

Древаль Віталій Юрійович,
аспірант кафедри політології та філософії,
ХарPI НАДУ, м. Харків
ORCID 0000-0001-8425-3336

УДК 351.323.93:349.41

doi: 10.34213/db.21.01.18

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ПОДАННЯ ЕЛЕКТРОННИХ ПЕТИЦІЙ ЯК ЗАСОБУ ВПЛИВУ ГРОМАДСЬКОСТІ НА ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

Розглянуто питання щодо практики та сучасних проблем подання електронних петицій до органів державної влади в різних країнах. Наголос зроблено на використанні зарубіжного досвіду та особливостях нормативно-правового забезпечення таких звернень. Висловлено та обґрунтовано комплекс пропозицій щодо удосконалення подання електронних петицій до органів державної влади України, зокрема щодо відмови від деяких суто формальних вимог з положеннями, які становлять додаткові перепони та складнощі на шляху подання таких звернень.

Ключові слова: петиції; електронні петиції; демократія участі; органи державної влади; парламент.

Постановка проблеми. Петиція (лат. *petitio*) у загальному розумінні – це індивідуальна або колективна вимога, звернення, пропозиція, скарга, прохання, клопотання, яка подається в органи державної влади у письмовій чи електронній формі.

Поява інституту направлення петицій до органів публічної влади на початковому своєму етапі була зумовлена природною реакцією окремих верств населення на деспотизм авторитарної влади, і на перших порах існувала мала ознаки стихійності та неорганізованості. Лише з часом направлення звернень отримало своє конституційно-правове закріплення у багатьох країнах. На сьогодні загальновизнаним конституційним стандартом фактично у всіх демократичних державах є зобов'язання органів публічної влади та їх посадових і службових осіб розглядати звернення та ініціативи громадян, а

також їхніх об'єднань та надавати щодо них обґрунтовану відповідь у встановлений законодавством строк.

За нашою оцінкою, з метою використання відповідного зарубіжного досвіду важливо ознайомитися з організаційно-правовими засадами та практикою подання електронних петицій у Великій Британії, США, ФРН, Фінляндії, а також Польщі та Литви. Компонування такого переліку першочергово пояснюється тією обставиною, що деякі з названих країн відзначаються усталеними традиціями демократичного врядування, а деякі – мають спільне з Україною пострадянське минуле (відтак у даному разі можемо говорити як про відносно сталі традиції, так і особливості запозичення інституту подання електронних петицій в країнах, які лише нещодавно повернулися на шлях демократичного розвитку).

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Інститут електронних петицій традиційно аналізується вченими-правниками та політологами. Різномісні аспекти петиційних звернень розглядають О. Гарань, С. Дерев'яно, Д. Дзвінчук, А. Ємельянова, В. Недбай, В. Нестерович та інші вчені. На сьогодні вже чітко опрацьовано положення щодо формальних ознак подання електронних петицій та систематизації відповідного зарубіжного досвіду. Так, А. Ємельянова зазначає, що порівнявши визначення, що міститься в українському законодавстві та законодавстві Європейського Союзу, можемо зробити висновок, що українським законодавцем петиція ототожнюється зі зверненням у західних країнах з деякими особливостями [1, с. 87].

Виділення невирішених проблем. На основі таких напрацювань видається можливим і навести та додатково сформулювати положення щодо вдосконалення конкретних механізмів участі громадськості в управлінні державами. Дійсно, головна мета такого документа, – на думку Д. Дзвінчука, полягає у тому, щоб звернути увагу суспільства в цілому або влади на проблему в будь-якій сфері політики, економіки, громадського життя тощо [2, с. 19]. За нашою ж оцінкою, мова окрім іншого, має йти і про безпосередній вплив громадськості на державні справи, у тому числі, і в сфері законотворчості.

Метою статті є дослідження визначену систематизацію зарубіжного досвіду подання електронних петицій до органів державної влади та на цій основі формулювання та обґрунтування пропозицій щодо *вдосконалення* відповідної практики в Україні.

Виклад основного матеріалу. На сьогодні практика подання петицій відповідного спрямування вже стала звичною для країн зі стабільними традиціями демократичного врядування. В умовах сьогодення стрімко став формуватися й інститут подання електронних петицій. Для прикладу нижче наведено відповідний досвід тих країн, який видається найбільш змістовним та повчальним для країн з нестабільними традиціями демократичного врядування.

У Великій Британії, чи не найперше в світі було застосовано інститут електронних петицій. Так, у 1999 р. у Шотландії стартував портал “E-petitioner”, на якому можна через електронну форму надіслати пропозицію депутатам.

У цій країні петиції традиційно реєструються на сайті уряду. Для того, щоб уряд Великобританії (Кабінет міністрів) розглянув петицію, досить 10000 підписів. Якщо петиція набирає 100000 підписів – звернення розглядається в парламенті. Петиція залишається активною (за неї можна голосувати) протягом 6 місяців. До недавніх пір урядом було розглянуто 323 петиції, 41 петиція розглядалася в Палаті Громад. Самою гучною петицією 2016 р. став документ про проведення повторного референдуму Brexit: вона відкрита до сих пір і кожен бажаючий може віддати за неї голос [3].

У США в 2011 р. було введено в дію проєкт “We the people”, який дозволяє звернутися з електронною петицією до Адміністрації президента США. При цьому, петиція повинна набрати початкові 150 голосів для того, щоб стати загальнодоступною для подальшого підписання. Загалом петиція повинна набрати 100 тис. підписів, для того щоб бути розглянутою. Цікаво, що у зв’язку з великою популярністю цієї платформи Адміністрація Президента США декілька разів піднімала кількісний ліміт розгляду петиції. Як правило, на

вказаній платформі розміщуються петиції, які стосуються загальнолюдських глобальних проблем, наприклад, проблем зміни клімату (додатково див: [4]).

Значний досвід подання та просування електронних петицій накопичено і в ФРН. Право відправити петицію в Бундестаг закріплено в конституції цієї країни, яке щільно пов'язано з правом на звернення. “Кожен може подати в письмовій формі особисту або колективну прохання або скаргу до відповідних державних органів і представникам волевиявлення народу”, – відзначено у ст. 17 Основного Закону ФРН [5].

Починаючи з 2005 р., звернення можна відправляти через мережу Інтернет. Це, як відзначається у спеціальній літературі, є величезною перевагою для політичних активістів та опонентів політичного режиму, адже в Мережі можна набагато швидше зібрати велику кількість підписів. Однак перед тим, як долю того чи іншого прохання буде вирішувати парламент, його має розглянути петиційна комісія при Бундестазі. Вона вирішує, чи буде петиція опублікована на сайті. Якщо після публікації під нею підпишуться понад 50 тисяч осіб, то звернення обговорять на відкритому засіданні петиційної комісії бундестагу в присутності його ініціаторів.

Про те, що значимість звернень громадян до влади через Інтернет помітно зросла, свідчить їх поширеність. “Петиції підписують люди, які зазвичай не беруть участі в політичному житті, – зазначає науковий співробітник Інституту публіцистики в Майнці Паскаль Юргенс (*Pascal Jürgens*) – цей інструмент не сильно впливає на політичні рішення, але завдяки простоті його використання багато громадян включаються в політичні процеси”. І це йде на користь німецької демократії [6].

Важливо також звернути увагу і на досвід подання електронних петицій до парламенту у Фінляндії. *По-перше*, петицію має право висунути не тільки громадянин країни, але і інші особи. *По-друге*, ініціатор петиції сам встановлює строк набрання необхідної кількості голосів петицією. *По-третє*, петиції, які набрали більше 50 тис. голосів, автоматично стають законопроектами з

відповідними наслідками необхідності їх розгляду парламентом. Також у Фінляндії можливо проголосувати й проти петиції [7, с. 28].

За нашою оцінкою, така система має вважатися чи не найбільш демократичною та гнучкою, але їй властиві і деякі супутні недоліки, які полягають у надмірному перебільшенні суто особистісного фактору (зокрема, щодо подання петицій з відверто глузливим чи недоречним змістом).

Заслуговує на увагу і досвід тих країн, які лише нещодавно перейняли традиції демократичного врядування та парламентаризму.

Так, у Польщі відповідно до приписів Основного Закону, кожен має право подавати клопотання та скарги в інтересах суспільства для себе чи іншої особи, за їх згодою, до органів державної влади та соціальних організацій та установ у зв'язку з завданнями, покладеними на них у сфері державного управління (ст. 63 Конституції Польщі) [8]. Процедура подання та розгляду петицій у Сеймі цієї країни чітко виписана у внутрішньому нормативному акті (додатково див: [9]).

У Литовській республіці єдиного закону про звернення громадян немає, але Конституцією країни гарантується право громадян на подання петиції та право законодавчої ініціативи. У Законі про Петиції прописано, що порядок розгляду скарг, заяв, пропозицій повинен бути встановлений іншими законами чи правовими актами. В Законі про Державне Управління (ст. 14) описується процедура розгляду заяв, повідомлень і скарг поданих особами. Крім того, розглядом скарг від громадян займається Омбудсман відповідно до Закону про Омбудсмана Сейму [10].

В Україні з ухваленням Закону “Про внесення змін до Закону України “Про звернення громадян” щодо електронного звернення та електронної петиції” від 02.07.2015 р. № 577-VIII створювалося правове підґрунтя для окресленого каналу взаємодії громадськості з органами публічної влади та управління.

Зокрема, відповідно до п. 1-3 ст. 23-1 зазначеного нормативно-правового акта найвищої юридичної сили громадяни можуть звернутися до Президента

України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, органу місцевого самоврядування з електронними петиціями через офіційний вебсайт органу, якому вона адресована, або вебсайт 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 вебсайті 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 [11].

Водночас слід зауважити, що на шляху повноцінного ствердження інституту електронних петицій в Україні ще існує чимало перешкод. Це, зокрема, стосується як суто формальних недопрацювань, так і недосконалості механізму подання та проходження електронних петицій. Прикметним видається і те, що петиції, які подаються до Верховної Ради України – законодавчого органу України, не користуються сталою підтримкою населення. (станом на грудень 2020 р. найбільш популярною була петиція, яка зібрала лише понад 1000 голосів).

Висновки та перспективи подальших досліджень. Отже, інститут подання петицій (особливо електронних) є невід'ємною складовою частиною функціонування демократичної держави та сучасного державного управління. Зрозуміло, що широке розповсюдження новітніх цифрових технологій має великий вплив як на державне будівництво, так і на суспільство в цілому, і Україна не стала винятком в таких загальносвітових процесах. Проте, запровадження інституту електронних петицій неминуче потягло за собою і низку складнощів та недоробок, пов'язаних з їхнім поданням та подальшим проходженням.

У даному разі важливе значення має відводитися використанню зарубіжного досвіду, зокрема Великої Британії (щодо першочергової відповідальності уряду за реєстрацію та подальше проходження петицій), США (щодо необхідності набрання початкових 150 голосів для того, щоб стати

загальнодоступною для подальшого підписання), ФРН (щодо повноважень спеціально створеної петиційної комісії при Бундестазі), Фінляндії (щодо широких прав ініціатора петиції, а також щодо набуття петиціями права законопроекту при дотриманні відповідних вимог), Польщі (щодо чіткого унормування подання та розгляду петицій) та Литви (щодо конституційного гарантування права громадян на подання петиції та на право законодавчої ініціативи).

Водночас слід відзначити і те, що державотворчий досвід кожної країни є унікальним і має застосовуватися відповідно до чинної державно-управлінської та суспільної практики. Це повною мірою стосується і нормативно-правових та організаційних засад подання електронних петицій в Україні.

Список використаних джерел

1. Ємельянова А. Г. Аналіз правової регламентації права на петиції у конституціях європейських країн. *Збірник наукових праць Харківського національного педагогічного університету імені Г. С. Сковороди. Серія “Право”*. 2016. Вип. 25. С. 85–93.
2. Дзвінчук Д. І. Механізми демократії участі: суть та особливості застосування на місцевому рівні. *Теорія та практика державного управління*. 2016. Вип. 1 (52). С. 14–22.
3. Getting Involved: Petitioning the Scottish Parliament. URL: <https://www.parliament.scot/gettinginvolved/petitions/index.aspx> (дата звернення: 02.10.2020).
4. Нестерович В. Ф. Петиційна форма впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів у США. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2014. № 3. С. 96–102.
5. Основной закон Федеративной Республики Германии от 23 мая 1949 г. URL: <http://www.concourt.am> (дата звернення: 02.10.2020).
6. Марк фон Люпке, Ольга Капустина. Насколько эффективны онлайн-петиции в Германии. URL: <https://www.dw.com> (дата звернення: 02.10.2020).
7. Недбай В. В. Народні петиції в політико-правовій системі: зарубіжний досвід. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2014. № 6. С. 25–28. URL: http://www.lsej.org.ua/6_2014/6.pdf (дата звернення: 02.10.2020).
8. Конституція Польської Республіки (з передмовою Володимира Шаповала). Київ : Москаленко О. М., 2018. 82 с.

9. Schemat rozpatrywania petycji w Sejmie. URL: <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/page.xsp/schemat> (дата звернення: 02.10.2020).

10. Republic of Lithuania Law on Public Administration. URL: file:///C:/Users/Валентина/Downloads/Lithuania_law_public_administration_am2013_en.pdf (дата звернення: 02.10.2020).

11. Про внесення змін до Закону України “Про звернення громадян” щодо електронного звернення та електронної петиції : Закон України від 02.07.2015 р. № 577-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 35. С. 341.

References

1. Yemelyanova, A.G. (2016). Analiz pravovoyi rehlementatsiyi prava na petytsiyi u konstytutsiyakh yevropeyskykh krayin [Analysis of the legal regulation of the right to petition in the constitutions of European countries]. *Collection of scientific works of Kharkiv National Pedagogical University named after GS Skovoroda. “Right”, issue 25, 85–93* [in Ukrainian].

2. Dzvinchuk, D.I. (2016). Mekhanizmy demokratiyi uchasti: sut' ta osoblyvosti zastosuvannya na mistsevomu rivni [Mechanisms of participatory democracy: essence and features of application at the local level]. *Theory and practice of public administration, issue 1 (52), 14–22* [in Ukrainian].

3. Getting Involved: Petitioning the Scottish Parliament. URL: <https://www.parliament.scot/gettinginvolved/petitions/index.aspx>.

4. Nesterovich, V.F. (2014). Petytsiyina forma vplyvu hromads'kosti na pryynyattya normatyvno-pravovykh aktiv u SSHA [Petition form of public influence on the adoption of regulations in the United States]. *Bulletin of the Ministry of Justice of Ukraine, 3, 96–102* [in Ukrainian].

5. Basic Law of the Federal Republic of Germany of May 23, 1949. URL: <http://www.concourt.am>.

6. Mark von Lupke, Olga Kapustina. Naskolko effektivny onlayn-petitsii v Germanii. [How effective are online petitions in Germany]. URL: <https://www.dw.com> [in Russian].

7. Nedbay, V.V. (2014). Narodni petytsiyi v polityko-pravoviyi systemi: zarubizhnyy dosvid [People's petitions in the political and legal system: foreign experience]. *Legal scientific electronic journal, 6, 25–28*. URL: http://www.lsej.org.ua/6_2014/6.pdf [in Ukrainian].

8. Konstytutsiya Polskoyi Respubliky (z preedmovoyu Volodymyra Shapovala). (2018). [Constitution of the Republic of Poland (with a foreword by Volodymyr Shapoval)]. Kyiv [in Ukrainian].

9. Schemat rozpatrywania petycji w Sejmie. URL: <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/page.xsp/schemat>.

10. Public of Lithuania Law on Public Administration. URL: file:///C:/Users/Валентина/Downloads/Lithuania_law_public_administration_am2013_en.pdf.

11. 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. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 35, 341.

Dreval V. Y.,

Postgraduate Student of Political Science and Philosophy Department,

KRI NAPA, Kharkiv

ORCID 0000-0001-8425-3336

Foreign experience in submitting electronic petitions as a means of public influence on the activities of public authorities

The emergence of the institution of petitions to public authorities at its initial stage was due to the natural reaction of certain segments of the population to the despotism of authoritarian rule, and at first, there were few signs of spontaneity and disorganization. Only with time did the direction of appeals gain its constitutional and legal basis in many countries.

The task of the research is to systematize the foreign experience of submitting electronic petitions to public authorities, and on this basis to formulate and substantiate proposals for relevant practice in Ukraine.

Today, the practice of submitting petitions in this direction has become commonplace for countries with a stable tradition of democratic governance. In today’s conditions, the institute of electronic petitions began to form rapidly. For example, the relevant experience of those countries that seems most meaningful and instructive for countries with unstable traditions of democratic governance is given below.

In the United Kingdom, the institution of electronic petitions has been used for the first time in the world. In this country, petitions are traditionally registered on the government’s website. In the United States, the “We the people” project has been launched, which allows you to apply with an electronic petition to the US Presidential Administration. In Poland, in accordance with the provisions of the Basic Law, everyone has the right to file petitions and complaints in the interests of society for himself or another person.

In Ukraine, the legal basis for the outlined channel of public interaction with public authorities is due to the Law “On Amendments to the Law of Ukraine” On Citizens’ Appeals “regarding electronic appeals and electronic petitions”.

At the same time, there are still many obstacles to the full approval of the institute of electronic petitions in Ukraine. This applies, in particular, to both purely formal factors and the imperfection of the mechanism for submitting and passing electronic petitions.

Thus, the resource for submitting petitions (especially electronic ones) is an integral part of a democratic state and modern public administration. However, the introduction of the institute of electronic petitions inevitably led to a number of difficulties and shortcomings associated with their submission. First of all, it should be emphasized the quantitative unevenness of petitions to the highest state bodies of different branches of government.

Keywords: petitions; electronic petitions; participatory democracy; public authorities; parliament.

