

СВІТОВИЙ ДОСВІД ФУНКЦІОНУВАННЯ ЕЛЕКТРОННИХ СИСТЕМ ПОДАВАННЯ ПЕТИЦІЙ ЯК ФОРМА ПАРТИЦИПАТИВНОЇ ОРІЄНТАЦІЇ ГРОМАДЯН В УПРАВЛІННІ ДЕРЖАВОЮ

ELECTRONIC PETITION SYSTEMS FUNCTIONING AS A FORM OF PARTICIPATIVE ORIENTATION OF CITIZENS IN GOVERNANCE

У статті теоретично узагальнено моделі та механізми реалізації права громадян взаємодіяти з органами державної влади у формі подання електронних петицій, процеси цифрової трансформації як фактори активізації інтеграційних напрямів розвитку в управлінні. Розроблено власну класифікацію моделей електронних петицій на основі платформ, які використовуються для їх подачі. Розглянуто актуальні засоби інформаційно-комунікаційних технологій (далі – ІКТ) розроблених моделей е-петицій та організаційно-правові аспекти впровадження моделей е-петицій з урахуванням тенденцій цифрової глобалізації. Проаналізовано основні принципи функціонування складових елементів моделей е-петицій як форми залучення громадян до управління державою. Узагальнено світовий досвід на прикладі Сполучених Штатів Америки, Німеччини й Великої Британії та специфіку застосування моделей е-петицій як засобу залучення громадян до співпраці з органами державної влади на основі процесів цифрової трансформації з використанням інформаційно-комунікаційних технологій, Інтернет-представництв (веб-сайтів) і портальних технологій. Визначено переваги застосування електронної петиції як елемента електронної демократії, що проявляється в посиленні участі, ініціативи та залучення громадян на національному, регіональному й місцевому рівнях суспільного життя; підвищенні прозорості демократичного процесу прийняття рішень і підзвітності демократичних інститутів; підвищенні чутливості/ітеративної взаємодії влади на звернення громадян; сприянні публічним дискусіям та увазі громадян до процесу прийняття рішень. Запропоновано шляхи покращення системи електронних петицій через урахування збалансованих показників на рівнях управління.

Ключові слова: електронна петиція, електронний парламент, електронна демократія, громадянська ініціатива, P2G, G2P.

The article theoretically summarizes the models and mechanisms of realization of the citizens right to interact with public authorities in the form of electronic petitions, digital transformation processes as factors of activation of integration directions of development in management. We have developed our own classification of e-petition models based on the platforms used for submission. The current means of information and communication technologies of the developed models of e-petitions and organizational and legal aspects of the implementation of models of e-petitions taking into account the trends of digital globalization are considered. The basic principles of functioning of the constituent elements of e-petition models as a form of involving citizens in government are analyzed. The world experience on the example of the United States of America, Germany and Great Britain and the specifics of using e-petitions models as a means of involving citizens in cooperation with public authorities based on digital transformation processes using information and communication technologies, Internet representations (websites) are summarized and portal technologies. The advantages of using e-petition as an element of e-democracy, which is manifested in strengthening the participation, initiative and involvement of citizens at the national, regional and local levels of public life; increasing the transparency of the democratic decision-making process and the accountability of democratic institutions; increasing the sensitivity / iterative interaction of the authorities to citizens' appeals; facilitating public discussions and citizens' attention to the decision-making process. Ways to improve the system of electronic petitions by taking into account balanced indicators at the management level are proposed.

Key words: e-petition, e-parliament, e-democracy, civic initiative, P2G, G2P.

УДК 354

DOI <https://doi.org/10.32843/rma2663-5240-2021.23.3>

Гришко А.С.

аспірант кафедри теорії та практики управління
Національний технічний університет
України «Київський політехнічний
інститут імені Ігоря Сікорського»

Цимбаленко Я.Ю.

к. наук з держ. упр.,
доцент кафедри теорії та практики управління
Національний технічний університет
України «Київський політехнічний
інститут імені Ігоря Сікорського»

Постановка проблеми в загальному вигляді. Удосконалення процесу участі громадян у прийнятті урядових рішень з метою збільшення серед населення рівня довіри до влади, підвищення підзвітності органів державної влади, а також публічний характер їхньої діяльності сприяють розвитку соціального партнерства сторін, у тому числі з міжнародними корпораціями, представниками бізнес-середовища, недержавних і некомерційних організацій із зацікавленими громадянами. Більшість парламентів світу залучають громадян до обговорення соціальних питань, до активної участі в парламентських заходах і в деяких випадках до залучення до законотворчого процесу. Упровадження ІКТ у парламентах сформувало нову концепцію та роль діяльності

парламентів з метою досягнення прозорості й публічності їхньої роботи, підзвітності перед суспільством, підвищення якості надання публічних послуг, передбачення оцінки ефективності їхньої діяльності. Одним із прикладів подібних змін є активне впровадження системи громадських ініціатив, що, у свою чергу, дає змогу значно розширити перелік способів комунікації громадян з представниками органів державної влади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням передбаченого права громадян надсилати звернення у формі петицій до органів державної влади займалися такі вчені, як В. Нестерович [7], В. Коваленко [5], В. Решота [8], С. Дерев'янка [4], Х. Кохалик [6].

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Онлайн-петиції дають змогу населенню брати активну участь у житті свого району, міста і країни загалом, що значно розширює можливості демократичної участі більшої кількості громадян у прийнятті управлінських рішень. Через відсутність регламентованої процедури попереднього розгляду е-петицій, що підлягають опублікуванню на офіційних інтернет-представництвах органів державної влади, а також через низьку обізнаність і популярність такого інструменту прояву е-демократії серед громадян виникає необхідність у пошуку оптимального підходу до підвищення рівня популяризації цього інструменту серед громадян України.

Метою статті є дослідження зарубіжного досвіду застосування електронних петицій як однієї з форм залучення громадян до управління державою та формування пропозицій щодо вдосконалення системи е-петицій в Україні.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до рекомендацій Комітету міністрів Ради Європи (2009) [10], основними функціями петицій є залучення громадян до процесу прийняття державних рішень, установа комунікації між владою та суспільством і здійснення контролю держави з боку громадянського суспільства. *Петиції* визначаються як офіційні запити до органу влади, до державної установи. У Рекомендації CM/Res (2009)1 зазначено: «Щоб забезпечити довіру до електронних петицій та електронних консультацій, парламент або орган державної влади має приділяти належну увагу висловленим думкам і забезпечити зворотній зв'язок мотивованим заявникам щодо вирішення певного питання» [10]. У більшості країн право громадянина подавати петиції до уряду, парламенту й/або інших державних структур кодифікуються в юридичних документах, у багатьох випадках навіть у конституційному законодавстві (наприклад, Великобританія, США, Німеччина). Електронні петиції, які подаються з використанням ІКТ, поділяються на формальні та неформальні типи (розроблено автором):

1. Формальні електронні петиції подаються через інституціоналізовані та принаймні певною мірою юридично легалізовані платформи для подачі електронних петицій, що використовуються державними установами.

2. Неформальні електронні петиції – це електронні петиції, які оформлюються на платформах, що створені й управляються неурядовими, приватними організаціями. Таким чином, процедурні вимоги щодо відкриття неформальних електронних петицій і збору підписів в Інтернеті не регулюються чинним

законодавством. Варто зазначити два основні типи неформальних електронних петицій: електронні петиції, ініційовані неурядовими організаціями в рамках політичних кампаній, та електронні петиції, що управляються приватними організаціями (як комерційними, так і некомерційними), що забезпечують Інтернет, – інфраструктура для ініціювання електронних петицій і збору підписів в Інтернеті.

Визначені два типу е-петицій необхідно розглядати в контексті впливу на прийняття політичних і/або управлінських рішень у державі неурядовими, приватними організаціями або окремими суб'єктами ІКТ-відносин.

Ураховуючи можливості, спосіб подання та вимоги, Р. Лінднер розрізняє такі моделі [9]:

1) Мінімальна модель: петиції, подані в електронному вигляді. Особа, яка подає електронну петицію, зазвичай повинна вказувати своє ім'я, адресу та іншу інформацію як частину процедури ідентифікації. Порівняно з традиційними паперовими петиціями новизна цього типу електронних петицій стосується лише початкової фази подання: електронної петиції подаються в електронному вигляді, або електронною поштою, або через веб-інтерфейс.

2) Публічні електронні петиції. Незалежно від способу подання петиція визначається як публічна електронна петиція, якщо текст петиції опублікований в Інтернеті. Фактичний текст петиції також може бути доповнений додатковою довідковою інформацією щодо предмету петиції та/або різних процедурних етапів, пов'язаних із поданою петицією. Також може бути опубліковане рішення стосовно розглянутого предмету петиції, що дає змогу свідчити про прозорість діяльності органу державної влади.

3) Удосконалена онлайн-модель: громадські електронні петиції, що активно залучають громадськість до обговорення. У цій моделі система публічних електронних петицій розширена функціями, що дають змогу брати участь в обговоренні предмету електронної петиції громадянам та іншим зацікавленим сторонам. Найбільш поширеною функцією є підтримка публічної електронної петиції в електронному вигляді, проте варто зазначити низький рівень поширення дискусійних форумів в Інтернеті, які дозволяють публічні дебати з питань, порушених публічною електронною петицією, що, у свою чергу, дає змогу реалізувати функцію із залученням громадськості.

Ця класифікація дає можливість визначити, що електронні петиції – це не просто технічна інновація, яка робить систему петицій більш зручною для користувачів шляхом додавання каналу подання. Важливим моментом є те, що процес подання електронних петицій стає

публічним і може активно залучати громадян. Система подання електронних петицій виконує дві основні функції для громадян, які її подали: це захист індивідуальних прав та інтересів, з одного боку, і можливості активної участі в прийнятті політичних рішень і реалізації впливу на прийняття рішення органами державної влади – з іншого.

Одним з ефективних сервісів, що дає змогу формувати та надавати на розгляд парламенту звернення, є система електронних петицій для громадян Великої Британії та резидентів [11]. Для підписання петиції після її публікації на сайті й набрання необхідності кількості підписів є 6 місяців, після чого відбувається офіційно представлення Комітетом з петицій на розгляд Парламенту, тобто процес обробки електронних петицій, які надійшли на розгляд парламенту, контролюється Комітетом з громадських петицій [12], до складу якого входить до оди-

надцяти членів Парламенту Великобританії. Основний заявник петиції повинен заповнити онлайн-форму, за допомогою якої він надає відповідну довідкову інформацію, пояснює дії, які, на думку заявника, мають бути вжиті парламентом, і зазначає, які попередні дії були вже вжиті для вирішення проблеми, що висвітлена в електронній петиції.

Згідно з даними на сайті Комітету з петицій [13], із липня 2015 року по липень 2019 року було подано 99 031 електронна петиція, зібравши понад 55,3 млн. підписів. Найбільша кількість представлених у повному календарному році сьогодні зареєстрованих петицій – у 2018 році (27 тис. 656 електронних петицій), найнижча – у 2017 році (15 тис. 559 електронних петицій).

Протягом 2015–2019 років було надано найбільшу та найнижчу кількість підписів під петиціями (рис. 2): 18,8 млн. підписів у 2016 та 7,9 млн. у 2017 роках відповідно. Середня кількість підписів до петиції коливалася між 422 за петицію (2018 рік) і 933 (2016 рік).

Платформою для подання електронних петицій у США є «We the People» [14]. Ураховуючи процедуру та вимоги для публікації петицій – за 30 днів необхідно зібрати принаймні 150 підписів, задля розгляду й отримання відповіді петиція має отримати підтримку 100 тисяч громадян протягом двох місяців. Тобто функція системи подання електронних петицій, що полягає в попередній актуалізації предмета дослідження, дає змогу нівелювати публікацію беззмістовних петицій. Після цього петицію відправляють до відповідного урядового департаменту, де формується офіційна відповідь. Система подачі електронних петицій США, на відміну від інших розглянутих прикладів, передбачає наявність обов'язкової процедури персонального повідомлення громадян, що проголосували, про результати розгляду петиції Президентом [14].

У Німеччині коло питань, що розглядається за допомогою електронних петицій, обмежується питаннями соціально-економічної політики держави. Нині встановлено два основні бар'єри для подальшого проходження електронної петиції: кількість поданих голосів і часовий інтервал збору підписів – ініціатор



Рис. 1. Кількість поданих електронних петицій на офіційному сайті (липень 2015 – липень 2019 рр.)
Джерело: складено автором на основі даних [13].



Рис. 2. Кількість підписів під е-петиціями (липень 2015 – липень 2019 рр.)

Джерело: складено автором на основі даних [13].

петиції повинен зібрати 50 тисяч онлайн-підписів протягом 4 тижнів [15]. Після цього збирається кворум, що складається з членів Комітету. Якщо Комітет не побачив у громадській ініціативі порушення закону, ініціатор петиції може обговорити порушену проблему з депутатами Бундестагу на публічних слуханнях.

Ураховуючи сучасний рівень розвитку системи подання електронних петицій, розглянутих на прикладі зарубіжних країн, варто розглянути систему електронних петицій в Україні. Відповідно до статті 40 Конституції України [1], громадянам надається право формувати запити та звернення до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, розгляд яких відбувається у визначений законодавством термін. Варто зазначити, що в Україні звернення до Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України й органів місцевого самоврядування у формі електронних петицій здійснюється через веб-сайт відповідного органу державної влади, чий повноваження та перелік функціональних обов'язків суттєво відрізняються, що свідчить про від-

сутність єдиного сайту, як, наприклад, у США та Великій Британії. Статтею 23-1 Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» [2] передбачено порядок подання та розгляду електронної петиції, де обов'язковою є наявна інформація стосовно дати початку збору підписів, загальної кількості підписів і переліку підписантів. Мінімальний перелік вимог установлюється на рівні 25 тисяч голосів протягом 3 місяців.

Розвиток інформаційно-комунікаційних технологій створив передумови для забезпечення комфортного способу волевиявлення громадян незалежно від місця їх проживання. У зв'язку з інтересом, що зростає, до питання про можливість застосування електронної демократії на різних рівнях управління, перспективи та загрози, які несе передача комунікації між громадянами та представниками органів державної влади у сферу кіберпростору, постає також питання про форми реалізації електронної демократії. Більше того, інститут електронних петицій як форма е-демократії дає можливість впливати на владу в

Таблиця 1

Загальна кількість електронних петицій на сайті офіційного інтернет-представництва в Німеччині

№ з/п	Офіційне інтернет-представництво	Загальна кількість електронних петицій на сайті офіційного інтернет-представництва ¹ , із них:		
		е-петиції, де триває збір підписів	е-петиції, що знаходяться на розгляді	е-петиції, де завершено розгляд
1	Petitionen	Усього е-петицій: 8085		
		23	1491	6571

Джерело: складено автором на основі даних [15].

¹ Кількість протягом 2009–2020 років.

Таблиця 2

Загальна кількість електронних петицій, поданих до Президента України, Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України

№ з/п	Офіційне інтернет-представництво	Загальна кількість електронних петицій на сайті офіційного інтернет-представництва, із них:			
		е-петиції, де триває збір підписів	е-петиції, що знаходяться на розгляді	е-петиції, де отримана відповідь	не розглянуті (відхилені) ²
1	Офіційне інтернет-представництво Президента України	Усього е-петицій: 111740			
		1720	2	100	109918
2	Офіційне інтернет-представництво Верховної Ради України	Усього е-петицій: 2416			
		80	1	15	2320
3	Офіційне інтернет-представництво Кабінету Міністрів України	Усього е-петицій: 2528			
		80	---	8	2440

Джерело: складено на основі офіційних даних із офіційних веб-представництв [15; 16; 17].

² Електронні петиції, які не набрали достатньої кількості голосів протягом установленого терміну, приблизна кількість (відсутня нумерація по порядку на сайтах).

Таблиця 3

Компаративний аналіз функціонування електронних систем подання петицій

Країна	Окремий сайт для подання електронної петиції	Підтримка онлайн-форми	Результати розгляду: публікація на сайті	Структурний підрозділ, відповідальний за розгляд петицій	Кількість підписів і термін збору
Великобританія	наявний	наявний	наявний	наявний	100 тис. підписів протягом 12 місяців
США	наявний	наявний	наявний	відсутній	100 тис. підписів протягом 3 місяців ³
Німеччина	наявний	наявний	наявний	наявний	50 тис. протягом 4 тижнів
Україна	відсутній	наявний	наявний	відсутній	25 тисяч протягом 90 днів

Примітка: критерії розроблено автором.

³ За умови набрання 150 підписів протягом 30 днів, на отримання мінімум 100 тисяч підписів виділено 2 місяці.

Таблиця 4

Компаративний аналіз процедури подання електронних петицій

Країна	Попередня перевірка предмету е-петиції	Попередня актуалізація предмету електронної петиції	Персональне повідомлення громадян, що проголосували, про результати розгляду петиції	Парламентські слухання
Великобританія	так	ні	ні	так
США	так	так	так	ні
Німеччина	так	так	ні	так
Україна	ні	ні	ні	ні

Примітка: критерії розроблено автором на основі розглянутих країн.

будь-який момент і не лише під час виборів. Ці фактори актуалізують необхідність подальших досліджень питання інституту електронних петицій з метою збільшення його ефективності. Незважаючи на те що електронна петиція є надзвичайно прогресивним інститутом у сучасних демократіях, практика її функціонування в Україні не є ефективною.

Стосовно вдосконалення електронної системи подання петицій, що діє в Україні, автор пропонує вдосконалити систему шляхом:

- розроблення та застосовування критеріїв систематизації: хронологічний або алфавітний порядок, напрям діяльності, сфера суспільних відносин, тематика;

- систематизації поданих електронних петицій;

- запровадження попередньої верифікації предмету з метою нівелювання появи беззмислової електронної петиції на офіційних веб-представництвах органів державної влади;

- розроблення алгоритму попередньої перевірки вже опублікованих електронних петицій з метою недопущення появи схожих і/або однакових електронних петицій;

- обговорення петицій авторизованими користувачами;

- започаткування пунктів «Обґрунтувати петицію» й «Запропонувати рішення» під час подачі петиції.

Висновки. Проаналізувавши наукові підходи та досвід закордонних країн у сфері побудови ефективної комунікації між громадянами й органами державної влади за допомогою електронних систем подання петицій через офіційні веб-представництва, ми дійшли висновку, що функція подання електронних петицій полягає в підвищенні реакції політико-адміністративної системи, яка передбачає, що система подання електронних петицій є більше, ніж реципієнт, і має стати в умовах ефективної роботи інструментом прямої демократії від імені громадян. Ураховуючи досвід іноземних країн, в Україні електронні петиції являють собою інструмент для визначення проблем у суспільстві та спосіб публічного виявлення ставлення представників влади – Президента, Кабміну, Верховної Ради чи органів місцевого самоврядування – щодо того чи іншого питання. Законодавчого механізму регулювання вирішення питання, на які громадяни звертають увагу через систему подання петицій, не прописано на рівні законодавства, що свідчить про відсутність умов для реалізації прийнятих електронних петицій.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 22.04.2021).
2. Про звернення громадян (зі змінами) : Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 20.04.2021).
3. Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» щодо електронного звернення та електронної петиції : Закон України від 02.07.2015. *Законодавство України*. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/577-19> (дата звернення: 20.04.2021).
4. Дерев'яно С. Електронні петиції до органів влади України як інструмент електронної демократії. *Вісник Прикарпатського університету. Серія «Політологія»*. 2016. С. 43–53. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vpu_Polit_2016_10_9 (дата звернення: 15.04.2021).
5. Коваленко В.В. Робота зі зверненнями громадян, які надходять до юридичної служби органів місцевого самоврядування: питання сьогодення. *Європейські перспективи. Європейські перспективи*. 2013. № 3. С. 74–78.
6. Кохалик Х. Світовий досвід впровадження електронної демократії: проблеми та досягнення. *Ефективність державного управління* : збірник наук. праць. Львів : ЛРШДУ НАДУ, 2015. Вип. 42. С. 169–174.
7. Нестерович В.Ф. Петиційна форма впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів у США. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2014. № 3. С. 96–102.
8. 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.
9. Lindner R. Electronic Petitions and Institutional Modernization: International Parliamentary E-Petition Systems in Comparative Perspective. *Journal of Democracy*. URL: https://www.researchgate.net/publication/49611690_Electronic_Petitions_and_Institutional_Modernization_International_Parliamentary_E-Petition_Systems_in_Comparative_Perspective (дата звернення: 01.03.2021).
10. Recommendation CM/Rec (2009) 1 of the Committee of Ministers to member states on electronic democracy (e-democracy): Adopted by the Committee of Ministers on 18 February 2009 at the 1049th meeting of the Ministers' Deputies. URL: http://www.coe.int/t/dgap/democracy/Activities/GGIS/CAHDE/2009/RecCM2009_1_and_Accomp_Docs/Recommendation%20CM_Rec_2009_1E_FINAL_PDF.pdf (дата звернення: 01.03.2021).
11. Офіційний сайт для подання електронних петицій у Великій Британії. URL: <https://petition.parliament.uk/> (дата звернення: 01.03.2021).
12. Роз'яснення Комітету з громадських петицій стосовно заповнення форм для подання електронних петицій. URL: <https://www.parliament.scot/parliamentarybusiness/CurrentCommittees/petitions-committee.aspx> (дата звернення: 01.03.2021).
13. Офіційний сайт Парламентської служби Великої Британії : веб-сайт. URL: <https://explore.data.parliament.uk/?endpoint=epetitions#download-list> (дата звернення: 11.03.2021).
14. Офіційний сайт для подання електронних петицій у США We the People: your voice in our government : веб-сайт. URL: <https://petitions.whitehouse.gov/> (дата звернення: 11.03.2021).
15. Офіційний сайт для подання електронних петицій у Німеччині Petitionen : веб-сайт. URL: <https://epetitionen.bundestag.de/epet/petuebersicht/mz.nc.html> (дата звернення: 11.03.2021).
16. Офіційний сайт для подання електронних петицій Президенту України : веб-сайт. URL: <https://petition.president.gov.ua/?status=active> (дата звернення: 11.03.2021).
17. Офіційний сайт для подання електронних петицій депутатам Верховної Ради України : веб-сайт. URL: <https://itd.rada.gov.ua/services/Petitions/> (дата звернення: 11.03.2021).
18. Офіційний сайт для подання електронних петицій Кабінету Міністрів України : веб-сайт. URL: <https://petition.kmu.gov.ua/> (дата звернення: 11.03.2021).