

ДЕМОКРАТІЯ ОДИНИМ КЛІКОМ

РІК Е-ПЕТИЦІЙ В УКРАЇНІ¹

РЕЗЮМЕ

Е-петиція є електронним поданням протесту, вимоги чи рекомендації до демократичної установи.² Як доповнення до традиційних звернень громадян, е-петиція розширює набір засобів для участі громадян в політичному процесі. Цей інструмент застосовується в Україні вже рік: з липня 2015 закон України передбачає впровадження електронних петицій як особливої форми колективних звернень до Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів або органів місцевого самоврядування. Адміністрація Президента вперше в Україні запустила сервіс електронних петицій 28 серпня 2015 року. Через кілька місяців до ініціативи приєднались Верховна Рада України та Київська міська державна адміністрація; Уряд України долучився до цієї практики лише 29 серпня 2016 року. Громадяни України активно користувались сервісом для того, щоб звернутися до державних органів з актуальними для них питаннями. Наразі найбільша кількість запитів чи рекомендацій надійшла до Президента України: 26,562 петиції до Президента було опубліковано онлайн, 40 з них набрали 40,000 підписів, на 38 петицій було надано відповідь від Президента. Верховна Рада одержала та розглянула лише одну петицію; а оскільки сервіс петицій до Уряду розпочав роботу недавно, петиції до Кабінету Міністрів ще не подавалися.

Законодавство України є досить ліберальним та дозволяє подавати е-петиції практично з будь-яких питань, якщо вони не закликають до повалення конституційного режиму чи вчинення інших злочинів. Е-петиції охоплюють широке коло тематик, починаючи з питань конституційного значення (наприклад, петиції щодо права на збройний самозахист, щодо депутатської недоторканності), конкретних законодавчих пропозицій (наприклад, петиція щодо перезавантаження судової системи шляхом відкритого конкурсу, подібно до реформи поліції), аж до жартівливих запитів, які не становлять громадського інтересу і деколи можуть вважатися спамом (наприклад, петиція щодо призначення Дарта Вейдера, персонажа фільмів «Зоряні війни», на посаду Прем'єр-міністра України). Закон зобов'язує Президента, Верховну Раду або Кабінет Міністрів розглянути петицію, яка набрала щонайменше 25 000 підписів протягом 3 місяців після онлайн розміщення, та надати обґрунтовану публічну відповідь на такі петиції в досить стислий термін, через 10 днів після того, як громадськості було повідомлено, що петицію прийняли до розгляду. Успішна громадська підтримка петиції не завжди означає виконання її вимог, але вона повинна гарантувати належний розгляд запиту та участь авторів петиції у процесі прийняття рішень.

Загалом електронні петиції в Україні довели свою здатність швидко та прозоро мобілізувати громадськість навколо певної конкретної теми та сприяти відкритості політичних рішень. Цей інструмент, безумовно, має потенціал для того, щоб сприяти підзвітності, прозорості та відповідальності у прийнятті рішень в країні. Можна виокремити три основні напрямки його вдосконалення:

- Створити комітет петицій, який розглядає виключно (е)-петиції, та затвердити чіткі правила і процедури розгляду та надання відповіді на петиції;
- Забезпечити громадянам можливість обмінювати аргументами стосовно е-петицій (наприклад, за

¹ Цей аналітичний звіт розроблено в оригіналі англійською мовою Богданом Бернацьким та Русланою Вовк, Democracy Reporting International. Цитати, що містяться у звіті, було висловлено на громадській дискусії "Демократія в один клік: рік е-петицій в Україні", що була організована DRI 15 вересня 2016 р. в агенції новин «Укрінформ».

² Див. Рекомендацію CM/Rec(2009)1 Комітету міністрів для країн-членів ЄС щодо електронної демократії (е-демократії), ст. 8 <http://www.coe.int/t/dgap/democracy/Activities/GGIS/CAHDE/2009/RecCM2009_1_and_Accomp_Docs/Recommendation%20CM_Rec_2009_1E_FINAL_PDF.pdf> (21 вересня 2016 р.).

допомогою онлайн-коментарів та постів) та вести діалог із державними посадовцями;

- Забезпечити відкритий доступ до всіх документів, що стосуються розгляду е-петицій, в тому числі результатів розгляду е-петицій.

1. ЗАКОНОДАВЧА БАЗА

Ст. 40 Конституції України передбачає, що громадяни України 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. Звернення вимагають від адресата вжити конкретних заходів та можуть містити пропозиції (зауваження), запити чи скарги стосовно дій або компетенції органу, до якого направляється звернення, або повідомлення про порушення прав людини. Конституційне право на звернення гарантує, що воно не матиме негативних наслідків для особи, що подає звернення, і зобов'язує адресата надати обґрунтовану відповідь протягом 30 днів, у виключних випадках 45 днів після одержання звернення.³

2 липня 2015 року Верховна Рада України внесла зміни до Закону України «Про звернення громадян», впроваджуючи електронні петиції як особливу форму колективного звернення до Президента, Парламенту, Кабінету Міністрів або органів місцевого самоврядування, яка може подаватися через офіційний сайт відповідного одержувача або сайт громадської організації, яка збирає підписи під петицією (Ст. 23¹ Закону).⁴ Подібно до традиційних письмових чи усних звернень, е-петиції можуть стосуватися будь-яких питань суспільних відносин, та висловлювати рекомендації щодо діяльності державних органів чи питань правового регулювання загалом, або містити запити щодо сприяння дотриманню або припинення порушень прав людини. Єдині обмеження, які стосуються е-петицій – заборона закликів щодо повалення конституційного ладу, порушення територіальної цілісності України, вчинення терористичних актів, порушення прав та свобод людини, а також е-петицій, що містять пропаганду війни, катувань, насильства чи розпалювання расової, етнічної або релігійної ворожнечі. Такі звернення становлять кримінальний злочин та тягнуть за собою кримінальну відповідальність в Україні.⁵ Разом із цими матеріальними критеріями неприйнятності електронні петиції повинні відповідати кільком формальним вимогам для того, щоб бути опублікованими: вони повинні вказувати повне ім'я та адресу автора петиції.⁶

Після подання е-петиції одержувач має 2 дні для того, щоб перевірити, чи виконано встановлені вимоги, і або

опублікувати петицію на своїй веб-сторінці, або повідомити автора петиції про те, чому звернення не може бути розміщено онлайн. Президент, Верховна Рада або Кабінет Міністрів зобов'язані розглянути е-петицію, якщо вона набрала 25 000 підписів щонайбільше за 3 місяці з моменту опублікування; відповідна мінімальна кількість голосів для петицій до органів місцевого самоврядування визначається статутом територіальних громад. Щонайбільше на третій день після того, як е-петиція набрала необхідну кількість голосів, її адресат повинен публічно підтвердити, що її буде розглянуто. Після цього адресат має 10 днів на розгляд петиції та повинен опублікувати відповідь на 11-й день (або на наступний робочий день). Якщо е-петиція містить запит, який має бути розглянутий на парламентських слуханнях чи місцевою громадою, автор петиції повинен особисто представити відповідне питання на слуханнях, що підвищує роль автора петиції у процесі.

Наявність необхідної кількості підписів не означає автоматично, що рішення буде прийняте на користь автора петиції. Адресат може на власний розсуд вирішувати, чи задовольнити е-петицію, наприклад, прийнявши рішення в рамках своїх повноважень. Президент, Кабінет Міністрів або народні депутати також можуть ініціювати законодавчий процес, представивши законопроект, що регулює питання, представлені в електронній петиції.

2. ЯК ЦЕ СПРАЦЮВАЛО НА ПРАКТИЦІ?

Протягом першого року свого існування сервіс е-петицій в Україні активно використовувався громадянами. Найбільш популярними були електронні петиції до Президента України. Лише деякі з них стосувалися важливих питань конституційного регулювання. Першою е-петицією до Президента, яка набрала 25 000 підписів через шість днів після її запуску 29 серпня 2015 року, була петиція щодо надання громадянам України конституційного права на збройний самозахист.⁷ Інші важливі питання включають заклик скасувати депутатську недоторканність,⁸ зменшити кількість депутатів Верховної Ради України з 450 до 100,⁹ а також пропозиції, що стосувалися депутатських мандатів, таких як дострокове відкликання обраних народних депутатів України або звільнення депутатів з посади в разі пропуску

³ See Art. 40 of the Ukrainian Constitution <<http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>> and the Law of Ukraine "On citizens' petitions" of 28 June 1996 <<http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/print1452764712101811>> (21 September 2016).

⁴ Там же.

⁵ Див. ст. 109, 110, 258-2, 300 Кримінального кодексу України від 5 квітня 2001<<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2341-14/print1449652614378814>> (21 вересня 2016).

⁶ Номер банківського рахунку є додатковим засобом верифікації для деяких НУО, що збирають підписи під петиціями.

⁷ 24 вересня Президент П. Порошенко закликав Голову Конституційної Комісії України (КК) розглянути запит авторів петиції в рамках Робочої групи КК з прав людини, запросивши відповідних партнерів, наприклад, автора петиції, представників різних політичних сил, державних органів, НУО та експертів на подальшу дискусію. В результаті цього він запропонував публічно обговорити зміни до Конституції на конференції, що була організована Робочою групою КК за участі відомих експертів і практиків як з України, так і з інших країн. Після конференції учасники дійшли попереднього висновку, що немає необхідності вносити зміни до Конституції, оскільки спеціально створена робоча група може розробити законопроект на вдосконалення регулювання права на володіння вогнепальною зброєю в Україні. Читайте більше про це питання в аналітичному звіті DRI "Аналітичний звіт № 64: Право на збройний самозахист: правнича дискусія в Україні," Берлін, березень 2016 <http://democracy-reporting.org/?dir_publications=briefing-paper-64-ukraines-legal-debate-on-the-right-to-armed-self-defence> (21 вересня 2016).

⁸ Див. петицію за посиланням: <<https://petition.president.gov.ua/petition/35>> (21 September 2016).

⁹ Див. петицію за посиланням: <<https://petition.president.gov.ua/petition/33>> (21 September 2016).

щонайменше трьох парламентських сесій, або примусова відставка депутатів в разі невиконання обіцянок передвиборчої кампанії.¹⁰ У більшості випадків Президент України передавав ці пропозиції на розгляд Конституційної Комісії або Верховної Ради чи уряду України.

Петиція до Верховної Ради України, що набрала 25 000 підписів – вимога Голди Виноградської щодо прийняття закону «Про професійно-технічну освіту», що був зареєстрований у порядку денному Парламенту, а потім знятий з нього.¹¹ Автора петиції запросили взяти участь у парламентських слуханнях та представити свою петицію. Однак ця участь ще не призвела до обговорення відповідного законопроекту на парламентських слуханнях.



Голда Виноградська, ініціатор е-петиції до ВРУ: „Я не вірю, що петиції можуть бути успішними. Мене запросили представити петицію на слуханні парламентського комітету. В результаті цього депутати висловили занепокоєння питанням, але не були готові обговорювати відповідний законопроект.“

Систему е-петицій було впроваджено на веб-сторінці Уряду України лише 29 серпня 2016 року, наразі петицій до уряду не було подано.



Дмитро Шимків, заступник Голови Адміністрації Президента: “Адміністрація Президента була єдиною з установ, що своєчасно впровадила Закон [...] Більшість петицій до Президента стосуються питань, що відносяться до компетенції інших органів.”

Президент та Парламент час від часу одержували однакові е-петиції, і Президент П. Порошенко передав більш ніж 10 петицій на розгляд Уряду, оскільки вони не належали до сфери його повноважень.¹² Таке дублювання може вносити неясність, але водночас широкий вибір адресатів може сприяти конкуренції між державними органами щодо того, як покращити процес подання та розгляду е-петицій. Аналіз міжнародних практик показує, що державні установи, які мають належно функціонуючий та впливовий департамент з розгляду звернень громадян зазвичай мають кращі та міцніші позиції у порівнянні з установами, які не мають такого відділу.¹³

3. ЩО МОЖНА ПОКРАЩИТИ?

Наразі ні Адміністрація Президента України, ні Верховна Рада України не мають департаменту чи службовця(ів), які відповідали б виключно за роботу з електронними петиціями. Секретаріат Адміністрації Президента розглядає е-петиції, адресовані до Президента; е-петиції до законодавчого органу надходять до апарату Верховної Ради, який перенаправляє їх

до комітету, що відповідальний за питання, які піднімає ця петиція. Більше того, державні органи не дотримуються чітко визначених внутрішніх правил та процедур стосовно того, що робити після того, як петиція буде успішно підтримана та розглянута на парламентському слуханні.

Е-петиції, безумовно, сприяють прозорості політичного процесу в Україні, оскільки запити до державних органів та їхні відповіді стають відомими широкій громадськості. Інструмент також сприяє громадським консультаціям та мобілізації громадськості через соціальні мережі або висвітлення у ЗМІ. Тему петиції зазвичай персоналізує автор, що полегшує висвітлення петиції для ЗМІ. Однак беручи до уваги міжнародну практику¹⁴ та відгуки авторів е-петицій в Україні¹⁵, можна запропонувати наступні можливі

вдосконалення:

Розробити механізм обміну інформації між авторами петиції та державними органами:

- Автори петицій та громадяни, що підписали їх, повинні одержати можливість обговорити питання онлайн, а також із державними посадовцями та політиками; тільки в цьому випадку можлива ефективна комунікація. Без діалогу та обміну аргументами петиція може набутися популістичного характеру, а державні органи не одержать реальної інформації з дискусії. Існуючий сервіс е-петицій не дає підписантам технічної можливості контактувати між собою, наприклад, через функцію чату та обміну коментарями.

Підвищити прозорість процесу розгляду та прийняття рішень:

- Публічна доступність всіх документів, що стосуються петиції, може сприяти підвищенню прозорості процесу прийняття рішень (див., наприклад, шотландську модель, що описана в таблиці огляду міжнародного досвіду нижче).

Створити спеціальний комітет чи координаційний центр, що оброблятиме е-петиції:

- Створення спеціального комітету, що обробляє е-петиції та є відповідальним за належну публікацію та розгляд петицій, буде корисним як для авторів, так і для адресатів петицій. Це може бути або загальний комітет, що працює з усіма петиціями, або окремі комітети для Президента, Верховної Ради, Уряду. Перевага загального комітету полягає в тому, що він меншою мірою буде дезорієнтувати громадян щодо того, кому подавати запит, і зменшить рівень дублювання петицій. В цьому контексті слід згадати про нещодавно впроваджені зміни до регламенту роботи Київської міської державної адміністрації, згідно з якими заступник міського голови (що є

¹⁰ Див. петицію за посиланням: <<https://petition.president.gov.ua/petition/39>> (21 September 2016).

¹¹ Див. петицію за посиланням: <<https://itd.rada.gov.ua/services/Petition/Index/1227?aname=responses>> (21 September 2016).

¹² Див. відповідь Президента <https://petition.president.gov.ua/?status=processed> (21 вересня 2016).

¹³ Див. звіт комітету парламенту Німеччини щодо е-петицій “Öffentliche elektronische Petitionen und bürgeliche Teilhabe”, 16/2009, p. 7.

<<http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/125/1612509.pdf>> (21 September 2016).

¹⁴ Див. огляд міжнародної практики в таблиці нижче.

¹⁵ Рекомендації враховують підсумки громадської дискусії “Демократія в один клік: рік е-петицій в Україні”, організованої DRI 15 вересня 2016 р. в агенції новин «Укрінформ», Київ.

водночас головою секретаріату Київради) відповідає за створення робочих груп по розгляду е-петицій.¹⁶

Забезпечити додаткові критерії прийнятності е-петицій для опублікування:

- Закон України передбачає мінімальні вимоги щодо матеріальної чи формальної прийнятності е-петицій. Отже, публікується практично кожний запит. В результаті цього виникають несерйозні чи жартівливі петиції. Як приклад можна навести е-петицію щодо призначення Ю. Тимошенко послом до Гондурасу або призначення Дарта Вейдера (персонажа серії фільмів «Зоряні війни») Прем'єр-міністром України.¹⁷ Завжди є ризик того, що подібні запити дискредитують електронну петицію як інструмент демократії, або що використовуватимуться з виключно популістськими намірами. Слід розглянути можливість впровадження суворіших критеріїв прийнятності відповідно до міжнародних практик та перевіряти перед публікацією запиту, чи відповідає він суспільному інтересу може започаткувати об'єктивну дискусію та не містить особистих образ і не є спамом.

Переглянути наслідки подання е-петицій, що пропонують прийняти певний законодавчий акт:

- Е-петиції в Україні нерідко пропонують прийняти конкретні зміни до законодавства, навіть до Конституції. Такі е-петиції нагадують «е-ініціативи», ще один інструмент демократії, що дозволяє громадянам розробляти та висувати політичні пропозиції. Слід розглянути те, чи можуть такі запити, якщо вони одержують певний рівень підтримки, зобов'язувати Парламент обговорити відповідні законопроекти на пленарних сесіях.

Пояснити можливі наслідки е-петицій для громадськості:

- Дуже важливо, щоб існувала належна комунікація про результати розгляду е-петицій, хоча вони й не мають обов'язкового характеру; в іншому випадку в суспільстві виникне апатія через те, що його очікування не задовольнили попри широку підтримку.

Провести навчання для громадян та органів влади:

- Для забезпечення інклюзивності процесу держава повинна забезпечити просвітницькі та навчальні заходи щодо користування цим інструментом. Для цього державі слід також вивчити статистику та механізми використання е-петицій в Україні та оцінити цей інструмент з юридичної, технологічної, політичної та соціальної перспективи.

¹⁶ Див. § 5.18 регламенту КМДА щодо роботи з е-петиціями, зі змінами від 17 березня 2016. http://kmr.ligazakon.ua/SITE2/l_docki2.nsf/alldocWWW/9AB86CB48BF1E7FFC2257F8400687787?OpenDocument (21 September 2016).

¹⁷ Див. петиції за посиланням <<https://petition.president.gov.ua/petition/7786>> <<https://petition.president.gov.ua/petition/4829>> (21 вересня 2016).

ОГЛЯД МІЖНАРОДНОЇ ПРАКТИКИ

Е-петиції до:	Процедура подання та розгляду е-петицій
Парламент Шотландії	<ul style="list-style-type: none"> - (Е)-петиції розглядає комітет з петицій. - Петиції повинні стосуватися питань, що входять до компетенції законодавчого органу. - Всі петиції та пов'язані документи (наприклад, висновки та заяви міністрів, асоціацій, запити комітету петицій) публікуються через різні канали. - Немає кворуму для подання петиції чи надання пріоритету якійсь петиції. - Слухання щодо петиції відкриті для громадськості та транслюються онлайн. - Петиції можуть обговорюватися на онлайн-форумі, депутати регулярно одержують підсумок онлайн-дискусії обсягом дві сторінки.
Палата спільнот та Уряд Великої Британії	<ul style="list-style-type: none"> - Комітет з петицій розглядає петиції, що подаються до Палати спільнот та Уряду. - Петиції повинні розглядати питання, що належать до сфери відповідальності адресата. - Для того, щоб бути опублікованою онлайн, петиція повинна бути підтримана принаймні шістьма людьми та відповідати певним формальним вимогам. Серед іншого, петиція повинна бути чітко сформульована, не містити персональну чи конфіденційну інформацію або особисті образи, не бути рекламою чи спамом. - Опублікована петиція доступна для підписання протягом шести місяців. У цей період комітет може запитувати додаткову інформацію в авторів петиції, уряду чи інших відповідних осіб чи організацій, просити інший парламентський комітет розглянути тему петиції чи представити петицію для обговорення. - Петиції, що набрали 100 000 чи більше голосів, автоматично представляються для обговорення. - Окрім е-петицій існує форма паперової петиції до парламенту Британії, для подання якої достатньо одного підпису. Але паперова петиція спершу подається члену парламенту, який уповноважений представити її на розгляд парламенту.
Парламент Німеччини	<ul style="list-style-type: none"> - (Е)-петиції розглядає комітет з петицій. - Е-петиції можуть подаватися поштою до комітету, який визначає, чи відповідає петиція критеріям для публікації онлайн: стосується питання, що становить суспільний інтерес, не містить посилань на особистості, питання коротко та чітко сформульоване, і можна очікувати об'єктивної громадської дискусії щодо теми петиції. Лише 5% поданих петицій публікуються. Якщо петиція не відповідає критеріям, комітет розглядає її за звичайно процедурою без публікації. - Опубліковані е-петиції можна підписувати та обговорювати онлайн. - Якщо е-петиція набрала 50,000 підписів за 4 тижні після публікації, автор або кілька підписантів запрошуються на слухання комітету щодо цієї петиції, яке також транслюється онлайн. - Загалом кількість підписів не впливає на розгляд петиції комітетом. - Рішення комітету щодо громадських петицій публікуються онлайн, так само як і документи, пов'язані з петицією.
Європейський парламент	<ul style="list-style-type: none"> - Комітет з петицій розглядає (е)-петиції, пов'язані з Європейською Комісією. - Петиції повинні стосуватися питань, що належать до сфери діяльності Європейського Союзу та безпосередньо впливають на авторів петицій. В 2014 році основні предмети петицій стосувалися законодавства (8%), навколишнього середовища (7%), та внутрішнього ринку (7%). - Комітет збирає всю інформацію (в тому числі через візити по виявленню фактів), що необхідна для належного розгляду петиції, та організовує зустріч за участі автора петиції, Комісії та представників країн-членів ЄС. - Результати розгляду е-петицій можуть бути різні. Це або політичні дії, які здійснює Парламент чи Комісія, або відкриття провадження щодо порушення законодавства ЄС, якщо таке мало місце. В усіх випадках автор петиції одержує відповідь, в якій детально описано, яких заходів було вжито.

ПРО DEMOCRACY REPORTING INTERNATIONAL

Democracy Reporting International (DRI) є безсторонньою, незалежною, неприбутковою організацією, зареєстрованою у Берліні, Німеччина. DRI виступає за участь громадян у політичних процесах, підзвітність державних органів та розвиток демократичних інституцій в усьому світі. DRI допомагає шукати місцеві способи сприяння здійсненню універсального права громадян брати участь у політичному житті країни, що закріплене Загальною декларацією прав людини та Міжнародним пактом про громадянські та політичні права.

<http://www.democracy-reporting.org>

Публікація здійснена в рамках проекту, спрямованого на зміцнення потенціалу регіональних акторів у сфері здійснення ключових політичних реформ в Україні. Проект фінансується Міністерством закордонних справ Німеччини. DRI та Київський національний університет ім. Тараса Шевченка несуть виключну відповідальність за зміст цієї публікації, який у жодному випадку не може вважатися таким, що відображає погляди Міністерства закордонних справ Німеччини

