідь на визначене питання, але й досягнути сутності проблеми, запропонувати можливі шляхи вирішення, вжити повноваження, що дають змогу керувати ситуацією в державно-владному статусі. На жаль, вказаного не відбувається, тому електронні петиції залишаються недієвою формою громадської участі у здійсненні публічної влади.

Ключові слова: демократія, форма участі громадськості, петиція, звернення, електронна петиція.

Постановка проблеми. Останні наукові дослідження та декларації у сфері реформування правової політики публічної влади вказують на демократичність держави. Проте саме демократичні інститути можуть піддаватися кризовим явищам, атакам та глобалізаційним явищам. Одним з проявів демократизації суспільства є громадська участь. Найбільш популярними, затребуваними та обговорю-

ваними є електронні петиції до органів державної влади, органів місцевого самоврядування. Наразі в Україні є чинне законодавство, що регулює вказану форму, проте потребує аналізу фактичної її ефективності в сучасних умовах розвитку правової реальності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Права людини, гарантії їхньої реалізації, демократизацію влади та суспільства розглядали багато науковців. Серед них є цікавими наукові доробки фахівців як з теорії держави і права, так і галузевих наук, зокрема С. Бостана, Н. Бортник, Ю. Бисаги, І. Пахомової, А. Селіванова та інших. Проте питання електронної участі та її реальної дії залишається досі актуальним.

Постановка мети. Метою статті є визначення проблемних питань електронної петиції як форми участі громадськості у здійсненні публічної влади.

Виклад основного матеріалу. Протягом історії петиції були однією з найпопулярніших і найважливіших форм спілкування між людьми та владою. Петиції та подання петицій – це універсальна практика державно-політичного характеру. Незважаючи на свою універсальність і повсюдність, письмові звернення до влади та процеси, пов'язані з їхньою розробкою, підписанням та поданням, набули різноманітних форм і виконували безліч функцій у різних контекстах. Подання клопотання про відмову від скарги до корони (а згодом і до парламенту) виникло в часи монарха XIII ст. Едварда I. Прохачі звернулися до прерогативної влади Корони, яка була вище закону. Петиції, надані приватним особам та громадам, мали характер приватного законодавства; ті, що надані нації загалом, публікували закони.

У міру того, як Парламент перетворився з судового на переважно законодавчий орган, а судові функції перейшли до судів, характер петицій змінився. До кінця XIV ст. законодавчий засіб шукали приватні особи та корпорації, які подавали петиції до парламенту або Палати громад. Водночас петиції від Громадської громади до Корони, які мають загальний характер і висловлюють національні скарги, стали частими. Перші законодавчі акти британського парламенту відбулися із поданням королем петиції про внесення певних змін до закону [1, с. 494].

У Канаді положення про петиції (давно характерні для конфедераційних законодавчих зборів) завжди були частиною письмових правил Палати. Правила, прийняті в 1867 р., були дещо розширені в 1910 р. І діяли без істотних змін протягом приблизно 76 років. Однак, починаючи з безпосереднього періоду після Конфедерації, почав створюватися великий обсяг практики, що призвело до збору вимог до форми та змісту, які не були кодифіковані в Регламенті, але які повинні були бути виконані для того, щоб петиція бути прийнятною для Палати. На початку та в середині 1980-х рр. відновлення використання петицій призвело до ситуації, коли подання петицій займало значну частину часу Палати, іноді до

виключення інших справ. Як наслідок, Спеціальний комітет з реформування Палати громад (Комітет Макграта) дав кілька рекомендацій, що мали на меті пояснити правила, що стосуються петицій, сприяти підвищенню рівномірності їхнього подання, забезпечити їхню дебіторську заборгованість щодо змісту та надати вказівки щодо формування та підписів заявників [2, р. 44].

Поява електронних петицій у відповідь на падіння рівня політичної участі у зрілих демократіях демонструє сучасну актуальність петицій як теми для наукового дослідження. Ця мережа перетинає дисциплінарні, географічні та часові межі.

Розвиток інформаційних технологій надає можливість впровадити нові форми реалізації прав людини. Впровадження ширшої взаємодії між публічною владою та громадянським суспільством є важливим процесом демократизації суспільства. Новітня форма – електронні петиції – останнім часом стає більш актуальною.

Демократичність держави визначається ключовим чинником – можливістю громадян та членів громади впливати на рішення органів влади різних рівнів. Електронні петиції мають особливе значення для суспільства. По-перше, кількість підтримки електронних петицій дає можливість зрозуміти сутність державних проблем, усвідомити громадську позицію з цього приводу. Отже, налагоджується зв'язок між громадськістю та владними інституціями. По-друге, відбувається комунікація між всіма суб'єктами влади, де народ і громадянин відчуває свою реальну роль у здійсненні публічно-владного веління. По-третє, усувається можливість допущення похибок та помилок органами публічної влади. По-четверте, встановлюються правові, легітимні рамки діяльності владних інституцій через контроль громадськості за їхньою діяльністю. По-п'яте, індивідуальна свобода людини, її права та законні інтереси актуалізуються, отримують первинне значення. По-шосте, доступна участь кожного, включно з інклюзивними аспектами у публічно-владній сфері.

Великобританія стала першою країною, де відбувся перехід з загальнопетеційної форми на електронну. У 1999 р. у Шотландії був впроваджений електронний сайт «E-petitioner». З 2000 р. низка парламентів та урядів запровадили електронні системи подання петицій (електронні петиції). Порівняно з більшістю інших засобів електронної участі, доступних державним установам, електронні петиції вийшли за межі експериментальної стадії та характеризуються високим рівнем інституціоналізації та процесуальної зрілості. Отже, сфера електронних петицій є особливо перспективною для кращого розуміння відносин між державними установами та Інтернет-каналами участі [3]. Позитивний міжнародний досвід, особливо в контексті європейської інтеграції щодо імплементації електронного урядування, зокрема електронних петицій не як певного демократичного механізму, що дає можливість апелювати про позитивні зміни, а, навпаки, запровадити цю систему як дієвий елемент демократизації влади та держави.

Позитивно оцінюємо те, що Рада Європи запропонувала позитивний правовий еталон для своїх членів щодо можливостей електронної інформаційної участі громадян. Рекомендація СМ/Rec(2009)11 Комітету Міністрів державам-членам щодо електронної демократії встановлює ключові парадигми та доктринальні положення у сфері функціонування цього інструменту участі. Нині вказаним нормативним еталоном користуються понад 70 держав, зокрема пострадянського простору.

Цей нормативний акт переводить можливість звичайної комунікації в особливу, доступну форму. У згаданих вже Рекомендаціях СМ/Rec(2009)11 зазначено, що «інформаційно-комунікаційні технології (ІКТ) поступово сприяють розвитку поширення інформації та обговорення політичних питань, більш широкий демократичній участі окремих людей та груп та більшій прозорості та підзвітності в демократичних інститутах та процесах, і служить громадянам на користь демократії та суспільству».

Інформаційний розвиток суспільства вимагає вдосконалення державних методів та форм спілкування з органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Зокрема, така форма колективного звернення, як електронні петиції, широко використовується у світі та діє як механізм систематичного громадського діалогу.

Участь народу та окремого суб'єкта є чутливим показником стану суспільства, їхніх проблем, конфліктів, ставлення людей до влади, оцінки здатності влади вирішити відповідні питання.

У такий спосіб законотворчий процес описує І. Пахомова: «процес підготовки до введення в Україні практики електронних петицій розпочався у 2009 р., коли Україна отримала Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи щодо необхідності запровадження системи електронних петицій як дієвого механізму співпраці влади та суспільства. У червні 2013 р. про електронні петиції в Україні заговорили активісти Громадського руху «За відповідальну владу», коли почали розробку законопроектів «Про вотум недовіри посадовим особам» та «Про право громадян ініціювати розгляд нормативних документів органами влади та місцевого самоврядування», які передбачали використання електронних петицій. Законодавча історія електронних петицій в Україні розпочалася у липні 2014 р., коли у Верховній Раді було зареєстровано законопроект «Про право громадян ініціювати розгляд нормативних документів органами влади та місцевого самоврядування», в якому визначалися сутність електронної петиції, механізм її створення та реалізації [4, с. 91]. Отож загалом ситуація повинна була бути у певний спосіб унормована. Був обраний такий.

Україна оголосила себе правовою, демократичною державою. Відтак на виконання вказаного [5] у 2015 р. до Закону України «Про звернення громадян»

були внесенні доповнення, що стосувалися б електронного звернення та електронної петиції. З цього часу, окрім звичайної петиційної форми звернень, до органів публічної влади передбачається окрема додаткова форма. Ст. 23⁻¹ Закону України «Про звернення громадян» передбачає наявність електронної петиції, порядок її подання та розгляду.

Проте для впровадження «прямої демократії» є недостатньо визначеною форма звернень. Розглянемо в основних моментах її сутність.

Електронні петиції – це форма звернення. Зі зверненнями електронного характеру можуть звернутися тільки громадяни України. Вони адресовані Президентові України, Верховній Раді України, Кабінету Міністрів України, органу місцевого самоврядування. Таке звернення повинні мати електронно підтверджений характер, отож петиції подаються тільки через офіційний веб-сайт органу, якому вона адресована. Щоправда, в нас передбачено, однак не здобуло особливої популярності звернення не безпосередньо, а через громадські інституції.

Вказане потребує чіткого розуміння – на сьогодні електронні звернення не виконують належної форми комунікації, оскільки сьогодні вони відіграють скоріше роль певного атрибута демократичного інституту, ніж дієвої системи впливу на владу у міжвиборчий період.

Розглянемо тільки ті проблеми, що є особливо атрибутивними.

Органи публічної влади, до яких звертається суб'єкт петиції та значна кількість підписантів (якщо йдеться про органи публічної влади – 25 тисяч повнолітніх осіб) має право, а не обов'язок дослухатися до суті петиції. Мовна форма викладу нормативного акта є доволі цікавою: «У відповіді на електронну петицію повідомляється про результати розгляду порушених у ній питань із відповідним обґрунтуванням» (п. 23 ст. 23⁻¹ Закону України «Про звернення громадян»). Отож, обов'язок полягає у розгляді звернення, а не у його позитивній оцінці, реакції влади, досягнення компромісу тощо.

У п. 6 Порядку розгляду електронної петиції, адресованої Президентові України, вказано, що під час опрацювання порушених в електронній петиції питань, підготовки пропозицій щодо підтримки або невідтримки Президентом України електронної петиції та проекту відповіді на неї:

- окреслюється коло питань, що потребують вирішення за результатами розгляду електронної петиції;
- розглядаються можливі варіанти вирішення порушених питань та обирається оптимальний варіант;
- опрацьовується доцільність реалізації викладених в електронній петиції пропозицій шляхом видання акта Президента України або внесення на розгляд Верховної Ради України в установленому порядку відповідного законопроекту;

– формуються пропозиції щодо підтримки або не підтримки Президентом України електронної петиції, готується проєкт відповіді на електронну петицію про результати розгляду порушених у ній питань із відповідним обґрунтуванням, а в разі, якщо порушені в електронній петиції питання належать до повноважень інших органів, – також проєкти звернень Президента України до таких органів [6].

Станом на кінець 2020 р. Офіційне Інтернет-представництво Президента України (<https://petition.president.gov.ua>) містило 82 звернення, що набрали необхідну кількість підписів та були з відповіддю уповноваженого органу звернення. Ми проаналізували ті петиції, що отримали найбільший резонанс. Всі вони мають стандартну форму «відписочного» характеру. Вони не містять жодного пояснення, не доводять позицію, не аргументують правову політику. Вони тільки посилаються на діючий нормативно правовий акт. Продемонструємо це на прикладі електронної петиції № 22/053984-еп «За відставку Глави Адміністрації Президента України Богдана Андрія Йосиповича», розміщену на веб-сайті Офіційного інтернет-представництва Президента України 23.05.2019 р. громадянином О. В. Василевським. Вона в рейтингу підтримки посідає п'яте місце серед всіх тих, які підтримані громадянами України. Натомість, замість відповіді, мінімум 33 228 зацікавлених громадян отримують інформацію про повноваження Глави Адміністрації Президента України.

Звернемося до петиції поза політичного характеру. На електронну петицію № 22/042862-еп «Щодо захисту традиційних сімейних цінностей та інституту сім'ї», розміщену на веб-сайті Офіційного інтернет-представництва Президента України 08.02.2018 р. громадянином В. З. Танцюрою, було подано розлоге цитування та доктринальне тлумачення Сімейного кодексу України.

Цей перелік є однотипним та побудований за єдиною схемою «звернення – відписка із чинного законодавства» і стосується практично кожного звернення з відповіддю, тому для того, щоб відійти від певного політичного контексту проблеми і перевести її в правове русло, ми обмежимося вказаними прикладами.

Висновки. Електронні петиції є новітньою швидкою, доступною, подекуди навіть дієвою формою участі громадян у здійсненні публічної влади. Нормативні положення вимагають не тільки надати органу публічної влади відповідь на визначене питання, але й досягнути сутності проблеми, запропонувати можливі шляхи вирішення, вжити повноваження, що дають змогу керувати ситуацією в державно-владному статусі. На жаль, вказаного не відбувається, тому електронні петиції залишаються недієвою формою громадської участі у здійсненні публічної влади.

Список використаних джерел

1. Wilding and Laundry. Редліх. Вип. I., 10 вид. С. 493–495.
2. Третій звіт Спеціального комітету з реформ Палати громад, червень 1985 р., представлений 18 червня 1985 р. Журнали. С. 839.
3. Лінднер Р., Рім У. Електронні петиції та інституційна модернізація. *Міжнародні парламентські системи електронних петицій у порівняльній перспективі*. Вересень 2009. JeDEM – електронний журнал електронної демократії та відкритого уряду. 1(1). Р. 1–11.
4. Пахомова І. А. Концептуальні вимоги до створення електронних петицій *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна*. Серія: Право. 2017. Вип. 24. С. 91–93.
5. Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» щодо електронного звернення та електронної петиції: закон України від 02.07.2015 № 577-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 35, ст. 341.
6. Порядок розгляду електронної петиції, адресованої Президентові України: затв. Указом Президента України від 28 серпня 2015 р. № 523/2015. *Офіційний вісник Президента України* від 03.09.2015 р. 2015. № 20. С. 100. Ст. 1222.

References

1. Wilding and Laundry. Redlich. Vol. I. May, 10-th ed., 493–495 p.
2. The Third Report of the Special Committee on Reform of the House of Commons, June 1985, presented on June 18, 1985. Journals. P. 839.
3. Lindner R., Riehm U. Electronic Petitions and Institutional Modernization. International Parliamentary E-Petition Systems in Comparative Perspective. September 2009. JeDEM – eJournal of eDemocracy and Open Government. 1(1). P. 1–11.
4. Pakhomova I. A. Conceptual requirements for the creation of electronic petitions Bulletin of VN Karazin Kharkiv National University. Series: Right. 2017. Vip. 24. P. 91–93, 91.
5. On Amendments to the Law of Ukraine «On Citizens' Appeals» concerning Electronic Appeals and Electronic Petitions: Law of Ukraine of July 2, 2015 № 577-VIII Information of the Verkhovna Rada. 2015. № 35, p. 341.
6. Procedure for consideration of an electronic petition addressed to the President of Ukraine: approved. Decree of the President of Ukraine of August 28, 2015 № 523/2015 Official Gazette of the President of Ukraine of September 3, 2015. 2015, № 20, p. 100, Art. 1222.

Zharovska Iryna Myroslavivna. Electronic petition as a form of public participation in the exercise of state power: problematic issues

The article considers the electronic form of public participation in Ukraine. The development of information technology provides an opportunity to introduce new forms of human rights. The introduction of wider interaction between public authorities and civil society is an important process of democratization of society. The latest form – electronic petitions – have recently become more relevant.

The democracy of the state is determined by a key factor – the ability of citizens and community members to influence the decisions of authorities at various levels.

Electronic petitions are of particular importance to society. Firstly, the amount of support for electronic petitions makes it possible to understand the essence of state problems, to understand the public position on this issue. In this way, a connection is established between the public and government institutions. Secondly, there is communication between all subjects of power, where the people and the citizen feel their real role in the implementation of public authority. Thirdly, the possibility of mistakes and errors by public authorities is eliminated. Fourthly, the legal and legitimate framework for the activities of government institutions is established through public control over their activities. Fifthly, the individual freedom of a person, his / her rights and legitimate interests are actualized, get primary importance. Sixthly, everyone's participation is available, including inclusive aspects in the authority-public sphere.

Electronic petitions are the latest fast, available, and sometimes even effective form of citizen participation in the exercise of public power. Normative provisions require not only to provide a public authority an answer to a specific issue, but to understand the essence of the problem, to suggest possible solutions, to use the powers to manage the situation in the state-power status. Unfortunately, this is not the case, so electronic petitions remain an ineffective form of public participation in the exercise of public power.

Keywords: democracy, form of public participation, petition, appeal, electronic petition.