

УДК 316.324.8:004.9

КРИЛОВА Ю.І., провідний юрист юридичного відділу
Київського національного університету імені Тараса Шевченка.
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7778-7927>.

ЕЛЕКТРОННА ДЕМОКРАТІЯ В УКРАЇНІ: ТЕОРЕТИЧНИЙ І ПРАКТИЧНИЙ АСПЕКТИ

***Анотація.** У статті висвітлено проблеми становлення та розвитку елементів електронної демократії в Україні. Визначено поняття, що стосується електронної демократії. Здійснено загальний огляд розвитку електронної демократії в Україні, стану розвитку окремих її складових.*

***Ключові слова:** е-демократія, Програми EGAP, е-консультації з громадськістю, е-петиції, е-конкурси, інформаційне суспільство, персональні дані.*

***Summary.** The article highlights the problems of formation and development of elements of e-democracy in Ukraine. The concept of e-democracy is defined. A general overview is provided for the development of e-democracy in Ukraine, the state of development of its individual components.*

***Keywords:** e-democracy, EGAP programs, e-public consultations, e-petitions, e-contests, information society, personal data.*

Постановка проблеми. На початку XXI століття людство увійшло до нового періоду інтенсивних трансформацій, позначеного стрімким розвитком цифрових технологій. Глобальні процеси, що супроводжують формування інформаційного суспільства, вже встигли отримати назву “Індустріальна революція 4.0”. Технологічні зміни охопили всі сфери життя, зокрема і функціонування держави та її відносини з громадянами, що проявилось у впровадженні електронного врядування та електронної демократії. Етимологія “е-демократія” походить зі США, а саме поняття набуло поширення у багатьох країнах світу. Електронна демократія базується на принципах прозорості, відкритості, участі та громадської просвіти. Н. Махначова відзначає, що метою розбудови е-демократії є розширення участі громадян у державотворенні та прийнятті рішень через використання електронних технологій [1]. Початок 2020 року змінив життя сотень мільйонів людей, які пережили періоди суворого карантину, оскільки Всесвітня організація охорони здоров'я проголосила COVID-19 пандемією. Більшість працюючих людей швидко перейшли на формат дистанційної роботи. Ці зміни надали нову можливість для тих, хто утримувався від використання інформаційно-комунікаційних технологій (далі – ІКТ). При цьому давно у побутовому, медійному, науковому і політичному сферах особливе місце зайняли такі інструменти як: “електронна демократія”, “електронний уряд”, “е-послуги”, “е-петиції”, “е-гроші”, “е-підпис”, “е-правосуддя”, “онлайн-сервіси для вчителів” тощо.

Завдяки інструментам електронної демократії громадяни зможуть впливати на процес ухвалення рішень владою та посилювати свій вплив на політику як на національному, так і місцевому рівнях. Отже, за допомогою державних програм органи влади оптимізують свої робочі процеси та зекономлять час, а суспільство загалом – матиме мінімізацію корупційних ризиків та більш ефективно підзвітне врядування.

Результати аналізу наукових публікацій. Вивченням питань електронної демократії та інформаційного суспільства займалися такі вчені як О. Баранов, К. Беляков,

В. Горбатенко, О. Золотар, Л. Карвалікс, Р. Карц, М. Кастелльс, П. Куфтирєв, У. Дж. Мартін, А. Мінк, Дж. Несбі, С. Нор, М. Порат, С. Постер, Т. Стоун'єр та інші. Проте сучасні реалії формують потребу в науковому осмисленні поняття “електронна демократія”, дослідженні використання ІКТ, соціальних можливостей та наслідків інтегрування ІКТ в політичну діяльність.

Метою статті є узагальнення наукових поглядів щодо використання інформаційно-комунікаційних технологій в контексті активного розвитку і запровадження засад електронної демократії в Україні.

Виклад основного матеріалу. На наш погляд, суб'єктами запровадження та розвитку е-демократії є передусім органи державної влади.

У Рекомендаціях Ради Європи (Recommendation CM/Rec (2009)1), електронна демократія (e-democracy) визначається як інструмент зміцнення демократії, демократичних інститутів та демократичних процесів за допомогою ІКТ. Її головним завданням є “електронна підтримка демократії”. Е-демократія є однією зі стратегій підтримки демократії, демократичних інститутів, демократичних процесів і поширення демократичних цінностей. Вона доповнює традиційні інструменти демократії і є взаємопов'язаною з ними [2].

Варто зазначити, що електронна демократія охоплює всі електронні засоби, що уможливають для громадян контроль діяльності лідерів/політиків у публічній сфері. Залежно від сфери, в якій демократичні засади потребують розвитку, е-демократія може використовувати різні методи: для забезпечення транспарентності політичного процесу; для збільшення прямого залучення й участі громадян; для поліпшення якості формування громадської думки шляхом створення нового простору інформації та її осмислення [3].

Українські науковці відзначають існування “певних етапів інформатизації: електронізація, комп'ютеризація, медіатизація і, нарешті, інтелектуалізація – процес розвитку здатності суспільства до породження і сприйняття знань, тобто підвищення інтелектуального потенціалу, включаючи використання засобів штучного інтелекту. Таким чином, основною ціллю соціальної інформатизації є побудова інтелектуального суспільства – суспільства, побудованого на знаннях” [4, с. 14-15].

М. Вершинін запропонував бачення е-демократії, як нової комп'ютерно-опосередкованої форми політичної комунікації і вважає, що у теорії демократії відбулися зсуви під впливом мережі Інтернет [5, с. 153-155].

В. Трофімов вважає, що е-демократія – це вираз у мережі Інтернет, волевиявлення з приводу ініціації проекту нормативного рішення або збору голосів у підтримку прийняття певного правового акту чи голосів протесту проти будь-яких правотворчих ініціатив, а також прийнятих юридичних рішень. Одразу слід зазначити, що автор надав таке визначення е-демократії з певною часткою умовності [6].

Що ж саме відрізняє електронну демократію від демократії “доцифрового” суспільства? Електронна демократія передбачає участь громадян у управлінні державою на всіх рівнях (від органів державної влади і місцевого самоврядування до самоорганізації населення) за допомогою інформаційно-комунікаційних інструментів. Водночас, е-демократія не може розглядатись як окрема політика поза політикою демократизації як такої. Разом з тим, вона спроможна суттєво посилити та прискорити демократичні процеси у всіх сферах державного життя [7, с. 17].

У навчальному посібнику з електронної демократії Н. Грицьк та С. Соловійов визначають два підходи до її розуміння: у вузькому розумінні мають на увазі застосування ІКТ для забезпечення (електронного супроводу) прав громадян; а е-

демократія у широкому розумінні передбачає залучення громади за допомогою сучасних ІКТ до вирішення різноманітних суспільно-політичних завдань [8].

Е-демократія не може вважатися панацеєю від усіх проблем демократії або суспільних комунікацій, але вона, безсумнівно, сприяє розвитку двох, на сучасному етапі нероздільних історичних проектів – демократії та Інтернету. Отже, е-демократія повинна посісти гідне місце та увійти до порядку денного радикальних політичних реформ та стати складовою державного управління [9, с. 13].

Термін “електронна демократія” (electronic democracy) у вузькому змісті використовується у випадках, коли мова ведеться про застосування ІКТ для організації політичного процесу, застосування громадянами цих технологій для участі в конституційно передбачених діях у державному управлінні та місцевому самоврядуванні. Хоча поняття “електронна демократія” ще не отримало чіткого визначення, більшість фахівців переконані, що воно включає використання ІКТ для захисту і розвитку основних демократичних цінностей і, перш за все, розширення дистанційних форм участі громадян в процесах ухвалення державних рішень. Зазначене повинно бути організовано так, щоб громадяни відчували свою причетність до політики і результативність особистої участі [10].

Аналіз зазначених вище підходів дозволяє зробити наступне узагальнення щодо змісту поняття електронної демократії. Це залучення громадян до процесу вироблення і прийняття управлінських рішень за допомогою сучасних ІКТ.

Вважаємо, що в Україні електронна демократія перебуває на стадії інтенсивного становлення. Проте формування законодавчої бази для функціонування електронної демократії розпочалося ще у 2003 році, коли були прийняті закони України “Про електронні документи та електронний документообіг”, “Про електронний цифровий підпис”. Передумовами для формування електронної демократії в Україні стали розширення доступу населення до Інтернету.

За результатами дослідження 2020 р., Україна суттєво підвищила потенціал впровадження елементів е-демократії ввійшла до групи країн із дуже високим рівнем за Індексом електронної участі ЕРІ (E-Participation Index), посівши 46-е місце серед 193 країн світу (у 2018 р. країна посідала 75-е місце за цим показником). Індекс електронної участі вбирає показники трьох рівнів участі: е-інформація (e-information) – забезпечення участі через надання громадянам публічної інформації та доступу до інформації без або на вимогу; е-консультація (e-consultation) – залучення громадян до внесення та обговорення питань державної політики й послуг; е-прийняття рішень (e-decision-making) – розширення прав і можливостей громадян через спільне розроблення варіантів політики та спільне виробництво компонентів послуг і надання послуг. Результати міжнародного дослідження ООН демонструють наближення України за індексним виміром можливостей електронної участі до провідних демократичних країн світу і нарощування соціотехнічної бази реалізації електронної взаємодії влади з громадськістю [11, с. 140].

Дослідження Інституту соціології НАН України засвідчує, що у 2020 р. уже близько 80 % українців зазначають, що користуються Інтернетом. Причому більшість українців є постійними користувачами мережі. Понад 65,1 % дорослого населення країни користуються Інтернетом “кожного або майже кожного дня”, 8,5 % долучаються до Інтернет-мережі “двічі-тричі на тиждень”. За результатами всеукраїнського моніторингового соціологічного дослідження Інституту соціології НАН України, яке відстежує особливості залучення пересічних громадян України до використання можливостей е-урядування починаючи з 2017 р., опитування 2019 р. демонструє

позитивну динаміку впровадження елементів е-уряду та е-демократії в обіг суспільної взаємодії в онлайн-форматі порівняно з 2017-м. Показники по окремих позиціях збільшились майже вдвічі протягом останніх двох років. Близько 8,6 % користувачів Інтернету зазначають, що отримують електронні державні послуги (е-реєстрація, е-довідка, е-черга тощо), у 2017 р. – 4,9 %. Підтримують або ініціюють електронні петиції, звернення до органів державної влади, місцевого самоврядування тощо (е-петиції, е-звернення, е-скарги тощо) понад 9,2 % користувачів (у 2017 р. – 5,6 %). Відстежують інформацію про результати проходження різноманітних конкурсних проектів, тендерів на закупівлю товарів або послуг державними установами, витрачання бюджетних коштів (е-бюджет, е-тендери, е-закупівлі система ProZorro) 5,5 %, у 2017 р. – 2,3 % [11, с. 140].

Серед суб'єктів електронної демократії, крім держави є громадянське суспільство та інформаційне суспільство – це середовище для е-демократії. Першим потужним розвитком електронної демократії в Україні згідно з результатами міжнародного дослідження ООН 2015 року наша держава суттєво підвищила позиції у рейтингу розвитку електронної демократії та займала 32-ге місце [12].

Це зумовлено передусім тим, що в Україні запрацювала система е-петицій до Президента України та Верховної Ради, а з серпня 2016 року – ще й до Кабінету Міністрів України. Окрім цього, працює й єдина система місцевих е-петицій.

“Сьогодні Україна посідає 46 місце зі 193 країн світу – учасниць рейтингу. Вже у 2022 році ми прагнемо увійти до ТОП-20 країн рейтингу. Лідерами цього рейтингу є Естонія, Південна Корея, США, Японія та Нова Зеландія”, □ вважає Л. Рабчинська [13].

Звернемо увагу, що Уряд затвердив план заходів щодо реалізації Концепції розвитку електронної демократії в Україні на 2019 – 2020 роки. Документом, зокрема, передбачено: *розроблення проекту закону “Про електронне голосування”; впровадження інструментів електронної демократії в діяльність закладів вищої освіти в частині залучення інструментів електронного голосування у діяльність органів студентського самоврядування; розвиток “бюджету участі” на регіональному та місцевому рівнях; впровадження ініціативи “Всеукраїнський громадський бюджет”; підвищення рівня участі громадян в процесі державного управління шляхом популяризації інструментів електронної демократії, формування знань і навичок їх використання тощо* [11, с. 141].

Розпорядження Кабінету Міністрів України “Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції розвитку електронної демократії в Україні на 2019□ – 2020 роки” від 12.06.19 р. № 405-р., відіграло важливу роль щодо забезпечення планового розвитку та впровадження інструментів електронної демократії в Україні, наближення держави до визнаних лідерів у сфері електронного урядування та електронної демократії, що буде сприяти подальшому розвитку інформаційного та громадянського суспільства [14].

Відповідно до Плану заходів щодо реалізації вищезазначеної Концепції розвитку електронної демократії в Україні на 2019 – 2020 рр., **реалізовано такі заходи:** 1) ухвалено Постанову КМУ “Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України щодо функціонування офіційних веб-сайтів органів виконавчої влади” від 12.06.19 р. № 493, яка стосується вимог до створення (модернізації) офіційних веб-сайтів (веб-порталів) органів виконавчої влади; 2) започатковано залучення громадян до конкурсу проектів Державного фонду регіонального розвитку (далі – ДФРР) під назвою Всеукраїнський громадський бюджет на обласному рівні (пілоти в Полтавській, Львівській, Чернігівській областях). Міністерством розвитку громад і територій України запроваджено нову інформаційну систему для ДФРР.

План дій Міністерством цифрової трансформації України на 2020 рік, затверджений 9 грудня 2019 року, містить низку заходів з цифрової трансформації, які спрямовані на:

- 1) розвиток публічних послуг, а саме: формування реєстру публічних послуг, їх оптимізацію, надання електронних послуг через смартфон (додаток “Дія”), оптимізацію державних реєстрів тощо;
- 2) розвиток інфраструктури, наприклад збільшення покриття 4G, забезпечення високошвидкісним Інтернетом на всіх міжнародних автошляхах та в усіх населених пунктах, розробку безпечних і надійних схем е-ідентифікації та ін.;
- 3) подолання цифрового розриву: проведення дослідження з цифрової грамотності, запуск освітніх курсів, проведення навчальних подій з цифрової грамотності, розширення мережі амбасадорів;
- 4) підтримку ІТ-галузі, зокрема е-резидентство, нормативне регулювання віртуальних активів;
- 5) реалізацію міжгалузевих ініціатив, таких як “е-Малютко”;
- 6) запровадження аналітичних модулів Єдиного державного веб-порталу відкритих даних [15].

На нашу думку, проблемним питанням є електронне голосування в Україні. Це один з амбітних планів В. Зеленського, оскільки Міністерство цифрової трансформації України підтримало ініціативу Президента України щодо запровадження Інтернет-голосування на виборах та референдумі. Зокрема, i-voting на президентських виборах 2024 року.

Звертаємо увагу, що електронні технології під час проведення місцевих і загальнодержавних виборах (е-голосування) застосовуються в Швейцарії, Естонії, Канаді, США.

Проаналізувавши практику іноземних країн щодо успішних запроваджень електронного голосування на виборах, дає можливість дійти висновку про відмову його використання через питання, зокрема, кібербезпеки тощо. Прикладом може бути рішення Федерального Конституційного Суду Німеччини від 3 березня 2009 року, який визнав на той час чинне законодавство про застосування електронних машин для голосування неконституційним. Суд зазначив, що принцип дії таких пристроїв не передбачав можливість перевірки виборцем відданого ним голосу, що робило вибори недостатньо прозорими.

Електронні петиції часто не є результативними, оскільки органи місцевого самоврядування (далі – ОМС) не розглядають їх або відповідають не по суті питання, порушеного в петиції. Крім того, існують випадки суттєвого підвищення кількості підписів, які має набрати е-петиція для обов’язкового її розгляду ОМС (наприклад, м. Дніпро – з 1000 підписів до 3000 підписів), що не сприяє розвитку участі та діалогу в громаді. Проте цей інструмент є важливим маркером розбудови довіри та реалізації громадою свого права на місцеве самоврядування [15].

Відповідно до даних Державної служби статистики України у 2019 р. було оприлюднено 10350 е-петицій до різних державних органів (кількість оприлюднених е-петицій). Проте кількість підтриманих е-петицій була в рази меншою. Кількість підтриманих е-петицій (які набрали необхідну кількість голосів на їх підтримку) склала 1551 одиницю, а кількість е-петицій, підтриманих рішеннями органів, яким були адресовані ці петиції, – лише 934 одиниці. Таким чином, частка е-петицій, підтриманих рішеннями органів, яким адресовані петиції, у загальній кількості підтриманих (які набрали необхідну кількість голосів на їх підтримку) становила 60,2 % [16].

Отже, е-петиції статистичних даних мають формальні можливості використання інструментів е-демократії.

Важливою для України є онлайн-платформа “Взаємодія” за підтримки Програми EGAP, що реалізується Фондом Східна Європа. Завдяки цьому громадяни отримують доступ до таких сервісів, як: е-звернення та запити на публічну інформацію, е-консультації з громадськістю, е-петиції до КМУ, е-конкурси проектів та програм інститутів громадянського суспільства, е-вибори членів громадських рад при органах виконавчої влади, а також конкурси проектів Всеукраїнського громадського бюджету [17]. Погодимося, що українські громадяни можуть скористатися багатьма інструментами електронної демократії, а саме: громадські бюджети участі, електронні декларації, електронні петиції, портали відкритих даних, сайти центральних органів влади та місцевого самоврядування, “відкрите місто”.

На наш погляд, вартує уваги й програма “Електронне урядування задля підзвітності влади та участі громади” (Програма EGAP) реалізація передбачена на 2015 – 2023 років Фондом Східна Європа та Фондом Innovabridge у партнерстві з Міністерством цифрової трансформації України. Програма впроваджується за підтримки Швейцарії, що надається через Швейцарську агенцію розвитку та співробітництва (SDC). Цільовими регіонами є Вінницька, Волинська, Дніпропетровська, Луганська та Одеська області [17]. Згідно з вищевказаною програмою, робота складається з двох ключових компонентів:

1) розвиток електронних послуг та електронної демократії на державному рівні України;

2) розвиток електронних послуг та електронної демократії на регіональному рівні України.

Маємо надію, що Програма EGAP дійсно допоможе зробити державні послуги зручними, якісними та прозорими, люди дістануть можливість покращувати якість життя у громадах [17].

Як вбачається із Програми EGAP основними завданнями компоненту “е-демократія” є: розширення можливостей громадян та бізнесу брати участь в управлінні державою за допомогою онлайн-інструментів; поліпшення комунікації між владою і громадою; збільшення прозорості діяльності органів влади завдяки використанню сучасних технологій доступу до інформації.

Висновки

Нині Україна стала на шлях приєднання до європейського співтовариства. Одним із найбільш пріоритетних завдань, яке на сьогодні стає перед Україною є розбудова інформаційного суспільства. Визначена сутність електронної демократії, її інструментів. Ключовим етапом розвитку інформаційного суспільства є налагодження взаємодії та зворотного зв'язку між органами державної влади та суспільства в цілому.

Електронна демократія – це залучення громадян до процесу вироблення і прийняття управлінських рішень за допомогою сучасних ІКТ.

Вивчення питання щодо запровадження е-демократії в Україні дозволяє визначити такі пропозиції:

- розробити та ухвалити національну стратегію “Е-Україна 2030” та відповідні нормативно-правові акти на її виконання, які мають співвідноситися з пріоритетами European Commission Digital Strategy. Основний документ визначить підходи, інструменти і бачення розвитку Е-України 2030, удосконалення відповідних процедур та процесів загалом;

- ухвалити закони про розвиток е-участі, зокрема: “Про електронне голосування”, “Про публічні консультації”;
- удосконалити Закон України “Про захист персональних даних” з урахуванням правил цифрового простору Європейського Союзу щодо стандартів GDPR.

Україна має низку умов для переходу на більш високий технічний рівень при єдиному системному державному підході, кроках і заходах, які будуть узгодженими у правовому полі, коли технології будуть сприяти демократичному розвитку та стимулювати свідому активність громадян до політичного життя в умовах розвитку та затвердження нової форми демократії – е-демократії. Потенціал, як і ризики цієї форми суспільно-політичного життя, потребують подальших наукових досліджень.

Використана література

1. Махначова Н.М. Е-демократія як інструмент розвитку громадянського суспільства та ефективного партнерства в публічній сфері. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/10_2018/25.pdf (дата звернення: 02.05.2022).
2. Recommendation CM/Rec(2009)1 of the Committee of Ministers to member states on electronic democracy (e-democracy) (Adopted by the Committee of Ministers on 18 February 2009 at the 1049th meeting of the Ministers' Deputies). URL: http://www.coe.int/t/dgap/democracy/Activities/GGIS/CAHDE/Default_en.asp (дата звернення: 02.05.2022).
3. Understanding e-democracy developments in Europe. Scoping paper prepared for the CAHDE. Project “Good Governance in the Information Society”. Strasbourg, 2006. URL: http://www.coe.int/t/dgap/democracy/Activities/GGIS/CAHDE/Default_en.asp (дата звернення: 02.02.2022).
4. Беляков К., Ланде Д., Ніконова В. Інформаційне законодавство: новели 2013 року. *Юридичний вісник України*. 2014. № 52 (965). С. 14-15.
5. Вершинин М.С. Электронная демократия как компьютерно-опосредованная форма политической коммуникации: материалы Международной научно-практической конференции “Коммуникация-2002” *Коммуникация: теория и практика в различных социальных контекстах*. Ч. 1. Пятигорск: Изд-во ПГЛУ, 2002. С. 153-155.
6. Трофимов В.В. Формы электронной демократии и процесс формирования права в современной России. – (Гл. 34 в кн.: Государство. Конституция. Родина: к поискам национальной идеи и новой доктрины государства). Москва: Проспект, 2015. 317 с.
7. Золотар О. Електронна демократія і цифрова диктатура. *Інформація і право*. № 4(23)/2017. С. 16-25.
8. Грицяк Н.В., Соловійов С.Г. Електронна демократія: навч. посіб.; ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Н.В. Грицяк. Київ: НАДУ, 2015. 66 с.
9. Електронне урядування та електронна демократія: навч. посіб.: у 15 ч.; за заг. ред. А.І. Семенченка, В.М. Дрешпака. Ч. 3. Київ, 2017. 84 с. URL: https://old.suitt.edu.ua/wp-content/uploads/2018/05/Part_003_Feb_2018.pdf (дата звернення: 31.05.2022).
10. Проект електронної демократії. Government Online International Network. URL: <http://www.governments-online.org/projects/e-democracy> (дата звернення: 31.05.2022).
11. Бойко Н. Дигіталізація відносин “державна – громадянин” у реаліях сучасного українського суспільства: складності та досягнення: зб. наук. праць *Українське суспільство: моніторинг соціальних змін*. Вип. 7 (21). Київ, 2020. 547 с. URL: <https://i-soc.com.ua/assets/files/monitoring/mon2020.pdf> (дата звернення: 31.01.2022).
12. Щербак М. Електронна демократія в Україні: інструменти та методи. URL: <https://gurt.org.ua/articles/44096> (дата звернення: 31.05.2022).
13. Мінцифри: Україна піднялася на 29 позицій у рейтингу індексу електронної участі ООН. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/mincifri-ukrayina-pidnyalasya-na-29-pozicij-u-rejtingu-indeksu-elektronnoyi-uchasti-oon> (дата звернення: 02.02.2022).

14. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції розвитку електронної демократії в Україні на 2019 – 2020 роки: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 12.06.19 р. № 405-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/405-2019-%D1%80> (дата звернення: 02.04.2022).

15. Ємельянова А., Лобойко С., Іванченко К. Галузевий бриф “Електронна демократія та урядування”. Ukraine Reform Conference. Vilnius, 2020. URL: <https://rpr.org.ua/wp-content/uploads/2020/11/E-demo.pdf> (дата звернення: 02.06.2022).

16. Використання інструментів електронної демократії органами державної влади та місцевого самоврядування у 2019 році. – (Державна служба статистики України). URL: <http://www.ukrstat.gov.ua> (дата звернення: 02.05.2022).

17. Електронне урядування задля підзвітності влади та участі громади. URL: <https://egar.in.ua> (дата звернення: 07.05.2022).

~~~~~ \* \* \* ~~~~~