

**Г. М. Котляревська**доцент кафедри теорії держави і права та конституційного права  
Приватного акціонерного товариства «Вищий навчальний заклад  
«Міжрегіональна Академія управління персоналом»

## ЕЛЕКТРОННА ПЕТИЦІЯ ЯК ВИД ЗВЕРНЕННЯ ГРОМАДЯН

*Статтю присвячено дослідженню електронної петиції як нового способу звернення громадян, який забезпечує конституційне право на участь в управлінні публічними справами. Визначено особливості електронної петиції, які відрізняють її від інших видів звернень, а саме: спосіб та форма подання звернення, суб'єктний склад відносин, що складаються у сфері подання електронної петиції. Встановлено, що електронну петицію може бути подано у письмовій формі електронним способом через інформаційну (автоматизовану) систему, в якій реалізується технологія обробки інформації з використанням технічних і програмних засобів.*

*Обґрунтовано, що електронна петиція є різновидом колективного звернення, при цьому поняття «суб'єкт звернення» не співпадає з поняттям «суб'єкт, що підтримує електронну петицію». Як висновок, суб'єктом звернення, тобто суб'єктом подання електронної петиції, є автор (ініціатор), особа, яка забезпечуючи свої інтереси, своєю творчою працею створила електронну петицію. Суб'єктом, що підтримує електронну петицію, є особа, яка ідентифікувавши свою особу, виявила намір підтримати своїм підписом електронну петицію.*

*Виокремлено процедуру подання електронної петиції, яка складається з таких стадій: створення електронної петиції; оприлюднення електронної петиції; розгляд електронної петиції органом, до якого подано електронну петицію; надання відповіді на електронну петицію. Акцентовано увагу на порядку розгляду та оприлюднення електронної петиції Президентом України, Кабінетом Міністрів України, Верховною Радою України, органами місцевого самоврядування.*

*З метою удосконалення законодавства щодо подання та розгляду електронної петиції, запропоновано створення окремого порядку подання та розгляду електронної петиції органами місцевого самоврядування. Доцільною є підтримка з боку суб'єктів публічної адміністрації поширення практики використання електронних петицій у вирішенні питань державного та регіонального значення.*

**Ключові слова:** звернення громадян, електронна петиція, форма подання, інформаційні технології, процедура.

**Актуальність теми дослідження.** На теперішній час Україна перебуває на стадії реформування всієї правової системи, що пов'язано, по-перше, з інтеграцією до Європейського Союзу, по-друге, з удосконаленням правового регулювання усіх сфер життя. Одним із питань, що потребує особливої уваги, є створення інформаційного суспільства із застосуванням сучасних комп'ютерних технологій та використанням глобальних Інтернет-систем. Вираженням тенденцій інтенсифікації використання електронних технологій у сфері публічного адміністрування, є впровадження інституту електронної петиції як різновиду звернень громадян. Нововведення розширює можливості реалізації права громадян на звернення, забезпечує участь громадян у вирішенні суспільно значущих питань, виступає індикатором довіри

громадян до влади. У зв'язку із цим актуальності набуває наукове дослідження проблематики нормативно-правового забезпечення інституту електронної петиції.

**Стан наукового дослідження питання.** Науково-теоретичним підґрунтям проведеного дослідження є висновки щодо сутності звернень громадян, яких зроблено Е.А. Афонініним, Н.М. Драгомирецькою, С.В. Ківаловим, К.О. Кісілевичем, С.І. Москаленком, В.А. Соболевим, А.А. Стародубцевим, В.І. Цимбалюком та іншими. Тим не менше, проблематиці електронних петицій як інформаційно-технологічного способу звернення громадян достатньої уваги не приділено.

**Виклад основного матеріалу.** Важливим чинником прийняття демократичних рішень, незалежно від форми правління та політичного

устрою, є врахування звернень громадян. Інститут звернення громадян створено для забезпечення конституційного принципу участі громадян в управлінні державними та громадськими справами. Статтею 40 Основного Закону передбачено, що усі громадяни мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення, надавши обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк [9].

Необхідно акцентувати увагу на тому, що з 2015 року практику функціонування публічної адміністрації доповнено таким різновидом звернення, як електронна петиція, що спричинено використанням інформаційно-комунікативних технологій в усіх сферах суспільних відносин [1]. При цьому, вперше про електронну петицію згадується у Розпорядженні Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації» [3]. Відповідно, електронна петиція визначається як особлива форма електронного колективного звернення громадян до Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, органу місцевого самоврядування в електронній формі у вигляді тексту скарги (протесту) та/або пропозиції, на яку адресат (суб'єкт владних повноважень) публічно оголошує про свою позицію щодо згоди чи незгоди по суті петиції, інформує про аргументи у разі незгоди та організовує спільну з авторами та їх прихильниками роботу з розроблення та втілення плану реалізації петиції у разі згоди.

Слід зазначити, що до електронних петицій застосовуються загальні вимоги, які поширюються на усі види звернень, а саме: обов'язковість зазначення прізвища, ім'я, по батькові автора; викладення суті порушеного питання, зауваження, пропозиції, заяви чи скарги, прохання чи вимоги; використання української мови як мови звернення відповідно до Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» [5]; відсутність у змісті закликів до повалення конституційного ладу, порушення територіальної цілісності України, пропаганди війни, насильства, жорстокості, розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, закликів до вчинення терористичних актів, посягання на права і свободи людини; дотримання вимог суб'єктності тощо.

Зазначимо, що особливості електронної петиції як різновиду звернень полягають у спо-

собі та формі подання, суб'єктному складові відносин, що складаються у сфері подання електронної петиції. Так, електронна петиція подається у письмовій формі. При цьому, згідно ч. 1 ст. 207 Цивільного кодексу України, до письмової форми прирівнюється вираження волі сторін за допомогою телетайпного, електронного або іншого технічного засобу зв'язку. Візуальною формою подання електронного документу є електронна петиція, так як відображення даних, які у ній містяться, здійснюється через електронні засоби, придатні для приймання його змісту людиною [11].

Щодо способу подання, то це певна дія (послідовність дій), прийом або система прийомів, яка дає можливість подати електронну петицію. Електронну петицію може бути подано через інформаційну (автоматизовану) систему, в якій реалізується технологія обробки інформації з використанням технічних і програмних засобів, тобто електронним способом. Вказане опосередковує розміщення петиції на офіційному веб-сайті органу, якому її адресовано, або веб-сайті громадського об'єднання, яким здійснюється збір підписів на підтримку електронної петиції до визначеного суб'єкта звернення.

Особливості суб'єктного складу відносин, що складаються у сфері подання електронної петиції, полягають у такому. Суб'єктом, до якого може бути звернутою електронна петиція, є виключно Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України та орган місцевого самоврядування. Водночас, інші види звернень може бути подано до будь-якого органу державної влади чи органу місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації незалежно від форми власності, об'єднання громадян.

Електронна петиція є різновидом колективного звернення, при цьому, поняття «суб'єкт подання електронної петиції» не співпадає з поняттям «суб'єкт, що підтримує електронну петицію». Відповідно, суб'єктом подання електронної петиції є особа, яка забезпечуючи свої інтереси, своєю творчою працею створила електронну петицію та набула статусу автора (ініціатора). Суб'єктом, що підтримує електронну петицію є особа, яка пройшла процедуру ідентифікації та має намір підтримати своїм підписом електронну петицію. Разом із тим, суб'єктом подання електронної петиції і суб'єктом, що підтримує електронну петицію, можуть бути громадяни України та особи, які не є громадянами

України, але законно знаходяться на її території (вказані суб'єкти мають таке ж право на подання звернення, як і громадяни України, якщо інше не передбачено міжнародними договорами).

Специфічною є процедура подання електронної петиції, яка складається з таких стадій: 1) створення електронної петиції; 2) оприлюднення електронної петиції на офіційному веб-сайті суб'єкта, до якого подано електронну петицію; 3) розгляд електронної петиції; 4) надання відповіді на електронну петицію.

Перша стадія розглядуваної процедури полягає у створенні електронної петиції шляхом її розміщення на офіційному веб-сайті органу, якому її адресовано, або веб-сайті громадського об'єднання, яке здійснюватиме збір підписів на підтримку електронної петиції до визначеного суб'єкта звернення. На вказаній стадії ініціатором (автором петиції) заповнюється спеціальна форма на офіційному веб-сайті органу, якому її адресовано. Для того, щоб створити нову електронну петицію, потрібно здійснити вхід на веб-сайт, а потім обрати функцію «подати петицію». Користувач, що не здійснив вхід на веб-сайт, не отримує доступу до спеціальної форми створення нової електронної петиції. Наприклад, відповідно до «Порядку розгляду електронної петиції, адресованої Кабінету Міністрів України», громадяни можуть звернутися до Кабінету Міністрів України через офіційний веб-сайт, який має назву «Єдиний веб-портал органів виконавчої влади», або ж «Урядовий портал», або через веб-сайт громадського об'єднання, яке здійснює збір підписів громадян на підтримку петиції. Ідентифікація автора електронної петиції відбувається на Урядовому порталі або веб-сайті громадського об'єднання через засоби електронної ідентифікації [2].

Після успішного здійснення зазначених дій відбувається розміщення тексту електронної петиції. В електронній петиції має бути викладено суть звернення, зазначено прізвище, ім'я, по батькові автора (ініціатора) електронної петиції, адресу електронної пошти. На веб-сайті відповідного органу або громадського об'єднання, що здійснює збір підписів, обов'язково зазначаються дата початку збору підписів та інформація щодо загальної кількості та переліку осіб, які підписали електронну петицію. Якщо електронна петиція не відповідає відповідним вимогам, то оприлюднення петиції не здійснюється, а автору про це повідомляється не пізніше строку, встановленого для оприлюднення.

Стосовно змісту електронної петиції, якої подано до Кабінету Міністрів України, то у ній повинно бути викладено суть звернення та пропозиції, а у заголовку електронної петиції відображено її короткий зміст. Після зазначення суті звернення та розміщення тексту необхідно ввести захисний код, обрати функцію «створити петицію». Наслідком вказаних дій є перевірка електронної петиції адміністратором веб-сайту органу, до якого її подано, на відповідність вимог, яких установлено Законом України «Про звернення громадян» [10]. Слід вказати, що зміст електронної петиції має бути чітким, адже неправильна постановка питання, неточність, розмитість конкретної проблеми призведе до того, що представник органу влади матиме право через недосконалість формулювань електронної петиції обмежитися відпискою.

Друга стадія полягає в оприлюдненні електронної петиції на офіційному веб-сайті суб'єкта, якому її адресовано (Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, органу місцевого самоврядування) або на веб-сайті громадського об'єднання, яке здійснює збір підписів на підтримку електронних петицій. Це відбувається протягом двох робочих днів з дня, коли ініціатор електронної петиції її надіслав. Після успішного оприлюднення розпочинається збір підписів на підтримку електронної петиції. Датою початку збору підписів на її підтримку є дата оприлюднення електронної петиції на офіційному веб-сайті.

Під час збору підписів на підтримку електронної петиції до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та громадських організацій має бути дотримано окремі вимоги. Сказане стосується надання безоплатного доступу та користування інформаційно-телекомунікаційною системою, за допомогою якої здійснюється збір підписів, що дає змогу усім бажаючим, без матеріальних вкладень, віддати свій голос на підтримку обраного звернення. Можливість реєстрації і підписання петиції в електронному режимі збільшує кількість учасників, аніж якби задля реєстрації було необхідно звертатися до спеціальної установи.

Належною умовою збору підписів є недопущення автоматичного введення інформації, у тому числі, підписання електронної петиції без участі громадянина. Крім того, має бути забезпечено можливість фіксації дати і часу її підписання [7; 8].

Збір підписів на підтримку електронної петиції триває 3 місяці з дня її оприлюднення. Разом

із тим, відповідно до положень Закону України «Про звернення громадян», 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 [10].

Якщо збір підписів на підтримку електронної петиції здійснювався через веб-сайт громадського об'єднання, і петиція протягом установленого строку набрала необхідну кількість підписів, то не пізніше наступного дня після набрання необхідної кількості підписів громадське об'єднання надсилає відомості суб'єкту, якому адресовано електронну петицію: щодо дати початку збору підписів, дати направлення електронної петиції, загальної кількості та переліку осіб, які підписали електронну петицію (чи посилання на джерело такої інформації в мережі Інтернет), строку збору підписів, назви та адреси електронної пошти громадського об'єднання тощо.

Для розгляду електронної петиції має бути зібрано не менш як 25000 підписів за установлений строк. Виключення складає вимога щодо кількості підписів для електронної петиції, якої подано до територіальної громади, тобто органу місцевого самоврядування. У цьому випадку кількість необхідних голосів залежить від даних, яких вказано у статуті територіальної громади, а у разі його відсутності – кількість підписів залежить від кількості жителів населеного пункту у відповідній адміністративно-територіальній одиниці, а саме:

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

Слід зазначити, що відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», для розгляду електронної петиції, що набрала необхідну кількість підписів протягом строку, встановленого для її розгляду, скликається сесія ради [13].

У випадку, коли електронна петиція в установлений строк не набрала необхідної кількості

голосів на її підтримку, вона розглядається як звернення громадян.

Третя стадія процедури подання і розгляду електронної петиції розпочинається з моменту, коли орган, до якого подано петицію, починає її розгляд, що має бути відображено на офіційному веб-сайті не пізніше як через три робочі дні після набрання необхідної кількості підписів на підтримку електронної петиції, а в разі отримання електронної петиції від громадського об'єднання – не пізніш як через два робочі дні після отримання такої петиції. Розгляд електронної петиції здійснюється невідкладно, але не пізніше десяти робочих днів з дня оприлюднення інформації про початок її розгляду.

Що стосується електронних петицій, яких подано Президентові України, то забезпечення розгляду електронної петиції покладається на Адміністрацію Президента України. Інформація про початок розгляду електронної петиції оприлюднюється Адміністрацією Президента України на веб-сайті Офіційного інтернет-представництва Президента України у спеціальному розділі з питань електронних петицій не пізніш як через три робочі дні після набрання необхідної кількості підписів на її підтримку, а в разі отримання електронної петиції від громадського об'єднання – не пізніш як через два робочі дні після отримання такої петиції [4; 6]. Усі вимоги та забезпечення строків, встановлених Законом України «Про звернення громадян», забезпечує Адміністрація Президента України.

Існує умова, коли строк розгляду електронної петиції може бути продовжено. Сказане стосується випадків, коли електронна петиція містить клопотання про її розгляд на парламентських слуханнях у Верховній Раді України або громадських слуханнях відповідної територіальної громади. У цьому випадку ініціатору петиції надається право представити електронну петицію на таких слуханнях. Відповідно, строк розгляду електронної петиції продовжується на строк, необхідний для проведення слухань.

Після закінчення розгляду електронної петиції розпочинається стадія надання відповіді на електронну петицію. Автору електронної петиції або ж відповідному громадському об'єднанню, яке здійснювало збір підписів на підтримку електронної петиції, не пізніше наступного робочого дня після закінчення розгляду петиції має бути надіслано відповідь щодо результатів розгляду порушених у петиції питань із відповідним обґрунтуванням.

Інформація про підтримку або не підтримку електронної петиції паралельно публічно оголошується на офіційному веб-сайті органу, якому петицію було адресовано: Президентом України оголошується інформація щодо електронної петиції, адресованої Президенту України, Головою Верховної Ради України – щодо електронної петиції, адресованої Верховній Раді України, Прем'єр-міністром України – щодо електронної петиції, адресованої Кабінету Міністрів України, головою відповідної місцевої ради – щодо електронної петиції, адресованої органу місцевого самоврядування.

Викладені в електронній петиції пропозиції можуть реалізовуватися органом, якому її адресовано, шляхом прийняття рішення з питань, віднесених до його компетенції. Президентом України, Кабінетом Міністрів України, народними депутатами України за результатами розгляду електронної петиції можуть розроблятися та вноситися в установленому порядку на розгляд Верховної Ради України законопроекти, спрямовані на вирішення порушених у петиції питань.

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

Слід також зауважити, що на теперішній час немає окремого порядку щодо розгляду електронних петицій Верховною Радою України та органами місцевого самоврядування. Проте певну деталізацію щодо розгляду електронних петицій Верховною Радою України надано у Законі України «Про регламент Верховної Ради України», відповідно до положень якого у разі отримання Верховною Радою електронної петиції відповідно до Закону України «Про звернення громадян», Голова Верховної Ради України не пізніше ніж через три робочі дні після отримання електронної петиції направляє її в комітет, який відповідно до предмета відання визначається головним з підготовки і попереднього розгляду електронної петиції [12].

У свою чергу, головний комітет не пізніше ніж через десять робочих днів після отримання електронної петиції розглядає електронну петицію на своєму засіданні. 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. Головний комітет затверджує висновок про

результати розгляду питань, що порушуються в електронній петиції, а також, у разі необхідності, готує проект відповідного акту Верховної Ради України.

**Висновки.** Проаналізувавши положення законодавства України стосовно електронної петиції як специфічного виду звернень громадян, можна констатувати, що електронна петиція є інструментом взаємовідносин громадян із органами публічної влади, якого засновано на інформаційно-телекомунікаційних технологіях. Встановлено, що особливості електронного звернення мають прояв у визначеному колі адресатів та мають здобути підтримку населення за обмежений час для розгляду в особливому порядку. З метою удосконалення законодавства щодо подання та розгляду електронної петиції, запропоновано створення окремого порядку подання та розгляду електронної петиції органами місцевого самоврядування.

#### Список використаної літератури:

1. Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» щодо електронного звернення та електронної петиції: Закон України від 02.07.2015 р. № 577-VIII URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/577-19>
2. Про затвердження Порядку розгляду електронної петиції, адресованої Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 22.07.2016 р. № 457 URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/457-2016-%D0%BF#n8>
3. Про схвалення Концепції розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.11.2017 р. № 797-п URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/797-2017-%D1%80>
4. Про Порядок розгляду електронної петиції, адресованої Президентові України: Указ Президента України від 28.08.2015 р. № 523/2015 URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/523/2015>
5. Про забезпечення функціонування української мови як державної: Закон України від 25.04.2019 р. № 2704-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2704-19>
6. Офіційне інтернет-представництво Президента України URL : <https://petition.president.gov.ua/about>
7. Про електронні документи та електронний документообіг: Закон України від 22.05.2003 р. № 851-IV URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/851-15>
8. Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах: Закон України від

- 05.07.1994 р. № 80/94-ВР URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80/94-вр>
9. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
10. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80>
11. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. № 435-IV URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/435-15/conv/page>
12. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10.02.2010 р. № 1861-VI URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17>
13. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/stru#Stru>
- 

### **Kotliarevska H. M. Electronic petition as a type of citizens' appeals**

*The article is devoted to the study of the electronic petition as a new way of citizens' appeals which guarantees the constitutional right to take part in the conduct of public affairs. The author has determined features of the electronic petition distinguishing it from other types of appeals, namely: a way and a form of submitting the appeal, parties of the relations which arise in the context of the submission of the electronic petition. It has been established that the electronic petition can be submitted in a written form by electronic means via information (automated) system, which realizes information processing with the use of hardware and software.*

*It has substantiated that the electronic petition is a sub-type of a collective appeal and thus, "an applicator" isn't in line with the concept "an entity supporting the electronic petition". Consequently, a requester, namely, an entity submitted the electronic petition is an author (initiator), a person, who protecting his/her interests by creative activity, created the electronic petition. An entity who supports the electronic petition is a person who, by ascertaining identity, manifested an intention to favor the petition by his/her signature.*

*The article has marked the procedure for submitting the electronic petition which consists of the following stages: creation of the electronic petition; promulgation of the electronic petition; examination of the electronic petition by the relevant body; a response to the electronic petition. The emphasis has been placed on the procedure of examination and promulgation of the electronic petition by the President of Ukraine, the Cabinet of Ministers of Ukraine, the Verkhovna Rada of Ukraine, local self-government bodies.*

*To improve the legislation in terms of the submission and examination of the electronic petition, the author has proposed to establish an individual procedure for submission and examination of the electronic petition by local self-government bodies. It seems expedient that public administration entities stand for promoting the practice of using electronic petition when solving the matters of a state and regional significance.*

**Key words:** *citizens' appeals, electronic petition, submission form, information technologies, procedure.*