

Міністерство освіти і науки України
Національний університет «Києво-Могилянська академія»
Факультет правничих наук
Кафедра суспільного врядування

Магістерська робота

освітній ступінь – магістр

на тему: **«ЕЛЕКТРОННІ ПЕТИЦІЇ ЯК МЕХАНІЗМ ФУНКЦІОНУВАННЯ
ПРАВА БУТИ ПОЧУТИМ»**

Виконала: студентка 2-ого року навчання,
спеціальності 281 Публічне управління та
адміністрування

Романова Євгенія Сергіївна

Керівник Рябцев Г. Л.,
доктор наук з державного управління,
професор

Рецензент _____

Магістерська робота захищена
З оцінкою « _____ »

Секретар ЕК _____
« ____ » _____ 2020 р.

Київ 2020



ЗМІСТ

ВСТУП	4
РОЗДІЛ 1. ПІДХОДИ ДО ТЛУМАЧЕННЯ ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА ТА ПРАВА БУТИ ПОЧУТИМ ЯК ЙОГО СКЛАДОВОЇ.....	8
1.1. Основні підходи до визначення поняття «верховенство права» у зарубіжному та українському науковому полі.....	8
1.2. Функціонування права бути почутим як складової поняття «верховенство права»	15
1.3. Національний досвід розуміння та захисту права бути почутим	22
1.4. Висновки до розділу 1	28
РОЗДІЛ 2. ЕЛЕКТРОННІ ПЕТИЦІЇ ЯК ЗАСІБ АРТИКУЛЯЦІЇ ГРОМАДСЬКОЇ ДУМКИ.....	31
2.1. Тлумачення поняття «петиція». Визначення основних функцій.....	31
2.2. Історичний розвиток петиційного процесу в Україні та світі.....	39
2.3. Становлення електронних петицій: зарубіжний та український досвід	46
2.4. Електронні петиції як форма електронної демократії: проблематика функціонування платформ для подання електронних петицій	52
2.5. Висновки до розділу 2	56
РОЗДІЛ 3. ТЕНДЕНЦІЇ ТА ОСОБЛИВОСТІ ПЕТИЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ В УКРАЇНІ (НА ПРИКЛАДІ ЕЛЕКТРОННИХ ПЕТИЦІЙ, ПОДАНИХ ДО КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ)	59
3.1. Аналіз електронних петицій, поданих до Кабінету Міністрів України.	59
3.2. Рекомендації з удосконалення електронних петицій для інститутів громадського суспільства	67
3.3. Рекомендації щодо розгляду електронних петицій до відповідних органів влади (до Кабінету Міністрів України).....	71

3.4. Висновки до розділу 3	75
ВИСНОВКИ	78
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	86

ВСТУП

Зі стрімким розвитком та появою нових інформаційно-комунікаційних технологій відбулись серйозні зрушення у функціонуванні сучасних демократій. Нові технології не змінюють саму ідею або сутність демократії, вони лише допомагають запрацювати їй швидше, стати ближчою та зрозумілішою для широких мас, збільшити загальний рівень залученості громадян до управління державними справами. Деякі з нових явищ у сучасній електронній демократії дають можливість зробити реалізацію права бути почутим ефективнішою, динамічнішою та доступнішою, ніж будь-коли раніше.

Феномен існування петицій бере своє коріння ще з Давнього Рима, де вже тоді громадяни намагались звернутись до імператора щодо утисків та обмеження їхніх прав. З тих пір петиції зазнали багатьох змін – вплив робітничого класу та поява «чартистів» у Великобританії, зрушення у русі емансипації у США та Австралії тощо. Але чи не найсерйозніших трансформацій петиції зазнали на початку двадцятого століття, коли стали активно розвиватись платформи та системи для подання петицій в електронному форматі. З липня 2015 року, часу прийняття змін до Закону України «Про звернення громадян» [1], механізм електронних петицій розпочав своє функціонування в Україні. Процес подання електронних петицій також регламентовано нормативно-правовими актами Президента України, Кабінету Міністрів України та актами органів місцевого самоврядування.

Актуальність дослідження. На сьогодні політичний процес в Україні є дуже динамічним, непередбачуваним та суперечливим. Саме тому важливим для гармонійного функціонування української демократії є надання можливості та захист права громадян бути почутими, у тому числі через ефективну роботу механізму електронних петицій. Будучи досить новим, феномен електронних петицій не є ретельно опрацьованою темою в українському науковому полі. Хоча

такі дослідники, як С.Закірова [2], А.Ємельянова [3], А.Колодій [4], С.Панцир [5] та інші, висвітлювали деякі аспекти використання електронних петицій у сучасних демократіях. У зв'язку з більш розвиненим петиційним процесом в електронному форматі у таких країнах, як Великобританія, Німеччина, Фінляндія, Сполучені Штати Америки, Канада тощо, тема електронних петицій досліджена західними науковцями набагато ґрунтовніше та повніше. Зокрема вагомий внесок зробили такі дослідники: J.Arguello [6], Å. Bengtsson [7], В.Вимбер [8], С.Дюмас [9], G.Hsieh [10], А.Юнгхерр [11], G.Lawson [12], R.Lindner [13], А.Мацінтош [14], N.Smith [15].

Мета і завдання дослідження. Мета магістерської роботи полягає у комплексному визначенні розвитку, особливостей та тенденцій функціонування електронних петицій як механізму реалізації права бути почутим та розробці практичних рекомендацій для учасників петиційного процесу.

Для досягнення зазначеної мети та проведення комплексного дослідження було поставлено такі *завдання*:

- розкрити зміст поняття «верховенство права» та розглянути його тлумачення в Україні та світі;
- визначити місце права бути почутим серед інших складових «верховенства права»;
- охарактеризувати основні особливості функціонування права бути почутим в Україні;
- розтлумачити поняття «петиція» та визначити основні її функції у демократичному режимі;
- розглянути розвиток петиційного процесу у традиційній та електронній формах в Україні та світі;
- охарактеризувати специфіку функціонування механізмів електронних петицій у різних країнах;

- виявити тенденції та особливості петиційного процесу в Україні (на прикладі подання електронних петицій до Кабінету Міністрів України);
сформулювати практичні рекомендації для удосконалення петиційного процесу його учасникам.

Об'єктом дослідження є механізми функціонування права бути почутим.

Предметом дослідження є явище електронних петицій як механізму реалізації права бути почутим.

Методи дослідження. Складність досліджуваного феномена слугувала причиною використання низки методів дослідження. Для вивчення особливостей тлумачення та реалізації явищ «верховенства права», «права бути почутим» та «петицій» було використано формально-логічний метод, метод термінологічного аналізу, а також методи синтезу та аналізу, дедукції та індукції. Історико-правовий метод використовувався для дослідження розвитку петиційного процесу в Україні та світі. Для порівняння тенденцій функціонування електронних петицій у різних країнах було використано компаративний метод. При дослідженні особливостей та тенденцій явища електронних петицій на сайті Кабінету Міністрів України було використано метод-контент аналізу, завдяки якому вдалось проаналізувати явище через якісно-кількісне дослідження текстів петицій.

Наукова новизна одержаних результатів:

- *систематизовано та уточнено* понятійний апарат «права бути почутим»;
- на емпіричних прикладах *обґрунтовано* тезу про низьку ефективність петиційного процесу в Україні.

- *уперше запропоновано* методичні рекомендації з удосконалення електронних петицій не тільки органам влади, які реагують на петиції, але і ініціаторам петиційного процесу серед інститутів громадянського суспільства України.

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що дослідження може бути використано для подальших наукових розвідок щодо петиційного процесу в електронному форматі. Рекомендації, які містяться у дослідженні можуть бути використані для практичної діяльності органів влади, залучених до петиційного процесу, або діяльності представників інститутів громадянського суспільства при ініціюванні електронних петицій для удосконалення процесу та підвищення його результативності.

Кваліфікаційна робота магістра складається зі вступу, трьох розділів, які включають тринадцять підрозділів, висновків, списку використаних джерел. Загальний обсяг роботи становить 100 сторінок. До списку використаних джерел входить 135 найменувань, викладених на 14 сторінках.

РОЗДІЛ 1. ПІДХОДИ ДО ТЛУМАЧЕННЯ ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА ТА ПРАВА БУТИ ПОЧУТИМ ЯК ЙОГО СКЛАДОВОЇ

1.1. Основні підходи до визначення поняття «верховенство права» у зарубіжному та українському науковому полі

Термін «верховенство право» (англійською «the rule of law»), що має давні витоки, сучасна правова наука розуміє передусім як панування права у життєдіяльності громадянського суспільства і правової держави. Українська дослідниця А.Пухтецька [16] зазначає, що ідею «верховенства права» висував свого часу ще Аристотель, виступаючи категорично проти свавілля правителів. А сам термін «верховенство права» вперше вжив у 1656 році англієць Джеймс Харінгтон. Вже згодом Альберт Дайсі наголошував на тому, що основними ідеями верховенства права є боротьба з деспотизмом, рівність усіх громадян перед законом та визнання першочерговості природніх прав людини [17].

Зазвичай під час спроб розтлумачити поняття «верховенство права» звертаються до основних цінностей та цілей, яким має слугувати верховенство права. Дослідники зазначають, що існує три таких речі, проти яких має боротись верховенство права. Перше – верховенство права має захищати від анархії та «*bellum omnium contra omnes*» («війни всіх проти всіх»). Друге – давати шанс людям планувати їхню діяльність зі значною впевненістю, що вони завчасно попереджені про правові наслідки всіх своїх дій. І третє – верховенство права гарантує захист проти свавілля [18].

Сутність верховенства права впродовж розвитку філософії права тлумачилась різними групами дослідників і мислителів з різних позицій. Американський дослідник Річард Феллон [18] виділяє чотири концепції ідеалу верховенства права.

1) Історична концепція

Згідно з історичною концепцією, верховенство прав разом з усіма прийнятими правовими нормами є первинними щодо їхнього використання на практиці. Таким чином, історична концепція пояснює, що судді, як і звичайні громадяни, керуються скоріше законом, ніж ухваленими судовими рішеннями [19]. Також у цій концепції зміст права асоціюється винятково з минулими, публічно прийнятими нормами як такими, що набули юридичної сили. Виходить, що за цією концепцією, правотворчість є безповоротним політичним процесом, який має потенційну схильність до свавілля та упередженості.

2) Концепція формалізму

Згідно з цією концепцією, верховенство права є формою визнання скоріше не закону, а правила, що існує ще до свого застосування та визначає належну поведінку або її правові наслідки. Таким чином, людей розцінюють як таких, що планують свої дії раціонально та хочуть завчасно знати правові наслідки альтернативних варіантів своїх дій. З такої позиції, саме правила надають максимально ефективну інструкцію до дії та обмежують поведінку всіх громадян законним полем [20]. Оскільки лінії повноважень законодавчої та судової влади є іноді розмитими, формалізм ідеалізує чітке розділення їхніх функцій. Одним з найвідоміших захисників цього підходу є Антонін Скаля [21], автор статті «Верховенство права як Закон правил». Ідеї вищезазначеної статті багато в чому перегукуються з думками Дайсі [17] Хоука [22] та Роулза [23], всі з яких визначають правила, як обов'язкові для захисту істотні цінності, та Фуллера [24], який наголошував на обов'язковому зв'язку між правовою формою та ефективністю права у досягненні будь-якої значних цілей. Критика до підходу висловлена, в основному, представниками правового реалізму, відповідно до якого юридичні правила, виведені з людських припущень, умовностей, цілей та упереджень, не можуть визначати правові наслідки [25]. Скептики стверджують, що думка про те, що якась дія є правильною або природньою, виходить за межі самого правила, та

може бути зумовлена культурними особливостями, політичними поглядами або будь-якими іншими факторами. Іншим аспектом, який критикують, є те, що оскільки будь-які правила поміщені у лексичну форму, вони вже мають певну розмитість і неточність через особливості мови [18].

3) Концепція правового процесу

Згідно з цією концепцією, для верховенства права важливо, аби було дотримано а) процесуальну справедливість у розробці та застосуванні правових норм [26], б) внутрішній зв'язок між поняттям права та його обґрунтуванням, в) зв'язок між визнаними попередньо прийнятими джерелами юридичної сили та визначенням прав та обов'язків у конкретних кейсах [27], г) судовий розгляд як гарантію процесуальної справедливості та раціонального осмислення дій законодавчих, виконавчих та адміністративних органів [28]. Звідси, право існує не лише в правилах, які створені попередньо до їхнього використання. Натомість, концепція легального процесу намагається довести, що право формується з нормативного визнання певних вже існуючих рішень та їх наслідків як таких, що є законними. Ця концепція виникла на початку 1950-х років під час стрімкого розвитку правового реалізму, як відповідь історичній та формальній концепціям [29].

4) Предметна концепція

Згідно з цією концепцією, під верховенством права мається на увазі зрозумілість закону як моральної універсальної інструкції до людської поведінки [30]. Виходячи з цього, форми закону, які охоплюють правила, умови правового регулювання та процеси правового обговорення, були би незрозумілими як правові форми без раціонально обґрунтованих цілей дотримання моральної вірності. Ця концепція була розроблена дослідником Франком Мікельманом [31]. Він був відомим американським правником, заслуженим професором Гарвардської школи права. Мікельман наводить такий приклад: американці вважають себе вільними,

оскільки їхній уряд є урядом законів, а не урядом окремих особистостей. Але як уряд законів, прийнятих окремим особистостями, може вважатись вільним, якщо насправді він є тиранією більшості? Відповідь, згідно з ідеями Мікельмана, у тому, що закон може бути визнаний, якщо кожний громадян може уявити, що сам створив би для себе таке правило, такий закон і зміг би жити, постійно дотримуючись такого закону [31]. Тож закон визнається, якщо є з моральної точки зору універсальним для всіх без винятку громадян. Однак ця концепція політичної моральності права не є включеною в узагальнене розуміння верховенства права.

У доповіді Венеціанської комісії, що була схвалена на вісімдесят шостому пленарному засіданні, у 2011 році, зазначається, що «поняття «верховенство права» сукупно з поняттями «демократія» та «права людини» — це три підвалини, на яких була заснована Рада Європи. У подальшому це поняття знайшло своє схвалення у преамбулі Європейської Конвенції з прав людини» [32]. У доповіді поняття «верховенства права» розкривається через тлумачення британського професора А.Дайсі, який зазначав, що у Великій Британії саме верховенство права допомагає стримувати суверенітет парламенту та підтримувати баланс.

Рада Європи систематично посилається на верховенство права у своїх основних політичних та численних правових документах. Перш за все, посилання на Верховенство права міститься в Європейській конвенції з прав людини. В Преамбулі Конвенції верховенство права визначено як невід'ємна частина «спільної спадщини» всіх європейських країн. Європейський суд з прав людини (ЄСПЛ) розглядає верховенство права як принцип, притаманний всій Конвенції [33].

До числа інших важливих документів, що стосуються верховенства права, відносяться Віденська декларація (1993) [34], Страсбурзька кінцева декларація та План дій (1997) [35] та Варшавська декларація (2005). У Варшавській декларації глави держав та урядів зобов'язалися «зміцнювати верховенство права на всьому

континенті, спираючись на встановлення стандартів потенціалу Ради Європи та на його внесок у розвиток міжнародного права» [36].

Швидкий огляд веб-сторінки Ради Європи показує, що за заголовком «Верховенство права» налічується 21 орган, які профільно займаються цим питанням. Кожний з цих органів має певну специфіку власної роботи, тому вони поділяються на 3 напрямки [37].

1. «Справедливість»: Комісія з питань ефективності правосуддя (CEPEJ), Консультативна рада європейських суддів (CCJE) та Консультативна рада європейських прокурорів (CCPE).

2. «Загальні стандарти та політика»: Венеціанська комісія, Європейський комітет з проблем злочинності (CDPC) та Європейський комітет з правового співробітництва (CDCJ).

3. «Загрози Верховенству Права»: Група держав проти корупції (GRECO) та Комітет експертів з оцінки заходів протидії відмиванню коштів та фінансування тероризму (MONEYVAL) .

Верховенство права згадується у Договорі про Європейський Союз як принцип, на якому заснований Союз [38], а Копенгагенські критерії 1993 року [39] встановлюють верховенство права в якості однієї з умов членства.

І Рада Європи з 47 країнами-членами і Європейський Союз з 27 країнами-членами прагнуть досягти більшої єдності між державами Європи шляхом поваги до спільних цінностей плюралістичної демократії, верховенства права та прав людини. Меморандум про взаєморозуміння між Радою Європи та Європейським Союзом від травня 2007 року визначає верховенство права як пріоритетну сферу спільних інтересів і зобов'язує обидві інституції співпрацювати в галузі розвитку верховенства права [40].

Колишній генеральний секретар Організації Об'єднаних Націй Кофі Аннан у доповіді від 2004 року дає більш широке тлумачення «верховенства права»:

«верховенство права – це принцип управління, згідно з яким всі особи, інституції та установи, державні та приватні, включаючи саму державу, підзвітні законам, які публічно приймаються, рівномірно виконуються та незалежно розглядаються, і які відповідають міжнародним нормам і стандартам прав людини» [41]. Екс-генсек ООН також зазначає, що для функціонування верховенства права необхідним є всебічне дотримання таких принципів, як рівність перед законом, поділ влади, підзвітність, справедливість, правова визначеність, процесуальна прозорість та уникнення дискреційних повноважень під час прийняття рішень.

Всесвітній проект правосуддя визначає, що для верховенства права є основоположним дотримання чотирьох базових принципів, таких, як підзвітність всіх органів влади перед законом; зрозумілість, чіткість і прозорість законів; відкритий уряд, який забезпечує ефективну, прозору та повну реалізацію прав і свобод громадян; доступне правосуддя, яке здійснюється своєчасно, компетентно, з дотриманням найвищих морально-етичних стандартів та має достатні ресурси [42]. Звідси Всесвітній проект правосуддя виділяє основні маркери, на основі яких складає свій щорічний Індекс Верховенства Права:

- Обмеження державних повноважень;
- Відсутність корупції;
- Відкритий уряд;
- Фундаментальні права;
- Порядок та безпека;
- Регуляторне забезпечення;
- Цивільне правосуддя;
- Кримінальне судочинство;
- Позасудове рішення справ.

У свою чергу, Програма розвитку Організації Об'єднаних Націй у своєму щорічному звіті з питань верховенства права та дотримання прав людини за 2016

рік щодо цілі сталого розвитку номер 16 зазначає, що для існування мирного, справедливого і інклюзивного суспільства необхідно обрати шлях, де люди можуть вплинути на ті рішення, які матимуть вплив на їхнє власне життя, та людство створює мирні спільноти, які розвиваються та процвітають [43]. Ця ціль сталого розвитку чітко визначає ключову роль управління та верховенства права у просуванні мирних, справедливих та інклюзивних суспільств та у забезпеченні самого сталого розвитку. Для Організації Об'єднаних Націй посилення верховенства права передбачає «дотримання норм міжнародного права, у тому числі щодо застосування сили, та визнання першочергової відповідальності держав захищати своє населення від геноциду, злочинів проти людства, етнічних чисток та військових злочинів» [44]. Верховенство права є основним принципом функціонування будь-яких гуманітарних програм; має вирішальне значення для розуміння та усунення причин міграції та безгромадянства; є основою режиму гуманітарного захисту.

Концепція верховенства права є важливою складовою діяльності Організації з безпеки і співробітництва в Європі. Верховенство права «не лише охоплює формальні правові рамки, але і спрямовано на справедливість, засновану на повному визнанні людської гідності» [45].

В українському законодавстві принцип верховенства права закріплено у 8 статті Конституції України [46]. Після визнання принципу верховенства права у статті йдеться про те, що саме Конституція України має найвищу юридичну силу, а інші закони мають обов'язково їй відповідати. Таким чином, можна робити висновок про ототожнення понять «верховенство права» та «верховенство Конституції» в українському законодавчому полі. Відповідно до юридичної позиції Конституційного суду України, поданої у Каталозі юридичних позицій, «верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема у закони, які за своїм змістом мають бути

проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо» [47].

1.2. Функціонування права бути почутим як складової поняття «верховенство права»

Поняття «верховенство права» є доволі містким та багатограним, воно гарантує дотримання соціальної справедливості та рівності. Саме верховенство права і слугує ґрунтом для реалізації принципів справедливого судочинства, критеріями якого визначають «справедливе ставлення до особи, повагу, розумність та неупередженість у прийнятті рішень, а також право бути почутим» [48].

Право бути почутим, або право бути заслуханим, є базовим принципом для дотримання процесуальної справедливості не тільки у ході судових рішень, але і у сфері управління. Ігнорування права особи бути почутою означає недотримання вищезгаданої процесуальної справедливості, а звідси і нікчемність нормативно-правових актів або скоєних дій відповідних органів влади. Дослідник Олексій Цельєв наголошує на тому, що реалізація права бути почутим як складової поняття «верховенство права» неможлива без дотримання інших складових, таких, як «законність, правова визначеність, рівність, пропорційність, прозорість (відкритість), доступність, право на оскарження, підзвітність тощо» [49].

Незважаючи на можливу відсутність фактичного закріплення у деяких національних нормативно-правових актах, право бути почутим може бути реалізованим. На думку Анни Ємельянової, реалізації права бути почутим сприяє «рівень правової культури громадян, що підвищується з кожним днем» [3].

Право бути почутим або заслуханим часто в міжнародних нормативно-правових актах розглядається у розрізі безпосередньо судового процесу у якості складової «права на справедливий суд». Справедливий суд або належний процес –

це широкі поняття, які містяться в цілій низці конституційних документів (Конституція США, П'ята поправка [50]; Основний закон ФРН, стаття 103 [51]; Федеральна конституція Швейцарської конфедерації, ст. 29, 29а, 30 [52]; Конституція Італійської Республіки, ст.111 [53]; Основний закон Угорщини, стаття XXVIII [54]) та міжнародних конвенцій. У розрізі нормативно-правового тлумачення права особи бути почутою більш конкретними є Європейська конвенція про права людини 1950 року (Конвенція про захист прав людини і основних свобод, стаття 6) [55] та Пакт Сан-Хосе 1969 року (Американська конвенція про права людини, стаття 8) [56]: їх відповідні статті стосуються вимоги реалізації та захисту права особи бути почутою під час судового розгляду, як у цивільних, так і у кримінальних справах, що також гарантується Загальною декларацією прав людини 1948 р. (ст. 10) [57], Міжнародним пактом про громадянські та політичні права 1966 р. (стаття 14) [58]. Думка про те, що справедливий процес повинен включати в себе не лише право бути почутим, але й право знати причини рішення, міститься в міжнародних документах з прав людини та декількох конституційних текстах, але ця ідея чітко закріплена в Конституції Бельгії (стаття 149) [59], а також в Конституції Італійської Республіки (стаття 111) [53].

Законодавство Європейського союзу, зокрема Хартія основних прав Європейського Союзу забезпечує право бути почутим (стаття 41) [60], що надає кожній людині «можливість ефективно висловлювати [свої] погляди під час адміністративної процедури та перед прийняттям будь-якого рішення, яке може негативно зачіпати [їх] інтереси». Згідно з 41 статтею Хартії, «кожна людина має право бути заслуханою до того, як будуть вжиті будь-які індивідуальні заходи, які вплинули б на неї». Тут право бути заслуханим передбачає два аспекти: по-перше, зобов'язання органу влади повідомити про застосування індивідуальних заходів; по-друге, зобов'язання надати відповідачам можливість представити свої зауваження [61]. Право бути почутим у рамках права Європейського Союзу

впливає також зі ст. 47 Хартії основних прав Європейського Союзу (EUCFR) [60], яка закріплює право на захист у разі порушення прав та свобод ЄС. Хартія, очевидно, знаходиться під впливом Європейської конвенції з прав людини, і якщо вона містить права, які відповідають правам, гарантованим ЄСПЛ, значення та обсяг цих прав будуть такими ж, як і визначені Конвенцією (ст. 62 і 133) [55]. Право бути почутим як невід'ємна складова права на захист, яке встановлене статтею 47 Хартії основних прав Європейського Союзу, неодноразово розглядалось Судом ЄС, який підкреслював, що «повага до прав на захист є [...] основним принципом права ЄС, який повинен бути гарантований навіть за відсутності будь-яких інших правил, що регулюють розгляд справи. Цей принцип вимагає, щоб адресати тих рішень, які суттєво впливають на інтереси цих адресатів, повинні бути поставлені в положення, в якому вони можуть ефективно висловити свої погляди» [62].

Органи влади Європейського Союзу зобов'язані поважати основні принципи ЄС, серед яких право бути почутим. До прийняття будь-якого акту, який так чи інакше впливає на життя осіб, адресат акту або зацікавлені треті особи мають бути заслухані відповідним органом влади. Це зобов'язання закріплено у Договорі про функціонування Європейського Союзу, а також вторинними нормативно-правовими актами ЄС. Однак варто розуміти різницю між реалізацією права бути почутим та безпосереднім впливом на індивідуальні рішення, або прийняття нормативно-правових актів [63].

Відповідно до Керівництва по статті 6 Європейської конвенції про права людини, сторони в процесі мають право висловити зауваження, які вони вважають необхідними для відповідної справи [64]. Це право може бути визнаним ефективним лише тоді, коли сторони насправді були «заслухані», тобто належним чином розглянуті судом першої інстанції. Іншими словами, «трибунал» зобов'язаний провести належну перевірку подань, аргументів та доказів, викладених сторонами. Для того, щоб право, гарантоване цією статтею, було

ефективним, органи влади повинні проявляти особливу «ретельність». У цивільних та кримінальних справах право на справедливий процес, безумовно, включає право бути заслуханим у суді. При чому це право може стосуватись як сторін, так і суду: право доступу сторін до судового процесу, а також обов'язок судів мотивувати свої рішення [65]. За практикою судових рішень ЄСПЛ, чим докладніше аргументування та повніше й ефективніше дотримано право особи бути почутою під час судового процесу, тим більше ЄСПЛ готовий приймати та погоджуватись з конкретними рішеннями національних судів [66].

Принцип верховенства права може бути розширений на охоплення участі в процедурах, що призводять до прийняття загальних актів [67]. Це не означає просто право бути заслуханими під час судово-розшукових процедур, але, скоріше, ширше підкреслює цінність громадян і їхньої точки зору для уряду у ході планування відповідних політик [68], незалежно від форми діяльності органу державної влади [69]. Подібне бачення повністю відповідає ідеї щодо людини як носія основних прав. Тож, якщо розглядати під кутом процедурного читання, то верховенство права «вимагає, щоб державні установи всебічно сприяли аргументованій критиці у сфері суспільних справ з боку громадян» [68]. Тут повага до гідності вимагає надання громадянину можливості для аргументації. Свобода, яку гарантує право бути почутим, - це «позитивна свобода: активне залучення громадян до управління державними справами, свобода вільно та аргументовано брати участь в управлінні ними» [68].

Вагомою складовою реалізації права особи бути почутою є саме форма реалізації права. Право може реалізуватись в письмовій або усній формі. До прикладу, стаття 40 (1) «Закону про адміністративний порядок» Естонії говорить про те, що будь-який адміністративний орган перед прийняттям адміністративного акту надає учаснику процесу можливість висловити свою думку та заперечення в письмовій, усній або будь-якій іншій відповідній формі [70]. У Фінляндії, згідно із

«Законом про адміністративний процес», діє правило про повідомлення винятково в письмовій формі. Однак усне спілкування можливе, якщо це необхідно для роз'яснення справи та якщо письмовий порядок заподіяв би стороні необґрунтовані незручності [71].

Існує ряд випадків, коли право бути почутим може обмежуватись. До прикладу, коли для вирішення відповідних питань необхідне швидке прийняття рішення. Коли є необхідність в оперативних заходах щодо запобігання шкоді, яка виникає внаслідок затримки, законодавство в деяких державах дозволяє органам влади робити часткові обмеження у реалізації права громадян бути почутими. Іншим прикладом може бути наявність великої кількості учасників процесу. Згідно з статтею 40 (3) естонського «Закону про адміністративний процес» [70], у випадках, коли адміністративний акт видається як загальний наказ, а кількість учасників судового розгляду перевищує п'ятдесят чоловік, право бути почутим не може бути реалізовано в повній мірі. Датський «Закон про адміністративні процедури» містить аналогічне положення у статті 19 (5) [72].

Незважаючи на значимість та багатогранність права бути почутим, дуже важливо розуміти, що право бути почутим не означає:

- особисте звернення до посадової особи, яка приймає рішення;
- подання письмових аргументів замість особистої участі в процесі;
- участь у зустрічах чи круглих столах, на яких приймається рішення;
- участь в опитуваннях, які впливають на формування рішення;
- отримання попередніх варіантів актів для узгодження;
- участь у робочій групі, яка співпрацює з органом влади, який розробляє проект акту [73].

Всі вищеперераховані дії, тим не менш, можуть бути здійснені під час реалізації особами права бути почутими.

Реалізація права бути почутими та впливати на розробку політики має ряд позитивних ефектів для суспільства. Участь громадян у розробці політики змушує людей почувати себе більш відповідальними за суспільні питання та збільшує громадську активність. Другим позитивним ефектом залученості громадян до формування та розробки політик є те, що вона спонукає людей до вислуховування різноманітних думок і тим самим сприяє взаєморозумінню, що, тим не менш, не означає автоматично, що вони також готові поступитись своїми інтересами. По-третє, це сприяє більшій легітимності рішень [74]. В. Тертичка [75] наголошує на тому, що залученість громадян до політичних процесів через механізми участі дає громадянам відчуття соціальної згуртованості та єдності, а також допомагає розвивати солідарність.

З іншого боку, участь громадян не слід розглядати як панацею від усіх проблем, з якими борються уряди. Хоча немає жодних доказів того, що причетність певних груп громадян до формування державної політики підриває демократію і викликає можливе зниження консенсусу щодо її основних норм, необхідно згадати про дві можливі небезпеки. По-перше, існує проблема того, що деякі групи не залучені активно до процесів формування політики. Наслідком виключення з процесів громадської участі певних соціальних груп є те, що деякі голоси ніколи не лунають, що може врешті-решт сприяти зниженню довіри громадськості до влади та зниженню якості демократії. Друге питання стосується очікувань. Більшість громадян беруть участь у розробці проектів через механізми реалізації права бути почутим, ці люди захоплені відчуттям, що вони можуть сприяти покращенню свого життя. Але часто після консультацій з громадськістю, успішного подання петицій, функціонування громадських рад проблеми, все одно, не вирішуються. Загальною проблемою є розчарування, яке може настати через надмірно високі очікування учасників, що призводить до того, що громадяни не хочуть брати участі у майбутніх проектах [76]. Отже, постійне залучення громадян до участі в проектах вимагає від

урядів прийняти зважені рішення щодо того, чому і як вони хочуть використовувати внесок громадян, і зробити абсолютно зрозумілим, який внесок очікується від громадян і як цей внесок буде використаний.

Американська дослідниця Арнштейн Шеррі [77] пропонує піраміду або драбину громадської участі. За цим підходом існує 8 рівнів залученості громадськості до формування публічної політики. Перша сходинка – маніпулювання. Це такий стан залученості громадян, коли вони насправді не мають впливу на політику, а влада лише маніпулює громадськістю та створює ілюзію залученості. Друга – психотерапія, громадськість не має реальних інструментів впливу на політику, влада не чує громадян, натомість під виглядом консультування з людьми органи влади просто збирають інформацію та намагаються «лікувати громадян», нав'язуючи їм певні ідеї. Третя сходинка – інформування, громадськість проінформована щодо дій влади, політик, які імплементуються, однак не залучена до формування цих політик. Четверта – консультування, держава запрошує громадськість до діалогу через різні механізми реалізації права бути почутими, однак суспільний вплив на державну політику є дуже обмеженим. П'ята – заспокоєння, громадяни частково залучені до прийняття рішень, однак останнє слово завжди залишається за представниками органів влади. Шоста – партнерство, розподіл влади, громадяни також приймають рішення та несуть відповідальність за формування політики. Сьома сходинка – делегування, коли деякі функції органи влади перекладають на громадян. Восьма – громадський контроль, громадськість приймає рішення на найвищому рівні влади [77]. Таким чином, за концепцією, запропонованою дослідницею, перші три стадії представляють потенційну небезпеку для демократичних режимів, при таких режимах не реалізується право громадян бути почутими, а також брати участь в управлінні державними справами.

1.3. Національний досвід розуміння та захисту права бути почутим

Право бути почутим як одне з базових прав людини захищається нормативно-правовими актами національного рівня. Законодавством України передбачено різні форми реалізації права бути почутим. Ми провели короткий огляд закріплення форм цього права у національних нормативно-правових актах.

- Загальні збори

«Положенням про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні» (було затверджено постановою Верховної Ради України від 17 грудня 1993 року № 3748-ХІІ) закріплюється право громадян на загальні збори. Загальні збори визначено як форму участі громадян у вирішенні питань місцевого значення, а рішення цих зборів має бути ураховано органами місцевої влади. Таким чином, через збори місцеві громади можуть реалізувати своє право бути почутими. Відповідно до положення, повнолітні громадяни мають право на участь у зборах, що проходять на території, на якій вони постійно проживають. Громадяни повідомляють місцеві органи про ініціювання зборів, потім видається рішення про скликання зборів, про яке оповіщають мешканців місцевої громади. Згодом якщо рішення зборів було підтримане його учасниками, воно доводиться до відома місцевої влади, яка вирішує долю вирішення питання. При цьому, згідно з положенням, рішення є правомочним лише у випадку, якщо на зборах були присутні хоча б половина мешканців цієї громади. На сьогодні це положення є єдиним нормативно-правовим актом, що регламентує місцеві збори. Але, як зазначає кандидат юридичних наук Олексій Орловський, «цей документ є надзвичайно застарілим, він не враховує сучасних тенденцій ні загальнодержавного, ні місцевого розвитку» [78]. Положення не визначає, якою саме є модальність дій органів місцевої влади після доведення до них рішення

зборів: чи є обов'язковим прийняття цього рішення, якими є терміни прийняття рішення з піднятого на зборах питання тощо.

- Місцеві ініціативи

Згідно з Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [79], місцева ініціатива може пропонуватись представниками місцевих зборів та вноситись на розгляд до органів місцевого самоврядування. Повнолітні дієздатні особи пі час загальних зборів можуть ініціювати розгляд місцевої ініціативи, яка на їхню думку є важливою для громади. Під час відкритого засідання місцевої ради відбувається розгляд місцевої ініціативи, яка або відхиляється, або ухвалюється, або надсилається на подальше доопрацювання. Дослідники публічно адміністрування визначають, що значимою особливістю загальних зборів є симбіоз колективного обговорення важливих соціальних проблем з високою активністю учасників зборів [80]. Оскільки особливості ініціювання, скликання та проведення загальних зборів не регламентовані легальними актами, виникає високий ризик ігнорування рішень, запропонованих місцевими зборами. Таким чином, під загрозою опиняється право членів місцевої громади бути почутими органами місцевої влади.

- Місцевий референдум

Проведення місцевих референдумів регламентовано законом України «Про місцеве самоврядування» [79]. Закон визначає місцевий референдум як «форму прийняття територіальною громадою рішень із питань, що належать до відання місцевого самоврядування, шляхом прямого голосування». Важливо, що питання референдуму мають бути віднесені до відання органів місцевого самоврядування. Рішення, які приймаються місцевим референдумом, мають обов'язкову силу на території місцевої громади. Незважаючи на потенційні переваги місцевих референдумів щодо вирішення суспільно важливих питань місцевого значення, вони можуть створювати ризики розвитку сепаратизму та популізму.

- Громадські слухання

Громадські слухання – один з найважливіших механізмів реалізації права членів громади бути почутими. Право на проведення громадських слухань закріплено 13 статтею Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [79]. Таким чином, представники громади щороку можуть ініціювати зустріч з місцевими депутатами для висловлення своєї точки зору щодо вирішення певних суспільних питань, а також внесення на розгляд власних пропозицій, які згодом в обов'язковому порядку розглядаються місцевими органами влади. Громадські слухання регулюються такими актами: Конституція України [46], Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [79], Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення громадських слухань з питань використання ядерної енергії та радіаційної безпеки» від 18.07.1998 р. № 1122, Постанова Кабінету Міністрів «Про затвердження Порядку проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні» від 25.05.2011 р. № 555, наказ Фонду державного майна України «Про затвердження Порядку проведення громадських слухань під час підготовки об'єктів групи Г до приватизації» від 03.05.2012 р. № 604 тощо.

- Звернення громадян

Згідно зі статтею 40 Конституції України [46], громадяни мають право на індивідуальні чи колективні письмові звернення до органів державної або місцевої влади, а також до посадових і службових осіб. Звернення розглядаються у порядку, визначеному законом України «Про звернення громадян» [1]. Закон дає таке тлумачення: «під зверненнями громадян слід розуміти викладені в письмовій або усній формі пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги».

- Консультативно-дорадчі органи

Місцеві органи влади за розпорядженням місцевого голови можуть ініціювати створення консультативно-дорадчих органів, аби вирішити проблеми у відповідних галузях. Ці органи проводять збір та аналіз інформації щодо питання, а згодом висувають власні пропозиції з вирішення, які носять винятково рекомендаційний характер та не є обов'язковими до прийняття. Існує процедура створення тимчасових робочих груп (за ініціативи органів місцевої влади) для вирішення специфічних питань – дорадчих комітетів. На відміну від виконавчих комітетів, сам комітет не має функцій органу виконавчої або законодавчої влади, а його рішення комітетів не є обов'язковими.

- Громадські ради

Існування громадських рад при центральних і місцевих органах виконавчої влади було передбачено Постановою Кабінету Міністрів України «Про додаткові заходи щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 26 листопада 2009 р. № 1302 [81]. Через рік було прийнято Указ Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади», який відтермінував створення громадських рад» [82]. На сьогодні процес функціонування громадських рад регламентовано Постановою Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» № 996 від 3 листопада 2010 р. Згідно з постановою, до складу громадської ради «можуть бути обрані представники громадських об'єднань, релігійних, благодійних організацій, творчих спілок, професійних спілок та їх об'єднань, асоціацій, організацій роботодавців та їх об'єднань, засобів масової інформації (далі - інститути громадянського суспільства), які зареєстровані в установленому порядку». Основною функцією є аналіз та моніторинг діяльності органу влади та надання пропозицій щодо вирішення суспільних питань.

- Особистий прийом громадян

Органи влади надають громадянам можливість бути почутими через процедуру особистого прийому громадян. Ці прийоми можуть бути ініційовані, як самими громадянами, так і працівниками органів влади. Регулюється процес прийому громадян також Законом України «Про звернення громадян» [1], який зобов'язує посадових осіб проводити особисті прийоми громадян за встановленим графіком. Якщо під час прийому громадянин подає звернення до органу влади, то воно реєструється так само, як і звичайне письмове звернення, при чому громадянин може бути сповіщений про результати розгляду. Відповідними нормативно-правовими актами регламентується порядок та час прийому громадян працівниками органів влади.

- Консультації з громадськістю

«Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики», затверджений Постановою Кабінету міністрів України від 3 листопада 2010 року № 996 регулює процес проведення консультацій з громадськістю. Органи влади можуть самостійно обирати формат проведення таких консультацій. Але виділено перелік тем, щодо яких є обов'язковим проведення громадських консультацій [83]. Зокрема щодо питань, які:

- «стосуються конституційних прав, свобод та обов'язків громадян;
- стосуються життєвих інтересів громадян, у тому числі впливають на стан навколишнього природного середовища;
- передбачають провадження регуляторної діяльності у певній сфері;
- визначають стратегічні цілі, пріоритети і завдання у відповідній сфері державного управління (у тому числі проекти державних і регіональних програм економічного, соціального і культурного розвитку, рішення стосовно їх виконання);
- стосуються інтересів територіальних громад, здійснення повноважень місцевого самоврядування, делегованих органам виконавчої влади відповідними радами;

- визначають порядок надання адміністративних послуг;
- стосуються правового статусу громадських об'єднань, їх фінансування та діяльності;
- передбачають надання пільг чи встановлення обмежень для суб'єктів господарювання та інститутів громадянського суспільства;
- стосуються присвоєння юридичним особам та об'єктам права власності, які за ними закріплені, об'єктам права власності, які належать фізичним особам, імен (псевдонімів) фізичних осіб, ювілейних та святкових дат, назв і дат історичних подій;
- стосуються витрачання бюджетних коштів (звіти головних розпорядників бюджетних коштів за минулий рік)».

Проведення громадських консультацій може бути ініційовано не тільки органами влади, але і представниками інститутів громадянського суспільства. Якщо хоча б три інститути громадянського суспільства звертаються щодо проведення консультацій з певного питання, то орган зобов'язаний організувати та провести дану консультацію.

- Громадська експертиза

За визначенням дослідників Л. Гонюкової, О.Кілієвича та ін., громадська експертиза як розробка інститутами громадянського суспільства пропозицій, рекомендацій та зауважень «щодо розв'язання суспільно значущих проблем для їх врахування органами виконавчої влади у своїй роботі» [84]. «Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади», затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 року № 976 [131] регулює процес проведення громадської експертизи. Таким чином, інститути громадянського суспільства мають змогу залучитись до процесу аналітики, моніторингу та надання рекомендацій щодо публічної політики. Вищезгадана постанова вказує на те, що рекомендації громадської експертизи

«враховуються органом виконавчої влади під час підготовки програм соціально-економічного розвитку, державних цільових та регіональних програм, формування бюджетів відповідного рівня, вирішення питань поточної діяльності».

Як бачимо, законодавством України врегульовано широкий спектр інструментів та механізмів реалізації права особи бути почутою. Вищезгадані нормативно-правові акти гарантують залученість громадян до прийняття суспільно важливих рішень. Згідно зі статтею 28 Закону України «Про звернення» [1], повноваження по контролю за дотриманням норм і вимог законодавства щодо звернення громадян надані «Верховній Раді України, народним депутатам України, Президенту України, Кабінету Міністрів України, Уповноваженому з прав людини Верховної Ради України, Верховній Раді Автономної Республіки Крим, обласним, Київській та Севастопольській міським, районним, районним в містах Києві та Севастополі державним адміністраціям, сільським, селищним, міським радам та їх виконавчим комітетам, депутатам місцевих рад, а також міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади щодо підпорядкованих їм підприємств, установ та організацій» [1]. Цікаво, що раніше обов'язок з нагляду за цим питанням належав органам прокуратури (стаття 29 була виключена).

1.4. Висновки до Розділу 1

Верховенство права – це складний багатоаспектний феномен, реалізація якого гарантує захист інших основоположних прав. Поняття «верховенство права» є доволі містким та багатогранним, воно гарантує дотримання соціальної справедливості та рівності. Саме верховенство права і слугує ґрунтом для реалізації принципів справедливого судочинства, критеріями якого визначають «справедливе ставлення до особи, повагу, розумність та неупередженість у прийнятті рішень, а також право бути почутим».

Верховенство права стоїть на захисті держави і громадян від так званої «Гоббсїанської війни всіх проти всіх», гарантує правову визначеність, а також захист проти свавілля. Згідно з доповіддю Венеціанської комісії від 2011 року, саме верховенство права, демократія та права людини слугують основою для існування Ради Європи. Також у доповіді наголошується на думці науковця А.В.Дайсі [17], який вказував на визначне місце верховенства права у підтримці державного суверенітету та балансу сил. Саме тому принцип «верховенства права» фігурує у більшості нормативно-правових актів міжнародного та національного рівнів. «Верховенство права» також закріплено Основним Законом України, а саме статтею 8, яка гарантує визнання Конституції.

Значимою складовою принципу «верховенства права» є право бути почутим або заслуханим, яке на міжнародному рівні здебільше розкривається у ході судового процесу. Право на належний судовий процес (яке включає в себе право бути почутим у ході судових засідань) гарантовано Конституціями США [50], Німеччини [51], Швейцарії [52], Італії [53], Угорщини [54], Бельгії [59], а також міжнародними документами – Європейською конвенцією про права людини 1950 року [55], Пактом Сан-Хосе 1969 року [56], а також Загальною декларацією прав людини 1948 року [57], Міжнародним пактом про громадянські та політичні права 1966 року [58]. Незважаючи на визнання права бути почутим, деякими актами функціонування права обмежується. До прикладу, у повній мірі право не реалізовується, коли необхідно швидке прийняття рішень, коли наявна велика кількість учасників процесу.

В Україні законом гарантовано різні форми реалізації права бути почутим. Такими формами є загальні збори, місцеві ініціативи, місцевий референдум, громадські слухання, звернення громадян, консультативно-дорадчі органи, громадські ради, особистий прийом громадян, консультації з громадськістю, громадська експертиза тощо. Повноваження по контролю за дотриманням норм і

вимог законодавства щодо звернення громадян надані «Верховній Раді України, народним депутатам України, Президенту України, Кабінету Міністрів України, Уповноваженому з прав людини Верховної Ради України, Верховній Раді Автономної Республіки Крим, обласним, Київській та Севастопольській міським, районним, районним в містах Києві та Севастополі державним адміністраціям, сільським, селищним, міським радам та їх виконавчим комітетам, депутатам місцевих рад, а також міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади щодо підпорядкованих їм підприємств, установ та організацій» [1]. Таким чином, нормативно-правовими актами українського законодавства передбачено широкий спектр механізмів реалізація права громадян бути почутими та їхнього залучення до процесу розробки та формування публічної політики.

РОЗДІЛ 2. ЕЛЕКТРОННІ ПЕТИЦІЇ ЯК ЗАСІБ АРТИКУЛЯЦІЇ ГРОМАДСЬКОЇ ДУМКИ

2.1. Тлумачення поняття «петиція». Визначення основних функцій

Поняття «петиція» («petitio» з латини перекладається як «клопотання», «звернення», «прохання») активно вживається в українській соціально-політичній лексиці. У «Великому енциклопедичному юридичному словнику» термін петиція визначається як «колективне письмове звернення громадян з того або іншого питання, яке подається здебільшого главі держави чи іншим органам державної влади та місцевого самоврядування. У петиції нерідко містяться вимоги політичного характеру» [85]. У той час, як у Кембриджському словнику [86] сформульовано два визначення петиції – широке та вузьке, спеціалізоване (юридичне). Згідно з широким визначенням, петицію визначає саме наявність великої кількості людей-підписантів, які підтримують певні вимоги чи заклики до дій відповідних органів влади. А вузьке – описує петицію як «офіційний лист-звернення до органів судової влади з проханням виконати конкретну юридичну дію».

Британська професорка Університету Лідса Ен Макінтош, виділяючи основну функцію петицій, зазначає, що роль петицій полягає саме у «визначенні проблеми, на вирішення якої має бути орієнтована політика» [14]. У свою чергу дослідники Ліндер та Рієм [24] підкреслюють, що петиції мають на меті змінити чинні політики влади, закликати до офіційних виступів і заяв влади або спричинити розробку певного нормативно-правового акту відповідною політичною інституцією. Всі вищезгадані цілі петиції об'єднані наявністю активної дії, саме це і відрізняє петицію від простого висловлення своєї точки зору: петиція підштовхує або провокує певні реакції своїх адресатів. Право на використання такого інструменту

демократичної участі, як петиція, в багатьох країнах закріплено у конституційному праві (Німеччина, Румунія, Люксембург, Бельгія, Хорватія, Угорщина, Мальта тощо). Процес підтримання петиції громадянами слугує інструментом підвищення обізнаності щодо наявності соціально-політичних проблем і формування порядку денного. Однак прийняття або неприйняття рішення за петицією залежить винятково від її адресата – політичної інституції або особи.

Для тлумачення петицій важливо розуміти, що здебільше вони носять дорадчий характер, а тому працюють як засоби саме деліберативної, а не партисипаторної демократії. За твердженням экс-заступника голови Адміністрації Президента України Дмитра Шимківа, петиція – це інструмент, який «започатковує діалог для вирішення поставлених та підтриманих суспільством питань. Це не інструкція до виконання, це не однозначно «так» або «ні» – це початок демократичного обговорення для пошуку рішення» [87]. Тобто, петиція слугує так званим «каталізатором» до діалогу, а не до конкретних дій з реалізації певних політик. Утім якщо провести компаративний аналіз петицій як інструменту реалізації демократичних функцій у різних країнах, то можна зробити висновок, що існує кореляція між соціально-історичним середовищем досліджуваної держави та значимістю петицій або особливостями їх дії. Наприклад, у деяких країнах певні групи громадян мають обмежені права на подачу петицій (військовослужбовці в Іспанії мають право винятково на подання індивідуальних петицій за відповідними правилами, встановленими спеціальним законодавством; працівники підприємств в Бельгії не можуть самостійно подавати петиції, лише керівник підприємства має право на петицію від імені своїх працівників).

Кандидат політичних наук Масачусетського технологічного інституту Брюс Бімбер визначає петиції, як «феномен перетинання лінії від приватного до суспільного»: проблеми, які турбують автора петиції є індивідуальними, приватними для нього, але як тільки петиція створюється та поширюється на

широкий загал для збору підписів, інтереси перестають бути приватними та з цієї миті перетворюються на суспільні інтереси [8]. Саме це, на думку дослідника, і є проявленням «колективної політичної дії».

З точки зору американських науковців Думаса та ін. [9], петиція у якості політичної дії для своїх ініціаторів або ініціаторок виконує дві основні функції:

1) можливість бути почутими та висловити власні пропозиції з формування майбутніх політик влади;

2) можливість мобілізувати громаду через колективну дію – підписання петиції.

Згідно з дослідженнями Ліндера та Рієма [13], для розуміння механізму петицій, варто розрізняти функції петицій на різних рівнях: індивідуальному, проміжному та системному.

1) Індивідуальний рівень:

Дослідники визначають індивідуальним рівнем петицій привернення ініціатором або ініціаторкою петиції уваги відповідним органів влади до тих проблем, які стосуються автора або авторку петиції на персональному, особистісному рівні. У порівнянні з іншими каналами результативність петицій на індивідуальному рівні є доволі низькою у розрізі вирішення адміністративних правопорушень. У такому випадку петиції слугують інструментом для каталізації дій прихильників проблеми, НУО та інших стейкхолдерів.

2) Проміжний рівень:

Проміжний рівень розуміється як стан, коли від індивідуального звернення петиція перетворюється на колективне, а отже зачіпає проблеми ширшого кола осіб. У даному випадку петиція може бути створена групою авторів та авторок. Функції на цьому рівні чітко визначені та відокремлені: реалізація контролю виконавчої влади репрезентативними органами влади (парламентом), інформативна функція та функціонування у ролі індикаторів суспільних проблем.

3) Системний рівень:

Основна функція петицій – сприяння розвитку демократичного режиму, інтеграції громадян та легітимізації.

Таким чином, на всіх вищезгаданих рівнях відбувається фасилітація запитів і звернень громадян, що, у свою чергу, впливає на подальше формування політичних рішень.

Основні характеристики, які відрізняють петицію від інших форм політичної участі:

- Петицію ініціюють громадяни (знизу – догори), на відміну від громадських слухань, круглих столів, консультацій.

- Не потребує дотримання багатьох складних формальних вимог, а також є безкоштовною в більшості країн.

- Часто громадяни адресують петиції тим, хто слугує лише посередником між заявником та владною інституцією та не має формальних повноважень щодо ініціювання певних дій. Тож, фактична впливовість такого роду звернень є доволі низькою [9].

Петиції диференціюють за характером впливу: консультативні та імперативні петиції [88]. Консультативні петиції не несуть за собою наслідків у юридичному полі, використовуються для збору та дослідження позицій громадськості з тих чи інших питань. У той час, як імперативні є обов'язковими для органів влади: за результатами петиції, що отримала достатню суспільну підтримку, орган влади має включити проблему до порядку денного. Важливо зазначити, що імперативні петиції використовуються доволі в обмеженому колі країн.

Американська асоціація адвокатів виділяє чотири типи петицій: політичні, юридичні, петиції для громадських цілей та Інтернет-петиції [89].

Політичні петиції – мають конкретну форму і стосуються конкретного правила, встановленого державою чи федеральним урядом. Ці петиції подаються не

простими громадянами, а саме політичними кандидатами і чиновниками. Вони є скоріше інструментом адміністративного характеру, необхідні для процедур реєстрації кандидатів на голосування, заявами про відкликання чиновників тощо. Таким чином, цей тип петицій, скоріше, являє собою формальні прямі звернення представників влади до органів влади.

Юридичні клопотання – петиції з проханням до суду видати певний наказ щодо розглянутої справи чи позову, який зазвичай подається адвокатами відповідно до правил суду, використовуючи конкретні форми.

Петиції для громадських цілей – прохання до чиновників вжити чи не вжити конкретних дій. Вони можуть бути адресовані розробникам політики, державним органам чи адміністративним установам. Вони поширюються публічно, щоб набрати необхідну кількість підписів. Вимоги щодо формального вигляду таких петицій мінімальні або відсутні.

Інтернет-петиції – петиції, які функціонують винятково в електронному форматі. Вони не завжди конкретні щодо того, які дії потрібно вжити, які політики варто імплементувати, які суспільні проблеми турбують громадян. Такі петиції ефективні для підвищення обізнаності громадськості щодо певної проблеми [89].

Дослідники Бьоль та Рієм [90] підкреслюють, що під електронними петиціями можуть розуміти звернення декількох типів:

- Петиції, подані в електронному вигляді – порівняно з традиційними паперовими петиціями, новизна цього типу електронних петицій полягає винятково в початковій фазі подання. Тобто, такі петиції надсилаються органу влади не в паперовому, а в електронному вигляді: електронною поштою або відправляються на сайт органу влади;

- Публічні електронні петиції – тип петицій, де текст петиції публікується в Інтернеті, незалежно від способу подання. Таким чином, громадяни можуть

реалізувати не лише право звернення до органу влади, але і донести свою думку до співгромадян.

- Публічні електронні петиції, до яких активно залучено громадськість – тип петицій, які подаються в електронній формі, публікуються онлайн та є відкритими для участі інших громадян: підтримки петиції.

На погляд дослідників Моска та Сантуччі [91], електронні петиції дають можливість більшій кількості громадян висловити свій голос у порівняно легкий, економічний та ефективний шлях. Проте важливо, щоб електронні петиції не розглядалися лише як технічна інновація для того, щоб зробити систему подання петицій більш зручною для користувачів шляхом додавання нового каналу подання. Процес подання петицій з виникненням формату електронної подачі петицій стає більш прозорим, відкритим, до нього можуть активніше долучатись громадяни. Певною мірою спираючись на такі ідеї, Ергазакіс та ін. [92] пропонують низку критеріїв, які вони називають «основними показниками ефективності», за якими можна оцінити електронні петиції:

- Політичний критерій – внесок у формування нових політик, збільшення залучення громадян, залучення осіб, які приймають рішення;
- Соціальний критерій – участь цільових груп, подолання бар'єрів для участі;
- Технічний критерій – продуктивність, зручність, доступність, стійкість.

Підписання електронної петиції – це малий акт політичної участі, націлений на те, аби порушити певні проблемні питання та поставити їх на порядок денний до уряду або парламенту. Хоча теоретично петиційні системи є відкритими для всіх, на практиці на доступ може впливати цілий ряд факторів, у тому числі пов'язані з доступом та соціально-економічні фактори: доступ до інтернету в Україні – близько 15% населення не має доступу до мережі Інтернет [93], говорить про те, що багато домогосподарств будуть виключені із онлайн-участі. Тому існує необхідність забезпечити доступ до систем петицій для тих, хто не має доступу до Інтернету.

Більш загально, Медалья [94] говорить, що «факт, що дохід домогосподарство позитивно пов'язаний із збільшенням використання системи електронних петицій, ймовірно, підтверджує висновок, що політична участь в Інтернеті надає перевагу традиційно привілейованим групам громадян». Тому бар'єри участі та доступу є викликом для політики та політичних інститутів, як і для петицій та петиційних систем.

Проте, є й інші потенційні проблеми для систем електронних петицій, включаючи проблеми, що стосуються кількості підписантів. Наприклад, Панагіотопулос та Еліман [95] припускають, що «вага громадських настроїв за запитом позначається просто числом тих, хто підписав петицію». Залишаючи осторонь питання аутентифікації, важливість, яку слід надавати простій кількості підписантів, не зовсім зрозуміла. Наприклад, якщо велика організація або медіа-група здатна агітувати велику кількість підписантів для електронної петиції, чи це автоматично означає, що вона має більше значення або пріоритетність, ніж електронна петиція з меншою кількістю підписантів? Дійсно, існує занепокоєння тим, що є можливість потенційного використання або просування петицій великими медійними організаціями, які проводять масштабні інформаційні кампанії на підтримку певних електронних петицій. Розглядаючи приклади парламенту Шотландії та Національної асамблеї Уельсу, понад третину електронних петицій подавали групи та організації, що складаються з національних асоціацій, таких як British Heart Foundation та Action for Children, Unite та UNISON. Ці великі організації використовували свої вміння та ресурси для просування інтересів тих, кого представляють, хоча можна стверджувати, що такі групи мають у своєму розпорядженні інші методи (такі як лобювання міністрів), і що їхні подання до комісій з петицій займають час, який може бути краще використовувати для розгляду петицій від окремих осіб [96].

Проблемним є також питання безпеки або конфіденційності даних. Іноді експерти висловлюють занепокоєння щодо управління даними та конфіденційності стосовно систем електронних петицій. Однак більшість систем електронних петицій просто збирають достатню кількість даних про кожного електронного заявника та його підписанта, щоб забезпечити їх авторизацію до підписання петиції.

Незважаючи на важливість існування електронних петицій як інструмента демократичного режиму, виникає ряд потенційних побоювань також і щодо того, що петиція може слугувати так званим «політичним гачком» для своїх підписантів [11]. Тому іншою причиною незадоволеності електронними петиціями є те, що їх занадто легко підписати. У науковому обігу існує поняття так званого «кліктивізму» або «слактивізму», воно означає підтримку або адвокацію, яка в решті-решт ні на що не впливає. У той же час, саме ця легкість та доступність та рівні залучення щодо кількості громадян, які багато хто вважає привабливими, особливо для електронних петицій.

Американські дослідники з Університету Мічіган висувають свої переживання щодо того, що для деяких громадян підписання електронних петицій просто допомагає задовольнити персональну потребу в участі у політичному або громадському житті [10]. Тож не виключено, що ті, хто підписує петицію, не є реальними прихильниками ідеї або проблеми, а просто нашвидкуруч виконують свій «громадянський обов'язок». Тому підтримання громадянами певних петицій і ігнорування інших – питання, яке також є доволі цікавим для західних науковців. Цікавим є дев'ятирічне дослідження електронних петицій на бельгійському сайті lapetition.be [97]. Науковці помітили, 73% з тих, хто підтримав петицію, підписали лише по одній електронній петиції, у той час, як лише 0,1% відвідувачів сайту підписали понад сотні петицій. Це означає, що абсолютна більшість людей бере участь у підтримці петицій винятково з метою підписати якусь одну конкретну петицію, яку, до прикладу, ініціював знайомий або колега, або яка прицільно

стосується особистих інтересів підписанта електронної петиції. Шоста хвиля іспанського дослідження World Values Survey (2010-2014) показала, що хоча б раз підписували петицію близько 79.7% людей, які живуть у Новій Зеландії, 42.7% громадян у Німеччині, 68.2% мешканців Великобританії, 8.8% в Україні, у порівнянні – лише 1.8% громадян у Єгипті підписували у своєму житті петиції [98]. Дослідники з Піттсбурга, США, у своїй статті викладають дані своїх спостережень за рік, які демонструють тенденцію: коли під онлайн-петицією вже є значна кількість підписів, шанси на активне підписання іншими відвідувачами сайт [6].

2.2. Історичний розвиток петиційного процесу в Україні та світі

Упродовж довгого часу петиції слугують інструментом комунікації між громадянами та владою. Право на подання петиції є так званим «наріжним камінням» англо-американської конституційної системи. Через петиції можуть реалізовуватись і інші права – свободи висловлювань, свободи преси та свободи громадських зборів [15]. Згідно з «Магна Карта» або «Великою хартією вольностей», першою неписаною конституцією Англії, петиції використовувались дворянством для того, щоб захистити власні права та свободи [99]. Спочатку петиції до Корони, як видається, стосувалися відшкодування приватних та місцевих скарг. Більше того, у парламенті було складено багато статутів на основі петицій, надісланих від Палати общин до Корони, та відповідей останнього. Розвиток петиції нерозривно пов'язаний із появою народного суверенітету. Відома Петиція з Кента була підписана заступниками лейтенантів, великими присяжними та двадцятьма трьома суддями, а також рядом вільних власників в 1701 році, аби змусити короля Вільгельма III створити сильну армію проти так званої «французької погрози» [12].

У 1779 р. лорд Георг Гордон презентував петицію проти зняття антикатолицьких заходів у британському парламенті та взяв із собою 14000 прихильників до парламенту, щоб подати петицію [100]. Тож, як бачимо, петиції об'єднували навколо себе велику кількість прихильників, які розділяють і підтримають викладені в ній ідеї. У 1838 році в Великій Британії робітники почали активно збирати підписи під своїми петиціями. Саме в той час Лондонська робітничка спілка почала на мітингах збирати підписи під петицією з текстом «Народної хартії». Серед своїх вимог петиціонери, яких почали називати чартистами (від слова «charter» – хартія), просили про надання рівних виборчих прав, таємне голосування, скасування майнового цензу, щорічне переобрання членів парламенту тощо. За рік було зібрано понад мільйон підписів. Варто відмітити, що тогочасна кількість населення Великобританії – 15 млн осіб, тому число в мільйон підписів – є доволі значущим. Як бачимо, традиції успішного функціонування інструментів громадської участі та залученості мають довгу історію у Сполученому Королівстві.

У 1789 р. Перший Конгрес США включив право подання петицій разом з іншими свободами в Першу поправку до «Білля про права» [101]. Після цього практично всі держави заклали гарантії на право подання петиції у своїх конституціях. Як Конгрес, так і різні законодавчі органи штату все ще мають чітко визначені процедури подання та відповідей на петиції від органів влади [102]. У Сполучених Штатах Америки право, згідно з Першою поправкою до Конституції [103], вимагати від уряду відшкодування скарг є однією з основних гарантій громадянських свобод. В епоху Революції американські дослідники політики впевнено стверджували, що колоністи мають право на всі історичні гарантії англійської свободи, а Томас Джефферсон у Декларації незалежності визначив провал «петиції про відшкодування» як основну скаргу проти англійського короля [104].

Петиційний процес є важливим для історії боротьби за жіночі права в Сполучених Штатах Америки. Петиції жінок мали значний вплив на важливі національні соціальні рухи, включаючи скасування рабства, але особливо, кампанія за виборчі права жінок. Першим масштабним петиційним процесом жінок в США був протест проти вивезення індіанців черокі з їхніх рідних земель на сході Сполучених Штатів у 1830 році. Лідерами були Гарріет Бічер Стоу та Анжела Грімке, які обидві згодом стануть лідерками в русі за скасування рабства. Конгрес проігнорував петиції, і черокі були примусово вивезені зі своєї землі, історичний момент, який зараз відомий під назвою «Слід Сліз». Але петиція була визнана істориком Мері Гершбергер як момент, коли «вперше американські жінки стали активними в політичному просторі». У наступні десятиліття жінки подавали ще більше клопотань до Конгресу, як щодо припинення рабства, так і на користь виборчого права жінок. Основна петиція на підтримку виборчого права жінок з'явилася під час першої великої зустрічі лідерів руху виборчого права у Нью-Йорку у 1848 р. До 1878 р. Конгрес отримав клопотання про виборче право від 30 000 жінок у США [89].

Як підкреслює А. Колодій [4], основними нормативно-правовими документами епохи Нового часу щодо юридичного закріплення права на петицію громадян до органів державної влади були «Петиція про права 1628 р. [105], Білль про права 1789 р. [101], Декларація незалежності США 1776 р. [106], французька Декларація прав людини і громадянина 1789 року» [107].

Коли петиції стали загальноприйнятою традицією, вони могли перетворитися на інституцію, яка не лише задовольняла побажання людей, але й використовувалася для розробки нових нормативно-правових актів. Не тільки в Англії, але і в таких країнах, як Німеччина, Росія та Японія, країнах абсолютної монархії, широкі верстви населення використовували петиції для впливу на формування нових актів законодавства [108].

Право на подання петицій може легко стати так званою «точкою кристалізації» інших народних прав. Це відбувалось в західних країнах з сімнадцятого століття. Через реалізацію права на петицію стимулюється реалізація права на збори: громадяни збираються, щоб скласти, обговорити та підписати петицію. Таким чином, виходить, що подібні загальні збори представників громадськості дають можливість залучати широкі маси до обговорення петицій [108].

Необхідно звернути увагу на те, що петиції слугували не лише правом громадян висловити свою позицію, звернувшись до влади, але і успішно просувати нові для свого часу законодавчі ініціативи. Однією з найвизначніших в історії петицій, до прикладу, вважається австралійська «Петиція про виборче право жінок». У 1891 році на вулиці Вікторії вийшло декілька жінок для збору підписів під петицією до парламенту щодо надання жінкам рівних з чоловіками виборчих прав. У результаті, незважаючи на абсолютне панування патріархату та тогочасну вірність населення так званим «традиційним цінностям», ініціаторкам петиції вдалось зібрати близько 30 000 підписів від жінок різного віку, з різним рівнем освіти та різним соціально-економічним положенням у суспільстві. Ця петиція відіграла важливу роль у Федерації, оскільки вже через десять років, після запеклого відстоювання своїх прав жінками, в 1901 році Австралія стала першою країною в світі, яка дала жінкам як право голосу, так і право балотуватися до репрезентативних органів влади [102].

На відміну від Великобританії, яка відома своїми чартистами, або Австралії, де феміністки завдяки петиціям виборювали свої виборчі права, Україна не має давньої історії подання петицій. Найвизначніші петиції в історії українського народу починаються лише з середини дев'ятнадцятого сторіччя.

Одна з перших успішних народних петицій в українській історії стосується захисту прав євреїв. Відомо, що у середині дев'ятнадцятого століття на Галичині

суттєво обмежувались права та свободи єврейського населення. Саме тоді, у 1848 році, громадський діяч Ф. Смолька подав свою петицію щодо надання рівних прав всім категоріям громадян, незалежно від соціальних груп, національної ідентичності та конфесії, до яких вони належать. Після публікації петиції значна кількість населення Львова її підтримала – під документом підписалось близько дванадцяти тисяч осіб, лише незначна частина з яких були галицькими євреями. Згодом це стимулювало стрімке збільшення соціально-політичної активності серед єврейського населення. Після подання петиції відбулись серйозні зміни: євреї набули права вільно розпоряджатись власною нерухомістю, було скасовано додаткові податки за національним чинником для євреїв, вони отримали можливість служити у національній гвардії, а їхня свобода вільного вибору віросповідання була захищена на законодавчому рівні [109].

Дієвою та результативною була також і петиція щодо церковної справи. У лютому 1850 року галицький митрополит Михайло Левицький та Перемишльський єпископ Григорій Яхимович подали петицію про створення нової Станіславівської єпархії до Міністерства внутрішніх справ. Однак, на жаль, Міністерство петицію проігнорувало і жодних заходів не було вжито. Через місяць, 18 березня, священнослужителі знову подають своє звернення, але вже до імператора. В петиції не просто викладається звернення з проханням про вжиття владою певних заходів, але і детально та ґрунтовно описано потенційні варіанти вирішення проблеми та зведення нової греко-католицької церкви у місті Станіславі. Петиція виявилась успішною та дала свої плоди – вже 28 травня 1850 року імператор Франц Йосиф I наказав створити нову єпархію у Станіславі [110].

Іншим прикладом результативної петиції було галицьке звернення щодо захисту української мови. 13 жовтня 1864 року галицькі послы у свої петиції до австрійської влади звернулись з проханням про надання українській мові таких же прав, якими на той час була наділена мова польська. Ця петиція не була підтримана

та задоволена урядом Австрії. Згодом, вже через 7 років до ідей цієї петиції приєдналось львівське товариство «Просвіта», і у 1871 році директор однієї з львівських шкіл подає петицію про викладання у школах української мови замість польської, українська була також запропонована до впровадження для викладання працівникам пошти та державним службовцям. Петиція отримала підтримку влади, а українська мова набула додаткових прав [111].

Незважаючи на відсутність інституту народних петицій, закріпленого на законодавчому рівні, в кінці дев'ятнадцятого сторіччя в Україні (на той час як частини Російської імперії) було започатковано механізм, націлений на вирішення суспільно-політичних проблем – земські начальники. На земських начальниках покладалось зобов'язання розглядати скарги та звернення, подані громадянами щодо порушення з боку тих чи інших службових осіб. Зауважимо, що під час розгляду, аналізу та відповіді на скарги земський начальник мав широку дискрецію: міг самостійно відхиляти одні скарги та реагувати на інші без обґрунтування причин своїх рішень [112].

Закріплення права на петицію в українських нормативно-правових документах почалось лише у двадцятому столітті. Хоча у Конституції Української Народної Республіки від 1918 року не було зафіксовано можливості громадян подавати петиції до органів державної влади [113]. Необхідно звернути увагу на те, що громадянам Української Народної Республіки, тим не менш, надавалось право на оскарження дій з боку державних органів. Згідно з пунктом 3 постанови VI Всеросійського надзвичайного з'їзду Ради від 8 листопада 1918 року «Про революцію законності», у разі, якщо якийсь громадянин вважав, що певні дії органів влади так чи інакше порушують його права, йому надавалась можливість заповнення спеціального протоколу зі вказанням часу, місця, імені та посади чиновника, а також короткого опису самої ситуації порушення з боку органу [114]. Право на звернення громадян було зафіксовано у статті 56 Конституції УРСР від

1978 року [115]. При чому йшлося не лише про реалізацію права бути почутим і права на оскарження, але й про відшкодування тієї шкоди, яка була заподіяна через певні дії відповідних органів державної влади.

У сучасній історії України право на подання петиції не закріплено в Конституції [46]. Хоча деякі статті Основного Закону закріплюють суміжні права. До прикладу, наступні статті Конституції України:

- Стаття 5 наголошує на тому, що «носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування».

- Стаття 38 закріплює право громадян на «участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування».

- Стаття 40. «Усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк» [46].

- Стаття 55. Гарантує право на оскарження рішень або дій/бездіяльності органів державної влади та місцевого самоврядування.

Першим нормативним документом, який закріплює право українських громадян на подання петиції став Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» щодо електронного звернення та електронної петиції» від липня 2015 року [1]. Таким чином, петиційний процес в Україні лише починає зароджуватись та на має давніх традицій в історії країни.

2.3. Становлення електронних петицій: зарубіжний та український досвід

Петиція вже давно відома як ефективний механізм комунікації громадян з органами державної влади, інструмент артикуляції громадської точки зору. У зв'язку зі стрімким розвитком використання цифрових технологій, вони не можуть оминати і сферу публічної влади, в тому числі, можливості подання петицій. Саме тому у липні 1999 року у Шотландії новообрані парламентарі починають обговорення процесу оптимізації та оновлення процесу подання звернень громадянами. У грудні 1999 року на сайті шотландського парламенту було створено спеціальну опцію для завантаження звернення до депутатів. Вже пізніше через цю опцію Всесвітнім фондом дикої природи було подано першу електронну петицію щодо використання берегової лінії Шотландії. Публічна комісія з петицій вирішила визнати електронну петицію дійсною та почати збір підписів. Згодом Парламент погодився дозволити групам громадян та окремим особам подавати електронні петиції, використовуючи Інтернет-систему подання петицій, створену Центром Теледемократії на випробувальний період – «E-petitioner» [116].

Через два роки після запуску системи онлайн-петицій в Шотландії, на веб-сайті парламенту австралійського Квінсленда з'являється додаткова сторінка, створена для подання електронних петицій. Вже тоді, у 2002 році на сайті можна була вивчити та дослідити петиції, що вже були створені та завантажені на сайт іншими громадянами, ініціювати власну електронну петицію, перевірити кількість підписів та дізнатись, якою була відповідь парламенту на електронну петицію. З 2004 року електронні петиції можуть подавати мешканці британських міст Бристоль і Кінгстон-на-Темзі. Понад десяток норвезьких муніципалітетів пропонує можливість подання електронних петицій своїм громадянам з 2005 року [117].

Важливо зауважити, що і шотландський сайт «E-petitioner», і квінслендські електронні петиції, і локальні петиції у Брістолі і Кінгстоні-на-Темзі мали винятково регіональний рівень. Саме цим зумовлюється і тематичне спрямування петицій, і результати розгляду та впровадження електронних петицій лише на локальному, місцевому рівні без залучення регіональних і загальнонаціональних органів влади для вирішення тих чи інших суспільних проблем.

Ще з 2002 року у Німеччині йшла мова про створення платформи для подання електронних петицій до Бундестагу. Рішення про ініціювання пілотної схеми електронних петицій було прийняте в червні 2005 року. З вересня того ж року петиції, адресовані німецькому парламенту, можна подавати електронно та за дотримання певних умов оприлюднювати через мережу Інтернет. Вже в 2002 році коаліційна угода між соціал-демократами та зеленими закликала до просування системи електронних петицій. У листопаді комісія з петицій Бундестагу отримала першу петицію, надіслану за допомогою електронної пошти. Парламент був змушений допустити до розгляду ті клопотання, які були подані електронною поштою. Через три місяці, в рамках звичайної процедурної оцінки клопотання, Федеральне Міністерство внутрішніх справ заявило, що петиції, подані електронною поштою, є юридично неправомірними. Було подано клопотання дозволити подання петицій, поданих електронною поштою, за шотландським прикладом. В той же час, адміністрація Бундестагу вказала на низку серйозних технічних та організаційних перешкод для реалізації пілотної схеми. Після цього було використано шотландський досвід і запущено німецьку платформу. Тому перша німецька публічна електронна петиція була подана лише 5 вересня 2005 року [13].

Державна влада у Британії також почала задумуватись про використання інформаційно-комунікаційних технологій для реалізації громадянами права бути почутими. Тому у 2006 році було запущено систему подання онлайн-петицій, за

правилами якої ті електронні петиції, які набирали більше ста тисяч підписів, могли бути направленими для розгляду та аналізу до британського парламенту. Деякі з електронних петицій, які надходили, були для влади несподіваними та незрозумілими. Наприклад, було ініційовано петицію з вимогою до прем'єр-міністра Гордона Брауна, аби він вибачився за те, що у 1953 році математика Алана Тьорінга засудили до примусового лікування від гомосексуалізму, невдовзі після чого науковець помер [118]. Петиція була підтримана і прем'єр-міністр приніс родині науковця свої вибачення від імені британського уряду. Однак, невдовзі ця платформа через жорстку критику була закрита і у 2011 році замінена на іншу [97]. Ключова відмінність нової системи полягала у створенні Комітету з питань подання петицій, який займався модерацією, опрацюванням та реагування на електронні петиції.

Того ж 2011 року було запущено американську платформу «We the People», завдяки якій мешканцям Сполучених Штатів дають можливість направляти свої електронні петиції до Адміністрації Президента.

Португальська система електронних петицій була затверджена органами влади ще в 2003 році, але вона була застосована на практиці лише в 2005 році. Усі петиції, включаючи ті, що надсилалися звичайною поштою, публікувались в онлайн режимі. Окрім тексту петиції, парламент публікував декілька документів, пов'язаних із процесом подання петиції (записка про прийнятність, запитання до уряду та відповіді, підсумковий звіт). Не всі ці документи стали доступними онлайн одразу при запровадженні нової системи електронних петицій, але Парламент прогресивно вдосконалював свої функції та підвищував стандарти прозорості та підзвітності [119].

Приклади більш модернізованих петиційних систем можна знайти в Ірландії (парламентська платформа для подання петицій запроваджена в 2012 році) та в Люксембурзі (платформа електронних петицій запрацювала в 2014 році). В

ірландському випадку петиції можуть бути подані електронними або звичайними засобами до Спільного підкомітету з петицій у складі членів двох палат парламенту. Деталі щодо процедури (статус, ім'я заявника та деякі історичні деталі) публікуються в Інтернеті, але не текст, не підсумковий звіт. У свою чергу, система Палати представників Люксембургу має, як і німецька система, два формати петицій: звичайні петиції та публічні петиції. Останні зазвичай обговорюються на публічному рівні: при цьому заслуховуються заявники, якщо електронна петиція зібрає понад 4.500 підписів на платформі для подання петицій. Однак усі петиції (звичайні та публічні петиції) публікуються в Інтернеті, а також інформація про подальший розвиток петиційного процесу [120].

Електронні петиції існують не лише на національному, але і на наднаціональному, транскордонному рівні. Згідно з «Договором про заснування Європейської Спільноти» від 2005 року, «кожен громадянин Союзу має право подавати петиції до Європейського Парламенту» (стаття 21). Механізми подання петицій регламентуються статтею 194, у відповідності до якої громадяни ЄС «індивідуально чи разом з іншими громадянами чи особами має право подати петицію до Європейського Парламенту з питання, що належить до сфери діяльності Спільноти і що стосується його безпосередньо» [121]. У грудні 2010 року комітетом Європейського парламенту з питань подання петицій була створена програма для подання транскордонних електронних петицій «EuroPetition». У рамках функціонування платформи подання петицій досліджується координація та подання транскордонних та загальноєвропейських громадянських ініціатив та петицій у 5 країнах-членах ЄС: в Іспанії, Італії, Нідерландах, Швеції та Великобританії. До ініціативи потенційно залучено понад 7,9 мільйонів громадян у Європейському союзі, зміцнена та розширена участь громадян у прийнятті демократичних рішень. Оскільки онлайн-платформа «EuroPetition» використовується у ряді випадків транскордонного прийняття рішень, вона є

доречною у просуванні електронної участі на наднаціональному рівні [122]. Формат функціонування платформи є доволі простим: громадяни, які мають бажання ініціювати певні петиції, завантажують електронні петиції на сайт, потім відповідні експерти аналізують вагомість, важливість та актуальність цих петицій. Відбувається фільтрування та відбір петицій, які будуть обрані для подання та публікації та згодом отримують шанс набирати підписи та бути розглянутими відповідними органами влади. Значна частина контенту платформи доступна для незареєстрованих користувачів, проте всім, хто хоче запропонувати ініціативу або проголосувати за ті, що вже опубліковані на сайті, надається можливість зареєструватися та приєднатись до цього веб-сайту – для реєстрації достатньо пройти авторизацію через персональний акаунт у соціальній мережі Facebook. Користувачам сайту також пропонують відвідувати офлайн події, які стосуються електронних петицій (круглі столи, обговорення формату міських зібрань «town hall meeting»), для більш детального ознайомлення з особливостями піднятої соціальної проблеми, артикуляції громадської думки з цього приводу, а також підвищенню соціальної згуртованості та відчуття спільності.

Як вже зазначалось, головним документом, в якому закріплено право громадян на петиції, є Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» щодо електронного звернення та електронної петиції» від липня 2015 року [1]. Утім шлях до встановлення та нормативно-правового регулювання цього права почався раніше, ще у 2009 році. Процес підготовки до введення в Україні практики електронних петицій розпочався, коли у 2009 році Україна, як і інші держави, що є учасниками Ради Європи, отримала Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи державам-учасникам з електронної демократії [123]. Згідно з рекомендаціями, електронні петиції було визначено як важливий елемент у процесі взаємодії громадян і органів державної влади [5].

Представники громадського руху «За відповідальну владу» наголошували на важливості прийняття закону про запровадження електронних петицій у час, коли було розпочато створення проектів законів «Про вотум недовіри посадовим особам» та «Про право громадян ініціювати розгляд нормативних документів органами влади та місцевого самоврядування» [2]. Утім закріплення електронних петицій у нормативно-правових актах в Україні було пов'язано з реєстрацією законопроекту «Про право громадян ініціювати розгляд нормативних документів органами влади та місцевого самоврядування», де було розкрито зміст електронних петиції, процес створення та форму функціонування. На початку 2015 року Президент Петро Порошенко подав до Верховної Ради законопроект з пропозицією змін до Закону України «Про звернення громадян», зміни передбачали введення нового формату петицій – електронного [88]. А вже 2 липня 2015 року зміни було прийнято. Першою платформою для подання онлайн-петицій став сайт Президента України, а потім аналогічні платформи було створено Верховною Радою, Кабінетом Міністрів і органами місцевого самоврядування. Після внесення змін до Закону України «Про звернення» Кабінет Міністрів України прийняв у новій редакції «Регламент Кабінету Міністрів України» [124] та «Інструкцію з діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, в засобах масової інформації» від 12 лютого 2016 року [125].

З нашої точки зору, варто звернути увагу на те, що у статті 23-1 Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» щодо електронного звернення та електронної петиції» від липня 2015 року зазначено перелік органів державної влади, до яких можна звернутись з поданням петиції. Окрім органів влади до переліку було віднесено також «веб-сайт громадського об'єднання, що збирає підписи на підтримку електронної петиції» [1]. Таким чином, процес подання петиції не обмежується винятково державним сектором, до нього

може входити також і так званий «третій сектор», тобто інститути громадянського суспільства. Це уточнення в Законі суттєво розширює та збагачує можливості петиційного процесу. Наприклад, сервіс «Місцеві електронні петиції», який надає громадянам можливість подавати петиції до місцевих органів влади, було розроблено на веб-платформі e-DEM, створеної в рамках програми «Електронне врядування задля підзвітності влади та участі громади» (EGAP) у грудні 2018 року. Станом на квітень 2020 року через веб-платформу було подано близько 15 тисяч петицій, з яких було підтримано 2753 петиції, а на розгляді знаходиться – 188 електронних петицій.

2.4. Електронні петиції як форма електронної демократії: проблематика функціонування платформ для подання електронних петицій

Електронні петиції – дієвий та ефективний механізм електронної демократії, який активно використовується в більшості країн світу. Цікавим є досвід імплементації цього механізму в різних країнах.

У Німеччині електронні петиції можуть подавати не лише громадяни, але і іноземці. До того ж можливості подачі є як у фізичних, так і юридичних осіб. Механізм подачі петицій на електронній платформі «ePetitionen» полягає в тому, що для реєстрації петиції спочатку треба подати текст і персональні дані. Вже потім ті петиції, які набирали необхідну кількість голосів – 50 тисяч підписів, направлялись до відповідних органів влади [13].

Основними характеристиками системи британської системи подання петицій «petition.parliament.uk» є чіткість процесу та максимізація залучення громадян. Якщо завантажена на сайт петиція набрала необхідні 10 тисяч підписів, то впродовж 21 дня уряд має надати на неї відповідь. Якщо кількість підписів – 100 тисяч, то вона обов'язково має бути розглянута в Парламенті. Будь-які дії органу

влади після подання петиції (відмова, направлення до розгляду, розгляд, відповідь на петицію тощо) приходять сповіщеннями тому, хто завантажив петицію на сайт. Ця платформа запрацювала з літа 2015 року. У перший день було подано дев'ять петицій та додано 60 588 підписів, і з тих пір сайт продовжує викликати значний інтерес. На кінець березня 2017 року було успішно подано понад 10 000 петицій та було використано понад 10 мільйонів унікальних електронних адрес для їх підписання, а кілька петицій отримали понад мільйон підписів [97].

Цікавим є підхід, застосований у таких системах Сполученого Королівства, як Парламент Шотландії та Національна асамблея Уельсу. При поданні електронної петиції на сайт органи влади вимагають від ініціаторів електронних петицій продемонструвати, що вони вже вжили заходів для вирішення питання, порушеного в їхній петиції, в інший спосіб, наприклад, звернувшись до місцевого депутата, ради або іншого відповідного органу, перш ніж подавати петицію [126]. Завдяки цьому влада мотивує громадян бути проактивними у вирішенні суспільних проблем та самостійно ініціювати деякі соціальні зрушення та зміни, що потенційно підвищує соціальну активність та допомагає у розвитку та зміцненні інститутів громадянського суспільства.

Сервіс подання онлайн-петицій Фінляндії має ценз у розмірі 50 тисяч підписів. Сайт функціонує на базі Міністерства державної служби. На відміну, від більшості інших платформ для подання онлайн-петицій, фінський сайт дає можливість завантажувати петиції ще й через соціальну мережу Facebook. Кожна петиція, яка набрала 50 тисяч підписів, автоматично стає законопроектом, депутати в обов'язковому порядку розглядають її та голосують після обговорення [7].

У Латвії платформу електронних петицій створили молоді підприємці, які з 2010 року розпочали роботу над створенням платформи для завантаження петицій [127]. Влітку наступного року запрацював Інтернет-портал «Мій голос» (Mana Balss). Одразу ж на платформу завантажили 2 ініціативи про відкриття офшорів та

відкриття Сейму, які швидко зібрали необхідні підписи. А ще через тиждень до Сейму вже було подано відповідний законопроект про відкриття офшорів, ще через тиждень законопроект прийняли. Сьогодні під час подання петицій користувачів ідентифікують за допомогою даних латвійських банків. Кожен громадянин Латвії, якому виповнилось 16 років, може подати свою петицію через сайт. Для голосування за петиції також необхідна авторизація, завдяки цьому кожен користувач може проголосувати за петицію лише один раз.

У 2011 році президент Обама запустив платформу подання електронних петицій «We The People». Для ідентифікації особи ініціаторів петиції, вони зобов'язані зареєструватись на сайті. Якщо подана петиція набирає необхідні 100 000 підписів протягом 30 днів, Білий дім надсилає її відповідним експертам з питань політики та видає офіційну відповідь. Цікаво, що подати електронну петицію можуть також і іноземці, важливою умовою є те, щоб особа досягла тринадцяти років. Варто наголосити, що на початку запуску платформи, для розгляду петиції необхідно було набрати 5 тисяч підписів за один місяць. Таким чином, петиції почали дуже швидко набирати необхідну кількість підписів, тому вже в жовтні було вирішено збільшити мінімальну необхідну кількість до 25 тисяч. На початок 2013 року виник різкий зріст активності на сайті, а загальна кількість поданих підписів зросла до 9 млн. За два останні місяці 2012 року на сайті було зареєстровано для підписання понад 70 тисяч петицій [128]. При чому, деякі з них нагадують розіграші. До прикладу, у 2013 році 35 тисяч підписів набрала петиція про будівництво «Зірки смерті». Адміністрація Президента відповіла, що «не підтримує ідею знищення планет». Також Адміністрація висловила своє незадоволення тим, що подібні петиції набирають необхідну кількість підписів. Саме тому на початку 2013 року було вирішено збільшити кількість підписів до 100 тисяч. Після цього більшість петицій, поданих на сайт, не змогли подолати необхідний бар'єр і набрати підписи для розгляду. Критики електронних петицій часто вказують на випадки,

коли легковажним питанням приділяється надмірна увага громадськості в інших країнах. Зокрема, у Сполучених Штатах низка електронних петицій сумнівного характеру набрала достатньо підписів для отримання офіційної відповіді від Білого дому.

Найважливішим документом у розрізі питання захисту права громадян на петиції є Закон України, прийнятий у липні 2015 року, – «Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» щодо електронного звернення та електронної петиції» [1]. У згаданому законі зазначено, що будь-який громадянин, який бажає звернутись до органу місцевої влади, Кабінету Міністрів України, Верховної Ради або Президента України, може це зробити, подати електронну петицію, використавши офіційні веб-сайти вищезазначених органів влади. Петиції, які подаються онлайн, попередньо ніким не перевіряються, на відміну від аналогічних сервісів у Сполучених Штатах Америки та Великобританії. Для того, аби відповідний орган розглянув подану громадянином петицію, необхідно, щоб вона набрала необхідну кількість підписів за визначений строк. Кількість потрібних підписів може відрізнятись залежно від органу, до якого подається петиція. Наприклад, для розгляду петиції, поданої до Кабінету Міністрів України треба, аби петиція набрала 25000 підписів, натомість кількість підписів для розгляду петиції, поданої до органу самоврядування, залежить від кількості населення у відповідній адміністративно-територіальній одиниці, до прикладу, для міста Стрий Львівської області (59.5 тисяч постійного населення [129]) – 150 підписів, а для міста Дніпро (понад 1 мільйон постійного населення [130])– 1000 підписів. Важливо усвідомлювати, що набрання необхідної кількості підписів не означає прийняття органом, до якого було подано петицію, зазначених у ній заходів або дій. Якщо електронна петиція пододала бар'єр, набравши мінімально необхідну кількість підписів, то відповідний орган її розглядає «але не пізніше десяти робочих днів з дня оприлюднення інформації про початок її розгляду» [1]. Петиція, розгляд якої

вже розпочався, має бути оприлюднена в розділі «на розгляді» упродовж трьох днів з дня подолання бар'єру та набрання необхідної кількості підписів. Важливим є також майбутнє тих електронних петицій, які не набирають необхідної кількості підписів. Вони не просто видаляються або ігноруються органом влади, до якого були подані. Натомість вони змінюють свій формат – від електронної петиції до звичайного звернення громадян, та надалі розглядаються як звернення у відповідності до Закону України «Про звернення» [1].

2.5. Висновки до Розділу 2

Петиція – це колективне звернення групи осіб до певного органу влади з конкретних питань, здебільше суспільно-політичного характеру. Важливим є те, що петиції покликані не реалізовувати певні дії або впроваджувати зміни, а саме артикулювати суспільну точку зору, визначити ті проблеми та питання, які турбують громадськість. Право громадян на подання петицій закріплено на конституційному рівні багатьох країн (Німеччина, Румунія, Люксембург, Бельгія, Хорватія, Угорщина, Мальта тощо). Саме завдяки петиціям та їхнім основним тенденціям громадяни можуть ознайомитись з порядком денним, а влада визначити ті прогалини або проблеми, на які варто звернути особливу увагу. Однак вжиття або невжиття певних заходів, які визначено в петиції, залежить винятково від відповідних органів влади, до яких була подана та чи інша петиція. Дослідники наголошують на тому, що окрім формування порядку денного петиція також можуть слугувати механізмом мобілізації суспільних груп, оскільки націлені на акт колективної дії – підписання петиції.

Будучи ефективним та дієвим механізмом залучення громадян, петиції, все одно, викликають певні побоювання серед експертів. До таких проблем відносять, зокрема, обмежений доступ громадян до мережі Інтернет, який виключає частину населення з потенційних підписантів петицій; проблема аутентифікації

користувача, який підписів петицію; надання простору для лобювання певних ідей крупними компаніями або політичними силами; питання безпеки або конфіденційності даних.

Для повнішого розуміння феномену петицій важливо дослідити історичний розвиток петиційного процесу. Ще з часів «Великої хартії вольностей» петиції використовувались для захисту громадських прав і свобод. Особливою є важливість петицій для боротьби за права жінок у США. Петиції жінок сприяли розвитку таких національних соціальних рухів, як боротьба за скасування рабства, кампанія за виборчі права жінок. З 1789 року у США право на петиції було закріплено першою поправкою до «Білля про права». Після цього практично всі держави заклали гарантії на право подання петиції у своїх конституціях.

На українських теренах петиційний процес розвивався не дуже активно. Втім, успішними були західноукраїнські петиції щодо захисту прав євреїв, щодо захисту української мови в освітньому процесі. А механізм відповідей громадських звернень було започатковано у вигляді інституту земських начальників, який розглядав скарги громадян щодо діяльності певних органів влади. Сьогодні Конституцією України [46] не закріплено право громадян на петиції, але є статті, які закріплюють суміжні права (стаття 5, 38, 40, 55). Першим нормативним документом, який гарантує право українських громадян на подання петиції став Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» щодо електронного звернення та електронної петиції» від липня 2015 року [1].

На міжнародному рівні електронні петиції вперше було запроваджено у 1999 році в Шотландії, де першою була петиція щодо використання берегової лінії Шотландії. У 2001 році опція подання електронних петицій була запущена у Квінсленді, Австралія. У вересні 2005 року система онлайн-петицій запрацювала на сайті німецького Бундестагу. Наступного року система запущена у Великобританії.

У 2011 році було створено американську платформу «We the People», завдяки якій мешканці США можуть направляти свої електронні петиції до Адміністрації Президента. В Україні механізм електронних петицій запрацював лише в 2015 році – було запущено платформу подання електронних петицій на сайт Президента. Згодом аналогічні платформи було створено Верховною Радою, Кабінетом Міністрів і органами місцевого самоврядування.

Цікавими для вивчення є особливості функціонування петиційних механізмів у різних країнах. До прикладу, британський сайт «petition.parliament.uk» висуває чіткі вимоги: якщо завантажена на сайт петиція набрала необхідні 10 тисяч підписів, то впродовж 21 дня ряд має надати на неї відповідь. Якщо кількість підписів – 100 тисяч, то вона обов'язково має бути розглянута в Парламенті. У той час, як у Шотландії та Уельсі під час подання онлайн-петиції необхідно вказати, яких заходів ініціатори петиції вже вжили, аби врегулювати порушену проблему. Цікаво, що на початку роботи американської системи петиції потрібно було набрати лише п'ять тисяч підписів за місяць, через це велика кількість петицій з легкістю перетинала бар'єр, а тому його збільшили до двадцяти п'яти тисяч підписів, згодом – до ста тисяч підписів. В Україні петиції необхідно набрати двадцять п'ять тисяч підписів за три місяці, якщо петиція подана до КМУ, Верховної Ради або Президента України, на місцевому рівні кількість підписів варіюється.

РОЗДІЛ 3. ТЕНДЕНЦІЇ ТА ОСОБЛИВОСТІ ПЕТИЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ В УКРАЇНІ (НА ПРИКЛАДІ ЕЛЕКТРОННИХ ПЕТИЦІЙ, ПОДАНИХ ДО КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ)

3.1. Аналіз електронних петицій, поданих до Кабінету Міністрів України

Для проведення ґрунтовного дослідження щодо основних тенденцій та особливостей петиційного процесу в Україні було вирішено проаналізувати електронні петиції, подані до органів державної влади.

Ми обрали для аналізу електронні петиції, подані до сайту Кабінету Міністрів України. Система електронних петицій до Кабінету Міністрів, створена в рамках програми EGAP, запрацювала з 29 серпня 2016 року (програма виконується Фондом Східна Європа та партнерами у співпраці з Державним агентством з питань електронного урядування України і фінансується Швейцарською Конфедерацією).

Важливим було визначити часовий проміжок, за який ми будемо аналізувати зібрані петиції. У цьому питанні ми керувались тим, що ініціатори петицій частіше за все у своїх петиціях звертаються щодо політик, програм або проектів, які впроваджуються конкретним урядом. Виходить, що значна кількість петицій мають ледь не персональний характер і стосуються специфічних дій чинної влади. Тому було вирішено аналізувати петиції, подані за час одного уряду – з 29 серпня 2019 року по 4 березня 2020 року (уряд О.Гончарука).

У ході проведення дослідження ми збрали всі петиції за вищезазначений проміжок часу. Ми оцінили їх за наступними критеріями:

- тематика петиції. Під час попереднього збору інформації було виявлено, що основними тематичними напрямками на сайтах електронних петицій зазвичай є економіка, освіта та наука, медицина, військові дії та зброя, внутрішня діяльність органів влади, зовнішня політика, бізнес, закон і правосуддя, культура, соціальна

сфера (ринок праці, соціальні пільги тощо), податки, екологія, інфраструктура та інше (до цієї категорії віднесли все, що неможливо віднести до інших категорій);

- кількість підписів – кількість голосів, на підтримку тієї чи іншої ініціативи;

- стан петиції – етап, на якому знаходиться електронна петиція (триває збір підписів, на розгляді, з відповіддю або не підтримано);

- стать ініціатора. Цей критерій було додано для того, аби уявляти, хто частіше за все виступає ініціатором електронних петицій на сайті Кабінету Міністрів України;

- дата подання – день, коли електронну петицію було завантажено на сайт.

Станом на 6 квітня 2020 року за період, який ми досліджували на сайт Кабінету Міністрів України всього було подано 466 електронних петицій, з яких триває збір під 89 петиціями, 0 знаходиться на розгляді Кабінету Міністрів, 375 не підтримано і лише 2 петиції набрали необхідну кількість підписів та отримали відповідь (Див. Рисунок 3.1).



рис. 3.1 – Розподіл електронних петицій за станом розгляду

Ми проаналізували, які тематичні напрями петицій найчастіше зустрічаються за досліджуваний період часу (Рисунок 3.2).

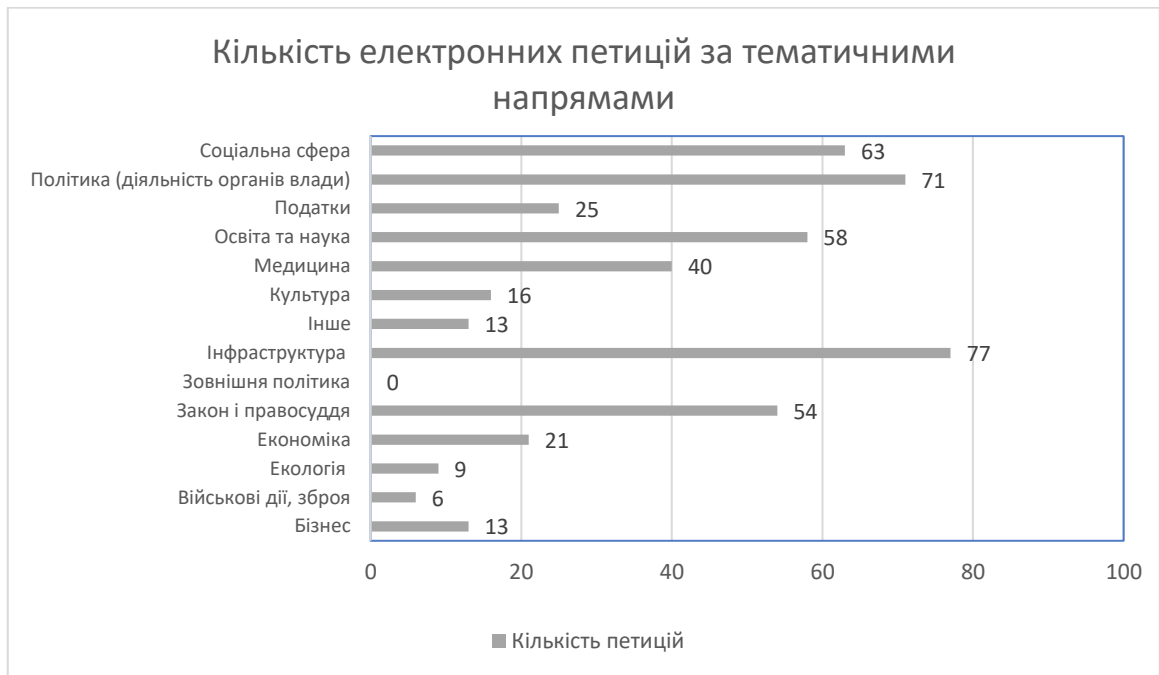


рис. 3.2 – Кількість електронних петицій за тематичним напрямом

Як бачимо на Рисунку 3.2, найпопулярнішими темами для подання електронних петицій на сайт Кабінету Міністрів України за досліджуваний час були: інфраструктура (76 петицій), діяльність органів влади (71 петиція), соціальна сфера (63 петиції), освіта та наука (58 петицій) та закон і правосуддя (54 петиції). Детальний аналіз петицій показав, що більшість авторів звернень стурбовані станом доріг, освітлення та зв'язку – інфраструктура. Варто звернути увагу на те, що майже всі з електронних петицій, визначені нами за напрямком освіти та науки, стосуються Зовнішнього незалежного оцінювання (ЗНО), а саме його відміни або заміни іншим загальнообов'язковим іспитом. Одна з двох електронних петицій, яка за досліджуваний період часу набрала необхідну кількість підписів і отримала відповідь від Кабінету Міністрів України, – «Відміна ЗНО в школах, коледжах, технікумах та ПТУ» (25619 підписів) від 11 вересня 2019 року. Другою петицією, яка отримала відповідь від Кабінету Міністрів України, була петиція «Про деякі

питання стосовно Закону України «Про відходи» та недопущення створення Державного агентства України з питань управління відходами» (25003 підписів). Ця петиція була подана від імені громадської організації «Справжні дії». Саме факт залученості цілого кола осіб до розробки електронної петиції і міг послугувати чинником, який пояснює грамотність, логічність, ґрунтовність та повноту звернення. Автори уникають гучних емоційних заяв або закликів, вони коротко викладають сутність звернення та аргументують свою позицію, посилаючись на національні нормативно-правові акти. Усім іншим петиціям не вдалось набрати 25 тисяч підписів. Найближче до цієї відмітки дістались електронні петиції «Збільшити заробітню плату медсестрам» (6185 підписів) та «Щодо безперешкодного руху сільськогосподарської техніки та використання поблискуючого маячка оранжевого кольору» (4972 підписів). Як бачимо, вищезгаданим електронним петиціям не вистачає значної кількості підписів (Рисунок 3.3).

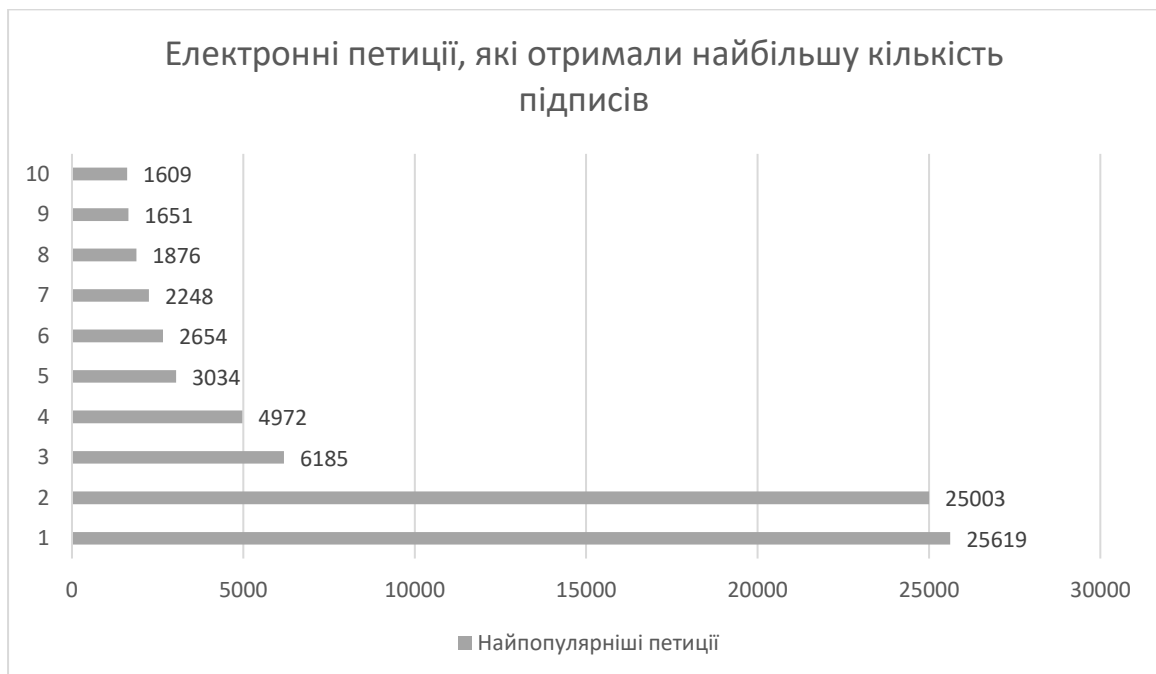


рис. 3.3 – Електронні петиції, які отримали найбільшу кількість підписів

У той же час найменша кількість петицій була подана за темами: військові дії та зброя (6 петицій), екологія (9 петицій), бізнес (13 петицій) та інше (13 петицій). До напряму «інше», в основному увійшли петиції щодо часових поясів або переходу на літній час – 5 петицій, 3 петиції щодо «приведення всіх стандартів до рівня європейських». Цікаво відмітити, що у досліджуваний період часу до сайту Кабінету Міністрів не було подано жодної петиції з тематики зовнішньої політики України. Це може свідчити або про незатребуваність чи незацікавленість цією сферою серед ініціаторів петиційного процесу або про небажання авторів петицій звертатись з такими зверненнями до Кабінету Міністрів України через адміністративні чи політичні чинники.

Ми також вирішили проаналізувати, хто частіше виступає в якості ініціатора електронних петицій, чоловіки або жінки. Як бачимо на Рисунку 3.4., більшість ініціаторів електронних петицій, поданих на сайт Кабінету Міністрів України за досліджуваний період часу, є чоловіками – 370, кількість електронних петицій, поданих жінками, – 95 петицій, 1 електронна петиція була подана від імені організації, а не індивідуально від фізичної особи. Такі результати можуть свідчити про більшу зацікавленість та залученість до політичних процесів серед чоловіків, а не жінок. Не можна виключати того, що подібне явище продиктовано патріархальним розподілом галузей зайнятості, при якому політика та державне управління – питання суто «чоловічі».



рис. 3.4 – Кількість електронних петицій за статтю ініціатора

У ході дослідження нами було помічено ряд тенденцій, які простежуються у поданих до сайту Кабінету Міністрів України електронних петиціях.

- Популістські петиції

Велика кількість електронних петицій містять ідеї або заклики, які можна назвати популістськими, тобто такими, які пропонують прості рішення складних проблем. Потенційно подібні петиції мають можливості для підтримки серед широких мас населення. Прикладами популістських закликів у текстах електронних петицій, поданих до Кабінету Міністрів України, є наступні: «Україна без депутатів...возможна? (програма)» від 5 лютого 2020 року, «Захистимо Чорне море» від 4 листопада 2019 року, «Затвердити «Клятву Слуг народу» для депутатів та чиновників» від 26 грудня 19 року. Незважаючи на популярність та потенційну цікавість таких петицій для громадян, жодна з вищезгаданих електронних петицій не набрала необхідної кількості підписів.

- Відсутність конкретики

Цілий ряд петицій виглядає як акт незадоволення або заклик до дій без конкретного пояснення, які саме заходи мають бути здійснені. Складається враження, ніби ініціатор електронної петиції звертається до Кабінету Міністрів України і при цьому навіть сам не розуміє, в чому мета його звернення та яких подальших дій він очікує від органу влади. До прикладу, петиція «Повернення WebMoney до робочого стану» від 4 жовтня 2019 року:

«1.Зараз електронний гаманець WebMoney в стані заблокуванням з 2 травня 2018 року.

2.Багато хто працює фрілансером в інтернеті і бажать мати зручний електронний гаманець, який можливо поповнювати та оплачувати що хочуть.

3.Україна має лише 1 такий гаманець(GlobalMoney), який не користується популярністю, бо він дуже не зручний».

Вище викладено весь текст петиції, проте не зовсім зрозуміло, які саме дії необхідні від Кабінету Міністрів України, яким є так званий «робочий стан» WebMoney.

- Відсутність обґрунтування важливості або необхідності звернення

Значна кількість петицій складається лише з одного-двох речень, ініціатори не пояснюють, чому певна дія, яку вони пропонують має бути прийнята. Наприклад, електронна петиція «Сайт ranbox розблокуйте» від 31 січня 2020 року:

«В 2017, сайт заблоковано,в сайті можна виграти техніку,речі за який рахунок можна зекономити на покупці інших,відкриваючи кейси,але вони платні,і гамою думку ціни на техніку в паде».

Окрім очевидних помилок у тексті петиції, яка складається лише з одного речення, незрозумілим є посил та сама суть звернення. Також важливим спостереженням на нашу думку є те, що ініціатори подібних електронних петицій при розробці тексту петиції не використовують жодних історичних, статистичних або економічних джерел для аргументації точки зору, висловленої в тексті петиції.

Тобто, окрім не дуже зрозумілого посилу в електронній петиції немає жодних інших тез на підтримку позиції автора петиції.

- **Несерйозність або неадекватність звернення**

Низка електронних петицій, поданих за досліджуваний період часу на сайт Кабінету Міністрів України, мають несерйозні або навіть дивні теми. Незрозумілими є такі петиції, як «Запрет на просмотр аниме» від 7 січня 2020 року, «Податок на бездітність» від 16 вересня 2019 року, «Надавати грошову нагороду не курящим підліткам». Такі петиції не набирають необхідної підтримки серед інших відвідувачів сайту, аби бути розглянутими органами влади. Очевидно, що вищезгадані електронні петиції не є злободенними, актуальними та важливими для більшої частини населення, навпаки – вони, скоріше, відволікають від тих тем, які варто розглядати в першу чергу – медицина, освіта, соціальне забезпечення тощо.

- **Наявність одразу декількох запитів у петиції**

Наші спостереження за електронними петиціями, поданими до сайту Кабінету Міністрів України, показали, що ініціатори багатьох петицій намагаються розмістити одразу декілька закликів або запитів у одній петиції. До прикладу, петиції «Продаж наркотичних препаратів в аптеках. Реагування Національної поліції. Некомпетентність лікарів. Хабарі» від 29 грудня 2019, «Евтаназія. Ортаназія. САЛ. Право на смерть!!!» від 11 листопада 2019, «Заборона на продаж громадянам і використання в населених пунктах піротехнічних засобів. Адміністративна відповідальність порушників» від 10 січня 2020. Той факт, що вищезгадані петиції містять одразу декілька закликів може означати, що ініціатор не може визначити конкретного запиту до органу влади або намагається вмістити одразу декілька закликів одночасно, щоб розширити коло осіб, що потенційно можуть підтримати петицію. Це призводить до того, що ті громадяни, які погоджуються з одним пунктом і не підтримують інший пункт електронної петиції,

не підтримують всю петицію в цілому. Таким чином, подібні петиції, в яких розміщено одразу декілька тем, мають менше шансів на підтримку.

- **Дублювання тем електронних петицій**

Результати нашого дослідження також показали, що існує низка тем, які постійно зустрічаються серед електронних петицій. Тобто, це ті теми та проблеми, які найбільше турбують громадян. Ми побачили, що 7% електронних петицій (34 петиції) стосуються теми саме зовнішнього незалежного оцінювання (ЗНО): здебільше відміна ЗНО як такого, заміна деяких предметів або виключення певних питань з оцінювання. Також 4% петицій (18 петицій) зосереджені на темі встановлення зовнішніх камер відеоспостереження для забезпечення безпеки громадян України. Наявність такої кількості петицій, які дублюються, змушує відвідувачів сайту електронних петицій до Кабінету Міністрів України підтримати лише одну або декілька з них, що призводить до того, що жодна по окремоті не може подолати бар'єр та набрати потрібну кількість підписів для розгляду Урядом України.

3.2. Рекомендації з удосконалення електронних петицій для інститутів громадського суспільства

Громадянське суспільство – це платформа для співпраці представників різних соціальних груп і прошарків з метою самостійно вирішити певні суспільні проблеми. Не можна говорити про опозицію громадянського суспільства до держави, воно, навпаки, спрямовано на взаємодію з державою, хоча і діє незалежно, пропонуючи власні рішення. А інститути громадянського суспільства виступають його так званими «рупорами»: це організації громадян, через які артикулюються певні суспільні ідеї, думки та занепокоєння, а також захищаються колективні інтереси. Незважаючи на те, що поняття «інститути громадянського суспільства» є

доволі багатограним і має багато різних тлумачень, раніше у нормативно-правових актах українського законодавства не було закріплено уніфікованого тлумачення. Але 5 листопада 2008 року постановою Кабінету Міністрів України №976 було затверджено «Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» [131], згідно з яким інститутами громадянського суспільства було визначено «громадські організації, професійні та творчі спілки, організації роботодавців, благодійні і релігійні організації, органи самоорганізації населення, недержавні засоби масової інформації та інші непідприємницькі товариства і установи, легалізовані відповідно до законодавства». Таким чином, всі вищезгадані об'єднання громадян виступають інститутами громадянського суспільства, а отже спрямовані захищати права та інтереси громадян через діалог з правовою державою. Цей «діалог» може набувати різних форм: громадські консультації, громадські слухання, консультативно-дорадчі органи, громадські ради, петиції тощо.

Електронні петиції є однією з форм залученості громадянського суспільства до формування політики. Оскільки, за законом «Про звернення» електронна петиція може бути подана як через веб-сайт відповідного органу влади, так і через сайт громадського об'єднання, було розроблено такий механізм: якщо петицію подано на сайт громадської організації і після збору підписів у терміни, зазначені у Законі, петиція набирає необхідну кількість голосів, то така петиція має бути відправлена до відповідного органу влади (зі вказанням деталей щодо строку, процесу збору підписів, кількості та переліку осіб, які підтримали звернення, а також даними самої громадської організації), який розглядає її, дотримуючись процедури.

Таким чином, громадські організації мають можливості для збору та ініціювання на своїх платформах електронних петицій. На відміну від окремих громадян, які створюють та ініціюють петиції, громадські організації володіють набагато більшим спектром інструментів для поширення, просування та адвокації

електронних петицій. У представників громадянського суспільства є вже добре налагоджені зв'язки з медіа, комунікація та взаємодія з місцевими, регіональними та державними органами влади, необхідні знання та навички, які є потрібними для підготовки та розробки пропозицій та зауважень до влади.

Законом України «Про звернення» [1] не висуваються значимі обмеження, крім того, що текст петиції не має «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». Таким чином, інститути громадянського суспільства як ініціатори електронних петицій не обмежені жорсткими вимогами щодо тексту петицій, а також щодо промоції та просування петиції через різні платформи, зокрема соціальні мережі, форуми тощо.

Мета будь-якої електронної петиції – донести певну соціальну проблему до загалу, тому ініціатори петицій мають шукати методи та способи популяризації та поширення петиції. Грецька дослідниця Хелена Бріасуліс [132] зазначає, що для більшого успіху петиції автор має використовувати історичні або наукові дані для кращої аргументації та пояснення важливості та актуальності петиції. Текст петиції також можна підтримати відео, фотографіями або іншими відповідними документами.

Дослідники підкреслюють, що дотримання наступних вимог може допомогти петиції досягнути більшого успіху та мати більше потенціалу для того, аби набрати необхідну кількість підписів [133].

1. Правильно вибрані тема та час для подання електронної петиції

Ініціаторам петиції важливо обрати тему, яка є злободенною, нагальною, актуальною та цікавою для широких мас. Таким чином, велике значення може мати правильно обраний час для вирішення проблеми, аби політична та економічна

ситуація не гальмували, а навпаки сприяли прискоренню вирішенню проблеми. Тому для авторів електронних петицій значним є вибір часу подання петиції.

2. Якісно розроблений текст електронної петиції

Саме текст петиції, те, якими вона словами висловлена, впливає на те, чи буде вирішена проблема, чи будуть імплементовані певні політики. Важливо, аби форма і зміст петиції відповідали вимогам нормативно-правових актів, не суперечили національному законодавству. Для покращення тексту необхідно, аби використані лексичні конструкції були зрозумілими, а текст має бути викладений логічно та просто. У назві петиції мають бути чітко зазначені вимоги до органів влади – скасувати певні законопроекти, впровадити відповідні політики у різних галузях, провести розслідування тощо. Найважливіші дані та меседжі необхідно вказати в першому абзаці тексту петиції – саме він привертає основну увагу громадськості. У другому абзаці пропонується вказати заходи та міри, які можуть бути застосовані для вирішення проблеми, зазначеній в петиції. Петиція має бути зрозумілою та легко сприйматись як іншими громадянами, так і органами влади, до яких вона подається, тому необхідно структурувати текст, поділити на абзаци, частини. Для підвищення рівня довіри до петиції та підтримки до неї рекомендується використовувати посилання на документи та нормативно-правові акти. Варто розмістити у тексті петиції якомога більше статистичних даних, які підкреслюють важливість та нагальність вирішення порушеного питання. Це викликає довіру у аудиторії, а також у разі розгляду петиції органом влади, представляє більш повну та ґрунтовну картину проблеми. Неточності та відсутність фактичних даних підривають довіру до петиції та її автора.

У тексті петиції автору варто зазначити, чим загрожує ігнорування владою проблеми, та якими можуть бути потенційні наслідки, якщо слідувати пропозиціям, зазначеним у петиції. У той же час текст має бути насиченим емоційністю та сентиментальністю: з посиланням на особисті історії, приклади з життя тощо. А

також автор має також розмістити у тексті заклик для читачів петиції до певних дій: підписати петицію, зібратись на мітинг, влаштувати політичну акцію.

3. Робота над збільшенням суспільної підтримки електронної петиції

Ініціаторам петиції не можна зупинятись винятково на написанні та поданні петиції [134]. Українські дослідники вважають, що для підвищення ефективності електронної петиції важливим є створення так званого «інформаційного шуму». Тобто, використання медіа каналів для поширення інформації щодо підтримки петиції, створення інформаційних потоків, які актуалізують проблему: організація телевізійних ефірів, круглих столів і обговорень з органами влади, проведення тренінгів і навчальних заходів для експертів з проблеми, яка піднімається в петиції. Громадським організаціям також радять співпрацювати з іншими інститутами громадянського суспільства, органами влади та будь-якими іншими зацікавленими сторонами для пошуку вдалих ідей і пропозицій щодо електронної петиції. При цьому, окрім змістовної частини існує також і формальна складова: важливо те, як саме викладено інформацію для поширення петиції. Експерти пропонують використовувати матеріали для візуалізації проблеми: інфографіки, відео, фото репортажі тощо [135].

3.3. Рекомендації щодо розгляду електронних петицій до відповідних органів влади (до Кабінету Міністрів України)

Механізм електронних петицій є вкрай необхідним для громадян, оскільки дає їм шанс і змогу бути почутими, можливість привернути увагу влади до певних проблем або питань. Втім, електронні петиції є важливими і для самих органів влади: петиції являють собою інструмент комунікації з населенням, завдяки якому проблеми піднімаються «знизу – догори», від громадян до влади. Таким чином, органи влади без додаткових витрат фінансових, технічних чи людських ресурсів,

використовують механізм реалізації права осіб бути почутим не тільки для реалізації цього права, але і для збору інформації щодо актуальних проблем, які турбують населення.

Електронні петиції широко критикуються багатьма аналітиками політики. В основному, розповсюджені занепокоєння через саму концепцію електронних петицій. Увагу звертають на механізми запобігання неправомірному використанню петицій шляхом створення системи фільтрації петицій, які часто бувають несерйозними та легковажними. Саме тому органам влади рекомендується розробити детальні правила та рекомендації для громадян щодо написання та подання петицій. Зокрема, для того, щоб електронні петиції були засвідчені та внесені на розгляд відповідним органам влади в установлений законом час, петиції повинні відповідати певним рекомендаціям як за формою, так і за змістом. У зв'язку з цим, органам влади пропонується створення об'єктивної та справедливої системи модерації електронних петицій, яка дозволила би одразу відфільтрувати несерйозні або неадекватні петиції та уникнути ефекту відволікання відвідувачів сайту та органу влади від масиву беззмістовних петицій. При аналізі електронних петицій, поданих на сайт Кабінету Міністрів (за час з 29 серпня 2019 року по 4 березня 2020 року), нами була помічена доволі велика кількість петицій, які не можна сприймати серйозно. До прикладу, петиція про заборону японських мультиплікаційних фільмів або петиція про розширення мережі закладів швидкого харчування. Очевидно, що ці питання не є ані нагальними, ані гостро соціальними, ані важливими для широкого кола населення. Однак важливо, аби такі «відхилені» петиції не ігнорувались та не відкладались «у довгий ящик». Тому ми пропонуємо розробити відповідні нормативно-правові механізми, аби такі петиції розглядались у якості звичайного звернення громадян у терміни, встановлені законом.

Серед інших вимог до електронних петицій слід включити те, що прохання про дію або скарга, які містяться в петиції, мають бути висловлені чітко та

зрозуміло. Електронна петиція, яка є розмитою або неточною дає потенційний шанс не дуже відповідальним чиновникам можливість для того, аби навіть у разі набору необхідної кількості підписів та подолання бар'єру, у відповідь опублікувати стандартну відписку. На жаль, жорстка модерація та відсіювання петицій, які є нечіткими та розмитими, є неможливими. Ми рекомендуємо органам влади виступити з просвітницькою функцією та зайнятись так званим «нарощуванням потенціалу», тобто розвитком спроможності громадян. Наприклад, це могли би бути тренінги чи круглі столи або конференції, присвячені підвищенню навичок з написання петицій та висловлення своїх побажань і рекомендацій до органів влади. Також можна було би розробити інфографіку або відеоматеріали з рекомендаціями громадянам та інститутам громадянського суспільства щодо розробки електронних петицій, які є змістовними, структурованими та зрозумілими.

Також існує критика щодо того, що електронні петиції не дадуть широким масам можливості артикулювати свої проблеми та претензії. Тому що зазвичай петиції подають ті, хто вже займається політичним процесом. Щоб вирішити цю проблему канадські науковці пропонують органам влади створити спеціальні групи для запуску петиційних кампаній, аби підвищити політичну активність [128]. Тобто, відповідні службовці мають допомагати громадянам розробляти звернення до органів влади, створювати та реалізовувати інформаційні кампанії, просувати петицію у соціальних мережах, медіа тощо. Тож, для підвищення результативності електронних петицій, а також рівня громадської довіри до них, рекомендується скористатись німецьким досвідом та створити спеціальний Комітет з петицій. До прикладу, британська парламентська Комісія з петицій, яка складається з 11 членів парламенту від урядових та опозиційних партій, має доволі широкий спектр повноважень. У випадку виникнення певних питань до ініціатора петиції, комісія може звернутись до нього прямо або через електронну пошту задля уточнення деталей та уникнення можливих непорозумінь або неправильної інтерпретації ідей,

викладених в тексті електронної петиції. Подібні уточнення комісія може також запросити у органів влади, громадських організацій або інших зацікавлених сторін. Саме Комісія з петицій може просити відповідні парламентські комітети розглянути проблеми, порушені в петиції або самостійно висувати певні електронні петиції на обговорення до Палати громад. Завдяки такій високій активності комісії, у громадян потенційно виникає більше довіри до органу влади та віри у ефективність роботи механізмів петиційного процесу. Існує також і Комісія з розгляду петицій при Європарламенті. Цей орган надає відповіді на всі отримані клопотання, а також має важелі впливу, аби попросити Європейську Комісію провести попереднє розслідування щодо певної електронної петиції; направити петицію до інших відповідних комітетів Європейського парламенту. Такий комітет, до прикладу, при Верховній Раді зміг би зробити звернення громадян більш ефективними, а також залучити більше людей до процесу розробки законодавчих актів.

Як ми помітили під час дослідження електронних петицій, які були подані до сайту Кабінету Міністрів України, часто зустрічаються петиції щодо однієї і тієї же проблеми: найчастіше це тема відміни зовнішнього незалежного оцінювання (7% петицій) та встановлення камер відеоспостереження (4%). Цікавим є те, що кожна з петицій на вищезгадані теми набирає певну кількість підписів по окремої, однак майже жодній (крім однієї петиції щодо відміни ЗНО) не вдалось самостійно зібрати необхідну кількість підписів та бути відправленою на розгляд Кабінету Міністрів України. Маємо припущення, що такої ситуації можна було би уникнути при дотриманні двох наступних умов:

1) Оптимізація пошуку по сайту

Для того, аби користувачам було комфортніше шукати електронні петиції, які вже були подані до сайту органу влади, можна було би розділити петиції за певними напрямками або категоріями та додати функцію пошуку за ними. Також спростити користування сайтом можна, додавши опцію пошуку електронних петицій за

певний проміжок часу. Наприклад, пошук електронних петицій з теми «медицина», «освіта та наука», «інфраструктура» тощо за період з квітня по вересень. Таким чином, як прості відвідувачі сайту, так і аналітики політики або самі працівники органу влади могли би аналізувати певні тренди та тенденції публічних звернень для формування громадянами нових петицій а органами влади – нових політик у відповідних суспільних сферах.

2) Підказки при реєстрації та поданні нових електронних петицій

Пропонуємо розробити спеціальні покрокові підказки при поданні електронних петицій. Наприклад, при завантаженні електронної петиції сайт одразу показує користувачеві останні попередні петиції з цієї категорії (теми) або петиції, які містять аналогічні ключові слова.

3.4. Висновки до Розділу 3

Ми вирішили проаналізувати розвиток електронних петицій в Україні на прикладі електронних петицій, поданих до Кабінету Міністрів України за час з 29 серпня 2019 року по 4 березня 2020 року. Станом на 6 квітня 2020 року за досліджуваний проміжок часу було подано 466 електронних петицій, з яких триває збір під 89 петиціями, 0 знаходиться на розгляді Кабінету Міністрів, 375 не підтримано і лише 2 петиції набрали необхідну кількість підписів та отримали відповідь. Під час дослідження нами було помічено, що деякі теми частіше піднімаються в текстах петицій, зокрема: інфраструктура (76 петицій), діяльність органів влади (71 петиція), соціальна сфера (63 петиції), освіта та наука (58 петицій) та закон і правосуддя (54 петиції).

У ході дослідження нами було виділено певні особливості та тенденції, а саме:

- популістські петиції: деякі електронні петиції пропонують прості рішення складним проблемам, привертаючи відвідувачів сайту яскравими заголовками своїх електронних петицій;

- відсутність конкретики: існує велика кількість петицій без чітко висловленого заклику або запиту до органу влади;

- відсутність обґрунтування важливості або необхідності звернення: автори багатьох петицій не аргументують важливість своїх петицій, посилаючись на якісь інші джерела, крім власної точки зору, чим підривають довіру користувачів сайту;

- несерйозність або неадекватність звернення: у багатьох петиціях автори розміщують безглузді та недоречні ідеї, на кшталт, заборони мультфільмів або відміни шкільної освіти як такої; подібні петиції відвертають увагу влади від дійсно важливих питань;

- наявність одразу декількох запитів у петиції: у деякі петиції розміщують по 2-3 заклики, через таку багатовекторність знижується коло тих, хто потенційно підтримає петицію;

- дублювання тем електронних петицій: існує низка петицій з однієї і тієї самої теми, з одними й тими ж ідеями, але завантажені різними авторами, через це розсіюється загальна кількість підписів і жодна з петицій не набирає необхідної кількості для подолання бар'єру та направлення на розгляд органом влади;

На основі наших спостережень ми розробили низку рекомендацій для акторів петиційного процесу, а саме – для інститутів громадського суспільства та органів влади. Інститутам громадського суспільства як ініціаторам петиції рекомендуємо обирати вірний час для подання петицій, щоб політичні та економічні умови в країні та світі на цей час не гальмували, а навпаки сприяли прискоренню вирішенню проблеми. Текст петиції, як основний інструмент в руках ініціаторів петицій, має бути легким для розуміння та сприйняття, аргументованим з наявністю посилань, а також з чітко артикульованим закликом до органу влади. Емоційність та

сентиментальність також сприяють підтримці петиції. Інститутам громадського суспільства варто не зупинятись на розробці та поданні тексту петицій, а ще й працювати над інформаційною кампанією та підтримкою петиції у ЗМІ та соціальних мережах.

Ми рекомендуємо органам влади створити якісну модерації електронних петицій, а також надати користувачам роз'яснення щодо правил та рекомендацій для написання та подання петицій. Можна також запровадити «просвітницьку кампанію» та проводити тренінги та круглі столи для підвищення спроможності громадян у галузі петиційного процесу. Корисним вважаємо запозичення позитивного досвіду Великобританії та Німеччині у сфері створення спеціальних петиційних комітетів, які допомагають органам влади удосконалювати петиційний процес та підвищувати результативність електронних петицій. Можна було би створити аналогічний комітет при Верховній Раді або Кабінеті Міністрів України.

ВИСНОВКИ

Право бути почутим, будучи вагомою складовою поняття «верховенство права», є одним з базових прав людини, без дотримання якого не може бути у повній мірі гарантовано захист інших прав. На сьогодні одним з механізмів реалізації цього права є право громадян на подання електронних петицій до органів влади. Дослідивши основні характеристики та тенденції електронного формату петиційного процесу в Україні на предмет ролі петицій як механізму реалізації права бути почутим, ми дійшли таких висновків.

1. На сьогодні під поняттям «верховенства права» ми розуміємо таке положення речей, при якому провідну роль в усіх питань життєдіяльності суспільства грає саме право, ніхто не має вищості над законом. На думку науковців, коріння доктрини сягає ще часів Аристотеля, утім найґрунтовніше та повніше зміст було розкрито англійцем Альбертом Дайсі [17], який зазначав, що саме верховенство права стоїть на захисті та визнання людської гідності. Існує також і більш узагальнена інтерпретація змісту поняття «верховенство права», за яким верховенство права виступає як «принцип управління, згідно з яким всі особи, інституції та установи, державні та приватні, включаючи саму державу, підзвітні законам, які публічно приймаються, рівномірно виконуються та незалежно розглядаються, і які відповідають міжнародним нормам і стандартам прав людини»[2]. Певною мірою відрізняється розуміння верховенства права в національному законодавстві України. За 8 статтею Конституції України [46], «в Україні визнається і діє принцип верховенства права», при чому далі вказано, що найвищу юридичну силу має Конституція, чим законодавець ототожнює поняття «верховенство права» та «верховенство Конституції».

2. Ми розглянули місце права бути почутими серед інших складових поняття «верховенства права». Дійшли висновку, що воно виступає як таке, що стоїть на

захисті інших прав людини та діє їй змогу артикулювати свою позицію та впливати на діяльність органів влади. За твердженням українського науковця О.Цельєва повне функціонування права бути почутим можливо лише за дотримання інших складових верховенства права, таких, як «законність, правова визначеність, рівність, пропорційність, прозорість (відкритість), доступність, право на оскарження, підзвітність тощо» [49]. У Хартії основних прав Європейського союзу [60], яка у статті 41 гарантує громадянам дотримання права бути почутими, тлумачення права особи бути почутою є вужчим: «можливість ефективно висловлювати [свої] погляди під час адміністративної процедури та перед прийняттям будь-якого рішення, яке може негативно зачіпати [їх] інтереси» [61]. Як бачимо, у статті містяться зобов'язання до органу влади і щодо повідомлення особи про застосування до неї певних індивідуальних заходів, і щодо надання громадянам змоги висловити свої коментарі, зауваження або пропозиції щодо рішення органу влади. Незважаючи на важливість реалізації права бути почутими, інколи воно може бути обмеженим. Причинами для повного або часткового обмеження реалізації права можуть бути наявність великої кількості учасників процесу або гостра потреба органу владу у швидкому прийнятті рішення.

3. Оцінюючи реалізацію права бути почутим в Україні, можемо зазначити, що національне законодавство гарантує дотримання права осіб бути почутими через низку нормативно-правових актів. Важливо, що громадянам пропонуються різноманітні форми реалізації цього права, серед яких: загальні збори (форма залученості громадян, яка включає в себе надання можливості мешканцям певного населеного пункту влаштувати збори для вирішення проблем місцевого значення), місцеві ініціативи (ініціативи місцевого значення, запропоновані у ході загальних зборів громадян, які подаються на розгляд до відповідних органів місцевого самоврядування), місцевий референдум (форма участі громадян, за якої громада може вирішувати місцеві проблеми за допомогою прямого голосування,

рішення референдумів є обов'язковими для впровадження), громадські слухання (ініційовані громадянами зустрічі з органами місцевої влади, які проводяться для надання громадянам можливості представити владі свої пропозиції щодо вирішення проблем місцевого значення; подібні зустрічі можуть організовуватись раз на рік), звернення громадян (форма участі громадян, за якою вони мають право на подання своїх зауважень, клопотань або скарг до певних органів влади, а також своєчасне отримання відповідей на подібні звернення), консультативно-дорадчі органи (органи з залученням громадян, які створюються місцевими органами влади для вирішення суспільних проблем на місцевому рівні; рішення консультативно-дорадчих органів мають винятково рекомендаційний характер для органів влади), громадські ради (консультативно-дорадчий орган, який створюється органами влади для розширення залученості та участі громадян; складається з представників інститутів громадянського суспільства), особистий прийом громадян (ініційовані органом влади або самими громадянами зустрічі з представниками органів влади для прийому можуть бути ініційовані, як самими громадянами, так і працівниками органів влади), консультації з громадськістю (форма реалізації права бути почутими, за якої відбуваються відкриті обговорення з громадськістю щодо вирішення певних важливих суспільних питань, може бути ініційована як органами влади, так і громадянами), громадська експертиза (форма залучення громадян до процесів формування політики через надання громадськості можливості для участі у аналітиці, моніторингу та висування власних рекомендацій для органів влади) тощо. Такий набір форм реалізації права бути почутими дає громадянам України можливість обирати найбільш результативні, оптимальні шляхи комунікації з відповідними органами влади задля вирішення тих чи інших суспільних проблем.

4. У ході нашого дослідження було визначено, що термін «петиція» («*petitio*» з латини «клопотання», «звернення», «прохання») тлумачиться як «колективне письмове звернення громадян з того або іншого питання, яке подається здебільшого

главі держави чи іншим органам державної влади та місцевого самоврядування. У петиції нерідко містяться вимоги політичного характеру»[85]. Петицію також визначають як механізм, який «започатковує діалог для вирішення поставлених та підтриманих суспільством питань. Це не інструкція до виконання, це не однозначно «так» або «ні» – це початок демократичного обговорення для пошуку рішення» [87]. Тож, з цього робимо висновок, що петиція дає поштовх для початку комунікації з органами влади щодо вирішення певних суспільних питань. Окрім ролі так званого «каталізатора діалогу», нами було досліджено та виявлено такі функції петиції: «визначення проблеми, на вирішення якої має бути орієнтована політика» [14]; внесення змін до діючих політик, звернення до органів влади з проханням розробити нові нормативно-правові акти [13]; функція мобілізації громадськості задля вирішення проблеми через колективну дію [9] тощо.

5. Ми розглянули генезу петиційного процесу та виявили, що петиції слугували механізмом артикуляції та боротьби за громадські права ще з часів «Великої хартії вольностей». За «Магна Картою» петиції використовувались у Англії як інструмент, яким користувалось дворянство для відстоювання власних прав перед Короною [99]. Визначним в історії Великої Британії є робітничий рух «чартистів», які у 1838 році почали активно збирати підписи під своїми петиціями [100]. Право на подання петицій у Сполучених Штатах Америки було закріплено у 1789 році першою поправкою до «Білля про права» [101]. Значну роль петиції відігравали для руху емансипації у США – у 1830 році жінки ініціювали першу петицію проти видворення індіанців черокі з їхніх земель, незважаючи на поразку петиції і протесту, це було актом, коли «вперше американські жінки стали активними в політичному просторі» [89]. В Україні немає давніх традицій петиційного процесу. Успішними були західноукраїнські петиції щодо захисту прав євреїв (Ф.Смолька у 1848 році), щодо захисту української мови в освітньому процесі («Просвіта» у 1871 році). Існував альтернативний механізм реалізації права

бути почутими – інститут земських начальників, до яких надходили скарги громадян щодо роботи влади. Основний закон України не містить прямого згадування петицій, однак є статті, якими гарантовано споріднені права (стаття 5, 38, 40, 55). Право на подання петиції вперше було закріплено Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» щодо електронного звернення та електронної петиції» від липня 2015 року [1]. З розвитком інформаційно-комунікаційних технологій петиційний процес значно трансформувався. Перша платформа електронних петицій запроваджена в Шотландії у 1999 році, згодом у 2001 створюється опція електронного подання петицій в австралійському Квінсленді. Далі розвиваються сайт електронних петицій до німецького Бундестагу, американська платформа «We the People», португальська та ірландські системи петицій. В Україні інструмент подання електронних петицій запрацював лише в 2015 році – з’явилась можливість подання електронних петицій на сайт Президента, а потім вже і до Верховної Ради, Кабінету Міністрів і органів місцевого самоврядування.

6. Зважаючи на різноманіття видів платформ для подання електронних петицій у світі, ми дослідили та охарактеризували особливості їхнього функціонування. Було помічено, що суттєво відрізняються бар’єри, які електронні петиції мають подолати для того, аби потрапити на розгляд. До прикладу, петиціям, поданим на сайт «petition.parliament.uk» (Великобританія), необхідно набрати 10 тисяч підписів для розгляду парламентом у трижневий термін, а якщо петиція набирає 100 тисяч підписів, то вона обов’язково має бути розглянута в Парламенті. Правила подання електронних петицій у Шотландії та Уельсі обмежують ініціаторів петицій: для завантаження петицій необхідно вказати, які заходи було вжито громадянами для самостійного вирішення тих проблем, які піднімаються в електронних петиціях, і лише потім починається процес подання та збору підписів. На початку для розгляду електронних петицій, поданих до американської системи

онлайн-петицій, достатньо було зібрати 5 тисяч підписів, у зв'язку з цим збільшилась кількість неадекватних або безглузвих петицій серед тих, які були підтримані. Саме тому згодом бар'єр підняли до 25 тисяч підписів, а потім – і до 100 тисяч підписів. В Україні петиції необхідно набрати двадцять п'ять тисяч підписів за три місяці, якщо петиція подана до КМУ, Верховної Ради або Президента України, на місцевому рівні кількість підписів варіюється відповідно до розміру населеного пункту та особливостей петиційного процесу на місцевому рівні.

7. Проаналізувавши електронні петиції, подані на сайт Кабінету Міністрів України, ми виявили тенденції та особливості петиційного процесу в Україні. Станом на 6 квітня 2020 року за досліджуваний проміжок часу (з 29 серпня 2019 року по 4 березня 2020 року) було подано 466 електронних петицій, з яких триває збір під 89 петиціями, 0 знаходиться на розгляді Кабінету Міністрів, 375 не підтримано і лише 2 петиції набрали необхідну кількість підписів та отримали відповідь. Розглянувши теми, які частіше за все розкриваються у петиціях, ми помітили, що це: інфраструктура (76 петицій), діяльність органів влади (71 петиція), соціальна сфера (63 петиції), освіта та наука (58 петицій) та закон і правосуддя (54 петиції). Нам також вдалось прослідкувати такі тенденції у петиційному процесі, як 1) популістські петиції; 2) відсутність конкретики; 3) відсутність обґрунтування важливості або необхідності звернення; 4) несерйозність або неадекватність звернення; 5) наявність одразу декількох запитів у петиції; 6) дублювання тем електронних петицій. Вважаємо, що результати дослідження тенденцій, виявлених під час аналізу електронних петицій, поданих до Кабінету Міністрів України, можуть бути використані для наступних наукових робіт з цієї тематики, оскільки демонструють закономірності та особливості петиційного процесу, а також висвітлюють основні запити громадян до органу влади.

8. Ми сформулювали практичні рекомендації для учасників петиційного процесу, а саме – для інститутів громадського суспільства та органів влади. Інститутам громадського суспільства як ініціаторам електронних петицій рекомендуємо звернути увагу на те, що важливо обрати правильний час для вирішення проблеми, аби політична та економічна ситуація не гальмували, а навпаки сприяли прискоренню вирішенню проблеми. Також радимо якісно опрацьовувати текст петиції, а саме доступність, зрозумілість, чіткість закликів і звернень, аргументованість петиції шляхом посилання на документи та нормативно-правові акти, а також емоційність текстів. При дотриманні цих вимог текст петиції потенційно має більше шансів на схвалення, а петиція – на те, щоб набрати необхідну кількість підписів. При цьому окрім самого тексту варто зважати на підтримку петицій через медіа канали, соціальні мережі та інформаційні кампанії; такі заходи впливають на сприйняття теми або проблеми, піднятої в електронній петиції, серед громадськості. У свою чергу, органам влади для налагодження та підвищення результативності петиційного процесу радимо розробити систему фільтрації та модерації електронних петицій з детальними правилами та рекомендацій для громадян щодо написання та подання петицій. Ми також рекомендуємо органам влади підвищувати спроможності інститутів громадянського суспільства та окремих громадян у галузі ініціювання петиційного процесу через проведення тренінгів, круглих столів та лекцій, а також поширення інформаційних матеріалів з рекомендаціями щодо оформлення та подання електронних петицій. Вважаємо за доцільне створення відповідного Комітету з петицій при органі влади (до прикладу, при Верховній Раді або Кабінеті Міністрів України) за прикладом британського або німецького досвіду функціонування подібних комітетів. Вищенаведені рекомендації, розроблені в ході проведення дослідження, можуть бути використані органами влади (зокрема, Кабінетом Міністрів України) для удосконалення петиційного процесу, підвищення

активності та зацікавленості громадян у користуванні електронними петиціями як дієвими механізмами реалізації права бути почутими.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про звернення громадян : Закон України ред. Від 2.07.2015 URL: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80#n145> (дата звернення: 26.04.2020).
2. Закірова С. Електронні петиції в Україні: становлення системи та механізм дії: веб-сайт. URL : http://nbuviar.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1576:elektronn-i-petitsiji-v-ukrajini-stanovlennya-sistemi-ta-mekhanizm-diji&catid=8&Itemid=350 (дата звернення: 02.03.2020).
3. Ємельянова А.Г. Принцип доброго урядування як основа забезпечення права бути почутим у контексті реалізації права на участь в управлінні державними справами. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*, 2016. №4. С 20-26.
4. Основи демократії. Навч. посібник для студентів вищ. навч. закладів / за ред. А. М. Колодій. Київ : *Ай Бі*, 2004. 684 с.
5. Панцир С., Когут А. Е-демократія в Україні: рекомендації щодо впровадження політики та забезпечення її результативності. Європейський інформаційно-дослідницький центр: веб-сайт. URL: <http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/28784.pdf>. (дата звернення: 02.03.2020).
6. Arguello J. et al. Talk to me: foundations for successful individual-group interactions in online communities. *Proceedings of the SIGCHI: 2013: Conference on Human Factors in Computing Systems*. Austin, Texas, 2006. P. 959-968.
7. Christensen H. S., Bengtsson Å. The political competence of Internet participants: Evidence from Finland. *Information, Communication & Society*. 2011. Vol. 14. №. 6. P. 896-916.

8. Bimber B., Flanagin A. J., Stohl C. Reconceptualizing collective action in the contemporary media environment. *Communication Theory*. 2005. Vol. 15. №. 4. P. 365-388.
9. Dumas C, LaManna D, Harrison TM, et al. E-petitioning as collective political action in We the People. *Proceedings: 2015: iConference*, 24–27 March 2015. Newport Beach, CA.: *Proceedings 2015*. P. 1-20. URL: https://www.ideals.illinois.edu/bitstream/handle/2142/73665/215_ready.pdf?sequence=2&isAllowed=y (дата звернення: 02.03.2020).
10. Lee Y. H., Hsieh G. Does slacktivism hurt activism? The effects of moral balancing and consistency in online activism. *Proceedings of the SIGCHI: 2013: Conference on Human Factors in Computing Systems*. Austin, Texas. 2013. P. 811-820.
11. Jungherr A., Jürgens P. The Political Click: Political Participation through E-Petitions in Germany. *Policy & Internet*. 2010. Vol. 2. №. 4. P. 131-165.
12. Lawson G., Seidman G. Downsizing the Right to Petition. *Northwestern University Law Review*. 1998. Vol. 93. P. 739-766.
13. Lindner R., Riehm U. Broadening participation through e-petitions. An empirical study of petitions to the German Parliament. *In Policy & Internet*. 2011. Vol.3. №. 1. P.1-23.
14. Macintosh A. Characterizing e-participation in policy-making *Proceedings of the IEEE: 37th Annual Hawaii International Conference on System Sciences*. 5–8 January 2004. Hawaii: IEEE, 2004. P.11.
15. Smith N. B. Shall Make No Law Abridging: An Analysis of the Neglected, but Nearly Absolute, Right of Petition. *University of Cincinnati Law Review*. 1985. Vol. 54. P. 1153 -1187.
16. Пухтецька А. А. Еволюція доктринального тлумачення принципу верховенства права: від зарубіжної доктрини до вітчизняного праворозуміння. *Юридичний журнал*. 2007. № 4 (58). С. 47-51.

17. Allan T. R. S. Dworkin and Dicey: The Rule of Law as Integrity. *Oxford J. Legal Stud.* 1988. Vol. 8. P. 266-277.
18. Fallon R. H. «The rule of law» as a concept in constitutional discourse. *Columbia Law Review.* 1997. Vol. 97. P. 1-56.
19. Berger R. The Constitution and the Rule of Law. *W. New Eng. L. Rev.* 1978. Vol. 1. P. 261-275.
20. Easterbrook F. H. Abstraction and authority. *The University of Chicago Law Review.* 1992. Vol. 59. P. 349-380.
21. Scalia A. The Rule of Law as a Law of Rules. *University of Chicago Law Review.* 1989. Vol. 56. P. 1175-1188.
22. Cristi F. R. Hayek and Schmitt on the Rule of Law. *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique.* 1984. Vol. 17. P. 521-535.
23. Hermann D. H. J. The Fallacy of Legal Procedure as Predominant over Substantive Justice: A Critique of the Rule of Law in John Rawls'a Theory of Justice. *DePaul L. Rev.* 1973. Vol. 23. P. 1408-1436.
24. Murphy C. Lon Fuller and the moral value of the rule of law. *Law and Philosophy.* 2005. Vol. 24. P. 239-262.
25. Altman A. Critical Legal Studies: a liberal critique. *Princeton University Press.* 1993. 220 p.
26. Hart H., Sacks A. The legal process: basic problems in the making and application of law (tent. ed.). *Cambridge, Mass.: Harvard Law School.* 1958. 162 p.
27. Burton S. J. Judging in good faith. *Cambridge University Press.* 1994. 270 p.
28. Land S. J. Jaffe: Judicial Control of Administrative Action. *Yale Law Journal.* 1966. Vol. 75. P. 1208-1212.
29. Ackerman B. A. Reconstructing american law. *Harvard University Press.* 1984. 128 p.

30. Hutchinson A. C., Monahan P. J. The Rule of Law: Ideal or Ideology? *Transnational Pub Inc.* 1987. 167 p.
31. Michelman F. Law's Republic. *Yale Law Journal*. 1988. Vol. 97. P. 1493-1537.
32. Верховенство права. Доповідь, схвалена Венеційською Комісією на 86-му пленарному засіданні (Венеція, 25 – 26 березня 2011 року). *Право України*. 2011. № 10. С. 168-184.
33. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04 листопада 1950 р. (ратифіковано Законом України № 475/97-ВР від 17 липня 1997 р.). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004. (дата звернення: 5.05.2020).
34. Віденська декларація та Програма дій від 25 чер. 1993 р. № 995_504. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_504 (дата звернення: 17.04.2020).
35. Final Declaration of the Council of Europe's Second Summit on 10 and 11 October 1997. URL : https://www.cvce.eu/en/obj/final_declaration_of_the_council_of_europe_s_second_summit_strasbourg_10_and_11_october_1997-en-819016cb-ebd4-4cc5-a4a9-1bb8a5cc0fd8.html (дата звернення: 19.04.2020).
36. Варшавська декларація Ради Європи від 17.05.2005. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_716 (дата звернення: 5.05.2020).
37. Rule of Law. Council of Europe: website. URL: <https://www.coe.int/en/web/portal> (дата звернення 01.05.2020).
38. Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу (2010/С 83/01). URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MU10267.html (дата звернення: 5.05.2020).
39. Marktler T. The power of the Copenhagen criteria. *Croatian yearbook of European law & policy*. 2006. Vol 2.2. P. 343-363.

40. Memorandum of Understanding between the Council of Europe and the European Union. URL: <https://rm.coe.int/16804e437b> (дата звернення: 5.05.2020).

41. The rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies: Report of the Secretary-General. *United Nations and the Rule of Law*: website. URL: <https://www.un.org/ruleoflaw/blog/document/the-rule-of-law-and-transitional-justice-in-conflict-and-post-conflict-societies-report-of-the-secretary-general/> (дата звернення: 23.03.2020).

42. What is the rule of law. *Word Justice Project*: website. URL: <https://worldjusticeproject.org/about-us/overview/what-rule-law> (дата звернення: 23.03.2020).

43. Sustainable Development Goal 16. *United Nations and the Rule of Law*: website. URL: <https://www.un.org/ruleoflaw/sdg-16/> (дата звернення: 23.03.2020).

44. What is the Rule of Law. *United Nations and the Rule of Law*: website. URL: <https://www.un.org/ruleoflaw/what-is-the-rule-of-law/> (дата звернення: 23.03.2020).

45. Rule of Law. *OSCE*: website. URL: <https://www.osce.org/rule-of-law> (дата звернення: 23.03.2020).

46. Конституція України від 28 чер. 1996 р. № 254к/96-ВР. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 09.04.2020)

47. Каталог юридичних позицій Конституційного Суду України (1997-2018 роки). Верховенство права. Конституційний суд України: веб-сайт. URL: <http://ccu.gov.ua/storinka-knygy/34-verhovenstvo-prava> (дата звернення: 23.03.2020).

48. З повагою до особи. *Закон і Бізнес* : веб-сайт. URL: https://zib.com.ua/ua/print/132873osnovni_principi_scho_dopomozhut_povernuti_dovir_u_do_sudovoi.html (дата звернення: 7.05.2020).

49. Цельєв О.В. Право бути почутим – складова верховенства права в діяльності органів місцевого самоврядування. *Наукові Записки НаУКМА*, 2016. Т. 181. Юридичні науки. С. 43-46.
50. Конституція Сполучених Штатів Америки від 17 вер. 1787. URL: <https://nashepravo.org.ua/uk/usa-constitution/> (дата звернення: 05.04.2020).
51. Basic Law for the Federal Republic of Germany. 23 May 1949. URL: <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80201000.pdf> (дата звернення: 11.04.2020).
52. Федеральна конституція Швейцарської конфедерації від 12 вер. 1848 р. URL: <http://www.ditext.com/swiss/constitution.html> (дата звернення: 11.04.2020).
53. Constitution of Italy. 22 December 1947. URL: <https://www.refworld.org/docid/3ae6b59cc.html> (дата звернення: 11.04.2020).
54. The Constitution of the Republic of Hungary. 18 August 1949. URL: <https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/hu/hu047en.pdf> (дата звернення: 11.04.2020).
55. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04 лист. 1950 р. № 995_004. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004 (дата звернення: 19.04.2020).
56. American Convention on Human Rights: «Pact of San Jose, Costa Rica. 22 November 1969. URL: <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201144/volume-1144-I-17955-English.pdf> (дата звернення: 19.04.2020).
57. Загальна декларація прав людини від 10 груд. 1948 р. № 995_015. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015 (дата звернення: 19.04.2020).
58. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16 груд. 1966 р. № 995_043. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043 (дата звернення: 19.04.2020).

59. The Belgian Constitution. 24 October 2017. D/2018/4686/11. URL : https://www.dekamer.be/kvvcr/pdf_sections/publications/constitution/GrondwetUK.pdf (дата звернення: 05.05.2020).

60. Хартія основних прав Європейського Союзу від 7 груд. 2000 року. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_524 (дата звернення: 05.05.2020).

61. Durande S., Williams K. The practical impact of the exercise of the right to be heard: A special focus on the effect of Oral Hearings and the role of the Hearing Officers. *Competition policy newsletter*. 2005. Vol. 2. P. 22-28.

62. The impact of art. 47 EUCFR on the right to be heard in the international protection proceedings. THEMIS: website. URL: <http://www.ejtn.eu/PageFiles/17294/WR%20-%20TH-2018-3%20-%20IT%20II%20FINAL.pdf> (дата звернення: 23.03.2020).

63. Beqiraj P. The Right to Be Heard in the European Union—Case Law of the Court of Justice of the European Union. *European Journal of Multidisciplinary Studies*. 2016. Vol.1. P. 264-270.

64. Guide on Article 6 of the European Convention on Human Rights / *European Court of Human Rights*: website. URL : https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_6_ENG.pdf (дата звернення: 23.03.2020).

65. Foldes S. Reasons withheld and insufficient reasoning as due process violations: two cases before the ECHR / *University of Pittsburgh*: website. URL: <http://aei.pitt.edu/71761/1/Reasons-withheld-2016.pdf> (дата звернення: 23.03.2020).

66. The European Convention on Human Rights: Inherent Constitutional Tendencies and the Role of the European Court of Human Rights / *ELTE Law Journal*: website. URL: <https://eltelawjournal.hu/european-convention-human-rights-inherent-constitutional-tendencies-role-european-court-human-rights/> (дата звернення: 23.03.2020).

67. Raz J. The rule of law and its virtue //The Rule of Law and the Separation of Powers: Routledge. 2017. 181 p.
68. Waldron J. The rule of law and the importance of procedure. *Nomos*. 2011. Vol.50. P. 3-31.
69. Mashaw J. L. Reasoned administration: The European union, the United States, and the project of democratic governance. *Geo. Wash. L. Rev.* 2007. Vol.76. P. 99-124.
70. Administrative Procedure Act / Riigi Teataja. URL: https://www.riigiteataja.ee/en/compare_original/530102013037 (дата звернення: 5.05.2020).
71. Administrative Procedure Act (434/2003; amendments up to 893/2015 included) / Ministry of Justice, Finland. URL: <https://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/2003/en20030434.pdf> (дата звернення: 5.05.2020).
72. The Danish Public Administration Act / Queen of Denmark. URL: <http://www.coceal.it/pdf/Denmark> (дата звернення: 5.05.2020).
73. Kenneth C. Davis The requirement of Opportunity to be Heard in the Administrative Process. *The Yale Law Journal*. 1942. Vol. 51. №7. P. 1093-1142.
74. Michels A., De Graaf L. Examining citizen participation: Local participatory policy making and democracy. *Local Government Studies*. 2010. Vol. 36. №. 4. P. 477-491.
75. Тертичка В.В. Аналіз державної політики і політологія. *Політичний менеджмент*. 2004. №. 6. С. 3-22.
76. Nyholm, I., Haveri, A. Between government and governance—local solutions for reconciling representative government and network governance. *Local Government Studies*. 2009. Vol. 35(1). P. 109-124.

77. Arnstein S. R. A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of planners*. 1969. Vol. 35. №. 4. P. 216-224.

78. Орловський О. С. Нормативно-правова регламентація загальних зборів членів територіальної громади на локальному рівні (На матеріалах міста Суми). *Юридичний вісник*, 2010. №. 1. С. 13-17.

79. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 2 квіт. 2020 року. № 280/97-ВР. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 08.05.2020).

80. Батанов О. В., Кравченко В. В., Приходько К. В. Партисипативна демократія в системі місцевого самоврядування: проблеми законодавчого регулювання. *Public administration aspects*. 2014. Т. 2. №. 9-10. С. 12-28.

81. Про додаткові заходи щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 26 листоп. 2009 р. № 1302. веб-сайт. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1302-2009-%D0%BF> (дата звернення: 20.04.2020).

82. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента від 20.01.2014 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1085/2010/ed20110712> (дата звернення: 20.04.2020).

83. Рекомендації щодо змісту інформації, що оприлюднюється в рубриці «консультації з громадськістю», відповідно порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики / Міністерство юстиції України. URL: https://minjust.gov.ua/m/str_50623 (дата звернення: 20.04.2020).

84. Гонюкова, Л.В., Кілієвич О.І., ван ден Муйзенберг, М., Чулаєвська, М.Є. ГЛОСАРІЙ ТЕРМІНІВ політики, що базується на доказах: GLOSSARY OF

TERMS on Evidence based Public Policy. URL : <http://academy.gov.ua/pages/dop/150/files/c2262c93-86fb-4e30-9468-2d5ef955acce.pdf> (дата звернення: 5.05.2020).

85. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. акад. НАН України Ю. С. Шемшученка. Вид. 2-ге, переробл. і допов. Київ: Юридична думка, 2012. 639 с.

86. Petition. *Online Cambridge Dictionary*: website. URL: <http://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/petition> (дата звернення: 15.02.2020).

87. Шимків Д.А. Усе, що ви хотіли знати про електронні петиції. Українська правда: веб-сайт. URL: <https://www.pravda.com.ua/columns/2015/09/7/7080434/> (дата звернення: 02.03.2020).

88. Чи стануть електронні петиції інструментом для діалогу влади з громадою? Чернігівщина: Події і коментарі: веб-сайт. URL: <http://pik.cn.ua/print/21239/> (дата звернення: 02.03.2020).

89. Right to Petition / *American Bar Association* : website. URL: https://www.americanbar.org/groups/public_education/publications/insights-on-law-and-society/volume-20/issue-1/learning-gateways--right-to-petition/ (дата звернення: 02.03.2020).

90. Böhle K., Riehm U. E-petition systems and political participation: About institutional challenges and democratic opportunities. *First Monday*. 2013. Vol. 18. №. 7. P. 132-154.

91. Mosca L., Santucci D. Petitioning online. The role of e-petitions in web campaigning. *Political campaigning on the web*. 2009. Vol. 121. P. 121-146.

92. Ergazakis K. et al. An integrated methodology for the evaluation of ePetitions. Empowering Open and Collaborative Governance. *Springer, Berlin, Heidelberg*. 2012. P. 39-59.

93. Доступу до інтернету не мають 15% українців. Укрінформ : веб-сайт. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-technology/2827973-dostupu-do-internetu-ne-maut-15-ukrainciv.html> (дата звернення: 26.04.2020).
94. Medaglia R. Measuring the diffusion of eParticipation: A survey on Italian local government. *Information Polity*. 2007. Vol. 12. №. 4. P. 265-280.
95. Panagiotopoulos P., Elliman T. Online engagement from the grassroots: Reflecting on over a decade of ePetitioning experience in Europe and the UK. Empowering Open and Collaborative Governance. *Springer, Berlin, Heidelberg*. 2012. P. 79-94.
96. Bochel C. Petitions: different dimensions of voice and influence in the Scottish Parliament and the National Assembly for Wales. *Social Policy & Administration*. 2012. Vol. 46. №. 2. P. 142-160.
97. Power Users in Online Democracy: their origins and impact / Bermudez S. et al. SSRN, 2016. P.1-16.
98. Inglehart R. et al. World Values Survey: Round Six–Country-Pooled Datafile Version. Madrid: JD Systems Institute. 2019. Vol. 12. URL: www.worldvaluessurvey.org/WVSDocumentationWV6.jsp (дата звернення: 26.04.2020).
99. Howard A. E. D. Magna Carta: text and commentary. *Charlottesville: University of Virginia Press*, 1998. 55 p.
100. Chase M. What Did Chartism Petition For? Mass Petitions in the British Movement for Democracy. *Social Science History*. 2019. Vol.43. №. 3. P. 531-551.
101. Bill of Rights 1789. URL : <https://www.archives.gov/founding-docs/bill-of-rights-transcript> (дата звернення: 05.05.2020).
102. Petitions in social history / Van Loos L. H. et al. Cambridge, *Cambridge University Press*, 2002. 229 p.

103. First Amendment to the US Constitution. 15 December 1791. URL : https://www.law.cornell.edu/constitution/first_amendment (дата звернення: 05.05.2020).

104. Kümin B., Würgler A. Petitions, Gravamina and the early modern state: local influence on central legislation in England and Germany (Hesse). *Parliaments, Estates & Representation*. 1997. Vol. 17. №. 1. P. 39-60.

105. The Petition of Right. 7 June 1628. URL : <https://www.law.gmu.edu/assets/files/academics/founders/petitionofright.pdf> (дата звернення: 05.05.2020).

106. Declaration of Independence of USA. 6 July 1776. URL : <https://www.archives.gov/founding-docs/declaration-transcript> (дата звернення: 05.05.2020).

107. Declaration of the Rights of Man 1789. 26 August 1789. URL : https://avalon.law.yale.edu/18th_century/rightsof.asp (дата звернення: 05.05.2020).

108. Tilly C. Citizenship, identity and social history. *International review of social history*. 1995. Vol. 40. №. S3. P. 1-17.

109. Васьків Н.А. На шляху до рівноправності: Францішек Смолька та “єврейське питання” в Галичині в середині XIX ст. *Наукові зошити історичного факультету Львівського університету*. №. 19-20. С. 58-66.

110. Делятинський Р. Джерела з історії Станиславівської єпархії: петиція митрополита М. Левицького та єпископа Г. Яхимовича до імператора Франца Йосифа I від 18 березня 1850 р. *Вісник Прикарпатського університету. Історія*. 2012. №. 21. С. 126-133.

111. Рудянин І. Розвиток освіти у Східній Галичині, як один із напрямів діяльності греко-католицького духовенства (1772–1914 рр.). *Актуальні проблеми вітчизняної та всесвітньої історії*. 2014. №. 25. С. 25-27.

112. Ващенко А.В. Інститут земських начальників Російської імперії кінця 19-початку 20 ст.: дис. на здобуття наукового ступеня кандидата історичних наук: 07.00.02 / Харк. Нац.ун. ім. Каразіна. Харків, 2002. 16 с.

113. Конституція Української Народної Республіки: Закон від 29.04.1918 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0002300-18> (дата звернення: 25.03.2020).

114. Про революцію законності: Постанова VI Всеросійського надзвичайного з'їзду Ради від 06.12.1918 р. URL: <http://constitution.garant.ru/history/act1600-1918/5405/> (дата звернення: 25.03.2020).

115. Конституція (Основний Закон) Української РСР від 20 квіт. 1978 року. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/888-09> (дата звернення: 08.05.2020).

116. Adams N. J., Macintosh A., Johnstonz J. E-petitioning: Enabling ground-up participation. *Challenges of Expanding Internet: E-Commerce, E-Business, and E-Government: 5th IFIP Conference on e-Commerce, e-Business, and e-Government (I3E'2005), 28-30 October 2005, Poznan, Poland.* – Springer Science & Business Media, 2005. P. 265-279.

117. Anttiroiko A. V. Encyclopedia of digital government. Hershey, *IGI Global*. 2006. 1733 p.

118. Strawn G. Alan Turing. *IT Professional*. 2014. Vol. 16, №. 1. P. 5-7.

119. Cardoso G., Cunha C., Nascimento S. Bridging the e-democracy gap in Portugal: MPs, ICTs and political mediation. *Information, Communication & Society*. 2006. Vol. 9. №. 4. P. 452-472.

120. The Right to Petition / Directorate-General for Internal Policies: website. URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/519223/IPOL_STU\(2015\)519223_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/519223/IPOL_STU(2015)519223_EN.pdf) (дата звернення: 25.03.2020).

121. Договір про заснування Європейської Спільноти (Договір про заснування Європейського економічного співтовариства) [Консолідована версія

станом на 01 січня 2005 року]. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_017?nreg=994_017&find=1&text=%EF%E5%F2%E8%F6&x=2&y=7 (дата звернення: 25.03.2020).

122. Cruickshank P., Smith C. F. Self-efficacy as a factor in the evaluation of e-petitions. *Proceedings of EDEM : 2009. Conference on Electronic Democracy, 7–8 September 2009. Vienna, 2009. P. 223-232.*

123. Рекомендація Rec(2001) 19 Комітету міністрів Ради Європи «Про участь громадян у місцевому публічному житті» від 06 груд. 2001 року. № 994_739. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_739 (дата звернення: 08.05.2020).

124. Регламент Кабінету Міністрів України: Затв. постановою Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 р. № 950 / *Урядовий кур'єр*. 2007. 13 серпня.

125. Про затвердження Інструкції з діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, в засобах масової інформації: Постанова Кабінету Міністрів України від 14 квітня 1997 р. № 348 / *Урядовий кур'єр*. 1997. 29 травня.

126. Bochel C., Bochel H., Pool B. A. Reaching In Scenario': The Potential for E-Petitions in Local Government. *Uppsats presenterad vid the PSA Annual Conference*. 2015. Vol. 30. URL: <https://www.psa.ac.uk/sites/default/files/conference/papers/2015/A20Reaching-In%20Scenario%20150327.pdf> (дата звернення: 02.03.2020).

127. Auers D. An electoral tactic? *Citizens' initiatives in post-Soviet Latvia* / edited by Setälä M., Schiller T. London, Palgrave Macmillan. 2012. P. 53-68.

128. Stewart K., Cuddy A., Silongan M. Electronic Petitions: A Proposal to Enhance Democratic Participation. *Canadian Parliamentary Review*. 2013. Vol. 36. №. 3. P. 9-13.

129. Чисельність населення (за оцінкою) на 1 лютого 2019 року та середня чисельність у січні 2019 року. Головне управління статистики у Львівській області:

веб-сайт . URL: http://www.lv.ukrstat.gov.ua/ukr/si/oper/2019/t180119_1.pdf (дата звернення: 26.04.2020).

130. Чисельність наявного населення м. Дніпра на 1 лютого 2018 року. Головне управління статистики у Дніпропетровській області: веб-сайт . URL: http://www.dneprstat.gov.ua/expres/2018/03/20_03_2018/chisl.nasel_01.pdf (дата звернення: 26.04.2020).

131. Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади. *Урядовий портал*: веб-сайт. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/169336083> (дата звернення: 26.04.2020).

132. Briassoulis H. Online petitions: New tools of secondary analysis? *Qualitative research*. 2010. Vol. 10. №. 6. P. 715-727.

133. Пахомова І.А. концептуальні вимоги до створення електронних петицій. *Вісник Харківського національного університету імені ВН Каразіна. Серія «Право»*, 2017. №. 24. С. 91-93.

134. Hermawati Y., Asih I. W. The Utilization of Electronic Petition (E-Petition) as the Channel for Public Aspirations in Indonesia. *International Conference on Social Politics*, 2016. URL : http://www.academia.edu/download/58220402/PROSIDING_ICSP_-_UMY.pdf#page=145 (дата звернення: 26.04.2020).

135. Електронні петиції: бути чи не бути? Центр політико-правових реформ : веб-сайт. URL : <https://pravo.org.ua/ua/news/20871158-elektronni-petitsiyi-buti-chi-ne-buti> (дата звернення: 20.03.2020).