

УДК 342.95

Н.В. Ткаленко,

д.т.н., професор кафедри публічного управління та менеджменту організацій, Чернігівський національний технологічний університет, Чернігів

О.В. Михайловська,

к.е.н., доцент кафедри публічного управління та менеджменту організацій, Чернігівський національний технологічний університет

Д.А. Войченко,

магістрант, Чернігівський національний технологічний університет, Чернігів

ЕЛЕКТРОННІ ПЕТИЦІЇ ЯК СПОСІБ КОМУНІКАЦІЙНОЇ ВЗАЄМОДІЇ В СИСТЕМІ «УРЯД-ГРОМАДСЬКІСТЬ»

N.V. Tkalenko,

Doctor of Economics, Professor of Public Management and Management of Organization Department, Chernihiv National University of Technology, Chernihiv

O.V Mykhailovska,

PhD (Economic), Associate Professor of Public Management and Management of Organization Department, Chernihiv National University of Technology, Chernihiv

D.A. Voychenko,

Graduate student, Chernihiv National University of Technology, Chernihiv

THE ELECTRONIC PETITIONS AS A METHOD OF THE COMMUNICATION INTERACTION IN THE SYSTEM "GOVERNMENT-PUBLIC"

Анотація. У статті досліджено існуючий стан зворотного зв'язку комунікаційного процесу в системі взаємодії «уряд-громадськість». Проведено аналіз звернень громадян України до влади шляхом подання електронних петицій. Досліджено існуючі відповіді на них та впровадження підписаних петицій у практику публічного управління. Охарактеризовано системи подання електронних петицій на державному та місцевому рівнях. Проведено детальний аналіз структури поданих петицій за територіальними громадами України, а

са́ме: загальна кількість, розподіл по громадам, кількість голосів та тематика звернень. На основі отриманих даних сформовані основні проблемні питання, які найбільше хвилюють громадян України. Визначено основні недоліки даного способу зворотного зв'язку комунікаційної взаємодії в системі «уряд-громадськість» та запропоновано шляхи їх усунення, які спрямовані на підвищення ефективності публічного управління.

Summary. The existing state of feedback of the communication process is investigated in the article in the system of interaction "government-public". An analysis of the appeals of Ukrainian citizens to government by submitting electronic petitions has been carried out. The existing responses to them and the implementation of signed petitions in practice public management are explored. Systems of submission of electronic petitions are described at the state and local levels. A detailed analysis of the structure of petitions is conducted by territorial communities of Ukraine, namely: total number, distribution by community, number of votes and subject of appeals. On the basis of the received data, the main problem issues are formed those are of great concern to the citizens of Ukraine. The main disadvantages of this method of feedback of communication interaction are determined in the system "government-public ", and ways of their elimination are proposed aimed at increasing the efficiency of public administration.

Ключові слова: електронні петиції, е-демократія, е-врядування, публічне управління, комунікації, діалог.

Keywords: E-petition, e-democracy, e-governance, public administration, communication, dialogue.

Постановка проблеми. Однією з ознак демократичності будь-якої країни є наявність дієвих механізмів щодо забезпечення участі громадян у формуванні державної політики. Публічне управління обов'язково має бути спрямовано на забезпечення прав та інтересів громадян. Зазначене можна реалізувати шляхом

постійної підтримки діалогу в системі «уряд-громадськість» з ефективним зворотнім зв'язком, що допоможе забезпечити швидке реагування на зміни в суспільних відносинах. Отже, впровадження інформаційних технологій у практику публічного управління є вимогою сьогодення та запорукою його ефективної реалізації, оскільки всі розвинуті держави намагаються сформувати потужний електронний уряд. Практикою доведено, що результативна взаємодія неможлива без впровадження електронних засобів комунікації. Як сучасна форма звернення громадян до органів публічної влади в демократичних державах активно застосовується подання електронних петицій.

Аналіз основних досліджень і публікацій. Значний внесок у наукові дослідження з проблем взаємодії влади та громадськості зробили В. Авер'янов, Г. Атаманчук, В. Бакуменко, В. Барков, В. Баштанник, Ю. Воробйов, А. Колодій, М. Корнієнко, В. Плохих та інші. Висвітлення понять й особливостей саме електронних петицій описані Решотою В.В. Не зменшуючи важливості проведених досліджень, відзначимо, що аналіз практичного використання електронних петицій як інструменту звернення громадян до органів публічної влади не має детального висвітлення в науковій літературі, що пов'язано з його новизною.

Метою статті є проведення ґрунтовного аналізу стосовно сучасного стану зворотного зв'язку комунікаційного процесу в системі «уряд-громадськість», а саме дослідження практичних аспектів подання громадянами України електронних петицій різним рівням органів публічного управління, на основі якого формуються конкретні рекомендації щодо підвищення ефективності даного процесу.

Виклад основного матеріалу. Уперше масове збирання підписів під петицією відбулося у Великобританії в 1838 р. Також Великобританія стала чи не першою країною, де було запроваджено механізм Інтернет петицій спочатку на регіональному рівні. У 1999 році парламент Шотландії дав старт порталу «E-petitioner», а в 2011 році в США було запроваджено сайт «We the People» [1; 2].

Електронна петиція – це особливий вид колективного звернення, який має визначене коло адресатів, має здобути підтримку певної кількості населення протягом обмеженого часу й буде розглянутий в особливому порядку [1]. Отже, на сьогодні електронні петиції широко використовуються в багатьох демократичних країнах.

У сучасних умовах становлення державності в Україні зрушився з місця процес зворотного зв'язку в напрямі «уряд-громадськість». У 2015 році були внесені зміни до Закону України «Про звернення громадян» щодо електронного звернення та електронної петиції № 577-VIII (від 2 липня 2015 року) [3], у зв'язку з чим було розширено форму взаємодії громадськості та органів публічної влади України щодо вирішення державних і суспільних питань. Відзначимо й те, що згідно статті 23-1 Закону України «Про звернення громадян» № 393/96-ВР від 2 жовтня 1996 року громадяни України можуть звернутися до Президента України, Верховної Ради, Кабінету Міністрів, органу місцевого самоврядування з електронними петиціями через офіційний веб-сайт органу, якому вона адресована, або веб-сайт громадського об'єднання, що збирає підписи на підтримку електронної петиції.

Першим, хто втілює у життя законодавче положення щодо петицій, став Президент України, а саме 28 серпня 2015 року почав функціонувати спеціальний розділ «Електронні петиції» веб-сайту Президента України. Насьогодні значна кількість органів влади в областях України має спеціальні сервіси для збору петицій, що дає можливість владі України «почути голос» своїх громадян. У таблиці 1 наведені існуючі сервіси збору петицій органів державної влади України.

Таблиця 1

Органи державної влади

№	Адресація	Сайт	Потрібна кількість підписів	Термін збору
1	Президент України	https://petition.president.gov.ua/	25000	90

2	Верховна Рада України	https://itd.rada.gov.ua/services/Petitions/	25000	90
3	Кабінет Міністрів України	https://petition.kmu.gov.ua/	25000	90

Органи місцевого самоврядування також почали активно використовувати сервіси для збору петицій від громадян. Київська міська рада має свій сервіс для петицій: <https://petition.kievcity.gov.ua/>, але більшість органів місцевого самоврядування використовують для збору петицій сервіс <http://e-dem.in.ua/>, який був створений за рахунок коштів Європейського Союзу.

Єдину систему місцевих петицій 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.

Метою створення даної системи є допомога органам місцевого самоврядування шляхом надання їм готового технічного рішення та пакету проектів місцевих нормативно-правових актів для забезпечення виконання норм Закону України від 02.07.2015 № 577-VIII щодо електронної петиції. Система, яка відповідає всім необхідним вимогам Закону, дозволяє забезпечити єдиний високий рівень якості обслуговування громадян з боку органів місцевого самоврядування щодо подання електронних петицій. Партнерами програми також розроблено відповідну нормативно-правову базу з визначенням вимог до електронної ідентифікації громадян, збору підписів, переліку інформації, що збирається про особу тощо [4].

Як зазначалося раніше, створення системи місцевих петицій – один із компонентів програми EGAP. Цільовими регіонами програми є Вінницька, Волинська, Дніпропетровська та Одеська області. Програма, що реалізовуватиметься у 2015-2019 рр., спрямована на використання новітніх інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ), які: 1) допомагатимуть

удосконалювати якість врядування; 2) покращать взаємодію влади та громадян; 3) сприятимуть розвитку соціальних інновацій в Україні. Головними завданнями програми є: 1) формування та впровадження кращих стандартів е-урядування та інноваційних практик, які покращують якість послуг та доступ до інформації для громадян; 2) сприяння прозорості та підзвітності органів влади завдяки застосуванню ними нових технологій; 3) зміцнення ролі громадянського суспільства та просування е-демократії. Програма також сприятиме інклюзивному діалогу щодо формування політики е-врядування та е-демократії, який бере до уваги інтереси та потреби регіонів [4]. Важливим є те, що приєднання міста до даної системи є безкоштовним.

Президентський сервіс.

Відзначимо те, що подібні сервіси мають важливе значення як альтернативне джерело інформації, що надходить знизу, оскільки зворотній зв'язок життєво необхідний для існування будь-якої системи, а особливо такої комплексної системи, як держава.

Реакція людей на появу першого ресурсу подання електронних петицій була миттєвою. Наприклад, кількість електронних петицій, адресованих Президентові України Петру Порошенку, з моменту запуску сайту для електронних звернень (28 серпня 2015 р.) збільшилася до 3,8 тис (станом на 8 вересня 2015 р.). Цікавим є те, що найбільшу кількість підписів зібрали петиції про вільне володіння зброєю (майже 35 тис. підписів) та про відміну розмитнення й акцизного податку на імпорт автомобілів (32,3 тис. підписів). При цьому після запуску сайту електронних петицій за 11 днів інтернет-ресурс відвідало 540 тис. унікальних користувачів, а кількість переглядів сайту склала близько 6 млн. Як наслідок, відвідуваність сайту Президента після запуску розділу з електронними петиціями виросла в 4 рази [5].

Як свідчать дані експертного опитування представників громадянського суспільства, бізнесу та органів державної влади, проведеного е-Дем Лаб Центру розвитку інновацій НаУКМА на замовлення Програми EGAP у грудні 2015 року

[6], 74% представників активної громадськості були схильні користуватися сервісом е-петицій як інструментом е-демократії. Наведені дані кардинально відрізняються від готовності населення в цілому користуватися сервісом е-петицій. Загалом лише 26,3% опитаних чули про сервіс е-петицій (за даними всеукраїнського опитування Центру Разумкова від листопада 2015 року, проведеного для е-Дем Лаб ЦРІ).

Стосовно реакції Президента на зворотній зв'язок від громадян відзначимо, що станом на листопад 2016 року Президентом розглянуто та надано відповіді на 40 е-петицій. Кожна з е-петицій зібрала мінімум по 25 тисяч підписів, тобто мінімум 25 тисяч українців (хоча завжди кількість громадян дещо більша) активно переймаються проблемами, вказаними в кожній із петицій, та прагнуть змін, зазначених у ній.

За статистикою, наданою аналітичною групою «Комунікація Змін» [7], можна виділити ТОП-5 тем серед 1923 петицій, що цікавлять громадськість найбільше та з якими у період з червня по серпень 2016 року зверталися українці (Рисунок 1): 1) найважливішою темою, яка цікавить українців, залишається забезпечення правопорядку та складає 8,42% від загальної кількості петицій, поданих за червень-липень 2016 року; 2) контроль за владою, що складає 8,37%; 3) культура та освіта із показником 7,33%; 4) охорона здоров'я та екологія – 6,86%; 5) заробітна плата та праця, що складає 6,08%. Однак жодна з цих петицій не набрала необхідної кількості підписантів для публічного розгляду. Тобто, така низька активність пояснюється тим, що або українців не дуже цікавлять дані проблеми, або громадськість не набула необхідних культурних ознак у даному напрямі. Останньому сприяють інші проблемні питання комунікаційної взаємодії в системі «уряд-громадськість».

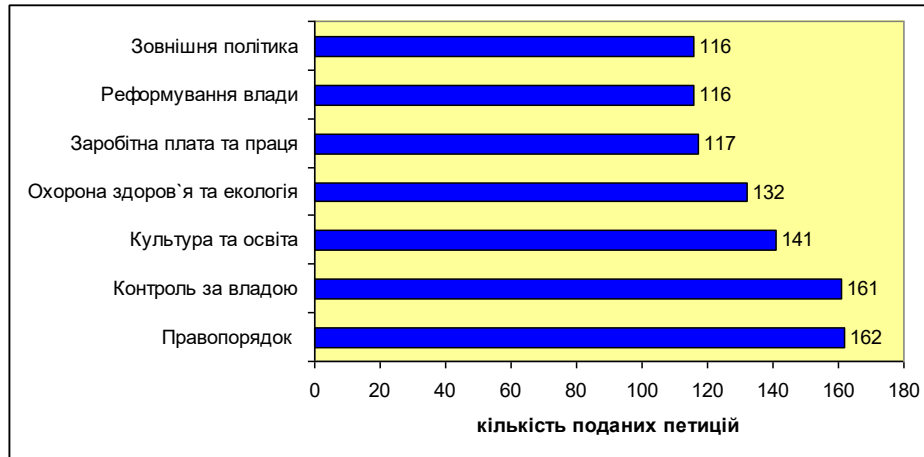


Рис. 1. Кількість поданих петицій до Президента України в червні-серпні 2016 року [7]

У цілому слід відзначити, що розвиток громадянського суспільства йде семимильними кроками, оскільки пріоритети активних українців все ж таки змінюються з позиції «моя хата з краю» у бік вирішення загальнодержавних проблем. Як зазначалося вище, найбільше наше суспільство наразі хвилює правопорядок та необхідність здійснення контролю за владою. Відзначимо, що не всі петиції набрали й наберуть по 25 тисяч голосів громадян, проте вони виступають своєрідним віддзеркаленням думок людей різних регіонів цілої країни. Аналіз кількості петицій, поданих до Президента України, Кабінету Міністрів та до Верховної Ради України, наведений на Рисунку 2.

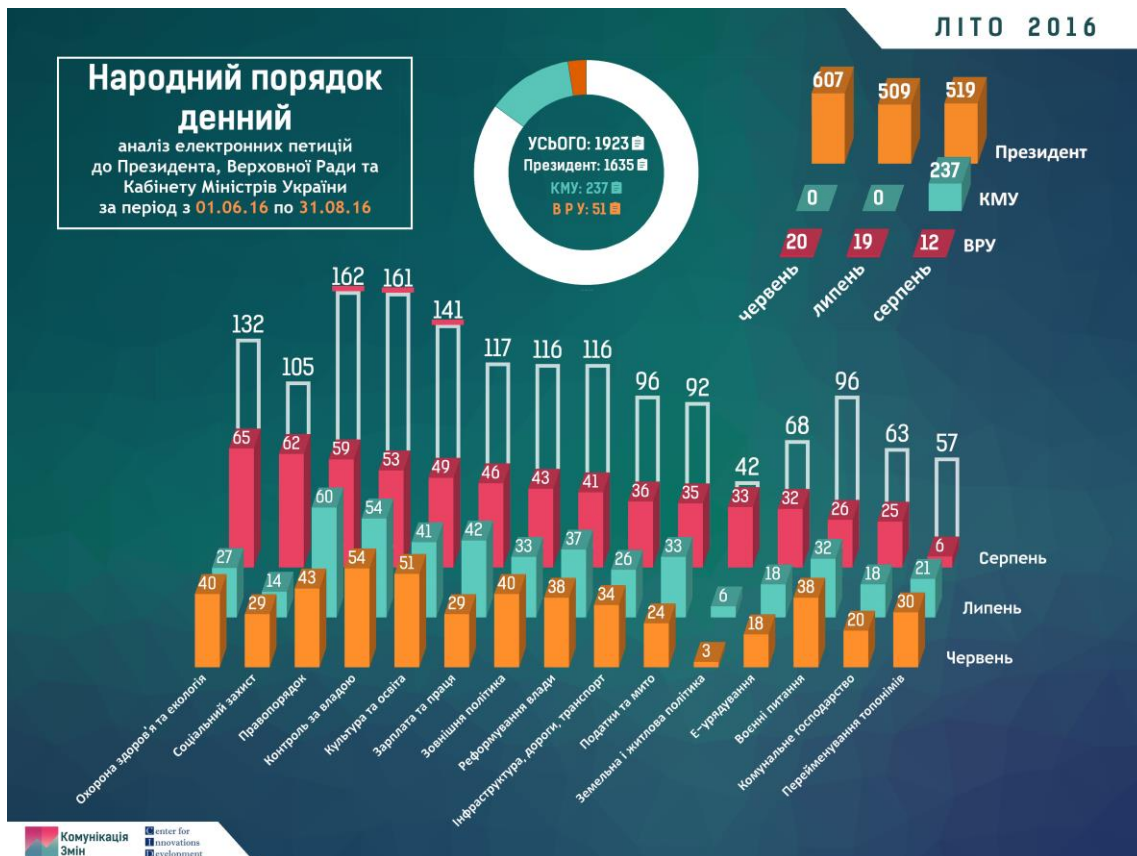


Рис. 2. Аналіз кількості петицій поданих до Президента України, Кабінету Міністрів та до Верховної Ради України [7]

Аналізуючи відповіді Президента, можна знайти й реалізовані петиції, а саме: 1) щодо повного оновлення суддівського корпусу (дане питання наразі вже активно опрацьовується); 2) щодо нагородження Андрія Кузьменка орденом «За заслуги» I ступеня (посмертно); 3) прийнято Закон України «Про внесення зміни до статті 9 Закону України «Про громадянство України» (щодо встановлення спрощеного порядку прийняття до громадянства України іноземців та осіб без громадянства, які проходять військову службу у Збройних Силах України) та інші. Як свідчать дані дослідження, за весь час існування сервісу електронних петицій усього було реалізовано лише 5 петицій, тобто дещо більше 10% від загальної кількості розглянутих петицій.

Узагалі розвиток петиційних сервісів є частиною інструментів е-декомратії в Україні. Можна відзначити, що в останні три роки український народ продемонстрував, які саме проблеми турбують його більш за все через петиції з найбільшою кількістю голосів. Очікування громадськості на миттєву реакцію влади триває, але тенденція на шляху зворотного зв'язку через систему електронних петицій позитивна. Насамперед, представники публічної влади, які прагнуть чесних та ефективних змін, отримали належний інструмент, що допоможе діяти рішуче й правильно при прийнятті управлінських рішень у процесі виконання своїх обов'язків на користь народу. Розглянемо більш детально ситуацію у містах України.

Ситуація на місцях.

Рисунок 3 демонструє, які обласні та міські ради в адміністративних центрах запровадили сервіси петицій.

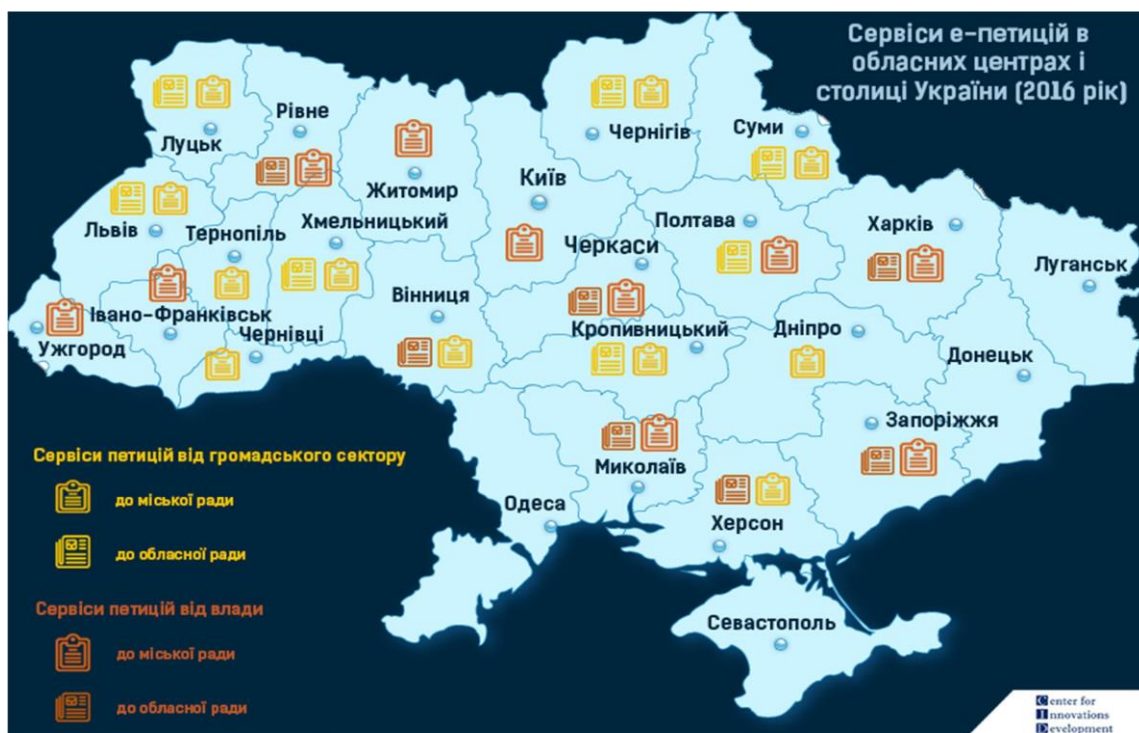


Рис. 3. Сервіси е-петицій в обласних центрах і столиці України (2016 рік) [8]

Наведені сервіси розмежовано за принципом «влада та громадянський сектор». Сервіс від влади – це сервіс, який функціонує на офіційному веб-сайті

місцевої ради. Сервіс від громадянського сектора – це сервіс, який функціонує в рамках порталу «Єдина система місцевих петицій» як частина програми EGAP та виконується Фондом Східна Європа і Фондом InnoVaBridge.

На Рисунку 4 наведено три топ-теми, що є найбільш популярними по містах України. Топ-теми визначалися серед успішних петицій (ті, які отримали необхідну кількість голосів для розгляду).

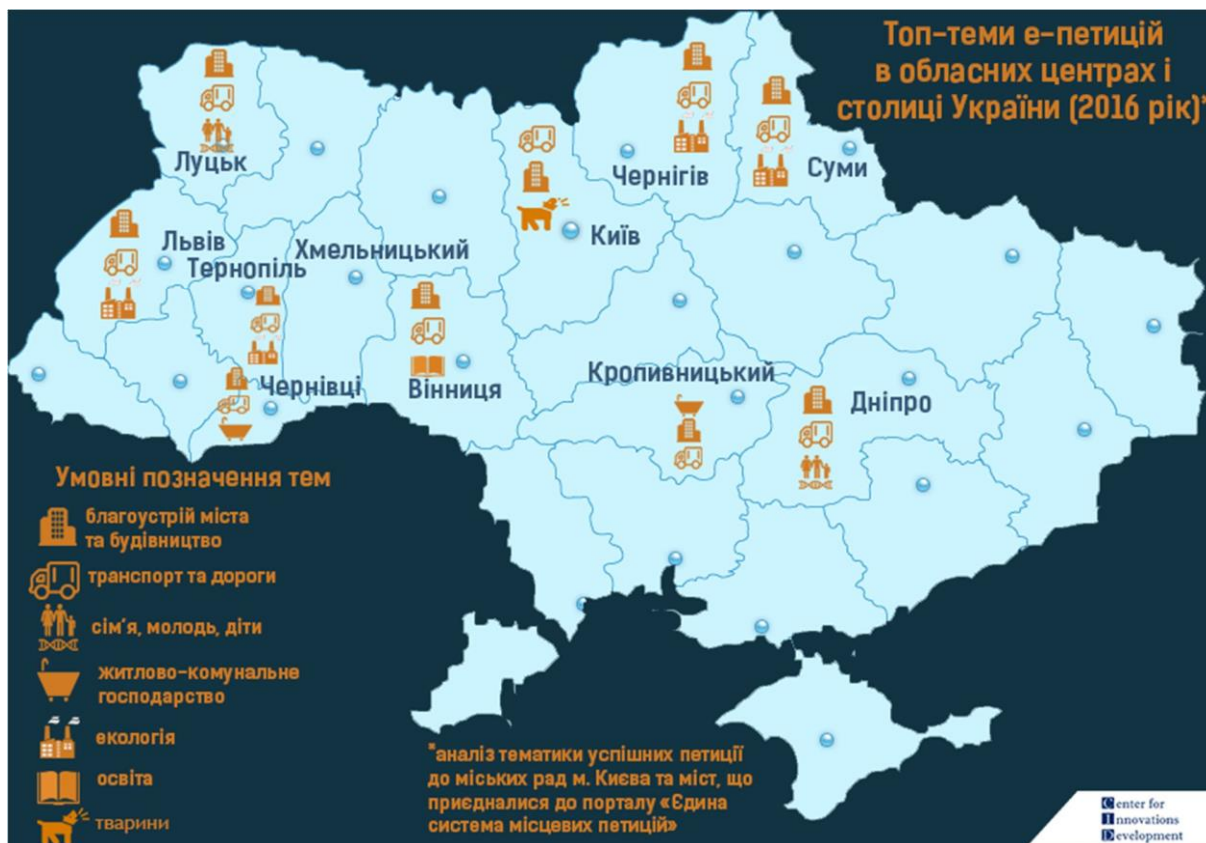


Рис. 4. Топ-теми е-петицій в обласних центрах і столиці України (2016 рік) [8]

Рисунок 5 демонструє структуру петицій по територіальних громадах України, які приєдналися до Єдиної системи місцевих петицій (загальна кількість і розподіл по громадам, кількість голосів та тематика звернень). Інфографіка охоплює жовтень 2015 - лютий 2017 року.

Результати роботи Єдиної системи місцевих петицій

(жовтень 2015 - лютий 2017)



Рис. 5. Результати роботи «Єдиної системи місцевих петицій» (лютий 2017 року) [8]

Відносно даних [9] у таблиці 2 наведено топ-теми по містах України за кількістю, а у таблиці 3 у відсотковому відношенні.

Таблиця 2

Топ-теми петицій по містах України

Теми	Луцьк	Львів	Тернопіль	Чернівці	Дніпро	Чернігів	Кропивницький	Суми	Вінниця	Хмельницький
Благоустрій міста та будівництво	32	5	39	31	6	51	3	30	88	18
Екологія	2	4	3	2	0	11	0	9	8	3
Економіка та фінанси	1	1	1	0	1	2	0	0	0	0
Житлово-комунальне господарство	1	2	2	5	0	9	6	1	4	1
Земельні відносини	1	0	0	0	1	1	0	0	1	1
Освіта	5	0	1	0	0	3	1	1	9	9
Охорона здоров'я	1	0	1	3	0	6	1	0	3	2
Охорона правопорядку	1	1	1	0	0	7	0	2	2	0
Промисловість та підприємництво	1	0	2	1	0	0	0	0	0	0
Сім'я, молодь, діти	6	2	3	4	2	2	0	0	3	1
Соціальний захист та охорона праці	4	1	0	2	0	1	0	0	2	0
Транспорт та дороги	21	5	12	5	3	30	1	19	69	6

Таблиця 3

Топ-теми петицій по містах України (у відсотковому відношенні)

Теми	Луцьк	Львів	Тернопіль	Чернівці	Дніпро	Чернівці	Кропивницький	Суми	Вінниця	Хмельницький
Благоустрій міста та будівництво	42%	24%	60%	58%	46%	41%	25%	48%	47%	44%
Екологія	3%	19%	5%	4%	0%	9%	0%	15%	4%	7%
Економіка та фінанси	1%	5%	2%	0%	8%	2%	0%	0%	0%	0%
Житлово-комунальне господарство	1%	10%	3%	9%	0%	7%	50%	2%	2%	2%
Земельні відносини	1%	0%	0%	0%	8%	1%	0%	0%	1%	2%
Освіта	7%	0%	2%	0%	0%	2%	8%	2%	5%	22%
Охорона здоров'я	1%	0%	2%	6%	0%	5%	8%	0%	2%	5%
Охорона правопорядку	1%	5%	2%	0%	0%	6%	0%	3%	1%	0%
Промисловість та підприємництво	1%	0%	3%	2%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Сім'я, молодь, діти	8%	10%	5%	8%	15%	2%	0%	0%	2%	2%
Соціальний захист та охорона праці	5%	5%	0%	4%	0%	1%	0%	0%	1%	0%
Транспорт та дороги	28%	24%	18%	9%	23%	24%	8%	31%	37%	15%

За даними таблиць можна зробити висновок, що найактивнішими питаннями до влади залишаються побутові проблеми, а також екологічні та економічні питання [10].

Беззаперечним є те, що основою основ будь-якої системи виступає комунікація. Інструмент електронних звернень, який був запущений ще у 2015 році у вигляді петицій, безсумнівно, є важливим кроком на шляху до здорового громадянського суспільства та добробуту України. Процес ефективного публічного управління в нашій державі є неминучий.

Висновок. Після розвалу СРСР у громадян України взагалі не було можливості щодо звернення до Президента країни або навіть до мера міста, голови обласної ради тощо. Тобто були відсутні інструменти впливу на владу взагалі, а також культура подібних практик. Станом на сьогодні ситуація зі зворотнім зв'язком також незадовільна, але з появою нових інструментів вона

змінюється у позитивному напрямі. Перш за все, зміни відбуваються у ставленні громадян до своєї держави, у ментальності, з'являється культура спілкування і контролю за діями влади. Вважаємо, що зміни у світогляді кожної людини ведуть до добробуту всього народу, тобто необхідно постійно створювати умови, за яких ігнорувати петицію буде неможливо. Безперечним є й той факт, що на зміну застарілим елементам системи влади повинні прийти професійні управлінці. Тому пропонуємо наступні загальні кроки, що будуть сприяти вдосконаленню комунікаційного процесу в системі «влада-громадськість»: 1) введення в шкільну програму старших класів декілька занять, на яких учні будуть знайомитись із списком петиційних сервісів в Україні, як державних так і місцевих; 2) введення до підручників Сучасної історії України теми «Розвиток Е-урядування в Україні»; 3) у вищих навчальних закладах проводити мінімум одну лекцію з історії Е-урядування в Україні в рамках курсу Історії України; 4) на державному рівні створити Інтернет ресурс, де будуть акумулюватись статистичні дані по всім державним і місцевим сервісам (структура питань, активність державної і місцевої влади тощо).

Отже, задля поліпшення комунікаційних процесів між народом та урядом необхідно впроваджувати культуру зворотного зв'язку.

Список літератури.

1. Решота В.В. Електронна петиція як новий інструмент звернення громадян до органів публічної адміністрації / В.В. Решота // Науковий віник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція. 2015 №15 Том 1., 2015 – С. 91-94

2. The Scottish Parliament. Petitions [Electronic source]. – Access mode: <http://www.scottish.parliament.uk/gettinginvolved/petitions/>

3. Про звернення громадян Верховна Рада України; Закон від 02.10.1996 № 393/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/393/96-вр>

4. Електронне врядування задля підзвітності влади та участі громади [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://egap.in.ua>
5. Офіційне інтернет-представництво Президента України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua>
6. Єдина система місцевих петицій [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://e-dem.in.ua/>
7. Аналітичний звіт електронних петицій за серпень 2016 року // Аналітичний центр «Комунікація змін» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://s-media-cache-ak0.pinimg.com/originals/50/10/ef/5010ef1494476ec9cd2f4cd1d9e9630f.png>.
8. Інструменти е-демократії у містах України Інформаційно-аналітичний довідник За ред. С. Лобойка, М. Находа, Д. Хуткого [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://cehrin.org.ua/chrin-ngo/wp-content/uploads/2015/01/Municipal-e-Democrasy-Handbook_06_03_final.pdf
9. Е-петиції у системі місцевої демократії: досвід обласних центрів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://samoorg.com.ua/blog/2017/02/13/e-petitsiyi-u-sistemi-mistsevoyi-demokratiyi-dosvid-oblasnih-tsentriv-ukrayini/>
10. Колесников О. Е-петиції у системі місцевої демократії: досвід обласних центрів України / аналітичні матеріали // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://samoorg.com.ua/wp-content/uploads/2017/02/Petitsiyi_gotov-1.pdf