

# ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

УДК 342.95

## ЕЛЕКТРОННІ ПЕТИЦІЇ ЯК ЗАСІБ ВЗАЄМОДІЇ В СИСТЕМІ «УРЯД-ГРОМАДСЬКІСТЬ»

Кондраненкова І.К., Бабич В.А.

Університет державної фіскальної служби України

У статті досліджено існуючий стан зворотного зв'язку комунікаційного процесу в системі взаємодії «уряд-громадськість». Проведено аналіз звернень громадян України до влади шляхом подання електронних петицій. Досліджено існуючі відповіді на них та впровадження підписаних петицій у практику публічного управління. Охарактеризовано системи подання електронних петицій на державному та місцевому рівнях. Проведено детальний аналіз структури поданих петицій за територіальними громадами України, а саме: загальна кількість, розподіл по громадам, кількість голосів та тематика звернень. На основі отриманих даних сформовані основні проблемні питання, які найбільше хвилюють громадян України. Визначено основні недоліки даного способу зворотного зв'язку комунікаційної взаємодії в системі «уряд-громадськість» та запропоновано шляхи їх усунення, які спрямовані на підвищення ефективності публічного управління.

**Ключові слова:** електронні петиції, е-демократія, е-врядування, публічне управління, комунікації, діалог.

**Постановка проблеми.** Останні роки в Україні почала стрімко розвиватися цифрова демократія – участь громадян у суспільно-політичному житті за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій. Саме значною мірою вона виникла через запровадження та популяризацію електронних петицій (е-петицій). Спочатку коаліція громадських організацій на чолі з Центром розвитку інновацій Національного університету «Киево-Могилянська академія» та Реанімаційним Паке-том Реформ проадрокувала внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» [3]. Потім 2 липня 2015 року ці зміни до закону схвалила Верховна Рада України, чим легітимувала е-звернення та е-петиції. З цього часу сервісом е-петицій почали користуватися Адміністрація Президента, Верховна Рада, Кабінет Міністрів (ЦОВ), та сотні органів місцевого самоврядування (ОМС). При цьому, існує певний перелік невирішених питань: відсутність е-петицій у багатьох громадах, брак обізнаності населення про е-петиції, неефективність роботи представників влади з е-петиціями. Тому дана стаття має на меті зрозуміти стан розвитку е-петицій у країні і запропонувати рішення для його вдосконалення.

**Аналіз основних досліджень і публікацій.** Значний внесок у наукові дослідження з проблем взаємодії влади та громадськості зробили В. Авер'янов, Г. Атаманчук, В. Бакуменко, В. Барков, В. Баштанник, Ю. Воробйов, А. Колодій, М. Корнієнко, В. Плохих та інші. Висвітлення понять й особливостей саме електронних петицій описані Решотою В.В. Не зменшуючи важливості проведених досліджень, хочемо відзначити, що аналіз практичного використання електронних петицій як інструменту звернення громадян до органів публічної влади не має детального висвітлення в науковій літературі, що пов'язано з його новизною.

**Метою статті** є проведення ґрунтовного аналізу щодо сучасного стану зворотного зв'язку комунікаційного процесу в системі «уряд-громадськість», а саме дослідження певних практичних аспектів подання громадянами України електронних петицій до різних органів публічного управління, на основі якого формуються конкретні поради стосовно покращення даного процесу.

**Виклад основного матеріалу.** Уперше масове збирання підписів під петицією відбулося у Великобританії в 1838 р. Також Великобританія стала чи не першою країною, де було запроваджено механізм Інтернет петицій спочатку на регіональному рівні. У 1999 році парламент Шотландії дав старт порталу «E-petitioner», а в 2011 році в США було запроваджено сайт «We the People» [1; 2]. 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 [1].

У сучасних умовах становлення державності в Україні зрушився з місця процес зворотного зв'язку в напрямі «уряд-громадськість». У 2015 році були внесені зміни до Закону України «Про звернення громадян» щодо електронного звернення та електронної петиції № 577-VIII (від 2 липня 2015 року) [3], у зв'язку з чим було розширено форму взаємодії громадськості та органів публічної влади України щодо вирішення державних і суспільних питань. Відзначимо й те, що згідно статті 23-1 Закону України «Про звернення громадян» № 393/96-ВР від 2 жовтня 1996 року громадяни України можуть звернутися до Президента України, Верховної Ради, Кабінету Міністрів, органу місцевого самоврядування з електронними петиціями через офіційний веб-сайт органу, якому вона адресована, або веб-сайт громадського об'єднання, що збирає підписи на підтримку електронної петиції.

Першим, хто втілює у життя законодавче положення щодо петицій, став Президент України, а саме 28 серпня 2015 року почав функціонувати спеціальний розділ «Електронні петиції» веб-сайту Президента України. На сьогоднішній день значна кількість органів влади в різних областях України має спеціальні сервіси для збору петицій, що дає можливість владі України почути своїх громадян.

Органи місцевого самоврядування також почали активно використовувати сервіси для збору петицій від громадян. Київська міська рада має свій сервіс для петицій: <https://petition.kievcity.gov.ua/>, але більшість органів місцевого самоврядування використовують для збору петицій сервіс <http://e-dem.in.ua/>, який був створений за рахунок коштів Європейського Союзу.

Єдину систему місцевих петицій створено в рамках програми «Електронне урядування задля підзвітності влади та участі громади» (EGAP), що фінансується Швейцарською Конфедерацією та виконується фондом «Східна Європа», фондом «InnovaBridge» у партнерстві з Державним агентством з питань електронного урядування.

Метою створення даної системи є допомога органам місцевого самоврядування шляхом надання їм готового технічного рішення та пакету проектів місцевих нормативно-правових актів для забезпечення виконання норм Закону України від 02.07.2015 № 577-VIII щодо електронної петиції. Система, яка відповідає всім необхідним вимогам Закону, дозволяє забезпечити єдиний високий рівень якості обслуговування громадян з боку органів місцевого самоврядування щодо подання електронних петицій. Партнерами програми також розроблено відповідну нормативно-правову базу з визначенням вимог до електронної ідентифікації громадян, збору підписів, переліку інформації, що збирається про особу тощо [4].

Як зазначалося раніше, створення системи місцевих петицій – один із компонентів програми EGAP. Цільовими регіонами програми є Вінницька, Волинська, Дніпропетровська та Одеська області. Програма, яка буде реалізована у 2015-2019 рр., спрямовується на застосування новітніх інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ), які: 1) допомагатимуть удосконалювати якість управління; 2) покращать взаємодію влади та громадян; 3) сприятимуть розвитку комунікаційних інновацій в Україні. Головними завданнями програми є: 1) формування та впровадження кращих стандартів е-урядування та інноваційних практик, які покращують якість послуг та доступ до інформації для громадян; 2) сприяння прозорості та підзвітності органів влади завдяки застосуванню ними нових технологій; 3) зміцнення ролі громадянського суспільства та просування е-демократії. Програма також сприятиме інклюзивному діалогу щодо формування політики е-урядування та е-демократії, який бере до уваги інтереси та потреби регіонів [4]. Важливим є те, що приєднання міста до даної системи є безкоштовним.

Реакція людей на появу першого ресурсу подання електронних петицій була миттєвою. Наприклад, кількість електронних петицій, адресо-

ваних Президентіві України Петру Порошенку, з моменту запуску сайту для електронних звернень (28 серпня 2015 р.) збільшилася до 3,8 тис (станом на 8 вересня 2015 р.). Цікавим є те, що найбільшу кількість підписів зібрала петиція про вільне володіння зброєю (майже 35 тис. підписів) та про відміну розмитнення й акцизного податку на імпорт автомобілів (32,3 тис. підписів). При цьому після запуску сайту електронних петицій за 11 днів інтернет-ресурс відвідало 540 тис. унікальних користувачів, а кількість переглядів сайту склала близько 6 млн. Як наслідок, відвідуваність сайту Президента після запуску розділу з електронними петиціями виросла в 4 рази [5].

За статистикою, наданою аналітичною групою «Комунікація Змін», можна виділити ТОП-5 тем серед 1923 петицій, що цікавлять громадськість найбільше та з якими у період з червня по серпень 2016 року зверталися українці: 1) найважливішою темою, яка цікавить українців, залишається забезпечення правопорядку та складає 8,42% від загальної кількості петицій, поданих за червень-липень 2016 року; 2) контроль за владою, що складає 8,37%; 3) культура та освіта із показником 7,33%; 4) охорона здоров'я та екологія – 6,86%; 5) заробітна плата та праця, що складає 6,08% [6]. Однак жодна з цих петицій не набрала необхідної кількості підписантів для публічного розгляду. Тобто, така низька активність пояснюється тим, що або українців не дуже цікавлять дані проблеми, або громадськість не набула необхідних культурних ознак у даному напрямі. Останньому сприяють інші проблемні питання комунікаційної взаємодії в системі «уряд-громадськість».

Тут слід відзначити, що розвиток громадянського суспільства йде швидкими кроками, оскільки пріоритети активних українців все ж таки змінюються з позиції «моя хата з краю» у бік вирішення загальнодержавних проблем. Як зазначалося вище, на даний момент наше суспільство хвилює правопорядок та необхідність здійснення контролю за владою. Відзначимо, що не всі петиції набрали й наберуть по 25 тисяч голосів громадян, проте вони виступають своєрідним сигналом для влади та водночас віддзеркаленням думок людей різних регіонів цілої країни.

Аналізуючи відповіді Президента, можна знайти й реалізовані петиції, а саме: 1) щодо повного оновлення суддівського корпусу; 2) щодо нагородження Андрія Кузьменка орденом «За заслуги» I ступеня (посмертно); 3) прийнято Закон України «Про внесення зміни до статті 9 Закону України «Про громадянство України» (щодо встановлення спрощеного порядку прийняття до громадянства України іноземців та осіб без громадянства, які проходять військову службу у Збройних Силах України) та інші. Як свідчать дані дослідження, за весь час існування сервісу електронних петицій усього було реалізовано лише 5 петицій, тобто дещо більше 10% від загальної кількості розглянутих петицій.

Узагалі розвиток петиційних сервісів є частиною інструментів е-демократії в Україні. Можна відзначити, що в останні три роки український

народ продемонстрував, які саме проблеми турбують його найбільше за допомогою петицій з найбільшою кількістю голосів. Очікування громадськості на миттєву реакцію влади триває, але тенденція на шляху зворотного зв'язку через систему електронних петицій позитивна. Насамперед, представники публічної влади, які прагнуть чесних та ефективних змін, отримали належний інструмент, що допоможе діяти рішуче й правильно при прийнятті управлінських рішень у процесі виконання своїх обов'язків на користь народу.

Наведені сервіси розмежовано за принципом «влада та громадянський сектор». Сервіс від влади – це сервіс, який функціонує на офіційному веб-сайті місцевої ради. Сервіс від громадянського сектора – це сервіс, який функціонує в рамках порталу «Єдина система місцевих петицій» як частина програми EGAP.

Беззаперечним є те, що фундаментальною основою будь-якої системи виступає комунікація. Інструмент електронних звернень, який був запущений ще у 2015 році у вигляді петицій, безсумнівно, є важливим кроком на шляху до здорового громадянського суспільства та добробуту України. Процес ефективного публічного управління в нашій державі має привести нас до успіху.

Питання методів та способів ідентифікації авторів та підписантів е-петицій доволі неоднозначне. Незважаючи на те, що, за законом, для подачі або підпису е-петиції достатньо зазначити тільки ім'я, прізвище, адресу реєстрації та адресу електронної пошти, деякі органи влади вимагають цифровий підпис, Bank ID, або Mobile ID. З однієї точки зору, для широкого використання е-петицій, державні органи мають гарантувати полегшення доступу громадян до цього інструменту е-участі. А з іншого погляду, додаткові вимоги забезпечують надійність ідентифікації для зменшення імовірності фальшивих підписів та надають підстави до притягнення до відповідальності згідно із законом, якщо виявлені підписи з порушеннями. Інше питання – мінімальна кількість підписів, необхідна для розгляду е-петиції. Низький бар'єр робить цей сервіс більш доступним, а високий бар'єр дозволяє зосередитися на тих е-петиціях, які громадяни вважають найважливішими. Можливе рішення: встановити меншу кількість необхідних підписів і поступово їх збільшувати – як інструмент експериментальної демократії. Також тривають дебати щодо ризиків адміністративного впливу, зокрема, недопуску е-петицій на етапі премодерації, а також неправомірного додавання чи неврахування підписів. Щодо премодерації, деякі автори скаржаться, що подані ними петиції не опублікували онлайн, але це складно перевірити. Щодо маніпуляцій із кількістю підписів, наявні оцінки говорять про те, що якщо вони і є, то незначні і не впливають на загальний результат. За даними моніторингу ГО «Електронна демократія», аналіз динаміки першого тижня підписів за першу е-петицію № 40 (про право на збройний захист) на сайті е-петицій Президента України демонструє відсутність різких

стрибків щодо кількості нових підписів, отже масові «накрутки» малоімовірні [7].

Для сервісу е-петицій найголовніше – щоб ним активно користувалися громадяни і щоб влада на них реагувала. Далі подана статистика з веб-сайтів е-петицій. Станом на 15 листопада 2017 року, за весь час роботи сервісів, до центральних органів влади було подано таку кількість е-петицій: до Президента – 28243 (з серпня 2015 року), до Верховної Ради – 775 (з жовтня 2015 року), до Кабінету Міністрів – 80 (працює з серпня 2016 року, але дані наявні тільки з вересня 2017 року). Для порівняння, органи місцевого самоврядування отримали стільки е-петицій: до 152 ОМС на платформі «Єдина система місцевих петицій» – 9840, до Київської міської ради (КМР) – 4519. За цей же час у цих же ЦОВ кількість успішних петицій (які набрали кількість підписів, необхідну для розгляду) була такою: до ПУ – 39, до ВРУ – 3, до КМУ – 0. Аналогічно, за цей час, до ОМС було подано стільки успішних петицій: до 152 ОМС на платформі ЄСМП – 1683, до КМР – 46. Отже, найбільше е-петицій громадяни подають до президента. За даними дослідження, у серпні 2017 року, на онлайн-платформах Програми EGAP сервісів е-петицій до 152 ОМС було близько 300000 користувачів. При цьому, за даними КМР, у жовтні 2017 року в одному місті Києві було більше 479000 користувачів [8]. Отже, залучити громадян до е-участі можливо.

**Висновки і пропозиції.** Після розпаду СРСР у громадян України фактично не було можливості щодо електронно звернення до Президента країни або навіть до мера міста, голови обласної ради тощо. Тобто інструменти впливу на владу були майже недоступними для більшості. Станом на сьогодні ситуація зі зворотнім зв'язком також не є досконалою, але з появою нових інструментів вона покращується. Перш за все, зміни відбуваються у ставленні громадян до своєї держави, про'являється культура спілкування і контролю за діями влади. Вважаємо, що зміни у світогляді кожної людини ведуть до добробуту всього народу, тобто необхідно постійно створювати умови, за яких ігнорувати петицію буде неможливо. Безперечним є й той факт, що на зміну застарілим елементам системи влади повинні прийти професійні державні службовці. Тому пропонуємо наступні загальні кроки, що будуть сприяти вдосконаленню комунікаційного процесу в системі «влада-громадськість»: 1) введення в шкільну програму старших класів занять, на яких учні матимуть можливість знайомитись із списком петиційних сервісів в Україні, як державних так і місцевих; 2) введення до підручників Сучасної історії України теми «Розвиток Е-урядування в Україні»; 3) у вищих навчальних закладах запровадити хоча б одну лекцію з історії Е-урядування в Україні в рамках курсу Історії України; 4) на державному рівні створити Інтернет ресурс, де будуть опубліковані статистичні дані по всім державним і місцевим сервісам (структура питань, активність державної і місцевої влади тощо).

Отже, задля поліпшення комунікаційних процесів між народом та урядом необхідно впроваджувати культуру зворотного зв'язку.

**Список літератури:**

1. Решота В.В. Електронна петиція як новий інструмент звернення громадян до органів публічної адміністрації / В.В. Решота // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція. 2015. № 15 Том 1, 2015. – С. 91–94.
2. The Scottish Parliament. Petitions [Electronic source]. – Access mode: <http://www.scottish.parliament.uk/gettinginvolved/petitions/>.
3. Про звернення громадян. Верховна Рада України; Закон від 02.10.1996 № 393/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/393/96-вр>.
4. Електронне врядування задля підзвітності влади та участі громади [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://egap.in.ua>.
5. Офіційне інтернет-представництво Президента України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua>.
6. Інструменти е-демократії у містах України Інформаційно-аналітичний довідник За ред. С. Лобойко, М. Находа, Д. Хуткого [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://cehrin.org.ua/chrin-ngo/wp-content/uploads/2015/01/Municipal-e-Democracy-Handbook\\_06\\_03\\_final.pdf](http://cehrin.org.ua/chrin-ngo/wp-content/uploads/2015/01/Municipal-e-Democracy-Handbook_06_03_final.pdf).
7. Фльонц В. Аналітика першої електронної петиції – можна ли по графіку виявить накрутки? / В. Фльонц [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ed.org.ua/petition.html>.
8. Лобойко С. Результати дослідження-1 ОМС / С. Лобойко, А. Ємельянова, К. Іванченко, К. Літвінова, С. Магула, А. Куц, А. Яригіна. – К., 2017. – 25 с. <https://drive.google.com/open?id=0B0hZVPxisxY7VTZTSENEeTZsU1U>.

**Кондраненкова І.К., Бабич В.А.**

Університет державної фіскальної служби України

## **ЭЛЕКТРОННЫЕ ПЕТИЦИИ КАК СРЕДСТВО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ В СИСТЕМЕ «ПРАВИТЕЛЬСТВО-ГРАЖДАНЕ»**

### **Аннотация**

В статье исследованы существующее положение обратной связи коммуникационного процесса в системе взаимодействия «правительство-общественность». Проведен анализ обращений граждан Украины к власти путем подачи электронных петиций. Исследованы существующие ответы на них и внедрения подписанных петиций в практику публичного управления. Охарактеризованы системы подачи электронных петиций на государственном и местном уровнях. Проведен детальный анализ структуры представленных петиций за территориальными громадами Украины, а именно: общее количество, распределение по общинам, количество голосов и тематика обращений. На основе полученных данных сформированы основные проблемные вопросы, которые больше всего волнуют граждан Украины. Определены основные недостатки данного способа обратной связи коммуникационного взаимодействия в системе «правительство-общественность» и предложены пути их устранения, направленных на повышение эффективности публичного управления.

**Ключевые слова:** электронные петиции, е-демократия, е-управления, публичное управление, коммуникации, диалог.

**Kondranenkova I.K., Babich V.A.**

University of the State Fiscal Service of Ukraine

## **THE ELECTRONIC PETITIONS AS A MEANS OF INTERACTION IN THE SYSTEM "GOVERNMENT-PUBLIC"**

### **Summary**

The existing state of feedback of the communication process is investigated in the article in the system of interaction "government-public". An analysis of the appeals of Ukrainian citizens to government by submitting electronic petitions has been carried out. The existing responses to them and the implementation of signed petitions in practice public management are explored. Systems of submission of electronic petitions are described at the state and local levels. A detailed analysis of the structure of petitions is conducted by territorial communities of Ukraine, namely: total number, distribution by community, number of votes and subject of appeals. On the basis of the received data, the main problem issues are formed those are of great concern to the citizens of Ukraine. The main disadvantages of this method of feedback of communication interaction are determined in the system "government-public", and ways of their elimination are proposed aimed at increasing the efficiency of public administration.

**Keywords:** E-petition, e-democracy, e-governance, public administration, communication, dialogue.