

УДК 342.736(477):004.7
DOI <https://doi.org/10.32782/pyuv.v1.2024.6>

О. Ю. Лялюк
orcid.org/0000-0003-1214-0580
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри державного будівництва
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

К. Р. Купріна
orcid.org/0009-0001-7795-0229
студентка I курсу магістратури факультету прокуратури
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

І. І. Олексенко
orcid.org/0009-0001-7795-0229
студентка I курсу магістратури факультету прокуратури
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЕЛЕКТРОННИХ ПЕТИЦІЙ У СФЕРІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Вступ. Нові світоглядні парадигми дозволяють нам сприймати державу та громадянське суспільство як партнерів, відкритих до діалогу. Останній при цьому дуже важливий для підвищення довіри до влади. Одним із вагомих механізмів здійснення діалогу між органами публічної влади та громадянами є процес реагування на потреби громадян, які висловлені ними у різного роду зверненнях. Наразі все більшої популярності набувають звернення із використанням досягнень інформаційно-комунікаційних технологій, тобто електронні петиції.

Постановка проблеми. Надання громадянами України правової можливості подавати електронні петиції до органів публічної влади стало значним кроком у розбудові механізмів електронної демократії. Водночас у сфері правового регулювання порядку внесення та розгляду електронних петицій на сьогодні існує значна кількість проблем. З огляду на це у даній науковій статті проводиться аналіз таких проблемних аспектів та визначаються можливі шляхи їх вирішення.

Цілі роботи. Основною метою статті є аналіз сучасних проблем правової регламентації електронних петицій, визначення їх місця в системі форм демократії участі, а також процедурних особливостей їх подання та розгляду.

Ступінь дослідженості проблеми. Дослідження проблематики електронних петицій проведено у наукових працях таких вітчизняних науковців, як М.І. Белікова, М.О. Дурман, А.О. Надежденко, Н.О. Наталіна, М.Є. Сердюк та інші. Водночас, і зараз залишається потреба у систематизації проблемних аспектів правового регулювання електронних петицій та визначенні способів їх подолання.

Результати дослідження. У ст. 40 Конституції України передбачено, що 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, які зобов'язані розглянути такі звернення й дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк [1]. Зазначена конституційна норма була закріплена задовго до можливості подавати такі звернення онлайн, що свідчить про суттєву динаміку суспільних відносин в цій сфері. Проте саме це правило поведінки зараз є базовою конституційною засадою для законодавчої та підзаконної деталізації відносин у сфері електронних петицій в Україні.

Особливе значення в процесі становлення електронних петицій посідають акти концептуального характеру. Так, у Концепції розвитку електронного урядування в Україні, затвердженій Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 20.09.2017 № 649-р закріплено, що активне впровадження інформаційно-комунікаційних технологій в систему суспільно-політичних відносин значно розширює можливості громадян щодо їх участі у процесах державного управління та впливу на прийняття управлінських рішень, створює умови для формування якісно нового рівня взаємодії органів влади та громадян. З урахуванням переваг електронних інструментів, залучення громадян до процесів управління основними заходами із забезпечення розвитку електронного урядування в Україні за даним напрямом є розвиток інституту електронних звернень та електронних петицій [2].

З норм вказаної концепції випливає, що держава поставила для себе завданням розвивати сферу електронних петицій, покращувати меха-

нізми електронної демократії та електронного урядування, зокрема інститут електронних звернень громадян. На наш погляд справедливою є позиція М.О. Дурман, що найвищою формою електронного урядування є електронна демократія, яка дає можливість пересічним громадянам – членам суспільства приймати участь у виробленні управлінських рішень на всіх етапах цього процесу – від ініціації та розробки до прийняття та відслідковування результативності. Електронна демократія забезпечує нові форми комунікації, безперешкодний доступ до публічної інформації та сприяє участі громадян у виробленні й впровадженні державної політики [3, с. 133]. Одним із таких механізмів е-демократії є можливість діалогу між суспільством та публічними інституціями шляхом подання електронних петицій. Вважаємо, що саме цей механізм покликаний забезпечити більш тісну взаємодію між суспільством та державою з метою широкого забезпечення участі населення в управлінні державними та місцевими справами.

Можливість подання електронних петицій передбачена у Законі України «Про звернення громадян». Відповідно до ст. 23¹ вказаного закону громадяни можуть звернутися до Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, органу місцевого самоврядування з електронними петиціями через офіційний веб-сайт органу, якому вона адресована, або веб-сайт громадського об'єднання, яке здійснює збір підписів на підтримку електронної петиції. В електронній петиції має бути викладена 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 [4]. Таким чином, за своєю суттю електронна петиція – це форма колективного звернення до органів публічної влади, яке подається із застосуванням інформаційно-телекомунікаційних систем. Для того, щоб подати письмове колективне звернення треба фізично збирати підписи, що займає значну кількість часу та зусиль.

Варто розуміти, що подання петиції має певні етапи та стадії. Перш за все, особа обирає предмет звернення та його адресата. У петиції вона чітко формує сутність звернення, вказує автора чи ініціаторів петиції. Після цього особа розміщує петицію на офіційному веб-сайті органу, до якого вона звертається. Надалі петиція перевіряється на відповідність Закону України «Про звернення громадян». Якщо порушення не виявляються, то петиція оприлюднюється на веб-сайті органу й починається

збір підписів, кількість яких залежить від правового статусу органу. Так, електронна петиція, адресована Президенту України, Верховній Раді України, Кабінету Міністрів України, розглядається за умови збору на її підтримку не менш як 25000 підписів громадян протягом не більше трьох місяців з дня її оприлюднення. У той же час, вимоги щодо строку та кількості голосів на підтримку петиції, внесеної до органів місцевого самоврядування затверджуються самими цими органами. Якщо петиція набирає необхідну кількість підписів – її розглядає адресат та приймає рішення за результатами розгляду.

Можна погодитись з М.Є. Сердюк, що ціннісні аспекти оцінки ефективності е-петицій наочно проявляються у процесі дослідження їх впливу на реалізацію головної мети партисипаторного типу е-демократії – підвищення довіри. За дослідженнями автора, шведські вчені порівняли зв'язок використання електронних петицій з даними опитування щодо довіри до політичних інституцій, зважаючи на те, що електронні петиції є одним із найбільш розповсюджених у мережевому середовищі варіантів участі громадян у вирішенні суспільних справ. Дослідники дійшли наступного висновку: «Дані показують, що досвід використання електронних петицій не призводить до загального зростання рівня довіри; а у громадян, більш віддалених від політичного мейнстріму, недовіра навіть часто посилюється. Проте результати показують, що більше громадян із негативним ставленням до влади змінили своє сприйняття в позитивному напрямку, ніж навпаки (позитивне ставлення на негативне).» [5, с. 197].

Наведена вище інформація щодо електронних петицій ставить завданням визначити рівень їх виправданості та доцільності, як інструменту взаємодії з населенням. На наш погляд, вирішуючи дане питання слід погодитись із М.І. Беліковою, яка до переваг електронних петицій відносить: (1) свободу вираження – петиції підкреслюють важливість проблеми; (2) питання, яке порушують – питання публічного інтересу (об'єднує багатьох людей); (3) спрощений порядок розгляду петиції; (4) економію часових та матеріальних витрат осіб, які звертаються з електронною петицією; (5) відновлення діалогу між органами влади та громадянами [6, с. 14]. Ці чинники свідчать про виправданість застосування таких петицій.

Водночас статистика з приводу кількості розглянутих петицій показує не досить втішні результати. Згідно інформації Урядового порталу, у 2023 р. лише 8 петицій набрали необхідні 25 тис. підписів громадян і були розглянуті урядом (у 2022 р. – 2 петиції) [7, с. 108–109]. Більше петицій було розглянуто Президентом України, а саме 6115 за 2023 рік, з яких 1196 були підтримані громадянами [8]. При цьому на сайті

Верховної Ради України відсутня можливість моніторингу кількості поданих петицій за певний період. Надати ж зведену точну статистичну інформацію по органам місцевого самоврядування неможливо, через відсутність єдиних підходів до вирішення питань про розгляд електронних петицій, відсутність єдиного порталу для всіх органів місцевого самоврядування. Тому статистична інформація щодо кількості петицій поданих до органів місцевого самоврядування є приблизною.

В сучасних умовах воєнного стану більша частина петицій присвячена проблемам, пов'язаним з війною, наданням зброї, забезпеченням певних міст системами оборони тощо. Зокрема, на веб-порталі для подачі петиції Президенту України майже усі вони присвячені наданню воїнам звання «Герой України». Водночас, з різних причин, лише невелика частина таких звернень набирає 25000 підписів. Це свідчить про переваженість порталу однотипними петиціями, що потребує уніфікації механізму вирішення даних питань на рівні закону.

Не зважаючи на це, електронні петиції є необхідним та виправданим інструментом взаємодії органів місцевого самоврядування з населенням, оскільки вони дозволяють мінімізувати затрати часу та ресурсів для звернення до органів місцевого самоврядування з актуальних питань місцевого значення. На нашу думку, електронні петиції також сприяють розвитку довіри громадян до органів місцевого самоврядування, що закладає підвалини для подальшого впровадження інших форм електронної демократії, наприклад, електронних виборів, електронних послуг тощо. Однак існує низка проблем, які гальмують розвиток інституту електронних петицій.

Головною проблемою у сфері правового регулювання порядку подачі та розгляду електронних петицій до органів місцевого самоврядування слід назвати те, що **національне законодавство не встановило обов'язку органів місцевого самоврядування налагодити процес роботи з електронними петиціями**. Відповідно до Закону України «Про звернення громадян», порядок розгляду електронної петиції до органу місцевого самоврядування визначається місцевою радою. Однак у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» [9] не закріплено повноваження місцевої ради діяти відповідним чином. Тому на практиці це питання взагалі може бути не врегульованим місцевими радами.

Проведений аналіз офіційних веб-сайтів органів місцевого самоврядування показав, що у більшості випадків можливість подати петицію є у жителів міст. Водночас, на сайті не завжди можна знайти відповідне положення чи порядок щодо процедури подачі, що ускладнює розуміння самого процесу подання петиції.

У свою чергу жителі селищ та сіл мають організаційні труднощі з поданням електронних петицій. Так, у селищних та сільських рад, часто відсутній належно оформлений сайт, або на такому сайті відсутні форми для подання петиції, а також інформація щодо порядку роботи з ними. Як приклад можемо навести веб-сайт Ставненської сільської ради [10], на якому є можливість подати петицію, однак відсутня інформація про кількість необхідних підписів, строки їх збирання тощо.

Вважаємо, що для подолання цієї проблеми необхідно на рівні Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» закріпити повноваження органів місцевого самоврядування встановлювати порядок подання та розгляду електронних петицій.

Крім цього, проблемним аспектом, який не врегульований на рівні національного законодавства, є **процес ідентифікації осіб, які подають та підписують петиції**. Якщо з вищими органами влади ці питання так гостро не стоять, оскільки для входу на портали цих органів треба пройти BANK ID перевірку або увійти через електронний підпис, то щодо петицій до органів місцевого самоврядування все складніше. Для подачі та підтримання петиції на значній кількості сайтів органів місцевого самоврядування можна зареєструватись за електронною поштою, без будь-якої офіційної ідентифікації. Це призводить до ситуацій, коли неможливо встановити автора звернення, та належним чином відреагувати на зміст його петиції.

Вважаємо, слід закріпити вимоги для ідентифікації особи, яка подає петицію або висловлює позицію по ній. Щоб уникати фальсифікації при подачі та підписанні петицій з «фейкових» акаунтів, потрібно уніфікувати вимоги до осіб, які можуть створювати та підтримувати петицію. З нашого погляду, це мають бути лише особи, які пройшли перевірку через BANK ID чи електронний підпис. Тому, на рівні законодавства необхідно закріпити однакові вимоги до авторизації на веб-сайтах органів місцевого самоврядування для подання та підтримання петицій.

Ще однією проблемою, яка потребує вирішення є **відсутність законодавчої заборони подавати петиції з певних питань**. Так, значна кількість петицій подається з питань, які межують з кримінальним законодавством, зокрема, щодо легалізації наркотиків, порнографії тощо, або такі, які містять глумливе чи образливе ставлення до суб'єктів звернення. Практика знає приклади подання петицій щодо дозволу пити спиртні напої на робочому місці, заборони голосно закривати двері у під'їздах тощо. Наприклад, Конституцією України заборонено виносити на референдум питання податків та зборів.

Однак наразі багато петицій стосується саме цієї сфери, наприклад, щодо скасування податку на додану вартість.

На наш погляд, законодавчо необхідно обмежити коло питань (сфери питань) по яких можна вносити петиції. Крім того, це допоможе розвантажити органи публічної влади при розгляді петицій. Тому пропонуємо дану проблему врегулювати на рівні Закону України «Про звернення громадян».

Ще одну проблему становить **відсутність на рівні законодавства норм, які б регулювали відносини щодо компетенції органу влади ухвалювати рішення за результатами петиції**. Так, громадяни не завжди адресують петиції до органів, які мають компетенцію для їх вирішення. На наш погляд, у законодавстві слід закріпити можливість подання громадянами України електронних петицій до органів місцевого самоврядування лише щодо питань, які віднесені до компетенції цих органів. У випадку подання електронної петиції, яка підіймає питання, вирішення якого не охоплюються компетенцією органу місцевого самоврядування, останній повинен мати можливість повернути електронну петицію автору.

Насамкінець, доцільно звернути увагу на **відсутність у законодавстві вимог щодо відповіді на електронну петицію**. Це призводить до ситуації, коли органи місцевого самоврядування при відповіді на електронну петицію можуть обмежитись компілюванням норм права без пояснення їх змісту та реального вирішення проблемного питання, з яким звернувся автор петиції.

Тому для забезпечення ефективності інституту електронних петицій громадян до органів місцевого самоврядування, необхідно встановити чіткі вимоги до відповідей на них. Зокрема у цих відповідях повинно бути присутнє посилання на норми чинного законодавства, пояснення щодо суті звернення, перелік дій, які будуть виконуватись за результатами звернення або ж причини невиконання таких дій.

Висновки та пропозиції. Виходячи з результатів дослідження, вважаємо, що електронні петиції – важлива форма колективного звернення громадян України до органів публічної влади, яка допомагає налагодити діалог між владою та суспільством. Цей інститут сприяє розвитку е-демократії. Водночас, у сфері правового регулювання порядку звернення та розгляду електронних петицій наявна низка проблем, для вирішення яких потрібний комплексний підхід, пов'язаний із змінами у Законах України «Про звернення громадян», «Про місцеве самоврядування в Україні», а також ухваленні окремого Закону «Про електронні звернення громадян».

Проаналізувавши наявні проблеми, беручи до уваги відсутність системного підходу у регулюванні відносин щодо подання та розгляду елек-

тронних петицій до органів місцевого самоврядування, **пропонуємо:**

1. Закріпити повноваження органів місцевого самоврядування приймати «Порядок подачі та розгляду електронних петицій громадян» на території кожної територіальної громади, а також створювати власні веб-сайти із можливістю подання електронних петицій.

2. Закріпити у законодавстві конкретну кількість голосів, з урахуванням кількості жителів певної адміністративно-територіальної одиниці, яка потрібна, щоб петицію розглянули органи місцевого самоврядування.

3. Уніфікувати вимоги щодо авторизації на веб-сайтах органів місцевого самоврядування для подачі та підтримання електронних петицій та закріпити вимоги для органів місцевого самоврядування використовувати на своїх сайтах авторизацію через BANK-ID або електронний підпис.

4. Закріпити в законодавстві перелік питань, які не можуть бути предметом електронних петицій.

5. Надати можливість органам місцевого самоврядування не розглядати петиції, в яких підіймаються питання, вирішення яких не належить до їх компетенції.

6. Встановити вимоги до форми та змісту відповіді на електронні петиції громадян.

Література

1. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 03.03.2024).
2. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України; Концепція, Перелік від 20.09.2017 № 649-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/649-2017-%D1%80#Text> (дата звернення: 03.03.2024).
3. Дурман М. О. Електронні петиції як один з інструментів електронної демократії. *Вісник ХНТУ*. 2020. № 3(74). С. 131–139.
4. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 03.03.2024).
5. Сердюк М.Є. Партиципаторна е-демократія та електронна петиція як її інструмент. *Сучасні управлінські та соціально-економічні аспекти розвитку держави, регіонів та суб'єктів господарювання в умовах трансформації публічного управління* : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (10 листопада 2023 року). С. 196–198.
6. Белікова М. І. Електронні петиції: переваги та недоліки. *Адміністративне право сучасного етапу державотворення: стан та перспективи розвитку* : зб. наук. пр. за матеріалами I Міжнар. наук.-практ. конф. (21 трав. 2016 р.). С. 13–15.
7. Наталіна Н.О. Особливості урядової комунікації в Україні під час повномасштабної війни. Міжнародна науково-практична конференція «*Прикладні аспекти сучасних міждисциплінарних досліджень*».

2024. URL: <https://jpasmd.donnu.edu.ua/article/view/14781> (дата звернення: 03.03.2024).

8. Електронні петиції: офіційне Інтернет-представництво Президента України. URL: <https://petition.president.gov.ua/> (дата звернення: 03.03.2024).

9. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/649-2017-%D1%80#Text> (дата звернення: 03.03.2024).

10. Ставненська сільська рада: офіційний веб-сайт. URL: <https://petition.president.gov.ua/petition/146438> (дата звернення: 03.03.2024).

Анотація

Лялюк О. Ю., Купріна К. Р., Олексенко І. І. Проблеми правового регулювання електронних петицій у сфері місцевого самоврядування. – Стаття.

Стаття присвячена дослідженню питання електронних петицій як дієвого демократичного інструменту взаємодії громадян з державною владою та місцевим самоврядуванням. Електронні петиції визначаються як форма колективного звернення громадян України до органів публічної влади, яка подається із застосуванням інформаційно-телекомунікаційних систем. Наукова стаття проводить аналіз електронних петицій як вагомого інструменту електронної демократії.

У статті аналізуються положення Закону України «Про звернення громадян» щодо електронних петицій. Запропоновано підходи до систематизації порядку подання та розгляду петицій. Наведено перелік чинників, що визначають необхідність правової регламентації електронних петицій, серед яких: можливість діалогу між владою та громадянами, забезпечення свободи вираження поглядів, економія ресурсів на забезпечення форм взаємодії. Водночас, у ній проаналізовано низку проблемних аспектів, які стосуються правового регулювання електронних петицій.

У статті звернено увагу на проблематику подання значної кількості однотипних петицій, розгляд яких не призводить до вирішення порушених питань. Окремою проблемою зазначається низький рівень забезпечення прав на подання електронних петицій жителів сіл та селищ, неготовність їх офіційних веб-сайтів до такої взаємодії. Поруч з цим, розкривається проблема фальсифікацій при голосуванні та при реєстрації петицій з використанням несправжніх особистих даних.

Основними проблемами у сфері правового регулювання під час подання та розгляду електронних петицій у науковій статті виділені: (1) відсутність законодавчого закріплення за органами місцевого самоврядування повноважень по роботі з електронними петиціями, (2) брак правового регулювання компетенції органів місцевого самоврядування розглядати питання, підняті в петиціях, (3) відсутність законодавчого закріплення вимог до змісту відповіді на електронну петицію, у зв'язку з чим такі відповіді стають формальними.

У статті пропонуються напрямки вирішення вказаних проблем, зокрема, шляхом прийняття Закону України «Про електронні звернення громадян».

Ключові слова: електронні петиції, електронне урядування, участь у вирішенні питань місцевого значення, звернення громадян, е-демократія, проблеми електронних петицій.

Summary

Lialiuik O. Yu., Kuprina K. R., Oleksenko I. I. Problems of legal regulation of electronic petitions in the sphere of local government. – Article.

The article is devoted to the study of the issue of electronic petitions as an effective democratic tool of interaction between citizens and state authorities and local self-government. Electronic petitions are defined as a form of collective appeal of citizens of Ukraine to public authorities, which is submitted using information and telecommunication systems. The scientific article analyzes e-petitions as a powerful tool of e-democracy.

The article analyzes the provisions of the Law of Ukraine "On Appeals of Citizens" regarding electronic petitions. Approaches to the systematization of the procedure for submission and review of petitions are proposed. A list of factors determining the need for legal regulation of electronic petitions is provided, including: the possibility of dialogue between the authorities and citizens, ensuring freedom of expression, saving resources for ensuring forms of interaction. At the same time, it analyzes a number of problematic aspects related to the legal regulation of electronic petitions.

The article draws attention to the problem of submitting a significant number of the same type of petitions, the consideration of which does not lead to the resolution of the raised issues. A separate problem is the low level of ensuring the rights to submit electronic petitions of residents of villages and towns, the unpreparedness of their official websites for such interaction. Along with this, the problem of falsifications during voting and when registering petitions using false personal data is revealed.

The main problems in the field of legal regulation during the submission and review of electronic petitions are highlighted in the scientific article: (1) lack of legislative consolidation of local self-government bodies' powers to work with electronic petitions, (2) lack of legal regulation of the competence of local self-government bodies to consider issues raised in petitions, (3) lack of legislative establishment of requirements for the content of the response to an electronic petition, in connection with which such responses become formal.

The article proposes directions for solving the specified problems, in particular, by adopting the Law of Ukraine "On electronic appeals of citizens".

Key words: electronic petitions, electronic governance, participation in solving issues of local importance, citizens' appeals, e-democracy, problems of electronic petitions.