

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС. ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО



Лученко Дмитро Валентинович,
доктор юридичних наук, професор,
проректор з наукової роботи,
Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого, Україна, м. Харків
e-mail: luchenkodv@gmail.com
Scopus Author ID: 57219356315
ORCID 0000-0002-3832-0670

doi: 10.21564/2414–990X.155.245992
УДК 342.951:004(477+474.3)

ЕЛЕКТРОННІ ІНІЦІАТИВИ ЯК ІНСТРУМЕНТ Е–ДЕМОКРАТІЇ: ДОСВІД УКРАЇНИ І ЛАТВІЇ

Статтю присвячено порівняльно-правовому аналізу досвіду України та Латвії у запровадженні інституту електронної ініціативи як важливого інструмента безпосередньої е-демократії.

Практичне питання про те, чому в одних країнах електронні ініціативи є реальним важелем впливу, а в інших – радше тільки маркером, який сигналізує про певні проблеми, що турбують суспільство, спонукає до ґрунтовного дослідження правового регулювання та інформаційно-технічного забезпечення електронних ініціатив.

Для компаративного аналізу регулювання процедури подання та розгляду електронної ініціативи обрано досвід Латвії як держави, що продемонструвала реальні успішні результати роботи онлайн-платформи ManaBals.lv як інструмента створення, оприлюднення, обговорення і розгляду електронної ініціативи та вирішення питань, що в ній ставляться. Окрім того, досвід цієї країни показує, що підвищення рівня участі громадян в управлінні державними справами можливе за умови надання їм дієвого та зручного механізму впливу.

Акцентовано увагу на недоліках правового регулювання інституту електронних петицій в Україні як основному факторі недієвості цього інструмента е-демократії, зокрема вказано на брак спеціального акта законодавства з питань електронних петицій, законодавчої гарантії вирішення питання, яке ставиться у петиції, неврахування громадської думки, висловленої в петиції, яка набрала меншу кількість голосів, ніж необхідно за законом, тощо. Указано на необхідність запровадження механізму попередньої перевірки змісту електронних петицій на відповідність вимогам конструктивності, достовірності і реальності.

Для належної реалізації мети безпосередньої е-демократії мають бути створені важелі впливу на владу, що змусить останню прислухатися до тих проблем, що турбують суспільство.

Ключові слова: електронна ініціатива; електронна петиція; звернення громадян; е-демократія.

Лученко Д. В., доктор юридических наук, професор, проректор по научній роботі, Національний юридический університет імені Ярослава Мудрого, Україна, г. Харків.

e-mail: luchenkodv@gmail.com ; Scopus Author ID: 57219356315 ; ORCID 0000-0002-3832-0670

Електронные инициативы как инструмент э-демократии: опыт Украины и Латвии

Статья посвящена сравнительно-правовому анализу опыта Украины и Латвии во внедрении института электронной инициативы как важного инструмента непосредственной э-демократии.

Практический вопрос о том, почему в одних странах электронные инициативы являются реальным рычагом влияния, а в других – скорее только маркером, который сигнализирует об определенных проблемах, беспокоящих общество, побуждает к тщательному исследованию правового регулирования и информационно-технического обеспечения электронных инициатив.

Для компаративного анализа регулирования процедуры подачи и рассмотрения электронной инициативы выбран опыт Латвии как государства, продемонстрировавшего реальные успешные результаты работы онлайн-платформы ManaBalss.lv как инструмента создания, опубликования, обсуждения и рассмотрения электронной инициативы и решения в ней вопросов. Кроме того, опыт этой страны показывает, что повышение уровня участия граждан в управлении государственными делами возможно при условии предоставления им действенного и удобного механизма воздействия.

В статье акцентируется внимание на недостатках правового регулирования института электронных петиций в Украине как основном факторе низкой эффективности этого инструмента э-демократии, в том числе отмечается отсутствие специального акта законодательства по вопросам электронных петиций, законодательной гарантии решения вопроса, который ставится в петиции, принятие в учет общественного мнения, высказанного в петиции, набравшей меньшее количество голосов, чем необходимо по закону и т.д. Указывается на необходимость внедрения механизма предварительной проверки содержания электронных петиций на соответствие требованиям конструктивности, достоверности и реальности.

Отмечается, что для надлежащей реализации цели непосредственной э-демократии должны быть созданы рычаги влияния на власть, вынуждающие ее прислушиваться к проблемам, которые беспокоят общество.

Ключевые слова: електронна ініціатива; електронна петиція; обращение граждан; э-демократія.

Постановка проблеми. Сучасний рівень розвитку інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ) дозволяє значно спростити процес комунікації між громадянином і державою. Ми переживаємо часи, коли традиційні форми участі громадян в управлінні державними справами (вибори, звернення, оскарження нормативно-правових актів) змінюються за рахунок впровадження електронних сервісів. Останні дозволяють значно скоротити час комунікації, заощадити матеріальні ресурси, спростити саму процедуру взаємодії між громадянами і державою.

Цифровізація стрімко завойовує всі сфери життя людини. Реальністю сьогодення стали електронні вибори, електронний суд, електронні ініціативи. У цій статті спробуємо проаналізувати електронні ініціативи як інструмент е-демократії, яка дозволяє широко долучати громадян до процесу управління

державними справами. Постає питання: чому електронні петиції, які набули широкого розповсюдження в інших країнах світу, мають такий різний рівень впливу на суспільне життя? В одних країнах вони є реальним важелем впливу, а в інших – радше тільки маркером, який сигналізує про певні проблеми, що турбують суспільство. Жодних правових наслідків останні, як правило, не викликають.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Інститут електронних петицій сьогодні залишається малодослідженим. Серед науковців, які вивчали питання правового регулювання електронних петицій в Україні, варто назвати таких, як: Л. Г. Дончак (L. H. Donchak), А. Г. Ємельянова (A. H. Yemelianova), Т. Г. Каткова (T. H. Katkova), В. Г. Мазур (V. H. Mazur), І. В. Рижук (I. V. Ryzhuk) та ін.

Мета і завдання. Зважаючи на незначну кількість досліджень у сфері правового регулювання електронної ініціативи, метою статті є компаративний аналіз правового регулювання інституту електронної ініціативи (петиції) в Україні та Латвії. Задля досягнення поставленої мети ставляться такі завдання: 1) визначити поняття та значення електронної ініціативи в правовому регулюванні України та Латвії; 2) проаналізувати позитивний досвід роботи латвійської платформи з роботи з електронними петиціями ManaBalss.lv; 3) на основі компаративного аналізу визначити прогалини в правовому регулюванні інституту електронних петицій в Україні та перспективні напрями розвитку цього інструмента е-демократії.

Виклад основного матеріалу. Перш за все слід зазначити, що переважна більшість країн послуговується категорією «електронна петиція», врегульовуючи на рівні національного законодавства відповідні питання е-демократії. Петиції активно застосовуються у Великій Британії, Канаді, Нідерландах, Німеччині, країнах Прибалтики, Португалії, Румунії, США та ін. Вони подаються на розгляд президента, парламенту, інших органів влади. Згідно з рекомендаціями Комітету міністрів Ради Європи (2009) основними функціями петицій є залучення громадян до процесу прийняття державних рішень, встановлення комунікації між владою та суспільством і здійснення контролю держави з боку громадянського суспільства.

Електронна петиція зазвичай визначається як звернення, спрямоване на задоволення публічного інтересу, подане (зареєстроване) за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій у встановленому законом порядку з метою практичної реалізації права приватної особи на участь в управлінні державними справами й адресоване до органів публічної адміністрації [1, с. 337].

Термін «петиція» (petitio) з латинської перекладається як пошук, вимога, прохання. В юридичній енциклопедії за редакцією Ю. Шемшученка петиція розтлумачена як колективне письмове звернення громадян з того або іншого питання, яке подається здебільшого главі держави чи іншим органам державної влади та місцевого самоврядування [2].

Поряд із категорією «електронна петиція» іноді використовується категорія «електронна ініціатива», якою послуговується, наприклад, Латвія.

Академічний тлумачний словник визначає ініціативу як: 1) перший крок у якій-небудь справі; почин; 2) здатність висувати нові ідеї, пропозиції; уміння самостійно розпочинати яку-небудь справу; заповзятість, зарадність, енергійність, підприємливість; 3) право вносити проекти законів у законодавчий орган, який зобов'язаний обговорити їх і прийняти рішення (законодавча ініціатива) [3]. На нашу думку, саме третє значення категорії «ініціатива» найбільш точно характеризує інструмент е-демократії, реалізований у Латвії, оскільки: по-перше, такі ініціативи вносяться саме до законодавчого органу (Сейму); по-друге, на відміну від петицій, які, за загальним правилом, ініціюються саме приватними особами, електронні ініціативи Латвії поряд із приватними особами можуть порушуватися і суб'єктами публічного права.

Таким чином, категорія «електронна ініціатива» є більш широкою, ніж категорія «електронна петиція», щонайменше, за суб'єктним складом ініціатив таких звернень. Оскільки в межах цього дослідження будемо порівнювати досвід двох держав – Латвії та України, кожна з яких послуговується власною категорією для позначення відповідного інструмента е-демократії, базовою ми оберемо саме категорію «електронна ініціатива» як більш широку за змістом.

Значення і потенціал електронних ініціатив у забезпеченні доступу громадян до управління державними справами важко переоцінити. Адже все, що необхідно для реалізації права на електронну ініціативу, – це доступ до мережі «Інтернет», авторизація і бажання взяти участь у вирішенні нагальних проблем держави. Великого значення набуває і той факт, що інститут електронних ініціатив надає можливість впливати на владу в будь-який момент, безперервно, а не лише під час її формування на виборах чи висловлення думки на референдумі. Зазначені чинники актуалізують подальше дослідження проблематики інституту електронних ініціатив з метою його розповсюдження і підвищення ефективності.

Електронна ініціатива як елемент е-демократії покликана сприяти посиленню участі, ініціативності та залученню громадян до управління на національному, регіональному та місцевому рівнях публічного життя. Простий спосіб формування ініціативи і, головне, її оприлюднення значно розширюють коло громадян, готових долучитися до процесу управління. Інститут електронних ініціатив сприяє як покращенню прозорості демократичного процесу прийняття рішень, підзвітності демократичних інститутів, так і покращенню чутливості/зворотної реакції органів влади на звернення громадян. І, врешті-решт, інститут електронних ініціатив сприяє публічним дебатам та зверненню уваги громадян до процесу прийняття рішень. Найбільш яскраво остання ознака проявляється у досвіді Латвії, де до процесу обговорення ініціатив активно долучаються не лише громадяни, а й експертне середовище та політики. Значною мірою цьому сприяє відсутність часових обмежень для збору голосів на підтримку тієї чи іншої ініціативи. На відміну від України, де петиція, адресована до президента, уряду чи парламенту, має зібрати 25 тис. голосів на свою підтримку протягом 3-х місяців з дня оприлюднення, часові обмеження у Латвії відсутні. За словами

менеджера платформи ManaBalss.lv Дідзіса Мелкіса, який презентував досвід Латвії на V Харківському міжнародному юридичному форумі 24 вересня 2021 р. (м. Харків), актуальність і важливість для суспільства будь-якої ініціативи може змінюватися з часом під впливом різноманітних чинників. Іноді ідеї, висловлені в ініціативі, випереджають свій час, і суспільство не відразу приходить до усвідомлення їх доцільності, тому Латвія не обмежує своїх громадян у часі. Головне, щоб ініціатива рано чи пізно набрала необхідну кількість голосів (10 тис.).

Електронні ініціативи як один з елементів е-демократії є засобом удосконалення доступу громадян до влади та їх комунікації з чиновниками та обраними політиками. Варто вказати на таку властивість інституту електронних ініціатив, як можливість слугувати певним запобіжником гострих соціальних напружень, що часом можуть переростати у відкриті конфлікти. Досвід України свідчить про те, що якби влада дослухалася до голосу народу (особливо тих громадян, що мешкають на периферії, у маленьких містечках та селах), а у людей був би дієвий механізм донести власну волю до влади в інший спосіб, не було б ані майданів, ані мітингів, ані революцій, під час яких люди зі всіх куточків країни з'їжджалися до Києва, аби висловити своє невдоволення державною політикою у певній сфері.

Належним чином налагоджений інститут електронних ініціатив, з одного боку, дає змогу владі оперативно отримувати інформацію про питання, що набувають соціальної гостроти та вирішувати їх, не даючи досягти критичної позначки, а з іншого, – надає громадянам комфортний, економний, але при цьому достатньо дієвий спосіб висловити власну волю і досягти очікуваного результату. Інститут електронних ініціатив дозволяє громадянам відчувати, що вони є безпосереднім джерелом влади, усвідомити як свою причетність до формування державної політики, так і відповідальність за неї. Зрозуміло, що це можливо лише за двох умов: 1) влада бажає дослухатися до голосу своїх громадян; 2) у державі наявний ефективний та прозорий механізм реалізації електронних ініціатив.

Говорячи про ефективність інституту електронних ініціатив, слід зазначити, що досвід України і Латвії у цьому аспекті є кардинально протилежним. В Україні процесом супроводження ініціатив (петицій), як правило, опікується держава. Закон не встановлює жодних обмежень щодо змісту петицій (окрім заборони, визначеної у ч. 3 ст. 23-1)¹. Тільки 0,15 % оприлюднених петицій набирають необхідну кількість голосів на свою підтримку. При цьому відсоток задоволених петицій є ще меншим.

У Латвії процесом супроводження ініціатив опікується громадське об'єднання (NGO), діяльність якого фінансується не за рахунок бюджетних коштів, а самим суспільством у вигляді мікронесків. NGO здійснює достатньо суворий

¹ 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.

відбір тих ініціатив, які допускаються до оприлюднення (близько 60 % заявлених ініціатив не оприлюднюються), а також надає допомогу в оформленні ініціативи. У результаті 67,5 % електронних ініціатив досягають успіху, реально впливаючи на закони країни [4].

В Україні на законодавчому рівні порядок подання та розгляду електронних ініціатив (петицій) урегульовано однією статтею (23-1) Закону України «Про звернення громадян» [5]. Частиною 1 цієї статті встановлено, що 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, що здійснює збір підписів на підтримку електронної петиції. Указана норма зумовлює особливість електронної петиції як форми звернення громадян, що подається виключно до суб'єктів публічної влади, адже решта передбачених Законом звернень можуть також подаватися й, наприклад, до підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності.

Докладний аналіз правових актів, що закріплюють порядок реалізації громадянами права на електронну ініціативу в Україні, а також всього масиву електронних петицій та відповідей на них, що були оприлюднені на офіційних сайтах Президента України, Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України за час їх функціонування, вказують на те, що інститут електронних ініціатив в Україні, запроваджений у липні 2015 р., не виконує покладеного на нього завдання.

Низка недоліків законодавчого регулювання інституту електронних ініціатив перетворили його скоріше на фікцію, спотворили саму ідею даного елемента е-демократії. Сьогодні електронна петиція в Україні є звичайним зверненням громадянина до суб'єкта влади, що набуло певного розголосу, але не викликає жодних обов'язків з боку адресата, крім обов'язку вчасно надати відповідь (підкреслюємо, саме надати відповідь, а не вирішити поставлене питання). І навіть цей формальний обов'язок інколи не виконується. Станом на листопад 2021 р. на сайті офіційного інтернет-представництва Президента України [6] міститься інформація, відповідно до якої 99 електронних петицій набрало 25 тис. і більше голосів на свою підтримку. Із них 93 петиції отримали відповідь Президента, ще три знаходяться на розгляді, а статус ще трьох невідомий¹.

Крім того, одна петиція перебуває на розгляді з 2019 р. [7], що є грубим порушенням вимог ч. 15 ст. 23-1 Закону України «Про звернення громадян».

Розглянемо більш докладно вади законодавчого регулювання інституту електронних ініціатив, що мають місце в Україні. Насамперед, зазначимо, що

¹ Залишаються без розгляду петиції: № 22/005147-еп «Прекратити подачу електроенергії произведенной в Украине на временно оккупированную территорию АР Крым.», дата оприлюднення: 08.09.2015 р.; № 22/000050-еп «Звільнення пана Шокіна та призначення відкритого та прозорого конкурсу на посаду головного прокурора України», дата оприлюднення: 29.08.2015 р.; № 22/047294-еп «Щодо недопущення придушення свободи слова в Україні та застосування санкцій до мовників телеканалів «112 Україна» та NewsOne», дата оприлюднення: 09.10.2018 р.

законодавство не виокремлює електронні ініціативи (петиції), які за своїм змістом є скаргами, не встановлює для них будь-яких особливостей щодо реєстрації та розгляду, що у свою чергу не дає можливості акцентувати увагу влади на соціально гострих проблемах. Подібного рівня регламентація є недостатньою для створення дієвого інструмента е-демократії, а вказівка у ч. 17 ст. 23¹ Закону України «Про звернення громадян» на необхідність розроблення самими суб'єктами розгляду електронних петицій власних процедурних актів, що регламентуватимуть порядок роботи з петиціями, створює ризики можливих зловживань.

Об'єктом статистичного аналізу ми обрали офіційний сайт Президента України. Саме цей ресурс не тільки найдовше працює з електронними петиціями, а й набув найбільшої популярності серед громадян, у тому числі у сенсі звернення зі скаргами на рішення, дії або бездіяльність суб'єктів публічної влади. 29.08.2021 р. виповнилося шість років з моменту, коли перша електронна ініціатива (петиція) була оприлюднена на сайті офіційного інтернет-представництва Президента України. Станом на листопад 2021 р. громадяни України зареєстрували понад 62 тис. петиції на цьому інтернет-ресурсі. Із них понад чверть (16 716) були зареєстровані за перші чотири місяці роботи ресурсу, що свідчить про неабиякий суспільний інтерес до цього прогресивного інституту демократії. У наступних роках активність громадян щодо використання електронних петицій значно знизилася. Так, наприклад, за весь 2016 р. на сайті Президента України було оприлюднено лише 7759 петицій. У середньому громадяни нашої держави адресують Президенту України 7,5 тис. петицій на рік. Таким чином, так звана петиційна активність знизилася майже в 12 разів, порівняно із 2015 р. Не можна стверджувати, що таке скорочення стало результатом зменшення соціально гострих питань, що традиційно є предметом петицій. Причина скорочення полягає у низькому рівні ефективності механізму електронної ініціативи в нашій державі. Лише одна петиція з понад 650 оприлюднених долає 25-тисячний бар'єр і потрапляє на розгляд Президента України.

Зміст відповідей на петиції, що подолали 25-тисячний бар'єр, стане предметом нашого окремого дослідження. Тут лише зауважимо, що у багатьох випадках заявники петиції отримали формальні відповіді про те, що їх питання переадресовані для вирішення іншим суб'єктам. І, на жаль, не встановлено ані строків виконання, ані обов'язку звітувати про його результати.

Переконані, що така відповідь не може вважатися належною. Кожна електронна ініціатива, яка набрала 25 тис. голосів на свою підтримку, варта того, щоб бути уважно вивченою. Слід на законодавчому рівні встановити, яка відповідь є належною. На нашу думку, належною може вважатися одна з наступних відповідей на електронну петицію, яка набрала 25 тис. голосів на свою підтримку:

Коли петицію задоволено по суті і вжито відповідних заходів, зокрема, розглянуто скаргу або спрямовано відповідні матеріали до органів, які відіграють роль інститутів непрямого оскарження. Якщо йдеться про скасування рішення певного колегіального органу, у тому числі парламенту, то має йтися про зобов'язання цього органу терміново розглянути питання про скасування

відповідного рішення або вжиття заходів до усунення його наслідків (наприклад, якщо йдеться про скасування вже виконаного правозастосовного акта).

Коли петицію не задоволено, але вичерпно роз'яснено, чому вона не підлягає задоволенню. Роз'яснено має бути так, щоб максимально переконати заявника та осіб, які підтримали петицію, в тому, що її задоволення неможливе або недоцільне за даних конкретних умов.

Коли за результатами розгляду петиції формується доручення іншому суб'єкту, який компетентний вирішити поставлене питання, але на сайті розміщується інформація про строки його виконання, вжиті заходи та отримані результати. Це має забезпечувати можливість всім, хто цікавиться даною петицією і результатом її розгляду, отримати вичерпну інформацію безпосередньо у відповіді на петицію. Відповідь не може вичерпуватися інформацією про переадресування питання іншому суб'єкту, доручення розібратися, вивчити можливості тощо, бо це створює враження незавершеності справи [8].

Із цього приводу слід зазначити, що вивчати можливості, розбиратися і взагалі здійснювати моніторинг електронних ініціатив влада повинна, як мінімум, ще на стадії збору голосів на підтримку ініціативи (петиції). Такий моніторинг дозволяє отримати інформацію про питання, які хвилюють суспільство і, можливо, превентивно їх вирішувати. Саме така традиція склалася в Латвії, де значна кількість електронних ініціатив уносяться до Сейму як законопроект самими депутатами ще до моменту набрання ініціативою встановленої кількості голосів на свою підтримку.

Підсумовуючи, слід зазначити, що у будь-якому випадку суб'єкти, які розглядають питання, викладені в електронній петиції, повинні намагатися вирішити його максимально повно, а також обґрунтувати свою відповідь заради унеможливлення будь-якої неоднозначності.

Не можна погодитися й із нормою українського законодавства (ч. 10 ст. 23-1 Закону України «Про звернення громадян»), яка встановлює, що петиція, яка не набрала 25 тис. голосів, розглядається як звичайне звернення громадян. Це хибна практика, оскільки петиція, що отримала хоча б один голос на свою підтримку, вже є зверненням не однієї особи. Ми переконані, що відповідь на таку електронну петицію має направлятися не тільки заявникові, а й особі, яка віддала свій голос на підтримку петиції. Інший варіант – публікувати відповіді на такі петиції на сайті, де петиція була оприлюднена. Така вимога має бути закріплена на рівні закону.

Низький показник ефективності інституту електронних ініціатив в Україні зумовлений ще двома чинниками. Перший полягає у тому, що далеко не всі громадяни країни, особливо, що мешкають у сільській місцевості, мають технічну можливість зареєструвати власну або підтримати вже зареєстровану електронну петицію. Значна кількість населення (переважно старшого віку) не мають у своєму розпорядженні ані смартфонів, ані персональних комп'ютерів. За даними ресурсу Newzoo, станом на травень 2017 р. лише 23,5 % українців мали смартфон. Решта мала або мобільний телефон, або нічого не мала взагалі [9].

Крім того, переважна більшість громадян України не обізнані про суть інституту електронних ініціатив, не розуміють його значення і не мають навичок щодо його використання. Так, автор цієї статті у 2017 і 2018 рр. відвідав провідні юридичні ЗВО і факультети країни з лекціями, присвяченими проблематиці інституту електронних петицій. Опитування, що проводилося під час цих заходів, показало, що майже половина присутніх (серед яких були студенти-юристи, юристи-практики та викладачі) не знайомі з цим інститутом, не розуміють його значення і жодного разу не оприлюднювали і не підтримували електронну петицію. Очевидно, що цей показник є набагато нижчим серед пересічних громадян, що також є стримуючим чинником у розкритті потенціалу інституту електронних ініціатив.

Другий чинник низького показника підтримки електронних ініціатив зумовлений їх якістю. Це стосується як суті постановлених питань, котрі досить часто не викликають жодної зацікавленості з боку переважної більшості громадян, так і якості їх викладення. Серед недоліків викладення тексту електронної петиції, що зустрічаються найчастіше, варто окремо виділити як найсуттєвіші такі: непослідовність; незрозумілість формулювань; відсутність чітких пропозицій або вимог; наявність численних граматичних помилок. Часто автори не враховують призначення такої форми звернення, як електронна петиція, не співвідносять його зміст із повноваженнями Президента України чи іншого суб'єкта, якому петиція адресується [8]. Серед 7,5 тис. петицій на рік, що оприлюднюються на офіційному інтернет-представництві Президента України, переважну більшість оформлено неналежним чином. Дійсно слухні ідеї, які варті підтримки, губляться в масиві неякісних ініціатив.

Платформа ManaBalss.lv виробила власну політику з цього питання. Вона полягає в тому, що жодна електронна ініціатива не може бути оприлюднена без попередньої перевірки на якість викладення, достовірність змісту і реальність реалізації ідеї. Така політика, з одного боку, виключає можливість зловживань інститутом електронних ініціатив, не залишає можливостей для його використання заради розваги чи піару. З іншого – не допускається «завалення» конструктивних ініціатив великою кількістю неконструктивних. Така політика значною мірою сприяє підвищенню довіри до цього інституту з боку громадян Латвії.

Наступною причиною, що негативно впливає на рівень ефективності аналізованого нами інституту, є обов'язковість петицій, що набрали необхідну кількість голосів на свою підтримку. Законодавством встановлено, що електронна петиція, яка отримала підтримку понад 25 тис. осіб за три місяці, розглядається в особливому порядку. При цьому, якщо петиція не отримує такої підтримки, вона також підлягає розгляду, але в порядку, встановленому законом для звичайних звернень громадян (ч. 10 ст. 23¹ Закону України «Про звернення громадян»). Виникає запитання: в чому полягає сенс електронної петиції, якщо вона не дає заявникові і громадянам, які її підтримали, жодної переваги у вигляді дієвого механізму впливу на владу? Обов'язок адресата електронної петиції розглянути її в особливому порядку не є тотожним обов'язку докласти всіх можливих зусиль, щоб вирішити порушену у ній проблему. Очевидно, що за чинного порядку про-

цедура розгляду електронної петиції жодних переваг, крім можливості звернутися до Президента України та інших органів влади у публічний спосіб, не дає.

Ця проблема є критично важливою для подальшого функціонування інституту електронних петицій, адже світова спільнота обґрунтовано розглядає подібний спосіб звернення як найбільш прогресивний та здатний забезпечити безпосередній вплив громадян на органи влади, інструмент ефективного впровадження принципу верховенства права, який разом з іншими інституціями демократичного суспільства покликаний надати громадянину можливість не тільки безпосередньо звернутися до вищих органів влади, органів місцевого самоврядування, а й привернути увагу інших громадян до поставленої у петиції проблеми, отримати їх підтримку в намаганні змусити владу діяти. Діяти не на власний розсуд, а у бажаному для суспільства напрямку.

Висновки. Можна констатувати, що рівень ефективності інституту електронних петицій є показником зрілості демократії у відповідній країні. Україна ще має багато працювати в цьому напрямі, адже очевидно, що існуючий механізм реалізації електронної ініціативи потребує переосмислення та реформування. Необхідно створити такі важелі впливу на владу, які змусять її прислухатися до проблем, що насправді турбують суспільство, зокрема і в тих ситуаціях, коли громадяни домагаються скасування неправомірного чи незаконного нормативного або індивідуально-правового акта. Як варіант, електронні петиції повинні набувати імперативного характеру у разі подолання ними встановленої межі, тобто мають ставати законопроектами, як це передбачено в окремих країнах. Така практика демонструватиме готовність української влади прислухатися до думки своїх громадян.

Список літератури

1. Велика українська юридична енциклопедія : у 20 т. Т. 5: Адміністративне право / редкол. : Ю. П. Битяк (голова) та ін. Харків : Право, 2020. 960 с.
2. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. Київ : «Укр. енцикл.», 2003. Т. 5: П–С. 736 с.: іл.
3. Ініціатива. URL: <http://sum.in.ua/s/iniciatyva>.
4. Платформа общественных инициатив. URL: <https://manabalss.lv/ru>.
5. Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 47. Ст. 256 (з наст. змінами і допов.) (дата звернення: 15.10.2021).
6. Електронні петиції. URL: <https://petition.president.gov.ua/> (дата звернення: 18.10.2021).
7. Петиція № 22/052500-еп «ПОДЯКА ПРЕЗИДЕНТУ!!!», дата оприлюднення: 02.05.2019 р. URL: <https://petition.president.gov.ua/petition/52500> (дата звернення: 15.10.2021).
8. Лученко Д. В. Електронна петиція як форма оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів публічної влади. *Право України*. 2018. № 11. С. 53–64.
9. Опитування: ТОП-50 країн, які найбільше користуються смартфонами. Україна на найнижчому місці в Європі. URL: <https://pingvin.pro/gadgets/news-gadgets/opytuvannya-top-50-krajin-yaki-najbilshe-korystuyutsya-smartfonamy-ukrayina-na-najnyzhchomu-mistsi-v-yevropi.html> (дата звернення: 11.10.2021).

References

1. Bytiak, Yu.P. et al. (Ed.). (2020). Velyka ukrainats yurydychna entsyklopediia. (Vols. 1–20); Vol. 5: Administratyvne pravo. Kharkiv: Pravo [in Ukrainian].

2. Shemshuchenko, Yu.S. (Ed.) et al. (2003). Yurydychna entsyklopediia. (Vols. 1–6). Vol. 5: P–S [in Ukrainian].
3. Initsiatyva. URL: <http://sum.in.ua/s/iniciatyva> [in Ukrainian].
4. Platforma obshhestvennykh iniciativ. URL: <https://manabals.lv/ru> [in Russian].
5. Pro zvernennia hromadian: Zakon Ukrainy vid 02.10.1996 r. № 393/96-VR. (1996). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 47, art. 256.
6. Elektronni petytsii. URL: <https://petition.president.gov.ua/>.
7. Petytsiia № 22/052500-ep «PODIAKA PREZYDENTU!!!», data opryliudnennia: 02.05.2019 r. URL: <https://petition.president.gov.ua/petition/52500>.
8. Luchenko, D.V. (2018). Elektronna petytsiia yak forma oskarzhennia rishen, dii abo bezdiialnosti sub'ektiv publichnoi vlady. *Pravo Ukrainy – Law of Ukraine*, 11, 53–64 [in Ukrainian].
9. Opytuvannia: TOP-50 krain, yaki naibilshe korystuiutsia smartfonamy. Ukraina na nainyzhchomu misti v Yevropi. URL: <https://pingvin.pro/gadgets/news-gadgets/opytuvannya-top-50-krayin-yaki-najbilshe-korystuyutsya-smartfonamy-ukrayina-na-najnyzhchomu-misti-v-yevropi.html>.

Luchenko D. V., Doctor of Law, Full Professor, Pro-Rector of Yaroslav Mudryi National Law University, Ukraine, Kharkiv.

e-mail: luchenkodv@gmail.com ; Scopus Author ID: 57219356315 ; ORCID 0000-0002-3832-0670

Electronic initiatives as a tool for e-democracy: the experience of Ukraine and Latvia

The article is devoted to a comparative legal analysis of the experience of Ukraine and Latvia in the implementation of the institution of electronic initiative as an important tool of direct e-democracy.

The practical question of why in some countries e-initiatives are a real leverage, while in others it is more likely just a marker that signals certain problems of concern to society, prompts a thorough study of legal regulation and information technology support of e-initiatives.

For a comparative analysis of the regulation of the procedure for submitting and considering an electronic initiative, the experience of Latvia as a state that has demonstrated real successful results of the work of the online platform ManaBals.lv as a tool for presenting, registering, discussing, considering an electronic initiative and solving issues in it was selected. In addition, the experience of this country shows that an increase in the level of participation of citizens in the management of public affairs is possible provided they are provided with an effective and convenient mechanism of influence.

The article focuses on the shortcomings of the legal regulation of the institution of electronic petitions in Ukraine as the main factor in the ineffectiveness of this tool of e-democracy, including the absence of a special legislative act on electronic petitions, a legislative guarantee for resolving the issue that is raised in the petition, failure to take into account public opinion, expressed in a petition that received fewer votes than is required by law, etc. The necessity of introducing a mechanism for preliminary verification of the content of electronic petitions for constructiveness, reliability and reality is indicated.

It is noted that for the proper implementation of the goal of direct e-democracy, levers of influence on the government must be created, which will make it listen to the problems of public concern.

Keywords: electronic initiative; electronic petition; citizens' appeal; e-democracy.

Рекомендоване цитування: Лученко Д. В. Електронні ініціативи як інструмент е-демократії: досвід України і Латвії. *Проблеми законності*. 2021. Вип. 155. С. 124–134. doi: <https://doi.org/10.21564/2414-990X.155.245992>.

Suggested Citation: Luchenko, D.V. (2021). Elektronni initsiatyvy yak instrument e-demokratii: dosvid Ukrainy i Latvii [Electronic initiatives as a tool for e-democracy: the experience of Ukraine and Latvia]. *Problemy zakonnosti – Problems of Legality, issue 155, 124–134*. doi: <https://doi.org/10.21564/2414-990X.155.245992> [in Ukrainian].

Надійшла до редколегії 01.11.2021 р.