

## **ЕЛЕКТРОННІ ПЕТИЦІЇ ЯК ІНСТИТУТ ВЗАЄМОДІЇ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА З ПУБЛІЧНОЮ ВЛАДОЮ**

**Бабін І. І.**

### **ВСТУП**

Інформаційне суспільство, становлення якого відбувається в Україні, вимагає нових форм взаємодії громадян з владою. Серед нових різновидів демократії чільне місце займає поширення електронної демократії та електронних петицій як її інструменту. Застосування електронної петиції як інструменту електронної демократії передбачено правовими документами Ради Європи і Європейського Союзу. В державах з розвинутою демократією (США, Велика Британія, Німеччина та ін.) нагромаджено значний досвід застосування електронних петицій, створено належне їх правове регулювання, що може бути використано в Україні для створення політико-правових умов зміцнення громадянського суспільства та формування його інститутів. Разом з тим, становлення інституту електронних петицій в Україні ускладнюється суперечливістю процесів демократизації, пониженням престижу права і закону, неповагою до них, хаотичністю правового регулювання, посиленням правового нігілізму як серед можновладців, так і серед звичайних громадян. В умовах війни, суттєвого зниження рівня життя громадян та їх соціальної незахищеності створюється загроза демократичним надбанням, в тому числі й інституту електронних петицій, використання останнього з метою політичної боротьби та лобіювання інтересів окремих осіб. У зв'язку з цим, дослідження правової природи, сутності електронних петицій, механізму реалізації даного інституту безпосередньої демократії набуває не тільки теоретичного, але й практичного значення.

В актуальності дослідження переконує також ступінь наукової розробки проблеми. Найчастіше інститут електронних петицій розглядається в рамках питання про конституційні права громадян, а також як форма безпосередньої демократії. Крім того, деякі вчені розглядають електронні петиції крізь призму міжнародного досвіду, інші визначають, як одне з інформаційних прав громадян. На даний час в Україні відсутнє комплексне дослідження присвячене електронним петиціям, не визначено їх правову природу, механізми та наслідки використання, що дозволило б, враховуючи значний інтерес суспільства до можливості впливу на органи публічної влади, ефективніше здійснити правове регулювання таких суспільних відносин.

### **1. Правова природа електронних петицій**

Невід'ємним правом кожної людини є участь в управлінні державою. Це право закріплене як на рівні міжнародно-правових документів, так і в

національному законодавстві. Теоретики права та конституціоналісти відносять це право до першого покоління прав людини, а саме – невідчужуваних, особистих (громадянських) і політичних прав<sup>1</sup>. Загальна декларація прав людини в статті 21 визначає: «Кожна людина має право брати участь в управлінні своєю країною безпосередньо або через вільно обраних представників»<sup>2</sup>.

В Конституції України також закріплено право участі громадян в управлінні державою: «Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування»<sup>3</sup>. Щодо форм участі громадян в управлінні державними справами, то стаття 69 Конституції України визначає, що народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії.

Конституція України не закріплює вичерпного переліку інших форм безпосередньої демократії через які громадяни беруть участь в управлінні державними справами. Позиції вчених з даного питання також розрізняються. На думку В.В. Недбая, серед найбільш популярних сучасних форм громадського впливу на прийняття політичних рішень є інститут народних петицій<sup>4</sup>.

Петиції є відносно молодим політико-правовим інститутом участі громадян в управлінні державними справами. В Україні перше використання терміну «петиція» як звернення громадян може побачити у Законі «Про Державну Народню Раду Української Народної Республіки», ухваленому 12 листопада 1920 року Радою Народних Комісарів та затвердженому Головою Директорії С. Петлюрою. Закон містить пункт 25, згідно якого «Державна Народня Рада має право приймати петиції від громадян Української Народної Республіки, приватних і державно-зарєєстрованих товариств, кооперативів та корпорацій і установ з публічно-правовим характером. Державна Народня Рада окремою ухвалою може передати петиції відповідним міністрам і жадати від них пояснень щодо справ, до яких відносяться петиції. Міністри мусять дати жадані пояснення, або їх відмовити з поданням причин»<sup>5</sup>.

На сучасному етапі демократичного розвитку суспільства петиції набули поширення в якості одного з елементів (стадій) референдумів за народною

---

<sup>1</sup> Скаун О.Ф. *Теорія держави і права*: [підручник]. – Х.: Консум, 2001. – С. 169.

<sup>2</sup> Загальна декларація прав людини. Прийнята та проголошена в резолюції 217А (III) Генеральною Асамблеєю ООН від 10 грудня 1948 року// Офіційний вісник України. – 2008. – № 93. – ст. 3103.

<sup>3</sup> Стаття 5 Конституції України// Відомості Верховної Ради України. – 1996. – №30. – ст. 141. із змінами.

<sup>4</sup> Див.: Недбай В.В. Народні петиції в політико-правовій системі: зарубіжний досвід. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2014. №6. С. 25.

<sup>5</sup> Закон про Державну Народню Раду Української Народної Республіки: [Ухвалений Радою Народних Комісарів 12 листопада 1920 року. Затверджений Головою Директорії С. Петлюрою.]. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/n0002300-20&nreg=n0002300-20&find=1&EF%E5%F2%E8%F6&x=3&y=4>.

ініціативою. Яскравим прикладом є Швейцарія та Ісландія, чому сприяє порівняно невелика чисельність населення цих країн та невелика територія. Однак найбільш часто петиції розглядають в контексті права на звернення громадян. Так, у доктринах більшості західних держав (Німеччина, Австрія та ін.) петиції або звернення до публічної влади розглядаються в якості форми реалізації участі громадян у справах суспільства і держави, впливу окремих осіб або колективів на процес прийняття політичних і правових рішень<sup>6</sup>.

Право на петицію як цінність демократії закріплене установчими документами Європейського Союзу, повноправним членом якого прагне стати Україна. Зокрема, «Договір про заснування Європейської Спільноти» містить низку приписів щодо реалізації цього права громадянами Європейського Союзу. Насамперед закріплено, що «кожен громадянин Союзу має право подавати петиції до Європейського Парламенту» (частина перша статті 21). Порядок подання петиції регламентовано спеціальною статтею 194, згідно якої «кожен громадянин Союзу та будь-яка фізична чи юридична особа, що на території держави-члена перебуває чи має місце перебування, зазначене в установчих документах, індивідуально чи разом з іншими громадянами чи особами має право подати петицію до Європейського Парламенту з питання, що належить до сфери діяльності Спільноти і що стосується його безпосередньо»<sup>7</sup>. Зазначені положення збережені у чинному акті «Договір про функціонування Європейського Союзу», відповідно – пункт d частини другої статті 20 і частина друга статті 24 та статті 227<sup>8</sup>.

Конституція України окремо не виділяє таку форму безпосередньої демократії як петиція, однак в статті 40 гарантує всім право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, котрі зобов'язані розглянути звернення й дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк.

Відповідно до статті 5 Закону України «Про звернення громадян» петиція є особливою формою колективного звернення громадян до Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, органу місцевого самоврядування. Петиція, яка не набрала необхідної кількості голосів для її обов'язкового розгляду, повинна розглядатися у порядку, передбаченому для звернень, відповідно до статті 23<sup>1</sup> Закону України «Про

---

<sup>6</sup> Babin I., Vakariuk L. The Legal Nature of E-Petitions/ I. Babin, L. Vakariuk// *Baltic Journal of Law & Politics* 12:2 (2019): 19-46 <https://content.sciendo.com/view/journals/bjlp/bjlp-overview.xml> DOI: 10.2478/bjlp-2019-0010

<sup>7</sup> Договір про заснування Європейської Спільноти [Консолідована версія станом на 01 січня 2005 року]. URL: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994\\_017](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_017)

<sup>8</sup> Договір про функціонування Європейського Союзу (Консолідована версія в редакції Лісабонського договору)// *Конституційні акти Європейського Союзу* (В редакції Лісабонського договору) [Укр. переклад Г. Друзенка, С. Друзенко, за заг. ред. Г. Друзенка]. – Київ: Вид-во «К.І.С.», 2010. – С. 84-85.

звернення громадян»<sup>9</sup>. З даного визначення можемо зробити висновок, що законодавець розглядає петицію як особливу форму колективного звернення, на яку поширюється законодавство про звернення громадян. В той же час, у Рекомендаціях CM/Rec(2009)1 Комітету Міністрів Ради Європи петиція визначається як спосіб діалогу між громадянами та демократичними інституціями, який спрямовано на проведення обговорень, консультацій з питань, зазначених у петиції, а отже, сприяє реалізації права бути почутим<sup>10</sup>.

На нашу думку, будучи формою колективного звернення, петиція є самостійною формою реалізації права на участь в управлінні державними справами. Для петиції передбачені спеціальні вимоги: збір підписів протягом певного періоду часу; збір певної кількості підписів, залежно від того, до якого органу подається петиція; строки розгляду петиції; особливий спосіб ідентифікації підписантів; здійснення подальшої роботи автором петиції, спрямованої на збір достатньої для розгляду кількості голосів; висвітлення змісту найактуальніших петицій в засобах масової інформації та створення в суспільстві інформаційних приводів для обговорення.

Вдосконалення методів і форм здійснення безпосередньої демократії, в тому числі і через застосування інформаційно-комунікаційних засобів, призвело до появи та поширення в світовій практиці такої форми колективного звернення як електронна петиція, що передбачає спеціальну процедуру реагування адресата й показує свою важливість як способу системного суспільного діалогу.

Важливим у дослідженні даної проблеми є розуміння електронної петиції як інструменту електронної демократії. Відповідно до «Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні», електронна демократія це форма суспільних відносин, при якій громадяни та організації залучаються до державотворення та державного управління, а також до місцевого самоуправління шляхом широкого застосування інформаційно-комунікаційних технологій<sup>11</sup>.

За твердженням А.А. Барікової, електронна демократія – це використання електронних інформаційно-комунікаційних технологій для розширення або покращення доступу до інформації й участі в демократичних спільнотах, процесах і комунікаціях<sup>12</sup>. Відповідно, система «електронна демократія» складається з інформаційного забезпечення, обговорення та участі в процесі прийняття рішень. На думку Л.О. Малишенка, електронна демократія за

---

<sup>9</sup> Закон України «Про звернення громадян»// Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – ст. 256. із змінами.

<sup>10</sup> Рекомендації CM/Rec(2009)1 Комітету Міністрів Ради Європи. URL: [http://www.coe.int/t/dgap/democracy/Activities/GGIS/CANDE/2009/RecCM2009\\_1\\_and\\_Accomp\\_Docs/Recommendation%20CM\\_Rec\\_2009\\_IE\\_FINAL\\_PDF](http://www.coe.int/t/dgap/democracy/Activities/GGIS/CANDE/2009/RecCM2009_1_and_Accomp_Docs/Recommendation%20CM_Rec_2009_IE_FINAL_PDF).

<sup>11</sup> Стратегія розвитку інформаційного суспільства в Україні: [Схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 травня 2013 року №386-р]// Урядовий кур'єр. – 2013. – 13 червня. – №105.

<sup>12</sup> Барікова А.А. *Електронна держава: нова ефективність урядування*: монографія. Київ: Юрінком Інтер, 2016. С. 9.

допомогою нових технологій є не лише ефективним інструментом, споживацькою службою чи засобом зв'язку з громадськістю – вона здатна постійно створювати оновлюваний публічний простір і більш відповідальний демократичний устрій. У будь-якій сучасній країні впровадження елементів електронної демократії супроводжується й появою нових рис суспільства, що може викликати значні зміни як політичного устрою, так і політичного режиму держави в цілому. Зокрема, призвести до більш мобільної та прогресивної форми суспільства – конфігуративної<sup>13</sup>.

Відповідно до пункту 35 Рекомендації CM/Rec(2009)1 Комітету Міністрів Ради Європи від 18 лютого 2009 року, складовими елементами електронної демократії є: електронний парламент, електронне законодавство, електронне правосуддя, електронне посередництво, електронне середовище, електронні вибори, електронний референдум, електронна ініціатива, електронне голосування, електронні консультації, електронні петиції, електронна агітація, електронне опитування та електронне спостереження<sup>14</sup>. На рівні країн учасниць Європейського Союзу здебільшого використовуються такі елементи електронної демократії як: електронний парламент, електронне законодавство, електронний суд, електронне посередництво, електронні вибори, електронний референдум, електронне голосування, електронні петиції, електронні кампанії, електронне опитування.

Зазвичай запровадження електронних петицій визначають як окремий етап становлення електронної демократії, якому мають передувати створення: законодавчої бази, електронного документообігу та інформаційних порталів (Інтернет-ресурсів) в центральних та місцевих органах державної виконавчої влади та органах місцевого самоврядування, електронних сервісів надання адміністративних послуг.

## 2. Становлення інституту електронних петицій в Україні

На сьогодні, існування інституту електронних петицій передбачено в понад 75 країнах світу. Цей інститут має різні форми, суб'єктів створення та порядок подання е-петицій. В.Ф. Нестерович вказує, що всі зазначені країни мають одну спільну рису – усвідомлення неймовірної сили та ролі Інтернету в поглибленні взаємодії між органами публічної влади та громадськістю. У зв'язку з цим, науковець робить висновок, що за електронними інструментами – майбутнє не лише демократії, а й загалом розвитку людства. Тому запровадженні системи електронних петицій в Україні є важливим, своєчасним і прогресивним кроком<sup>15</sup>. Однією з найперших країн, де було

---

<sup>13</sup> Малишенко Л.О. *Впровадження електронної демократії: концептуальні підходи та особливості процесу реалізації в Україні*: автореф. дис. ... канд. політ. наук. Одеса, 2009. С. 2.

<sup>14</sup> Рекомендації CM/Rec(2009)1 Комітету Міністрів Ради Європи. URL: [http://www.coe.int/t/dgap/democracy/Activities/GGIS/CANDE/2009/RecCM2009\\_1\\_and\\_Acc\\_omp\\_Docs/Recommendation%20CM\\_Rec\\_2009\\_IE\\_FINAL\\_PDF](http://www.coe.int/t/dgap/democracy/Activities/GGIS/CANDE/2009/RecCM2009_1_and_Acc_omp_Docs/Recommendation%20CM_Rec_2009_IE_FINAL_PDF).

<sup>15</sup> Нестерович В.Ф. Інституційне утвердження електронних петицій в Україні в контексті зарубіжного досвіду. *Віче*. 2015. №22. С. 22.

запроваджено механізм Інтернет-петицій, спочатку на регіональному рівні, стала Велика Британія. У 1999 році Парламентом Шотландії було створено портал «E-petitioner», на якому можна надіслати через електронну форму свою пропозицію парламентаріям<sup>16</sup>. Ідею першої петиції для даного порталу надала громадська організація – Всесвітній фонд дикої природи, якою було запропоновано створення національного парку на кількох прибережних територіях. Як зазначає В.В. Недбай, ця петиція збирала голоси під гаслом «Наше море заслуговує голосування»<sup>17</sup>. З 2006 року механізм Інтернет-петицій з досить лояльними правилами було запроваджено на загальнодержавному рівні Великої Британії.

В Україні можливість прийняття та розгляду звернень громадян, що подаються з використанням мережі Інтернет уперше була передбачена Указом Президента України від 7 лютого 2008 року №109/2008 «Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування»<sup>18</sup>. А перші кроки до забезпечення реалізації конституційних прав громадян в мережі Інтернет в Україні були здійснені у 2011 році, коли був прийнятий Закон «Про доступ до публічної інформації»<sup>19</sup>. Стаття 19 вказаного Закону вже тоді передбачала можливість подання запиту на інформацію електронною поштою. Однак на той час вітчизняне законодавство не передбачало можливості подання електронних звернень (в тому числі клопотань, скарг, пропозицій тощо) до органів державної влади та місцевого самоврядування, а тим більше, петицій.

Необхідність використання в Україні інституту петицій актуалізувалась з масовими протестами в Києві на Майдані Незалежності 21 листопада 2013 року та початком Революції Гідності. Перші петиції були адресовані США з проханням втрутитися в ситуацію в Україні і були розміщені на сайті Білого Дому<sup>20</sup>. Законодавча ж історія електронних петицій розпочалась у липні 2014 року, коли у Верховній Раді України було зареєстровано законопроект «Про право громадян ініціювати розгляд нормативних документів органами влади та місцевого самоврядування», розроблений

---

<sup>16</sup> The Scottish Parliament: Petitions. URL: <http://www.scottish.parliament.uk/gettinginvolved/petitions/>

<sup>17</sup> Недбай В.В. Народні петиції в політико-правовій системі: зарубіжний досвід. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2014. №6. С. 25–28.

<sup>18</sup> Указ Президента України від 7 лютого 2008 року №109/2008 «Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування»// Офіційний вісник України. – 2008. – 18 лютого. – № 10. – ст. 239.

<sup>19</sup> Закон України «Про доступ до публічної інформації»// Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 32. – ст. 314. із змінами.

<sup>20</sup> Понад 10 петицій проти влади України розміщено на сайті Білого дому. URL: [http://dt.ua/POLITICS/ponad-10-peticiy-proti-vladi-ukraini-rozmischeno-na-sayti-bilogo-domu-133012\\_.html](http://dt.ua/POLITICS/ponad-10-peticiy-proti-vladi-ukraini-rozmischeno-na-sayti-bilogo-domu-133012_.html).

координатором громадської кампанії «За відповідальну владу» І. Курусом<sup>21</sup>. У березні 2015 року до Верховної Ради України Президентом України було внесено ще один законопроект, в якому запропоновано внести зміни до Закону України «Про звернення громадян» таким чином, щоб у громадян з'явилася можливість подання електронних петицій.

Верховною Радою України було взято за основу законопроект поданий Президентом України і 2 липня 2015 року прийнято зміни до статті 5 Закону України «Про звернення громадян» у якій встановлено, що особливою формою колективного звернення громадян до Президента, Верховної Ради, Кабінету Міністрів та органів місцевого самоврядування є електронна петиція, та доповнено розділ II вказаного Закону статтею 23<sup>1</sup>, де регламентовано порядок подання та розгляду електронних петицій. Відповідні зміни були також внесені до загальнодержавного «Класифікатора звернень громадян», де з'явилися терміни «петиція», «електронна пошта», «електронне звернення»<sup>22</sup>.

Президентом України 28 серпня 2015 року було підписано Указ «Про Порядок розгляду електронної петиції, адресованої Президентові України», відповідно до якого вже наступного дня на офіційному сайті Президента було запущено сервер петицій<sup>23</sup>. Декількома місяцями пізніше, а саме 28 жовтня 2015 року Головою Верховної Ради України було підписано Розпорядження «Про деякі питання організації роботи Апарату Верховної Ради України з реєстрації та супроводження електронних петицій, адресованих Верховній Раді України». Управління комп'ютеризованих систем Апарату парламенту доручалось забезпечити функціонування на офіційному веб-сайті Верховної Ради України системи «Електронні петиції»<sup>24</sup>. Відповідні зміни були внесені і до Регламенту Верховної Ради України<sup>25</sup>.

26 лютого 2016 року Указом Президента України була затверджена «Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016-2020 роки», якою визначено стратегічні напрями та завдання, пріоритетним серед яких є «забезпечення ефективних процедур участі громадськості під час формування та реалізації державної, регіональної політики, вирішення питань місцевого значення». Для реалізації цієї мети

---

<sup>21</sup> Курус Ігор. *З петиціями «гратися» небезпечно*. URL: <http://www.rbc.ua/ukr/interview/igor-kurus-petitsiyami-igrat-opasno-1441981399.html>.

<sup>22</sup> Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Класифікатора звернень громадян» від 24 вересня 2008 року №858// Урядовий кур'єр. – 2008. – 08 жовтня, № 187. в редакції від 12.02.2016 року.

<sup>23</sup> Указ Президента України «Про Порядок розгляду електронної петиції, адресованої Президентові України» від 28.08.2015р. №523.2015// Офіційний вісник України. – 2015. – №70. – ст. 2301.

<sup>24</sup> Розпорядження Голови Верховної Ради України «Про деякі питання організації роботи Апарату Верховної Ради України з реєстрації та супроводження електронних петицій, адресованих Верховній Раді України» від 28.10.2015р. № 1494. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1494/15-%D1%80%D0%B3>

<sup>25</sup> Закон України «Про Регламент Верховної Ради України»// Відомості Верховної Ради України. – 2010. – №14-15., №16-17. – ст. 412, 133. редакція від 30.01.2016р.

передбачається й, зокрема, «створення ефективного механізму реалізації права громадян на звернення до органів місцевого самоврядування з електронними петиціями»<sup>26</sup>.

На виконання положень цієї Стратегії в частині територіальних громад України на офіційних веб-сайтах органів місцевого самоврядування створені сервіси для подання електронних петицій. Крім того, створено Єдину систему місцевих петицій, де громадяни можуть подати петиції до органів місцевого самоврядування<sup>27</sup>. Разом з тим, обов'язку створювати офіційний веб-сайт (веб-сервіси) немає. Тому в цілях економії бюджетних коштів і часу це питання може бути доручено громадським організаціям, які прийматимуть електронні петиції. Це пов'язано також із полегшенням запуску та існуванням протипаги у вигляді громадських порталів (наприклад, [petitions247.net](http://petitions247.net))<sup>28</sup>.

Закон України «Про звернення громадян» містить припис, згідно якого «вимоги до кількості підписів громадян на підтримку електронної петиції до органу місцевого самоврядування та строку збору підписів визначаються статутом територіальної громади»<sup>29</sup>. Проте, інформацію про внесення таких змін до Статутів громад на веб-сайтах органів місцевого самоврядування знайти вкрай важко. Фактично, сервіси електронних петицій діють нині лише із вказівкою на зазначений Закон.

### 3. Поняття та ознаки електронної петиції

Українське законодавство не містить визначення поняття «петиція», а тим більше «електронна петиція». В статті 5 Закону України «Про звернення громадян» лише зазначається, що електронна петиція є особливою формою колективного звернення громадян до Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, органу місцевого самоврядування. В той же час, відповідно до Рекомендацій CM/Rec(2009)1 Комітету Міністрів Ради Європи країнам-членам щодо електронної демократії, електронна петиція – це електронна доставка протесту або рекомендації до демократичної інституції: громадяни підписують петицію шляхом зазначення свого імені та адреси он лайн і можуть бути залучені до дискусії на тему петиції<sup>30</sup>.

Відсутня єдність позицій і серед науковців. Так, на думку Д. Шимківа, електронна петиція як один з інструментів електронної демократії є інструментом донесення суспільно значущих питань до керівників країни,

---

<sup>26</sup> Указ Президента України «Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні» від 26.02.2016р. №68/2016// Офіційний вісник України. – 2016. – №18. – ст. 716.

<sup>27</sup> Див.: Єдина система місцевих петицій. Ініціою! Підтримуй! Впливай! URL: <http://e-dem.in.ua/>

<sup>28</sup> Див.: Petitions247.net: Подати петицію он лайн. URL: <https://www.petitions247.net/>

<sup>29</sup> Закон України «Про звернення громадян»// Відомості Верховної Ради України. – 1996. – №47. – ст. 256. із змінами.

<sup>30</sup> Рекомендації CM/Rec(2009)1 Комітету Міністрів Ради Європи. URL: [http://www.coe.int/t/dgap/democracy/Activities/GGIS/CANDE/2009/RecCM2009\\_1\\_and\\_Accomp\\_Docs/Recommendation%20CM\\_Rec\\_2009\\_IE\\_FINAL\\_PDF](http://www.coe.int/t/dgap/democracy/Activities/GGIS/CANDE/2009/RecCM2009_1_and_Accomp_Docs/Recommendation%20CM_Rec_2009_IE_FINAL_PDF).



політиків і посадових осіб державного та місцевого рівнів, парламентарів. Петиція започатковує діалог для вирішення поставлених і підтриманих суспільством питань<sup>31</sup>. В.В. Решота пропонує наступне визначення електронної петиції: електронна петиція – це особливий вид колективного звернення, який має визначене коло адресатів, має здобути підтримку певної кількості населення протягом обмеженого часу й буде розглянутий в особливому порядку<sup>32</sup>. В той же час, С. Панцир розуміє електронні петиції як використання інформаційно-комунікативних технологій для висунування протестів та рекомендацій демократичним інститутам, громадяни підписують петиції і включаються в дискусію, вказуючи он-лайн свої імена та адреси<sup>33</sup>.

Суттєвим недоліком Закону України «Про звернення громадян» є також те, що він не визначає змістовні вимоги до електронної петиції. На підставі цього можна зробити висновок, що вона може стосуватися будь-якого питання, крім тих, заборона щодо яких встановлюється Законом. Наприклад, електронна петиція не може містити 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, оскільки такі обмеження безпосередньо впливають з Конституції України.

Хоча електронна петиція і є різновидом звернень громадян і для неї властиві всі характерні ознаки останніх, разом з тим, вона має і певні особливості. З'ясування цих особливостей має не тільки теоретичне, але і практичне значення, оскільки діюче законодавство України передбачає можливість подання не тільки електронних петицій, але і електронних звернень. Відмінність електронних петицій від електронних звернень проявляється в наступному.

1. Питання на вирішення якого подається петиція. Як зазначає М.С. Міхровська, у прикладі зі звичайним зверненням необхідною є прив'язка до безпосередньої реалізації своїх прав (заява та клопотання) або порушення таких прав (скарга), тоді як подання петиції спрямоване на реалізацію як прав особи, а також її свобод та приватних інтересів, так і інтересів публічних<sup>34</sup>. На нашу думку, петиція як форма звернення, яка має бути підтримана певною кількістю осіб, втрачає приватноправовий характер, а набуває публічного. Якщо питання викладене в петиції є важливим не лише для її ініціатора, а про це свідчитиме кількість підписів поданих на її

---

<sup>31</sup> Шимків Д. Усе, що Ви хотіли знати про електронні петиції. *Українська правда*. 2015. URL: <http://www.pravda.com.ua/columns/2015/09/7/7080434/>.

<sup>32</sup> Решота В.В. Електронна петиція як новий інструмент звернення громадян до органів публічної адміністрації. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Сер.: Юриспруденція. 2015. №15. Том 1. С. 92.

<sup>33</sup> *Електронна демократія: Біла книга державної політики*/ під ред. С. Панцира. – К., 2015. – С. 12.

<sup>34</sup> Міхровська М.С. Електронні звернення громадян та електронні петиції: питання законодавчого закріплення. *Адміністративне право і процес*. 2015. № 3 (13). С. 82.

підтримку, то вирішення питання у спосіб запропонований у петиції, безумовно носить публічний характер. Однак, вітчизняна та зарубіжна юридична практика містить чимало прикладів, коли під виглядом публічних інтересів реалізуються вузько групові інтереси обмеженого кола осіб. Значно посилює такі тенденції поширення практики квазі лобіювання, зміст якого, на думку В.Ф. Нестеровича, полягає у здійсненні поза правового, вузько групового й латентного впливу на прийняття правових актів<sup>35</sup>. Зазначене в повній мірі може бути віднесене і до інституту петицій. Так, під час обробки інформації про підписи щодо першої петиції, яка набрала необхідну кількість голосів та була зареєстрована на офіційному сайті Президента України, було виявлено так званих «ботів», які намагалися «накручувати» кількість підписів, а також тих осіб, чий підписи були просто куплені<sup>36</sup>.

2. Суб'єкт, що звертається та суб'єкт до якого звертаються. Володіння людиною правом на звернення, як підкреслює В.М. Цимбалюк, є умовою можливості реалізації нею права на свободу слова і висловлювання своїх поглядів і переконань<sup>37</sup>. Разом з тим, вітчизняним законодавством передбачено, що право на звернення мають лише громадяни та особи, які законно знаходяться на території України. Це обмежує права тих осіб, які не є громадянами України та знаходяться за межами України або незаконно перебувають на території України і права яких, зокрема, були порушені рішеннями, діями чи бездіяльністю органів публічної влади, їх посадових та службових осіб. У світі вище викладеного необхідно відзначити позитивний і правильний підхід до даного питання інших пострадянських держав, наприклад Молдови, де передбачено, що скарги можуть подавати громадяни, іноземні громадяни та особи без громадянства, права і законні інтереси яких були порушені. А в законодавстві Республіки Казахстан взагалі закріпленій загальний термін «фізична особа»<sup>38</sup>. Цікавим в цьому аспекті є досвід Франції: звернення-скаргу має право подати будь-яка людина, а право на звернення з пропозиціями до органів влади мають виключно громадяни. У Німеччині право на звернення мають не тільки громадяни, а й іноземці та юридичні особи<sup>39</sup>.

В свою чергу, право на подання електронної петиції не повинно бути пов'язане з перебуванням (законним чи ні) на території тієї чи іншої держави. Всесвітня мережа Інтернет дозволяє комунікувати з державою, органами

---

<sup>35</sup> Нестерович В.Ф. *Конституційно-правові засади інституту лобіювання: зарубіжний досвід та перспективи для України*: Монографія/ МВС України, Луган. держ. ун-т внутр. справ ім. Е.О. Дідоренка. Луганськ: РВВ ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка, 2010. С. 570.

<sup>36</sup> Собків Я.М. Електронна петиція як одне з інформаційних прав людини і громадянина. *Право і суспільство*. 2015. № 6. С. 65.

<sup>37</sup> Цимбалюк В.М. Сутність права громадян на звернення до публічної адміністрації. *Право і суспільство*. 2012. № 2. С. 91.

<sup>38</sup> Див.: Белікова М.І. Адміністративне оскарження в Україні та країнах пострадянського простору: порівняльно-правовий аналіз. *Часопис Національного університету «Острозька академія»*. Серія «Право». 2015. – №2 (12). С. 3-4.

<sup>39</sup> Мезенцев А. Підходи до електронних петицій: зарубіжний та національний досвід. *Актуальні проблеми державного управління*. 2016. №3. (67). С. 85.

державної влади та місцевого самоврядування, їх посадовими та службовими особами не залежно від свого місцезнаходження та громадянства. Яскравим прикладом є діючий в США портал для подання петицій «We the People», де зареєструвати та підтримати петицію може будь-яка особа незалежно від громадянства та місця перебування, яка має доступ до мережі Інтернет.

Разом з тим, викликає занепокоєння термін «громадянин», який використовується в статті 5 Закону України «Про звернення громадян» при визначенні електронної петиції. Це породжує думку, що іноземці та особи без громадянства в Україні є обмеженими в праві подання електронної петиції. Підтвердженням даного твердження є норма статті 1 цього ж Закону, де вказується, що особи, які не є громадянами України і законно знаходяться на її території, мають таке ж право на подання звернення, як і громадяни України, якщо інше не передбачено міжнародними договорами<sup>40</sup>.

Щодо суб'єктів до яких можливе подання звернення, то якщо зі звичайним зверненням особи мають право звернутися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації, посадових осіб, то з електронною петицією – лише до визначеного кола суб'єктів, якими є Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, орган місцевого самоврядування. Законодавець не включив сюди обласні та районні державні адміністрації, хоча як зазначає Я.М. Собків, відповідні поправки бути запропоновані народними депутатами в ході розгляду законопроекту, однак вони не набрали необхідної кількості голосів<sup>41</sup>. Виникає питання і щодо доцільності обмеження подання петицій до центральних органів виконавчої влади, насамперед міністерств, які формують політику у визначених сферах<sup>42</sup>. Міністерства здійснюють розроблення важливих для суспільства реформ: медичної, освітньої, пенсійної... І почути думку, пропозиції суспільства щодо них видається було б вкрай важливим.

3. Відмінність у порядку подання. Електронна петиція подається виключно через офіційний веб-сайт органу, якому вона адресована, або веб-сайт громадського об'єднання, яке здійснює збір підписів на підтримку електронної петиції. Таким чином подання електронної петиції через електронну пошту чи іншими засобами не допускається. Особливостями електронних петицій є необхідність створення та супроводження діяльності офіційного веб-сайту відповідного державного органу чи органу місцевого самоврядування, який повинен забезпечувати: безоплатність доступу та користування інформаційно-телекомунікаційною системою, за допомогою

---

<sup>40</sup> Закон України «Про звернення громадян»// Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – ст. 256. із змінами.

<sup>41</sup> Собків Я.М. Електронна петиція як одне з інформаційних прав людини і громадянина. *Право і суспільство*. 2015. №6. С. 64.

<sup>42</sup> Закон України «Про центральні органи виконавчої влади»// Відомості Верховної Ради України. – 2011. – №38. – ст. 385. із змінами.

якої здійснюється збір підписів; електронну реєстрацію громадян для підписання петиції; недопущення автоматичного введення інформації, у тому числі підписання електронної петиції без участі громадянина; фіксацію дати і часу оприлюднення електронної петиції та підписання її громадянином, а також можливість оприлюднення відповіді.

4. Особливий порядок розгляду. Електронна петиція оприлюднюється на офіційному веб-сайті відповідного суб'єкта публічної адміністрації протягом двох робочих днів з дня надсилання її автором і розглядається за умови збору на її підтримку визначеної кількості підписів громадян протягом не більше трьох місяців з дня оприлюднення петиції. Порядок розгляду електронної петиції, адресованої Президенту України, Верховній Раді України, Кабінету Міністрів України, органу місцевого самоврядування, визначається зазначеними органами. Про підтримку або не підтримку електронної петиції публічно оголошується на офіційному веб-сайті того органу публічної влади, якому петиція була адресована.

5. Різні наслідки розгляду петиції та електронного звернення. За наслідками розгляду електронної петиції можуть бути розроблені та внесені у визначеному порядку на розгляд Верховної Ради України законопроекти, що направлені на розв'язання порушених у петиції питань. Не пізніше наступного робочого дня після закінчення розгляду петиції відповідь оприлюднюється на офіційному веб-сайті органу, якому вона була адресована, а також має бути надіслана в письмовому вигляді автору (ініціатору) електронної петиції та тій громадській організації, яка збирала підписи на підтримку відповідної електронної петиції, тоді як у випадку звичайного звернення громадян необхідно прийняти вмотивоване рішення (при можливості вирішити питання по суті) та повідомити про це громадянина у письмовому вигляді.

На підставі виділених ознак ми можемо сформулювати наступне визначення електронної петиції – різновид звернення громадян, поданого в електронному вигляді через веб-сайт до Президента України, Верховної Ради, Кабінету Міністрів або органу місцевого самоврядування в межах їх компетенції з метою вирішення питань, що становлять публічний інтерес (за виключеннями, зазначеними в Законі).

Разом з тим, і електронне звернення і електронна петиція є важливими інструментами участі громадянської в управлінні державними справами. Як зазначено в Кодексі кращих практик участі громадянської у процесі прийняття рішень, електронні інструменти надають широкі можливості для поліпшення демократичної практики та участі організованого громадянського суспільства. Ці інструменти можуть значно сприяти підвищенню прозорості, підзвітності та відповідальності інститутів влади, а також заохоченню участі громадян, розширенню їхніх можливостей і підвищенню доступності та відкритості демократичного процесу. Для того, щоб повністю використати їх потенціал, електронні інструменти повинні

застосовуватися всіма учасниками процесу прийняття рішень, включаючи органи державної влади всіх рівнів і організоване громадянське суспільство<sup>43</sup>.

#### 4. Проблеми реалізації права на електронну петицію

Час, який пройшов з моменту становлення в Україні інституту електронних петицій дозволяє підвести певні підсумки, виявити як позитивні моменти, так і проблеми в реалізації права на електронну петицію. Безумовно, запровадження ще одного інструменту комунікації громадянського суспільства з публічною владою розширило можливості громадян участі в управлінні державними справами, посилило можливості для додаткового контролю за діяльністю органів публічної влади, особливо на місцевому рівні. Електронні петиції стали індикатором висвітлення найбільш важливих та найболючіших проблем для суспільства та в певній мірі замінили різноманітні соціологічні опитування, хоча і відображають позицію не всіх верств населення, а лише активних користувачів мережі Інтернет. Як зазначає С. Закірова, успіхи України у запровадженні петицій як інструменту електронної демократії вже визнані і на міжнародному рівні. За оцінкою ООН, українці піднялися на 45 позицій за розвитком електронної участі громадян за останні два роки та увійшли у топ-35 країн світу за цим показником<sup>44</sup>.

Разом з тим, практика показує, що досить часто електронні петиції оприлюднюються на сайті органу публічної влади з питань, вирішення яких не належить до компетенції відповідного органу влади. Наприклад, за час існування веб-порталу для подання електронних петицій на сайті Президента України сформувався трійка лідерів серед петицій: петиція №40 – законодавчо затвердити право громадян на захист, яка набрала 34974 підписи; петиція №55 – скасування розмитнення і акцизного податку на імпорт авто, яка набрала 32345 підписів; петиція №1606 – призначити Саакашвілі прем'єр-міністром України, яка набрала 25837 підписів<sup>45</sup>. Проаналізувавши зміст даних петицій приходимо до висновку про недосконалість положень Закону України «Про звернення громадян» які встановлюють інститут електронних петицій. Наприклад, призначення прем'єр-міністром М. Саакашвілі не може бути предметом електронної петиції, оскільки Конституція України чітко визначає процедуру призначення голови уряду. Те ж саме стосується акцизного збору, оскільки Конституція України закріплює, що виключно законами регулюється запровадження податків і зборів. Аналогічні

---

<sup>43</sup> Кодекс кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень. Ухвалений Конференцією міжнародних неурядових організацій Ради Європи на засіданні 1 жовтня 2009 року. URL: <https://tm.coe.int/16802eeddb>

<sup>44</sup> Закірова С. *Електронні петиції в Україні: досягнення і проблеми дворічного досвіду*. URL: [http://nbuviar.gov.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2992:elektronni-petitsiji-v-ukrajini-dosyagnennya-i-problemi-dvorichnogo-dosvidu&catid=8&Itemid=350](http://nbuviar.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2992:elektronni-petitsiji-v-ukrajini-dosyagnennya-i-problemi-dvorichnogo-dosvidu&catid=8&Itemid=350)

<sup>45</sup> Див.: «Електронні петиції» на Офіційному Інтернет-представництві Президента України. URL: <https://petition.president.gov.ua/>

застереження і щодо права громадян на носіння вогнепальної зброї. Як бачимо, порушення підвідомчості подання електронних петицій дозволяє органам публічної влади обмежуватись формальними відписками і не вирішувати питання по суті.

Необхідно відмітити, що в експертному середовищі існує думка про те, що варто було б встановити кілька фільтрів для розгляду електронної петиції, щоб право бути почутим дотримувалось. Вважається, що петицію, яка отримала понад 25 тисяч підписів, має розглядати не тільки Президент, але й Верховна Рада України. На думку експертів, ефективність петиції була б значно більшою, якби вона була б спрямована до Верховної Ради<sup>46</sup>.

Портал електронних петицій на сайті Верховної Ради України створює додаткові можливості для звернення громадян до народних депутатів. Це пояснюється тим, що народні депутати не просто мають право, а й зобов'язані реагувати на запити своїх виборців. Але реакція керівництва Верховної Ради України на роботу сайту практично відсутня, тому і петиції, які часто є серйознішими за змістом, ніж оприлюднені на сайті Президента України, не набирають необхідної кількості голосів. Як зазначає С. Закірова, за перші три місяці дії офіційного порталу Верховної Ради України, єдина петиція, яка набрала понад 21 тисячу підписів, – присвячена збереженню позашкільної мистецької освіти. Друга за рейтингом – понад 2 тисячі підписів – спрямована на зняття депутатської недоторканості. Усі інші петиції (а їх понад дві тисячі) не набрали і тисячі, а деякі навіть і сотні голосів<sup>47</sup>.

Вважаємо, що суттєво знижує довіру суспільства до інституту електронних петицій так звана «війна петицій», тобто реєстрація декількох петицій із прямо протилежним змістом. В таких випадках у органів публічної влади, яким адресована електронна петиція, виникає можливість взагалі не розглядати проблему підняту в петиції, посилаючись на неоднозначність суспільної думки. Зокрема така ситуація склалась, наприклад, навколо Києво-Печерської лаври, про зміну статусу якої до Київської міськради було подано одразу три петиції, кожна з яких набрала необхідну для розгляду кількість підписів<sup>48</sup>. Оприлюднену 07.12.2015 р. петицію «За проведення збору підписів громади міста Київ щодо переведення Києво-Печерської лаври з Московського у Київський патріархат» – 13 549 підписів, направлено на розгляд 10.12.2015 р. Оприлюднені в один і той самий день 11.12.2015 р.: петицію «За проведення збору підписів громади міста Київ щодо збереження Києво-Печерської лаври у підпорядкуванні канонічної Української

---

<sup>46</sup> Закірова С. *Електронні петиції в Україні: становлення системи та механізм дії*. URL: [http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1576:elektronni-petitsiji-v-ukrajini-stanovlennya-sistemi-ta-mekhanizm](http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1576:elektronni-petitsiji-v-ukrajini-stanovlennya-sistemi-ta-mekhanizm)

<sup>47</sup> Закірова С. *Ефективність системи електронних петицій в Україні: аналіз і застереження першого досвіду*. URL: [http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1901:efektivnist-sistemi-elektronnikh-petitsij-v-ukrajini&catid=8&Itemid=350](http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1901:efektivnist-sistemi-elektronnikh-petitsij-v-ukrajini&catid=8&Itemid=350)

<sup>48</sup> Сервіс електронних петицій Київської міської ради. URL: <https://petition.kyivcity.gov.ua/petitions/?tp=1>

православної церкви» – 20 511 підписів, направлено на розгляд 16.12.2015 р.; петицію «Про збір підписів киян, щодо недопущення переведення Києво-Печерської лаври до Київського патріархату» – 11 130 підписів, направлено на розгляд 17.12.2015 р.

Ще однією важливою проблемою є висока популярність серед українців подання та підтримки так званих «петицій-жартів». Українське законодавство не забороняє такі петиції, більше того, петиції-жарти, як й інші звернення мають бути опрацьовані і у разі набрання ними необхідної кількості голосів отримати відповідь. Зокрема, 8 вересня 2015 року на веб-сайті «Електронні петиції» – офіційне Інтернет представництво Президента України було оприлюднено петицію №22/004829-еп «Дарта Вейдера – в прем'єр-міністри України» в змісті якої зазначалось наступне: «Просимо підтримати петицію про призначення в прем'єр-міністри України темного лорда Дарта Вейдера». Дана петиція набрала 25396 голосів і на неї була надана відповідь Президента України. У відповіді зокрема зазначалось: «Відповідно до статті 40 Конституції України та статті 23<sup>1</sup> Закону України «Про звернення громадян» мною розглянуто розміщену на веб-сайті Офіційного інтернет-представництва Президента України електронну петицію «Дарта Вейдера – в прем'єр-міністри України», яку підписали понад 25 тисяч громадян. Звертаю увагу, що питання призначення Прем'єр-міністра України врегульовано Конституцією України та Законом України «Про Кабінет Міністрів України». Відповідно до Конституції України Прем'єр-міністр України призначається Верховною Радою України за поданням Президента України (пункт 12 частини першої статті 85, частина друга статті 114). Внесенню Президентом України такого подання має передувати відповідна пропозиція коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, сформованої згідно із Конституцією України (частина восьма статті 83, пункт 9 частини першої статті 106)»<sup>49</sup>.

На нашу думку, оприлюднення, а потім надання відповіді на такі «жартівливі» електронні петиції органами публічної влади, знецінює саму суть цього інституту безпосередньої демократії, дозволяє адресатам електронних петицій легковажно до них ставитись, обмежуватись формальними відповідями і не сприймати серйозно петиції, в яких викладені проблеми, які дійсно цікавлять громадян. Крім того, аналіз оприлюднених на офіційних веб-сайтах органів публічної влади електронних петицій показує наявність великої кількості тотожних чи аналогічних електронних петицій, що розпорошує увагу громадянського суспільства до певної проблеми, а відповідно кількість голосів громадян відданих на підтримку таких петицій. Неуважність прохачів, які не перевіряють зареєстрований масив петицій на предмет свого звернення призводить до того, що у різні проміжки часу можуть бути зареєстровані однакові за змістом петиції, однак, голосів для

---

<sup>49</sup> Петиція №22/004829-еп «Дарта Вейдера – в прем'єр-міністри України» від 8.09.2015 року. URL: <https://petition.president.gov.ua/petition/4829>

розгляду не набирає жодна з них. Адаже спрацьовує відоме українське прислів'я: на двох українців три гетьмани<sup>50</sup>.

Вважаємо, що практика дублювання змісту електронних петицій може також спеціально використовуватись зацікавленими особами для розпорошення голосів громадян з метою, щоб важливе для суспільства питання викладене в петиції не набрало достатньої кількості підписів і відповідно не набуло статусу обов'язкового для розгляду відповідним органом публічної влади. Наприклад, 12 вересня 2017 року Д.С. Монатком на веб-сайті «Електронні петиції» – офіційне Інтернет представництво Президента України було оприлюднено петицію №22/039736-еп «Про вжиття сурових заходів реагування щодо «прориву» державного кордону особою без громадянства Міхеїлом Саакашвілі»<sup>51</sup>, а 15 вересня 2017 року з аналогічним змістом С.Б. Пчельниковим було оприлюднено петицію № 22/039730-еп «Притягнення до відповідальності всіх причетних за незаконний перетин кордону громадянином Саакашвілі»<sup>52</sup>. Виникає питання, якщо С.Б. Пчельников піднімає проблему і шляхи її розв'язання аналогічно викладеним в петиції Д.С. Монатка, то не логічніше б було не оприлюднювати ще одну петицію, а пропагувати і збирати підписи на підтримку вже оприлюдненої електронної петиції. Тому погоджуємось з думкою А. Мезенцева, про необхідність внесення змін до переліку вимог, фільтрів до самого контенту електронних петицій, які б попереджали можливість внесення тотожних або аналогічних за змістом пропозицій<sup>53</sup>.

Перевірки потребує не тільки сам зміст петиції, але і підписи громадян під нею. Це є загальносвітова практика, оскільки в усіх країнах, де існує система електронних петицій, модератори виявляють порушення підписів. Експерти наголошують, що у світі статистика неправильних підписів становить від 5 до 20%<sup>54</sup>. В Україні загальної статистики такого напрямку поки ще не має, але Адміністрація Президента України провела аналіз підписантів однієї з найбільш популярних в Україні петицій «Про право громадян на захист» і виявилось, що під цією петицією підписалося близько 12% так званих «ботів», які намагалися додати голоси до загальної кількості на підтримку

---

<sup>50</sup> Котлярчук О., Кварцяна Х. *А як у них? Електронні петиції: міжнародний досвід та Україна*. URL: <https://rada.oporaua.org/video/8981-a-iaak-u-nykh-elektronni-petytsii-mizhnarodnyi-dosvid-ta-ukraina>

<sup>51</sup> Див.: Петиція №22/039736-еп «Про вжиття сурових заходів реагування щодо «прориву» державного кордону особою без громадянства Міхеїлом Саакашвілі» від 12.09.2017 року. URL: <https://petition.president.gov.ua/petition/39736>

<sup>52</sup> Див.: Петиція №22/039730-еп «Притягнення до відповідальності всіх причетних за незаконний перетин кордону громадянином Саакашвілі» від 15.09.2017 року. URL: <https://petition.president.gov.ua/petition/39730>

<sup>53</sup> Мезенцев А. Підходи до електронних петицій: зарубіжний та національний досвід. *Актуальні проблеми державного управління*. 2016. №3. (67). С. 87.

<sup>54</sup> Закірова С. *Електронні петиції в Україні: становлення системи та механізм дії*. URL: [http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1576:elektronni-petitsiji-v-ukrajini-stanovlennya-sistemi-ta-mekhanizm](http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1576:elektronni-petitsiji-v-ukrajini-stanovlennya-sistemi-ta-mekhanizm)



петиції<sup>55</sup>. Зазначені цифри загалом не змінили ситуацію, адже навіть за таких умов дана петиція набрала значно більше підписів, ніж це передбачено законодавством. Але ретельна перевірка підписів необхідна щоб не дозволити будь-яким маніпуляціям з голосами підтримки дискредитувати саму систему електронних петицій в Україні.

Також необхідно звернути увагу на те, що положення Закону України «Про звернення громадян» такі, що на всі петиції органи публічної влади мають дати відповідь, навіть якщо зміст цих петицій абсурдний. Навіть якщо петицію підписало лише двоє людей, орган, якому вона адресована, також зобов'язаний надати на неї персональну відповідь. До осіб, які не надали відповідь на електронну петицію передбачено застосування адміністративної відповідальності. На нашу думку, Закон України «Про звернення громадян» містить суб'єктивний чинник, оскільки зобов'язує лише надати відповідь, але не визначає критерії того, якою вона має бути. У зв'язку з цим, частина петицій може активно впроваджуватись, а інша – ні. Навіть після того, як петиція набрала необхідну кількість підписів, рішення щодо реалізації цієї ініціативи знаходиться не в юридичній, а в політичній площині.

## ВИСНОВКИ

Популярність електронної петиції, як способу взаємодії громадянського суспільства і публічної влади, постійно зростає. Не випадково, все більше країн впроваджують цей інструмент електронної демократії. В кожній країні, де він запроваджений, інститут електронної петиції має свої особливості: різні форми, суб'єктів, порядок подання та юридичні наслідки. Спільною рисою є те, що електронна петиція є самостійною формою безпосередньої демократії, через яку громадяни беруть участь в управлінні державними справами. На відміну від звичайного звернення, електронна петиція має значно вужче коло адресатів, має здобути підтримку певної кількості населення протягом обмеженого часу і розглядається в особливому порядку. Серед інструментів електронної демократії, електронна петиція посідає проміжне місце між отриманням інформації та прийняттям рішень. Електронна петиція може стосуватися будь-якого питання, крім тих, заборона щодо яких встановлюється законодавством.

В Україні інститут електронних петицій запрацював в 2015 році, коли були внесені відповідні зміни в національне законодавство і почали створюватись відповідні веб-портали вищих органів державної влади – Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України. Органи місцевого самоврядування також створюють власні веб-портали для подання електронних петицій або беруть участь в Єдиній системі місцевих петицій. На практиці, створенням відповідних веб-порталів часто займаються громадські організації, які приймають електронні петиції. Особливістю

---

<sup>55</sup> Собків Я.М. Електронна петиція як одне з інформаційних прав людини і громадянина. *Право і суспільство*. 2015. №6. С. 65.

інституту електронних петицій в Україні є те, що електронні петиції мають не імперативний (обов'язковий для органів публічної влади), а консультативний характер. Консультативні петиції використовуються для вивчення громадської думки і встановлення гострих і болючих проблем суспільства і влади. Правових наслідків така петиція не має.

Практика застосування інституту електронних петицій в Україні показала наявність ряду законодавчо невирішених питань. Насамперед актуальною залишається необхідність нормативного визначення поняття «електронна петиція», а також розширення переліку вимог до змісту самої електронної петиції для запобігання можливості внесення тотожних або аналогічних за змістом петицій. Крім того, на даний час законодавство визначає, що електронна петиція, яка в установлені строки не набрала необхідної кількості підписів на свою підтримку, після завершення строку збору підписів, розглядається як звернення громадян відповідно до Закону України «Про звернення громадян». Однак залишається неврегульованим питання щодо порядку реалізації петицій, які будуть розглядатись як індивідуальні звернення. Ще однією проблемою організаційно-правового характеру залишається можливість голосування одних і тих же самих осіб з різних електронних адрес, що спотворює репрезентативність даних збору підписів на підтримку електронної петиції. Серед інших проблем залишається також загроза зловживання та можливого маніпулювання електронними петиціями, у випадку використання даного інструменту безпосередньої демократії особами чи групами осіб в особистих цілях, зокрема пропонуючи відверто популістичні пропозиції. Зокрема, з питань оподаткування, зменшення пенсійного віку, підвищення соціальних стандартів та інших питань, які держава не в змозі вирішити у запропонований у петиції спосіб. Крім того, петиції не повинні стати інструментом боротьби між політичними партіями, їх об'єднаннями, особливо перед виборами.

## **АНОТАЦІЯ**

Електронна петиція є одним з найпопулярніших способів взаємодії громадянського суспільства і публічної влади. Не випадково, все більше країн впроваджують цей інструмент електронної демократії. В кожній країні, де він запроваджений, інститут електронної петиції має свої особливості: різні форми, суб'єктів, порядок подання та юридичні наслідки. Спільною рисою є те, що електронна петиція є самостійною формою безпосередньої демократії, через яку громадяни беруть участь в управлінні державними справами. В статті досліджується місце електронних петицій в системі форм безпосередньої демократії, аналізується світова практика використання інституту електронних петицій, показано становлення інституту електронних петицій в Україні, розкривається поняття та ознаки електронних петицій, висвітлюються проблеми реалізації права на електронну петицію в Україні.

## Література:

1. Babin I., Vakariuk L. The Legal Nature of E-Petitions/ I. Babin, L. Vakariuk// *Baltic Journal of Law & Politics* 12:2 (2019): 19-46  
<https://content.sciendo.com/view/journals/bjlp/bjlp-overview.xml> DOI: 10.2478/bjlp-2019-0010
2. The Scottish Parliament: Petitions. URL: <http://www.scottish.parliament.uk/gettinginvolved/petitions/>
3. Барікова А.А. *Електронна держава: нова ефективність урядування*: монографія. Київ: Юрінком Інтер, 2016. 224с.
4. Белікова М.І. Адміністративне оскарження в Україні та країнах пострадянського простору: порівняльно-правовий аналіз. *Часопис Національного університету «Острозька академія»*. Серія «Право». 2015. – № 2 (12). С. 2-4.
5. Договір про заснування Європейської Спільноти [Консолідована версія станом на 01 січня 2005 року]. URL: [http://zakon3.rada.gov.ua/Laws/show/994\\_017](http://zakon3.rada.gov.ua/Laws/show/994_017)
6. Електронна демократія: Біла книга державної політики/ під ред. С. Панцира. – К., 2015. – 43с.
7. Електронні петиції на Офіційному Інтернет-представництві Президента України. URL: <https://petition.president.gov.ua/>
8. Єдина система місцевих петицій. Ініціюй! Підтримуй! Впливай! URL: <http://e-dem.in.ua/>
9. Загальна декларація прав людини. Прийнята та проголошена в резолюції 217А (III) Генеральною Асамблеєю ООН від 10 грудня 1948 року// Офіційний вісник України. – 2008. – №93. – ст. 3103.
10. Закірова С. *Електронні петиції в Україні: досягнення і проблеми дворічного досвіду*. URL: [http://nbuviar.gov.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2992:elektronni-petitsiji-v-ukrajini-dosyagnennya-i-problemi-dvorichnogo-dosvidu&catid=8&Itemid=350](http://nbuviar.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2992:elektronni-petitsiji-v-ukrajini-dosyagnennya-i-problemi-dvorichnogo-dosvidu&catid=8&Itemid=350)
11. Закірова С. *Електронні петиції в Україні: становлення системи та механізм дії*. URL: [http://nbuviar.gov.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1576:elektronni-petitsiji-v-ukrajini-stanovlennya-sistemi-ta-mekhanizm](http://nbuviar.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1576:elektronni-petitsiji-v-ukrajini-stanovlennya-sistemi-ta-mekhanizm)
12. Закірова С. *Ефективність системи електронних петицій в Україні: аналіз і застереження першого досвіду*. URL: [http://nbuviar.gov.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1901:efektivnist-sistemi-elektronnikh-petitsij-v-ukrajini&catid=8&Itemid=350](http://nbuviar.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1901:efektivnist-sistemi-elektronnikh-petitsij-v-ukrajini&catid=8&Itemid=350)
13. Закон про Державну Народню Раду Української Народної Республіки: [Ухвалений Радою Народних Комісарів 12 падолиста 1920 року. Затверджений Головою Директорії С. Петлюрою.]. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/n0002300-20&nreg=n0002300-20&find=1&EF%E5%F2%E8%F6&x=3&y=4>.
14. Закон України «Про доступ до публічної інформації»// Відомості Верховної Ради України. – 2011. – №32. – ст. 314. із змінами.

15. Закон України «Про звернення громадян»// Відомості Верховної Ради України. – 1996. – №47. – ст. 256. із змінами.

16. Закон України «Про Регламент Верховної Ради України»// Відомості Верховної Ради України. – 2010. – №14-15., №16-17. – ст. 412, 133. редакція від 30.01.2016р.

17. Закон України «Про центральні органи виконавчої влади»// Відомості Верховної Ради України. – 2011. – №38. – ст. 385. із змінами.

18. Кодекс кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень. Ухвалений Конференцією міжнародних неурядових організацій Ради Європи на засіданні 1 жовтня 2009 року. URL: <https://rm.coe.int/16802eeddb>

19. *Конституційні акти Європейського Союзу* (В редакції Лісабонського договору) [Укр. переклад Г. Друзенка, С. Друзенко, за заг. ред. Г. Друзенка]. – Київ: Вид-во «К.І.С.», 2010. – 536 с.

20. Конституція України// Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – ст. 141. із змінами.

21. Котлярчук О., Кварцяна Х. *А як у них? Електронні петиції: міжнародний досвід та Україна*. URL: <https://rada.oporaua.org/video/8981-aiak-u-nykh-elektronni-petytsii-mizhnarodnyi-dosvid-ta-ukraina>

22. Курус Ігор. *3 петиціями «гралися» небезпечно*. URL: <http://www.rbc.ua/ukr/interview/igor-kurus-petitsiyami-igrat-opasno-1441981399.html>.

23. Малишенко Л.О. *Впровадження електронної демократії: концептуальні підходи та особливості процесу реалізації в Україні*: автореф. дис. ... канд. політ. наук. Одеса, 2009. 18 с.

24. Мезенцев А. Підходи до електронних петицій: зарубіжний та національний досвід. *Актуальні проблеми державного управління*. 2016. № 3. (67). С. 83-87.

25. Міхровська М.С. Електронні звернення громадян та електронні петиції: питання законодавчого закріплення. *Адміністративне право і процес*. 2015. № 3 (13). С. 80-85.

26. Недбай В.В. Народні петиції в політико-правовій системі: зарубіжний досвід. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2014. № 6. С. 25-28.

27. Нестерович В.Ф. Інституційне утвердження електронних петицій в Україні в контексті зарубіжного досвіду. *Віче*. 2015. № 22. С. 18-23.

28. Нестерович В.Ф. *Конституційно-правові засади інституту лобіювання: зарубіжний досвід та перспективи для України*: Монографія/ МВС України, Луган. держ. ун-т внутр. справ ім. Е.О. Дідоренка. Луганськ: РВВ ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка, 2010. 752 с.

29. Петиція № 22/004829-еп «Дарта Вейдера – в прем'єр-міністри України» від 8.09.2015 року. URL: <https://petition.president.gov.ua/petition/4829>

30. Петиція № 22/039730-еп «Притягнення до відповідальності всіх причетних за незаконний перетин кордону громадянином Саакашвілі» від 15.09.2017 року. URL: <https://petition.president.gov.ua/petition/39730>

31. Петиція №22/039736-еп «Про вжиття сурових заходів реагування щодо «прориву» державного кордону особою без громадянства Міхеїлом Саакашвілі» від 12.09.2017 року. URL: <https://petition.president.gov.ua/petition/39736>

32. Понад 10 петицій проти влади України розміщено на сайті Білого дому. URL: [http://dt.ua/POLITICS/ponad-10-peticiy-proti-vladi-ukraini-rozmischeno-na-sayti-bilogo-domu-133012\\_.html](http://dt.ua/POLITICS/ponad-10-peticiy-proti-vladi-ukraini-rozmischeno-na-sayti-bilogo-domu-133012_.html).

33. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Класифікатора звернень громадян» від 24 вересня 2008 року №858// Урядовий кур'єр. – 2008. – 08 жовтня, №187. в редакції від 12.02.2016 року.

34. Petitions247.net: Подати петицію он лайн. URL: <https://www.petitions247.net/>

35. Рекомендації CM/Rec(2009)1 Комітету Міністрів Ради Європи. URL: [http://www.coe.int/t/dgap/democracy/Activities/GGIS/CANDE/2009/RecCM2009\\_1\\_and\\_Accomp\\_Docs/Recommendation%20CM\\_Rec\\_2009\\_IE\\_FINAL\\_PDF](http://www.coe.int/t/dgap/democracy/Activities/GGIS/CANDE/2009/RecCM2009_1_and_Accomp_Docs/Recommendation%20CM_Rec_2009_IE_FINAL_PDF).

36. Решота В.В. Електронна петиція як новий інструмент звернення громадян до органів публічної адміністрації. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Сер.: Юриспруденція. 2015. № 15. Том 1. С. 91-94.

37. Розпорядження Голови Верховної Ради України «Про деякі питання організації роботи Апарату Верховної Ради України з реєстрації та супроводження електронних петицій, адресованих Верховній Раді України» від 28.10.2015р. №1494. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1494/15-%D1%80%D0%B3>

38. Сервіс електронних петицій Київської міської ради. URL: <https://petition.kyivcity.gov.ua/petitions/?tp=1>

39. Скакун О.Ф. *Теорія держави і права*: [підручник]. – Х.: Консум, 2001. – 656 с.

40. Собків Я.М. Електронна петиція як одне з інформаційних прав людини і громадянина. *Право і суспільство*. 2015. № 6. С. 61-66.

41. Стратегія розвитку інформаційного суспільства в Україні: [Схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 травня 2013 року №386-р]// Урядовий кур'єр. – 2013. – 13 червня. – № 105.

42. Указ Президента України «Про Порядок розгляду електронної петиції, адресованої Президентові України» від 28.08.2015р. № 523.2015// Офіційний вісник України. – 2015. – № 70. – ст. 2301.

43. Указ Президента України «Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні» від 26.02.2016р. № 68/2016// Офіційний вісник України. – 2016. – № 18. – ст. 716.

44. Указ Президента України від 7 лютого 2008 року № 109/2008 «Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування»// Офіційний вісник України. – 2008. – 18 лютого. – № 10. – ст. 239.

45. Цимбалюк В.М. Сутність права громадян на звернення до публічної адміністрації. *Право і суспільство*. 2012. № 2. С. 88-92.

46. Шимків Д. Усе, що Ви хотіли знати про електронні петиції. *Українська правда*. 2015. URL: <http://www.prawda.com.ua/columns/2015/09/7/7080434/>.

**Information about the author:**

**Babin Igor Ivanovych,**

Candidate of Law Sciences, Associate Professor,  
Associate Professor at the Department of Public Law  
Yuriy Fedkovych Chernivtsi National University  
19, Universytetska str., Chernivtsi, 58000, Ukraine