

Вищий навчальний заклад «Український католицький університет»

Факультет суспільних наук

Кафедра державного управління

«Магістр»

(освітньо-кваліфікаційний рівень)

Магістерська робота

на тему:

“Електронні петиції як ефективний інструмент залучення громадян в процес розвитку електронної демократії та представницького народовладдя в Україні”

Виконала: студентка VI курсу,

напряму підготовки (спеціальності)

281 «Публічне адміністрування»

Радкевич О.С.

(прізвище та ініціали)

Науковий керівник:

Бережанський А.

(посада, науковий ступінь, прізвище та ініціали)

Львів – 2019 рік

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ.....	3
ВСТУП	5
РОЗДІЛ 1. Розвиток електронного урядування в світі.....	12
1.1. Від е-уряду до е-урядування	12
1.2. Е-петиційний досвід інших країн	18
1.3. Законодавча та нормативно-правова база	35
Висновки	37
РОЗДІЛ 2. Розвиток системи петицій в Україні	39
2.1. Досягнення України в розвитку електронної демократії.....	39
2.2. Електронні петиції в Україні: загальна інформація, характеристики успішності, процедури.....	46
2.3. Особливості петицій в українському контексті: результативність, тематика	63
2.4. Аналіз роботи петицій на сайті Львівської міської ради	69
Висновки	82
РОЗДІЛ 3. Рекомендації для покращення роботи петицій в Україні	83
3.1. Рекомендації щодо покращення роботи петицій.....	83
Висновки	113
ВИСНОВКИ.....	114
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	118
ДОДАТКИ.....	126

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ

ЕД – Електронна демократія

ЕП – Електронна петиція

ЕУ – Електронна участь/партисипація

ЕУ – Електронне урядування

ІКТ - Інформаційно-комунікаційні технології

ЄСМП – Єдина система місцевих петицій

КМУ – Кабінет Міністрів України

ОМС – Органи місцевого самоврядування

РЄ – Рада Європи

АНОТАЦІЯ

Радкевич Ольга Сергіївна

Електронні петиції як ефективний інструмент залучення громадян в процес розвитку електронної демократії та представницького народовладдя в Україні.

У магістерській роботі проведено дослідження системи електронного урядування в Україні на основі основоположних принципів електронної демократії, запропонованих Радою Європи у 2009 році. Здійснено аналіз петиційних практик у передових європейських країнах світу з метою виявлення можливостей трансферу, дифузії чи конвергенції на українському ґрунті. Розглянуто ключові фактори успішності електронної партисипації з проєкцією на існуючу модель електронних петицій на національному рівні та петиційну платформу Львівської міської ради. Виявлено успішні сфери застосування та елементи політик, що потребують вдосконалення. Прослідковано залежність впливу мотивації громадян та рівня довіри до органів влади від виконання факторів успішності та результативності петицій. Запропоновано рекомендації щодо покращення функціонування діючої системи електронних звернень, механізмів їхнього опрацювання та законодавства.

Ключові слова: електронне урядування, електронні петиції, законодавстві, партисипація, фактори успішності, Львівська міська рада, рекомендації.

ANNOTATION

Olha Radkevych

Electronic petitions as an efficient tool for citizen engagement in e-Governance development and representative democracy enhancement

The master's thesis researches the system of electronic petitions in Ukraine based on the fundamental principles of Electronic Democracy offered by the Council of Europe in 2009. E-petitions practices from the leading European countries are analyzed in order to identify possibilities for transfer, diffusion or convergence in the Ukrainian context. Key e-participation success factors are examined against the backdrop of the current petitioning model on the national scale and Lviv city council's e-platform at the local level. Thus, successful practices and policy elements are identified, as well as areas that need improvement. The research observes an interdependence between citizen motivation and credibility for the authorities, on the one hand, and compliance with the success factors and efficiency of e-petitions on the other. A series of recommendations is issued in order to improve the operations of the existing e-petitioning system, legislation, and mechanisms for processing e-requests.

Key words: e-Governance, electronic petitions, legislation, participation, success factors, Lviv city council, recommendations

ВСТУП

Можливість надсилати звернення до державних органів сягає корінням Середньовіччя, однак довгий час цим і обмежується. Петиції (від лат. petition – прохання, порада) видозмінювалися з часом, слугуючи каналом зв'язку між правлячою верхівкою та звичайними громадянами, а сьогодні, завдяки розвитку Інтернету та цифрових технологій, трансформувалися у важливий інструмент громадського впливу на процес прийняття рішень та розвиток представницької демократії у передових країнах Європи та світу. Яскравим свідченням цього є факт залученості населення у здійснення електронного врядування, що гарантується конституційними законами Великобританії, США, країн ЄС та інституціолізований в більшості європейських країн на місцевому, регіональному та центральному рівнях.

3 липня 2015 року Верховна Рада внесла зміни до «Закону України про звернення громадян» (Стаття 23-1). За 2 роки функціонування системи електронних петицій в Україні близько 30,000 петицій було подано тільки на сайт Президента і понад 11,000 - на офіційні сайти обласних центрів¹. 5-6 мільйонів українців користуються інструментами е-демократії, найбільш розвиненими з яких є електронні петиції та бюджети участі або бюджети громадських ініціатив, згідно досліджень програми EGAP (e-Government for accountability and participation), що фінансується Швейцарською Конфедерацією. До 2020 р. очікується, що кількість користувачів зросте в 3 рази. За оцінками ООН, українці піднялися на 45 позицій за розвитком електронної участі громадян впродовж 2015-2016 років¹.

Впровадження електронної партисипації² підвищило показники мобілізації малоактивних та неактивних груп населення, ЗМІ та громадських організацій під час вирішення важливих соціально-політичних та

¹ [Центр досліджень соціальних комунікацій НБУВ](#)

² Згідно досліджень Ліндредда, Ріелма [34]

економічних питань. Звісно, роль петицій не завжди однозначна: вони створюють публічний розголос, хоча реальної виконавчої сили чи механізму впливу на процес прийняття рішень не мають. Незважаючи на це, петиції несуть в собі величезний потенціал участі та небайдужості населення, адже активність громадськості та взаємодія з органами влади є індикатором демократичної розвиненості та зрілості суспільства. Вони виконують роль вагомого важеля контролю за імплементацію політик, на які сама громадськість не має прямого впливу.

Активність подання петицій свідчить також про рівень довіри населення до законодавчих та виконавчих органів влади, що є ще одним викликом для нашої країни та перехідним шаблоном досягнення європейських стандартів. Як свідчить опитування, проведене центром Разумкова у лютому 2019 року, «недовіра найчастіше висловлюється державному апарату (чиновникам) (83% їм не довіряють), Верховній Раді України (82%), судовій системі (78%), політичним партіям (77%), Уряду України (75%), Президенту України (71%), Прокуратурі (70%), Спеціалізованій антикорупційній прокуратурі (65%), Національному антикорупційному бюро України (НАБУ) (64%)» тощо.³ У зв'язку з таким високим рівнем недовіри, державна політика повинна озброїтися петиціями та активним громадським суспільством, адже за твердженням Альфреда Сміта, державного діяча США ХХ століття: «Найкращі ліки від хворої демократії – ще більше демократії».

Актуальність. З огляду на популярність та новизну петицій, важливо дослідити залежність впливу електронних звернень на рівень довіри/недовіри до органів центральної влади та місцевого самоврядування. Необхідно проаналізувати функціональність існуючої системи подання петицій та механізми реального впливу громадян на соціально-політичні процеси та

³ [Загальнонаціональне дослідження проведене соціологічною службою Центру Разумкова з 7 по 14 лютого 2019 року в усіх регіонах України за винятком Криму та окупованих територій Донецької та Луганської областей.](#)

державотворення, адже від цього залежить майбутнє петицій в Україні: будуть вони використовуватися чи ні. Петиції – перша і найшвидша реакція суспільства на будь-які події сьогодення, барометр настроїв населення та показник рівня стурбованості, що також потребує уваги та вивчення. Так, 26 березня 2019 року (за 5 днів до першого туру виборів Президента) на сайті Офіційного інтернет-представництва Президента України з'явилася петиція щодо необхідності проведення публічних дебатів між кандидатами перед другим туром виборів⁴. Поява звернення такого характеру, вплинуло на поведінку кандидатів, зокрема чинного президента Петра Порошенка, оскільки продемонструвало нагальність дебатів та суспільну потребу щодо їхнього проведення. Такі приклади допомагають зрозуміти і прослідкувати активність та ефективність використання електронних інструментів, залученість та зацікавленість громадськості в електронній партисипації 4 роки опісля її впровадження; мотивуючі та демотивуючі фактори впливу на ці процеси; можливі шляхи вдосконалення системи для ширшого використання українською громадськістю для підвищення партисипативності та ефективності петицій на місцевому та загальнодержавному рівнях.

Не менш важливим завданням є виявити досягнення (ефективність) тих чи інших типів петицій; а також проаналізувати існуючі петиційні практики, що використовуються передовими країнами світу, та відібрати елементи цих політик, що можуть бути ефективно імплементовані на українському ґрунті.

Мета магістерської роботи – розробити науково-методичні основи підвищення ефективності системи електронних петицій в органах державної влади і місцевого самоврядування шляхом ширшого залучення громадян в процес розвитку електронної демократії та представницького народовладдя

⁴ [Офіційне інтернет-представництво Президента України](#)

та удосконалення механізмів подачі та розгляду петицій відповідними органами влади.

Для досягнення поставленої мети були поставлені такі завдання:

- дослідити та систематизувати нормативно-правове забезпечення системи електронних петицій на національному рівні;
- вивчити механізм роботи петицій на різних рівнях;
- виявити можливі недоліки та процедурні прогалини в системі;
- проаналізувати за допомогою відкритих та актуальних даних стан сучасної системи подання електронних петицій;
- виявити, навести та обґрунтувати можливі недоліки та способи підвищення ефективності цієї системи, а також з її впливу на суспільно-політичні процеси в країні;
- здійснити економіко-статистичний аналіз основних тенденцій в сфері подання петицій за останні 3 роки;
- провести порівняльний аналіз вже існуючих петиційних систем таких країн як США, Великобританія, Норвегія та ін.;
- виявити можливості трансферу, дифузії чи конвергенції політик електронної партисипації на українському підґрунті в сфері подання петицій;
- розробити рекомендації щодо вдосконалення існуючої системи;
- запропонувати методичні рекомендації щодо збільшення залученості громадян в процес електронної демократії та представницького народовладдя на місцях.

Об'єктом дослідження виступає сучасна система подання та розгляду електронних петицій як елемент електронної демократії в Україні.

Предметом дослідження є залучення та зацікавленість громадян в процесах електронного самоврядування (а саме, подання електронних петицій), взаємодія та співпраця зі владою, а також реальний вплив електронних інструментів на розвиток представницького народовладдя.

У даній роботі використовуватимуться такі діалектичні методи наукового дослідження, як емпіричні методи: спостереження, порівняння, вимірювання; емпірико-теоретичні методи: аналіз, синтез, індукція і дедукція, моделювання, логічний підхід; а також теоретичні методи: визначення, опис, інтерпретація. Вивчатимуться та розглядатимуться конкретні кейси вдалих практик електронних петицій.

Першочерговим джерелом дослідження системи електронних петицій буде наукова література, що аналізує та вивчає роль і ефективність петицій, базуючись на прикладі та досвіді інших країн: зокрема, Berg J. «Political Participation in the Form of Online Petitions: A Comparison of Formal and Informal Petitioning» та дослідження «The dark side of e-petitions? Exploring anonymous signatures»; аналіз системи електронного урядування в Швеції - Bernhard I. «E-Government and E-Governance: Local implementation of e-government policy in Sweden», Німеччині - Jungherr A. «The political click: political participation through e-petitions in Germany», та Австралії «Online petitioning and politics: the development of Change.org in Australia». Основоположними працями, на які посилається дана робота є напрацювання Panagiotopoulos P. «Empowering Open and Collaborative Governance» , Lindner R. «Electronic Petitions and Institutional Modernization. International Parliamentary E-Petition Systems in Comparative Perspective» та Riehm U. «Public electronic petitions and civil participation»

Наукова робота також ґрунтуватиметься на дослідженнях, написаних провідними спеціалістами в галузі державного управління, експертами з

електронного врядування України: Любов Паливоди, Дмитра Хуткого, Анни Ємельянової, Сергія Лобойко, Кужман О.М.

З огляду на обрану тему, невід'ємною частиною опрацьованих джерел буде нормативно-правова база забезпечення функціонування петицій: Закон України «Про звернення громадян», Проект розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції розвитку електронної демократії в Україні на 2017-2018», «2019 – 2020 роки»; статuti та положення місцевих громад.

В рамках дослідження буде проаналізовано статистичну інформацію зібрану на сайтах подання електронних петицій місцевих та центральних органів влади (ВРУ, КМУ, Єдина система місцевих петицій і т.п.), а також сайт Президента України та сайти інших країн світу, за допомогою яких можна подавати петиції.

Структура магістерської роботи складається зі вступу; теоретичного розділу, присвяченого огляду петицій у світовій практиці та їх різновидів, а також аналізу нормативно-правового забезпечення системи електронних звернень в Україні; аналітичного розділу, що аналізує системи петицій до ОМС та державної влади на українському ґрунті, з особливим акцентом на роботу петиційної платформи Львівської міської ради; і наостанок, проектної частини, мета якої надати та обґрунтувати рекомендації щодо покращення роботи державних сайтів петицій, підвищення ефективності звернень та збільшення зацікавленості населення в їхньому використанні, як ефективного інструменту представницького народовладдя на шляху до електронної демократії європейського зразка; проект закінчується загальними висновками, що синтезують та підсумовують результати аналізу та наведених рекомендацій.

“Демократія не зможе вижити і суспільство не зможе стати самодостатнім без громадської та громадянської участі. Важливість громадянського суспільства полягає не просто в сприянні імплементації певних політичних дій, підтримці формальних інститутів та процесу прийняття рішень. (..) Ось чому активне громадянство займає центральну роль в прогресивному баченні доброго суспільства. Воно втілює в собі такі ключові цінності, як розширення прав та можливостей чоловіків і жінок приймати рішення самостійно. Надзвичайно важливим є те, що кожен індивідуально має можливість долучатися, нехай навіть малою мірою, до формування власного добробуту та самоінтеграції в суспільство – як на сусідському, так і на громадському рівнях. Активне громадянство містить в собі взаємність та відповідальність, яка так необхідна кожному цивілізованому суспільству для власного виживання.”

Девід Бланкет та Метью Тейлор

РОЗДІЛ 1. Розвиток електронного урядування в світі

1.1. Від е-уряду до е-урядування

Індустріалізація XIX – початку XX століть змінила структуру та хід розвитку світу: населення почало масово перебиратися у міста, опановувати нові професії та звикати до автоматизованого ритму життя. У 1980х та 90х настала ера технологічно-інформаційного прориву, який ще більше вплинув на буття людини, змушуючи її адаптуватися до нових електронних реалій та використовувати нові знаряддя впливу на важливі процеси життєдіяльності. Для більшості країн Європи – Шотландія, Англія, Німеччина, Норвегія і т.п. – цей перехід відбувся швидко, і вони переступили на щабель електронного урядування ще на початку 2000х, як логічний та послідовний еволюційний крок, в той час як в Україні збереглася паперова командно-адміністративна модель управління.

Головним завданням більшості урядів того часу став перехід від ручного управління до урядування, а саме е-урядування (e-Governance). Влада країн ЄС у 2009 задекларувала необхідність розширення можливостей участі населення в процесах розробки та імплементації регіональних та національних політик з метою забезпечення переходу до електронної демократії. Комітет Міністрів Ради Європи видає Рекомендації державам-учасникам з електронної демократії та закликає їх сприяти залученню громадян в важливі державотворчі процеси.

У 2010 році створено і запущено пілотний проект EuroPetition, який зібрав кращих експертів для підтримки населення 5ти країн-учасниць ЄС (Нідерландів, Італії, Іспанії, Швеції та Великобританії) задля створення електронних петицій (ЕП) до Європарламенту. Ідея полягала у тому, що автор петиції заручався підтримкою населення різних країн ЄС, які спільно могли впливати на формування порядку денного в вищому законодавчому органі ЄС [29]. Швеція заявила ще у 1999 році, що трансформується в

передове інформаційне суспільство, яке буде доступне усім 24/7 і оголосила слоган свого політичного перетворення: «Якнайпростіше для щонайбільшої кількості населення» [26, с. 10]. Схожі кроки зробила Шотландія, Великобританія та Німеччина, які першими запустили електронні петиції для звернень у парламент та уряди своїх країн. [32].

Ключовою ідеєю електронного урядування (ЕУ) є зміна формальних кордонів влади, коли звичайним людям в той же час надається можливість та інструменти долучатися до змін та визначати регіональні політики не виходячи з дому. ЕУ передбачає зміни у державних інституціях зсередини: структурна і ментальна перебудова відбувається також і там, адже держслужбовців потрібно навчати і адаптувати до нових електронних реалій.

Для того, щоб зміни були ефективними і безболісними, головними фундаментальними критеріями переходу до електронної демократії повинні стати такі концепції, як «простий, відкритий, доступний, ефективний та безпечний». [26, с. 10].

Реформування публічного сектору у 2000х відбувалося з широким залученням інформаційних технологій, які створили платформу для надання послуг населенню, його більшого залучення та зворотного зв'язку. За визначенням ДеБенедиктиса [32, с. 1], електронний уряд використовує базові Інтернет ресурси та технології для підвищення підзвітності та ефективності своєї роботи. Інформація повинна бути відкритою та доступною громадськості, яка у свою чергу також дотична до процесу прийняття рішень; ба більше, як зазначає доктор Ірен Берхард у своїй дисертації, присвяченій ЕУ [26, с.20], електронні інструменти повинні стати мостом, який зменшує прірву між урядом та громадянами. «Такі зміни розпізнаються міжнародними дослідженнями та описуються ними як перехід від «уряду до урядування» [26, с. 9]. Однак повного переходу, зазначає доктор Берхард, не відбулося: електронному врядуванню не вдається повністю замінити уряд, оскільки останній визначає рамки і поле діяльності останнього.

У Рекомендаціях Ради Європи (прийнятих у лютому 2009 року) зазначається, що електронна демократія (ЕД) це підтримка та підсилення демократії та демократичних процесів шляхом використання комп'ютерних технологій в усіх сферах життя [37, с. 10]. Вона відіграє роль допоміжного інструменту, який йде поруч із традиційною демократією, та розширює можливості партисипації для людей, а саме електронної участі. Другим важливим підходом, згідно тих же Рекомендацій, є підтримка та забезпечення прозорості, підзвітності, реагування, залучення, обговорення, відкритості, доступності, участі, субсидіарності та соціальної єдності. Третій чинник успішності ЕД гарантує, що всі ризики та перешкоди на її шляху будуть враховуватися та вирішуватися відповідними органами та установами. Четвертий – говорить про те, що ЕД заключається в збалансованих та орієнтованих на громадян правилах та регуляторних вимогах, включаючи ті, які прийняті владою, спів- або само- регулюються.

Посібник з ЕД Європейського Союзу (проекту ЕРАСЕ, спрямованого на активізацію відповідального громадянства в ЄС) [37, с. 13] подає три основоположні принципи ЕД: перший – невтручання в конституційні обов'язки законотворців, а радше розширення можливостей покращення їхньої роботи (наприклад, Інтернет платформа Estonian Portal TOM дозволяє громадянам коментувати законопроекти та вносити поправки або нові законодавчі пропозиції, які в подальшому можуть братися до уваги парламентаріями); другий – інформація, діалог, комунікація, обговорення та створення можливостей для людей задовольняти свої цивільні ініціативи; і третій – використання традиційних та інноваційних інструментів задля підвищення рівня електронної демократії.

Рада Європи пропонує також і детальний план впровадження політики е-демократії – Керівництво №1 до Рекомендацій “Загальні інструменти та принципи для електронної демократії”⁵. Цей план надає о чіткий перелік

⁵ <https://www.e.gov.ua/>

інструментів е-демократії, таких як: «е-політичні компанії; е-управління стосунками із громадянами (E-CiRM); е-скарги; е-консультації; е-консульство/посольство; веб-трансляції та е-демократія; е-дискусії; е-ініціативи; е-журналістика; ігри та е-демократія; е-правосуддя; е-законотворення; е-омбудсмен; е-партія; е-петиція; е-політик; е-парламент; е-просторове планування; е-голосування; взаємодія з громадянами на локальному рівні (G2C/C2G); інструменти інформаційного менеджменту; е-участь у бюджетному процесі; е-менеджмент внутрішньопартійного життя; єдиний урядовий портал; е-демократія соціальних мереж; навігатор виборів. Зазначені інструменти рекомендується впроваджувати у форматі проєктів, тривалість яких не велика – від одного дня (е-демократія соціальних мереж) до одного року» [30].

Одним з важливих компонентів ЕД, як видно із переліку вище, стають електронні петиції (ЕП). Громадяни з давніх-давен зверталися до представників влади з проханнями, зауваженнями та пропозиціями. Ця традиція, як зазначається в статті П. Арагона «Дослідження онлайн петицій через аналіз даних» [44, с. 1], сягає корінням Середньовіччя та занепадає на початку 20го століття; у 21му – видозмінюються та стає потужним інструментом розвитку ЕД.

Концепція сучасних петицій віддзеркалює практики попередніх років і традицій демократичних суспільств та передбачає створення колективного звернення до влади чи організації групою людей, яке має на меті започаткувати чи припинити певні дії або політики [46, с. 80].

Згідно визначення, опублікованого на сайті Державного агентства з питань електронного урядування України (ДАПЕУ), е-петиції це використання інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ) для висування протестів та рекомендацій демократичним інститутам [5].

У тексті публікації щодо визначення шляхів реалізації потенціалу інструментів електронної демократії також наводяться різноманітні форми е-

петицій: е-політичні компанії – мета яких сприяти зацікавленості громадян приймати участь у виборчих чи інших політичних компаніях, спрямованих прямо чи опосередковано впливати на формування чи впровадження політики (такі компанії важливі для проведення е-виборчих ініціатив, а також е-адвокаційними компаніями, мета яких підтримати та допомогти населенню у вирішенні конкретної проблеми); іншою формою петицій, як зазначає ДАПЕУ, є е-опитування (його мета зібрати інформацію про думки громадян електронними засобами за випадковою чи цільовою вибіркою). Як правило, громадянам пропонується питання та варіанти відповідей.

Важливість та вплив петицій визначається кількістю підписів, зібраних за ту чи іншу петицію, які у свою чергу корегуються органом, до якого направлене звернення. Терміни розгляду, збору підписів та необхідної кількості підписників також відрізняються у різних державах в залежності від законодавства та рішень ОМС. Деякі країни, такі як Шотландія, дозволяють голосувати і створювати петиції нерезидентам, інші – лише громадянам своєї країни. Кожна країна створює своє правове поле, яке дозволяє використовувати електронні інструменти для вдосконалення практик ЕД.

Розквіт петицій припадає на 2000ні роки, коли світ опановує основи інформатики та використовує їх щодня на побутовому рівні, комп'ютери та смартфони стають невід'ємною частиною життя європейця, а Інтернет – доступним фізично та фінансово.

Е-петиції бувають двох типів: неформальні та формальні [40, с. 3]. Неформальні ЕП – це петиційні платформи, які створюються та управляються неурядовими організаціями чи приватними установами (прибутковими або неприбутковими). Їхня діяльність та механізми роботи чітко не закріплені на законодавчому рівні, хоча після збору достатньої кількості підписів ініціатор адресує петицію органам державної влади. В Україні збір та подання неформальних петицій регулюється ЗУ «Про

звернення громадян», який передбачає, що порядок розгляду електронних петицій, адресованих органам місцевого самоврядування (ОМС), визначається місцевою радою. Таке формулювання робить процес ЕП нечітким і дозволяє міським радам створювати додаткові лімітуючі умови, що не передбачені Законом. Наприклад, необхідність укласти договір з органом місцевої влади, якщо збір підписів НГО відбувається на базі іншої платформи, використання обмеженого програмного забезпечення або монопольного сервісу.

Другі – використовуються в інституціолізованому контексті та регулюються чинним законодавством різних країн (для прикладу, Великобританія, США, Німеччина). Формальні петиції (ФП) координуються та модеруються державними установами, що дозволяє останнім корегувати та скеровувати звернення у потрібному їм руслі. Власне, фокус даного проекту – формальні електронні петиції, адже вони найбільш поширені, дієві та інституціолізовані на даний час в Україні в порівнянні з неформальними.

Лінднер [40, с.3] пропонує наступну класифікацію ФП:

- 1) Петиції подані через електронні ресурси: надіслані через електронну пошту або отримані через веб-інтерфейс. В цьому випадку, автор/ка петиції повинні зазначити своє ім'я, адресу та додаткову інформацію, як частина процесу ідентифікації.
- 2) Публічні петиції, які доступні громадськості в Інтернеті, оскільки їх публікують онлайн, не зважаючи на обраний канал подання. Цей тип петицій, як правило, включає додаткову інформацію, щодо проблеми, яка піднімається у зверненні.
- 3) Публічні петиції з додатковим елементом участі передбачають можливості більшого залучення людей в процес е-партисипації. Зокрема, населення має можливість підтримати ЕП, віддавши за неї електронний підпис (голос). Також існує практика автоматичної емейл розсилки, якщо на порталі з'являється петиція зі схожою

тематикою, або можливість корегувати текст петиції тими людьми, які бажають внести деякі зміни до офіційного подання ЕП.

За типом платформи збору підписів розрізняють урядові, неприбуткові та комерційні платформи [44, с. 4]. Перші створюються урядами країн та підпорядковуються національному законодавству. Вони необхідні для впливу на політичні програми урядів та моніторингу сприйняття політики уряду. Неприбуткові (наприклад, MoveOn, Avaaz and GetUp) – утримуються НГО або агітаційними групами, які виступають у підтримку певних політичних ідеологій чи політик. Комерційні системи (change.org), як правило, займаються збором коштів та пожертв від тих, хто подає або підписує петиції. Дане дослідження фокусуватиметься виключно на урядових петиціях, оскільки вони найбільш ефективно впливають на формування політик у країнах, які тільки починають впроваджувати ЕД.

Урядові петиції за зверненням до адресата поділяються на ЕП до парламенту, уряду та локальних органів влади (ОМС), [46, с.81], а також петиції адресовані президентам у таких країнах, як Україна, США.

1.2. Е-петиційний досвід інших країн

1.2.1. Петиції до парламентів

Очевидно, що в більшості передових країн світу у 2019 році практика паперових петицій використовується вкрай рідко, завдяки тому, що існують доступні та захищені законом ІКТ інструменти.

Інфограма, наведена нижче, (див. рис. 1.2) ілюструє хронологію започаткування петиційних практик в Європі та Австралії.

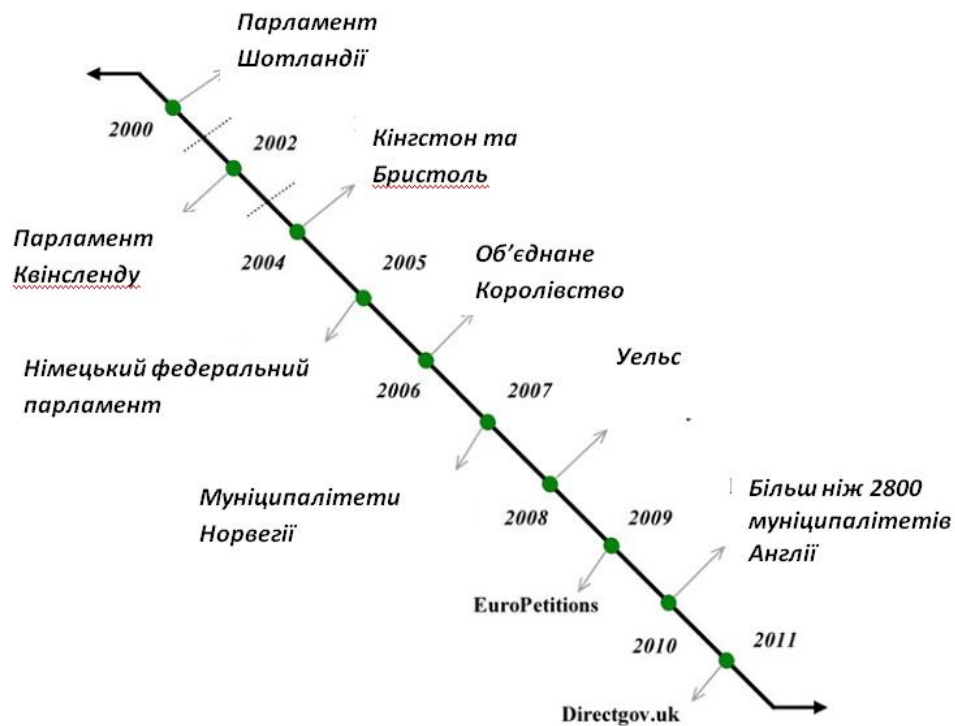


Рис. 1.1 Процес запуску Е-петиції в часовій перспективі за доктором Панагіотісом Панагіотопоулосом [46, с. 88]

Першопрохідцем на полі використання ЕП стала Шотландія, яка запустила публічні електронні петиції у 1999 році на основі платформи «E-Petitioner». Цього самого року Шотландія згідно Шотландського акту 1998 в рамках процесу еволюції законодавчої влади Великої Британії відновила роботу парламенту [19], який постановив використовувати Інтернет технології у повсякденній діяльності законодавчого органу, зокрема «залучати в реальну політику людей, які відчують, що не існує можливості брати участь у важливих політичних подіях» життя країни [46, 81].

У березні 2000 року Единбурзьким університетом Нейпієр запущено пілотний проект ePetitioner system (система електронних петицій), яка дозволяла створювати петиції, вносити пропозиції до парламенту, пропонувала дискусійні майданчики та поле коментарів і обговорень в рамках кожного конкретного питання. Основною ціллю ePetitioner було

гарантувати залучення громадян в процес формування політик з дотриманням основоположних принципів ЕД – відкритості, доступності та участі [41, с. 4]. Система розроблялася і доповнювалася до 2004 року, коли вона була перезапущена.

Особливість шотландської системи полягала у тому, що всі петиції опрацьовувалися спеціально створеним Комітетом з публічних петицій, який повинен був розглядати та консультувати авторів щодо подальших дій і вдосконалень. Жодного ліміту на мінімальну кількість голосів за петицію не встановлювалося і, як вже згадувалося вище, підписниками могли бути і нерезиденти.

Досвід Шотландії цікавий для України в організаційному та змістовому аспекті. Петиції розглядаються спеціальним петиційним комітетом та можуть подаватися з будь-якого куточку землі. Комітет складається з 12 осіб⁶, контактну інформацію яких можна легко знайти на сайті петицій. Цей орган не лише звітує про статус петиції, адмініструє сайт, консулює подавача, але й забезпечує максимальну публічність інформації: публікує протоколи зустрічей і засідань, відкриті документи та запити. Кожне звернення отримує відповідь не залежно від кількості набраних голосів, адже головний критерій – якість та змістове наповнення петиції. Іншою практикою, на яку варто звернути увагу є дискусійні майданчики та можливість коментувати петиції.

Щодо Німеччини, то парламент Федеративної Республіки розпочав тестування петицій в пілотному режимі у 2005 році і повноцінно запустив сервіс у 2007. До того часу, звернення громадян ніколи не були доступні широкому загалу, тому перехід до публічних петицій став для Німеччини важливим процедурним кроком, який вимагав розробки і створення нових законодавчих механізмів. На відміну від шотландського парламенту, Бундестаг розглядає лише ті петиції, які набирають більше 50,000 голосів

⁶ <https://www.parliament.scot/parliamentarybusiness/CurrentCommittees/99819.aspx>

незалежно від каналу їх подання [46, с. 82]. Підписи на підтримку петицій можуть збиратися як на платформі е-петицій Бундестагу, так і обговорюватися на публічних онлайн-форумах [17, с.35].

Цікавим фактом є те, що в тестовій фазі з 2005-2007 роки кількість петицій поданих до парламенту значно зросла, після чого частота подачі частково зменшилася, але на противагу, збільшилася кількість підписів в підтримку тієї чи іншої петиції, як і використання дискусійних платформ. Варто також зазначити, що кількість прийнятих до розгляду петицій також різко впала.

Сервіс петицій до 2010 року обслуговувався комітетом, що налічував 80 працівників, у яких було досить багато повноважень та важелів впливу на весь процес. З 2006-2009 роки на 11 громадських слуханнях комітет розглянув лише 81 петицію [46, с. 82]. Юнгхер та Юргенс проаналізувавши величезний обсяг петицій, які були подані між 2008 та 2010 роками, підраховали, що з 886 петицій, створених 495,000 користувачів, лише 4 подолали бар'єр в 50,000 голосів, і лише 14-тьом – вдалося зібрати 10,000 підписів [46, с. 83].

Петиційні практики Німеччини свідчать про високий поріг мінімальної кількості голосів, які знижують мотивацію громадян як подавати, так і підтримувати петиції. Дискусійні платформи сприяють поширенню інформації про петиції, проте цього не достатньо, щоб підвищити їхню результативність. Після 2010 року Комітет петицій було зменшено до 28 працівників⁷, оскільки ефективність роботи цього органу виявилася низькою. Зменшення кількості працівників петиційних платформ характерна багатьом країнам – Шотландія, Англія, Австралія, Німеччина, Фінляндія, адже кількість – не гарантує якість, а для обслуговування петиційних сайтів не потрібно великих затрат людського капіталу.

⁷ <https://www.bundestag.de/en/committees/a02>

Комітет петицій парламенту Уельсу з 2008-2011 роки розглянув 215 петицій та провів 64 слухання. Тут, як і в Шотландії, петиції можуть подавати і негромадяни. Варто також згадати особливість, зауважену дослідниками [46, с. 82]: 56% петицій подавались авторами одноосібно, а решта 44% поступали від груп людей або організацій.

В Україні також варто заохочувати ініціативи гуртового подання петицій, оскільки це збільшує коло охоплення, рівень розповсюдження інформації через нетворкінг, а найголовніше, збирає односторонніх довокola тематики, яка їх цікавить, та створює можливості спільного вирішення і моніторингу проблеми в майбутньому.

Щодо парламенту Великобританії, тут петиції почали розглядатися досить пізно, у 2011 році [54], оскільки через складнощі законодавчої бази та пошук шляхів інтеграції ІКТ в процесуальну діяльність парламенту в 2006 р. робота системи була оцінена негативно, і портал петицій було закрито.

З 2015 року існує єдиний портал для петицій до Палати Общин та Уряду [35], який обслуговується Комітетом з питань петицій. Цей орган складається з 11 членів⁸, основна мета яких допомагати авторам вдосконалювати та просувати контент на порталі, а також інформувати про просування звернень. Як зазначається на сайті parliament.uk, принаймні 6 людей повинні підтримати е-петицію, для того, щоб її опублікували, після чого Комітет приймає рішення щодо того рекомендувати петицію на проведення дебатів в парламенті чи ні. Лише петиції, які зібрали 100,000 підписів, розглядаються як рекомендовані до дебатів, але, знову ж таки, Комітет вирішує, чи висувати номінацію, чи відхилити петицію взагалі.

Одним із яскравим прикладів чутливості петицій до суспільно-політичних вібрацій є петиція до Палати общин, яка була зареєстрована у лютому 2019 року та вже через місяць набрала 6 мільйонів підписів.

⁸ <https://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/petitions-committee/membership/>

Стосувалася вона актуального на той час питання для Великобританії – виходу з ЄС. Люди активно голосували за «Скасування 50 статті та збереження членства Об'єднаного Королівства в ЄС» (за 48 годин було зібрано біля 4 мільйонів підписів, що практично спричинило технічну поломку сайту) [27]. Комітет анонсував дебати, які відбулися в квітні 2019 року, однак не змінили рішення Уряду щодо Брекзїт [39]. Великобританія дозволяє подавати й паперові петиції, однак лише до парламенту, як і публічні петиції. Нецифрові петиції подаються і презентуються лише законотворцями.

Результативність петицій, поданих до парламенту та КМ Великобританії є досить низькою⁹: усі 10 петицій, які були найбільш поширювані в соцмережах у 2017 році подолали поріг у 10,000 голосів, 6 із них потрапили на публічні дебати, проте жодна не була підтримана парламентом. Повноваження петиційного комітету дозволяють вирішувати, яка петиція буде винесена в публічну площину, а яка ні, що є несправедливо по відношенню до 10,000 людей, які підтримали петицію. Кейс «Скасування 50 статті та збереження членства Об'єднаного Королівства в ЄС» є іншим прикладом негативної результативності петицій – думкою громадськості знівелювали, навіть після того, як було отримано схвалення парламенту. В Україні працює більш продумана дворівнева система модерації петицій, що дозволяє обмежити селективні механізми петиційних органів та забезпечити більшу об'єктивність. Оскільки модель влади є парламентсько-президентська, то ВР є єдиним органом законодавчої влади, що уповноважений приймати закони.

В рамках порівняльного аналізу петиційних платформ Європи, виявлено проект «ЄвроПетиції» (EuroPetitions) [29], метою якого було запустити пілотний проект терміном на 2 роки, щоб об'єднати петиційні зусилля громадян ЄС у 5ти країнах у е-зверненнях до Європарламенту – 19

⁹ <https://politics.stackexchange.com/questions/15060/which-if-any-uk-parliament-petitions-have-ever-succeeded>

місцевих органів влади в Італії, Нідерландах, Іспанії, Швеції та Об'єднаному Королівстві. Спектр охоплення – 8 мільйонів жителів ЄС. Візія проекту полягала у тому, щоб функціонувала єдина ЄС платформа на базі інноваційного додатку Web 2.0, що дозволяє авторам створювати петицію та заручатися підтримкою підписників у різних країнах учасницях [29, с.3]. Місцева влада обіцяла стати посередником між мешканцями на місцях та вищим законодавчим органом ЄС. Звіт за результатами оцінки імплементації цього проекту показує позитивні досягнення проекту: дистанція між населенням країн учасниць та Європарламентом зменшилася, автори мобілізували довкола петиції групу однодумців та створювали дискусійні майданчики, збирати голоси стало легше, час відповіді на петицію скорочувався, створюючи більш помітний резонанс у багатьох країнах одночасно.

Додаток А, адаптований з дослідження П.Круїєшенка [29, с. 22], дослідника з університету Нейпієр, прослідковує таку тенденцію, що найбільш активно місцеві петиції та платформа Європетиції використовувалися в Великобританії, адже там населення було добре проінформоване та мало найбільше досвіду у використанні е-інструментів. Для громадян Італії та Іспанії ці інструменти виявилися новими, тому в порівнянні з іншими країнами, їх використовували рідше. Частка петицій до Європарламенту за 2 роки, згенерованих на сайті Європетиції, склала приблизно 23%; місцеві платформи направили 73% звернень.

Рис 1.2 [29, с. 24] демонструє підтримку петицій, автори яких знаходяться в країнах, зазначених на горизонтальній осі, громадянами інших країн членів ЄС. Найбільш активними, як показує діаграма, є громадяни Швеції, Іспанії та Великобританії. Шведи активно підтримували петиції ініційовані в Іспанії, Нідерландах, Іспанії та Італії. Іспанці, не зважаючи на те, що е-петиції були нещодавнім нововведенням, регулярно підтримували авторів петицій у всіх 5ти країнах ЄС.

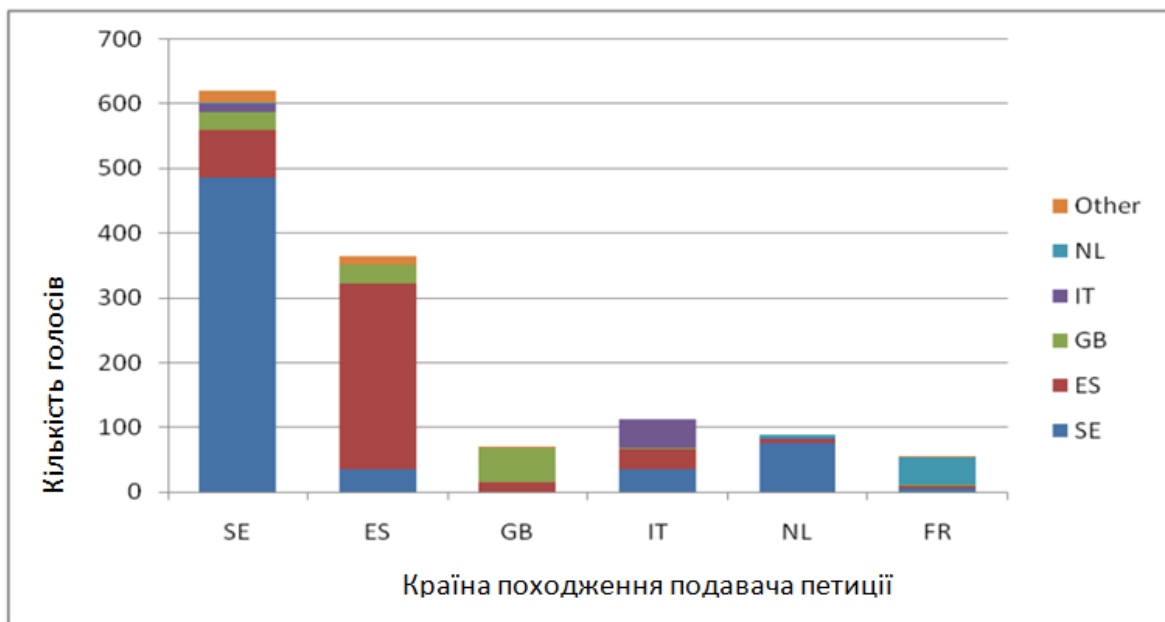


Рис. 1.2 Підтримка авторів петицій країнами-учасницями ЄС за П. Круїкшенком [29]

Проект став успішною практикою, яка зуміла об'єднати зусилля європейців в намаганні вирішувати спільні питання; також, він полегшив роботу Комітету Європейського Парламенту з питань петицій, оскільки вони перевірялися та модерувалися ще на вході в платформу парламенту. Європетиції стали платформою, яка забезпечувала дотримання основних принципів ЄД: субсидіарності, прозорості, участі громадян.

Незважаючи на позитивні досягнення проекту, Європарламент не виявив значного зацікавлення в його продовженні. На зміну прийшла інша платформа, яка була запущена Єврокомісією у 2017 році під назвою «Ініціативи громадян Європи» [53]. Вона стала демократичним інструментом участі, що дозволяє громадянам ЄС висувати законодавчі ініціативи у сфері охорони навколишнього середовища, сільського господарства, енергетики, торгівлі та транспорту. Для цього достатньо знайти 7 однодумців у 7ми різних країнах ЄС, які досягли повноліття, після чого петиція повинна зібрати 1 мільйон підписів з мінімальним порогом голосів у кожній з країн. У

випадку успішного збору підписів, Європейська Комісія вирішує, чи втілювати ініціативу в життя або ж ні. В будь-якому випадку, ініціаторів петиції запрошують на консультацію, де вони пояснюють деталі своєї петиції, а також їм надається можливість презентувати ініціативу на громадському слуханні в Європарламенті. Відповідь на петицію опубліковується всіма офіційними мовами ЄС.

Електронні петиції до парламенту Естонії можна подати через онлайн [48] платформу rahvaalgatus.ee, яка була запущена у січні 2013 року в тестовому режимі. Право надсилати колективні звернення до парламенту Естонії було узаконене в 2014 році для громадян, які досягли 16ліття. Для подання клопотання до парламенту потрібно зібрати щонайменше 1000 підписів. Станом на 2016 рік, було подано 14 петицій на розгляд парламенту, 2 з яких стали законами. Особливість петиційної системи Естонії в тому, що перед тим, як починати збір підписів, кожна тема детально обговорюється у формі дискусійних груп на базі платформи та змінюються в процесі дискусій, отримуючи таким чином декілька співавторів. Лиш після повного циклу доопрацювань розпочинається голосування. Таке детальне опрацювання петицій на етапі підготовки дозволяє забезпечити високу ефективність звернень, об'єднувати петиції зі схожою тематикою та гуртувати коло однодумців довкола – практика, котра може підвищити якість петицій на українському ґрунті.

У Фінляндії петиції, на підтримку яких було зібрано 50 тис. підписів, автоматично стають законопроектами, і парламент зобов'язаний їх розглядати у пріоритетному порядку. У Латвії, якщо петицію підтримали 10 000 громадян, вона обов'язково має бути включена до розгляду Сеймом. [17, с.35]

Практика включення петицій, що подолали мінімальний поріг голосів, в порядок денний парламентів є ефективним інструментом залучення людей в процес представницького народовладдя та формування порядку денних на

місцях. Наочна результативність петицій мотивує населення надсилати електронні звернення [14, с.7], тому важливо, аби влада їх не ігнорувала відписуючись формальними відповідями. Щодо автоматичного набуття зверненнями статусу законопроектів, в українському контексті це призведе до додаткових складнощів; оскільки, згідно висновків Місії Європейського парламенту з оцінки потреб¹⁰, ВРУ «продукує «законодавчий спам», що породжує «законодавче цунамі». Потік законопроектів перевантажує законодавчий орган, як наслідок – закони часто суперечать та накладаються один на один.

Варто також поглянути на е-платформу Австралії, яка використовується Парламентом Квінсленду ще з 2002 року. Вона досить ліберальна, оскільки приймає як паперові, так і електронні петиції, які розглядаються відповідними міністрами впродовж 30 днів, після чого публікуються на сайті. Однак петиційна система Квінсленду не передбачає дискусійні можливості обговорення петицій, лише онлайн консультації для авторів петицій, а також пошук «спонсора» серед парламентаріїв, який погодиться презентувати петицію у законодавчому органі [33]. В зв'язку з цими процедурними складнощами парламентська петиційна система до 2017 року не користувалася великою популярністю, і більшість населення почало користуватися комерційною платформою Change.org [44, с.3]. Однак, практики використання «спонсора» на більш ліберальних засадах та онлайн консультації можуть бути успішно запозичені Україною з метою популяризації та підвищення якості петицій.

Більш наглядно та систематизовано інформацію про типи петицій, які подаються до парламентів країн Європи, можна побачити у додатку Б: Системи електронних петицій до парламенту в країнах ЄС та в Україні – це інформаційна довідка, підготована Європейським інформаційно-дослідницьким центром. Петиційні системи на національному рівні

¹⁰ <http://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160301RES16508/20160301RES16508.pdf>

запрацювали в більшості європейських країн – Австрії, Болгарії, Німеччині, Латвії, Литві, Люксембурзі, Португалії, Словаччині, Чехії та ін. З 2014 року вони успішно використовуються у Європарламенті. Усі платформи схожі між собою типами петицій, адресатом звернення, тематикою, відрізняються – суб'єктами подання, кількістю голосів, необхідних для подолання мінімального порогу, процедурою розгляду та типом результативності, закріпленою в національному законодавстві (статус законопроекту, дебати, відписка, жодної юридичної сили).

1.2.2. Петиції до урядових кабінетів

Найуспішнішою практикою петицій у Великобританії стала петиційна платформа, заснована урядом Тоні Блера у 2006 році та впроваджена після його відставки урядом Гордона Брауна. Петиції, що набирали достатню кількість голосів, скеровувалися у відповідні департаменти КМ. За 6 місяців своєї діяльності, створена система дозволила подати 2, 860 петицій та зібрати більше 1 мільйона підписів. [54] У 2010 з приходом нової влади вона припинила свою діяльність. Політична воля – важливий фактор успішності петицій [29], що підтверджує досвід Великобританії. Варто відзначити популярність цієї платформи у 2006-2010, яка за час свого існування збрала 12,000,000 підписів зі 33,058 петицій, а ще 38, 263 петиції було відхилено, оскільки вони дублювали контекст вже існуючих клопотань [46, с. 84]. Важливо також відмітити необхідність примодерації, за зразком Естонської моделі, котра дозволяє уникати повторень, а також важливість попередніх консультацій та дискусійних груп.

Гучний резонанс спричинила петиція, яка збрала 1,811, 423 підписів, створена Пітером Робертсом у 2007 за «Відміну системи відстеження автомобілів та плати за користування дорогами». Уряд усіляко намагався зменшити кут уваги до петиції, але ЗМІ та онлайн обговорення підігрівали інтерес, що закінчилося публічними дебатами, в результаті яких пропозицію

щодо плати за користування дорогами було відмінено. Очевидно, що дія петицій, які по своїй суті є консультативним інструментом, підсилюється ЗМІ та підвищує коефіцієнт корисної дії.

Урядовий портал Великобританії невдовзі перестав працювати і був замінений на direct.gov. у 2011 році. Зараз одна платформа обслуговує і парламент і кабінет міністрів. Якщо петиції до парламентів стосуються в основному законодавчих ініціатив, звернення до кабінету міністрів дотичні до питань зовнішньої політики, цін на пальне, тарифи, цінова політика тощо. Це ще одна ініціатива, котра могла б бути успішно запозичена Україною, задля покращення ефективності процесу та спрощення процедури для населення.

1.2.3. Петиції до органів місцевого самоврядування

На відміну від тематики двох попередніх типів петицій, ті, що адресовані органам місцевого самоврядування, більш дієві, більш результативні та стосуються питань, які турбують місцеве населення найбільше: дороги, інфраструктура, місцеві податки і закони, робота органів місцевого самоврядування, закладів охорони здоров'я та освіти [46, с. 86]. Петиції місцевого рівня – надзвичайно важливі, оскільки вони реалізують право громадян брати участь у формуванні регіональних політик та порядку денного, а отже і головне положення всіх європейських конституцій – влада належить народу. Петиції до ОМС також забезпечують виконання основних принципів сучасного урядування та ЕД, оскільки усі процеси відбуваються субсидіарно із залученням громадян у процес прийняття рішень, відкрито та прозоро, у повній співпраці з місцевою владою та виключно у юридичному полі.

Великобританія була першою країною, яка надала можливість своїм громадянам надсилати е-петиції до Лондонського муніципалітету Кінгстон

на Темзі та міської ради Бристоля. Ініціативу було запущено Національним проектом розвитку ЕД на місцевому рівні у 2005 році, і вона одразу почала використовувати весь спектр доступний електронних інструментів (форуми, дискусійні панелі і т.п.). ОМС використовували ту ж платформу, що й Шотландський парламент – ePetitioner і давали відповідь будь-якій петиції, поданій до ОМС. За офіційною статистикою, починаючи з 2004 року до 2011 року, платформа Бристольської міської ради опрацювала 200 петицій, які зібрали щонайменше 75,000 підписів серед загальної кількості населення 433,000 людей. [46, с. 86]

Експерти, такі як Ен Свіні, спеціаліст з демократизації Кінгстона [52], аналізуючи петиційний досвід на місцях, говорять про те, що повинно бути більше консультацій та просвітницьких компаній. Рівень свідомості автора петиції має бути достатньо високим, щоб розуміти наскільки реалістичним є контент звернення. Аналогічно з підписними – вони інколи масово голосують за петиції, які містять жартівливу інформацію, в той час, як серйозні проблематичні теми набирають мінімальну кількість голосів. Підписи ж відіграють вирішальну роль при розгляді петиції ОМС, тому так важливо розвивати селективні судження серед зацікавленої групи населення. Часто сайти ОМС не подають чіткої інформації щодо процесу створення петицій, а це призводить до того, що виникають процесуальні помилки та тематика клопотань, яка не підпадає під юрисдикцію міської влади.

Як правило, муніципалітети самі вирішують, який поріг підписів треба зібрати петиції, щоб вона була розглянута публічно. Наприклад, у міська раді Кінгстона петиція, що набрала менше 50 голосів, буде надіслана керівнику відповідного департаменту для формування відповіді. Однак, якщо ця петиція стосується якогось дуже актуального чи чутливого питання, її можуть надіслати на розгляд відповідного комітету. Якщо поріг підписів перевищив 50, клопотання йде до виконавчого портфолію міської ради, депутатів чи інших дотичних комітетів. Якщо кількість зібраних голосів

перевищує 500, петиція висувається на публічне обговорення в раді. Цікава практика, де кожна петиція отримує відповідь та належну реакцію залежно від кількості голосів.

Для того, щоб петиції добре працювали на місцевому рівні, треба забезпечити належне виконання наступних умов [46, с. 86]:

- 1) Основну роль мають виконувати зацікавлені стейкхолдери: депутати, державні службовці, які працюють з петиціями, громадські організації, автори петицій тощо.
- 2) Налагодження ефективного механізму надання відповіді на петицію, незалежно від каналу надходження та кількості голосів.

Ключовим є налагодження комунікації з подавачем клопотання та надання йому/їй усього комплексу необхідних консультацій, підтримки та роз'яснювальної роботи. Цей процес повинен бути максимально прозорим та зрозумілим, що підвищить якість петиції.

Не менш важливою є законодавча база, яка повинна заохочувати місцеву владу працювати з авторами петицій, НГО та розглядати усі подані клопотання. На законодавчому рівні повинні бути врегульовані такі питання, як типи петицій, що приймаються до розгляду та публікуються; яка петиція вважається легітимною, а яка відхиляється; які критерії прийняття; які теми приймаються до розгляду на місцевому рівні; чи можливі процеси апеляції або повторної подачі після доповнення чи змін; градація голосів та необхідні дії ОМС при досягненні петицією різних показників.

Після прийняття Великобританією Акту економічного розвитку та розбудови у 2009 році, що передбачав розвиток ЕД на місцях, електронні петиції було впроваджено практично у всіх муніципалітетах. Невдовзі до влади прийшла Консервативна партія, яка вирішила, що ОМС повинні бути більш самодостатніми та самостійно визначати пріоритети власного розвитку, тому Керівництво щодо впровадження електронних петицій було відкликано, а ОМС були зобов'язані лише частково відповідати мінімальним

урядовим вимогам щодо імплементації е-петицій. Дослідник Понаджіотопулус провів дослідження стану ОМС у 2011 році [46, с. 87]. Він виявив, що практично усі муніципалітети запустили і впровадили портали петицій на своїх сайтах (280 зі 353х, які аналізувалися). Лише деякі з них намагалися підвищити використання електронних інструментів на своїх сайтах, таких як дискусійні форуми, перехід до соціальних мереж тощо. З іншої сторони, ті муніципалітети, які дійсно якісно впроваджували е-участь населення, намагалися забезпечити доступ до інструментів е-петицій якнайширше. Досвід Великобританії показує, що успішність петиції напряму залежить від політичного курсу країни та законодавства, адаптованого під нього. Важливо, щоб процеси відбувалися узгоджено та відповідно до плану дій, запропонованого владою – тільки за такого сценарію вдається досягнути сталого розвитку, що дозволяє системі працювати автоматично по завершенні стадії імплементації.

Лінднер та Ріем [46, с. 88] описують досвід норвезьких муніципалітетів у 2005-2007 роках, як такий, що потребує вдосконалення: оскільки прохідний поріг петицій на місцевому рівні (у міських радах) кількістю у 300, а у сільській місцевості - 500 голосів був занадто високим. Як наслідок, громадськість розчарувалася у процесі і не була активно залучена.

Право надсилати петиції до ОМС було введене в 2003 році в часи політичної кризи. Влада сподівалася, що таким чином зможе підвищити активність громадян та їхню участь у важливих соціально-політичних процесах. У 2005 році, запозичивши шотландський досвід, було проведено муніципальну реформу, яка зачепила й електронну систему подання петицій. Головною метою цієї реформи було впровадження основних принципів ЕД та мобілізація молоді. Після подачі петиції вона одразу опубліковується на сайті муніципалітету, де потім відбувається збір підписів і дискусійних форум. Якщо петиція набирає достатню кількість голосів, працівники муніципалітету готують позиційний документ, який подається разом з

петицією на розгляд міської ради. Ініціатора петиції інформують про всі етапи проходження петиції.

Впродовж 2005-2007 років у 14 муніципалітетах Норвегії проводився підготовчий етап запуску системи петицій. Аналіз досягнень цього етапу був не дуже оптимістичним: було подано лише 17 е-петицій і 1 паперову до 14 муніципалітетів, що брали участь у дослідженні. З них лише 11 було формалізовано та опубліковано на сайтах рад, і лише 2 набрали необхідну кількість голосів. Дискусійні майданчики використовувалися дуже обмежено, і жодна з петицій не мала більше ніж 12 коментарів. Незважаючи на такі результати, депутати місцевих рад все-таки говорять про позитивну динаміку, адже взаємодія між ОМС та громадянами покращилася, а час отримання відповіді скоротився. [51, с.14]

Метою петицій є не кількісні показники, як це вдало зауважили та використовують в Шотландії, Фінляндії та Норвегії розробники петиційних платформ, а якість петицій та можливість діалогу зі владою. Саме тому важливо, щоб адресати петицій взаємодіяли з суб'єктами подання, залучали їх до формування порядків денних та підтримували ініціативність на місцях.

1.2.4. Петиції до глав держав

У 2011 р. у США була запущена петиційна система на сайті президента Барака Обами – платформа «We the People» («Ми – народ»). Ця система дозволяла адресувати звернення до президента США, якщо петиція назбирувала 5000 підписів. У жовтні 2011 р. ліміт було піднято до 25 000, а з 2013 р. для того, щоб петиція була розглянута президентом, за неї мають проголосувати протягом 30 днів не менше 100 000 осіб [17, с. 35]. Практики звернень громадян до очільника Білого Дому існують у Штатах вже віддавна: раніше надсилали листи (скарги, прохання, пропозиції і т.п.) поштою або емейлом. Петиції опрацьовувалися адміністрацією президента, котра також

готувала відповіді на звернення. Насправді, юрисдикція Білого Дому не поширюється на кримінально-процесуальне право та інші процеси, що регулюються федеральним урядом, тому реальної сили ці петиції не мали – радше служили своєрідним каналом зв'язків з громадськістю офісу Обама. 19 грудня 2017 року адміністрація Трампа оголосила про намір закрити платформу та замінити її новою, дешевшою в обслуговуванні, яка дозволить заощаджувати 1 мільйон доларів у рік з кишені платників податків. На січень 2019 року «Ми - народ» продовжує функціонувати без змін. [56]

В Україні також діє платформа, на якій можна подати клопотання до президента України. Запрацював сервіс електронних петицій на сайті Адміністрації президента в серпні 2015 року. Клопотання повинне зібрати 25 тисяч голосів за 3 місяці. Цікаво, що сайт доступний і англійською мовою, хоча жодної петиції іноземною мовою подано не було. Остання відповідь президента на електронну петицію була надана у лютому 2019 року, і вона залишається єдиною на даний час. Станом на 2017 рік [15], зареєстровано понад 30 тисяч петицій на сайті Офіційного інтернет-представництва Президента України, на сайті доступна лише 1 відповідь за 2017 рік. Як правило, подавачі петицій не розрізняють компетенції повноважень президента, Верховної Ради та Кабінету Міністрів, тому часто помилково надсилають їх «не туди». Ст. наук. співробітник НЮБ НБУВ, канд. іст. наук С. Закірова зазначає, що «особливе положення президента України в системі державної влади призводить до уповільнення темпів реакції влади на нагальну потребу суспільства, що висловлена у петиції» [14]. Повноваження президента України відрізняються від повноважень президента Америки: останній володіє виконавчими функціями, що дозволяє забезпечувати успішність петиційної платформи «We people», в той час як компетенція українського очільника держави - «не суто виконавча, і не суто законодавча». [15]

С. Закірова, на прикладі платформи петицій до президента України, наводить приклад залежності кількості поданих петицій та рівня довіри до адресата. Станом на 2016 р. сайт президента містив 33 електронні петиції з відповіддю. Дві петиції стосувалися вимоги зняття депутатської недоторканності (26 135 підписи) та вимагали прийняття відповідного закону (25 817 підписи). Петиція з аналогічною вимогою на сайті ВРУ зібрала лише 2209 підписи, хоча в законодавчій площині саме ВР вповноважена приймати відповідні рішення. «З огляду на ці дані, робота порталу електронних петицій певним чином може розглядатися як індикатор довіри або рівня можливостей і готовності у запровадженні реформ того чи іншого органу влади в очах суспільства», - підсумовує Закірова [14, с. 4].

1.3. Законодавча та нормативно-правова база

Зараз електронні петиції діють у понад 70 країнах світу [17, с. 34]. Процес становлення петиційних практик розпочався в 2009 р. в рамках імплементації Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи державам-учасникам з електронної демократії. Після цього національні уряди розпочали процес підготовки законодавства, яке б забезпечило мінімальні вимоги для запуску петицій на всіх рівнях.

В Україні реакція на рекомендацію прийшла у 2014 р., коли у парламенті був зареєстрований законопроект «Про право громадян ініціювати розгляд нормативних документів органами влади та місцевого самоврядування» [17, с. 34]. Цей законопроект визначав деталі та правове поле е-петицій в Україні: сутність, механізми, процедури. У листопаді 2014 цей законопроект було відкликано. І лише в липні 2015 Верховна Рада внесла відповідні зміни до закону "Про звернення громадян", невдовзі 28 серпня Петром Порошенком було підписано указ "Про порядок розгляду електронної петиції, адресовані Президенту України". Наступного дня відповідний розділ запрацював на сайті глави держави [10]. Закон з'явився

завдяки адвокаційним зусиллям громадянського суспільства, як результат представницької демократії участі. Змінами до ст. 5 цього закону встановлено, що особливою формою колективного звернення громадян до Президента, Верховної Ради, Кабінету Міністрів та органів місцевого самоврядування є електронна петиція. [17, с. 35] Електронна петиція є дієвим інструментом прямої або опосередкованої демократії, який формує порядок денний влади та реалізує статтю 5 Конституції України про право на владу (народ є єдиним джерелом влади в Україні).

В законі немає чіткого розрізнення електронної петиції та інших форм звернення громадян – пропозиції (зауваження), заяви (клопотання), скарги, проте очевидним є те, що заяви, клопотання і скарги мають одну основну мету – захист прав і законних інтересів громадян, а за допомогою пропозиції громадяни беруть участь у здійсненні влади [17, с.36].

З метою підвищення ефективності та швидкості впровадження ЕД в Україні 8 листопада 2018 року КМУ схвалює Концепцію розвитку електронної демократії в Україні та план заходів щодо її реалізації.

Подання електронних петицій до органів місцевого самоврядування було оптимізовано в рамках програми «Електронне урядування задля підзвітності влади та участі громади» (EGAP), яка фінансується Швейцарською Конфедерацією з метою надання допомоги органам місцевого самоврядування у вигляді готового технічного рішення та пакету проектів місцевих нормативно-правових актів для забезпечення виконання норм Закону України «Про звернення громадян» в частині електронних петицій.

Висновки

На початку 20 століття у більшості країн Європи відбувся перехід від державного управління до електронного урядування, як невід'ємної складової електронної демократії. Рада Європи видала рекомендації, які чітко визначили основні принципи та інструменти управлінських систем світу, та закликали країни учасниці приєднуватися до ініціативи задля вдосконалення системи урядування та якості життя населення. Технологічний прогрес та ІКТ досягли такого високого рівня, що більшість е-інструментів стали доступними більшості людей та зробили можливим новий виток в історії розвитку людства.

Електронні петиції виявилися надзвичайно дієвим інструментом взаємодії президентів, парламентів, урядів та органів місцевого самоврядування зі своїми громадянами та показали, що голос має значення. Петиції в Шотландії, Великобританії, Німеччині, Австралії та інших країнах об'єднували довкола себе однодумців, які спільними зусиллями зманювали політичні порядки денні на місцях та виносили закриті питання в публічну площину у формі дебатів та обговорень. Системи ЕП стали надзвичайно популярними – на квітень 2016 року більше 23 мільйонів людей скористалися платформою «Ми – народ» та створили 446, 000 петицій, які зібрали ще 33 мільйони підписів.

З часом з'явилося багато неприбуткових платформ, таких як avaaz.org та change.org, які надавали свої портали для збору підписів людей зі всього світу та виступали медіаторами процесу до надсилання петиції своєму прямому адресату.

Оскільки е-петиції відносно нове явище, вони досі змінюються та вдосконалюються, як на процесуальному, так і на законодавчому рівні. Світ перебуває в пошуках ідеальної моделі, бо в сучасній існують суттєві недоліки. Влада зберігає вагому монополію на процес відбору петицій і державні петиційні комітети прямо впливають на відбір петицій, що

розглядаються публічними органами. Нема достатньої кількості дискусійних майданчиків з публічними коментарями, які б надавали вичерпну інформацію про автора петиції та попередню історію обговорень. Схожі недоліки спостерігаються і при визначенні порогу проходження петицій на розгляд вповноваженого органу: кожна установа встановлює свої правила. Користувачі петиційних систем Шотландії та Уельсу скаржаться на те, що процес затягується відповідним органом, який відповідальний за процес. Влада нарікає, що бракує просвітницьких програм, які б виховували та тренували авторів петицій та активних підписників.

Цінність петицій полягає у тому, що громадяни мають можливість реалізувати своє право на участь в процесах прийняття рішень та створення політик. Голос кожного може бути почутий та підтриманий іншими. Петиції не потребують великих фінансових затрат, але є дуже ефективними. Про свідчать численні кейси, коли петиції набирали тисячі підписів та виносилися на всенародні дебати, після чого парламент приймав рішення за пропозицією, запропоновану петицією.

Україна, на щастя, не залишилася осторонь ЕД та активно використовує е-інструменти для встановлення національного та регіонального порядків денних на всіх рівнях.

РОЗДІЛ 2. Розвиток системи петицій в Україні

2.1. Досягнення України в розвитку електронної демократії

XXI століття розпочалося з розвитку цифрових технологій і переходу на нову модель публічного адміністрування (ПА) та взаємодії з населенням різних країн. Рекомендації Ради Європи (РЕ) (прийняті у лютому 2009 року) [49] закликали уряди 48 країн учасниць сприяти становленню людино-орієнтованого та розвиненого інформаційного суспільства, яке повністю забезпечує виконання Універсальної декларації з прав людини та її основоположних свобод. У тих же Рекомендаціях йшла мова про необхідність застосування усього спектру доступних е-інструментів для забезпечення реалізації усіх принципів ЕД, яка будучи представницькою по своїй суті, дає необхідні інструменти для зміни культури репрезентації людей та їх ширшого включення в діяльність урядів, парламентів та ОМС. Україна відгукнулася на цей заклик лише через 6 років, але з твердим наміром надолужити та запровадити ЕД в Україні для того, щоб кожен мешканець долучався до процесу прийняття рішень на різних рівнях та розробляв важливі порядки денні на місцях.

Різких змін не відбулося, хоча позитивні зрушення стали відчутними. За світовим індексом розвитку електронного урядування ООН (E-Government Development Index) [55], з 68 місця у 2012 році Україна піднялася на 82 у 2018 (зі 193) (див. рис. 2.1). Рейтинг рівня розвитку країн розподіляється на основі отриманого ними загального індексу, який складається з трьох підіндексів, що характеризують стан веб-присутності органів державної влади, телекомунікаційної інфраструктури, людського капіталу. [5] Водночас рівень розвитку електронної участі значно покращився і знаходиться на позначці 75, що означає підняття в рейтингу на 43 сходинки впродовж 2016-2018. (див. рис. 2.2)

Compare 2018 with: 2012 Download 2018 Data in Excel/CSV format

Country	Group	Rank 2012	Rank 2018	EGDI 2018	Rank Change
 Ukraine	HEGDI	68	82	0.6165	-14

Рис. 2.1. Індекс розвитку ЕД в Україні 2012-2018 [55]

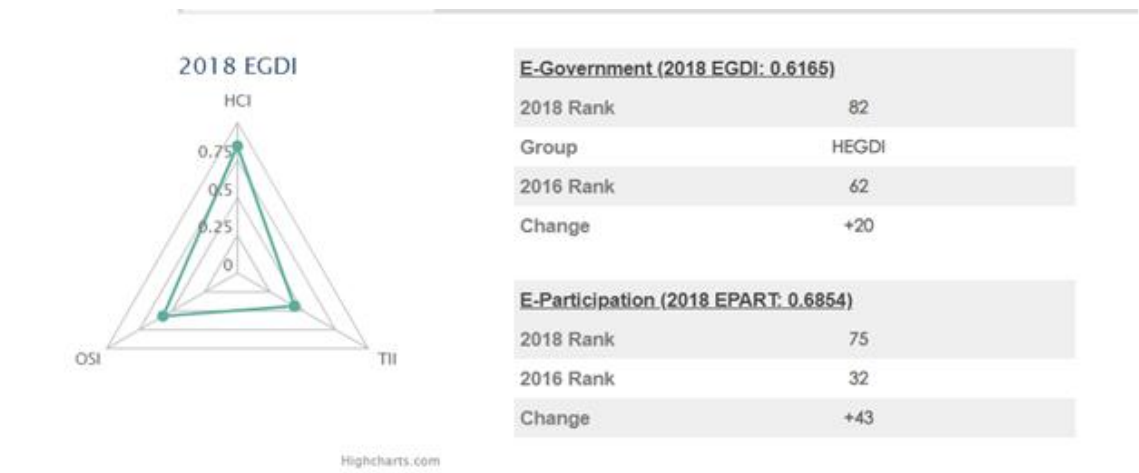


Рис. 2.2. Індекс розвитку ЕУ в Україні 2016-2018 [55]

За світовим індексом демократії в 2018 році Україна посіла 84 місце (зі 167), за рівнем мережевої готовності у 2018 - 64 позицію, використання Урядом інформаційно-комунікаційних технологій у 2016 - 114 позицію, що є незадовільним показником [5]. Очевидно, що технічне оснащення та ІКТ в ПА відстають від успішних практик країн ЄС та потребують перегляду та вдосконалення.

Після спроб запуснути електронні сервіси у 2003 році в законодавчій площині (через прийняття законів «Про електронні документи та електронний документообіг», «Про електронний цифровий підпис»), громадське суспільство об'єднало сили з КМУ для розробки «Концепції розвитку електронної демократії до 2020 року» [23]. Ця Концепція передбачає чіткі кроки, які повинні привести Україну до імплементації Рекомендацій Ради Європи щодо застосування ЕД у всіх сферах публічного адміністрування та урядування.

На даний час на сайті gov.ua опублікований проект розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції розвитку електронної демократії в Україні на 2019 – 2020 роки»¹¹, розроблений Державним агентством з питань електронного урядування України на виконання розпорядження Кабінету Міністрів України від 7 листопада 2017 р. № 797-р «Про схвалення Концепції розвитку електронної демократії в Україні» . Проект проходить стадію громадських обговорень, після чого буде запущений в дію. Концепції попередніх років також містять чіткий алгоритм дій та отримали схвальну оцінку експертів Центру Розвитку Інновацій [11].

Незважаючи на широкий спектр електронних сервісів, які були запроваджені в рамках реформи ЕД у 2015 році (а саме, відкриті дані, у тому числі й відкриті бюджети; онлайн-трансляції пленарних засідань сесій та виконкомів; електронні консультації; громадські слухання онлайн; е-голосування; розсилки корисної інформації; платформи взаємодії (контактні центри); бюджети участі або громадські бюджети онлайн; та е-петиції [11, с.27]), населення не ознайомлене з особливостями їхнього функціонування та використання. Це підтверджують результати соціологічного опитування проведеного КМІС¹² у 2016 році: 79 % українців ніколи не чули терміну «електронна демократія» і лише 41 % частково розуміє його значення [11, с.27] Експерт програми EGAP фундації INNOVABRIDGE Йордана Томкова зазначила під час презентації звіту «Електронна демократія в Україні»: «Українці не використовують технології для участі у житті держави. Головна причина – відсутність інструментів. Водночас останнім часом вони потрохи з'являються [...]. Тепер важливо, аби люди знали про них, почали

¹¹ <https://www.e.gov.ua/ua/npa/proekt-rozporядzhennya-kabinetu-ministriv-ukrayini-pro-zatverdzhennya-planu-zahodiv-shchodo-realizaciyi-koncepciyi-rozvitku-elektronnoyi-demokratiyi-v-ukrayini-na-2019-2020-roki>

¹² <https://egap.in.ua/novyny/prezentatsiyi-rezultativ-novogo-zvitu-elektronna-demokratiya-v-ukrayini/>

використовувати, а також, щоб такі інструменти мали реальний вплив – позитивні соціальні зміни».¹³

На даний час більшість просвітницьких компаній проходить непомітно, в основному через мережу Інтернет на сайтах організацій, дотичних до реформи ЕД, та урядових порталах. Вебінари по електронній грамотності збирають нечисленну аудиторію, для прикладу вебінар «Усе про петиції. Громадянська освіта та електронна демократія в навчальних закладах¹⁴», проведений Центром розвитку інновацій у грудні 2017 року, станом на квітень 2019 був переглянутий 400 разів. Інформаційні ролики ніколи не з'являються на телебаченні, лише інколи запрошуються спікери, які розповідають про здобутки ЕД. Навчальні платформи, для прикладу Prometheus, пропонують курси для громадян, яких цікавлять можливості використовувати електронні інструменти для побудови комунікації з владою. Проте не існує стратегічно побудованої медіа компанії на національному рівні, яка б несла необхідні знання людям не тільки з комп'ютерних екранів, а й з інших каналів зв'язку та комунікації. Нецифрове поширення інформації надзвичайно важливе для населення старшого віку та тих, хто не використовує цифрові технології, як і для груп людей з різними видами інвалідності, вадами слуху та зору. Їхні інтереси прописані у Концепції, але на практиці, жодних покращень не створено.

Результати дослідження, проведеного в лютому 2015 р. Київським міжнародним інститутом соціології (КМІС), показали, що 71% респондентів шукають можливість взаємодіяти з суб'єктами владних повноважень, проте лише 19 % опитаних використовують інформаційно-комунікаційні технології для взаємодії з ними [3].

¹³ <https://www.e.gov.ua/ua/npa/proekt-rozporjadzhennya-kabinetu-ministriv-ukrayini-pro-zatverdzhennya-planu-zahodiv-shchodo-realizaciyi-koncepciyi-rozvitku-elektronnoyi-demokratyi-v-ukrayini-na-2019-2020-roki>

¹⁴ https://www.youtube.com/watch?v=lUtmRI7Cf5E&list=PLC6Z_StbusOq-aoHUDf9y0LFnt_A2jkj3&index=2&t=673s

Інші два опитування були проведені Центром Разумкова у листопаді 2015 року та Київським міжнародним інститутом соціології у вересні-жовтні 2017 року. Обидва опитування репрезентативні для дорослого населення України, використовують подібну методику та тематику з незначними відмінностями у формулюванні запитань та порядку варіантів відповіді [22, с. 3]. Дані, отримані в результаті цього дослідження, дозволяють прослідкувати ставлення та поінформованість громадян у сфері електронних петицій за 2 роки - з 2015 по 2017.

Обізнаність щодо е-петицій впродовж 2015-2017 не зазнала кардинальних змін. Медіа компанії не були продумані настільки добре, щоб дістатися кожного адресата, який згідно закону, має право впливати на формування порядків денних у державі. В результаті цього лише 1/4 дорослого населення, як видно з рис. 2.3 [22, с. 3], знає про інструмент електронних петицій. Для порівняння, у Фінляндії 50% населення (2.25 млн.) хоча б раз у житті підписували паперову петицію, і 30% - електронну. Що робить петицій найбільш популярним політичним онлайн інструментом у цій країні. [24, с. 18]

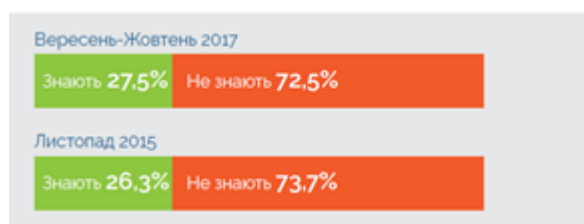


Рис. 2.3 Обізнаність щодо е-петицій 2015-2017 досліджена Дмитром Хутким [22]

Дмитро Хуткий, експерт групи «Електронна Демократія» Реанімаційного пакету реформ, в аналітичній записці щодо системи електронних петицій у 2017 році зазначає, що «частка переконаних скептиків, які вважають, що е-петиції не мають жодного практичного

значення, залишилася майже такою самою, як у 2015 – менше 1/5. При цьому, статистично суттєво зменшилися погляди на е-петицію як інструмент маніпулювання громадською думкою, спосіб висміювання влади та нагоду прославитися – з 1/3 до 1/5». Частка оптимістів, зазначає Хуткий, складає приблизно 1/5 та практично не змінюється. [22, с.3].

Досить незначні, але вагомі покращення демонструє рис. 2.4 Значення е-петицій (серед опитаних: 2015 рік – 507 респондентів, 2017 рік – 557 респондентів) [22, с.3]. Загальна тенденція щодо оцінки розвитку та ефективності системи не змінилася – в середньому на 2-5% стосовно оцінки 2015 року в сторону позитивних зрушень у 2017. Негативні зміни були відзначені респондентами по відношенню до петицій, що сприяють налагодженню діалогу між народом та владою. На їхню думку, досвід показав негативні результати співпраці та спад оцінений у 7 %. Питання результативності петицій також отримало від'ємний показник, оскільки зменшилося із 19.3% до 11%. Очевидно, що більшість населення не бачить результатів та позитивних історій успіху, що пов'язано з практикою використання петицій та знову піднімає питання необхідності більш потужної та спрямованої медійної підтримки на державному рівні. Решта пунктів опитування отримали в основному схвальні відгуки, хоч і невеликі у відсотковому відношенні: петиції не розглядалися громадянами як маніпуляція їхньою думкою, а радше як дороговказ пріоритетів для органів, яким адресувалася петиція. 10% опитаних за 2 роки так і не змогли оцінити значення петицій: їм не вистачило даних, інформації, фактів і т.п. для формування чіткого судження, що так і залишилося у статусі «важко сказати».

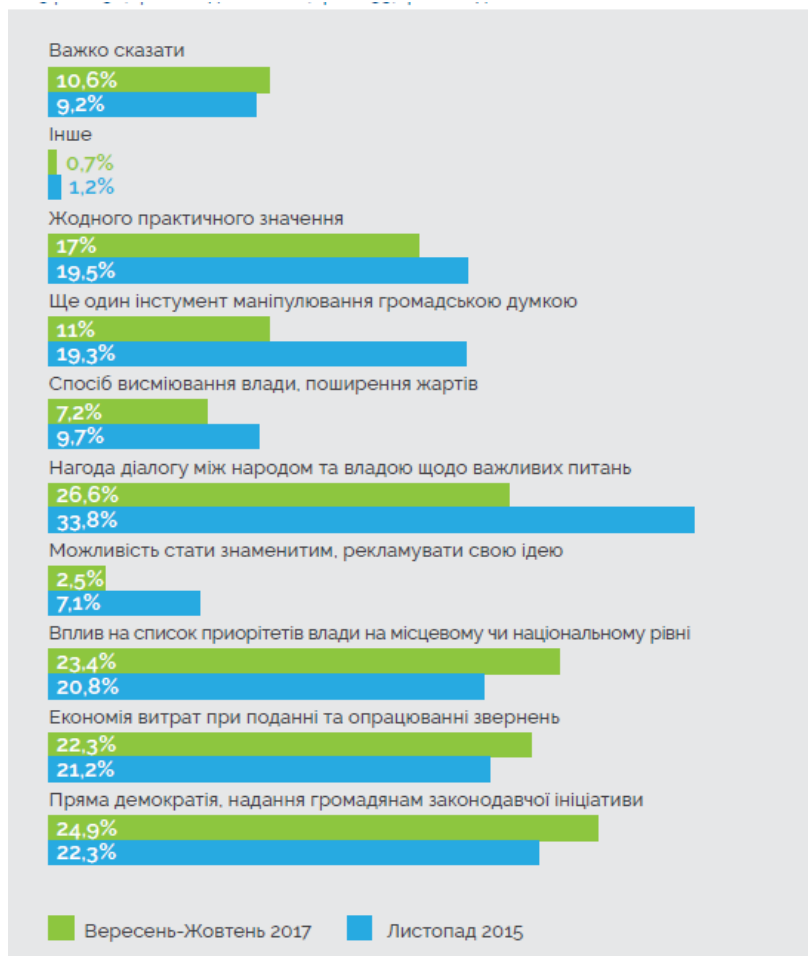


Рис. 2.4 Значення е-петицій 2015-2017 виявлене дослідженням Дмитра Хуткого [22]

Рис. 2.5. [22, с.3] прослідковує настрої щодо підтримки петиційної практики населенням: зменшилася кількість скептиків (тих, хто скоріше або зовсім не підтримує) – їх залишилося 11,2%.

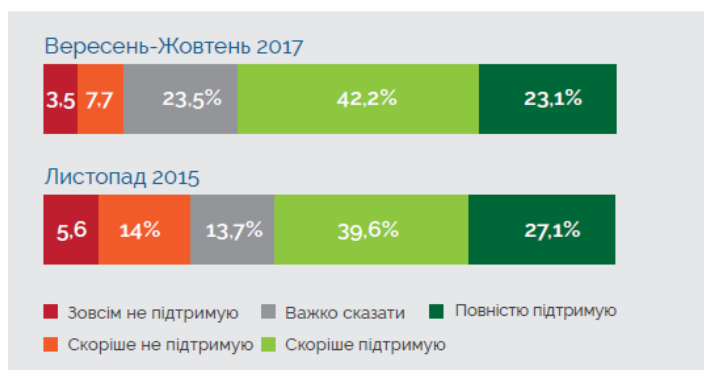


Рис. 2.5 Підтримка петицій населенням 2015- 2017 за Дмитром Хутким [22]

У листопаді 2015 частка негативістів складала 20%, однак у 2017 році зменшилася на 11%. Водночас у 2015 була менша кількість невизначених респондентів, пул яких збільшився на 10% у 2017. Пояснення гіпотетично може впливати з браку висвітлення інфо про петиції, як і публічних звітів по результативності поданих клопотань. Голі цифри не несуть значимої інформації для пересічного українця, а часові можливості вишукувати аналітичні записки в Інтернеті також мізерні. Сайти ОМС та ЄСМП зазвичай не надають чітких статистичних даних у доступному та зрозумілому форматі для неспеціалізованого користувача. Відсоток тих, хто підтримував петиції впродовж 2 років, залишився практично без змін – 65-66%. Власне, більшість населення готова до використання електронних сервісів, тому вони ладні підтримувати урядові ініціативи та брати в них участь. «Восени 2017 року (так само, як і восени 2015 року) прихильників майже у 6 разів більше, ніж противників, і майже у 3 рази більше, ніж невизначених, при чому прибічників переважна більшість – 2/3», – пише Хуткий у тому ж дослідженні. [22, с.3]

2.2. Електронні петиції в Україні: загальна інформація, характеристики успішності, процедури

2.2.1. Загальна інформація

В Україні як на загальнодержавному, так і на місцевому рівні найчастіше застосовуються електронні консультації, бюджети участі (громадські бюджети), електронні петиції, електронні звернення. Відкриті дані публікуються на спеціально створених ресурсах. Також створено електронні платформи, такі як “Громадянське суспільство і влада” (станом на квітень 2019 року сайт не працює через регламентні роботи), “Розумне місто” чи “Єдина система місцевих петицій”, які поєднують у собі кілька електронних інструментів участі.[5]

Станом на 2018 рік населення України подало понад 30,000 петицій до ВРУ, КМУ, та до всіх ОМС. [12, с.4]. Громадяни надсилають електронні звернення також до органів обласної влади: електронні петиції запроваджено в 21 обласній раді (окрім Івано-Франківської, Одеської та Чернівецької) та в 5 обласних державних адміністраціях (Дніпропетровська, Закарпатська, Миколаївська, Одеська, Черкаська). Загальна кількість поданих е-петицій до цих органів на 2018 рік – 53 [12, с.4]. Варто зауважити, що Закон не встановлює порядок та процедури використання електронних петицій в обласних державних адміністраціях, тому легітимність використання цих інструментів обласними адміністраціями знаходиться під питанням.

Керівник е-Дем Лаб Центру розвитку інновацій Національного університету «Києво-Могилянська академія» Дмитро Хуткий підрахував, що на початку лютого 2017 року на двох найбільш популярних платформах е-петицій (ЄСМП і РМ) сервіс петицій пропонували 197 громади (ЄСМП – 127 і РМ – 70), невдовзі на початку листопада 2017 року – 253 громади (ЄСМП – 152 і РМ – 101). «Тобто, за 9 місяців на цих платформах е-петиції запровадили 56 громад, темпами у 75 громад за рік, що складає 38% щорічного приросту кількості нових сервісів е-петицій. Однак, загалом, у 2017 році е-петиції могли би запровадити 30539 ОМС, зокрема: 490 районів, 216 територіальних громад, 460 міст, 111 районів у містах, 885 селищ міського типу, 28 377 сіл». [22, с.3]

Е-ініціативи, за визначенням Рекомендацій РЄ [49, с. 8], дають можливість громадянам розробляти та виносити на публічний розгляд пропозиції, використовуючи ІКТ (інформаційно-комунікаційні технології), та залучають їх в розробку порядку денного.

«Е-петиції – це електронне донесення до демократичної інституції рекомендації або інформації щодо протесту. Це – колективний інструмент висловлення думки, яка спільними зусиллями, переходить у публічну урядову площину та набирає законної сили. Петиції мотивують людей бути

зацікавленими та брати участь у важливих суспільно-політичних процесах» [5].

2.2.2. Характеристики успішності

Доктор Панаяотіс Панаяотопулос, дослідник електронного урядування з Афіньського технічного університету (Греція) [58, с. 3], виокремлює фактори, необхідні для успішного застосування та результативності електронної партисипації (див. додаток В). Беручи до уваги універсальність цих факторів у контексті електронного урядування, можемо використати їх як шкалу успішності для оцінки якісних характеристик петицій також у інших сферах електронного врядування у публічному секторі України.

Петиційна система є комплексним механізмом, особливо для країни з населенням 44.8 мільйони. Для її успішного функціонування повинні бути розроблені стратегія, візія, детальний аналіз поточної суспільно-політичної та економічної ситуації, як і ґрунтовне планування подальших кроків, вдосконалене відповідне законодавство, що передбачає гнучкість та ліберальність процесу, з однієї сторони, та відповідальність за зловживання і порушення, з іншої. Стратегія, концепція, чітко визначені кроки, контроль і моніторинг - є запорукою сталого розвитку петицій в українському державному секторі. Щороку Українське правове поле потребує деяких змін з метою підвищення коефіцієнту результативності та широкого залучення громадськості та влади.

Фінансування також відіграє ключову роль, тому необхідно знайти механізми участі та зацікавлення громадян з якнайнижчими трансакційними витратами, співпрацювати з бізнесом та міжнародними партнерами, пропонуючи суспільно-корисні стимули та перспективи.

Слід пам'ятати про технічні обмеження та досягнення ІКТ та брати їх до уваги при розробці петиційних систем. Вони мають бути сумісними з іншими електронними інструментами, що пропонуються на державному

рівні сьогодні та інтегрованими в «єдиний електронний кабінет» кожного мешканця у майбутньому. Користувачі більш охоче користуються інструментами з дружнім та зрозумілим інтерфейсом, де інформація подається сукупно, компактно, стисло та чітко.

Важливим фактором, який необхідно враховувати при розробці петиційних платформ, є здатність системи сортувати інформацію за категоріями для полегшення навігації по сайту, формувати статистику та аналіз основних тенденцій і, щонайважливіше, результативність та ефективність петицій на різних рівнях влади. Користувач повинен бути спроможним без проблем знайти інформацію щодо дорожніх карт та можливих законодавчих ініціатив, які з'явилися внаслідок підтриманої петиції. У всіх передових системах електронних петицій світу (США, Великобританії, Фінляндії та ін., зокрема сайт петицій Київської міської ради¹⁵) інформація сортується та каталогізується задля простоти користування: легко знайти петицію за відповідною тематикою, автором, статусом та дієвістю. «На сайті Білого дому проблему великої кількості малопопулярних петицій вирішили дуже просто. Петиція відображається у загальному доступі тільки після того, як вона зібрала 150 голосів¹⁶». Такий запобіжник дозволяє уникнути зловживань та петицій, які містять жарти, тролінг тощо, та не несуть жодної значимості для суспільства. «У випадку з Україною з 16,5 тисяч зареєстрованих петицій залишилися б після такої новації для публічного відображення лише трохи більше 2 тисяч»¹⁶.

Використавши існуючі інструменти реєстрації на сайті e-dem.in.ua з метою реєстрації петиції, зауважено наступні недоліки:

- Процедура реєстрації займає близько 20 хвилин, при чому доводиться довго чекати на отримання емейлу-підтвердження на скриньку, інтерфейс – візуально складний, оскільки подано декілька опцій реєстрації,

¹⁵ <https://petition.kyivcity.gov.ua/petitionslist>

¹⁶ <https://ua.112.ua/statiji/elektronni-petytsii-chomu-varto-povchytyisia-u-ievropeitsiv-i-amerykantsiv-268318.html>

хоча без BankID підписати петицію не вдасться. Доведеться авторизуватися двічі в будь-якому випадку.

- Не подано стислої інформації щодо правил роботи сайту, інструкції з використання, умови використання персональних даних та іншої базової інформації для роз'яснення прав і обов'язків підписантів, лише перелік законів (рис. 2.6), якими регулюється функціонування системи та реклама цифрового підпису від ПриватБанку.

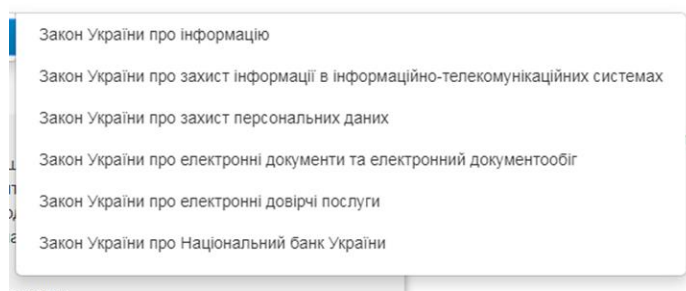


Рис. 2.6 Закони, що регулюють діяльність петицій в Україні (взято з сайту e-dem.in.ua)

- Не зазначається інформація про можливості реєстрації з власним або вигаданим (псевдонім), ПІБ чи іншими обмеженнями при голосуванні або реєстрації петиції, не пояснюється, як перевірятиметься ця інформація.

- Не зручно також те, що кожна петиційна платформа знаходиться на іншому інтернет ресурсі та не існує єдиного сайту, котрий міг би акумулювати інформацію, систематизувати статистику та актуальні петиції тощо. Це значно полегшило б орієнтування громадян та підвищило б ефективність: легше візуально – зручніше практично. У майбутньому, необхідно об'єднати ці ресурси і створити додаток для смартфонів, що спростить процедуру для користувача, сповіщатиме про нові петиції та стан розгляду старих і дозволить створювати та підписувати петиції у зручному мобільному форматі.

Питання безпеки та конфіденційності зараз на часі, оскільки постійно чуємо про захист особистих даних та спроби зливати інформацію¹⁷ про користувачів зацікавленим комерційним структурам. Кожна петиція містить перелік осіб, які її підписали зі вказаним прізвищем та ім'ям – це вбачає ознаки порушення персональних даних підписантів. Розробники запевняють, що для створення «юридично значимого» звернення необхідно мати електронний цифровий підпис. [11, с.23] Однак Закон "Про звернення громадян" (Стаття 23-1) не передбачає обов'язкового надання всіх даних про тих, хто віддав свій голос, а лише «загальну кількість та перелік осіб, які підписали електронну петицію (чи посилання на джерело такої інформації в мережі Інтернет)»[1]. Тобто інформацію про перелік, а не сам перелік з усіма персональними даними. Також при реєстрації на сайті петицій повідомлення про таке оприлюднення відсутнє, і про висвітлення персональної інформації підписник дізнається вже постфактум. У західних аналогах вказуються тільки ініціали та місце реєстрації (як наприклад на сайті Білого дому в США) під петицією або дається право вибору, що користувач хоче відобразити у своїх даних: своє повне ім'я і прізвище або ініціали (як наприклад на сайті петицій Європейського парламенту або Німеччини).¹⁶

На даний час історії успіху в цьому полі існують на різних рівнях влади, але вони практично нікому не відомі, за винятком експертів наближених до цієї сфери. Успішні кейси повинні бути публічними задля підвищення довіри населення до петицій, влади та усвідомлення можливості долучатися до процесу прийняття рішень. У цьому найбільша цінність петицій як для людей, так і високопосадовців – це шлях діалогу, що закріплений Конституцією, і дозволяє кожному використовувати своє право на представницьке народовладдя.

¹⁷https://www.google.com/search?q=dfacebook+leaking+personal+data&rlz=1C1GCEU_ruUA826UA826&oq=dfacebook+leaking+personal+data&aqs=chrome..69i57j0l3.6967j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8

Оскільки мова йдеться про основоположні права людини, важливо забезпечити всебічну доступність електронних петицій, а саме ІКТ, для різних категорій і груп населення: населення старшого віку, мешканців віддалених територій, тих, у кого немає відповідного обладнання чи навичок користування ним і т.п.

Окрім електронної подачі через Інтернет, в Україні існує можливість подавати електронні та паперові петиції в деяких адміністративних центрах надання послуг для населення¹⁸ або напряму до міської ради. «Офлайн участь, – пише дослідниця e-Дем Лаб Центру розвитку інновацій НаУКМА Анна Ємельянова [11, с.25], – має свої обмеження: для досягнення кворуму є потреба залучити критичну кількість людей в один час; для продуктивності необхідно обговорювати питання і висловлюватися по черзі; також слід використовувати паперові документи для фіксації результатів». Такі варіанти не суперечать закону, але паперова петиція передбачає збір цілого пакету документів та бюрократичних процедур, в той час як електронна – набагато швидша та ефективніша.

Щодо ЦНАПів, то не всі з них підтримують функцію подання петиції, та й не у всіх громадах вони існують. Концепція розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації на 2017-18 та 2019-20 роки передбачає забезпечення рівного доступу громадян до інформації, яка міститься в державних електронних інформаційних системах з урахуванням доступності інформації для осіб з інвалідністю, зокрема із сенсорними порушеннями (в тому числі слуху та зору)[5].

Організаційна культура і координаційні зусилля різних структур повинні бути забезпечені на вищому рівні: на локальному – місцевими та обласними радами, на національному – Державним агентством з державного урядування, над якими існує громадська надбудова з контролюючими

¹⁸ <https://city-adm.lviv.ua/services/application>

функціями. Власне, в Україні система побудована досить продумано: посередником між органом-отримувачем петиції та громадянами є Єдина система місцевих петицій (ЄСМП), створена в рамках програми “Електронне урядування задля підзвітності влади та участі громади” (EGAP), що фінансується Швейцарською Конфедерацією та виконується Фондом Східна Європа, Фондом InnoVaBridge у партнерстві з Державним агентством з питань електронного врядування. Така структурна організація системи дозволяє збільшити довіру населення до об’єктів петицій та сприяти контролю і моніторингу їхньої діяльності задля уникнення зловживань.

Будь-яка політика потребує політичної волі та підтримки керівництва. Запуск системи петицій у 2016 році співпав з утворенням вікна можливостей, проте успішної імплементації не відбулося б без підтримки вищого керівництва країни. Аналіз існуючої системи показує чіткі кроки влади, скеровані на імплементацію Рекомендацій РС та Концепції КМУ. На місцевому рівні деякі ОМС не виявляють бажання підтримувати петиційні ініціативи та штучно створюють перешкоди для їхнього успішного використання. Чудовим запобіжником у таких випадках є громадськість та активісти, які переглядають нормативно-правові акти ОМС, пропонують варіанти вдосконалення та підштовхують владу йти на діалог задля досягнення мети (для прикладу м. Кривий Ріг¹⁹, де політична партія «Сила Людей» знайшла відхилення у Положенні про петиції щодо Закону про звернення. Як наслідок, Положення переробили і кількість петицій, поданих до міської ради зросла). Залучення громадськості є ключовою передумовою успішності усієї системи подання петицій в Україні, тому цю співпрацю слід поглиблювати та розвивати.

Успішна електронна участь завжди поєднує в собі різні смарт інструменти, доступні онлайн та офлайн. Не достатньо лише подати петицію, повинна існувати та використовуватися комунікація, проводиться тренінги

¹⁹ https://m.facebook.com/story.php?story_fbid=1207099362755406&id=725060290959318

для найбільш активних чи зацікавлених користувачів, дискусійні майданчики і т.п., як і спільне розробка подальшого плану дій [58, с. 10] задля подальшого просування петиції та її поширення. Тренінги та воркшопи – необхідні знаряддя для розкриття повного спектру можливостей петицій для громадян країни та шляхів до їхнього успіху. Як учасники процесу подання та підписання клопотань, так і працівники органів, що їх опрацьовують, повинні вдосконалювати свої навички та знання і відчувати себе частиною всеохоплюючого процесу ЕД не лише в Україні, а й у всьому світі.

Часто зміщуються ролі та розмиваються кордони участі різних стейкхолдерів, що дотичні до процесу – в деяких ОМС посадовці, відповідальні за процес, відмовляються брати на себе ініціативу, оскільки їхня діяльність не врегульована на місцевому законодавчому рівні, або ж ініціатива йде в розріз з існуючим законодавством. Суб'єкти петицій не завжди свідомі свого права брати участь у дебатах, слуханнях та обговореннях або не знають/не вміють належно представити петицію на пленарній сесії відповідного органу. Якби проводилися освітні заходи, тренінги, воркшопи і т.п., ситуацію можна було б змінити.

В Україні не існує плану просування електронних петицій, за винятком переліку заходів передбачених Концепцією, які не завжди виконуються на 100%; як і не має стратегії управління змінами та швидкої зміни-адаптації петицій під сучасні реалії.

Зважаючи на те, що сайт президента України користується найбільшою популярністю серед усіх петиційних платформ²⁰, можемо говорити про лідируючі позиції цього порталу та рівень довіри громадян до президента. Однак, якщо подивитися статистику розгляду петицій Офіційним інтернет-представництвом Президента України, бачимо наступне: з 2015 по 2017 роки було подано 30 000 петицій, з них у 2017 р. – лише 1 500. «За три перші

²⁰ http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2992:elektronni-petitsiji-v-ukrajini-dosyagnennya-i-problemi-dvorichnogo-dosvidu&catid=8&Itemid=350

місяці роботи у 2015 р. на сайті президента 36 петицій набрали понад 25 тис. голосів. За весь 2016 р. необхідну кількість голосів набрали лише дві петиції. А за поточний 2017 р. жодна з петицій не набрала необхідної кількості голосів»²¹, – пише С. Закірова, кандидат історичних наук. Очевидно, віра в петиції зменшується, як і мотивація подавати клопотання, які завершуються стандартними відписками, а не реальними діями.

Саме лише виконання Концепції не може забезпечити успішності проекту та його сталого розвитку опісля. Необхідні моніторинг та звітування, публічний аналіз факторів успішності, громадські обговорення з метою покращення та змін і контроль з боку громадськості.

Проаналізувавши всі фактори, зазначені вище, бачимо, що українську систему петицій потрібно вдосконалювати та покращувати в таких сферах, як рівність доступу, безпека та конфіденційність, поширення успішних практик, план просування, моніторинг та оцінка. Очевидно, що успішність української системи електронних петицій на 73% відповідає основним європейським критеріям успішності: 57% задовільно та 17% - відмінно. Залишається ще 26%, які необхідно доопрацювати, аби завершити процес та забезпечити його життєздатність у майбутньому (за школою факторів успішності Панагіотопулоса).

2.2.3. Процедурні питання

Таблиця 2.1 систематизує процедуру звернень громадян, а також осіб, що законно перебувають на території України, до суб'єкту владних повноважень у вигляді скарги (протесту) та/або пропозиції виходячи із Закону про Звернення громадян [1]. У багатьох країнах світу петиції подаються не лише громадянами (Німеччина, Фінляндія, Шотландія, США), а й нерезидентами, фізичними особами, які досягли 16 річного віку. У Законі в Загальних положеннях вказується більш ширший опис ініціаторів, хоча

²¹ http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2992:elektronni-petitsiji-v-ukrajini-dosyagnennya-i-problemi-dvorichnogo-dosvidu&catid=8&Itemid=350

Стаття 23 про Електронну петицію, порядок її подання та розгляду звужує його до громадян, вік яких не зазначено.

Адресат владних повноважень (Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, орган місцевого самоврядування) має публічно оголосити свою позицію стосовно згоди чи незгоди по суті петиції, інформувати про аргументи у разі незгоди та організувати спільну з авторами та їх прихильниками роботу з розроблення та втілення плану реалізації петиції у разі згоди [1].

Таблиця 2.1 Система е-петицій в Україні

Адресат	ВР	КМУ	Президент	ОМС
Хто подає петицію	Громадяни (хоча в Законі про Звернення Громадян (Загальні положення) зазначено наступне: Особи, які не є громадянами України і законно знаходяться на її території, мають таке ж право на подання звернення, як і громадяни України, якщо інше не передбачено міжнародними договорами)			
Вік	Не вказано			
Мова	Не вказано (хоча в Законі про Звернення Громадян (Стаття 6) зазначено наступне: Громадяни мають право звертатися до органів державної влади, місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, об'єднань громадян, посадових осіб українською чи іншою мовою, прийнятною для сторін. Рішення щодо звернень громадян та відповіді на них оформляються відповідно до вимог законодавства про мови. Такі рішення та відповіді можуть бути викладені в перекладі мовою спілкування			

	заявника.)			
Офіційна петиційна платформа	<u>Rada.gov.ua</u> <u>a</u>	<u>Kmu.gov.ua</u> <u>a</u>	<u>President.gov.ua</u> <u>a</u>	<u>e-dem.in.ua</u>
Дозволено збір підписів на базі громадських платформ	Так	Так	Так	Так
Петиції, що зібрали достатню к-ть голосів на платформі громадського об'єднання	Не пізніше наступного дня після набрання необхідної кількості підписів надсилається громадським об'єднанням органу, якому адресована петиція, із зазначенням інформації про дату початку збору підписів, дату направлення електронної петиції, загальну кількість та перелік осіб, які підписали електронну петицію (чи посилання на джерело такої інформації в мережі Інтернет), строк збору підписів, назву та адресу електронної пошти громадського об'єднання.			
Інформація про початок розгляду петиції публікується на відповідному сайті	Так	Так	Так	Так
Коли публікується на сайті	Через три робочі дні після набрання необхідної кількості підписів; через два робочі дні, якщо петицію отримано від громадського об'єднання.			
Коли	Розгляд електронної петиції здійснюється невідкладно,			

починається розгляд	але не пізніше десяти робочих днів з дня оприлюднення інформації про початок її розгляду.	
Представлення петиції на громадських слуханнях	Якщо електронна петиція містить клопотання про її розгляд на парламентських слуханнях у Верховній Раді України або громадських слуханнях відповідної територіальної громади, автор (ініціатор) петиції має право представити електронну петицію на таких слуханнях. У такому разі строк розгляду електронної петиції продовжується на строк, необхідний для проведення відповідних слухань.	
Заборонена тематика	Електронна петиція не може містити заклики до повалення конституційного ладу, порушення територіальної цілісності України, пропаганду війни, насильства, жорстокості, розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, заклики до вчинення терористичних актів, посягання на права і свободи людини.	
Неурядова платформа	Розумне місто, Громадянське суспільство і влада (станом на квітень 2019 року сайт не працює через регламентні роботи)	
Мінімальний поріг підписів	25000 підписів громадян	Кількість визначається статутом територіальної громади

Термін збору	Три місяці			Тривалість визначається статутом територіально ї громади
Коли оприлюднюється	Протягом двох робочих днів з дня надсилання її автором (ініціатором).			
Якщо петиція не набирає достатньої кількості голосів	Електронна петиція, яка в установлений строк не набрала необхідної кількості голосів на її підтримку, після завершення строку збору підписів на її підтримку розглядається як звернення громадян.			
Чи надсилається обґрунтування- відповідь?	Так	Так	Так	Так
Коли надсилається обґрунтування- відповідь?	Не пізніше наступного робочого дня після закінчення її розгляду			
Чи надсилається відповідь ініціатору у паперовому вигляді?	Так	Так	Так	Так
Чи публікується	Так	Так	Так	Так

Відповідь на сайті?				
Строки зберігання петиції	Не менше трьох років з дня оприлюднення петиції			

Подаються петиції через офіційний веб-сайт органу, якому адресоване звернення, або веб-сайт громадського об'єднання, яке здійснює збір підписів на підтримку електронної петиції [1]. До імплементації останнього ОМС ставляться з обережністю і вимагають підписання додаткових договорів²², щоб забезпечити законність процедури, хоча таке не передбачене законодавством, а чітко регламентується Законом про звернення. Подача петицій до ОМС у Законі не обмежується вузькими рамками, такими як лише членство у відповідній територіальній громаді, хоча це обмеження вбудоване, для прикладу, у Статут ЛМР (Статут, Стаття 19). На противагу, статuti Харківської міської ради у статті 27²³ та Положення Київської міської ради від 08.10.15²⁴ визначають петиції як особливу форму звернення та посилаються на вимоги Закону без дискримінаційного елементу територіальної приналежності до громади.

Незважаючи на всі вищезазначені вимоги Закону та статутні обмеження, мешканець будь-якої області може в реальності підписувати петиції, подані до розгляду у інших областях. Система не блокує підписи територіально віддалених користувачів, а на сайті e-dem.in.ua можна обрати місто чи область для перегляду та підтримки петицій.

Досить дискусійною є система верифікації особи ініціатора петиції, адже рівні захисту конфіденційності та доступу визначаються ОМС на

²² https://m.facebook.com/story.php?story_fbid=1207099362755406&id=725060290959318

²³ <http://www.city.kharkov.ua/uk/dokumenty/ustav-territorialnoj-gromadyi.html>

²⁴ http://kmr.ligazakon.ua/SITE2/l_docki2.nsf/alldocWWW/4222E69157EC44FEC22580CD006DFFAA

місцях. На сайті петиції Київської міської ради досить вказати лише номер телефону та поштову адресу, водночас, щоб подати петицію до ЛМР необхідно мати Банк ID. Складніша система ідентифікації використовується також при подачі петицій на сайт вищих органів влади.

Дата оприлюднення електронної петиції на офіційному веб-сайті відповідно Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, відповідного органу місцевого самоврядування або на веб-сайті громадського об'єднання є датою початку збору підписів на її підтримку [1].

Відповідні органи державної влади, органи місцевого самоврядування та громадські об'єднання під час збору підписів на підтримку електронної петиції зобов'язані забезпечити безоплатну основу усього процесу для громадян, починаючи з використання ІКТ для подання петиції, етап збору підписів та розгляд рішення відповідним органом, фіксацію усіх дат та дефайнів у режимі публічного доступу.

Закон також гарантує, щоб будь-яка петиція, котра не набрала необхідної кількості голосів на її підтримку в установлені терміни, розглядається як звернення громадян. Тобто кожне клопотання повинно бути розглянуте, кожне питання повинно отримати відповідь.

Цікаво звернути увагу на квоти щодо кількості підписів громадян на підтримку електронної петиції. Стосовно петицій до КМУ, ВРУ та Президента мінімальний поріг складає 25, 000 підписів, водночас ОМС самі визначають тривалість та кількість необхідних голосів у статутах територіальної громади. Закон корегує кількісні вимоги до необхідної кількості голосів залежно від кількості населення: до 1 тисячі жителів - не менше ніж 50 підписів; від 1 тисячі до 5 тисяч жителів - не менше ніж 75 підписів; від 5 тисяч до 50 тисяч жителів - не менше ніж 100 підписів; від 100 тисяч до 500 тисяч жителів - не менше ніж 250 підписів; від 500 тисяч до 1 мільйона жителів - не менше ніж 500 підписів; понад 1 мільйон жителів - не

менше ніж 1000 підписів; та визначає тривалість збору не більш як три місяці.

Такі вимоги є не завжди обґрунтованими, оскільки кількісні показники населення не означають якісного активізму, і в різних містах та регіонах України активність громадськості відрізняється [21, с. 13]. Отже, доцільніше було б регулювати Законом максимальну кількість голосів, а не мінімальну. Щодо тривалості збору підписів - три місяці, дослідження показують, що максимальне вікно можливостей відкривається одразу після опублікування петиції, тому тривалість, визначена Законом має раціональне підґрунтя [57, с. 8]. Якщо порівняти петиційні платформи Великобританії, що дозволяє збір підписів впродовж року, Німеччини – від трьох до шести тижнів, та США – один місяць, статистичні дані свідчатимуть про правильність заключення щодо українського законодавчого регулювання термінів: не залежно від тривалості збору голосів, всі петиції набирають основну масу підписів на початкових етапах одразу після опублікування. [57, с. 8]

Право представити електронну петицію на громадських слуханнях чи парламентських слуханнях передбачене Законом також. У такому разі строк розгляду електронної петиції продовжується на строк, необхідний для проведення відповідних слухань. [1] Це право успішно використовується громадянами-ініціаторами петицій як на національному, так і на місцевому рівнях, однак не часто. Як правило, такі практики вважаються зайвими, адже збір підписів – це вже частина громадського обговорення. У ЛМР, наприклад, не проводять громадські слухання по петиціях, якщо не було висунуто конкретного клопотання щодо проведення останнього. У ВРУ часто запрошують ініціаторів звернень на засідання відповідних комітетів, про проведення яких повідомляють у тексті відповіді на петицію²⁵.

²⁵ <https://itd.rada.gov.ua/services/Petitions?aname=responses>

Відповідь об'єкта петицій публічно оголошується на офіційному веб-сайті відповідного органу не пізніше наступного робочого дня після закінчення її розгляду, у якій повідомляється про результати розгляду порушених у ній питань із відповідним обґрунтуванням. [1] В рамках розвитку ЕД та основоположних принципів електронного урядування, прозорість та відкритість є ключовими поняттями, як і швидка реакція влади на озвучені громадянами проблеми. Це необхідно для підтримання мотивації активної частки населення та реалізації такої функції петицій, як «випускання пару».

Інформація про кількість підписів, одержаних на підтримку електронної петиції, та строки їх збору зберігається не менше трьох років з дня оприлюднення петиції [1].

2.3. Особливості петицій в українському контексті: результативність, тематика

Чітких інструкцій щодо тематики звернень не подано на жодному з петиційних порталів, лише вимоги надати наступну інформацію: суть звернення, з прізвище, ім'я, по батькові автора (ініціатора) електронної петиції, адресу електронної пошти [1].

Модератор звіряє текст петиції на відповідність законодавству, протиріччя якому може служити причиною відмови у реєстрації. Адміністратор повинен надати раціональне пояснення та консультацію автору петиції, що допоможе переформулювати звернення та успішно його подати.

Стосовно тематики звернень до ОМС, то вони повинні стосуватися питань місцевого значення, віднесених до компетенції територіальної громади та ОМС та, як зазначено у Законі, не містити незаконних закликів. Незважаючи на чітке формулювання у Законі дозволеної у петиціях забороненої проблематики, на сайті петицій ЛМР існують петиції із

закликами: «Ініціювати звернення Львівської міської ради до МЗС України щодо закриття консульства російської федерації у м. Львові» (26.11.2018, не підтримано), «ЗАБОРОНИТИ вивчення російської мови в школах м. Львів ОСВІТА» (14.03.2016, не підтримано), «Зменшення кількості шкіл Львова з російською мовою навчання» (23.02.2016, не підтримано)»²⁶ або, на кшталт, «Не допустити проведення у Львові комплексу заходів, анонсованих ЛГБТ-спільнотою»²⁷ (15.04.2016, підтримано, ЛМР дала відповідь).

Петиції, перелічені вище не підлягають компетенції ЛМР та містять посягання на права та свободи, що гарантуються Законом та Конституцією України, тому мали б бути відхилені ще на етапі примодерації. У Законі чітко визначено, що у разі невідповідності електронної петиції встановленим вимогам оприлюднення такої петиції не здійснюється, про що повідомляється автору (ініціатору) не пізніше строку, встановленого для оприлюднення [1].

Для уникнення схожих невідповідностей та відхилень від законодавчо передбачених вимог, необхідні декілька рівнів примодерації та модерації, як і навчання адміністраторів. Також слід пам'ятати та нагадувати користувачам, що відповідальність за зміст електронної петиції несе автор (ініціатор) електронної петиції [1].

Інфографіка щодо тематики петицій (Рис. 2.6.) [11, с. 31] демонструє найбільш популярні теми по містах України: благоустрій та будівництво, транспорт та дороги; сім'я, молодь, діти; житлово-комунальне господарство, екологія; освіта, тварини тощо.

²⁶ <https://www.e-dem.in.ua/lviv/petition/All?search=%D1%80%D0%BE%D1%81%D1%96%D0%B9%D1%81>

²⁷ <https://www.e-dem.in.ua/lviv/Petition/View/379>

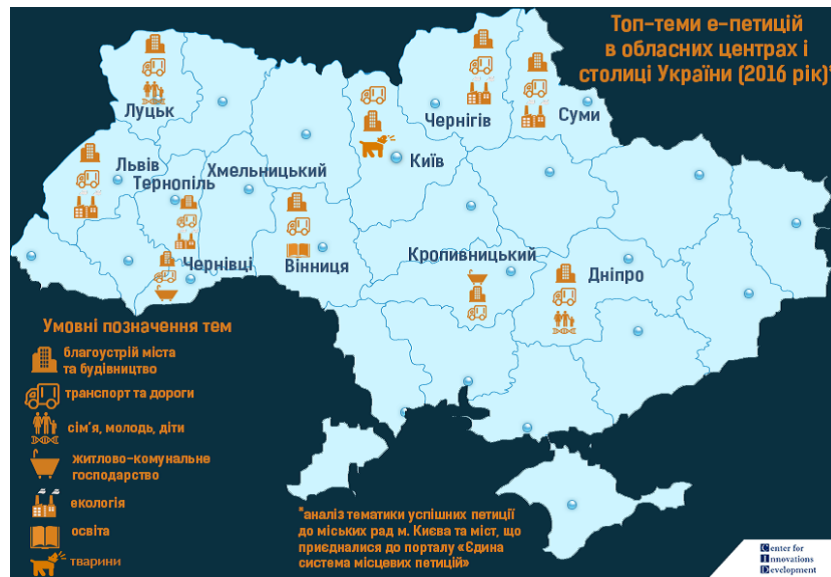
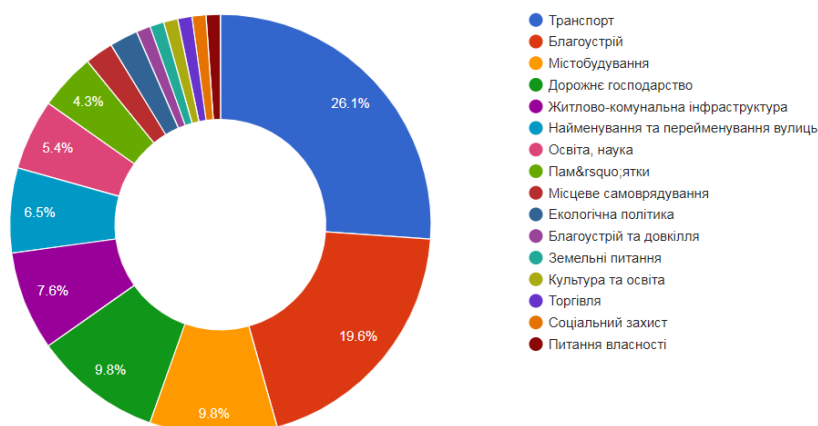


Рис. 2.6 Топ-теми е-петицій в обласних центрах і столиці України (2016) згідно дослідження Анни Ємельянової [11, с. 32

Дослідження було проведене Центром розвитку інновацій НаУКМА у 2016 році на основі моніторингу сервісів петицій міських рад адміністративних центрів України, що приєдналися до порталу «Єдиної системи місцевих петицій» та сайту Київської міської ради. Порівнявши тематику петицій 2019 року на сайті Київської міської ради (див. рис. 2.7), очевидно, що домінуюча тематика не змінилася: благоустрій, дороги, транспорт, житлово-комунальне господарство, освіта, наука, екологія і т.п. Перелічені теми досі залишаються невирішеними, тому суспільство апелює знову і знову до влади повторюючи тему звернень.

Топ-теми визначалися серед петицій, які отримали необхідну кількість голосів для розгляду. Петиції в цих категоріях часто дублюються різними авторами, що створює певне нашарування схожих петицій та розпорошує голоси підписників. І різних країнах світу (Шотландія, Австралія, Норвегія) [40] адміністрація сайту може порадити подавачеві петиції об'єднати зусилля з авторами схожих звернень, для підвищення результативності поданого клопотання.

Популярні напрямки петицій

Рис. 2.7 Популярні петиції Київська міська рада 2019²⁸

Результативність петицій напряму залежить від виконання факторів успіху зазначених у підрозділі 2.3.1. Найкращим прикладом чого будуть петиційні практики Луцької, Київської та Запорізької міської ради [12, с. 13]. Дані на сайті Київської міської ради, для прикладу, подані візуально структуровано та зрозуміло²⁹, на противагу ЄСМП, де всі клопотання викладено одним списком по 20 петицій на сторінку та відсутня будь-яка статистична аналітика.

Рівень співпраці міської влади та міського голови з громадськістю забезпечує залучення громадян до розробки та творення місцевих порядків денних, що, власне, є головною метою петицій. Процес відкритий, доступний, підзвітний, електронний, субсидіарний і т.п. – тобто, повністю відповідає вимогам Ради Європи.

Щодо високих показників успішності петицій Волинської області, варто зазначити, що цей винятковий індикатор результативності сформувався завдяки м. Луцьк та політичній підтримці колишнього мера [22]. Як наслідок, реалізація поданих петицій впродовж 2016-2018 років у Волинській області сягала 100% – безпрецедентний випадок для української системи е-

²⁸ <https://petition.kyivcity.gov.ua/statistic>

²⁹ <https://petition.kyivcity.gov.ua/petitionslist/>

звернень, особливо, якщо враховувати той факт, що на загальнодержавному рівні, частка петицій, поданих у Волинській області, складала в середньому 4% за період з 2016-2018 роки (див. додаток Д).

У п'ятірку лідерів ефективної реалізації петицій, окрім Волинської та Запорізької областей, потрапляють також Дніпропетровська, Закарпатська та Луганська області з середнім відсотком виконання підтриманих петицій 66% (2016-2018). Середній рівень підтримки петицій ОМС у цих областях склав 61% за аналогічний період, з найбільшою підтримкою петицій у Луганській області. Відсоток петицій, які набрали необхідну кількість голосів був відносно однаковим у всіх 5ти областях та коливався на позначці 13%.

З 8ми петицій, котрі отримали відповідь (станом на 02.05.2019) на сайті Верховної Ради, лише 2 (25%) стали законопроектами та були реалізовані.

Проаналізовані статистичні дані дозволяють зробити наступні висновки щодо результативності петицій. Перш за все, ефективність визначається ще на рівні модерації, відточується та звіряється на відповідність законодавству. Якщо тематика петиції дублює декілька інших схожих петицій, її шанси отримати достатню кількість голосів зменшуються. В зв'язку з цим доцільно надавати статистичну інформацію на петиційних платформах щодо актуальних петицій зі схожою тематикою та кількістю зібраних голосів.

По-друге, простота використання петиційної платформи впливатиме на кількість поданих та підтриманих петицій, відповідно й реалізацію, як підтверджує досвід Київської міської ради та Луцька. Не менш важливим фактором є дизайн та функціональність сайту, статистика, підв'язка під популярні соцмережі та поширення інформації через ЗМІ та медіа.

Дискусійні майданчики та збір зацікавлених стейкхолдерів для подальшого просування та обговорення петицій – ще один важливий фактор успішності петицій.

По-третє, ключовою умовою розбудови петиційних систем є співпраця між владою та громадськістю, котра забезпечує постійний контроль та адаптивність процесу, його оцінку та моніторинг з метою забезпечення сталого розвитку та збільшення довіри населення до влади.

Результативність петицій впливає на показники довіри громадян до ОМС. В порівнянні з 2014 у 2017 році рівень довіри громадян до влади на місцях покращився на 1-1,5% (див. додаток Ж), згідно з результатами Дослідження громадської та експертної думки³⁰, що було проведене в рамках проекту «Партисипативна демократія та обґрунтовані рішення на місцевому рівні в Україні», впроваджене Асоціацією міст України спільно з Норвезькою асоціацією місцевих та регіональних влад. Рівні кореляції впливів підтриманих та реалізованих петицій на підвищення довіри населення до влади потребують окремого дослідження після завершення місцевих виборів у 2020 році [12, с.19].

Успіх Київради, зокрема, забезпечила співпраця з громадськістю та спільна розробка положення про петиції, оперативність розгляду, зобов'язання розробляти план заходів, персональна відповідальність за реалізацію, співпрацю з авторами петицій, публічне звітування щодо виконання та реалізації петицій [22, с.6].

В Україні на сьогодні рівень імплементації підтриманих петицій досить низький – 34%, що пояснюється низьким рівнем довіри населення до органів влади та можливості впливати на формування порядків денних на місцях. Для позитивної динаміки зрушень необхідно керуватися факторами успішності та показовим досвідом Київської міської ради, де з 1 листопада 2015 року по 2 травня 2019 року, було реалізовано 29% петицій, а ще 17% знаходиться на реалізації³¹. Такий коефіцієнт результативності вартий уваги

³⁰ Підсумковий звіт за результатами досліджень громадської та експертної думки

³¹ <https://petition.kyivcity.gov.ua/statistic>

та подальшого аналізу з метою удосконалення ефективності петицій на загальнодержавному рівні.

2.4. Аналіз роботи петицій на сайті Львівської міської ради

Можливість надсилати петиції до Львівської міської ради (ЛМР) з'явилася у 2015 році, і вже у лютому 2016 року було опубліковане перше е-звернення з вимогою провести «Ремонт проїжджої частини та тротуару на куті вулиць Ак. С. Рудницького та Нагірних», яке не набрало достатньої кількості голосів, тому не розглядалося ЛМР.

ОМС самі затверджують статут, який визначає мінімальний поріг голосів та інші процедурні моменти стосовно їхнього подання. Процедура подання, реєстрації, організації голосування та розгляду електронної петиції до органів місцевого самоврядування м. Львова визначається Положенням, яке затверджує Львівська міська рада [8].

27.12.2017 року наказом Головного територіального управління юстиції у Львівській області Міністерства юстиції України від 27.12.2017 № 645/6, було зареєстровано Статут територіальної громади м. Львова. Згідно статуту, мешканці Львова мають право подавати індивідуальні та колективні звернення до депутатів Львівської міської ради, органів та посадових осіб місцевого самоврядування м. Львова із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їх діяльності, заявами або клопотаннями щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних, особистих, освітньо-культурних, екологічних прав і законних інтересів та скаргами про їх порушення. Такі звернення приймаються в усній або письмовій формі, а з 2016 року звернення можна подавати в електронному вигляді через мережу Інтернет або засоби електронного зв'язку (електронне звернення). [7, с. 16]

Усні звернення подаються особисто або через «Гарячу лінію міста». Письмові звернення необхідно надсилати поштою або приносити до ОМС самостійно з необхідним пакетом документів. Такі клопотання називаються

місцевими ініціативами та є альтернативою електронним петиціям для вирішення певних особливих категорій питань. Як правило, місцеві ініціативи більш популярні серед населення старшого віку, якому важко користуватися електронними інструментами ЕД. Письмові звернення використовуються більш точково для вирішення малих інфраструктурних проблем, актуальних для мешканців конкретних вулиць або частин міста.

Електронні петиції подаються на офіційному веб-сайті Львівської міської ради або іншому визначеному спеціалізованому сайті (Єдина система місцевих петицій, яка інтегрує дані з сайту ЛМР). Також існує можливість надсилати відео звернення через мережу Інтернет на офіційну електронну адресу [7, с. 16].

У 2016 році мінімальний поріг голосів для розгляду е-петиції складав 1,000 підписів, однак процес ідентифікації підписника був простішим: достатньо було зареєструвати електронну пошту та вказати контактну інформацію. Як наслідок, процес збору підписів проходив швидше, ніж зараз, та кількісні показники 2016 року на 50% перевищували показники 2018 року. (див. рис. 3.1 Кількість поданих петицій 2016-2018).



Рис. 3.1 Кількість петицій 2016-2018 (складено автором)

З 2017 року потрібно вказувати номер телефону та залишати свій цифровий підпис, що потребує додаткових дій зі сторони підписника і

створює додаткові складнощі. З іншого боку, у 2016 році петиції розглядалися виконавчими органами міської ради, що як процедурально вимагало ще більше зусиль та часових затрат, так і негативно впливало на мотивацію подавачів та підписників петицій.

Електронна петиція до органів місцевого самоврядування повинна зібрати не менше 500 підписів членів територіальної громади м. Львова протягом 60 днів з дня оприлюднення. Якщо таку кількість вдається зібрати, то електронна петиція вноситься на розгляд Львівської міської ради з можливістю виступу автора на пленарному засіданні [7].

На 17 квітня 2019 року на сайті Єдиної системи місцевих петицій зареєстровано 941 звернення. З них активних 69: 21 петицій, де на даний момент збираються підписи, 6 – розглядаються, 42 – отримали відповіді. Порівнюючи загальну кількість поданих петицій у 2016-2018 з кількісним співвідношенням тих, які подолали мінімальний поріг голосів та розглядалися відповідними комітетами ЛМР, очевидно, що максимум 6% усіх поданих петицій отримують достатньо підписів та коли-небудь переходять у стадію розгляду. (Див. Рис. 3.2)

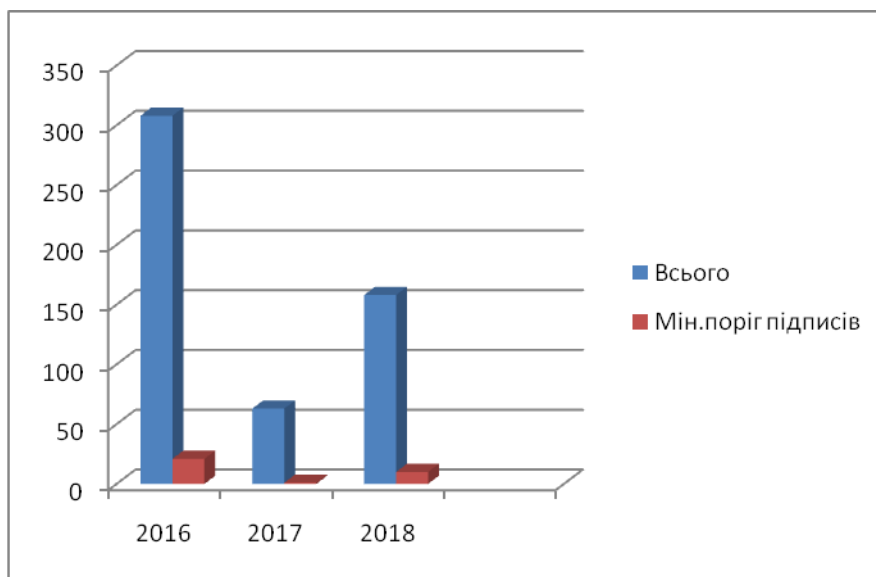


Рис. 3.2 Співвідношення поданих та розглянутих петицій (складено автором)

Проаналізувавши той невеликий відсоток петиції, які подолали мінімальний поріг упродовж 2016-2018 років, зауважено позитивну тенденцію у 2018 році, коли петиції розглядалися вже не виконавчими органами влади, а профільними депутатськими комісіями та, відповідно, на останньому етапі формування відповіді голосувалися на пленарній сесії ЛМР. (Див. Рис. 3.3).



Рис. 3.3 Процес розгляду петицій ЛМР (взято з lvivrada.gov.ua)³²

Станом на 2018 рік 70% петицій, що подолали прохідний поріг, потрапляли на сесію міської ради, де після розгляду підтримувалися більшістю депутатського корпусу. Це означало, що до кожного звернення розроблялася дорожня карта, яка повинна забезпечити виконання вимог, зауважень чи інших звернень адресованих петицією. Іншими словами, у 2018 петиції дійсно стали інструментом представницького народовладдя, коли населення дотичне до розробки порядків денних та процесу прийняття рішень. Розглянувши цю позитивну динаміку з іншої сторони, результативність опиняється під великим знаком питання: зі 158 поданих петицій лише 10 подолали прохідний бар'єр (6%), що залишає

³² <https://lvivrada.gov.ua/gromadska-uchast/elektronni-petycii>

результативність електронних петицій ЛМР у 2018 на позначці 4% (7 петицій підтримано ЛМР та 3 відхилено).

Для порівняння (Див. рис. 3.4) у 2016 році 76% усіх відповідей були роз'яснювального або інформативного характеру, з них лише 19% отримали підтримку ЛМР. Як правило, відповідь компетентного департаменту закінчувалася так: «Департамент...розгляне можливість використання запропонованого комплексу заходів» або «також інформуємо, що департаментом спільно з... заплановано розгляд даного питання на черговому засіданні постійної комісії 04.05.2016р.». [4]

У 2017 році кількість петицій та відповідей була дуже низькою, тому лише 1,6 % петицій отримало схвалення та підтримку депутатів.

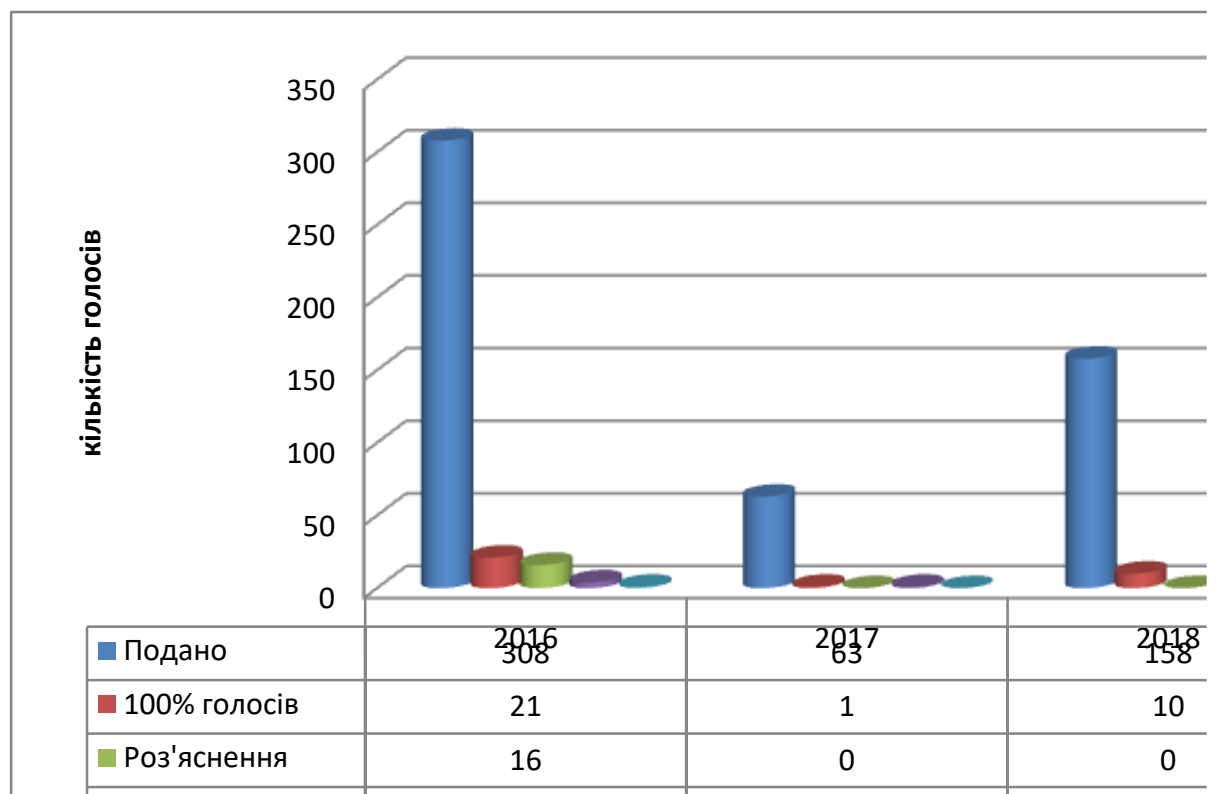


Рис. 3.4 Порівняння кількості відповідей на петиції з їхніми результативними характеристиками (складено автором)

Трапляються прецеденти, коли дві антагонічні петиції набирають достатню кількість голосів для розгляду міською владою: у серпні 2018 року опубліковано одну петицію, що вимагає побудувати сміттєпереробний завод

на вулиці Пластовій у Львові, а друга – заборонити. Обидва ініціатори запрошуються в таких випадках на сесію ОМС, на якій депутати вирішують, котру із петицій підтримати. Для довідки, жодна з цих петицій не була підтримана народними обранцями на пленарному засіданні Львівської міської ради 20 вересня 2018.

Рішення про підтримку петиції приймається більшістю голосів від загального складу Ради. У разі ненабрання необхідної кількості голосів – пропозиція, що міститься у петиції, вважається відхиленою [7].

Дослідивши сайт ЛМР та Єдиної системи місцевих петицій, зауважено, що клопотання, які набрали необхідну кількість голосів та були підтримані МР, не сортуються окремо від рішень, які також перейшли мінімальний поріг, але не отримали позитивного рішення на пленарному засіданні. Також, не класифікуються окремо е-петиції, за які було віддано більше ніж 500 підписів, після чого вони отримали лише коментар вповноваженого департаменту чи комісії, оскільки вимоги, що містилися в петиції, або вже вирішувалися ЛМР, або не відповідали чинному законодавству, або не підпадали під юрисдикцію ОМС. Для прикладу, петиція за «Відставку Садового з посади мера Львова» від 1 червня 2016 р. набрала 1264 голосів із 500 необхідних, однак на розгляд сесії її не виносили, оскільки, як зазначає у відповіді на петицію начальник юридичного управління Г. Пайонкевич³³, підстави дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови передбачені ст. 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Очевидно, що така роздільна класифікація необхідна для того, щоб розуміти, які питання найбільше хвилюють містян, та за що вони віддають свої голоси, як і статистичні дані щодо відсоткового співвідношення звернень, які завершуються «відпискою», а не діями, передбаченими Статутом та Положенням.

³³ <https://e-dem.in.ua/lviv/Petition/View/636>

Вкрай важливою є примодерація е-петицій на момент подання та перед публікацією на сайті МР. Модерацію та організацію розгляду електронних петицій забезпечує управління «Секретаріат ради» ЛМР [8]. Електронна петиція впродовж 2 робочих днів з моменту подачі перевіряється адміністратором сайту на відповідність вимогам пунктів 2.1, 2.3, 2.7 цього Порядку [8]. У разі сумніву модератора щодо відповідності електронної петиції законодавству, оприлюднення такої петиції не здійснюється, вона розглядається на найближчому засіданні Постійної комісії законності, депутатської діяльності та свободи слова. Комісія може підтвердити висновок модератора або відхилити його, допустивши електронну петицію до збору голосів [8].

ЕСМП передбачає два рівні модерації: перший, здійснюється Відділом громадського партнерства Управління «Секретаріат Ради», а другий – модератором платформи ЕСМП. Єдину систему місцевих петицій створено в рамках програми “Електронне урядування задля підзвітності влади та участі громади” (EGAP) у партнерстві з Державним агентством з питань електронного врядування [4]. Оскільки Система не підконтрольна державі, вона сприяє формуванню довіри місцевої громади до електронних інструментів, її дієвості, неупередженості та об’єктивності.

76% відповідей на петицій 2016 року містили роз’яснення чи посилання на нормативно-правові акти, тобто на етапі примодерації петицію не було відхилено, незважаючи на те, що модератор усвідомлював її обмежені можливості. Для прикладу, петиція з вимогою відставки мера Львова Андрія Садового³⁴ (від 1 червня 2016 року) завідомо не могла принести позитивного результату, оскільки згідно українського законодавства «підстави дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови передбачені ст. 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», пояснює у відповіді на звернення начальник

³⁴ <https://e-dem.in.ua/lviv/Petition/View/636>

юридичного управління Г. Пайонкевич. Недосконалість законодавства створює для модератора юридичну колізію: неможливість відхилити петицію та водночас усвідомлення її подальшої невдачі.

Консультації та постійна комунікація з автором петиції уможливають активну підтримку петиції та позитивне рішення депутатів. На сучасному етапі розвитку петиційних практик важливо надавати фахову підтримку ініціаторам петицій, перш за все, щодо релевантності контенту, коректності об'єкта петицій, формулювання та формування мобільних і дискусійних груп довкола. Корисним доповненням до інформації, що стосується конкретної петиції, було б посилення на соціальну мережу, де вона обговорювалася та поширювалася. Зараз прослідкувати історію петицій практично немає можливості.

У разі підтримання електронної петиції визначені у рішенні виконавчі органи або посадові особи зобов'язані підготувати дорожню карту щодо вирішення озвучених питань та представити її на наступне пленарне засідання Львівської міської ради. [7, с.17] Для того, щоб знайти дорожню карту певного позитивного рішення, необхідно проглянути біля 50 інших петицій, що є часозатратним та неефективним процесом. Вони доступні лише в сумарному вигляді на Інформаційному порталі депутатів ЛМР³⁵, тобто знайти їх доволі складно. Для кращої візуалізації та доступності інформації, пропоную відводити окрему графу – класифікатор для позитивних рішень з дорожніми картами на сайті ЄСМП.

ЛМР використовує банк ID для електронної ідентифікації особи. Неправдиві відомості, подані автором (ініціатором) електронної петиції, а також використання лайливих слів, прямих образ на ім'я конкретних осіб є підставою для відмови в її оприлюдненні або для виключення з режиму оприлюднення після з'ясування зазначених обставин. [8.] Використання незаконних інструментів для накрутки голосів чи неавторизованого

³⁵ <https://lvivrada.gov.ua/gromadska-uchast/elektronni-petycii>

використання е-петицій можуть призвести до відмови розглядати петицію. Для прикладу, петиція [Звільнити з посади Інну Василівну Свистун](#) від 24.04.16³⁶ заслухана на засіданні постійної комісії законності, депутатської діяльності та свободи слова 30.05.2016р. та на підставі технічного висновку, наданого в. о. директора департаменту розвитку, який підтверджує масову «накрутку» голосів, одногolosно вирішено припинити розгляд.

Важливим питанням, яке піднімається Центром розвитку демократії, громадськими організаціями та політичними партіями, є можливість збору підписів на підтримку певних петицій громадськими організаціями – право, яке гарантується Законом про «Звернення громадян», а саме статтею 23-1. [1] Однак деякі міські ради відмовляються приймати підписи, зібрані через громадські платформи, оскільки вони ними не авторизовані. Львівська міська рада не практикує такі ініціативи, оскільки станом на квітень 2019 року звернень НГО щодо прийняття зібраних ними підписів не поступало. ГО подають петиції звичним способом на порталі ЄСМП, зазначаючи назву організації, котра проводила збір підписів та ініціаторів компанії.

Проаналізувавши петиції, які були подані до ЛМР через ЄСМП, впродовж січня 2017-квітня 2019 року, стає очевидною основна проблематика петицій, яка найбільше хвилює містян: будівництво, дороги, ремонт, громадський транспорт і т.п. (див. рис. 3.5). Петиції часто дублюють одна одну, оскільки підняті ними проблеми не вирішуються в місті. Як наслідок, однотипні звернення щодо вирішення нагальних інфраструктурних питань нагромаджуються і продукують «петиційний спам», що розпорошує голоси в підтримку петицій та знижує рівень мотивації населення брати участь в процесах подання клопотань до міської влади.

³⁶ <https://e-dem.in.ua/lviv/Petition/View/444>

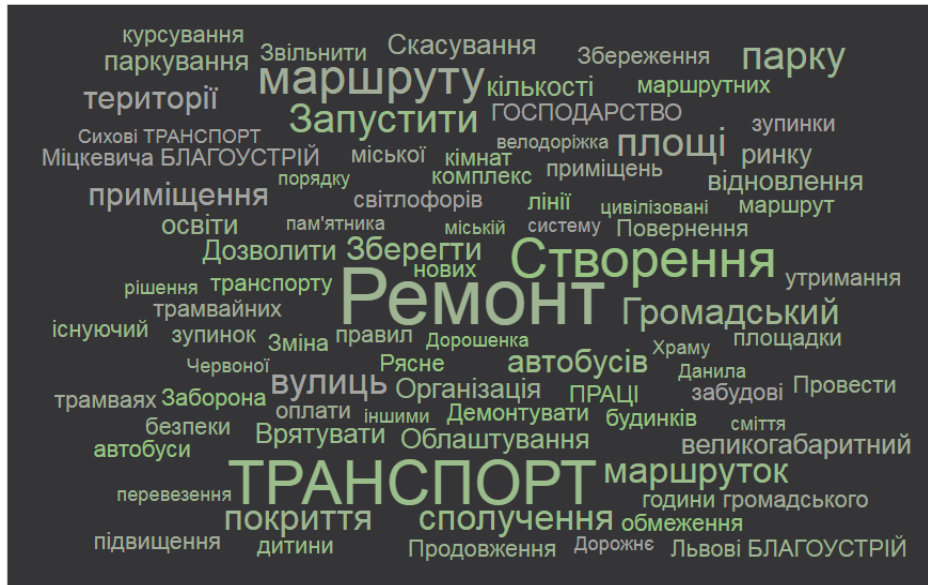


Рис. 3.5 Словохмара тематики петицій (створено автором за допомогою [worditout](#))

Проаналізувавши всі 11 категорій звернень, найчастіші зауваження та прохання львів'ян стосуються транспорту, паркування, дітей, молоді, тарифів, здоров'я, освіти тощо. Мешканці використовують такі дієслова, як збільшити, зберегти, створити, запустити, заборонити, запровадити, відновити. Тобто, усіляко закликають ЛМР до дії. Проаналізувавши всі 11 категорій звернень, найчастіші зауваження та прохання львів'ян стосуються транспорту, паркування, дітей, молоді, тарифів, здоров'я, освіти тощо. Мешканці використовують такі дієслова, як збільшити, зберегти, створити, запустити, заборонити, запровадити, відновити. Тобто, усіляко закликають ЛМР до дії.

Дослідивши кількісне відношення голосів відданих за петиції з тієї чи іншої тематичної групи, очевидно, що інфраструктурні питання піднімалися найчастіше (див. рис. 3.6). Вони, як правило, не розглядалися на сесії ЛМР, оскільки не набирали достатньої кількості голосів.

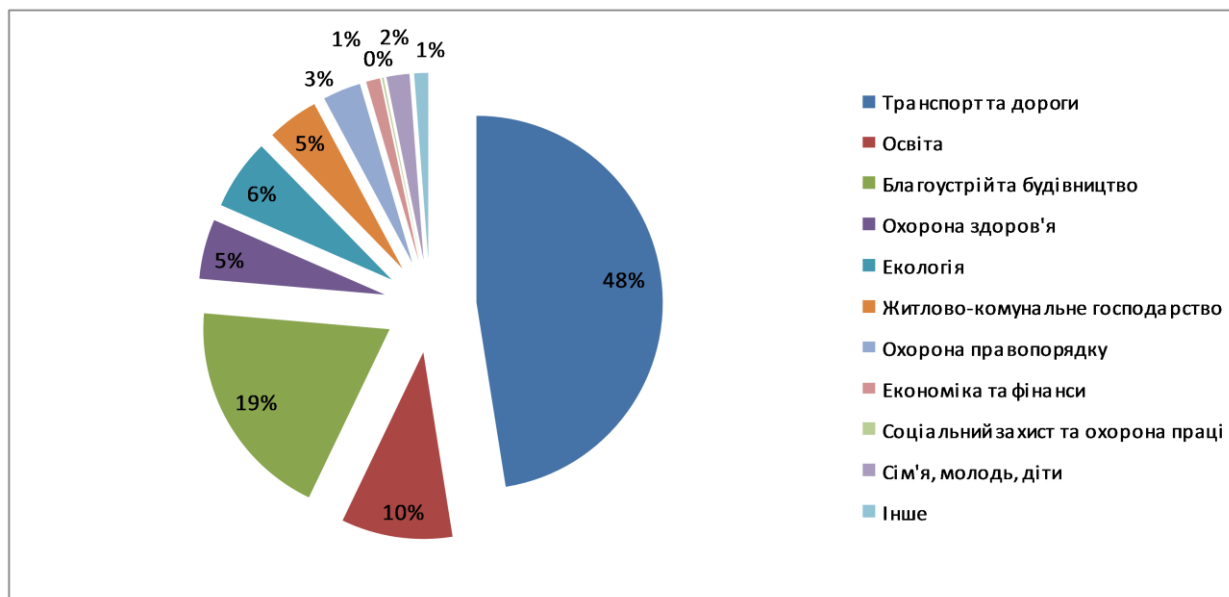


Рис. 3.6 Тематика петицій у відсотковому співвідношенні 2017-2019
ЛМР (складено автором)

Інфраструктурні петиції та ті, що стосуються доріг і транспорту, в більшості випадків дублювали одна одну. Так, середній відсоток голосів за петиції у категорії «Транспорт і дороги» (133 петиції за 2017-2019 роки) склав 27% , а у категорії Освіта (лише 9 петицій подано за аналогічний період) – 80%. Це свідчить про якісні характеристики петицій та рівень підготовки авторів у цій тематичній групі. Середній відсоток голосів за підтримку петицій у категорії «Екологія» впродовж досліджуваного періоду - 46 %. Населення не надто активно цікавилось цією тематикою, хоча в зв'язку з трагедією на Грибовицькому сміттєзвалищі (28 травня 2016 року обвал твердих побутових відходів забрав життя трьох рятувальників) та сміттевою кризою у місті (літо 2016- літо 2017), логічно було б очікувати більшої реакції людей та звернень до ОМС з вимогами вирішити ситуацію. Лише 3 петиції (з 10) подолали мінімальний поріг, не спричинивши жодних позитивних зрушень, адже жодна із них не була підтримана ЛМР. Найменшу кількість звернень було адресовано міській владі у категорії «Інше» - 1%: демонтувати меморіал на Стрийській, обмежити публічні виступи біля

пам'ятнику Бандері, вирішити проблему з попрошайками в місті. Жодна з петицій у цій групі не набрала достатньої кількості підписів.

У кількісному співвідношенні впродовж 2017-2019 років стабільно домінували вже вищезгадані категорії звернень: транспорт та дороги, благоустрій та будівництво, освіта. Найменш популярними є економіка та фінанси, соціальний захист та охорона праці. (див. рис. 3.7)

У часовому відрізку 2016-2019 результативність петицій не показує позитивної динаміки. Впродовж досліджуваного періоду 80% поданих звернень не пододало прохідний поріг голосів, і лише 20% було прийнято до розгляду. Середній відсоток голосів, поданих за петицію склав 29%.



Рис. 3.7 Кількість петицій за 2017-2019 роки (складено автором)

Якщо порівнювати петиційні досягнення ЛМР з Львівською обласною радою (ЛОР), то, однозначно, перевага на боці ЛМР. До обласного законодавчого органу з липня 2016 року по квітень 2019 року всього подано 64 петиції. З них лише 5 з відповідями: 4 – за 2017 рік та 1 – за 2018 рік.

Здебільшого містяни адресують свої звернення ЛМР, оскільки, по-перше, в них є технічні та матеріальні ресурси це зробити, та, по-друге, інтелектуальні – мешканцям міста відомо про петиції більше, ніж жителям області та, як показують дослідження³⁷, петиціями користуються в основному більш освічені верстви населення з середнім рівнем достатку. Населення віддалених населених пунктів інколи не має технічної можливості користуватися онлайн інструментами, тому це потрібно враховувати і забезпечувати рівний доступ до цифрової демократії усім громадянам.

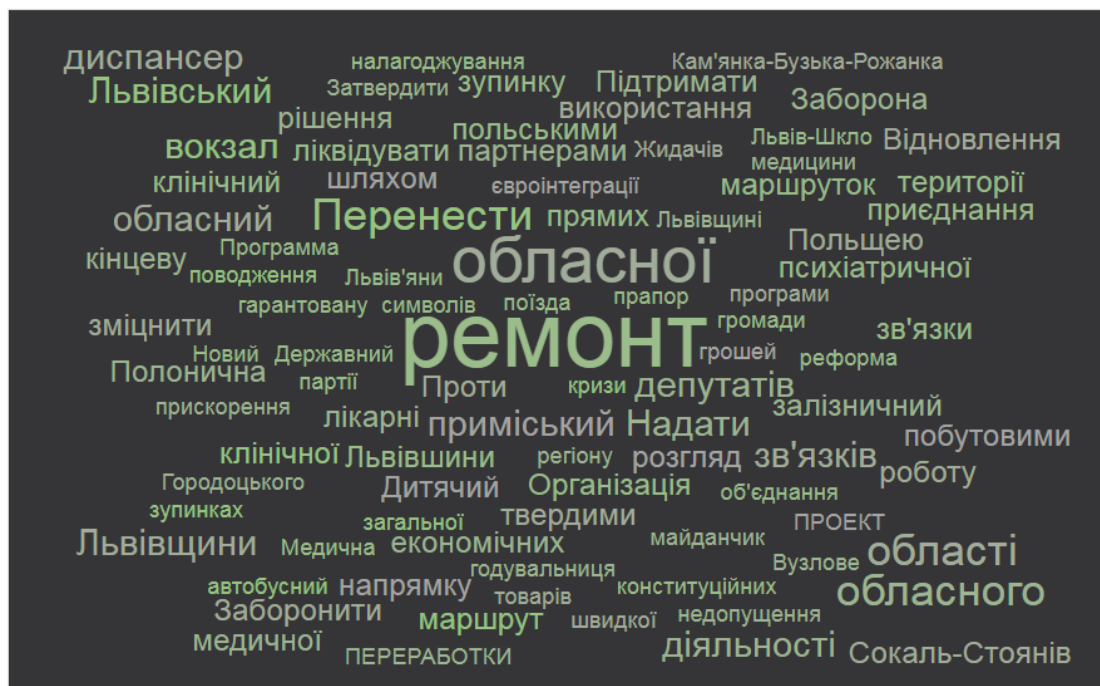


Рис. 3.8 Словохмара тематики звернень до Львівської обласної ради 2016-2019 (створено автором за допомогою [worditout](#))

Як видно з рис. 3.8 тематика звернень з ЛОР схожа до ЛМР: інфраструктурні проблеми, ремонт доріг обласного значення, громадський транспорт тощо. Більш частіше у петиціях до обласного органу піднімаються проблеми закладів охорони здоров'я, екології та політичних питань обласного рівня.

³⁷ <https://conferences.vntu.edu.ua/index.php/e-democracy/e-democracy2016/paper/viewFile/1730/1412>

Висновки

Станом на 1 червня 2018 року електронні петиції працюють майже у 60% міст України. Найбільш ефективно та систематично вони використовуються мешканцями міст та обласних центрів. Практика застосування петицій коливається в залежності від області, підтримки ОМС, активності та залученості громадськості, функціональності петиційної платформи, відкритості та підзвітності адресата петиції, результативності поданих клопотань та інших факторів успішності, як згадувалися у Розділі 2.3.

У 2015 році громадяни скерували до усіх об'єктів петицій (по відношенню до всеукраїнських показників) 87 % петицій, у 2016 році – 74 %, у 2017 році – 82 %, у 2018 році – 76%. Результативність петицій в загальноукраїнському масштабі складає 34%, що є низьким показником та потребує вдосконалення. Лідерами по реалізації петицій є Волинська, Запорізька, Дніпропетровська, Закарпатська та Луганська області з середнім відсотком виконання підтриманих петицій 66% (2016-2018). 100% виконання розглянутих петицій демонструє Волинська область, хоча така продуктивність не впливає значно мірою на збільшення рівня довіри до міської влади, згідно соціологічного дослідження Асоціації міст України.

Зауважено ряд недоліків та покращень, які необхідно врахувати та інтегрувати в розвиток системи петицій в Україні, зокрема успішні практики, що використовуються Київською міською радою за забезпечують результативність петицій у 46% (2015-2019 роки).

Позитивна результативність є ключовим елементом ЕД, оскільки цінність петицій полягає в тому, що населення усвідомлює свою можливість впливати на порядок денний і таким чином здійснювати гарантоване Статтею 5 Конституції України право на безпосереднє здійснення влади – пряму демократію, і на опосередковане – представницьку демократію.

РОЗДІЛ 3. Рекомендації, спрямовані на покращення роботи петицій в Україні

3.1. Рекомендації щодо покращення роботи петицій

Рекомендації РЄ щодо розвитку ЕД та досягнення в цьому плані таких країн, як Фінляндія, Норвегія, Латвія, Естонія, США, Великобританія та ін., демонструють численні переваги електронного урядування. Ефективні, добре продумані та під лаштовані під потреби громади інструменти ЕД підвищують довіру населення до влади, ОМС, один до одного та власних можливостей громадян при розробці та формуванні порядків денних на місцях; вони також «зменшують трансакційні витрати поширення інформації та громадянської участі, сприяють прозорості та стримують корупцію, створюють новий досвід прямої, інтерактивної, аналітичної та учасницької залученості громадян до політики, сприяють швидкому поширенню ідей, мобілізації громадян та нетворкінгу, надають простір для колективного розв'язання проблем і політичного навчання, залучають нових учасників – наприклад, молодь – до політичних процесів». [18]

В Україні успішно працює ЄСМП³⁸, яка стала інтеграційним інструментом, що об'єднує петиції та адресати звернення по всій Україні. З 19.12.2018 року найбільш популярні сервіси, такі як місцеві петиції, громадський бюджет, «Відкрите місто», консультації з громадськістю, об'єднані на першій українській платформі е-демократії e-dem.tools. Цей інструмент надзвичайно цінний, оскільки він виступає посередником між владою та громадянами, забезпечує об'єктивність та прозорість процесу, і найважливіше – дає можливість кожному бути почутим.

Інші платформи, задекларовані в Концепції розвитку КМУ, а саме «Громадянське суспільство і влада» чи «Розумне місто», станом на квітень 2019 року не працюють, тому інформація щодо їхнього статусу потребує оновлення. Загалом, доцільність їхнього існування не має раціонального

³⁸ https://e-dem.tools/about_us

підгрунття, оскільки ті ж самі функції дублюються e-Dem, тому потребує перегляду. Створення великої кількості платформ ускладнює процес вибору та підвищує транзакційні витрати усіх залучених сторін. Принципи ефективної демократії, закріплені у Рекомендаціях, говорять про те, що послуги повинні бути доступними, інтегрованими в єдиний інструмент та зрозумілими населенню. У зв'язку з цим, вважаємо, що платформа електронного врядування повинна бути одна, об'єднуючи ключові електронні інструменти: петиції, бюджет участі, електронні консультації та обговорення, електронні опитування та голосування, електронне адміністрування послуг тощо.

Фактори успішності інструментів електронної партисипації (наведені у підрозділі 2.2.2) дозволили проаналізувати стан системи петицій в Україні та, зокрема, сайту Львівської міської ради і розробити рекомендації щодо покращення їхньої роботи на українському ґрунті. Доведено, що найефективніше налагоджена робота електронних звернень на рівні ОМС [13], за умови, що влада має політичну волю співпрацювати з громадянами та забезпечувати ефективність петицій. У зв'язку з цим, лівова частка рекомендацій, наведених у цій роботі, стосуватиметься вдосконалень на місцевому рівні.

Візія/стратегія. Бачення системи петицій в Україні викладене у Концепції розвитку електронної демократії в Україні на 2017-2018³⁹ роки та проекті розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції розвитку електронної демократії в Україні на 2019 – 2020 роки⁴⁰». Це бачення досить всеохопне та пропонує чіткий алгоритм кроків досягнення мети. З іншого боку, Концепція не перелічує інструментів моніторингу та звітування, що дозволятимуть оцінити прогрес петицій, а також не надає жодних конкретних механізмів ефективного

³⁹ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/797-2017-%D1%80>

⁴⁰ <https://www.e.gov.ua/ua/npa/proekt-rozporядzhennya-kabinetu-ministriv-ukrayini-pro-zatverdzhennya-planu-zahodiv-shchodo-realizaciyi-koncepciyi-rozvitku-elektronnoyi-demokratiyi-v-ukrayini-na-2019-2020-roki>

функціонування системи. При розробці Концепції на 2019-2020 роки важливо враховувати ці зауваження та прописувати деталі процесу впровадження петицій, етапи та індикатори оцінки успішності, типи та способи моніторингу і звітування.

ЛМР не має окремої візії/стратегії розвитку петицій для м. Львів, а керується лише Законом про звернення, Статутом та Ухвалами, які не містять окремих ініціатив щодо вдосконалення системи чи заохочення партисипативності населення. Для порівняння, Київська міська рада у партнерстві з громадянським суспільством розбила якісне Положення про е-петиції та взяла на себе додаткові зобов'язання, не передбачені Законом: кожні 2 місяці зустрічатися з авторами е-петицій для звітування щодо прогресу втілення та отримання зворотного зв'язку від громадянського суспільства. [18] Існування чіткого та ефективного документу, що регулює процес подання, розгляду та імплементації петицій – запорука їхньої успішності та сталого розвитку, саме тому Положення та Статут ЛМР необхідно змінити та переглянути, обов'язково, у співпраці з громадськістю.

Стратегуючи розвиток петицій на місцевому рівні, громадськість та ЛМР повинні окреслити візію електронного урядування на 2020-2023 роки та визначити свою місію, мету, завдання та механізми їхнього досягнення. Не маючи такого документу, важко рухатися вперед, покладаючись на Концепцію та інші документи КМУ.

Охоплення та цілі. Закон про Звернення у Загальних положеннях подає список ініціаторів та підписників петицій: громадяни та особи, які законно знаходяться на її території, хоча Стаття 23 «Про електронну петицію, порядок її подання та розгляду» звужує його до громадян, вік яких не зазначено. Відмінність формулювання слід виправити і дозволити іноземцям, які перебувають в Україні на законних підставах бути рівноправними суб'єктами процесу. Необхідно також ввести віковий ценз та визначити мови

подання петицій, особливо у зв'язку з нещодавніми змінами в законодавстві та підписанням «Закону про мову».

Нормативно-правові документи, якими керується ЛМР звужують коло подавачів та підписників петицій до членів територіальної громади, хоча «Закон про звернення» гарантує можливість надсилати клопотання до ЛМР усім громадянам України. Положення та Статут слід доповнити ширшим формулюванням, ніж члени територіальної громади, особливо зараз, коли дуже багато внутрішньої міграції та змін у реєстрації місця проживання, а також доповнити вікові критерії для тих, хто подає та підписує петиції.

Спектр охоплення має охоплювати усі сільські та селищні ради, а не лише великі міські та районні центри, або ж об'єднані територіальні громади. Законодавство слід доповнити вимогами щодо охоплення цієї цільової аудиторії.

Посадовці міських рад запевняють, що ВПО (внутрішньо переміщені особи) можуть зареєструвати своє місце проживання в органах міграційної служби та голосувати як члени цієї конкретної громади. ВПО стверджують, що таке формулювання порушує їхні права як громадян держави Україна та суперечить законодавству. З метою уникнення розбалансування участі та підвищення мотивації населення, законодавство на місцевому рівні слід узгодити з формулюванням національного Закону про звернення.

У плані охоплення петицій варто також зазначити, що дослідження, проведені на базі парламентів Шотландії, Німеччини та Квінсленду [50, с. 7], показують, що в основному петиціями користується населення у віковій категорії 35-45 років, яке належить до середнього класу. Лінднер та Рієм [40] з'ясували, що петиції цікавлять у найбільшій мірі індивідів з надзвичайно високим соціо-економічним статусом, котрі легко мобілізуються та є політично активними членами громади.

Розробляючи рекламні компанії для петицій, інструменти залучення, промоції, типи використання і подання тощо, слід враховувати усіх стейкхолдерів та адаптувати їх під кожен тип зацікавлених сторін.

Політики та юридична площина. Нормативно-правова база роботи петицій, описана у Розділі 1, потребує вдосконалення відповідно до рекомендацій, наведених у цьому проекті.

Щодо петицій на місцевому рівні, ЛМР затверджує Статут та Положення, які визначають мінімальний поріг голосів та інші процедурні моменти стосовно подання електронних звернень: реєстрація, організація голосування та розгляд електронної петиції. У майбутньому існуюче Положення про порядок розгляду петицій планують розширити доповненнями, що дозволять ввести запобіжники комерційної реклами/антиреклами, політичної та кадрової боротьби й інших зловживань, зумовленими недосконалістю законодавства.

Доцільно передбачити відповідальність автора петиції за зміст поданого клопотання та подання неправдивих відомостей. Ця інформація має з'являтися, як форма на отримання згоди перед подачею петиції.

Результативність петицій ЛМР в загальноукраїнському розрізі становить 40% [12], в локальному – 63 % у період з 2016-2018 роки. Така низька ефективність напряму пов'язана з кількістю петицій, які набирають достатню кількість голосів – 10% (за аналогічний період у всеукраїнському масштабі). Можливо, якщо зменшити поріг голосів до 300 та збільшити якість контенту петицій, результативні показники зростуть, як і рівень довіри населення до влади та бажання громадян долучатися до формування порядків денних.

Для того, щоб зменшити кількість петицій з непопулярною чи дубльованою тематикою, рекомендують ввести квоти на мінімальну кількість голосів (як у США), але це вимагає зміни національного законодавства.

Політики міської ради повинні бути спрямовані на виконання Рекомендацій РЄ та ключових принципів ЕД, що на даний час успішно виконується ЛМР.

Підтримка влади. ХХІ століття охоплене турбулентністю, де все нове, будь-яка зміна чи нововведення породжує недовіру і страх. Точкою опори та стабільності повинні стати державні та недержавні інститути, які забезпечуватимуть злагодженість, цілісність та нерозривність процесу ефективного врядування та імплементації цифрових технологій. Ця точка буде працювати лише за умови, що населення довірятиме державі та зберігатиме мотивацію брати участь у важливих процесах моніторингу та участі у житті держави.

Результативність петицій на національному та локальному рівнях (51%) потребує більшого залучення та підтримки влади для формування необхідного рівня довіри та якісного функціонування петицій. Органи врядування та центральної влади зацікавлені в розвитку інструментів ЕД (бюджет участі, відкриті дані) та петиціях зокрема. Вони не проявляють ініціативності в цьому напрямку, проте крокують в ногу з Концепцією КМ, виконуючи план заходів, визначених цим документом.

Можливо, якщо об'єднати петиційні платформи Президента, ВР та КМУ за зразком Великобританії, результативність петицій зросте, адже законодавча та виконавча гілки влади працюватимуть разом над адресованими проблемами, а населення не плутатиме рівні повноважень та адресати звернень. Через низьку обізнаність щодо компетенцій та сфери відповідальності цих органів громадяни часто дублюють та надсилають звернення не тому адресату, створюючи додаткові транзакційні витрати та

низьку результативність звернень. Додатково, за прикладом Шотландії, Німеччини, Англії, функціонуватиме Петиційний комітет у складі Державного агентства з питань електронного урядування, що сортуватиме надходження та скеровуватиме до відповідного органу, а також надаватиме якісні електронні консультації подавачам, звітуватиме та модеруватиме дискусійні платформи сайтів петицій.

Закон про Звернення гарантує державну підтримку громадським організаціям, що збирають голоси за петиції, проте в реальності у більшості випадків така співпраця не відбувається, а більшість петицій подається одноосібно. Рекомендується розробити державну стратегію щодо залучення організацій у петиційні ініціативи країни, що міститиме ряд заохочень, чіткі механізми взаємодії та порядок співпраці громадського суспільства та Петиційного комітету. Зокрема, слід забезпечити можливість ГО брати участь у засіданнях Петиційного комітету та моніторити процес від початку подачі до прийняття остаточного рішення відповідним органом, бути включеним у комісії по розгляду петицій та громадські слухання,

Інформація на сайті ЛМР обслуговується відділом Громадського партнерства Секретаріату ради ЛМР, ним же оновлюється, модерується та обробляється. Влада публічно не заохочує громадські організації долучатися до процесу вдосконалення системи та опрацювання петицій, як і не проводить громадських обговорень щодо можливостей співпраці.

Фінансування. Видатки щодо розподілу державного бюджету у сфері електронного урядування на 2019 рік становлять 48 421,5 тис. грн. на фінансування Державного агентства з питань електронного урядування та 23 900,0 тис.грн. на розвиток ЕУ. Порівнявши ці цифри з результатами дослідження Майкла Мімікопулуса⁴¹, присвяченого фінансуванню цифрового суспільства країн світу та Європи, бачимо наступні підрахунки: лідером фінансування цифрового уряду є США зі загальним бюджетом цього

сектору 48.6 мільярди доларів у 2002 році (дорівнює приблизно 1% ВВП на душу населення), Об'єднане Королівство у тому ж році витратило 12,4 мільярди фунтів стерлінгів (аналогічно, 1% ВВП на душу населення). Дослідницька компанія IDC передбачила, що видатки фінансування цього сектору в Європі зростатимуть на 26% у рік – від 1,3 мільярда до 4 мільярдів доларів до 2005 року. Абсолютним лідером щодо витрат на фінансування ЕУ є Сингапур, який у липні 2003 року витратив 1,3 мільярди доларів на оновлення ІКТ у системі публічного адміністрування задля підвищення якості адміністративних послуг. В перехідних економіках цифрова демократія розвивається досить швидко, але фінансування не покриває існуючих потреб. Для прикладу, Росія витратила 1,43 мільярди рублів на підтримку ЕУ у 2003.⁴¹

В перерахунку на ВВП на душу населення Україна витрачає приблизно 1% ВВП, тобто такий самий грошовий еквівалент, як і передові країни світу. На додачу, існує активна підтримка донорів, таких як Швейцарська конфедерація, Швеція, Естонія, США та ін. Зокрема, як згадувалося раніше, ЄСМП створено в рамках програми “Електронне урядування задля підзвітності влади та участі громади” (EGAP), що фінансується Швейцарською Конфедерацією та виконується Фондом Східна Європа, Фондом InnoVAbridge у партнерстві з Державним агентством з питань електронного врядування. Таким чином, держава заощадила на фінансуванні та розробці петиційної платформи принаймні 1-2 млн доларів, плюс оплата роботи модераторів ЄСМП, які здійснюють функції моніторингу від EGAP.⁴²

Фінансування адміністративної складової на державному рівні та на місцях проводиться з державного та міського бюджетів відповідно (це перший рівень модерації, який згодом моніториться адміністратором edem платформи).

⁴¹ <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN021913.pdf>

⁴² <https://donor.ua/news/2187>

Грошові нарахування на забезпечення функціонування системи петицій є досить великими, особливо враховуючи видатки на оборону та інші сектори, важливі для забезпечення життєдіяльності країни. Платформу запущено і вона успішно працює, на теперішньому етапі слід залучати інші ресурси, які є дешевими та безкоштовними: соцмережі, дискусійні групи, підтримка одними авторами інших, об'єднання однодумців, їхня підтримка та консультування.

Організаційна структура, культура, процеси, інформація. Співпраця. Якщо поглянути на європейський досвід, бачимо, що функціонують спеціальні петиційні служби, для прикладу, у Німеччині, Шотландії та Вельсі, що займаються виключно електронними зверненнями. Кількість працівників цих структур коливається залежно від країни: 28 працівників відділу налічується при Німецькому парламенті⁴³ (у 2005, для порівняння, було 80 [40]), 11 – при парламенті Великобританії⁴⁴. Інформацію про ці органи легко знайти в інтернеті, вона чітко і зрозуміло подана на сайті та є актуальною. Громада знає конкретних осіб, відповідальних за розгляд і реалізацію своїх петицій, може переглянути оновлення щодо актуальних слухань та клопотань, які розглядатимуться у найближчому майбутньому.

Існування окремої петиційної служби підвищує обізнаність населення щодо петиційних практик та асоціюється з конкретними особами, відповідальними за процес. Такі комітети існують у більшості країн світу – Англії, Німеччині, Шотландії, Австралії тощо. Вони отримують комплексний пакет вповноважень співпраці з населенням та громадянським суспільством та служать опорою демократичних процесів, що стосуються петицій.

Порядок створення, функціонування, наповнення, оформлення, вимоги до технічних та інших параметрів веб ресурсів КМУ, ВРУ та Офіційного

⁴³ <https://www.bundestag.de/en/committees/a02>

⁴⁴ <https://www.parliament.uk/petitions-committee>

інтернет-представництва Президента України визначаються відповідним розпорядчим актом такого органу (наприклад, у ВРУ – це розпорядження Голови ВРУ від 19.05.2015 № 699)⁴⁵. Для того, щоб об'єднати усі 3 петиційні платформи, відповідні розпорядження мають бути розроблені та прийняті усіма зацікавленими сторонами.

Обробкою петицій 1го рівня модерації у ВРУ займається Відділ з питань звернень громадян Апарату ВР⁴⁶, який налічує 24 працівники. Інформацію щодо функцій цього органу важко знайти в Інтернеті, а також необхідно розбирати структуру департаментів ВРУ, аби знайти саме той, який спеціалізується на петиціях. Кількість працівників удвічі більша за аналогічні петиційні служби країн Європи, що створює додаткові витрати та використовує кошти, які можна було б спрямувати на розвиток чи промоцію петицій.

Схожі відділи існують при КМУ - Управління з питань роботи із зверненнями громадян⁴⁷ та АПУ - Департаменту інформаційних технологій⁴⁸ (на травень 2019 – сторінка не актуальна), проте інформація щодо кількості працівників чи контактних осіб не доступна. Якщо припустити, що петиціями у кожному з цих органів займається 11 осіб, то загалом, враховуючи ВРУ, в електронній платформі зайнято не менше 30 осіб. Об'єднавши ці системи в одну, легше прослідкувати інформацію громадянам та аналітикам, раціональніше освоюватимуться кошти та зусилля на покращення петиційної платформи та професіоналізму працівників петиційного комітету, і найважливіше – петиції отримають «обличчя», що наблизить людей до влади та підвищить якість послуг, які надаються.

⁴⁵ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/699/15-%D1%80%D0%B3/stru>

⁴⁶ http://vzvernen.rada.gov.ua/documents/ast_v/Dov_petic/

⁴⁷ <https://www.kmu.gov.ua/ua/profile/oleksandr-sviridyuk>

⁴⁸ <https://www.president.gov.ua/administration/apu-structure/kerivnik-departamentu-informacijnih-tehnologij-administracij>

Як задував Костянтин Ващенко, Голова Національного агентства України з питань державної служби, під час Першої міжнародної конференції з публічного адміністрування у травні 2019, необхідно змінювати організаційну культуру державних органів. Персонал слід використовувати ефективно, розвивати його професійну та соціальну компетентність, забезпечувати захист його прав та прав громадян. Зміни та реорганізації у сфері розвитку ЕУ та петиційних платформ треба здійснювати на підставі evidence-based та data-driven policy, задля підвищення якості сервісів та довіри людей до електронних інструментів. Зміни організаційної поведінки одразу відображаються у результативності петицій, скажімо, коли проводиться більше консультацій чи тренінгів для авторів петицій. На даний час бракує аналітичних даних та звітів, що були б подані у зрозумілій та доступній формі для усіх, та могли бути використані для формування вищезазначених підходів.

Відділ Громадського партнерства добре співпрацює з депутатськими комісіями та міським головою. Також вдало налагоджена співпраця з адміністраторами ЄСМП, що є важливим фактором побудови довіри місцевого населення до петицій на місцях та виборного органу.

Відділ ЛМР, що займається електронними петиціями, складається зі 7 працівників⁴⁹, проте сфера його діяльності поширюється й на розвиток та реалізацію усього спектру інструментів місцевої демократії. Наслідуючи приклад розвинених європейських країн, варто створити окрему підструктуру, можливо, в складі того ж відділу, котра займатиметься петиціями й на місцевому рівні. Для населення важливо розуміти інформацію структуровано, а існування петиційного комітету/комісії/групи або що значно полегшить пошуки відповідальних осіб та підвищить рівень довіри до виконавця-модератора.

⁴⁹ <https://lvivrada.gov.ua/novyny/item/288-ngo>

Як вже зазначалося у попередньому підрозділі, у ЛМР діє дворівнева система обробки петицій, що дозволяє уникнути помилок та зловживань, і найголовніше, усунути елемент заангажованості та упередженості адміністраторами сайту.

Рівень примодерації необхідно вдосконалювати, даючи можливість автору петиції якісно покращити контент, а також дізнатися про петиції зі схожою тематикою. У Законі слід чітко прописати теми петицій, які належать до компетенції ОМС, для того щоб уникнути багатьох трансакційних та часових витрат. Важливо надавати якісні е-консультації авторам звернень, адже від цього залежатиме кінцевий результат.

Після публікації петиції на сайті доцільно було б організувати формат дискусійних майданчиків для зареєстрованих користувачів, аби дати можливість ініціаторам петицій та зацікавленим особам разом працювати під керівництвом модератора над формулюванням петицій та обговорювати проблему в публічній площині. Звичайно, такий формат вимагає чітких правил та відповідальності за вживання нецензурної лексики, образи, контент і т.п. З іншого боку, це можливість оцінити життєспроможність петиції, інтерес населення до даної тематики та настрої довкола. Для прикладу, така можливість існує на петиційній платформі парламенту Шотландії (див.рис.3.9)

Підв'язка цієї платформи до соцмереж дозволить поширювати інформацію серед широкого кола користувачів та підвищувати результативність голосування на виході. В Німеччині, Шотландії, Норвегії [40] автор може змінювати та доповнювати текст звернення впродовж етапу збору голосів, враховуючи пропозиції та зауваження інших користувачів.

Access your account, submit a petition & check the progress of your petition.

Email:

Password:

Forgotten password?

Remember me

Sign in

New user? [Sign up now](#)

Date Lodged: 04 April 2019

Calling on the Scottish Parliament to urge the Scottish Government to endorse a public inquiry into the abuse of children within Scottish state schools, faith or otherwise, including a review of the law of corroboration.

> [Read Petition background information](#)

> [Previous action taken to resolve issue](#)

[Click here for the petition PDF](#)

Petition History:

[SPICe Briefing \(149KB.pdf\)](#)

Summary:

25 April 2019: The Committee agreed to write to the Scottish Government and COSLA. [Link to the Official Report of 25 April 2019](#)

Comments (25) **Show more comments**

Do you agree that there should be an inquiry into the abuse of children in Scottish state schools? Please explain why.

What are your views on the law of corroboration as it currently stands?

Fully support .

Fiona pratt

8:15 on 25 Mar 2019

Рис.3.9 Інтерфейс петиційного сайту парламенту Шотландії⁵⁰

Люди більш охоче підписують петиції, які користуються популярністю і за які вже проголосувало багато інших людей, а соцмережі- якраз про це інформують, натякаючи на актуальність звернення, яке обговорюється. [25, с.2].

Важливо отримувати й зворотній зв'язок від користувачів, запропонувавши заповнити відповідну форму та обов'язково проаналізувавши отримані відповіді.

Поправка може містити змінений текст, але повинна бути схожа за змістом до оригінального подання. Історія редагувань залишається відкритою для ознайомлення зацікавлених сторін. Усім підписникам та коментаторам електронного клопотання одразу надходить автоматичне сповіщення про зміни, і вони можуть вирішувати – відкликати свій голос чи ні.

⁵⁰ <https://www.parliament.scot/GettingInvolved/Petitions/PE01718>

Цікавою є практика парламентів Квінсленду та Великобританії [40, 46], де кожна петиція отримує одного спонсора серед членів парламенту – тобто парламентарія, який погодиться презентувати петицію на сесії виборного органу. Якщо запозичити цю практику для імплементації на українському ґрунті та підлаштувати під відповідне законодавство, можна дозволити ініціаторам петицій шукати донорів серед депутатів ВРУ та ОМС, які добровільно братимуть на себе відповідальність за представлення петиції в раді, а також виступатимуть в якості ментора-консультанта даної петиції. Такі практики зменшуватимуть дистанцію між владою та людьми, заохочуватимуть депутатів проявляти ініціативу, збільшувати свої політичні рейтинги та сприяти здійсненню представницького народовладдя на місцях. Для успішності цієї ініціативи повинні бути створені рейтинги на базі статистичних даних, що відобразатимуться на сайті відповідної ради. Населення бачитиме депутатів у дії та розумітиме, хто насправді працює на благо громади.

Закон про Звернення говорить про те, що опрацювання електронної петиції здійснюється невідкладно, але не пізніше десяти робочих днів з дня оприлюднення інформації про початок її розгляду. Петиції слід розглядати оперативніше, за прикладом Київради: 1 робочий день – для направлення доручення для розгляду петиції, 10 днів – для розгляду; 1 день – для оприлюднення рішення міського голови про підтримку чи не підтримку петиції. [11, с.9]

У ЛМР процес коротший за часовими рамками (60 днів для розгляду петиції, замість 90), але процедурально довший⁵¹ (60-90 днів залежно від запланованої дати пленарного засідання, замість 12 днів, як це відбувається у Київраді): 2 дні на розгляд модератора, потім у разі набрання необхідної кількості голосів, Управління “Секретаріат ради“ невідкладно, але не

⁵¹ [https://www8.city-adm.lviv.ua/Pool%5CInfo%5Cdoclmr_1.NSF/\(SearchForWeb\)/88184FDE626F0073C2257F6100443520?OpenDocument](https://www8.city-adm.lviv.ua/Pool%5CInfo%5Cdoclmr_1.NSF/(SearchForWeb)/88184FDE626F0073C2257F6100443520?OpenDocument)

пізніше ніж через три робочі дні готує проект ухвали; далі скеровує її на розгляд профільної депутатської комісії за участю виконавчих органів та автора електронної петиції і готує подання на внесення проекту ухвали у порядок денний пленарного засідання [1]. На черговій або наступній пленарній сесії депутати вирішують – підтримати або відхилити звернення. Таке формулювання має досить розмиті часові рамки, оскільки ОМС самі визначають необхідність та періодичність проведення сесій (сесія ради скликається в міру необхідності, але не менше одного разу на квартал⁵²). У разі підтримки проекту ухвали стосовно електронної петиції львівський міський голова визначає виконавчі органи або їх посадових осіб, які зобов'язані підготувати дорожню карту щодо вирішення порушених електронною петицією питань, за необхідності підготувати проект рішення міської ради, та представити їх на наступному пленарному засіданні міської ради [1]. Знову ж таки, часові рамки не вказані, що затягує процес імплементації.

Стосовно інформації доступної на Інформаційному порталі депутатів ЛМР, то вона дуже лімітована (див.рис. 3.10)⁵³Більше петицій до міської влади можемо знайти на платформі ЄСМП.

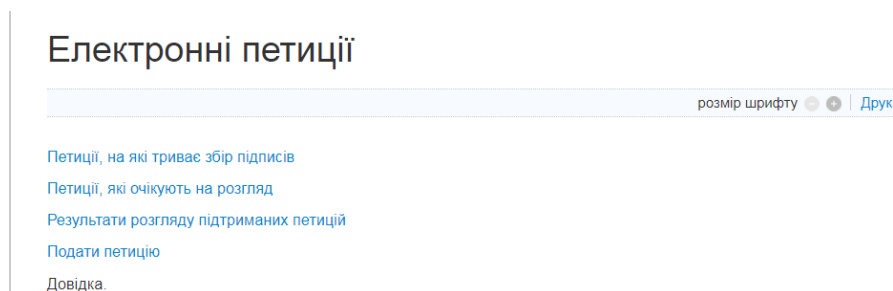


Рис.3.10 Інтерфейс Інформаційного порталу депутатів ЛМР 2019⁵⁴

⁵² https://protocol.ua/ua/pro_mistseve_samovryaduvannya_v_ukraini_stattya_46/

⁵³ <https://www.lvivrada.gov.ua/gromadska-uchast/elektronni-petycii>

⁵⁴ <https://www.lvivrada.gov.ua/>

Якщо порівнювати з сайтом Київської міської ради, то там петиції подано чітко, візуально структуровано, є закладка статистичних даних та можливість сортувати електронні звернення за категоріями (див. рис. 3.11).

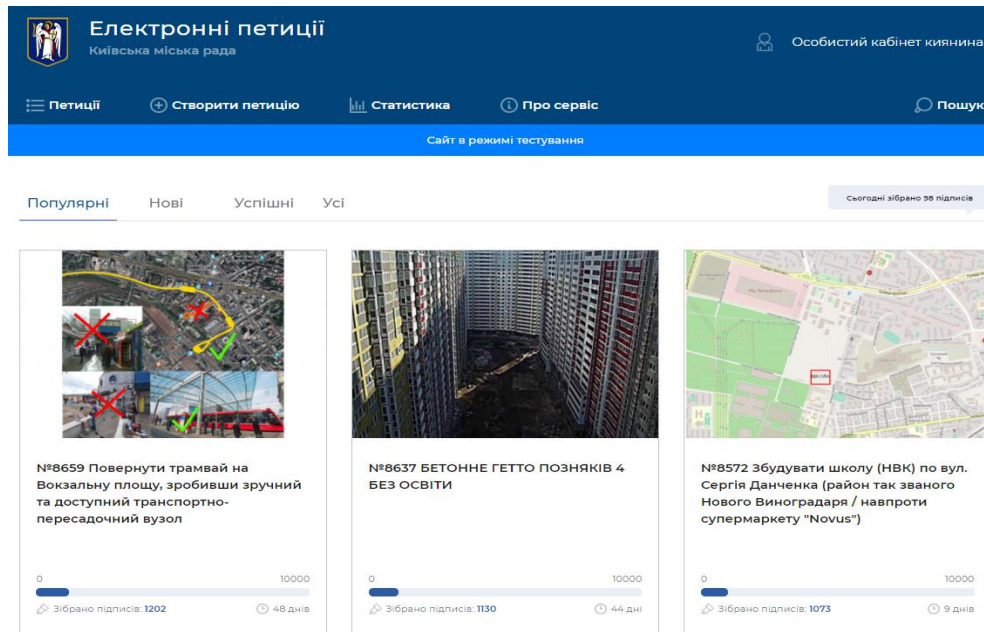


Рис. 3.11 Інтерфейс петиційної платформи КМР 2019⁵⁵

Для покращення сприйняття системи петицій ЛМР та полегшення навігації по сайту необхідно повністю змінити дизайн, інтерфейс та механізм сортування інформації:

- 1) перше, що необхідно користувачу – короткий ролик або інфограма-інструкція роботи сайту; зазначений час, необхідний для реєстрації, подання, підпису петиції тощо; інформація про відповідальність за подану петицію;
- 2) петиції слід розділити за категоріями: нові, триває збір підписів, набрали достатню кількість голосів, отримали роз'яснення, були розглянуті на сесії ЛМР, підтримані ЛМР, відхилені ЛМР, дорожні карти;
- 3) для розуміння динаміки поданих петицій повинна існувати функція статистично проаналізувати дані – тематично, за датами, за результативністю тощо;

⁵⁵ <https://petition.kyivcity.gov.ua/>

- 4) задля уникнення засміченості сайту однотипними петиціями їх необхідно сортувати за тематичними групами. Слід запровадити поріг мінімальної кількості голосів для петицій, щоб відсіяти нежиттєспроможні та малопопулярні, що, в свою чергу, дозволить більш спроможним петиціям отримати візуальність та голоси;
- 5) варто розглянути можливість об'єднання схожих петицій, якщо їхні вимоги співпадають на 90%. В такому випадку авторам може бути запропоновано з'єднати декілька звернень в одне та збільшити загальну підтримку петиції;
- 6) візуальна подача електронних звернень також потребує змін, адже текстові списки не достатньо інформативні та більш часозатратні. За взірцем можна взяти сайт Київської міської ради;
- 7) необхідно розробити та інтегрувати в сайт петицій ЛМР інструменти доступу груп з обмеженими фізичними можливостями: аудіо навігатор, масштабування шрифту, підписи під зображеннями, щоб можна було зчитувати їх скрін-рідерами (програма, що озвучує тексти на екрані), аудіо файли та транскрипти до них, підписи кольорових графіків для людей, які не розрізняють кольори;
- 8) розробити поле дискусійних майданчиків з можливістю поширювати інформацію через соціальні мережі після проходження погодження модератором.

Співпраця департаментів, відповідальних за обробку петицій на всіх рівнях з міжнародними донорами та громадянським суспільством, відбувається на високому рівні з широким залученням небайдужих громадян. Варто зазначити, що збір підписів ГО не є загальнопоширеною практикою в Україні, що необхідно змінювати. Також співпраця з активістами неоднорідна по всій території України: деякі ОМС тримають громадськість осторонь важливих процесів (для прикладу, Кривий Рік) в той час, як інші зробили її ключовим агентом у ланцюжку імплементації петицій та ЕУ.

Важливим фактором інноваційності та успішності електронних звернень є співпраця з університетами, для прикладу досвід Шотландії, де університет Непієр розробив першу петиційну платформу у 1999 році, а потім Європетишнз систему для Європейського Союзу. На сьогодні також необхідно розпочати процес аналізу та дослідження основних тенденцій у сфері ЕУ, для розуміння значення ключових індикаторів та поведінкових підходів для якіснішого функціонування системи в Україні та подальшого розвитку.

Необхідно більше делегувати приватному сектору, оскільки він може позитивно вплинути на ефективність та інновативність процесу, зокрема, що стосується вкладу ІТ компаній. Сучасним програмним забезпеченням можна забезпечити виконання більшості факторів успішності, а експертними дослідженнями – його правильне та результативне використання.

Інтеграція та сумісність. Питання інтеграції згадується у кожному другому факторі успішності, що підтверджує його актуальність та необхідність. Усі існуючі петиційні платформи та популярні онлайн інструменти слід інтегрувати в один інструмент, для прикладу Особистий кабінет громадянина України. Відповідно до статистики інтернет провайдерів, лише 21% -29% громадян регулярно відвідують сайти органів влади та місцевого самоврядування⁵⁶, з них 17% з метою отримання інформації про діяльність органів влади та 7,4% з наміром впливати на рішення органів влади. Такий низький відсоток користувачів свідчить про вузьку спеціалізацію користувачів та складність пошуку інформації. Це також фактор, який впливає на результативність та успішність петицій.

Об'єднавши ці інструменти, важливо наблизити їх до кінцевого бенефіціара – народу України, створивши мобільний додаток з простим інтерфейсом, який завжди під рукою та зручний для здійснення права кожного на представницьке народовладдя.

⁵⁶ <https://conferences.vntu.edu.ua/index.php/e-democracy/e-democracy2016/paper/viewFile/1730/1412>

Інша проблема з петиційними платформами полягає в тому, що важко адаптувати програмне забезпечення під вимоги законодавства та місцевий контекст. ЄСМП фінансується Швейцарською конфедерацією з метою зменшення витрат місцевих громад та створення можливості для останніх економити кошти на розробці схожих платформ. Вимоги та бачення цієї системи дещо відрізняються від потреб на місцях: сортування інформації, відсутність статистичних даних, нормативно-правова база територіальних громад тощо. Для заповнення інформаційного вакууму доцільно доповнювати дані ЄСМП інформацією на сайтах ОМС, де вони подаватимуться більш систематизовано та аналітично. Також рекомендується розробити додаток, щоб спростити і наблизити петиції до пересічного мешканця. Петиції під рукою інформуватимуть про надходження звернень, зміни, коментарі, статус петицій тощо.

Безпека та конфіденційність. Дослідження проведені вченим Ла Рая [25, с.3] доводять, що висвітлення персональної інформації підписника під петицію, за яку він/вона віддали голос, знеохочує їх підписувати петиції у майбутньому. Ла Рая наводить паралель з виборами, де громадянам гарантується конфіденційність, що забезпечує вільний вибір та можливість підтримувати партію чи кандидата без жодних пересторог. Така сама можливість повинна бути забезпечена при голосуванні за онлайн-звернення, що в свою чергу підвищить участь населення в процесах подання і підписанні цих електронних інструментів.

З іншого боку, науковець Боудін [25, с.3] стверджує, що петиції повинні бути публічними та відкритими, оскільки це інструмент громадського контролю, який веде до зміни порядків денних на місцях та може містити законотворчі ініціативи. Такі характеристики притаманні петиціям, але не повною мірою, оскільки законотворчим інструментом їх роблять вже відповідні органи влади, а не сама тематика. З огляду на це, питання конфіденційності не повинно порушуватися, а радше навпаки –

використовуватися для захисту прав і свобод людей та право на самовираження і свободу думки.

В міжнародному досвіді використовуються різні практики, але в українському контексті найдоцільніше було б скористатися прикладом Німеччини та США, що дозволяють зберігати анонімність, використовуючи ініціали або псевдонім. Згідно досліджень Ріема [51], 76 відсотків користувачів сайту петицій надають перевагу використанню вигаданого імені, 40 % підписантів також надають перевагу збереженню конфіденційності. Анонімність також коливатиметься залежності від тематики петицій, і відповідно, кількість голосів, відданих за неї [25, с.3].

Вхід в систему для голосування за петиції подані до ЛМР здійснюється через BankID (електронно-цифровий підпис), але для реєстрації на сайті ЄСМП доведеться вказати мобільний телефон та емейл. Така дворівнева перевірка використовується багатьма країнами світу або ж єдиний цифровий підпис, якщо є уніфікований сервіс, де можна отримати практично усі адміністративні послуги.

Перед поданням та голосуванням за петицію система повинна попереджувати користувача, що його/її дані стануть публічними. Насправді, такого інформування не проводиться, але інформація про підписників з'являється в відкритому доступі після того, як ними створена або проголосована петиція: ім'я, прізвище, по-батькові. Це суперечить Закону про звернення, оскільки його вимоги передбачають сукупну інформацію, а не поіменну. Необхідно досконало вивчити це питання та захистити в юридичній площині персональні дані користувачів, оскільки це компрометує людей, котрі віддають свій голос за «чутливу тематику»: для прикладу, петиції про захист сімейних цінностей, гендерна тематика, релігійні питання тощо.

Адміністраторам петиційних платформ і кібер відділам відповідних установ та Нацполіції слід бути дуже уважними через можливі «накрутки» голосів та використання ботів. Так, петиція про звільнення Інни Свистун⁵⁷ була відхилена через «накрутку» голосів, що підтверджувалася технічним висновком. У 2016 році Служба безпеки України викрила механізм штучного накручення голосів при поданні петицій Президенту щодо запровадження на території Харківщини «особливого регіону розвитку «Слобожанщина»⁵⁸. З'ясувалося, що «накрутка» відбувалася з IP-адрес, розташованих у Тирасполі, Луганську, Москві, Краснодарі і т.д.

Технологічні інновації/обмеження. На даний час таких не спостерігається. Платформа доступна користувачам з ПК з різними операційними системами. Для ефективнішого використання ЄСМП рекомендується розробити функціональний додаток з урахуванням інформації, зазначеної вище. В часи розвитку соціальних мереж Twitter, Facebook, Instagram люди перестали читати багатосторінкові документи, що продукуються органами влади (цей феномен в мережі Інтернет називають – «многобукв»)⁵⁹. Влада повинна також переміститися у соціальну площину та перекалібрувати інформацію відповідно до вимог і потреб сьогодення.

Успішні практики. «Для того, щоб щось змінити, треба розповідати гарні історії», - каже операційний директор ProZorro.Продажі Андрій Мотовиловець. Досвід петицій в українському контексті має багато успішних практик, зокрема запровадження електронного квитка або введення санкцій щодо антиукраїнської діяльності телеканалів «112 Україна» та NewsOne, заборона виробництва хутра і т.п. Ще більше історій успіху трапляється при розгляді звернень до ОМС, однак до недавнього часу ці кейси залишалися поза увагою ЗМІ та населення. Сьогодні увага до успішних

⁵⁷ <https://e-dem.in.ua/a/Petition/View/444>

⁵⁸ <https://day.kyiv.ua/uk/article/podrobyci/instrument-e-demokratiyi>

⁵⁹ <https://openbudget.in.ua/info/kpi/show?locale=uk>

петицій більша, але все ж не достатньо велика. Задля успіху петицій в Україні, потрібно краще комунікувати населенню інформацію про реальні зміни, котрі вони несуть, підкріплюючи їх фактами. Для прикладу, запустити серію інтерв'ю з авторами успішних петицій, запрошувати їх на заходи за участю громадського суспільства, молоді та активного населення задля обміну досвідом, започаткувати практику менторства та навчання серед активних подавачів, петиції котрих стали історіями успіху, публікуватися інформацію в соцмережах та друкованих ЗМІ.

ЛМР має багато успішних історій, проте брак висвітлення інформації зменшує їхню публічність. Так, депутати підтримали та розробили проекти рішень до наступних звернень: петиція щодо запровадження е-квитка у громадському транспорті (1364 голоси), організації руху авто через сквер Святого Юра (1465 голосів), збільшення штрафів за викидання сміття у непризначених для цього місцях (1110 голосів), встановлення безкоштовного швидкісного Wi-Fi у центрі Львова (1071 голос)⁶⁰.

Важливим доповненням сайту петицій ЛМР можуть стати відео-звернення авторів успішних петицій, публікації у місцевих ЗМІ, обговорення, освітні заходи і т.п.

Потреби та очікування користувача. Потреба пересічного громадянина – бути почутим, взаємодіяти з владою, брати участь в розробці порядків денних у своїй громаді, домагатися позитивних змін. Усе з вище переліченого передбачається інструментом петицій та гарантується Законом про Звернення, а на місцевому рівні - Статутом і Ухвалами ОМС.

Використовуючи evidence-based підхід на прикладі ЛМР, можна зробити висновок, що подані петиції лише частково задовольняють прагнення подавачів та підписників: результативність петицій впродовж 2016-2019 не показує позитивної динаміки (80% поданих звернень не

⁶⁰ <http://ngonetwork.org.ua/elektronni-petytsiyi-yak-pokrashhyty-zhyttya-v-misti-u-dva-kliky/>

подолало прохідний поріг голосів та 20% було прийнято до розгляду, і лише 63 % цих петицій у період з 2016-2018 роки було реалізовано міською радою). З метою підтримки мотивації громадян подавати петиції, слід працювати над покращенням результативності та якості самих. В протилежному випадку, вони втратять авторитет, бо не виконуватимуть потреби населення та стануть архаїзмом.

Цінність для громадян. Петиції – можливість впливати на формування політик на місцях, оперативно реагувати на дії влади та коригувати політичний, соціо-економічний та культурний курс влади та ОМС. Для населення – петиції є інструментом з юридичною силою, який дозволяє долучатися до розробки порядків денних влади та матеріалізує право голосу.

Цінність цього інструменту для населення буде відчутною лише тоді, коли буде досягнуто 90-100% імперативності відповідей на подані звернення. За перший місяць існування порталу петицій до президента⁶¹ (серпень 2015 року) на сайті Офіційного представництва зареєструвалося 1 мільйон 200 тисяч українців. Через 6 місяців – залишилося лише 300,000 користувачів. Сергій Лобойко, керівник Центру розвитку інновацій, пояснює це тим, що подані звернення не отримували достатньої кількості відповідей. Для порівняння, сайт Київської міської ради налічує 700,000 користувачів петицій (вдвічі більше, ніж сайт президента), і пояснюється це високою взаємодією населення, активістів та влади, і найголовніше – результативністю петицій.

Цінність для влади. Громадськість та її залученість є ключовими індикаторами розвиненого суспільства та ЕД. В часи тотальної кризи довіри до влади практики подання петицій можуть допомогти високопосадовцям відновити впевненість населення в існуючих інституціях, забезпечити стабільну взаємодію та успішність імplementованих змін. Довіра – означає

⁶¹ Матеріали доповіді Сергія Лобойка, керівника Центру розвитку інновацій, на Першій міжнародній конференції з публічного адміністрування.

високі політичні рейтинги та репутаційні бонуси не лише для окремих політиків, а й партій, організацій та інших сил, які вони представляють.

Петиції – це також можливість діалогу та вирішення нагальних проблем швидко та в конструктивному руслі. Звернення – це сигнали про те, що турбує населення, які поступають швидко та дають владі можливість бути проактивними та передбачати можливі сценарії розвитку подій.

На місцях, зокрема, ЛМР за допомогою активних громадян може провадити позитивні зміни, що підвищуватимуть як рейтинги ради, так і міста в цілому на загальнодержавному та міжнародному рівнях.

Нерівність доступу до цифрових технологій. Україна швидко розвивається у сфері ІКТ, проте існують суттєві обмеження у доступі до Інтернету. На 2016 рік⁶² 32% респондентів не користуються Інтернетом через брак фінансових ресурсів, тобто бідність є суттєвою перешкодою на шляху едемократії. 30% не користуються Інтернетом через відсутність відповідних навичок, 19% - через брак технічних засобів (відсутність пристроїв). Ситуація покращується, але поступово (Україна піднімається у рейтингах ЕУ), тому на теперішньому етапі важливо забезпечити можливість користування електронними інструментами через банківські термінали або спеціальні пристрої, розміщені на території ОМС.

Петиційні платформи не достатньо адаптовані до потреб людей з фізичними вадами. Сайт ЛМР не містить жодних інструментів доступу для людей з обмеженими можливостями, лише можливість збільшення шрифту. Перелік необхідних інструментів для забезпечення рівних можливостей усім громадянам України наведено в Технологічних та інноваційних обмеженнях (цього розділу даної роботи), план заходів щодо покращення ситуації передбачено Концепцією розвитку електронної демократії в Україні та планом заходів щодо її реалізації [3].

⁶² <https://conferences.vntu.edu.ua/index.php/e-democracy/e-democracy2016/paper/viewFile/1730/1412>

Існують групи населення, котрі не мають доступу до ІКТ або не вміють ними користуватися, тому важливо забезпечити таку можливість у районних ЦНАПах міста та області. Інформацію про існування такої можливості слід популяризувати та розповсюджувати у місті: в школах, університетах, адміністративних центрах, громадських місцях тощо. У кожному ЦНАПі повинен бути працівник, котрий допомагатиме бажаючим подати чи підписати електронну петицію на спеціальному обладнанні.

На сайті ЛМР рекомендуємо розмістити навчальний інтерактивний модуль у вигляді короткого відео або гри, що допоможе користувачу швидко опанувати механізм подання та підписання петицій та зрозуміти, як відбувається процес.

Концепція [3] передбачає «запровадження системи підвищення електронної грамотності для дорослих через проведення мобільних виїзних лабораторій та дистанційного курсу; системного долучення загальної середньої освіти та вищих навчальних закладів до популяризації електронної демократії, а також підвищення електронної грамотності старших поколінь і безробітних; введення нової дисципліни “Електронна демократія” у школах для учнів 5-11 класів».

Тренінги для адміністраторів. Проводяться на загальнодержавному та локальному рівнях як національними, так і міжнародними експертами з залученням адміністраторів сайту ЛМР.

Процес участі, етап розробки політик та розподілення ролей. Кожен із перелічених процесів повинен залучати громадськість та відбуватися за чіткою схемою реалізації петицій. На даному етапі активна частина громади бере участь лише в розробці Статуту міста, однак публічні дискусії чи громадські слухання щодо поданих петицій не проводяться. Також громадяни не залучаються до процесу моніторингу системи петицій, а лише спостерігають зі сторони.

Участь – не означає вплив, тому для внесення коректив в існуючий стан речей у ЛМР та розподілення ролей необхідно задекларувати детальний механізм реалізації петицій, який буде зрозумілий кожному. Також слід розробити план заходів, які покращать та підвищать результативність петицій [22] з чітким алгоритмом дій згідно рекомендацій, поданим у цьому дослідженні. Моніторинг виконання цього плану слід покласти на відповідальну особу (петиційного аналітика) та громадськість, які звітуватимуть перед населенням та депутатами щоквартально.

На сайті петицій ЛМР та ЄСМП немає жодного звіту щодо реалізації петицій чи статистично-аналітичного аналізу тенденцій. Така інформація повинна бути доступною, задля розуміння динаміки процесу та мотивації громадян, які користуються цим інструментом. Той же аналітик зі штату ЛМР повинен бути відповідальним за реалізацію петицій та інформування населення.

Звітування може здійснюватися за допомогою відео-трансляцій засідань постійних комісій та робочих груп, які займаються розглядом та реалізацією петицій; оновлення інформації у вигляді хронологічної прямої по кожній з петицій чи таблиці з оновленням статусів розгляду [11, с.10].

Міський голова може призначати модератора – адміністративного працівника, відповідального за модерацію сайту, е-консультації населення по питаннях петицій, прийняття рішення щодо опублікування петицій, контроль за роботою петиційної платформи тощо. Модератор співпрацює з петиційним аналітиком та ЄСМП, та разом вони звітують перед міським головою та депутатами про виконання Плану заходів та індикатори результативності петицій [11, с.9].

Користувачі, зі свого боку, повинні усвідомлювати відповідальність за зміст петиції та свої дії на петиційній платформі. Розуміти, що кожна петиція – це чийсь голос і прагнення до змін, яким не варто нехтувати чи висміювати.

Петиційний аналітик підтримує контакт з автором петиції після того, як вона набирає достатню кількість голосів. Він інформує подавача про стадії розгляду та можливість брати участь в роботі робочої групи щодо розробки Плану дій з реалізації петиції. Коментар автора щодо реалізації петиції включається у підсумкові звіти про реалізацію петицій [11, с.10]. Втілення дорожньої карти відбувається під контролем подавача петиції. У разі необхідності залучаються фахівці, інші особи виконавчих органів Львівської міської ради чи інших державних органів, які здійснюють діяльність у межах територіальної громади міста. За потреби проводяться громадські слухання або консультації з громадськістю щодо петиції, якщо виконавчий орган Львівської міської ради прийняв таке рішення.

Управління змінами. Петиції досить швидко адаптуються до зміни політичного та економічного клімату, вони відображають актуальну тематику та служать барометром настроїв населення. Це підтверджується петиціями, які з'являються як реакція на зміни суспільної парадигми: петиція щодо «Зміни правил голосування на виборах (бюлетень)»,⁶³ подана 4 травня 2019 року напередодні другого туру виборів президента, або петиція щодо підтримання «Закону 1389-19 (3251 від 07.10.2015) Про пільгове розмитнення авто»⁶⁴, коли обговорення цього питання набуває актуальності для водіїв автомобілів на іноземній реєстрації. На місцевому рівні петиційні ініціативи відбивають потреби населення в основному щодо інфраструктурних змін.⁶⁵

Для підтримання цієї оперативної та проактивної функції петицій важливо швидко поширювати інформацію через соцмережі або спеціальний додаток, який сповіщатиме про початок обговорення ініціатив у дискусійних групах чи початок/завершення голосування.

⁶³ <https://petition.president.gov.ua/>

⁶⁴ <https://petition.president.gov.ua/petition/44428>

⁶⁵ <https://www.e-dem.in.ua/lviv/petition/published/all?category=0&page=1>

Лідерство. На сучасному етапі розвитку петицій вони не асоціюються з жодними персоналіями чи лідерами думок (див. рис. 3.11). Населення завжди з довірою ставиться до петицій, які поширюються чи додаються авторитетними активістами⁶⁷ та ГО. Важливо заохочувати такі дії та мотивувати громадянське суспільство цікавитися та популяризувати петиції у своїх колах та на сайтах організацій. Варто також започаткувати практику збору електронних підписів громадськими організаціями, оскільки довіра населення до них досить висока⁶⁶, і роль медіаторів посилить спроможність петицій та діалог із владою.

План просування. План розвитку та просування петицій на загальнодержавному рівні та ЛМР передбачено Концепцією КМУ, але потрібні більш дієві та швидші кроки, як це зробила Київрада. Якщо люди втратять віру в ефективність петицій, вони розчаруються в інструментах діалогу та ЕД, і знову зацікавити їх буде надзвичайно важко.

ОМС та національна система петицій до органів центральної влади повинні мати власні стратегії просування електронних звернень, які розробляються спільно з громадськістю, публікуються на сайті відповідного органу та про виконання яких звітує відповідний орган щоквартально.

Сталий розвиток. Сталий розвиток залежить від успішної імплементації базових принципів ЕД: підзвітності, відкритості, прозорості, залученості, рівності. Саме тому важливо налагодити механізм звітування, максимального доступу до інформації, залучення громади, забезпечити рівний доступ усім громадянам до електронних інструментів демократії на всіх рівнях, проводити моніторинг та зворотній зв'язок, аналіз роботи та виправлення недоліків.

⁶⁶ Про це свідчать результати дослідження, яке було проведено з 19 по 25 травня 2018 року фондом «Демократичні ініціативи» ім. Ілька Кучеріва спільно з соціологічною службою Центру Разумкова https://zik.ua/news/2018/08/02/dovira_do_gromadskiyh_organizatsiy_zrostaie_a_do_vlady_katastrofichno_padai_e_1378577

Користувачі петицій, які вірять у прозорість та відкритість процесу, зазвичай задоволені результатами поданої петиції, не залежно від того, успішною вона була чи ні [50, с. 6]. Це важливе відкриття, яке показує, що в комплексі, основоположні принципи ЕД забезпечують стабільний поступ інструментів ЕУ, довіру до інституцій та формування точки опори громадян, що зосереджена на сильних державних інститутах.

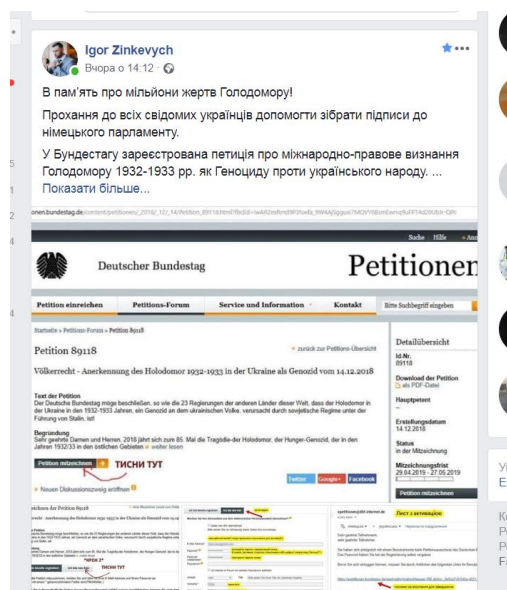


Рис. 3.11 Просування петицій громадськими активістами створено автором з матеріалу мережі Facebook⁶⁷

Моніторинг та оцінка. Концепція передбачає широке залучення громадських об'єднань та профільних асоціацій до планування розвитку та моніторингу стану розвитку електронного урядування, зокрема петицій. Конкретних індикаторів успішності та показників не передбачено, звітування не проводиться, досліджень ефективності немає. Система не може існувати без стимулів, тригерів розвитку та контролю. Необхідно розробити шкалу

⁶⁷<https://www.facebook.com/photo.php?fbid=2225016947551918&set=pcb.2225015864218693&type=3&theater>

показників, використовуючи фактори успішності та ефективності петицій, та застосовувати її на місцевому рівні для перегляду та вдосконалення системи петицій на щорічній основі.

Висновки

З часу започаткування петицій у 2015 році на сайтах органів центральної влади та петиційній платформі ЛМР вони активно використовуються громадянами. Офіційне інтернет представництво президента України, сайт ВРУ та КМУ не показують достатньої результативності опрацювання звернень громадян, у зв'язку з чим кількість користувачів цих порталів є досить незначною у порівнянні з ЄСМП.

Петиції до ОМС використовуються найчастіше, оскільки вони зарекомендували себе як результативний інструмент, що наближує владу до людей і навпаки.

Забезпечити успішність системи петицій в Україні можна переглянувши існуючі практики, підходи та механізми на основі факторів успішності, запропонованих доктором Панагіотісом Панагіотопоулосом у другому розділі цього дослідження.

Невисокі показники результативності електронних звернень свідчать про необхідність змін, як в роботі петиційних платформ, так і нормативно-правового забезпечення, організаційної культури, роботи з громадськістю та користувачами петицій. Слід працювати над контентом звернень, освіченістю авторів, інтерфейсом сайтів, залученням громади, підзвітністю та звітуванням щодо опрацьованих петицій. На даному етапі необхідно напрацьовувати evidence-based підхід та аналізувати кількісні та якісні індикатори петицій задля побудови довіри громадян до державних інституцій.

Дослідження обґрунтовує рекомендації, що підвищують результативність петицій, продуктивність та операційність системи, як і способи підтримки зацікавленості громади в ефективному використанні інструменту електронних петицій у Львівській міській раді та на національному рівні.

ВИСНОВКИ

Електронні рішення та електронна демократія є ключовими факторами розвитку будь-якого проєвропейського демократичного суспільства. Вони належать до арсеналу електронних інструментів, які озвучив Комітет Міністрів Ради Європи у Рекомендаціях державам-учасникам з електронної демократії у 2009 році. Головним меседжем цього документу є перелік інструментів доєднання до змін та можливість визначати і впливати як на регіональні, так і національні політики не виходячи з дому.

ЕУ стало викликом для України, який вона прийняла, та за два роки (з 2016 по 2018) піднялася на 20 сходинок вгору у рейтингу за Індексом розвитку ЕУ в Україні та 43 сходинки – за рейтингом участі громадян у формуванні порядків денних на місцях.

Електронні трансформації у суспільстві та державі відбуваються щодня: великим успіхом та світовим визнанням користується система публічних продажів ProZorro, портал відкритих даних, громадський бюджет, електронний суд, система електронних петицій та ін. Однак, рівень обізнаності населення та оцінка дієвості електронних звернень залишається стабільно низькою. Згідно досліджень групи «Електронна Демократія» Реанімаційного пакету реформ 72% громадян України (1/4 дорослого населення) не знають про існування системи петицій, а 1/5 - вважають, що е-петиції не мають жодного практичного значення.

В ході даного дослідження було проаналізовано сучасну систему подання та розгляду електронних петицій як елементу електронної демократії в Україні. Зокрема, розглянуто умови та специфіку залучення громадян в процеси подання, голосування та моніторингу електронних петицій, взаємодію та співпрацю із владою, а також фактичний вплив електронних інструментів на розвиток представницького народовладдя.

Наукова новизна та практична значущість даного проекту полягає в рекомендаціях, що були сформульовані в результаті дослідження державної петиційної платформи, порталу ЄСМП та аналітики петицій сайту ЛМР з 2016-2018 роки. Рекомендації опираються на принципи ЕД, видані Радою Європи, та фактори успішної електронної партисипації, запропоновані доктором Панагіотісом Панагіотопоулосом, дослідником електронного урядування з Афінського технічного університету: візія; охоплення та цілі; політики та юридична площина; підтримка уряду; менеджмент та планування; фінансування; організаційна структура, процеси та інформація; інтеграція та сумісність; безпека та конфіденційність; технологічні інновації та обмеження; успішні практики; організаційна структура та співпраця; потреби та очікування користувача; цінність для громадян; цінність для влади; наявність доступу до технологій, люди з обмеженими можливостями, тренінги для цільових аудиторій; тренінги для адміністраторів; процес участі, етап розробки політик, роз приділення ролей; управління змінами; лідерство: план просування; моніторинг та оцінка; сталий розвиток.

Спроектуюючи кожен із цих факторів на український контекст, було досліджено та систематизовано нормативно-правове забезпечення системи електронних петицій на національному рівні. Виявлено недоліки у формулюванні та забезпеченні рівних прав усім громадянам та іноземцям, що перебувають на території України на законних підставах. Вивчено механізм роботи петицій на різних рівнях та запропоновано об'єднати петиційні портали ПУ, ВРУ та КМУ задля спрощення процесу вибору для громадян та підвищення результативності петицій. Виявлено можливі процедурні прогалини в системі щодо можливості голосувати за різні територіальні громади незалежно від територіальної приналежності, складнощі з реєстрацією та вибором компетентного органу-адресата, відсутність аналітичної інформації та складність інтерфейсу усіх петиційних систем в Україні, що не дозволяють сортувати електронні звернення за рівнем

підтримки чи результативності, як і об'єднувати однодумців довкола схожої тематики та уникати однотипних петицій. Також, обґрунтовано необхідність запровадження дискусійних платформ на базі петиційних порталів, де населення має змогу обговорювати актуальні петиції та розширювати інформаційні компанії у ЗМІ.

Проаналізувавши за допомогою відкритих та актуальних даних стан сучасної системи подання електронних петицій, а також здійснивши економіко-статистичний аналіз основних тенденцій в сфері подання петицій за останні 3 роки на базі сайту ЛМР, розроблено практичні поради покращення системи, механізмів модерації і розгляду звернень на місцевому рівні. Аналіз дієвості петицій показує необхідність таких змін задля забезпечення сталого розвитку електронних клопотань та розбудови довіри до державних інституцій, адже, як підтверджує дане дослідження, існує взаємозв'язок між результативністю та інтенсивністю подання звернень. У цьому контексті також наведено і обґрунтовано недоліки та способи підвищення ефективності петиційної системи, а також її впливу на суспільно-політичні процеси в країні;

Науковою новизною, яку також пропонує дане дослідження, став порівняльний аналіз вже існуючих петиційних систем таких країн, як Німеччина, Шотландія, США, Великобританія, Норвегія та ін. У роботі наведено можливості трансферу, дифузії чи конвергенції політик електронної партисипації на українському підґрунті в сфері подання петицій з відібраними елементами, які можуть бути інтегровані в національну систему петицій: для прикладу, створення петиційних комітетів (Німеччина, Шотландія), пошук донорів серед членів уряду чи парламенту (Великобританія, Австралія), введення мінімальної квоти голосів на підтримку звернення (США). З іншої сторони, обґрунтовано практики та механізми, які не можуть бути імплементовані у нашій державі (Фінляндія,

Латвія – петиції, що стають законодавчими ініціативами). Уся інформація зібрана в одному розділі та подана у хронологічній послідовності.

Відповідно до мети даного проекту, розроблено рекомендації щодо вдосконалення існуючої системи, а також запропоновано методичні рекомендації щодо збільшення залученості громадян в процес електронної демократії та представницького народовладдя на місцях. Добре продумані та функціональні інструменти електронної демократії зменшують трансакційні витрати та будують можливість діалогу та взаємодовіри між владою та кожним громадянином. Прозорість, відкритість, підзвітність та простота процесу здатні забезпечити спілкування, яке забезпечить дієвість та вирішення проблем на усіх рівнях за короткі проміжки часу. Прямопропорційно діють інструменти, які не продумані до кінця, або реформи, які містять системні та функціональні недоліки, котрі не усуваються. Існують ризики «відкату» та втрати довіри громадян на довгі роки. Рекомендації, розроблені у даній роботі, покликані забезпечити покращення та розвиток, ефективність, залучення та дію, об'єднання зусиль усіх гравців у петиційній сфері до успіху та передових позицій у світових рейтингах ЕД та електронної участі.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. ЗАКОН УКРАЇНИ Про звернення громадян [Електронний ресурс]. – 2018. – Режим доступу до ресурсу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80>.
2. КОНСТИТУЦІЯ УКРАЇНИ [Електронний ресурс] // 2019 – Режим доступу до ресурсу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
3. КОНЦЕПЦІЯ розвитку електронної демократії в Україні [Електронний ресурс]. – 2017. – Режим доступу до ресурсу: <https://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/797-2017-%D1%80>.
4. Нормативно-правова база [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <https://e-dem.in.ua/lviv/Home/LegalBase>.
5. Проект розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції розвитку електронної демократії в Україні на 2019 – 2020 роки» [Електронний ресурс]. – 2019. – Режим доступу до ресурсу: <https://www.e.gov.ua/ua/npa/proekt-rozporядzhennya-kabinetu-ministriv-ukrayini-pro-zatverdzhennya-planu-zahodiv-shchodo-realizaciyi-konceptsiyi-rozvitku-elektronnoyi-demokratiyi-v-ukrayini-na-2019-2020-roki>.
6. Розпорядження № 28 від 19.02.2016 Про затвердження Положення про тестування порядку подання та розгляду електронних петицій [Електронний ресурс]. – 2016. – Режим доступу до ресурсу: [https://www8.city-adm.lviv.ua/Pool%5CInfo%5Cdoclmr_1.NSF/\(SearchForWeb\)/88184FDE626F0073C2257F6100443520?OpenDocument](https://www8.city-adm.lviv.ua/Pool%5CInfo%5Cdoclmr_1.NSF/(SearchForWeb)/88184FDE626F0073C2257F6100443520?OpenDocument).
7. Статут територіальної громади міста Львова [Електронний ресурс]. – 2017. – Режим доступу до ресурсу:

https://drive.google.com/file/d/1WnvP6hWUIqz5ThN-iUohLC6VilXN1L7_/view

8. УХВАЛА № 1371 ЛМР Про затвердження Тимчасового порядку подання та розгляду електронних петицій [Електронний ресурс] – 2016. – Режим доступу до ресурсу: [https://www8.city-adm.lviv.ua/inteam/uhvaly.nsf/\(SearchForWeb\)/FF85C8ADA3B3ED5AC225809700568DB0?OpenDocument](https://www8.city-adm.lviv.ua/inteam/uhvaly.nsf/(SearchForWeb)/FF85C8ADA3B3ED5AC225809700568DB0?OpenDocument).
9. Електронна петиція в Україні [Електронний ресурс]. – 2018. – Режим доступу до ресурсу: https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%95%D0%BB%D0%B5%D0%BA%D1%82%D1%80%D0%BE%D0%BD%D0%BD%D0%B0_%D0%BF%D0%B5%D1%82%D0%B8%D1%86%D1%96%D1%8F_%D0%B2_%D0%A3%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D1%96.
10. Е-петиції: популярна новація чи імітація діалогу? [Електронний ресурс]. – 2015. – Режим доступу до ресурсу: https://www.bbc.com/ukrainian/science/2015/11/151120_e_petitions_az.
11. Ємельянова А. Інструменти е-демократії у містах України. Інформаційно-аналітичний довідник / А. Ємельянова М. Довбенко, П. Завадська. – К., 2017. – 58 с.
12. Ємельянова А. Національне дослідження: Електронні петиції в Україні / Анна Ємельянова,. – Київ, 2018. – 47 с.
13. Закірова С. Електронні петиції в Україні: становлення системи та механізм дії [Електронний ресурс] / С. Закірова – Режим доступу до ресурсу: http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1576:elektronni-petitsiji-v-ukrajini-stanovlennya-sistemi-ta-mekhanizm-iji&catid=8&Itemid=350.

14. Закірова С. Ефективність системи електронних петицій в Україні: аналіз і застереження першого досвіду / С. Закірова,. // Громадська думка про правотворення. – 2016. – С. 3–7.
15. Комарова О. ГРА В ПЕТИЦІЇ ДО ПОРОШЕНКА [Електронний ресурс] / Ольга Комарова. – 2017. – Режим доступу до ресурсу: <https://www.radiosvoboda.org/a/petitions/28532139.html>.
16. КОТЛЯРЧУК О. А ЯК У НИХ? ЕЛЕКТРОННІ ПЕТИЦІЇ: МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ТА УКРАЇНА [Електронний ресурс] / О. КОТЛЯРЧУК, Х. КВАРЦЯНА. – 2016. – Режим доступу до ресурсу: <https://rada.oporaua.org/analitika/a-iak-u-nykh/8981-a-iak-u-nykh-elektronni-petytsii-mizhnarodnyi-dosvid-ta-ukraina>.
17. Кужман О. М. Практика електронних петицій у встановленні регіонального політичного порядку денного / Олег Миколайович Кужман. // Грані. – 2016. – С. 36–39.
18. Лобойко С. Електронні петиції в Україні: інвентаризація рішень та виконання вимог Закону в містах обласних центрах [Електронний ресурс] / С. Лобойко, К. Литвинова, А. Ємельянова. – 2017. – Режим доступу до ресурсу: <https://drive.google.com/file/d/1tJ6aWlCejRoCpEOAAaDGwdxb-I-CtcH/view>.
19. Парламент Шотландії [Електронний ресурс]. – 2019. – Режим доступу до ресурсу: <https://www.parliament.scot/>
20. Розроблено пропозиції щодо визначення шляхів реалізації потенціалу інструментів електронної демократії [Електронний ресурс]. – 2015. – Режим доступу до ресурсу: <https://www.e.gov.ua/ua/news/derzhavnym-agentstvom-z-pytan-elektronnogo-uryaduvannya-ukrayiny-rozrobleno-propozyciyi>

21. Стан та динаміка розвитку організацій громадянського суспільства України 2002 – 2013 роки: Звіт за даними дослідження / Упоряд.: Любов Паливода — К.: [БФ «Творчий центр ТЦК»], 2014. — 88 с.
22. Хуткий Д. Е-ПЕТИЦІЇ В УКРАЇНІ: ФОРМУВАННЯ НАРОДНОГО ПОРЯДКУ ДЕННОГО. Аналітична записка. / Дмитро Хуткий. – Київ, 2017. – 9 с.
23. Щербаков М. Електронна демократія в Україні: інструменти та методи [Електронний ресурс] / Максим Щербаков. – 2018. – Режим доступу до ресурсу: <https://gurt.org.ua/articles/44096/>.
24. Berg J. Political Participation in the Form of Online Petitions: A Comparison of Formal and Informal Petitioning / Janne Berg. // International Journal of E-Politics. – 2017. – №1. – С. 15–29.
25. Berg J. The dark side of e-petitions? Exploring anonymous signatures / Janne Berg. // First Monday. – №22. – С. 1–11.
26. BERNHARD I. E-GOVERNMENT AND E-GOVERNANCE: LOCAL IMPLEMENTATION OF E-GOVERNMENT POLICIES IN SWEDEN : дис. докт. держ. упр. / BERNHARD IRÉNE – Universitetsservice AB, Stockholm, 2014. – 46 с.
27. 'Cancel Brexit' petition passes 2m signatures on Parliament site [Електронний ресурс]. – 2019. – Режим доступу до ресурсу: <https://www.bbc.com/news/uk-politics-47652071>.
28. Community Petitions by Avaaz empowers people with online tools to help realize the world most people want [Електронний ресурс]. – 2011. – Режим доступу до ресурсу: https://secure.avaaz.org/en/community_petitions/about/.
29. Cruickshank P. Final Evaluation Report: eParticipation through Petitioning in Europe [Електронний ресурс] / P. Cruickshank, C. Smith. – 2010. – Режим доступу до ресурсу:

- https://www.researchgate.net/publication/264681823_Monitoring_and_Evaluation_Report_-_Europetition.
30. Directgov [Электронный ресурс] – Режим доступа до ресурсу: <https://www.gov.uk/>.
31. Dhaoui I. Good governance for sustainable development [Электронный ресурс] / Iyad Dhaoui. – 2019. – Режим доступа до ресурсу: https://mpa.uni-muenchen.de/92544/1/MPRA_paper_92544.pdf.
32. E-government defined: an overview of the next big information technology challenge / A. DeBenedictis, W. Howell, R. Figueroa, R. Boggs. // *Issues in Information Systems*. – 2002. – №3. – С. 130– 136.
33. E-petitions. Information and guidelines. [Электронный ресурс]. – 2017. – Режим доступа до ресурсу: https://www.parliament.qld.gov.au/documents/Assembly/Petitions/information_brochure.pdf.
34. European Parliament Petitions [Электронный ресурс] – Режим доступа до ресурсу: <https://petiport.secure.europarl.europa.eu/petitions/en/registration/register>.
35. Find out more about e-petitions [Электронный ресурс] – Режим доступа до ресурсу: <https://www.parliament.uk/get-involved/sign-a-petition/e-petitions/>.
36. Hagen L. Data Analytics for Policy Informatics: The Case of E-Petitioning [Электронный ресурс] / L. Hagen, T. M. Harrison, C. L. Dumas. – 2018. – Режим доступа до ресурсу: https://www.researchgate.net/publication/320214559_Data_Analytics_for_Policy_Informatics_The_Case_of_E-Petitioning.
37. Handbook on e-democracy [Электронный ресурс] // EPACE theme publication. – 2010. – Режим доступа до ресурсу: https://issuu.com/e-governanceacademy/docs/epace_handbook_edemocracy.

38. Jungherr A. The political click: political participation through e-petitions in Germany. / A. Jungherr, P. Jürgens. // *Policy & Internet*. – 2010. – №2. – С. 131–165.
39. Leaving the EU e-petition debate - 1 April 2019 [Электронный ресурс]. – 2019. – Режим доступа до ресурсу: <https://www.youtube.com/watch?v=X1uMe5FmqH8&feature=youtu.be>.
40. Lindner R. Electronic Petitions and Institutional Modernization. *International Parliamentary E-Petition Systems in Comparative Perspective* [Электронный ресурс] / R. Lindner, U. Riehm. – 2009. – Режим доступа до ресурсу: <http://www.jedem.org/>.
41. Macintosh A. Digital Democracy through Electronic Petitioning [Электронный ресурс] / A. Macintosh, A. Malina. – 2008. – Режим доступа до ресурсу: <https://www.researchgate.net/publication/226888892>.
42. Mangule I. E-democracy-in-Action case studies from Estonia, Latvia, Finland [Электронный ресурс] / Indra Mangule. – 2016. – Режим доступа до ресурсу: https://www.kogu.ee/wp-content/uploads/2015/10/E-democracy-in-Action_case-studies-from-Estonia-Latvia-Finland_2016.pdf.
43. Misuraca G, Broster D, Centeno C, Punie Y, Lampathaki F, Charalabidis Y, Askounis D, Osimo D, Skuta K, Bicking M (2011) Envisioning digital Europe 2030: scenarios for ICT in future governance and policy modeling. European Commission, JRC, Spain.
44. Online petitioning and politics: the development of Change.org in Australia / D. Halpin, A. Vromen, M. Vaughan, M. Raissic. // *AUSTRALIAN JOURNAL OF POLITICAL SCIENCE*. – 2018. – №4. – С. 428–445.
45. Online Petitioning Through Data Exploration and What We Found There: A Dataset of Petitions from Avaaz.org [Электронный ресурс] / P. Aragón, D. Sáez-Trumper, M. Redi, S. Hale // Oxford Internet Institute, University of Oxford. – 2018. – Режим доступа до ресурсу: <https://www.researchgate.net/publication/325922197>.

46. Panagiotopoulos P. Empowering Open and Collaborative Governance / P. Panagiotopoulos, T. Elliman. – Berlin: Springer, 2012. – 79 с. – (Springer).
47. Proskurnia J. Predicting the Success of Online Petitions Leveraging Multidimensional Time-Series [Электронный ресурс] / J. Proskurnia, P. Grabowicz, R. Kobayashi. – 2017. – Режим доступа до ресурсу: http://chato.cl/papers/proskurnia_2017_online_petitions_multidimensional_time_series.pdf.
48. Rahvaalgatus.ee, a website that enables to collectively address the Estonian parliament 'Riigikogu' is launched! [Электронный ресурс]. – 2016. – Режим доступа до ресурсу: <https://www.kogu.ee/en/rahvaalgatus-ee-a-website-that-enables-to-collectively-address-the-estonian-parliament-riigikogu-is-launched/>
49. Recommendation CM/Rec(2009)1 of the Committee of Ministers to member states on electronic democracy (e-democracy) [Электронный ресурс]. – 2009. – Режим доступа до ресурсу: https://www.coe.int/t/dgap/goodgovernance/Activities/Key-Texts/Recommendations/Recommendation_CM_Rec2009_1_en_PDF.pdf.
50. Reid L. Are E-petitions a Viable Tool for Increasing Citizen Participation in Our Parliamentary Institutions? / Linda Reid. // CANADIAN PARLIAMENTARY REVIEW. – С. 1–7.
51. Riehm U. Public electronic petitions and civil participation [Электронный ресурс] / U. Riehm, C. Coenen. – 2008. – Режим доступа до ресурсу: https://www.tab-beim-bundestag.de/en/pdf/publications/summaries/TAB-Arbeitsbericht-ab127_Z.pdf.
52. Say M. e-Petitions: the good and the bad [Электронный ресурс] / Mark Say. – 2011. – Режим доступа до ресурсу: <https://www.theguardian.com/government-computing-network/2011/feb/01/epetitions-local-government-scotland-experience-01feb11>.

53. The European Citizens' Initiative [Электронный ресурс]. – 2019. – Режим доступа до ресурсу: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome>.
54. UK Parliament petitions website [Электронный ресурс]. – 2019. – Режим доступа до ресурсу: <https://petition.parliament.uk/>.
55. UN E-Government knowledge database [Электронный ресурс]. – 2018. – Режим доступа до ресурсу: <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Data-Center>.
56. We the People (petitioning system) [Электронный ресурс]. – 2019. – Режим доступа до ресурсу: <https://petitions.whitehouse.gov/>.
57. Yasseri T. Modeling the rise in Internet-based petitions [Электронный ресурс] / T. Yasseri, S. Hale, H. Margetts // Oxford Internet Institute, University of Oxford. – 2014. – Режим доступа до ресурсу: <https://arxiv.org/pdf/1308.0239.pdf>.
58. Zimmermann H. Evaluation of an eParticipation Project Against eParticipation Success Factors [Электронный ресурс] / Hans-Dieter Zimmermann. – 2018. – Режим доступа до ресурсу: <https://www.researchgate.net/publication/327052433>.

ДОДАТКИ

Додаток А

Таблиця А.1 Результати проекту EuroPetitions у Великобританії (створено за П.Круіешенком [29, с. 22])

Країна	Зареєстровані користувачі	Загальна кількість користувачів	Загальна інфо		Підписи за ЄвроПетиції		Початок
			Місцеві петиції	ЄвроПетиції	Загальна кількість	Максимальна к-ть	
Швеція	122	30,558	-	26	697	220	10 травня
Іспанія	294	40,666	104	28	293	83	09 Грудня
Нідерланди	10	4,650	-	2	327	310	10 травня
Італія	30	11,355	3	1	46	46	09 грудня
Великобританія	2,120	287,517	102	6	29	11	
Бристоль	1,643	203,623	53	3	15	10	10 січня
НорсЛінкс	55	12,704	3	2	12	11	9 грудня
Кінгстон	254	31,137	27	1	2	2	10 травня
Бірмінгем	168	40,053	19	0	0	0	9 грудня

Загальна к-ть	2,576	374,746	209	63	1,392	310	
---------------	-------	---------	-----	----	-------	-----	--

Додаток Б

Системи електронних петицій до парламенту в країнах ЄС та в Україні. Інформаційна довідка, підготовлена Європейським інформаційно-дослідницьким центром⁶⁸

⁶⁸ <http://radaprogram.org/sites/default/files/infocenter/piblications/16.pdf>

Країни	№1 - Кількість голосів/термін	№2	№3 - Право на відповідь	№4 - Прямий доступ	№5 - Право подати петицію	№6 - Характер інтересів петиції	№7 - Слухання/обговорення	№8 - Інформація про стан петиції	№9 - Документ и он-лайн
Європейський Союз ¹	-	-	Так	Так	Громадянин ЄС, резидент держави-члена ЄС, юридична особа з зареєстрованим офісом в країні-члені ЄС.	Загальний та приватний	Слухання: так Обговорення: так Засідання Комітету з питань петицій проводяться публічно, можуть запросити взяти участь у засіданні петиціонера, коли буде розглядатись його звернення. Комітет з питань петицій надає велике значення прозорості своїх засідань, які транслюються через Інтернет.	Інформація по петиції: ім'я заявника, громадянство заявника, назва петиції та її статус.	Ні, оригінальний текст петиції не публікується, тільки резюме петиції.
Республіка Україна ²	25 000 підписів. Термін: 3 місяці.	Електронна петиція, яка в установленій строк не набрала необхідної кількості	Так	Так	Громадяни України Особи, які не є громадянами України і законно знаходяться на її	Загальний	Слухання: У разі наявності в електронній петиції клопотання про проведення парламентських слухань головний	Так	Так

¹ European Parliament Petitions [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <https://petiport.secure.europarl.europa.eu/petitions/en/registration/register>.

² ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ, ЕЛЕКТРОННІ ПЕТИЦІЇ [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <https://itd.rada.gov.ua/services/Petitions?aname=published>.

		голосів на її підтримку, після завершення строку збору підписів на її підтримку розглядається як звернення громадян.			території, мають таке ж право на подання звернення, як і громадяни України, якщо інше не передбачено міжнародними договорами.		комітет готує відповідний проект постанови Верховної Ради та подає його в порядку, визначеному цим законом. Обговорення: так На засідання головного комітету запрошується автор (ініціатор) електронної петиції, а в разі необхідності - представники Кабінету Міністрів України, міністерств, інших державних органів, об'єднань громадян, а також експерти, фахівці та інші особи.		
Велика Британія³	6 підписів для опублікування на сайті електронних петицій. 100 000 підписів для обговорення	До 10 000 підписів - петиція розглядається Комітетом з Петицій після закінчення 6 місяців та заноситься до реєстру.	- Отримує пояснення, якщо петицію відхилено.	Так, якщо подається в електронному вигляді. В письмовому вигляді через члена парламенту	Тільки британські громадяни та жителі Великобританії можуть створити або підписати петицію.	Загальний	Слухання: Ні Обговорення: Так, рідко. Комітет іноді запрошує петиціонерів взяти участь у дискусії з депутатами або міністрами уряду, або	Ні, стадій по кожній петиції не прописано. Описано, скільки вже підписів зібрано; петиції, які отримали відповідь уряду та які очікують	Так, а саме: петиція, відповідь уряду, процес обговорення в парламенті (відео).

³ Petitions UK Government and Parliament [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <https://petition.parliament.uk>.

	в Парламенті. Термін - 6 місяців.	10 000 підписів – відповідь готує уряд.					подати докази обраному комітету.	відповіді уряду; петиції, які обговорено в парламенті та які очікують обговорення; петиції, які не обговорювались в парламенті.	
Республіка Естонія⁴	Нова веб-платформа знаходиться на етапі тестування. Для подання клопотання до парламенту потрібно мати щонайменше 1000 підписів.	-	Так	Так	Постійні жителі Естонії віком від 16 років можуть підписувати клопотання. Постійним жителем вважається особа: громадянин Естонії, а також громадянин країни-члена ЄС, країни-члена Економічного Об'єднання Європи або Швейцарської Конфедерації, що володіє постійним дозволом на проживання.	Загальний	Обговорення: так, на засіданні комітету (може проводитись публічне засідання).	Інформація стосовно петицій, які створюються (на обговоренні/форум), на голосуванні, на розгляді.	Так

⁴ Rahvaalgatus.ee [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <https://rahvaalgatus.ee/>.

					Іноземець, що проживає в Естонії та має довгостроковий дозвіл на проживання або постійний дозвіл на проживання.				
Республіка Ірландія⁵	Для подання петиції необхідний лише 1 підпис . Підтримати петицію можна тільки під час подання.	- Комітет може в будь-який час закрити петицію.	Так Комітет повідомляє петиціонера про будь-які вжиті заходи.	Так , прямиий доступ.	Будь-хто , крім членів обох палат, може подати петицію.	Загальний	- Комітет може запросити петиціонера для обговорення петиції.	Так	Ні , тільки назва та статус петиції.
Італійська Республіка⁶	У випадку надсилання електронною поштою необхідно сканувати документ петиції з підписом петиціонера.	-	Ні	Так	Всі громадяни, включаючи меншини	Загальний	Слухання: ні Обговорення: ні	Ні	Ні

⁵ Houses of the Oireachtas - Online Petition [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: http://petitions.oireachtas.ie/online_petitions.nsf/PetitionForm?openform&type=online+form&lang=EN&sp=YY&r=0.463536281818980.

⁶ Petizioni [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <http://leg16.camera.it/468>.

Латвійська Республіка ⁷⁸	Колективне звернення громадян/пр апор законодавчої ініціативи – для подання - 100 підписів. 10 000 – для розгляду в парламенті. Термін – не вказано.		Так	Так	Кожен громадянин Латвії від 16 років	Загальний та приватний	-	Інформація про кількість зібраних підписів.	Так, але не на сайті парламенту
Литовська Республіка ⁹			Так	Так, прямий доступ	Громадяни Литви від 16 років та постійні резиденти - іноземці.	Загальний	Слухання: так Обговорення: так		Так
Велике Герцогство Люксембург ¹⁰	Звичайна петиція – не потребує. Публічна петиція - 4 500	Петиція повинна бути розглянута, за згодою позивача протягом місяця	Так	Так	Громадяни віком від 15 років, які зареєстровані в Національному реєстрі фізичних осіб.	Загальний	Слухання: так в комітеті Обговорення: Так, якщо набере 4 500 підписів, в комітеті.	Так прописуються ¹¹	Так Публікується петиція, Відкривається дискусійний форум.

⁷ Contact the Visitor and Information Centre [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <http://www.saeima.lv/en/contacts/info>.

⁸ ManaBalss.lv [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <https://manabalss.lv/>.

⁹ Prisijungimas [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/petition/petitionForm/lt>.

¹⁰ Demande de dépôt d'une pétition publique [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <http://www.chd.lu/wps/portal/public/Accueil/TravailALaChambre/Petitions/DepotPetition/PetitionPublique>.

¹¹ Rôle des pétitions [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <http://www.chd.lu/wps/portal/public/Accueil/TravailALaChambre/Petitions/RoleDesPetitions?action=doPetitionDetail&id=954>.

	підписів Термін: 42 дні (6 тижнів).	Комітетом з петицій порядку звичайної петиції.	з в					Громадські обговорення в Комітеті з питань петицій та відповідному галузевому комітеті будуть організовані у присутності максимум 6 заявників та компетентного міністра . Цю дискусію транслюватиме Chamber TV. Засідання буде відкрите для публіки.		
Республіка Мальта ¹²			Ні	Так		Загальний	Обговорення: Ні	Ні	Так	
Королівство Нідерландів ¹³ (подання петиції тільки електронною поштою)	40 000 підписів - збираються не за допомогою електронних засобів (в процесі розробки).		-	Так	Громадяни країни від 18 років.	Загальний	Обговорення: петиціонера можуть запросити на засідання комітету або на пленарне засідання в парламенті.	-	Ні	

¹² За регламентом Парламенту Мальти громадянин країни може подати петицію в електронній формі на веб-сайті Парламенту, але даної форми не знайдено.

¹³ Burgerinitiatief [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: https://www.tweedekamer.nl/kamerleden_en_commissies/commissies/verz/burgerinitiatieven.

Федеративна Республіка Німеччина ¹⁴	50 000 підписів Термін: 4 тижні.	В принципі, число зібраних підписів не впливає на парламентський розгляд петиції.	Так	Ні	Кожен громадянин країни	Загальний	Слухання: так В комітеті при наявності 50 000 підписів. Обговорення: так В комітеті при наявності 50 000 підписів.	Так	Так Є онлайн обговорення/форум
Республіка Польща ¹⁵	-		Так, Голова Сейму повідомляє.	Петицію подає самостійно. Розгляд петиції в парламенті через депутата.	Кожен громадянин, фізична або юридична особа.	Загальний та приватний	Обговорення: голова Сейму може запросити петиціонера для обговорення петиції.	Так	Так Петиція має вигляд відсканованого документа.
Португальська Республіка ¹⁷ ¹⁸	1000 підписів	-	Так	Так	Громадяни Португалії, національні меншини. Іноземці та особи без громадянства, які проживають в Португалії.	Загальний та приватний	Слухання: так 1000 підписів в парламентському комітеті Обговорення: так На пленарному засіданні (4 000 підписів)	Система повинна надати повну інформацію про дані, що містяться у всіх поданих петиціях, включаючи їх повний текст та інформацію про	Так У разі подання петиції, підписаної не менш як 1000 громадянами, вона

¹⁴ Meine Petition einreichen [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <https://epetitionen.bundestag.de/epet/peteinreichen.html>.

¹⁵ Jak złożyć petycję [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/page.xsp/jak_zlozyc.

¹⁶ ePUAP [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <https://epuap.gov.pl/wps/portal/strefa-klienta/polski>.

¹⁷ Petições [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/Peticoes.aspx>.

¹⁸ Formulário para envio de uma Petição [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <http://www.parlamento.pt/EspacoCidadao/Paginas/Peticoes.aspx>.

								процедуру стосовно кожного з них, а також централізувати дані, доступні у всіх відповідних підрозділах та службах. ¹⁹	повинна бути опублікована в Diário da Assembleia da República.
Румунія²⁰²¹			Так	Так	Тільки громадяни		Слухання: так Обговорення: так, в комітеті, рідше на пленарному засіданні		Ні
Республіка Словаччина²²²³²⁴	Петиція, підписана щонайменше 100 000 громадянами		Так	Так	Громадяни від 16 років	Загальний	Обговорення: Так 100 000 підписів на пленарні дебати в Національній Раді (але збирається не через електронні засоби, в процесі розробки).	Конкретно етапи не прописані Відображено номер, дата подання, орган, що розглядає, голосування депутатів	Так

¹⁹ Petição [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetallePeticao.aspx?BID=12981>.

²⁰ Petiție electronică [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: http://www.cdep.ro/relatii_publice/site1.petitie.

²¹ Надсилається е-мейлом/є форма на веб-сайті парламенту

²² Postup pri vybavovaní petícií [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <http://www.nrsr.sk/web/default.aspx?SectionId=608>.

²³ Detaily petície [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <http://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&MasterID=5853>.

²⁴ Подається тільки е-поштою

Додаток В

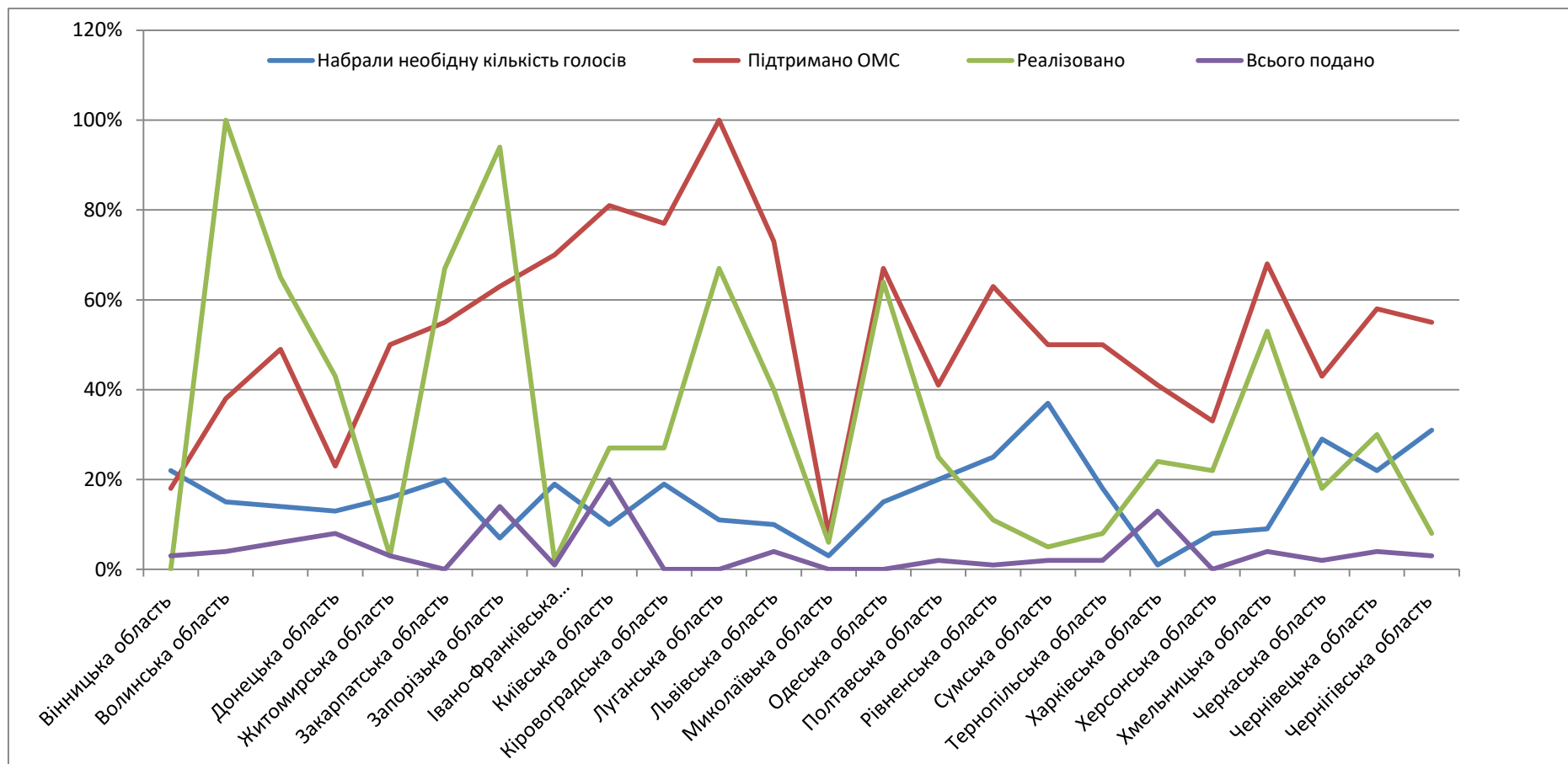
Таблиця В.1 Фактори успішного застосування та результативності електронної партисипації за доктором Панагіотісом Панагіотопоулосом, [58, с. 3]

1	Візія/стратегія	A	13	Потреби та очікування користувача	B
2	Охоплення та цілі	B	14	Цінність для громадян	B
3	Політики та юридична площа	B	15	Цінність для уряду/організації	A
4	Підтримка уряду/керівництва	A	16	Нерівність доступу до цифрових технологій, люди з обмеженими можливостями, цільові аудиторії/тренінги для користувачів	C
5	Менеджмент та планування	A	17	Тренінги для адміністраторів	B
6	Фінансування	B	18	Процес участі, етап розробки політик та розподілення ролей	B
7	Організаційна структура, процеси та інформація	B	19	Управління змінами	B
8	Інтеграція та сумісність	B	20	Лідерство	C
9	Безпека та конфіденційність	C	21	План просування	C

10	Технологічні інновації/обмеження	В	22	Моніторинг та оцінка	С
11	Успішні практики	С	23	Сталий розвиток	В
12	Організаційна культура та співпраця	В			

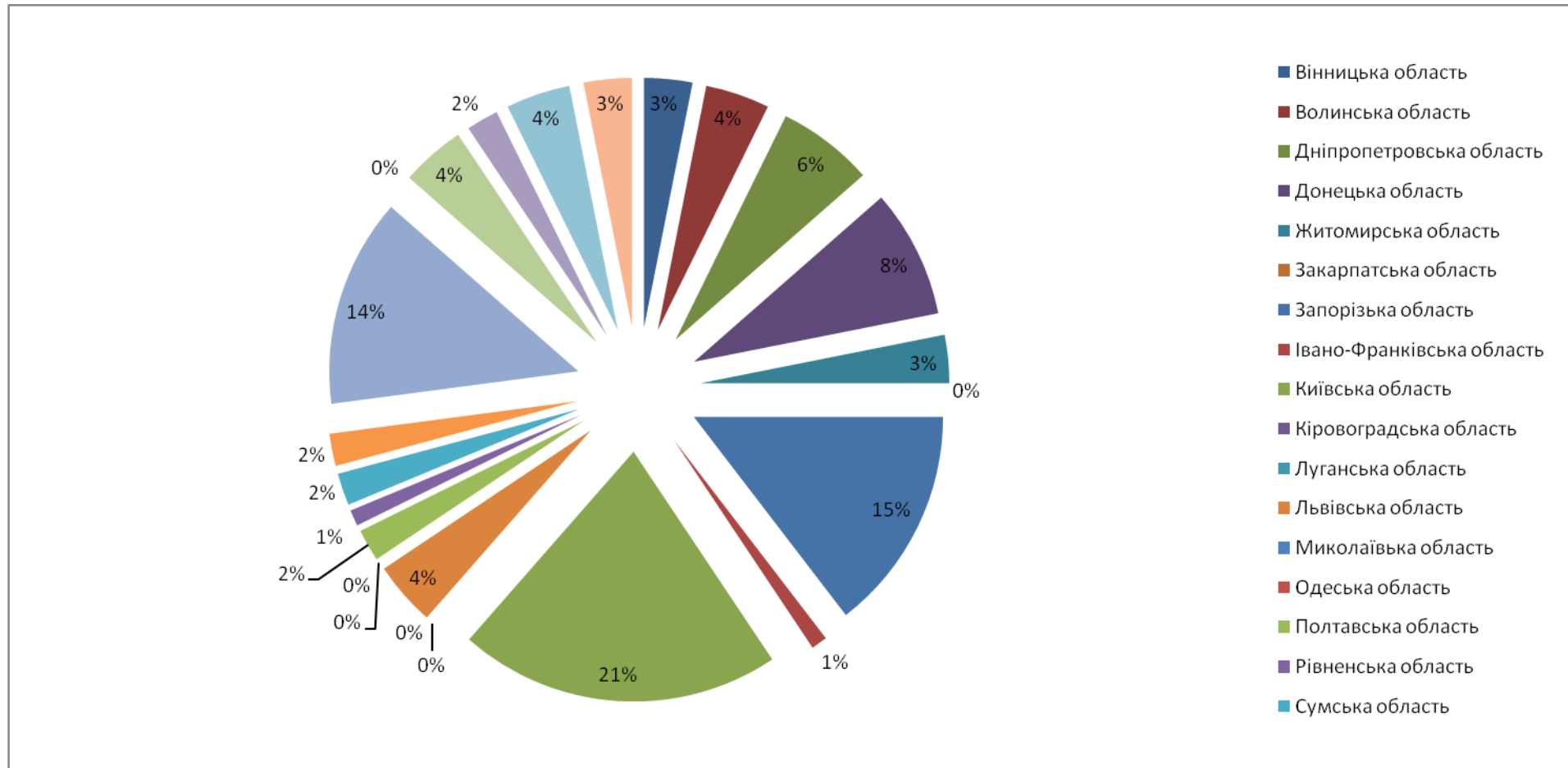
Додаток Д

Рис. Д.1 Результативність петицій по регіонах 2016-2018 (середній %) (створено автором)⁶⁹



⁶⁹ Статистичну інформацію адаптовано з Національного дослідження е-петицій в Україні [нацдосл]

Рис. Д.2 Частка петицій поданих в Україні по областях 2016 - 2018 (середній %) ⁶⁹ (створено автором)



ДОДАТОК Ж

Рис. Ж.1 Довіра до інститутів влади у 2014 та 2017 році (середні бали)⁷⁰

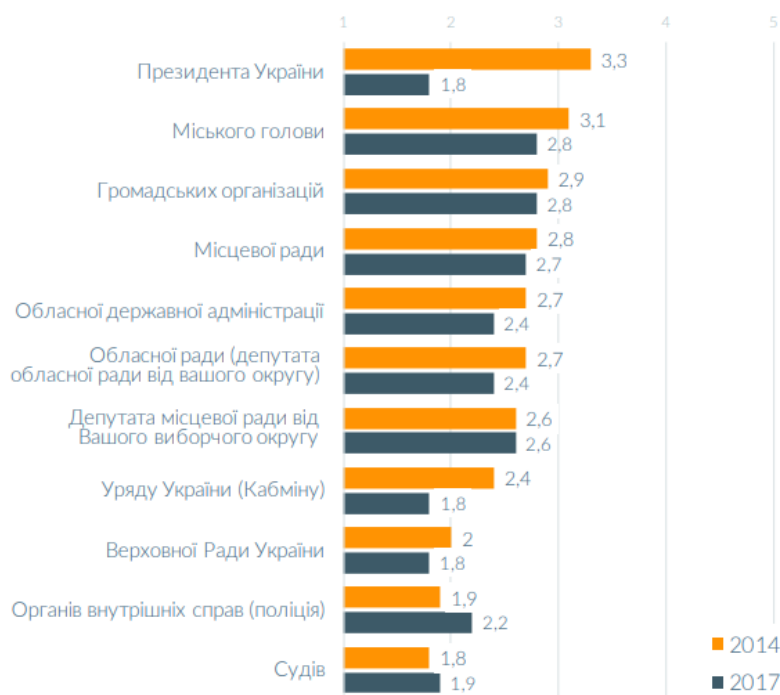


Рис. Ж.2 Рівень довіри до місцевих органів влади 2014 та 2017 (середні бали)⁷⁰

	Міського голови		Місцевої ради		Депутата міської ради від вашого виборчого округу	
	2014	2017	2014	2017	2014	2017
Первомайськ	2.8	1.8	2.5	1.8	2.4	1.5
Павлоград	3.0	2.8	2.7	2.7	2.1	2.6
Бориспіль	4.1	2.8	3.6	2.7	3.5	2.7
Чугуїв	2.9	3.3	2.9	3.3	2.7	3.4
Луцьк	3.4	2.5	3.3	2.5	3.1	2.5
Коростень	3.8	3.4	2.5	3.2	2.4	3.4
Вінниця	2.9	2.9	3.4	2.9	3.2	2.7
Київ	3.2	2.5	2.6	2.4	3.3	2.2
Кривий Ріг	2.8	3.0	2.7	2.7	2.1	2.6
Чернігів	2.4	2.9	2.4	2.5	2.4	2.1

⁷⁰У розглянутих запитаннях використовувалася п'ятибальна порядкова шкала від 1 — «необ'єктивні» до «об'єктивні». До низького рівня було віднесено бали 1 та 2, до середнього — 3, до високого — 4 та 5.