



FULBRIGHT
UKRAINE

Е-ПЕТИЦІЇ В УКРАЇНІ: ФОРМУВАННЯ НАРОДНОГО ПОРЯДКУ ДЕННОГО

АНАЛІТИЧНА ЗАПИСКА

Дмитро Хуткий

Київ 2017

Вступ

Останні три роки в Україні інтенсивно розвивається цифрова демократія – участь громадян у суспільно-політичному житті за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій. При цьому, значною мірою вона постала у порядку денному завдяки запровадженню та популяризації електронних петицій (е-петицій). Спочатку коаліція громадських організацій на чолі з Центром розвитку інновацій Національного університету «Києво-Могилянська академія» та Реанімаційним Пакетом Реформ проадвокувала внесення змін до Закону України «Про звернення громадян»¹. Потім 2 липня 2015 року ці зміни до закону схвалила Верховна Рада України, чим легітимувала е-звернення та е-петиції. З того часу сервіс е-петицій запровадила Адміністрація Президента, Верховна Рада, Кабінет Міністрів (ЦОВ), та сотні органів місцевого самоврядування (ОМС). При цьому, залишається низка викликів: відсутність е-петицій у багатьох громадах, брак обізнаності населення про е-петиції, неефективність роботи представників влади з е-петиціями. Тому ця аналітична записка має на меті зрозуміти стан розвитку е-петицій у країні і запропонувати рішення для його вдосконалення.

Значення е-петиції

Цінність інструменту е-петиції для громадян полягає в тому, що вона дає громадянам можливість висловити свої ідеї, об'єднатися з однодумцями, і зобов'язати владу розглянути пропозиції оперативного. При цьому, е-петиції корисні і для влади – тому, що завдяки ній вона може онлайн в режимі реального часу дізнаватися про потреби громадян і запропоновані ними рішення і першочергово взяти в роботу ті, за які самі громадяни проголосували як за пріоритетні. Фактично, е-петиція дозволяє громадянам впливати на порядок денний творення публічної політики і таким чином здійснювати гарантоване статтею 5 Конституції України² права народу і на безпосереднє здійснення влади – пряму демократію, і на опосередковане – представницьку демократію. Більше того, протягом інформаційної кампанії на підтримку е-петицій та під час моніторингу їх втілення утворюються команди авторів, які стають лідерами громадської думки і громадянського активізму. Нарешті, робота з розгляду та реалізації е-петицій формує позитивний досвід діалогу громадян та влади, який стає звичною практикою.










Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. (Стаття 5 Конституції України)

Поняття, порядок подання та розгляду

Відповідно до закону³, електронна петиція є особливою формою колективного звернення громадян; а зверненнями громадян вважаються викладені в письмовій або усній формі пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги. За цим же законом, процедура дії електронної петиції має низку особливостей – дивись малюнок 1.

1. Верховна Рада України. Офіційний веб-портал. Закон України «Про звернення громадян» [електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80>.
2. Верховна Рада України. Офіційний веб-портал. Конституція України [електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
3. Верховна Рада України. Офіційний веб-портал. Закон України «Про звернення громадян» [електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80>.

Малюнок 1. Особливості роботи сервісу е-петиції.

-  Адресат: президент, парламент, уряд, ОМС.
-  Платформа: офіційний веб-сайт влади або НУО
-  Оприлюднення онлайн: за 2 робочі дні
-  Розгляд ЦОВ: якщо 25 000+ підписів за 3 місяці
-  Розгляд ОМС: відповідно до статуту громади
-  Неуспішна: розглядається як звернення громадян
-  Час розгляду: протягом 10 робочих днів
-  Порядок розгляду: визначає ЦОВ чи ОМС
-  Обгрунтована відповідь: на офіційному веб-сайті та автору

Наявні сервіси

Наразі громадяни можуть подати е-петиції на офіційних веб-сайтах: Президента України (ПУ)⁴, Верховної Ради України (ВРУ)⁵, Кабінету Міністрів України (КМУ)⁶, та органів місцевого самоврядування. А також – через онлайн-платформи: «Єдина система місцевих петицій» (ЄСМП)⁷ (152 громади), Розумне місто (РМ)⁸ (101 громада), веб-сайти об'єднаних громад України⁹ (247 громад), Мій Голос¹⁰ (до будь-якого органу влади чи ОМС). Таким чином, станом на початок листопаду 2017 року сервіс е-петицій запровадили принаймні 500 громад.

Причому, якщо на початку лютого 2017 року на двох найбільш популярних платформах е-петицій (ЄСМП і РМ) цей сервіс пропонували 197 громад (ЄСМП – 127 і РМ – 70), то на початку листопада 2017 року – 253 громади (ЄСМП – 152 і РМ – 101). Тобто, за 9 місяців на цих платформах е-петиції запровадили 56 громад, темпами у 75 громад за рік, що складає 38% щорічного приросту кількості нових сервісів е-петицій.

Однак, загалом, у 2017 році е-петиції могли би запровадити 30539 ОМС, зокрема: 490 районів, 216 територіальних громад, 460 міст, 111 районів у містах, 885 селищ міського типу, 28 377 сіл¹². Тому в інструменту е-петицій є значний простір для географічного й організаційного розширення. Оскільки існують і безкоштовні (e-dem.in.ua – від Soft Xpansion за підтримки EGAP), і бюджетні (gromada.org.ua – від vlada.info), і більш коштовні багатofункціональні (від Kitsoft, Bissoft) можливості створення сервісу е-петиції для громад, питання його подальшого запровадження полягає тільки в обізнаності та прагненні місцевих громад та громадських організацій посилити е-участь.

Громадська думка

Для того, щоб е-петиції мали значний попит серед громадськості, потрібно, щоб, по-перше, громадяни про них знали, і, по-друге, вбачали сенс ними користуватися. Щоб це перевірити, на запит автора в межах омнібусів були проведені два опитування: Центром Разумкова у листопаді 2015 року¹³ та Київським міжнародним інститутом соціології у вересні-жовтні 2017 року¹⁴. Обидва опитування репрезентативні для дорослого населення України, використовують подібну методику та використовували однакові по суті запитання (з незначними відмінностями у формулюванні запитань та порядку варіантів відповіді). Тому на основі цих даних можна порівнювати зміни у громадській думці громадян щодо електронних петицій за 2 роки: з 2015 по 2017.

Як демонструє діаграма 1, за 2 роки обізнаність населення щодо інструменту е-петиції залишилася практично незмінною (різниця знаходиться у межах похибки вибірки). Наразі про нього знають близько 1/4 дорослого населення. Імовірно, протягом першого року поширення е-петицій, публікації у мас медіа, особливо на телебаченні, досягли найбільш зацікавленої цільової аудиторії, а після того інформаційні кампанії були меншими.

4. Електронні петиції. Офіційне інтернет-представництво Президента України. – Режим доступу: <https://petition.president.gov.ua/>.

5. Верховна Рада України. Електронні петиції. – Режим доступу: <https://itd.rada.gov.ua/services/Petitions/>.

6. Електронні петиції. Кабінет Міністрів України. – Режим доступу: <https://petition.kmu.gov.ua/>.

7. Єдина система місцевих петицій. – Режим доступу: <http://e-dem.in.ua>.

8. Платформа «Розумне місто». – Режим доступу: <https://rozmnenemisto.org/project>.

9. Веб-сайти об'єднаних громад України. – Режим доступу: <https://gromada.org.ua/>.

10. Мій Голос. – Режим доступу: <https://miygos.org.ua/>.

11. Інструменти е-демократії у містах України. Інформаційно-аналітичний довідник / А. Ємельянова М. Довбенко, П. Завадська, Д. Хуткий, С. Лобойко, М. Наход; За ред. С. Лобойка, М. Находа, Д. Хуткого. – К., 2017. – 58 с. – Режим доступу: <https://drive.google.com/drive/folders/oBz4lVwLV-SsiOXhXMkpXY3JpaU?usp=sharing>.

12. Державна служба статистики України. Кількість адміністративно-територіальних одиниць за регіонами України на 1 січня 2017 року [електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2016/ds/ator/ator2017_u.htm.

13. Опитування проведено 6-12 листопада 2015 року, опитано 2008 респондентів, похибка вибірки без дизайн-ефекту не перевищує до 2,3%, дані репрезентативні для дорослого населення України.

14. Опитування проведено з 5 вересня по 2 жовтня 2017 року, опитано 2027 респондентів, похибка вибірки без дизайн-ефекту не перевищує 2,2%, дані репрезентативні для дорослого населення України.

Е-петиції в Україні: формування народного порядку денного

Аналіз даних свідчить, що більш обізнані про електронні петиції чоловіки, молодші, освіченіші, та мешканці більших населених пунктів.

Оскільки громадська думка передбачає певний рівень поінформованості, відповіді на наступні запитання порашовані лише серед тих, хто знав про існування сервісу е-петиції.

Як видно з діаграми 2, частка переконаних скептиків, які вважають, що е-петиції не мають жодного практичного значення, залишилася майже такою самою – менше 1/5. При цьому, статистично значуще зменшилися погляди на е-петицію як інструмент маніпулювання громадською думкою, спосіб висміювання влади та нагоду прославитися – з 1/3 до 1/5. Залишилася сталою частка оптимістів, які вбачають в е-петиції економію витрат, здійснення прямої демократії та можливість вплинути на публічну політику – приблизно 1/5. Тим не менше, частка тих, хто вірить в е-петицію як нагоду діалогу між народом та владою, статистично значуще зменшилася – з 1/3 до 1/4. Це доводить, що саме щоденна робота над втіленням е-петицій і є пріоритетним завданням для представників влади, яке зможе повернути довіру до цього інструменту е-участі.

За цими даними (діаграма 3), за 2 роки зменшилася кількість скептиків (тих, хто скоріше або зовсім не підтримує) – їх залишилося 11,2%. Можливо, частина з них переконалася, що е-петиції таки діють, і тому перейшла у категорію людей з невизначеним ставленням (яким важко сказати) – яка зросла до 23,5%. При цьому зменшилася частка оптимістів (тих, хто повністю підтримує) – їх залишилося 23,1%. Імовірно, частина з них стали більш поміркованими оптимістами (тими, хто скоріше підтримує) – їх стало 42,2%. Усе, що відомо про прихильників е-петицій – їх більше підтримують молоді люди. Загалом, за останні 2 роки громадяни стали більш помірковані. Але в цілому, восени 2017 року (так само як і восени 2015 року) прихильників майже у 6 разів більше, ніж супротивників, і майже у 3 рази більше, ніж невизначених, причому прибічників переважна більшість – 2/3.

Діаграма 1. Обізнаність щодо е-петицій (серед тих, хто відповів, 2015 рік – 2002 респонденти, 2017 рік – 2017 респондентів).



Діаграма 2. Значення е-петицій (серед тих, хто відповів, 2015 рік – 507 респондентів, 2017 рік – 557 респондентів).



Діаграма 3. Ставлення до е-петицій (серед тих, хто відповів, 2015 рік – 507 респондентів, 2017 рік – 557 респондентів).



Дискусивні питання збору підписів

Питання методів та рівнів ідентифікації авторів та підписантів е-петицій доволі неоднозначне. Незважаючи на те, що за законом, для подачі або підпису е-петиції достатньо зазначити тільки ім'я, прізвище, адресу реєстрації та адресу електронної пошти, деякі органи влади вимагають цифровий підпис, Bank ID, або Mobile ID. З однієї точки зору, для широкого використання е-петицій, державні органи мають гарантувати полегшення доступу громадян до цього інструменту е-участі¹⁵. А з іншого погляду, додаткові вимоги забезпечують надійність ідентифікації для зменшення імовірності фальшивих підписів та надають підстави до притягнення до відповідальності згідно із законом, якщо виявлені підписи з порушеннями.

Інше питання – мінімальна кількість підписів, необхідна для розгляду е-петиції ОМС. Низький бар'єр робить цей сервіс більш доступним, а високий бар'єр дозволяє зосередитися на тих е-петиціях, які громадяни вважають найважливішими. Можливе рішення: встановити меншу кількість необхідних підписів і поступово їх збільшувати – в дусі експериментальної демократії.

Також тривають дебати щодо ризиків адміністративного впливу, зокрема, недопуску е-петицій на етапі премодерації, а також неправомірного додавання чи неврахування підписів. Щодо премодерації, деякі автори скаржаться, що подані ними петиції не опублікували онлайн, але це складно перевірити. Відкритий код платформ е-петицій і доступ до деперсоналізованої інформації підписантів за допомогою API можуть зняти ці питання. Щодо маніпуляцій із кількістю підписів, наявні оцінки говорять про те, що якщо вони і є, то незначні і не впливають на загальний результат. За даними моніторингу ГО «Електронна демократія»¹⁶, аналіз динаміки першого тижня підписів за першу е-петицію №40 (про право на збройний захист) на сайті е-петицій Президента України демонструє відсутність різких стрибків щодо кількості нових підписів, отже масові «накрутки» малоймовірні.

Фактичний рівень використання

Для сервісу е-петицій найголовніше – щоб ним активно користувалися громадяни і щоб влада на них реагувала. Далі подана статистика з веб-сайтів е-петицій. Станом на 15 листопада 2017 року, за весь час роботи сервісів, до центральних органів влади було подано таку кількість е-петицій: до Президента – 28243 (з серпня 2015 року), до Верховної Ради – 775 (з жовтня 2015 року), до Кабінету Міністрів – 80 (працює з серпня 2016 року, але дані наявні тільки з вересня 2017 року). Для порівняння, органи місцевого самоврядування отримали стільки е-петицій: до 152 ОМС на платформі «Єдина система місцевих петицій» – 9840, до Київської міської ради (КМР) – 4519. За цей же час у цих же ЦОВ кількість успішних петицій (які набрали кількість підписів, необхідну для розгляду) була такою: до ПУ – 39, до ВРУ – 3, до КМУ – 0. Аналогічно, за цей час, до ОМС було подано стільки успішних петицій: до 152 ОМС на платформі ЄСМП – 1683, до КМР – 46. Отже, найбільше е-петицій громадяни подають до президента. За даними дослідження¹⁷, у серпні 2017 року, на онлайн-платформах Програми EGAP сервісів е-петиції до 152 ОМС було близько 30000 користувачів. При цьому, за даними КМР, у жовтні 2017 року в одному місті Києві було більше 479000 користувачів. Отже, залучити громадян до е-участі можливо.

Тематика (народний порядок денний)

Які ж теми найбільше хвилюють громадян? Щоб з'ясувати це, була проаналізована статистика е-петицій за вересень-жовтень 2017 року до ПУ, ВРУ, КМУ (ЦОВ) та до Київської міської ради (КМР) як до ОМС із найбільшою кількістю користувачів, поданих і реалізованих е-петицій.

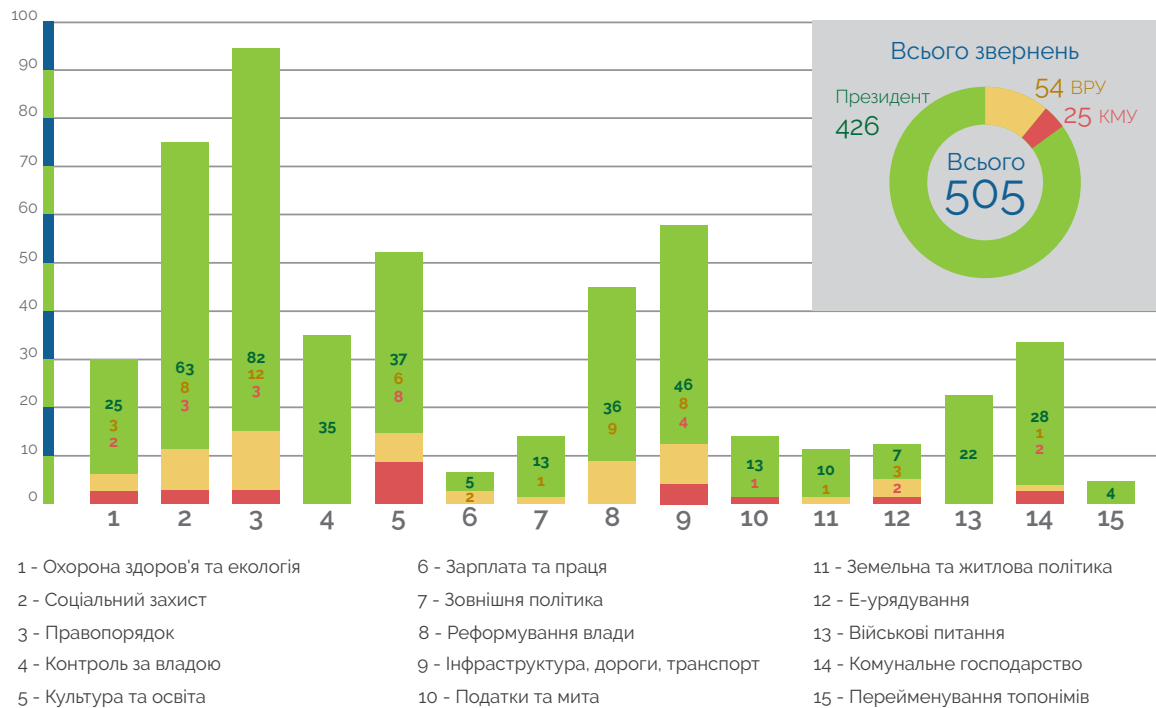
15. Томкова Й. Аналітичні записки з ефективного е-урядування. Випуск №1: Законодавчі аспекти електронної демократії в Україні / Й. Томкова, О. Конашевич. – К., 2016. – 8 с. – Режим доступу: <http://egap.in.ua/natsionalna-polityka>.

16. Фльонц В. Аналітика першої електронної петиції – можна ли по графіку виявить накрутки? / В. Фльонц (електронний ресурс). – Режим доступу: <http://ed.org.ua/petition.html>.

17. Лобойко С. Результати дослідження-1 ОМС / С. Лобойко, А. Ємельянова, К. Іванченко, К. Літвінова, С. Магула, А. Куц, А. Яригіна. – К., 2017. – 25 с. <https://drive.google.com/open?id=0BohZVPxisxY7VTZTSENEeTZsUUU>.

Діаграма 4. Народний порядок денний до ЦОВ (вересень-жовтень 2017).

Петиції до Президента України, Верховної ради України, Кабінету міністрів України



Як демонструє діаграма 4, найактуальнішими є три групи тем е-петицій:

1) правопорядок, соціальний захист, охорона здоров'я; 2) інфраструктурні та комунальні питання; 3) реформування влади і контроль за нею. Тобто на національному рівні для народу пріоритетним є, по-перше, гарантування безпеки та високої якості життя, по-друге, реформування політичних інституцій.

Якщо порівняти з даними за червень-серпень 2016 року¹⁸, видно, що за останній рік частка всіх соціально-економічних питань (правапорядок, соціальний захист, охорона здоров'я, довкілля, зарплата та праця, податки і мито, земля і житло) в е-петиціях до ЦОВ зросла з 34% до 46%. Як бачимо з діаграми 5, на локальному рівні, серед тем е-петицій до КМР найбільш актуальними є питання інфраструктури, доріг, транспорту, і комунального господарства. Отже, на думку громадян, на національному рівні потрібно в першу чергу вирішувати соціально-економічні питання, а на локальному – інфраструктурні.

Діаграма 5. Народний порядок денний до КМР (вересень-жовтень 2017)

Петиції до Київської міської ради



18. Комунікація змін. Народний порядок денний. Літо 2016 [електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.facebook.com/ukrchanges/posts/824192527718383>.

Кращі практики запровадження та втілення

За даними досліджень, місто Київ є унікальним прикладом із запровадження місцевих е-петицій, завдяки створенню якісного положення спільно з громадянським суспільством¹⁹, оперативності розгляду, зобов'язанню розробити план заходів, персональній відповідальності за реалізацію, співпраці з авторами петицій, та публічному звітуванню про реалізацію²⁰.

Завдяки чому окремі петиції стають успішними і реалізованими? По-перше, важлива мотивація авторів – їх можуть хвилювати місцеві виклики або надихати міжнародний досвід. По-друге, потрібно описати актуальну проблему і запропонувати рішення. По-третє, допомагає масштабна комунікаційна кампанія з командою однодумців у мас медіа, соціальних мережах, і серед місцевих мешканців. По-четверте, необхідний регулярний діалог громадських активістів з місцевими депутатами з поясненням важливості питання, пропозицією плану дій, та моніторингу втілення. Це підтверджують думки авторів реалізованих е-петицій у місті Києві.

«Треба бути готовим до того, що успішна реалізація вашого проекту більше схожа на марафон, ніж на спринт». (Богдан Долінце, автор втіленої петиції про нічні маршрути громадського транспорту).

«Раджу знайти однодумців, продумати план дій і впевнено рухатись в напрямку реалізації своїх ініціатив». (Вікторія Кирилюк, автор втіленої петиції про вуличних котів в екосистемі міста).

«Варто «глобалізувати» проблему, щоб петиція стосувалася якомога більшої кількості киян». (Акім Галімов, автор втіленої петиції про музей на Поштовій площі).

Висновки

- Е-петиції стали популярними, влада запроваджує е-сервіси і дослухається до громадян;
- Петиції формують порядок денний для публічної політики і завдяки цьому виконують функції як прямої, так і представницької демократії;
- Пік популярності петицій минув, ставлення населення стало більш зваженим, при цьому переважна більшість обізнаних громадян підтримує цей інструмент е-участі;
- Автори петицій стають лідерами громадської думки і формують активні міські спільноти;
- Е-петиції до ОМС є більш ефективними, ніж до ЦОВ, є простір для вдосконалення.

Виклики

- Порівняно мало ОМС запровадили сервіси е-петицій і їм бракує фахівців для роботи;
- Населення недостатньо обізнане про існування сервісу е-петицій і користування ним;
- Через це деякі петиції хибно сформульовані і спрямовані до хибних адресатів;
- Залишаються невирішеними питання дублювання тем та розгляду протилежних ідей;
- Існує ризик зловживання петиціями у політичних цілях, зокрема через постановку в порядок денний, подання фальшивих голосів, інформаційну кампанію;
- Також є ризик адміністративних зловживань під час премодерації і підрахунку підписів;
- Можливі формальні відписки або використання петицій на користь влади, що пов'язано з непрозорістю розгляду і реалізації петицій;
- Громадянам бракує механізмів моніторингу розгляду та контролю виконання е-петицій.

19. Томкова Й. Аналітичні записки з ефективного е-урядування. Випуск №2: Втілення е-демократії: Спектр інструментів та варіанти вибору / Й. Томкова, Д. Хуткий. – К., 2017. – 10 с. – Режим доступу: <http://egap.in.ua/natsionalna-polityka>.

20. Інструменти е-демократії у містах України. Інформаційно-аналітичний довідник / А. Ємельянова М. Довбенко, П. Завадська, Д. Хуткий, С. Лобойко, М. Наход; За ред. С. Лобойка, М. Находа, Д. Хуткого. – К., 2017. – 58 с. – Режим доступу: <https://drive.google.com/drive/folders/0Bz4lVwLV-SsiOXhXMKpXY3JpaU?usp=sharing>.

Рекомендації

Центральним органам влади і органам місцевого самоврядування:

- Разом із громадськістю розробити чи вдосконалити положення на основі кращих практик;
- Проводити заходи просвітництва і популяризації сервісу е-петиції у мас медіа;
- Відкрити код IT-рішень та API підписів е-петиції для моніторингу й аудиту;
- Розробити інфографіку щодо повноважень ЦОВ і ОМС як адресатів петицій;
- Зменшити кількість етапів, ідентифікувати за допомогою ЄЦП, Bank ID і Mobile ID;
- На платформах е-петицій додати можливість аргументованого обговорення;
- Додати візуалізацію статистики та модуль аналітики е-петицій з API;
- На національному рівні зосередитися на соціально-економічних питаннях, а на локальному рівні – на інфраструктурних;
- До кожної петиції розробити план заходів і призначити відповідальних осіб;
- Бути відкритими до співпраці з авторами петицій та громадськими організаціями;
- Прозоро розглядати петиції і регулярно звітувати перед громадськістю про виконання;
- Візуалізувати тематику і прогрес збору підписів, розгляду і виконання петицій.

Громадським організаціям:

- Запустити просвітницьку кампанію е-петицій як інструменту е-участі;
- Надавати експертну підтримку для авторів петицій на етапі формулювання й адвокації;
- Фасилітувати діалог авторів і представників влади;
- Здійснювати моніторинг розгляду і контроль виконання е-петицій.

Авторам петицій:

- Обрати тему, актуальну для цільової аудиторії;
- Зібрати команду і налаштуватися на тривалу роботу;
- Візуалізувати зрозуміле і реалістичне формулювання, орієнтоване на результат;
- Запустити інформаційну кампанію: зустрічатися з місцевими мешканцями, давати інтерв'ю у мас медіа, постити у соціальних мережах із залученням відомих людей;
- Налагодити співпрацю з владою на основі взаємоповаги та у форматі вигреш-вигреш;
- Здійснити моніторинг розгляду і контроль виконання;
- Публічно оголосити про результат і поділитися історією успіху.
- Використовувати й інші інструменти онлайн і офлайн демократії.

Автор:

Дмитро Хуткий

Менеджер і експерт, група «Електронна демократія»,
Реанімаційний Пакет Реформ, Україна,
Керівник е-Дем Лаб, Центр розвитку інновацій,
Національний університет «Києво-Могилянська академія», Україна,
Тренер, Міжнародний республіканський інститут, Україна,
Національний дослідник, ініціатива «Партнерство «Відкритий Уряд»,
Незалежний механізм звітності, Україна,
Молодий запрошений дослідник,
Інститут гуманітарних наук, Австрія,
Випускник Програми академічного розвитку імені Фулбрайта
(2015 рік, Університет Каліфорнії-Ріверсайд, США).

www.khutky.com.

khutky@gmail.com.

Подяки:

Рецензування:

Сергій Лобойко, керівник Центру розвитку інновацій, НАУКМА;

Сергій Карелін, координатор напрямку «Е-демократія» Програми EGAP.

Статистика тем е-петицій:

Марина Отт.

Опитування 2015 року:

Центр Разумкова.

Опитування 2017 року:

Київський міжнародний інститут соціології.

Дизайн:

Денис Авер'янов.

Проект здійснено за підтримки Українського Фулбрайтівського Кола, Програми імені Фулбрайта в Україні та Інституту міжнародної освіти.

Думки, висновки та рекомендації належать автору цього видання і не обов'язково відображають погляди донорів проекту.

Посилання:

Хуткий Д. Е-петиції в Україні: формування народного порядку денного. Аналітична записка / Д. Хуткий. – К., 2017. – 8 с.

Creative Commons Attribution 4.0 International License.