

## ЕЛЕКТРОННІ ЗВЕРНЕННЯ ГРОМАДЯН ТА ЕЛЕКТРОННІ ПЕТИЦІЇ: ПИТАННЯ ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАКРІПЛЕННЯ

**Mikhovska M.S. Electronic appeals of citizens and electronic petitions in modern Ukrainian legislation**

*The article is devoted to review of legislation in the sphere of electronic appeals of citizens and electronic petitions in Ukraine. It is becoming increasingly difficult to ignore the fact, that electronic government is a major area of interest within the field of public administration. The issue has raised importance in light of recent amendments to legislation, considering electronic form of documents equal to the standard paper form.*

*Author analyzes legislation in the sphere of appeals of citizens, defines main problems in the modern period and discusses the importance of legislative determination of “electronic appeals» and “electronic petitions». Special attention is given to the description of electronic petitions as a new form of appeals of citizens in Ukraine.*

*The following conclusion can be drawn from the present article: electronic petitions is a kind of appeals of citizens, submitted in the electronic form that can be directed to certain subjects of public administration with the aim of solution specific problems, that contain public interest.*

**Keywords:** appeal, electronic appeal, electronic petition, electronic government



**Міхровська Марина  
Станіславівна,**

*кандидат  
юридичних наук,  
асистент кафедри  
адміністративного  
права юридичного  
факультету  
Київського  
національного  
університету імені  
Тараса Шевченка*

Стрімкий розвиток інформаційно-комунікаційних технологій (далі – ІКТ) в усьому світі надає нові можливості в усіх сферах життя суспільства, зокрема й у сфері публічної адміністрації. Електронне урядування протягом останніх двох десятиліть стало невід’ємною частиною взаємодії громадян із суб’єктами публічної адміністрації в багатьох країнах. Не виключенням є й Україна.

2010 року Кабінетом Міністрів України було затверджено Концепцію розвитку електронного урядування в Україні [11], яка вперше за історію незалежної України проголосила розвиток інформаційного суспільства одним із головних пріоритетів розвитку України. У той же часу Концепції підкреслено, що неврегульованість на законодавчому рівні питання надання адміністративних послуг і звернення громадян до органів державної влади та органів місцевого самоврядування через Інтернет є однією з найбільших проблем, що потребує негайного вирішення.

Якщо питання надання адміністративних послуг почали вирішувати невідкладно з прийняттям 2012 року Закону «Про адміністративні послуги» [4], який надав можливість громадянам отримувати адміністративні послуги в електронній формі, то вирішення питання про законодавче закріплення подання електронних звернень та отримання належної відповіді на них від суб'єктів владних повноважень весь час відкладалося, незважаючи на те, що законодавче підґрунтя для цього існувало досить давно.

Так, ще Концепція адміністративної реформи 1998 року проголошувала, що «на всіх етапах реформи вживаються заходи щодо її законодавчого, кадрового, наукового та інформаційного забезпечення» [3], а вже 2003 року було прийнято Закон України «Про електронні документи та електронний документообіг» [7], яким було визначено поняття електронного документа як такого, інформація в якому зафіксована у вигляді електронних даних, включаючи обов'язкові реквізити документа, поняття електронного підпису, накладанням якого має завершуватися створення електронного документа, та вперше було визначено, що електронний документ дорівнюється за юридичною силою до документа на папері. Закони «Про електронний цифровий підпис» [6] і «Про доступ до публічної інформації» [5], які хоча й не поширюють свою дію безпосередньо на відносини в сфері звернень громадян, але так само мають велике значення в демократизації відносин «держава–громадянин» за посередництвом ІКТ.

Отже, після численних дискусій з приводу доцільності впровадження такої новели в чинне законодавство до Закону України «Про звернення громадян» [10] було внесено зміни щодо можливості подавати електронні петиції до органів влади та посадових осіб: «Громадяни можуть звернутися до Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, органу місцевого самоврядування з електронними петиціями через офіційний веб-сайт органу, якому вона адресована, або веб-сайт громадського об'єднання, яке здійснює збір підписів на підтримку електронної петиції». При цьому визначення електронної петиції в Законі не надано, відтак для розуміння цього терміна звертаємось до словника, де петиція означає письмове колективне прохання, клопотання, звернене до державних керівних установ або до голови уряду [1].

Крім того Закон не визначає і змісту такої петиції, а тому можна дійти висновку, що вона може стосуватися будь-якого питання, крім тих, заборона щодо яких установлюється самим Законом, а саме: «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», оскільки такі обмеження безпосередньо впливають з Конституції України.

Також немає в статті застережень з приводу того, що порушені в петиції

питання мають належати до встановленої законом компетенції цього органу. І хоча зрозуміло, що з урахуванням ст. 19 Конституції України [2] орган чи посадова особа мають діяти лише підставі, у межах та у спосіб, що передбачені законами, на нашу думку, не зайвим би було про це зазначити в межах цієї статті для внесення певної ясності та доступності для громадян.

То чим відрізняється електронна петиція, що передбачена статтею 23-1 Закону України «Про звернення громадян» [10], від звичайного звернення, поданого в електронному варіанті, можливість подання якого передбачено в статті 5 того ж Закону, тобто такого очікуваного громадськістю *електронного звернення?*

На нашу думку, електронна петиція є особливим видом звернень громадян через такі відмінності від звичайних звернень:

1. Питання, на вирішення якого подається петиція. У прикладі зі звичайним зверненням необхідною є прив'язка до безпосередньої реалізації своїх прав (заява та клопотання) або порушення таких прав (скарга), і тоді подання петиції спрямоване на реалізацію як прав особи, а також її свобод та приватних інтересів, так і інтересів публічних.

2. Суб'єкт, до якого звертаються. Якщо зі звичайним зверненням громадяни України мають право звернутися до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації, посадових осіб, то з електронною

петицією – лише до визначеного кола суб'єктів, якими є Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, орган місцевого самоврядування. Виникає питання, чому законодавець у переліку суб'єктів публічної адміністрації не зазначив, наприклад, місцеві органи виконавчої влади, а лише органи місцевого самоврядування, адже на сьогодні їх компетенція в багатьох випадках збігається, через що й виникають численні компетенційні конфлікти. Також обмеження щодо подання петицій до центральних органів виконавчої влади, передусім міністерств, які формують політику у визначених сферах [12], важко назвати доцільним, так само як і вразі з усіма іншими суб'єктами публічної адміністрації, оскільки цей перелік є вичерпним.

3. Порядок подання є відмінним. Так, електронна петиція подається виключно через офіційний веб-сайт органу, якому вона адресована, або веб-сайт громадського об'єднання, яке здійснює збір підписів на підтримку електронної петиції. Тобто подання такої петиції через електронну пошту чи іншими засобами не припускається.

4. Особливий порядок розгляду. Електронна петиція оприлюднюється на офіційному веб-сайті відповідного суб'єкта публічної адміністрації протягом двох робочих днів з дня надсилання її автором і розглядається за умови збору на її підтримку не менш як 25 тис. підписів громадян протягом не більше трьох місяців з дня оприлюднення петиції. Порядок розгляду електронної петиції, адресованої

Президенту України, Верховній Раді України, Кабінету Міністрів України, органу місцевого самоврядування, визначається відповідно Президентом України, Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, місцевою радою. Про підтримку або не підтримку електронної петиції публічно оголошується на офіційному веб-сайті того суб'єкта, якому петицію було адресовано.

5. І нарешті, наслідки розгляду петиції та звичайного звернення є різними. 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. Відповідь на електронну петицію не пізніше наступного робочого дня після закінчення її розгляду оприлюднюється на офіційному веб-сайті органу, якому вона була адресована, а також надсилається в письмовому вигляді автору (ініціатору) електронної петиції та відповідному громадському об'єднанню, яке здійснювало збір підписів на підтримку відповідної електронної петиції, тоді як у випадку звичайного звернення громадян необхідно прийняти вмотивоване рішення (за можливості вирішити питання по суті) та повідомити про це громадянина в письмовому вигляді.

Отже, проаналізувавши ознаки електронних петицій, доходимо висновку, що електронна петиція та електронні звернення не є тотожними поняттями, оскільки електронне звернення за Законом – це *письмове звернення, надіслане з використанням мережі Інтернет, засобів електронного*

*зв'язку, тоді як електронна петиція – це різновид звернення громадян, поданого в електронному вигляді через веб-сайт до Президента України, Верховної Ради, Кабінету Міністрів або органу місцевого самоврядування в межах їх компетенції з метою вирішення питань, що становлять публічний інтерес (за виключеннями, зазначеними в Законі).*

Внесення таких змін до чинного законодавства є важливим, очікуваним і необхідним на сьогодні. Проте, на нашу думку, відсутність визначень щодо електронних звернень та електронних петицій, незрозумілість їх співвідношення та різний порядок їх подання, розгляду та наслідків такого розгляду призводять до висновків про неможливість їх регламентації в межах одного закону. Крім того відсутність будь-яких законодавчо закріплених вимог щодо відповіді на електронні звернення через неуніфікованість самої процедури реєстрації таких звернень та надання відповіді на їх отримання посадовими особами й надалі призводитиме до численних порушень куцій сфері. Для подолання цих проблем необхідно:

1) надати визначення електронним петиціям на рівні закону, чітко встановивши порядок їх подання, суб'єктів, до яких можна звертатися, порядок надання відповіді на петицію та, що не менш важливо, відповідальність посадових осіб у разі порушення вимог закону;

2) у Законі «Про звернення громадян» закріпити, що електронні звернення є різновидом звернень громадян, поряд з письмовою та усною формами (а не в межах письмової, як

зараз), і встановити особливий порядок їх реєстрації, розгляду та надання відповіді на них (теж в електронній формі);

3) внести зміни до Класифікатора звернень громадян [8], додавши «електронну форму» звернень;

4) у перспективі прийняти Закон України «Про електронне урядування», який би на законодавчому рівні закріпив обов'язок органів державної влади та органів місцевого самоврядування надавати відповіді на звернення в електронній формі, надавати електронні послуги в електронному варіанті, тобто закріпив би електронну форму документації як таку, використання якої спричиняє такі ж юридичні наслідки, як і в письмовій формі.

Таким чином, лише комплексність, планованість і поступовість заходів сприятиме нормальному впровадженню системи електронних звернень і дозволить за допомогою сучасних ІКТ покращити взаємодію між громадянами та державою, що і є основним завданням упровадження електронного урядування.

#### Список використаних джерел:

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.lingvo.ua/uk/Interpret/uk-ru/%D0%BF%D0%B5%D1%82%D0%B8%D1%86%D1%96%D1%8F>

2. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96 // Відомості Верховної Ради України від 23.07.1996. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

3. Концепція адміністративної реформи в Україні// Офіційний вісник України від 11.06.1999 р.–№ 21. – Ст. 32.

4. Про адміністративні послуги: Закон України № 5203-VI від 06.09.2012 р. // Офіційний вісник України. – 2012. – № 76. – Ст. 44.

5. Про доступ до публічної інформації: Закон України № 2939-VI від 13.01.2011 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 32.– Ст. 314.

6. Про електронний цифровий підпис: Закон України № 852-IV від 22.05.2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 36. – Ст. 276.

7. Про електронні документи та електронний документообіг: Закон України № 851-IV від 22.05.2003 р. // Відом. Верховної Ради України. – 2003. – № 36. – Ст. 275.

8. Про затвердження Класифікатора звернень громадян: Постанова Кабінету Міністрів України від 24.09.2008 № 858// Урядовий кур'єр. – 2008. – № 187.

9. Про затвердження Положення про Державну інформаційну систему електронних звернень громадян: Постанова Кабінету Міністрів України від 25.12.2013 № 958// Урядовий кур'єр. – 2014. – № 5.

10. Про звернення громадян: Закон України № 393/96 від 02.10.1996 р.// Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.

11. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13.12.2010 р. № 2250 р. // Урядовий кур'єр. – 2011. – № 1.

12. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17 березня 2011 р. № 3166-VI// Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 38.–Ст. 385.

#### Міхровська М. С. Електронні звернення громадян та електронні петиції: питання законодавчого закріплення.

*Статтю присвячено питанням законодавчого закріплення електронних звернень. Автором подано аналіз нормативної бази у сфері звернень громадян, що подаються в електронній формі, виявлено її недоліки на сучасному етапі та*

*запропоновано шляхи розв'язання таких проблем. Розглянуто особливості подання електронних петицій, проаналізовано перспективи закріплення такого виду звернень в окремому Законі.*

**Ключові слова:** *звернення, електронні звернення, електронні петиції, електронне урядування, електронний документообіг.*

**Михровская М. С. Электронные обращения граждан и электронные петиции: вопросы законодательного закрепления**

*Статья посвящена вопросам законодательного закрепления электронных обращений. Автором осуществлен анализ нормативной базы в сфере обращений граждан, которые подаются в электронной форме, выявлены ее недостатки на данном этапе и предложены пути решения таких проблем. Рассмотрены особенности подачи электронных петиций, проанализированы перспективы закрепления такого вида обращений в отдельном законе.*

**Ключевые слова:** *обращения, электронные обращения, электронные петиции, электронное правительство, электронный документооборот.*

***Стаття надійшла до друку 15 вересня 2015 р.***