



Олексій КОЛЕСНИКОВ

Е-ПЕТИЦІЇ У СИСТЕМІ МІСЦЕВОЇ ДЕМОКРАТІЇ: ДОСВІД ОБЛАСНИХ ЦЕНТРІВ УКРАЇНИ

*«Закреть раздел подачи петиций как ненужный.
Так как большинство часто ошибается»
(з реальної петиції до Харківської міської ради)*

ЗМІСТ

ЩО ТАКЕ ЕЛЕКТРОННА ПЕТИЦІЯ?.....	2
ЗАКОНОДАВЧЕ РЕГУЛЮВАННЯ Е-ПЕТИЦІЙ В УКРАЇНІ	4
СТАН ВПРОВАДЖЕННЯ СЕРВІСІВ Е-ПЕТИЦІЙ В ОБЛАСНИХ ЦЕНТРАХ УКРАЇНИ	8
МІСЦЕВА НОРМАТИВНО-ПРАВОВА БАЗА	9
В ПОШУКАХ ОПТИМАЛЬНОЇ «ПЕТИЦІЙНОЇ ФОРМУЛИ»	14
ЗМІСТ ЕЛЕКТРОННИХ ПЕТИЦІЙ: ЩО КОМУ БОЛИТЬ?	16
ОПРАЦЮВАННЯ ТА РЕЗУЛЬТАТИ РОЗГЛЯДУ ЕЛЕКТРОННИХ ПЕТИЦІЙ.....	23
ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ.....	27

Електронні петиції як демократичний механізм взаємодії влади і суспільства нині практикуються у понад 70 державах світу. Україна запровадила його нещодавно – трохи більше року тому. Проте це був прогресивний крок, покликаний сприяти наближенню влади до потреб й інтересів громадян та активнішому включенню останніх у вирішення суспільних проблем. Адже е-петиції є однією з найпростіших форм громадянської участі, що вимагає від самих «учасників» мінімальних зусиль і водночас дозволяє доносити їх вимоги й позиції напряму до тих осіб, від яких залежить прийняття необхідних рішень.

Перший рік функціонування електронних петицій дозволяє побачити, наскільки вони «прижилися» в Україні. При цьому особливо цікавим є місцевий досвід. Адже, з одного боку, ініціювати петиції та домагатися їх втілення в громадах потенційно легше; а з іншого, як свідчить вітчизняна практика, демократичні інструменти, які за



здумом і логікою законодавця мали б успішно використовуватися на місцях, насправді на цьому рівні часто не працюють.

У зв'язку з цим сьогодні постають такі важливі питання: якою мірою електронні петиції впроваджені у місцевих громадах та наскільки активно мешканці користуються цим інструментом? Чи впливають е-петиції на процес прийняття та виконання рішень? Та які корективи доцільно внести у механізм подання та розгляду електронних петицій задля підвищення його ефективності на місцевому рівні?

Нижче проаналізовано стан упровадження і перший досвід використання електронних петицій у **22 обласних центрах України**¹. Увага саме до цих міст не випадкова, адже з-поміж усіх громад саме вони володіють найбільшим потенціалом для успішного використання е-петицій, тож їх досвід є показовим.

Часові рамки дослідження охоплюють період із жовтня 2015 року, коли запрацювали перші місцеві петиційні сервіси, до 31 грудня 2016 року.

ЩО ТАКЕ ЕЛЕКТРОННА ПЕТИЦІЯ?

Термін «**петиція**» (**petitio**) перекладається з латини як клопотання, звернення, прохання. Кембриджський словник визначає її як документ, що підписаний значною кількістю людей та вимагає або просить вчинення якихось дій з боку уряду чи іншого органу влади².

Петиції як механізм взаємодії влади і суспільства мають давню історію та вперше зустрічаються ще в стародавньому світі. У Європі найдавніші традиції роботи з петиціями мали органи влади в Англії, де такий тип звернень набув офіційного статусу ще в епоху Середньовіччя. З часом петиції запроваджували все більше і більше держав. При цьому формувались і певні стандарти їх подання органам влади, як-то колективний характер, обов'язкове письмове оформлення, необхідність зібрати на підтримку петиції визначену кількість підписів тощо. Із розвитком інформаційно-комунікаційних технологій для створення і подачі петицій почали активно використовуватися можливості мережі Інтернет.

Довідково. Практика подання електронних петицій була започаткована у Великій Британії. Спершу е-петиції запрацювали на регіональному рівні. У 1999 році на сайті парламенту Шотландії був відкритий сервіс E-Petitioner, за допомогою якого громадяни могли направити депутатам звернення через спеціальну електронну

¹ Враховуючи тимчасову окупацію частини території Української держави, міста Донецьк, Луганськ і Сімферополь не аналізувалися

² Petition, URL: <http://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/petition>



форму. Першою такою петицією стала ініціатива Всесвітнього фонду дикої природи (WTF) щодо створення національного парку в частині узбережних територій. На загальнодержавному рівні е-петиції у Британії з'явилися у 2006 році з ініціативи тодішнього прем'єр-міністра Т. Блера. Щоправда, згодом система була розкритикована і закрита, а у 2011 році замінена на іншу¹.

Паралельно е-петиції розвивалися в інших частинах світу. У 2002 році вони були запроваджені в парламенті Квінсленду (Австралія); у 2005 році – у законодавчих органах ФРН і Португалії; у 2007 – в Асамблеї Уельсу, згодом – в інших демократичних державах, включаючи країни Центральної та Східної Європи. У 2011 році в США створено платформу «We the People», що дозволяє направляти електронні петиції президентській адміністрації та є доволі популярною серед американських громадян.

На місцевому рівні одними з перших електронні петиції ввели англійські міста Бристоль і Кінгстон-на-Темзі (2004). Саме в англійських муніципалітетах Британії цей інструмент сьогодні використовується чи не найактивніше, чого не скажеш, наприклад, про Уельс чи Північну Ірландію. У 2005 році розпочалося пілотне впровадження е-петицій у 14 містах Норвегії, щоправда втілювався цей проект доволі складно і суперечливо. Також відомим є запущений у 2008 році петиційний сервіс Мальмо, що дав поштовх для розвитку місцевих електронних петицій у Швеції.

Е-петиції як важливий інструмент електронної демократії сьогодні закріплені й у міжнародних документах. Зокрема, Рекомендація CM/Rec(2009)1 Комітету Міністрів Ради Європи щодо електронної демократії від 18 лютого 2009 року визначає е-петицію як електронне подання протесту чи рекомендації демократичному інституту: громадяни підписують петицію та можуть брати участь у дискусії з цього питання, вказавши свої імена та адреси онлайн². При цьому зазначається, що електронні петиції сприяють донесенню інформації до парламенту та інших демократичних інститутів, її обговоренню й обмірковуванню серед громадян³. Також у Рекомендації вказується, що для того, аби створити довіру до е-петицій, парламент чи інший орган публічної влади має приділяти належну увагу висловленим думкам і забезпечити обґрунтований зворотний зв'язок із заявниками щодо прийнятих рішень⁴.

¹ *Скороч. за:* Нестерович В. Інституційне утвердження електронних петицій в Україні в контексті зарубіжного досвіду // Віче, 2015, №12, URL: <http://www.viche.info/journal/5005/>

² Recommendation CM/Rec(2009)1 of the Committee of Ministers to member states on electronic democracy (e-democracy): Adopted by the Committee of Ministers on 18 February 2009, URL: http://www.coe.int/dgap/democracy/Activities/GGIS/CAHDE/2009/RecCM2009_1_and_Accomp_Docs/Recommendation%20CM_Rec_2009_1E_FINAL_PDF.pdf.

³ Там само

⁴ Там само



Донедавна громадяни України не мали змоги подавати електронні петиції, власне, як самого терміну «петиція» у вітчизняному законодавстві не було. Ситуація почала докорінно змінюватися після внесення у 2015 році змін до Закону України «Про звернення громадян»¹. Перший спеціалізований сервіс для подачі е-петицій був запроваджений на офіційному веб-сайті Президента України; згодом такі сервіси почали створюватися на місцях, а також були запущені на сайтах парламенту й уряду.

На загал, е-петиції виконують **декілька функцій**. По-перше, вони допомагають винести ту чи іншу проблему на порядок денний. По-друге, петиції дозволяють запропонувати власний варіант вирішення піднятої проблеми, завдяки чому громадяни долучаються до процесу ухвалення рішень. По-третє, петиції поживляють горизонтальну комунікацію між самими громадянами, адже для того, аби зібрати необхідну кількість підписів, ініціатори мають схилити на підтримку петиції інших осіб.

Електронні петиції **часом вважаються формою прямої демократії**, однак це не вірно. Попри те, що петиції дозволяють громадянам безпосередньо долучитися до процесу розробки й ухвалення рішень, вони тим не менш ніде й ніколи не мають обов'язкової сили для тих органів влади, яким адресовані. Тобто, громадяни в цьому випадку жодних рішень не приймають, і останнє слово – завжди за обраними представниками або ж посадовцями. Відтак петиції є швидше формою **участі громадян у прийнятті рішень та способом комунікації суспільства і влади** в рамках саме представницької моделі демократії.

ЗАКОНОДАВЧЕ РЕГУЛЮВАННЯ Е-ПЕТИЦІЙ В УКРАЇНІ

Право громадян направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб гарантоване статтею 40 Конституції України². Реалізацію цього права забезпечує Закон «Про звернення громадян», який серед іншого регламентує процедури подачі та розгляду електронних петицій.

У статті 5 цього закону електронна петиція визначається як *особлива форма колективного звернення громадян до Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, органу місцевого самоврядування*³. Звідси випливає, що

¹ Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» щодо електронного звернення та електронної петиції: Закон України від 02.07.2015 № 577-VIII, URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/577-19/paran2#n2>

² Конституція України: Закон від 28.06.1996 №254к/96-ВР; остання редакція згідно з №1401-VIII від 2.06.2016, URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

³ Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 №393/96-ВР; редакція згідно з №835-VIII від 26.11.2015, URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80>



на відміну від звернень громадян, які направляються до будь-якого органу влади, посадової чи службової особи, електронні петиції можуть подаватися тільки до зазначених адресатів. А тому вони не можуть бути адресовані окремим центральним органам виконавчої влади, обласним і районним державним адміністраціям, територіальним підрозділам органів виконавчої влади тощо.

Згідно зі статтею 23-1 Закону, громадяни 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 петиції¹. Цей дуже важливий пункт закріплює, що органи влади не володіють монополією на механізм електронних петицій, і будь-яке громадське об'єднання може самостійно організувати та реалізовувати петиційний процес.

Електронні петиції, як і звернення громадян, можуть складатися у довільній формі. Проте законодавство висуває певні обов'язкові **вимоги до їх змісту і структури**.

По-перше, в електронній петиції має бути викладено суть звернення, зазначено прізвище, ім'я, по батькові автора (ініціатора) електронної петиції, адресу електронної пошти. Тобто, створення анонімних петицій не допускається.

По-друге, на веб-сайті відповідного органу або громадського об'єднання, що здійснює збір підписів, обов'язково зазначаються дата початку збору підписів та інформація щодо загальної кількості та переліку осіб, які підписали петицію.

По-третє, Закон встановлює, що 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. Ця вимога є цілком виправданою з огляду на публічний характер петицій та є доцільним обмеженням на свободу вираження поглядів у демократичному суспільстві.

Процедуру подання і розгляду електронних петицій в Україні можна умовно поділити на декілька стадій (етапів)²:

1. Ініціювання петиції. На цьому етапі текст електронної петиції формулюється на офіційному веб-сайті відповідного органу влади чи веб-сайті громадського

¹ Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 №393/96-ВР; редакція згідно з №835-VIII від 26.11.2015, URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80>

² *Стадії (етапи) за:* Решота В.В. Електронні петиції як новий інструмент звернення громадян до органів публічної адміністрації // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція, 2015, №15, т. 1, с. 91-94.



об'єднання, що збирає підписи, із використанням спеціальної форми, яку заповнює автор (ініціатор).

2. Перевірка електронної петиції. Після формулювання тексту петиції орган влади, на сайті якого вона створена, упродовж двох робочих днів перевіряє її на предмет відповідності вимогам закону. Якщо текст петиції відповідає вимогам законодавства, тоді вона оприлюднюється для збору підписів. У разі виявлення невідповідностей, петиція не оприлюднюється, про що обов'язково повідомляється автор (ініціатор).

3. Оприлюднення петиції на офіційному веб-сайті адресата або на веб-сайті громадського об'єднання, яке збирає підписи на підтримку електронних петицій. При цьому обов'язково зазначається дата початку збирання підписів (якою є дата оприлюднення петиції) та інформація щодо загальної кількості й переліку осіб, які підписали електронну петицію.

4. Збір підписів на підтримку петиції. За законом, електронна петиція, адресована Президентові України, Верховній Раді України чи Кабінету Міністрів України, розглядається за умови збирання на її підтримку **не менш як 25 тисяч підписів громадян протягом не більше ніж 3 місяців** з дня її оприлюднення¹.

Деяко іншими є вимоги до електронних петицій, адресованих органам місцевого самоврядування. За загальним правилом, вимоги до кількості підписів громадян на підтримку електронної петиції до органу місцевого самоврядування та строку збору підписів визначаються статутом територіальної громади². Проте за перехідними положеннями Закону, яким електронні петиції були запроваджені, до визначення цих вимог у статуті, електронна петиція до відповідного органу місцевого самоврядування розглядається за умови збирання на її підтримку протягом не більш як трьох місяців із дня її оприлюднення такої кількості підписів у відповідній адміністративно-територіальній одиниці, де проживає:

- (1) до 1 тисячі жителів – не менше ніж 50 підписів;
- (2) від 1 тисячі до 5 тисяч жителів – не менше ніж 75 підписів;
- (3) від 5 тисяч до 50 тисяч жителів – не менше ніж 100 підписів;
- (4) від 100 тисяч до 500 тисяч жителів – не менше ніж 250 підписів;
- (5) від 500 тисяч до 1 мільйона жителів – не менше ніж 500 підписів;
- (6) понад 1 мільйон жителів – не менше ніж 1000 підписів³.

¹ Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 №393/96-ВР; редакція згідно з №835-VIII від 26.11.2015, URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80>

² Там само

³ Там само



Таким чином, місцеві ради мають право самостійно встановити кількість підписів, яку необхідно зібрати на підтримку електронної петиції, а також строк їх збору. Щоправда, це стосується лише сільських, селищних і міських рад. Натомість обласні та районні ради повинні в цьому випадку керуватися перехідними положеннями Закону, адже вони не приймають такий документ, як статут територіальної громади, в той час як можливість врегулювати це питання іншим НПА у законі не передбачена.

Прикметно, що в цьому контексті законодавець ще й допустив **серйозну технічну помилку**, не визначивши у перехідних положеннях кількість підписів, яку необхідно зібрати на підтримку петиції в адміністративно-територіальній одиниці, в якій проживають **від 50 до 100 тисяч жителів**. Відтак не зрозуміло, чим мають керуватись адміністративно-територіальні одиниці з таким населенням при запровадженні в себе електронних петицій. І якщо громади можуть вирішити цю проблему через прийняття/зміну статуту, то районні ради опиняються у складній ситуації.

Важливо також, що *електронна петиція, яка в установлений строк не набрала необхідної кількості голосів на її підтримку, після завершення строку збирання підписів розглядається як звернення громадян*¹. Тобто, фактично вона не відкидається як така, а розглядається за іншою процедурою, яка все одно передбачає надання відповіді автору (ініціатору).

5. Надсилання петиції адресату. Цей етап зустрічається лише у випадках, коли збір підписів на підтримку петиції здійснюється через сайт громадського об'єднання, а не офіційний веб-сайт органу влади, якому ця петиція адресована. У такому разі, якщо відповідна петиція набрала необхідну кількість підписів, то не пізніше наступного дня після завершення строку збирання підписів, вона має бути надіслана громадським об'єднанням на офіційний веб-сайт органу влади, якому адресована.

6. Розгляд електронної петиції. За законом, розгляд електронної петиції здійснюється невідкладно, але не пізніше, ніж за десять робочих днів (на відміну від місяця, що відведений на розгляд звичайних звернень громадян). При цьому порядок розгляду електронної петиції визначається самим тим органом, якому вона адресована.

Якщо електронна петиція містить клопотання про її розгляд на парламентських слуханнях у Верховній Раді України або громадських слуханнях територіальної громади, автор (ініціатор) петиції має право представити електронну петицію на таких слуханнях. У такому разі строк розгляду електронної петиції продовжується на строк, необхідний для проведення відповідних слухань.

¹ Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 №393/96-ВР; редакція згідно з №835-VIII від 26.11.2015, URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80>



7. Публікація результатів розгляду петиції. Відповідь на електронну петицію не пізніше наступного робочого дня після закінчення її розгляду оприлюднюється на офіційному веб-сайті органу, якому вона була адресована, а також надсилається у письмовому вигляді автору (ініціатору) електронної петиції. У відповіді на електронну петицію повідомляється про результати розгляду порушених у ній питань із відповідним обґрунтуванням.

Інформація про кількість підписів, одержаних на підтримку електронної петиції, та строки їх збору зберігається не менше трьох років з дня оприлюднення петиції¹. Щоправда, з цього положення не зрозуміло, чи мають ці дані зберігатися у відкритому доступі, чи просто в якихось закритих електронних архівах. Так само, не має чіткості в тому, чи має разом із петицією зберігатись і відповідь на неї.

Наостанок варто зазначити, що законодавством не був прямо встановлений обов'язок органів місцевого самоврядування впровадити в себе інструмент електронних петицій, хоча це зобов'язання логічно впливає з права громадян такі звернення подавати. Так само, місцеві ради не зобов'язані приймати власні нормативно-правові акти з цього питання, і закон лише рекомендує їм це зробити. З іншого боку, враховуючи потребу визначити порядок розгляду петицій, все одно постає необхідність у формуванні місцевої нормативно-правової бази.

СТАН ВПРОВАДЖЕННЯ СЕРВІСІВ Е-ПЕТИЦІЙ В ОБЛАСНИХ ЦЕНТРАХ УКРАЇНИ

Станом на 31 грудня 2016 року сервіси електронних петицій запроваджені на офіційних сайтах **21 із 22** аналізованих обласних центрів. Відсутній такий сервіс лише в Одесі, де ще в березні 2016 року був офіційно затверджений Порядок розгляду електронних петицій², однак технічної можливості ініціювання таких звернень в одеситів до сьогодні немає.

Першими електронні петиції запровадили Луцьк, Вінниця, Чернівці й Тернопіль, де найстаріші звернення датовані жовтнем 2015 року. Далі були Київ³, Житомир, Полтава, Івано-Франківськ і Харків, котрі запустили петиційні сервіси до кінця 2015 року. В інших містах ці сервіси запрацювали лише в 2016 році, при чому останніми були

¹ Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 №393/96-ВР; редакція згідно з №835-VIII від 26.11.2015, URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80>

² Про затвердження Порядку розгляду електронних петицій, адресованих органам місцевого самоврядування м. Одеси: Рішення Одеської міської ради №424-VII від 16.03.2016, URL: <http://omr.gov.ua/ru/acts/council/81264/>

³ На сайті Київської міської ради є одна петиція, зареєстрована 08.10.2015, однак наступна датована аж 01.11.2015. Петиція від 08.10.2015 за своїм змістом, а також тим, що вона у вкрай короткі строки збрала необхідні підписи, дуже схожа на тестовий варіант



Херсон (положення затверджене 31.08.2016, перша петиція датована 21.11.2016) і Запоріжжя (положення затверджене 30.11.2016, сервіс створений наприкінці грудня).

На кінець 2016 року загальна кількість е-петицій на офіційних сайтах обласних центрів України перевищила **11 тис.** Найбільша кількість петицій зареєстрована на сайті Київської міської ради – понад 3500; на другому й третьому місцях – Харківська та Івано-Франківська¹ відповідно (в обох випадках понад 1000 петицій).

Натомість, найменша кількість петицій зафіксована в Херсоні (4), Ужгороді (18), Кропивницькому (32), Рівному (53) та Черкасах (62), що, власне, закономірно з огляду на те, що ці міста запровадили петиційні сервіси останніми. На сайтах інших міст петицій у рази більше (кількість вимірюється сотнями), однак із-поміж них вирізняються Полтава (158 петицій) і Суми (171 петиція), де їх порівняно менше. Найбільш інертними у використанні е-петицій є жителі Ужгорода, де за понад півроку існування сервісу було ініційовано всього 18 таких звернень, та Херсона (4 петиції за 2 місяці).

Наведені дані свідчать, що громадяни України загалом демонструють високий рівень активності у використанні е-петицій. Для порівняння, в Норвегії за 2 роки пілотного проекту з запровадження місцевих електронних петицій у 14 муніципалітетах було ініційовано лише 16 звернень, з яких тільки 2 спромоглися зібрати необхідних 300 підписів².

МІСЦЕВА НОРМАТИВНО-ПРАВОВА БАЗА

9 із 22 міст прописали питання, пов'язані з поданням електронних петицій, у **статутах територіальних громад**, і водночас затвердили або положення про електронні петиції, або порядок їх розгляду, де більш детально регламентували всі пов'язані процедури. По суті, тільки ці 9 міст повністю виконали приписи законодавства. Решта обласних центрів обмежилися затвердженням лише положення/порядку і жодних змін до статутів не вносили.

У цьому зв'язку виникають певні **колізії**. По-перше, Закон «Про звернення громадян» встановлює, що вимоги до кількості підписів на підтримку е-петиції до органу місцевого самоврядування та строку збору підписів мають визначатися саме статутом територіальної громади³. Допоки це не зроблено, мають застосовуватися

¹ Наявність 1188 петицій була задекларована на сайті Івано-Франківської міської ради станом 31 грудня 2016 р. Однак доступ до архіву петицій на сайті відсутній, тому перевірити цю інформацію не вдалося.

² Lindner R., Riehm U. Electronic Petitions and Institutional Modernization. International Parliamentary E-Petition Systems in Comparative Perspective // Journal of Democracy and Open Government, 2009, №1, p. 8.

³ Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 №393/96-ВР; редакція згідно з №835-VIII від 26.11.2015, URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80>



вимоги прикінцевих та перехідних положень Закону «Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» щодо електронного звернення та електронної петиції»¹. Проте ці вимоги сформульовані нечітко, і замість того, аби їх застосувати прямо, деякі місцеві ради вдалися до інтерпретацій та маніпулювання ними.

Так, більшість обласних центрів України нараховують від 100 до 500 тис. чол. населення. Тож за законом, до визначення кількості підписів на підтримку електронної петиції та строку їх збору в статуті, ці міста мали застосовувати формулу «**250 підписів упродовж 90 днів**». Саме так вчинили, наприклад, у Житомирі, Сумах та Івано-Франківську, де до цих пір керуються перехідними положеннями закону і зміни до статутів не вносили. Те саме було зроблено у Вінниці, Тернополі, Чернівцях та деяких інших обласних центрах, допоки інші формули не були закріплені у статутах.

В Одесі до визначення відповідних вимог у статуті затверджено формулу «**1000 підписів упродовж 90 днів**». Проте така формула є адекватною для цього міста та відповідає закону, оскільки населення Одеси перевищує 1 млн. осіб. Така сама формула застосовувалась у Харкові, поки інша не була визначена у статуті.

Водночас **9 міст** – Дніпро, Запоріжжя, Київ, Львів, Луцьк, Полтава, Рівне, Тернопіль і Ужгород – в цьому аспекті скористалися (по суті, зманіпулювали) законодавчими формулюваннями «не більше...» (щодо строку збору підписів) і «не менше...» (щодо кількості підписів) та встановили власні формули збору підписів під е-петиціями, визначивши їх при цьому в положеннях/порядках, а не в статутах територіальних громад.

Друга колізія полягає у тому, що за Законом «Про звернення громадян», порядок розгляду електронної петиції, адресованої органу місцевого самоврядування, **визначається місцевою радою**. А це означає, що відповідне рішення має бути прийняте депутатами ради на сесії. Однак Закон «Про місцеве самоврядування в Україні», яким визначені виключні повноваження рад, про це питання нічого не говорить. Тому на практиці деякі міста затвердили такі документи рішеннями виконавчих комітетів (напр., Луцьк і Суми) чи навіть розпорядженнями міських голів (Житомир, Львів і Тернопіль), що також суперечить вимогам законодавства. При цьому в Луцьку, Тернополі та Львові такими документами ще й була визначена власна формула збору підписів під петиціями, в той час як у статутах цих міст це питання ніяк не врегульоване.

Довідково. У Львові випадок взагалі унікальний. Спершу в місті розпорядженням голови було затверджене тимчасове Положення про тестування порядку подання

¹ Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» щодо електронного звернення та електронної петиції: Закон України від 02.07.2015 № 577-VIII, URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/577-19/paran2#n2>



та розгляду електронних петицій¹, що мало діяти до 15 травня 2016 року. Згодом термін дії Положення був продовжений до 15 серпня з формулюванням «враховуючи необхідність продовження терміну тестування порядку подання та розгляду електронних петицій»². По завершенню цього терміну дія Положення, принаймні судячи з реєстру документів на веб-сайті, не продовжувалася, і певний час петиційний сервіс працював без відповідної нормативно-правової бази. І лише 26 грудня 2016 року рішенням міської ради ухвалено порядок подання та розгляду електронних петицій, який, тим не менш, теж є тимчасовим³.

Таким чином, у процесі формування місцевої нормативно-правової бази для е-петицій тільки **10 обласних центрів** – Вінниця, Івано-Франківськ, Кропивницький, Миколаїв, Харків, Херсон, Хмельницький, Черкаси, Чернівці та Чернігів – повністю **дотрималися вимог законодавства**. До них також можна додати Одесу, в якій рішення прийнято згідно закону, однак поки що не працює сам петиційний сервіс. Решта **10 міст** урегулювали ті чи інші питання, пов'язані з електронними петиціями, у сумнівний з точки зору закону спосіб. Своєю чергою, це підриває легітимність функціонування цього інструменту місцевої демократії у відповідних громадах та може стати приводом для судових позовів.

Місцеві нормативно-правові акти часто встановлюють додаткові вимоги до електронних петицій. Найпоширенішою з них є умова, що петиція не оприлюднюється для збору підписів, якщо її зміст не відповідає повноваженням місцевої ради або спонукає до їх перевищення.

Також у деяких місцевих НПА прописана неможливість створення петицій, що містять:

- інформацію, яка принижує честь і гідність, права та законні інтереси осіб (Вінниця, Дніпро, Запоріжжя, Івано-Франківськ, Київ, Львів, Полтава, Хмельницький, Чернівці);
- матеріали та вислови, які становлять загрозу національним інтересам і національній безпеці України (Вінниця, Дніпро, Запоріжжя, Івано-Франківськ, Львів, Полтава, Хмельницький, Чернівці);

¹ Про затвердження Положення про тестування порядку подання та розгляду електронних петицій, розпорядження міського голови від 19.02.2016 №28, URL: [http://www8.city-adm.lviv.ua/Pool%5CInfo%5Cdoclmr1.NSF/\(SearchForWeb\)/88184FDE626F0073C2257F6100443520?OpenDocument](http://www8.city-adm.lviv.ua/Pool%5CInfo%5Cdoclmr1.NSF/(SearchForWeb)/88184FDE626F0073C2257F6100443520?OpenDocument)

² Про внесення змін до розпорядження Львівського міського голови від 19.02.2016 №28, розпорядження міського голови від 08.06.2016 №238, URL: <http://www8.city-adm.lviv.ua/Pool/Info/doclmr1.NSF/6fe2c915759101d6422566a0003bb602/fbfd964ea0fea64c2257fcd0048ddd5?OpenDocument>

³ Про затвердження Тимчасового порядку подання та розгляду електронних петицій: ухвала Львівської міської ради від 26.12.2016 №1371, URL: [http://www8.city-adm.lviv.ua/inteam/uhvaly.nsf/\(SearchForWeb\)/FF85C8ADA3B3ED5AC225809700568DB0?OpenDocument](http://www8.city-adm.lviv.ua/inteam/uhvaly.nsf/(SearchForWeb)/FF85C8ADA3B3ED5AC225809700568DB0?OpenDocument)



- матеріали та вислови порнографічного, еротичного або сексуального характеру (Вінниця, Запоріжжя, Полтава, Хмельницький, Чернівці);
- матеріали та вислови, які містять передвиборчу агітацію, рекламу товарів, робіт та послуг (Вінниця, Дніпро, Запоріжжя, Івано-Франківськ, Київ, Львів, Полтава, Хмельницький, Чернівці);
- ненормативну лексику (Київ, Луцьк, Львів, Рівне, Тернопіль);
- наклеп і/або образи (Львів, Чернігів);
- назву юридичної чи фізичної особи без її на це згоди (Львів);
- неправдиві відомості (Дніпро, Луцьк, Івано-Франківськ, Львів, Рівне, Тернопіль);
- інформацію, яка дискредитує органи державної влади і місцевого самоврядування, об'єднання громадян, посадових осіб, керівників та інших посадових осіб підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності (Чернігів).

Крім того, деякі положення/порядки передбачають неоприлюднення однакових за змістом петицій, на підтримку яких триває збір підписів (Вінниця, Ужгород, Київ, Кропивницький), а також петицій, в яких зазначено більше одного питання (Полтава, Запоріжжя).

Чимало наведених «місцевих» вимог до електронних петицій є **виправданими** (як, наприклад, відповідність петиції повноваженням органу, якому вона адресована, або ж відсутність у тексті лайливих висловів чи реклами). Водночас **деякі вимоги викликають запитання** з точки зору їх правомірності та/або можливості практичного застосування.

По-перше, важко знайти об'єктивні критерії для чіткого визначення в петиції *інформації, яка принижує честь і гідність особи*, адже це питання пов'язане із суб'єктивним сприйняттям. Те саме можна сказати і про *інтереси осіб*, що відображають осмислене суб'єктивне сприйняття людьми своїх потреб та шляхів їх задоволення. При цьому інтереси різних громадян та соціальних груп в принципі суперечливі, тому будь-яке питання, порушене у петиції, може йти в розріз із чікими інтересами, а відтак і сприйматись як їх приниження.

По-друге, є великі сумніви, що місцеві ради та їх виконавчі органи спроможні визначати в текстах петицій загрози національним інтересам і національній безпеці України без залучення зовнішніх фахівців. А тому практичне застосування цієї вимоги може обернутися чисельними помилками і зловживаннями з боку посадовців місцевого самоврядування. До того ж, найважливіші загрози нацбезпеці сьогодні й так прописані у законодавстві як неприпустимі в електронних петиціях.



По-третє, певні ризики містить чернігівська вимога, за якою *петиція не може містити інформацію, яка дискредитує органи державної влади і місцевого самоврядування та їх посадових осіб*. По суті, ця умова надає посадовцям міської ради широкі можливості для інтепретації текстів петицій, через що звернення, які міститимуть обгрунтовану критику на адресу влади або ж оціночні судження, можуть відхилятися. Те саме можна сказати і про наклеп, ідентифікувати який за об'єктивними критеріями неможливо, враховуючи відсутність нормативного визначення цього поняття в Україні.

По-четверте, затверджена в Запоріжжі та Полтаві вимога про неоприлюднення петиції, якщо в ній порушено більш, ніж одне питання, також не відповідає законодавству, оскільки жодних таких обмежень Закон України «Про звернення громадян» не містить.

По-п'яте, суперечить закону і львівське «ноу-хау» щодо неприпустимості згадування у текстах петицій назв юридичних чи фізичних осіб без їх на це згоди. Відповідно до чинного інформаційного законодавства, самі собою назви юридичних і фізичних осіб (не будучи поєднаними з персональними даними чи даними, що становлять комерційну таємницю) не є конфіденційною інформацією, а тому можуть вільно поширюватися. Швидше за все, згадана вимога мала на меті обмежити створення петицій, спрямованих проти конкретних посадових осіб та суб'єктів господарювання; проте одночасно вона обмежує і права громадян на інформацію та на свободу вираження поглядів, що в демократичному суспільстві неприпустимо.

Але найголовніше, що застосування на практиці всіх цих положень із додатковими вимогами до петицій є неправомірним. Стаття 19 Конституції чітко говорить, що *органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України*¹. А це означає, що відмовити громадянам в оприлюдненні петиції можна лише з підстав та в порядку, які передбачені законодавством, в той час як правом встановлювати додаткові вимоги до петицій місцеві ради не наділені. Тому відмова в оприлюдненні петиції на підставі її невідповідності вимогам місцевих НПА, по суті, є незаконною.

Це рівною мірою стосується і права зняти петицію з режиму оприлюднення у випадку подання автором неправдивих відомостей, яке передбачене, наприклад, у Дніпрі, Івано-Франківську, Львові, Тернополі. Оскільки Закон «Про звернення громадян» не передбачає такої дії в роботі з петиціями, як зняття з оприлюднення під час збору підписів, то його застосування на місцевому рівні також є неправомірним.

¹ Конституція України: Закон від 28.06.1996 №254к/96-ВР; остання редакція згідно з №1401-VIII від 2.06.2016, URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>



У Дніпрі, Луцьку, Львові (у старому порядку) і Рівному місцевими НПА запроваджено ще одне обмеження, згідно з яким ініціювати та підписувати електронні петиції можуть лише мешканці відповідного міста (члени територіальної громади). І якщо в Дніпрі, Луцьку та Львові це лише було задекларовано у нормативних документах, то в Рівному при подачі петиції автор має вказати поштову адресу офіційної реєстрації в місті¹, а виконавчий комітет Рівненської міської ради може перевірити відповідність вказаного прізвища, імені, по батькові до вказаної в петиції адреси офіційної реєстрації автора петиції в місті Рівному з метою підтвердження існування такої особи².

У цьому контексті слід звернути увагу, що Закон «Про звернення громадян» наділяє правом ініціювати та підписувати електронні петиції всіх громадян, незалежно від місця реєстрації й навіть наявності громадянства саме України. Тому запровадження зазначених обмежень на рівні місцевого самоврядування звужує право на звернення і є незаконним.

Окремо слід звернути увагу на практику Київської міської ради. Формально вона не обмежує право подавати петиції, проте вимагає на етапі їх ініціювання обов'язково вказати поштову адресу автора для отримання письмової відповіді. Натомість, закон такої вимоги не містить: за ним відповідь має бути надіслана лише на електронну пошту та оприлюднена на сайті. Відповідно, існування цієї вимоги в Києві може спричиняти певні проблеми з подачею петицій в людей, які у столиці не мають постійного місця проживання.

В ПОШУКАХ ОПТИМАЛЬНОЇ «ПЕТИЦІЙНОЇ ФОРМУЛИ»

Кількість підписів, які необхідно зібрати на підтримку електронної петиції, та тривалість строку їх збору в обласних центрах суттєво різняться. Найменша кількість підписів при найдовшому терміні, відведеному на їх збирання, встановлені у Житомирі, Сумах та Івано-Франківську – **250 підписів упродовж 90 днів**. Низка інших співрозмірних із цими містами обласних центрів так само використовують квоту в **250 підписів**, однак при цьому встановили коротші строки для їх збору – **60 днів** у Полтаві, **30 днів** у Херсоні, Черкасах, Чернівцях і Чернігові, **20 днів** – в Ужгороді.

Натомість, інші міста обрали «більші» формули для збору підписів на підтримку петицій. Наприклад, у Кропивницькому необхідно зібрати **450 підписів за 45 днів**; у

¹ Про затвердження Положення про порядок подання та розгляду електронних петицій: рішення Рівненської міської ради від 16 червня 2016 року №813, URL: http://www.city-adm.rv.ua/RivnePortal/GetFile.ashx?type=rada&file=rish_14745.doc

² Там само



Рівному – **300 за 45 днів**; у Тернополі – **300 за 30 днів**; у Хмельницькому – **500 за 90 днів**, у Запоріжжі – **750 за 60 днів**.

Доволі високий поріг кількості підписів встановлений у Дніпрі (**900 підписів за 30 днів**), Львові, Одесі та Миколаєві (**1000 підписів за 90 днів**), а найвищий – у Харкові (**5000 підписів за 90 днів**) та Києві (**10000 за 90 днів**). Щоправда, у Львові петиційна формула нещодавно була переглянута та змінена на **«500 підписів за 60 днів»**.

Деякі міста, навпаки, залишили відносно невелику кількість підписів, яку необхідно зібрати для розгляду петиції, однак при цьому встановили короткі строки для їх збору. Зокрема, це Вінниця, де треба зібрати **350 підписів за 14 днів**, та Луцьк – **300 підписів теж за 14 днів**.

Статистичні дані щодо роботи з електронними петиціями в обласних центрах України (див. таблицю в додатку) не дають однозначної відповіді на питання, яка формула є оптимальною. З одного боку, квота у 250 підписів для деяких обласних центрів виглядає замалою (особливо в поєднанні з 90-денним строком збирання підписів), адже сприяє надмірно високій підтримці петицій, значна частина з яких не мають жодного сенсу.

З іншого боку, використання надто високих квот може «паралізувати» інструмент електронних петицій. Наприклад, у Харкові спершу застосовувалася квота в **1000 підписів**, і за два місяці цей бар'єр спромоглися подолати 15 звернень. Проте відколи відбувся перехід до **5000 підписів**, відповідну кількість змогли здобути лише 4 петиції, що вкрай мало на тлі того, скільки загалом петицій в цьому місті було ініційовано.

У Києві лише близько 1% петицій долають встановлений підписний бар'єр. При цьому, як і в Харкові, необхідну кількість підписів мають шанс здобути лише ті петиції, які стосуються загальноміської проблематики, в той час як питання окремих мікрорайонів навряд чи здатні привернути увагу такої кількості підписантів.

Строк у 90 днів також є дещо задовгим для місцевих петицій, адже чимало питань, які порушуються, за цей час можуть втратити актуальність. Це особливо стосується тих громад, в яких кількість підписів коливається в межах 250-350, і для того, аби їх зібрати такий тривалий термін просто не потрібен.

Враховуючи зазначене, кожне місто потребує індивідуального підходу до визначення кількості підписів під е-петиціями та строку їх збору, що має враховувати не лише наявне населення, але й особливості його громадянської активності. Проте вже сьогодні деяким обласним центрам України доцільно переглянути свої «петиційні формули» з урахуванням першого досвіду функціонування е-петицій у відповідних громадах.



ЗМІСТ ЕЛЕКТРОННИХ ПЕТИЦІЙ: ЩО КОМУ БОЛИТЬ?

Переважна більшість петицій, зареєстрованих на веб-сайтах обласних центрів України, відповідали законодавчо встановленим вимогам, а порушені в них питання належали до компетенції місцевих рад. Водночас значною є й частка петицій із проблемами, що не могли бути вирішені органами місцевого самоврядування, яким ці петиції адресовані.

Загалом на проаналізованих веб-сайтах зафіксовано майже **450** таких петицій¹ (див. таблицю в додатку). При цьому **86** із них зібрали необхідну кількість підписів на свою підтримку, а тому місцеві ради змушені були їх розглянути та відповісти ініціаторам.

Так, у Вінниці міська рада розглядала петицію щодо *облаштування футбольного стадіону та спортивної площадки на території Вінницького національного медичного університету ім. М. Пирогова*². Зважаючи на підпорядкування цього ВНЗ Міністерству охорони здоров'я України та його фінансування із Держбюджету, петиція була обгрунтовано відхилена.

У Хмельницькому петиція *про відновлення аеропорту*³, що знаходиться в управлінні обласної (а не міської) ради, набрала необхідних 500 голосів, і міська рада була змушена її розглядати та відповідати заявнику, запитуючи при цьому інформацію в облради.

Схожа ситуація з петицією *про заборону прийому металобрухту в Дніпрі*⁴, яка також зібрала необхідні підписи, хоча це питання теж лежить поза межами компетенції міської ради. У підсумку міськрада відповіла автору звичайною відпискою, навівши поліцейську статистику щодо кримінальних справ і покарань за незаконні операції з брухтом.

У Києві, Тернополі, Луцьку та Чернівцях були зібрані підписи за вимогу *заборонити використання одноразових поліетиленових пакетів*, чого міські ради зробити не вправі. Кожна рада в цьому випадку виходила з ситуації по-своєму: в Києві петицію підтримали, проте повідомили автора, що не можуть вплинути на

¹ Наведені дані про кількість петицій можуть бути неточними, оскільки автор не міг осягнути і врахувати всієї місцевої специфіки. Йдеться лише про кричущі випадки невідповідності петицій повноваженням місцевих рад, які легко фіксувалися вже на рівні заголовків. Крім того, з огляду на величезний обсяг інформації, який довелося опрацювати, можливі певні упущення. Тим не менш, імовірні неточності не змінюють загальної картини, тож наведені дані є цілком симптоматичними.

² Облаштувати футбольний стадіон та спортивну площадку на території медичного університету ім. М.І. Пирогова, URL: <http://e-dem.in.ua/vinnytsia/Petition/View/33>

³ Відновити аеропорт, URL: <http://e-dem.in.ua/khmelnysky/Petition/View/350>

⁴ Заборонити прийом металобрухту, URL: <http://e-dem.in.ua/dnipropetrovsk/Petition/View/44>



ситуацію¹; у Тернополі² та Чернівцях³ петицію теж підтримано та від імені міськрад направлено звернення до Верховної Ради України; Луцька міськрада обмежилася відпискою, в якій «прозвітувала», що робиться в місті для того, аби мінімізувати негативні ефекти від використання поліетиленових пакетів⁴. Зрозуміло, що в усіх випадках це не мало жодних наслідків.

Довідково. Інші приклади петицій «поза компетенцією»:

- заборонити звучання російського шансону в громадських місцях (Дніпро)⁵;
- легалізувати проституцію у Дніпропетровську (Дніпро)⁶;
- вплинути на вартість оформлення закордонного паспорту (Хмельницький)⁷;
- заборонити людям в стані сильного алкогольного сп'яніння знаходитись у громадських місцях (Житомир)⁸;
- заборонити пластикову тару в харчовій промисловості (Чернівці)⁹;
- скасувати постанову КМУ щодо встановлення надбавки вчителям (Тернопіль)¹⁰;
- скасувати зовнішнє незалежне оцінювання (Харків)¹¹;
- скасувати біометричні паспорти (Чернігів)¹²;
- створити у Львові представництва ЄС і ЮНЕСКО (Львів)¹³;
- зобов'язати агентства нерухомості, вказувати в оголошеннях що вони не є власниками! (Луцьк)¹⁴.

Сюди ж варто віднести і цілу низку петицій щодо визнання Росії країною-агресором; визнання ДНР/ЛНР терористичними організаціями; заборони реклами/продажу російських товарів; зниження тарифів на житлово-комунальні послуги та

¹ Запрет на использование и продажу одноразовых полиэтиленовых пакетов, URL: <https://petition.kievcity.gov.ua/petition/?pid=2125>

² Заборонити використання одноразових, поліетиленових пакетів, URL: <http://e-dem.in.ua/ternopil/Petition/View/201>

³ Заборонити/обмежити використання поліетиленових пакетів в магазинах та точках продажу товарів, URL: <http://chernivtsy.eu/portal/f/mrp/ses2016007-11.doc>

⁴ Заборонити використання та продаж одноразових поліетиленових пакетів у місті Луцьку, URL: <http://e-dem.in.ua/lutsk/Petition/View/187>

⁵ Заборонити звучання російського шансону в громадських місцях Дніпропетровська, URL: <http://e-dem.in.ua/dnipropetrovsk/Petition/View/223>

⁶ Легалізувати проституцію в Днепропетровске, URL: <http://e-dem.in.ua/dnipropetrovsk/Petition/View/236>

⁷ Видача/Заміна паспорта громадянина для виїзду за кордон, URL: <http://e-dem.in.ua/khmelnytsky/Petition/View/157>

⁸ Заборонити людям в стані сильного алкогольного сп'яніння (>2.5‰) знаходитися в громадських місцях!, URL: <http://petitions.zt-rada.gov.ua/list/view/437>

⁹ Заборони на законодавчій основі пластикову тару в харчовій промисловості, URL: <http://zvrennnya.chernivtsy.eu/petitsiyi/zaboroniti-na-zakonodavchij-osnovi-plastikovu-taru-v-harchovij-promislovosti/2545>

¹⁰ Скасування постанови КМУ №88 від 25.03.2014 р. стосовно норми про встановлення надбавки вчителям керівником закладу, URL: <http://e-dem.in.ua/ternopil/Petition/View/364>

¹¹ Відмінити зовнішнє незалежне оцінювання, URL: <http://petition.city.kharkov.ua/uk/376.html>

¹² Скасувати біометричні паспорти, URL: <http://e-dem.in.ua/chernihiv/Petition/View/710>

¹³ Представництво Євросоюзу у Львові, URL: <http://e-dem.in.ua/lviv/Petition/View/331>; Представництво ЮНЕСКО у м. Львові, URL: <http://e-dem.in.ua/lviv/Petition/View/332>

¹⁴ Агентства нерухомості, <http://e-dem.in.ua/lutsk/Petition/View/78>



встановлення мораторію на їх підвищення; націоналізації підприємств-монополістів. Петиції такого змісту зустрічаються майже в усіх містах і теж стосуються питань, що не належать до компетенції органів місцевого самоврядування.

Важливо, що серед ініційованих в обласних центрах петицій зустрічаються і такі, що **прямо порушують вимоги закону** в частині змістових обмежень. Загалом, у ході аналізу зафіксовано **23** таких петиції, з яких **5** набрали необхідну кількість підписів та розглядалися місцевими радами, хоча за законом мали би бути відхилені ще на етапі ініціювання.

Так, у Вінниці була ініційована петиція з вимогою *прибрати «тарифний майдан» навпроти міської ради*¹, яка набрала необхідну кількість підписів. Автор просив демонтувати наметове містечко на підставі того, що воно заважало проводити новорічні святкові заходи. Своєю чергою, ця вимога містить явні ознаки **посягання на право проводити мирні зібрання**, гарантоване Конституцією України, Європейською конвенцією із захисту прав людини та основоположних свобод, іншими міжнародними документами. Прикметно, що на момент розгляду петиції «тарифний майдан» вже завершився, тож міська рада просто відповіла автору, що намети демонтовані, при цьому жодного разу не згадала про це право.

У Вінниці², Львові³ та Хмельницькому⁴ були зареєстровані петиції про повну заборону викладати у навчальних закладах російською мовою, які не лише піднімали питання з-поза компетенції міських рад, але й можуть бути кваліфіковані як **заклики до дискримінації**, оскільки зазіхали на **право національних меншин навчатися рідною мовою**, яке також гарантоване Конституцією України та актами міжнародного права.

У Києві та Дніпрі були зареєстровані петиції з вимогою прибрати з вулиць (переходів, транспорту) жебраків (бомжів)⁵. Тексти цих петицій загалом є нейтральними, однак в них насторожують слова «прибрати» та «розігнати», які можна трактувати як **заклик до застосування фізичного насильства**. Те саме можна сказати і про київську петицію «Знищити всі кіоски!»⁶, яка містить ознаки **зазіхання на приватну власність**.

¹ Прибрати так званий «тарифний майдан» у Вінниці навпроти міської ради, URL: <http://e-dem.in.ua/vinnytsia/Petition/View/42>

² Заборонити викладати у навчальних закладах школах та ВУЗах російською мовою – мовою окупанта-агресора, URL: <http://e-dem.in.ua/vinnytsia/Petition/View/117>

³ Заборонити вивчення російської мови в школах м. Львів, URL: <http://e-dem.in.ua/lviv/Petition/View/372>

⁴ Заборонити вивчення російської мови в школах м. Хмельницький, URL: <http://e-dem.in.ua/khmelnysky/Petition/View/242>

⁵ Запретить попрошайничество в городе и разогнать бомжей возле ж/д вокзала, URL: <http://e-dem.in.ua/dnipropetrovsk/Petition/View/139>; Прибрати безпритульних (бомжів) з підземного переходу на Майдані незалежності, та інших переходів в центрі і навести там лад, гідний столиці України, URL: <https://petition.kievcity.gov.ua/petition/?pid=1213>

⁶ Знищити всі кіоски!, URL: <https://petition.kievcity.gov.ua/petition/?pid=595>



Окрему увагу слід звернути на низку київських петицій, що піднімають проблеми, пов'язані з ромською етнічною групою. Частина з них сформульовані нейтрально, проте 2 звернення¹ мають виразний дискримінаційний характер, оскільки пропонують **застосувати засоби примусового виселення** щодо предстаників цієї національності.

У Харкові була зареєстрована петиція з вимогою *запровадити комендантську годину*, обгрутовуючи це потребою в забезпеченні громадського порядку². В цьому контексті варто зазначити, що комендантська година є засобом **обмеження права людини на вільне пересування**, і в демократичному суспільстві допустима лише в умовах надзвичайного або військового стану. Проте в зазначеній петиції про жоден і цих режимів не йшлося, тому саме звернення теж можна кваліфікувати як заклик до порушення прав людини.

Петиціями, які містять заклики до обмеження прав і свобод людини, є також звернення щодо **заборони проведення ЛГБТ-маршів** у Києві³, Тернополі⁴ та Чернівцях⁵. У Києві така петиція була спрямована проти офіційно анонсованого «КиївПрайду», і швидко набрала необхідних 10000 підписів. До честі Київської влади, петиція була відхилена на підставі невідповідності Конституції України та міжнародним документам у галузі прав людини. Проте відхилена вона була вже після збору підписів, хоча, за законом, така петиція навіть не мала би бути допущена до їх збирання.

Щодо Тернополя і Чернівців, то в жодному з цих міст такі заходи не планувалися, тому самі петиції не мали жодного сенсу. Тим не менш, вони були ініційовані, оприлюднені на сайтах, а в Чернівцях петиція ще й зібрала необхідну кількість підписів. Чернівецька міська рада зреагувала на звернення відпискою, в якій йшлося про те, що такий захід не запланований, однак при цьому навіть не згадала про право громадян на мирні зібрання.

Окремий різновид складають петиції, які умовно можна назвати «тролінговими»⁶. До них належать, по-перше, різні жартівливі петиції, які створюються не стільки заради результату, скільки задля розваги; по-друге, петиції, що використовуються як інструмент політичної боротьби (наприклад, для іміджевої атаки на опонентів); по-третє, контр-петиції, ініційовані на противагу іншим зверненням. «Тролінгові» петиції

¹ Терміново взятися за вирішення проблеми з циганами у місті!, URL: <https://petition.kievcity.gov.ua/petition/?pid=2570>; Виселити, прибрати циган з Березняків, з Києва!, URL: <https://petition.kievcity.gov.ua/petition/?pid=3272>

² Комендантський час в Харькове, URL: <http://petition.city.kharkov.ua/uk/1187.html>

³ Заборонити проведення КиївПрайд2016 та гей-параду у Києві 12-го червня!, URL: <https://petition.kievcity.gov.ua/petition/?pid=3714>

⁴ Гей-парад, URL: <http://e-dem.in.ua/ternopil/Petition/View/436>

⁵ Заборонити проведення 5-го травня у м. Чернівці гей-параду!!!, URL: <https://e-dem.in.ua/chernivtsi/Petition/View/15>

⁶ Тролінг (англ.) – форма поведінки в мережевому співтоваристві, що має на меті провокацію, епатаж, знущання.



можуть піднімати питання, що належать до компетенції місцевих рад, так і ті, що знаходяться поза межами їх повноважень. Як правило, вони не набирають необхідної кількості голосів, адже мають низькі шанси на реалізацію. Проте в окремих випадках їм таки вдається набрати «петиційну» квоту, і тоді місцеві ради змушені «ламати голову» над тим, як на них реагувати.

Так, у Вінниці було зареєстровано петицію із закликом *не переіменувати жодну вулицю на ім'я Петра Могили у зв'язку з тим, щоби жителі на запитання «Де живеш?» не відповідали – «На могили»*¹.

У Житомирі була ініційована петиція з вимогою, аби мер Сухомлин С.І. заново склав присягу до народу України та мешканців міста Житомира. Пояснювалося це тим, що *громада Житомира вважає ненормальним і недопустимим після складання присяги російською мовою, говорити фразу: «Но это всё не главное»*².

У Миколаєві вдалося віднайти петицію з пропозицією встановити монумент «Всевидяче Око» замість пам'ятника Леніну. На тролінг у цьому випадку вказує обґрунтування: *«Всевидяче око – символ Бога Отця, що все бачить. Це було би дуже символічно, бо з одного боку знаходиться міська рада, а з іншого – держадміністрація»*³.

А в Чернівцях зареєстровано петицію, текст якої слід навести повністю: *«Предлагаю найти ответственных за укладку тротуарной плитки в сквере между СБУ и гимназией №5 и тщательно намылить им шею. Затем найти трезвых мастеров и переделать все с соблюдением технологий. Во время дождя люди ходят по вскопанному газону, так как прогулка по плитке напоминает гуляние по минному полю: неосторожный шаг – и штаны мокрые по самые помидоры. Франц Иосиф очень недоволен ситуацией⁴. Прошу посодействовать»*⁵.

Довідково. Інші приклади «тролінгових» петицій:

- створити «Поліцію моди», щоби слідкувати за зовнішнім виглядом громадян (Житомир)⁶;
- створити належні умови для вживання маріхуани (Київ)⁷;

¹ Не переіменувати жодну вулицю на вулицю пов'язану з ім'ям Петра Могили, URL: <http://e-dem.in.ua/vinnytisia/Petition/View/166>

² Заново скласти присягу до народу України та мешканців міста Житомира, меру Сухомлину С.І., URL: <http://petitions.zt-rada.gov.ua/list/view/105>

³ Встановити монумент «Всевидяче Око» замість Леніна, URL: <https://petition.mkrada.gov.ua/petition/?pid=376>

⁴ Поруч стоїть пам'ятник імператору Австро-Угорщини Францу-Йосифу

⁵ Щодо неякісної укладки тротуарної плитки у сквері між СБУ та гімназією №5, URL: <http://zvernennya.chernivtsy.eu/petitsiyi/shhodo-neyakisnovi-ukladki-trotuarnoyi-plitki-u-skveri-mizh-sbu-ta-gimnaziyeyu-5/2484>

⁶ Створення «Поліції Моди», URL: <http://petitions.zt-rada.gov.ua/list/view/402>

⁷ Створити належні умови для вживання маріхуани, URL: <https://petition.kievcity.gov.ua/petition/?pid=34>



- дозволити з'являтися топлес на вулицях і в громадських місцях (Київ)¹;
- створити Музей бездіяльності ЖРЕПу (Київ)²;
- перейменування вулиці Банкової на вулицю Офшорну (Київ)³;
- перейменування площі Гагаріна на честь співачки Lady Gaga (Вінниця)⁴;
- дозволити трамваям «таранити» припарковані на рейках автомобілі (Харків)⁵.

Чимало «тролінгових» петицій спрямовані проти конкретних людей – депутатів, міських голів, посадовців, інших публічних осіб. Наприклад, петиція щодо неприсвоєння Геннадію Корбану звання Почесного громадянина Дніпра⁶; петиція за відставку мера Львова Андрія Садового⁷; петиція за звільнення головного архітектора міста Житомира⁸ або ж начальника управління освіти Полтави⁹ та багато інших. Такі петиції часто дуже швидко набирають необхідну кількість підписів, при цьому вони можуть виступати засобом політичного тиску або ж зведення рахунків із конкретними персонами, а також оперувати неправдивою інформацією.

Щодо контр-петицій, то в багатьох проаналізованих містах розгорнулися справжні «петиційні війни» навколо перейменування вулиць, площ і парків. Ініційовано цілі серії петицій та контр-петицій «за» і «проти» перейменувань. Особливо активним було «петиційне» протистояння щодо перейменування Московського проспекту в Києві. У підсумку на сайті міської ради було зареєстровано більше 30 петицій щодо назви цього проспекту, включаючи 3 – за його переіменування на честь Степана Бандери, 6 – проти перейменування на честь Бандери, понад 20 – за присвоєння проспекту альтернативних назв та 2 жартівливі петиції, в яких цю вулицю пропонувалося перейменувати на «проспект Пухнастих котиків»¹⁰.

Апофеозом «тролінгу» через місцеві е-петиції можна назвати два харківські звернення. Перше є зізнанням у коханні та пропозицією руки і серця¹¹, а друге

¹ Разрешить появляться топлес на улицах и в других общественных местах Киева, URL: <https://petition.kievcity.gov.ua/petition/?pid=1139>

² Створити Музей бездіяльності ЖЕКу, URL: <https://petition.kievcity.gov.ua/petition/?pid=419>

³ Перейменування вулиці Банкової на вулицю Офшорну, URL: <https://petition.kievcity.gov.ua/petition/?pid=3542>

⁴ Перейменувати площу Гагаріна на честь співачки Lady Gaga, URL: <http://e-dem.in.ua/vinnitsia/Petition/View/482>

⁵ Официально разрешить трамваям "таранить" машины, припаркованные на трамвайных путях, URL: <http://petition.city.kharkov.ua/uk/586.html>

⁶ Петиція проти петиції щодо присвоєння Г. Корбану звання «почесний громадянин», URL: <http://e-dem.in.ua/dnipropetrovsk/Petition/mView/104>

⁷ Відставка Садового з посади мера Львова, URL: <http://e-dem.in.ua/a/Petition/View/636>

⁸ Звільнити з посади головного архітектора міста – Черкасову Євгенію Леонідівну, URL: <http://petitions.ztrada.gov.ua/list/view/258>

⁹ Звільнення Дорохової Н.Г., URL: <http://www.rada-poltava.gov.ua/petition/141/>

¹⁰ Перейменувати Московський проспект на проспект Пухнастих котиків, URL: <https://petition.kievcity.gov.ua/petition/?pid=2782>

¹¹ Танюша! Я тебя безумно люблю! ... URL: <http://petition.city.kharkov.ua/uk/1156.html>



вимагає закрити розділ електронних петицій як непотрібний, обґрунтовуючи це тим, що більшість часто помиляється¹.

На загал, «тролінгові» петиції є своєрідним «спамом», який дискредитує електронні петиції як механізм місцевої демократії, зводячи його до абсурду. Саме значна кількість «тролінгових» та інших дивних звернень свого часу стала підставою для зміни системи подачі та розгляду електронних петицій урядом Сполученого Королівства. Однак протистояти тролінгу в петиціях складно, адже чітких критеріїв для його повного «фільтрування» не існує. До того ж, тролінг є проявом реалізації права громадян на **свободу вираження поглядів**, і запровадження якихось обмежень (крім передбачених міжнародними документами у галузі прав людини та Конституцією України) може призводити до порушення цього права.

Щодо кількості петицій із-поза компетенції місцевих рад, а також наявності на сайтах звернень, які не відповідають встановленим у законодавстві вимогам, то вони свідчать, що існуючий механізм попереднього опрацювання петицій є неефективним. Закон не передбачає можливості відмови в оприлюдненні петиції, якщо порушені в ній питання не відповідають повноваженням органу влади, якому вона адресована. Тому й місцеві ради, прописавши таку можливість у власних НПА, не здатні застосовувати її на практиці.

Крім того, попередній розгляд петицій силами підрозділу, відповідального за звернення громадян (а реально це, певне, робить один спеціаліст), який практикується у більшості місцевих рад, уможлиблює ситуації, коли існуючі «фільтри» не спрацьовують. Вихід вбачається у створенні спеціальних **петиційних комісій** як постійно діючих колегіальних робочих органів. У випадку органу місцевого самоврядування така комісія може, наприклад, складатися з представника підрозділу, відповідального за роботу зі зверненнями громадян/зв'язки з громадськістю, представника юридичного підрозділу та одного із заступників голови (за потреби, склад комісії може бути розширений).

Основними завданнями таких петиційних комісій мають бути:

(1) щоденний попередній розгляд зареєстрованих е-петицій, їх перевірка на відповідність вимогам законодавства та прийняття рішення про їх оприлюднення або ж відмову в оприлюдненні для збору підписів;

(2) контактування з ініціаторами з приводу можливого корегування текстів електронних петицій (за потреби);

¹ Закрьть раздел подачи петиций, URL: <http://petition.city.kharkov.ua/uk/89.html>



(3) прийняття рішень про направлення петицій, які зібрали необхідну кількість підписів, в ті чи інші структурні підрозділи для розгляду;

(4) контроль за дотриманням вимог законодавства та місцевих НПА при розгляді електронних петицій.

ОПРАЦЮВАННЯ ТА РЕЗУЛЬТАТИ РОЗГЛЯДУ ЕЛЕКТРОННИХ ПЕТИЦІЙ

В аналізованих містах станом на 31 грудня 2016 року необхідну кількість підписів зібрали **941** із понад 11 тис. ініційованих петицій. Із них **873 петиції** отримали відповіді від виконавчих органів місцевих рад (решта петицій у більшості перебували на опрацюванні). Тобто кожна **12 петиція** була підтримана громадянами. Щоправда, у відносних числах дані з різних міст суттєво різняться, однак їх не можна порівнювати між собою через різний час запровадження петиційних сервісів.

Із **873** петицій, відповіді на які розміщені на сайтах, зміст і характер відповідей вдалося встановити у **783** зверненнях. Проблеми виникли з аналізом відповідей у Миколаєві (на всі 24 петиції) та частково Чернівцях (на 66 зі 123 петицій). Крім того, не містили відповідей 2 петиції до Луцької міської ради¹.

Миколаївська міська рада впровадила дуже зручний петиційний сервіс, на якому публікується вся хронологія розгляду порушеного у петиції питання (які доручення кому дані, які рішення прийняті на тому чи іншому засіданні тощо). Проте остаточні відповіді за підсумками розгляду петиції, які мали би надсилатися автору, на сайті відсутні². Відповідно, на основі доступних даних неможливо визначити, чи призвела петиція до якогось результату. Крім того, на момент завершення дослідження петиційний сервіс Миколаївської міської ради взагалі припинив функціонування, і остання петиція на ньому була зареєстрована ще 16 вересня 2016 року.

Схожа до Миколаївської інтернет-платформа для подання електронних петицій використовується у Києві. Проте в столиці публікуються і результати засідань із розгляду звернень, і остаточні відповіді, які надіслані авторам. Застосувавши цей досвід, Миколаївська міська рада могла би перетворити власний сервіс е-петицій на один із найкращих в Україні, в той час як іншим містам теж доцільно звернути увагу на таку практику.

¹ Заборонити в Луцьку концерт Насті і Патапа, URL: <http://e-dem.in.ua/lutsk/Petition/View/270>; Ринок, URL: <http://e-dem.in.ua/lutsk/Petition/View/38>

² Миколаївська міська рада. Підтримані петиції, URL: <https://petition.mkrada.gov.ua/petitions/?tp=3&cn=-1>



У випадку Чернівців проаналізувати більшість відповідей завадила технічна проблема. Чернівецька міська рада спершу використовувала одну платформу для подачі електронних петицій, а з травня 2016 року перейшла на іншу. Обидві системи доступні на сайті, однак архів старої працює зі збоями (браузер «зависає» при перегляді). Як наслідок, вдалося проаналізувати лише 57 відповідей на петиції, які розміщені на новій платформі.

У цілому проведений аналіз дозволяє зробити загальний висновок, що в більшості обласних центрів України налагоджено роботу з електронними петиціями, дотримуються визначені в законодавстві терміни їх опрацювання, оприлюднюються відповіді на звернення, ведуться архіви е-петицій. Певні проблеми в цьому сенсі виявлені в Івано-Франківську, Кропивницькому, Львові, Полтаві, Рівному, Ужгороді та Черкасах.

Так, на сайті Івано-Франківської міської ради відсутній доступ до петицій, які не набрали необхідної кількості підписів. По суті, задекларована лише загальна кількість таких петицій, однак переглянути їх тексти неможливо: відповідний розділ на сайті створений, проте жодного звернення в ньому немає.

Крім того, Положення про електронні петиції в Івано-Франківську¹ передбачає, що зареєстрована петиція спершу *впродовж двох днів перевіряється адміністратором сайту*, а потім надсилається міському голові, який *впродовж трьох днів приймає рішення про оприлюднення петиції чи відмову в її оприлюдненні*. Таким чином, між створенням петиції та її оприлюдненням може проходити **до п'яти днів**. Однак Закон «Про звернення громадян» відводить на ці процедури максимум два дні, тож у цій частині івано-франківське положення суперечить законодавству.

Порушення вимог закону щодо строків опрацювання е-петицій також міститься у новому львівському порядку², який відводить на оприлюднення результатів розгляду звернення три робочих дні після завершення самого розгляду. Хоча закон чітко говорить, що це має бути зроблено не пізніше наступного робочого дня.

На петиційному сервісі Кропивницького (базується на платформі «Єдина система місцевих петицій») відсутній доступ до всього архіву петицій, які не набрали необхідної кількості підписів, і реально відображаються тільки 20 останніх звернень.

¹ Про затвердження Положення про електронні петиції: Рішення Івано-Франківської міської ради від 29.10.2015 №1856-58, URL: <http://www.namvk.if.ua/dt/26264/>

² Про затвердження Тимчасового порядку подання та розгляду електронних петицій: ухвала Львівської міської ради від 26.12.2016 №1371, URL: [http://www8.city-adm.lviv.ua/inteam/uhvaly.nsf/\(SearchForWeb\)/FF85C8ADA3B3ED5AC225809700568DB0?OpenDocument](http://www8.city-adm.lviv.ua/inteam/uhvaly.nsf/(SearchForWeb)/FF85C8ADA3B3ED5AC225809700568DB0?OpenDocument)



У Рівному на сайті відсутні петиції з окремими номерами. При цьому не зрозуміло, чи це пов'язано з тим, що вони не були допущені для збору підписів, чи причина інша.

У Полтаві дещо відмінна проблема: всі петиції, які набрали встановлену кількість підписів, відображені в розділі «На розгляді», в той час як розділ «З відповіддю» порожній. При цьому тексти відповідей на сайті відсутні.

В Ужгороді ситуація схожа. Весь архів петицій (включаючи ті, що набрали необхідну кількість підписів, і ті, що не набрали) розміщений в розділі «Надана відповідь», а розділ «Архів петицій» - порожній. Щоправда, на відміну від Полтави, в цьому випадку відповіді на петиції все-таки розміщені.

На сайті Черкаської міської ради, судячи з нумерації¹, мало би бути більше петицій, однак станом на 31 грудня 2016 року реально їх було 62. Петиції з певними номерами на сайті відсутні, в той час як інші розміщені в хаотичному порядку (номери перемішані). Також систематично порушуються строки оприлюднення петицій: закон і місцеве положення відводять для цього два дні, натомість дати на сайті свідчать, що в Черкасах цей процес часто займає тижні. Крім того, не на всі петиції, які зібрали необхідну кількість підписів, надані відповіді.

Щодо впливу електронних петицій на прийняття рішень та вчинення дій органами місцевого самоврядування, то загалом їх результативність поки що є порівняно низькою. Лише **210 із 783** проаналізованих відповідей чітко вказували на те, що петиції були підтримані місцевою владою та призвели принаймні до якихось реальних дій, спрямованих на вирішення піднятих проблем. Проте це не означає, що всі 210 петицій досягли своєї мети.

Натомість, **130** петицій були однозначно відхилені, і ще **443** – отримали нейтральні відповіді. У цьому випадку нейтральні відповіді охоплюють і звичайні відписки, і цілком обгрунтовані відповіді, в яких влада могла як підтримати, так і не підтримати ініціативи громадян, однак при цьому не вчинила якихось реальних дій, принаймні судячи з відповіді.

У багатьох випадках нерезультативність е-петицій, а також їх непідтримка з боку громадян, обумовлені тим, як самі петиції сформульовані. Проведений аналіз дозволяє виокремити такі основні помилки при створенні текстів електронних петицій:

1) Ініціювання петицій, які не відповідають повноваженням органів місцевого самоврядування. Із 783 петицій, які отримали відповіді, 86 стосувалися питань з-поза

¹ Найстаріша петиція зареєстрована під номером Че/34-еп.



компетенції місцевих рад. Зрозуміло, що такі петиції або відхилялися, або отримували нейтральні відповіді, і на ділі не мали жодних наслідків.

2) Петиції сформульовані надто абстрактно, не містять конкретних пропозицій.

Чимало петицій, які набрали необхідну кількість підписів, були сформульовані в руслі «відремонтувати дороги», «побудувати велодоріжки», «обладнати пандуси» тощо без будь-якої прив'язки до конкретних об'єктів міської інфраструктури. Такі абстрактні петиції були приречені на абстрактно-нейтральні відповіді, і не мали (та й не могли мати) жодних реальних результатів.

3) Петиції нереалістичні.

Чимало петицій присвячені надзвичайно ресурсоемним ініціативам, на які в українських містах просто немає коштів. Наприклад, це будівництво метро у Вінниці¹, прокладання підземного тунелю під аеропортом у Чернівцях², продовження київського метрополітену до Борисполя³ тощо. Сюди ж можна віднести й петиції про гарантований базовий дохід для мешканців міста, що зустрічаються на сайтах багатьох обласних центрів.

4) Петиції мають приватний характер і часто сформульовані як скарги.

Тексти багатьох електронних петицій сформульовані як скарги на індивідуальні проблеми, а тому вони мають вкрай низькі шанси зібрати необхідну кількість підписів. Прикладом може слугувати київська петиція з вимогою усунути дуже неприємний сморід в санвузлах 2 та 1 кімнатних квартир під'їзду №7⁴. Такі звернення цілком мають право на існування, однак вони повинні подаватися саме як звернення громадян, а не як електронні петиції.

5) Петиції стосуються питань, які вже й так вирішені.

Однією з поширених вимог такого типу є зобов'язання власників вигулювати собак на повідку і в наморднику. Власне, такий обов'язок вже сьогодні передбачений законодавством та більшістю місцевих правил утримання домашніх тварин. Інша справа, наскільки правоохоронні органи реагують на порушення відповідних норм. Проте у багатьох петиціях питання було поставлене саме, як запровадити такий обов'язок, тож у відповідях на них місцеві ради просто вказували, що це вже зроблено.

¹ Розробити проект для побудови метро у Вінниці, URL: <http://e-dem.in.ua/vinnitsia/Petition/View/469>

² Тунель під злітною смугою для розвантаження міста, URL: <http://e-dem.in.ua/chernivtsi/Petition/View/134>

³ Провести лінії метрополітену до аеропортів «Жуляни» та «Бориспіль», URL: <https://petition.kievcity.gov.ua/petition/?pid=1947>

⁴ Усунути дуже неприємний сморід в санвузлах 2 та 1 кімнатних квартирах під'їзду №7, URL: <https://petition.kievcity.gov.ua/petition/?pid=1099>



ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

Проведений аналіз стану впровадження і першого досвіду використання електронних петицій в обласних центрах України виявив такі **специфічні риси і проблеми**:

1. Електронні петиції швидко «прижилися» в Україні як інструмент місцевої демократії та активно використовуються громадянами для впливу на владу. Проте в силу низки чинників (пов'язаних як із самим механізмом, так і з культурою подачі е-петицій) результативність цього типу звернень поки що залишається порівняно низькою.

Тим не менш, той рівень активності, з яким українські громадяни взялися використовувати е-петиції, наявність перших «історій успіху», а також складність і недовіра багатьох інших механізмів громадянської участі в Україні, свідчать що цей інструмент необхідно надалі розвивати та вдосконалювати. Тим більше, що судячи зі змісту багатьох проаналізованих текстів, електронні петиції в Україні успішно виконують ще й **функцію каналізації протесту**, що критично важливо з огляду на традиційно високий протестний потенціал українського суспільства.

2. Законодавче регулювання електронних петицій містить ряд «білих плям» та неточностей, які потребують усунення.

По-перше, встановлені законом вимоги до е-петицій є недостатніми, а механізми попереднього опрацювання – неефективними. Як наслідок, органи влади (включаючи місцеві ради) потерпають від «петиційного спаму», який не має жодного сенсу та дискредитує електронні петиції як демократичний інструмент.

По-друге, законодавець недостатньо чітко визначив, у який спосіб органи місцевого самоврядування мають врегулювати порядок подачі та розгляду електронних петицій. Зокрема, не зрозуміло, в яких НПА мають врегулювати ці відносини обласні та районні ради. Також відсутня формула збору підписів, яка має застосовуватись у перехідний період в адміністративно-територіальних одиницях із населенням від 50 до 100 тис. осіб., в той час як для адміністративних одиниць іншого розміру ці формули сформульовані у спосіб, що уможливило інтерпретації та маніпулювання ними.

По-третє, в законі нечітко прописані вимоги до ведення архівів електронних петицій. Не визначено, чи мають органи публічної влади зберігати дані про електронні петиції у відкритому доступі чи в якихось інших архівах. Також немає ясності в тому, чи мають разом із петиціями та даними про збір підписів зберігатись і відповіді на них.

3. Місцева нормативно-правова база функціонування електронних петицій за багатьма параметрами не відповідає чинному законодавству. У низці обласних центрів власні «петиційні формули» визначені не в статутах територіальних громад, як того



вимагає закон, а в положеннях/порядках роботи з електронними петиціями, які, до того ж, у деяких випадках затверджені не місцевою радою, а її виконавчим комітетом чи міським головою.

Також місцеві нормативно-правові акти часто висувають не передбачені законом додаткові вимоги до е-петицій та неправомірно наділяють місцеві ради правом відхиляти петиції при їх недотриманні. Крім того, окремі НПА наділяють органи місцевого самоврядування не передбаченими у законодавстві інструментами роботи з петиціями, як-то зняття з режиму оприлюднення під час збору підписів; перевірка адрес реєстрації ініціаторів та підписантів; неоприлюднення петиції, якщо в ній порушено більше одного питання тощо.

Відтак, існує гостра потреба в перегляді місцевої нормативно-правової бази з метою приведення її у відповідність до чинного законодавства України.

4. Впровадження механізму електронних петицій на місцевому рівні відбувалося повільно. За рік, що минув із часу внесення змін до законодавства, забезпечити функціонування е-петицій на практиці спромоглися навіть не всі обласні центри. Крім того, в деяких містах робота з е-петиціями організована неналежним чином та повинна бути вдосконалена.

5. Не всі міські ради обласних центрів спромоглися визначити адекватні формули збору підписів під електронними петиціями. У деяких містах через надмірно високий підписний бар'єр е-петиції майже паралізовані (наприклад, як у Києві та Харкові). З іншого боку, поєднання низького підписного порогу (250-300 підписів) із 90-денним терміном для збору підписів також є недоцільним, адже чимало питань упродовж такого тривалого часу можуть просто втрачати актуальність.

6. Культура ініціювання електронних петицій в Україні залишає бажати кращого. Значна частина текстів петицій сформульовані надто абстрактно, не містять конкретних пропозицій, часто дуже великі за обсягом та охоплюють цілий комплекс проблем, не відповідають повноваженням тих органів, яким петиції адресовані, або ж узагалі нереальні до виконання. Своєю чергою, це негативно позначається на результативності е-петицій та актуалізує потребу в більш активній навчально-просвітницькій роботі серед громадян, а також у створенні методичного інструментарію, покликаного допомогти ініціаторам якісніше формувати тексти петицій.

Проведене дослідження дає підстави сформулювати такі **рекомендації**:

Верховній Раді України:

1. Внести зміни до Закону України «Про звернення громадян», якими:



– Запровадити обов’язкову вимогу, що електронна петиція повинна відповідати повноваженням органу публічної влади, якому вона адресована, а також надати органам влади (включаючи місцеве самоврядування) право не оприлюднювати петицію для збору підписів, якщо порушені в ній питання не належать до їх повноважень. Одночасно має бути запроваджений обов’язок органу влади інформувати автора петиції, якому органу публічної влади її необхідно переадресувати.

– Розширити перелік вимог, яким має відповідати електронна петиція, для того аби бути оприлюдненою для збору підписів. Зокрема, до вже прописаних у законі вимог, додати також, що петиція не може містити матеріали та вислови порнографічного, еротичного та сексуального характеру; матеріали та вислови, які містять передвиборчу агітацію, рекламу товарів, робіт та послуг; ненормативну лексику та прямі образи на ім’я конкретних осіб; неправдиві відомості.

– Додати положення, згідно з яким електронна петиція не оприлюднюється для збору підписів, якщо на момент її подання вже здійснюється збір підписів за аналогічну за змістом петицію.

– Запровадити механізм попереднього розгляду (премодерації) електронних петицій перед їх оприлюдненням для збору підписів спеціальними петиційними комісіями. Останнім надати право приймати рішення про оприлюднення чи неоприлюднення петиції для збору підписів, контактувати з ініціаторами петицій з рекомендаціями щодо можливого корегування текстів, а також наділити їх повноваженнями направляти петиції структурним підрозділам на розгляд та здійснювати контроль за дотриманням законодавства.

– Прописати, в якому документі обласні та районні ради мають затвердити вимоги до кількості підписів громадян на підтримку електронної петиції та строку їх збору (наприклад, це може бути положення про електронні петиції);

– Уточнити, що вся інформація про кількість підписів, одержаних на підтримку електронної петиції, строки їх збору та результати розгляду петиції має зберігатися у відкритому доступі на веб-сайті органу влади або громадського об’єднання упродовж не менше трьох років з дня оприлюднення петиції.

2. Внести зміни до прикінцевих положень закону «Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» щодо електронного звернення та електронної петиції», якими пункт 2 викласти в такій редакції:

До визначення у статуті територіальної громади (для обласних і районних рад – у положенні) вимог щодо кількості підписів громадян на підтримку електронної петиції до органу місцевого самоврядування та строку збору підписів електронна



петиція до відповідного органу місцевого самоврядування розглядається у порядку, визначеному пунктом 2 розділу I цього Закону, за умови збору на її підтримку протягом **не більш як трьох місяців** з дня її оприлюднення такої кількості підписів у відповідній адміністративно-територіальній одиниці, де проживає:

- 1) до 1 тисячі жителів – **принаймні 50 підписів**;
- 2) від 1 тисячі до 5 тисяч жителів – **принаймні 75 підписів**;
- 3) від 5 тисяч до 50 тисяч жителів – **принаймні 100 підписів**;
- 4) від 50 тисяч до 100 тисяч – **принаймні 150 підписів**;
- 5) від 100 тисяч до 500 тисяч жителів – **принаймні 250 підписів**;
- 6) від 500 тисяч до 1 мільйона жителів – **принаймні 500 підписів**;
- 7) понад 1 мільйон жителів – **принаймні 1000 підписів**.

Міністерству юстиції України:

– Підготувати офіційне роз'яснення щодо застосування органами місцевого самоврядування законодавства про електронні петиції.

Міським радам обласних центрів України:

1. Привести місцеву нормативно-правову базу у відповідність із Законом «Про звернення громадян», а саме:

– Внести зміни до статутів територіальних громад, якими передбачити право і можливість громадян подавати електронні петиції, а також визначити кількість підписів, які необхідно зібрати на підтримку електронної петиції та строк їх збору саме у статуті (для тих громад, в яких це ще не зроблено).

До врегулювання відповідних питань у статуті, використовувати петиційні формули, визначені пунктом 2 розділу I Закону «Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» щодо електронного звернення та електронної петиції» від 02.07.2015 №577-VIII, застосовуючи їх прямо, без будь-яких інтепретацій.

– Затвердити (перезатвердити) положення про електронні петиції або порядок розгляду електронних петицій рішенням сесії міської ради (стосується тільки тих міст, де такі рішення затверджені рішеннями виконкомів чи розпорядженнями голови).

– Виключити з місцевих НПА вимоги до електронних петицій, які не передбачені законом (принаймні на час, поки ці вимоги не будуть визначені у законодавстві).

– Виключити з місцевих НПА положення, в яких право подавати та підписувати електронні петиції надається лише жителям відповідних міст. Так само виключити положення, які зобов'язують громадян вказувати при подачі петицій домашню адресу.



2. Одеській міській раді – терміново запустити повноцінну роботу петиційного сервісу. За відсутності ресурсів для створення власного сервісу, скористатися можливостями платформи «Єдина система місцевих петицій» <http://e-dem.in.ua/>.

3. Миколаївській міській раді – якнайшвидше відновити повноцінну роботу петиційного сервісу.

4. Київській та Харківській міським радам – переглянути власні петиційні формули в бік зменшення кількості підписів, які необхідно зібрати на підтримку електронної петиції. Міським радам, які встановили 90-денний строк збору підписів, так само його переглянути в бік зменшення, за умови визначення нового строку в статуті територіальної громади

5. Івано-Франківській, Кіровоградській, Львівській, Полтавській, Рівненській, Ужгородській, Черкаській міським радам – забезпечити неухильне виконання вимог законодавства в частині опрацювання та розгляду електронних петицій. Зокрема, забезпечити дотримання визначених у законі строків опрацювання петицій, обов'язкове оприлюднення відповідей на них та повний доступ до архівів е-петицій.

6. Усім міським радам – за прикладом Києва оприлюднювати не лише остаточну відповідь на петицію, але й усю інформацію про процес її розгляду (які доручення кому дані, які рішення прийняті на засіданнях, де петиція розглядалася, тощо).

7. Провести навчання для фахівців підрозділів, які відповідають за роботу з електронними петиціями, щодо ідентифікації в текстах зверень закликів до повалення конституційного ладу, порушення територіальної цілісності України, пропаганди війни, насильства, жорстокості, розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, закликів до вчинення терористичних актів, посягання на права і свободи людини. Гарантувати недопущення до оприлюднення для збору підписів електронних петицій, які містять хоча б одну із зазначених ознак.

8. Розробити методичні рекомендації для громадян з питань ініціювання та формулювання текстів електронних петицій у вигляді FAQ (типові запитання з відповідями) та розмістити їх у відповідних рубриках на власних веб-сайтах.

ДОДАТКИ

Таблиця 1

Перелік проаналізованих ресурсів

Назва міської ради	Офіційний веб-сайт	Сервіс е-петицій
Вінницька міська рада	http://www.vmr.gov.ua	http://www.e-dem.in.ua/vinnytsia
Дніпровська міська рада	http://www.dniprorada.gov.ua	http://www.e-dem.in.ua/dnipropetrovsk
Житомирська міська рада	http://www.zt-rada.gov.ua	http://www.petitions.zt-rada.gov.ua/#3/0/20
Запорізька міська рада	http://meria.zp.ua	http://ep.zp.gov.ua/uk
Івано-Франківська міська рада	http://www.mrada.if.ua http://www.mvk.if.ua	http://www.petition.mvk.if.ua
Київська міська рада	http://www.kmr.gov.ua	https://www.petition.kievcity.gov.ua
Кіровоградська міська рада	http://www.kr-rada.gov.ua	http://www.e-dem.in.ua/kirovohrad
Луцька міська рада	http://www.lutskrada.gov.ua	http://www.e-dem.in.ua/lutsk
Львівська міська рада	http://www.city-adm.lviv.ua	http://www.e-dem.in.ua/lviv
Миколаївська міська рада	https://www.mkrada.gov.ua	http://www.petition.mkrada.gov.ua
Одеська міська рада	http://www.omr.gov.ua	--
Полтавська міська рада	http://www.rada-poltava.gov.ua	http://www.rada-poltava.gov.ua/petition/
Рівненська міська рада	http://www.city-adm.rv.ua	http://www.city-adm.rv.ua/Petitions/
Сумська міська рада	http://www.meria.sumy.ua https://www.smr.gov.ua	https://www.e-dem.in.ua/sumy
Тернопільська міська рада	http://www.rada.te.ua	http://www.e-dem.in.ua/ternopil
Ужгородська міська рада	http://www.rada-uzhgorod.gov.ua	http://www.rada-uzhgorod.gov.ua/petition_taxonomy/tryvaye-zbir-pidpysiv/
Харківська міська рада	http://www.city.kharkov.ua	http://www.petition.city.kharkov.ua/
Херсонська міська рада	http://www.city.kherson.ua	http://e-dem.in.ua/kherson
Хмельницька міська рада	http://www.khmelnysky.com	http://www.e-dem.in.ua/khmelnysky
Черкаська міська рада	http://www.rada.cherkasy.ua	http://www.rada.ck.ua/petitions/web/
Чернівецька міська рада	http://www.chernivtsy.eu	http://www.e-dem.in.ua/chernivtsi http://zvernennya.chernivtsy.eu/elektr-onni-petitsiyi
Чернігівська міська рада	http://www.chernigiv-rada.gov.ua	http://www.e-dem.in.ua/chernihiv

Статистичні дані щодо функціонування сервісів електронних петицій в обласних центрах України¹
(станом на 31.12.2016 р.)

	Регулювання у Статуті територіальної громади	Дата затвердження Положення про електронні петиції чи іншого відповідного НПА	Мінімальна кількість підписів, що необхідні для розгляду петиції	Кількість днів для збору підписів	Дата розміщення найстаршої петиції	Загальна кількість зареєстрованих петицій	В тому числі			Кількість петицій, в яких порушені питання, що не належать до компетенції МР / не відповідають закону / тролігових петицій	Кількість петицій, що набрали необхідну кількість підписів / отримали відповіді	В тому числі		В тому числі		
							В архіві	На розгляді	На стадії збору підписів			Тих, що належать до компетенції МР та відповідають закону	Тих, що не належать до компетенції МР / не відповідають закону / тролігових петицій	Підтриманих / задоволених владою	Відхилених	З нейтральною відповіддю чи відпискою
Вінниця	+	29.01.16	350	14	21.10.15	504	491	1	11	23 / 2 / 10	60 / 59	55	3 / 1 / 0	8	11	40
Дніпро	--	30.03.16	900	30	23.02.16	380	347	2	31	27 / 2 / 7	17 / 15	10	4 / 0 / 1	5	4	6
Житомир	--	02.02.16 ²	250	90	03.11.15	525	420	1	104	39 / 0 / 6	86 / 85	75	10 / 0 / 0	14	13	58
Запоріжжя	--	30.11.16	750	60	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
Івано-Франківськ	--	29.10.15	250	90	18.11.15	1188 ³	--	--	68	4 / 0 / 0	40 / 40	38	2 / 0 / 0	11	5	24
Київ	--	08.10.15 17.03.16	10000	90	08.10.15 01.11.15	3527	3129	3	395	77 / 5 / 22	36 / 33	25	3 / 1 / 4	9	7	17
Кропивницький	+	29.03.16	450	45	01.06.16 ⁴	32	32	0	0	1 / 0 / 0	13 / 13	13	0 / 0 / 0	7	1	5
Львів	--	19.02.16 ⁵ 26.12.16	1000 500 ⁶	60	22.02.16	669	655	0	14	33 / 3 / 6	21 / 21	13	5 / 1 / 2	5	4	12
Луцьк	--	29.10.15 ⁷	300	14	12.10.15	663	643	2	18	34 / 1 / 6	93 / 79	79	9 / 1 / 0	28	17	44
Миколаїв	+	28.01.16	1000	90	04.02.16	231	206	0	25	9 / 0 / 2	24 / 24	24	0 / 0 / 0	--	--	--

¹ Наведені дані можуть бути неточними через величезний обсяг інформації, який довелося опрацювати (можливі технічні помилки), а також неможливість врахувати всі аспекти місцевої специфіки та виникнути в зміст кожного окремого звернення. Тим не менш, імовірні неточності не змінюють загальної картини, тож наведені дані є цілком показовими

² Затверджено розпорядженням міського голови

³ Вказана кількість електронних петицій задекларована на сайті, однак доступ до архіву петицій відсутній

⁴ Найстаріша петиція, розміщена на сервісі електронних петицій м. Кропивницький, датована 1.06.2016. Дані новин про життя міста свідчать, що електронні петиції (тоді ще в Кіровограді) ініціювалися до цієї дати, однак в архіві петицій на сайті їх немає

⁵ Затверджено розпорядженням міського голови як порядок тестування системи

⁶ Підписний бар'єр знижено згідно з рішенням міської ради від 26.12.2016

⁷ Затверджено рішенням виконкому

Одеса	--	16.03.16	1000	90	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
Полтава	--	25.02.16	250	60	06.11.15	158	110	43 ¹	5	11 / 0 / 0	43 / 0 ²	--	--	-- ³	--	--
Рівне	--	16.06.16	300	45	08.07.16	53 ⁴	38	1	14	1 / 0 / 0	6 / 5	4	1 / 0 / 0	1	1	3
Суми	--	21.01.16 ⁵	250	90	24.02.16	171	142	5	24	12 / 0 / 1	71 / 66	60	6 / 0 / 0	20	16	30
Тернопіль	--	01.10.15 18.11.15 16.06.16 ⁶	250 300	90 30	23.10.15	407	397	0	10	19 / 1 / 1	76 / 76	71	5 / 0 / 0	26	12	38
Ужгород	--	14.04.16	250	20	15.05.16	18	18	--	0	2 / 0 / 0	5 / 5	4	1 / 0 / 0	0	2	3
Харків	+	10.02.16	5000	90	01.12.15	1316	1103	--	213	56 / 1 / 11	19 / 19	15	4 / 0 / 0	5	1	13
Херсон	+	31.08.16	250	30	21.11.16	4	2	0	2	0 / 0 / 0	0 / 0	--	--	--	--	--
Хмельницький	+	27.01.16	500	90	19.01.16	388	344	0	44	24 / 2 / 1	44 / 44	39	5 / 0 / 0	8	7	29
Черкаси	+	28.01.16	250	30	07.09.16	62 ⁷	58	--	4	5 / 0 / 2	12 / 12	10	2 / 0 / 0	2	2	8
Чернівці	+	25.09.15	250	30	21.10.15	518	482	3	33	33 / 3 / 13	126 / 123 (57 ⁸)	47	7 / 1 / 2	20	8	29
Чернігів	+	28.01.16	250	30	17.02.16	558	503	5	50	35 / 3 / 3	149 / 144	123	19 / 0 / 2	41	19	84
РАЗОМ	--	--	--	--	--	11372	9120	66	1065	445 / 23 / 91	941 / 873	705	86 / 5 / 11	210	130	443

¹ Всі петиції, що набрали необхідну кількість підписів, відображені в розділі «На розгляді».

² Безпосередньо на сервісі е-петицій відповіді відсутні. Деякі з них за допомогою пошуку можна віднайти у рішеннях міської ради та виконкому.

³ Відповіді відсутні

⁴ Виходячи з нумерації, на сайті було зареєстровано 91 петиція (остання петиція має №91), однак петиції з деякими номерами на сайті відсутні. Реально станом на 31.12.2016 на сайті міської ради можна було знайти тексти 53 петицій

⁵ Затверджено рішенням виконкому

⁶ Затверджено розпорядженням міського голови

⁷ Судячи з нумерації, на сайті Черкаської міської ради мало би бути більше петицій, однак на момент перевірки насправді їх було 62.

⁸ З технічних причин вдалося проаналізувати тільки 57 відповідей на петиції, які розміщені на новій платформі. Доступ до інших петицій ускладнений.