

УДК 35.077:004]:323.2(477)
DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2021.1.26>

А. І. Васильєва

аспірантка кафедри соціальної філософії та управління
Запорізького національного університету

ПЕРСПЕКТИВНІ ІНСТРУМЕНТИ ЕЛЕКТРОННОЇ ДЕМОКРАТІЇ УКРАЇНИ

У статті досліджується стан впровадження найбільш поширених інструментів електронної демократії України.

Розглянуто зміст поняття «електронна демократія» як нового виду демократії, яка сприяє активному залученню громадян до процесу розробки та прийняття державних рішень, підвищує прозорість та довіру до органів влади завдяки впровадженню в систему державного управління новітніх інформаційно-комунікативних технологій. Зазначається, що система електронної демократії базується на громадській участі в діяльності влади на місцевому, регіональному і загальнодержавному рівнях.

У статті зазначені результати досліджень розвитку електронної демократії за 2020 рік, а саме: рейтинг електронної участі ООН (UN E-government Survey) та «Індекс місцевої електронної демократії в Україні», проведений Центром розвитку інноваційних досліджень. На основі аналізу вищевказаних досліджень встановлено, що найбільш поширеними інструментами електронної демократії України є: електронні петиції та громадські бюджети.

Розглянуто нормативно-правові акти, які регулюють впровадження та функціонування інструментів електронної демократії України. Автором встановлено, що чинне законодавство в недостатній мірі може забезпечити функціонування електронної демократії в Україні та потребує доопрацювання.

Приділяється значна увага проблемам реалізації інститутів електронної демократії України, а саме: байдужості та безвідповідальності органів влади, пасивності і відсутності довіри у громадян, низькому рівню цифрової грамотності та технологій.

На основі узагальнення вітчизняного досвіду у сфері електронної демократії, зроблено висновки та надано рекомендації щодо подальшого вдосконалення. Для ефективного функціонування електронних петицій та громадських бюджетів запропоновано удосконалити нормативно-правову базу, встановити чіткий контроль та звітність у процесах електронної демократії, підвищити рівень обізнаності громадян щодо реалізації своїх прав у цій сфері та цифрової грамотності.

Ключові слова: електронна демократія, інструменти електронної демократії, електронна петиція, громадський бюджет.

Постановка проблеми. Із розвитком інформаційно-комунікативних технологій (ІКТ) протягом ХХ–ХХІ століть постала новітня концепція управління – «електронна демократія». На сьогодні активно її впроваджують та займають лідерські позиції в цій сфері такі держави: Естонія, Південна Корея, США, Японія, Нова Зеландія. Електронна демократія за допомогою нових технологій здатна створити більш відповідальний демократичний устрій. Ефективність електронної демократії полягає в тому, що використання

інформаційно-комунікативних технологій розширює можливості органів державної влади оперативно доводити власні рішення до широких верств населення, отримувати якісний зворотний зв'язок від громадян, а громадяни мають можливість брати участь у політичному процесі.

Станом на сьогодні головними проблемами у розвитку демократичних процесів України є корупція, закритість органів влади, недовіра громадян до політичних інститутів. Водночас міжнародний досвід свідчить, що е-демократія, яка базується на принципах прозорості, відкритості та громадської участі, підвищує рівень довіри

суспільства до органів влади, сприяє прозорості діяльності держави, а також здатна подолати корупцію.

Актуальною проблемою в наш час є введення карантинних обмежень в умовах пандемії COVID-19, під час якої змінився режим роботи органів влади, у зв'язку із чим громадяни України не могли реалізувати свої права участі у державному управлінні. Дистанційне спілкування за допомогою інструментів електронної демократії стало необхідністю. Саме тому органи державної влади та місцевого самоврядування України активно впроваджують нові цифрові способи взаємодії та намагаються вдосконалити процеси участі громадян під час прийняття рішень.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання е-демократії стало предметом наукового розгляду багатьох вітчизняних науковців, зокрема концептуальні засади е-демократії досліджували: Н.В. Грицяк, С.А. Чукот, А.І. Семенченко, І.А. Чикаренко; проблеми становлення та розвитку – О.А. Баранов, Н.М. Драгомирецька, В.Г. Даниленко, П.С. Клімушин. Зарубіжний досвід упровадження е-демократії вивчали такі дослідники, як: Х.М. Кохалик, А.М. Митко, А.І. Лопушинський, С.Г. Соловйов та інші.

Мета статті – аналіз стану впровадження та функціонування найуспішніших інструментів електронної демократії України.

Виклад основного матеріалу. Термін «електронна демократія» (electronic democracy) вперше з'явився в США і досить швидко став загальноживаним у багатьох державах світу. Наразі відсутні точні дані про авторство та походження цього терміну. За даними Британської енциклопедії («Британіки»), у статті Ендрю Чедвіка, присвяченій визначенню «е-демократії», цей термін походить від назви відомого у США незалежного інтернет-форуму «Міннесота Е-Демократія» (Minnesota E-Democracy), який було засновано у 1994 році. Згодом фундатори перетворили його у сайт «E-Democracy.org», що функціонує до сьогодні та позиціонує себе як піонерський проект у сфері е-демократії [14].

Автор, професор політичних наук Університету Лондона, використав праксе-

ологічний (діяльнісний) підхід та зазначив, що «е-демократія – це використання інформаційних та комунікаційних технологій зміцнення демократії, що у деяких випадках здатна замінити представницьку демократію» [14]. Цей підхід є досить поширеним у роботах, присвячених е-демократії, і сутність його зводиться до того, що е-демократія утворює собою нову якісну сутність демократії, що трансформує представницькі інститути шляхом використання інформаційно-комунікативних технологій.

Станом на сьогодні не має однозначного визначення поняття е-демократії. Кожна країна по-своєму підходить до характеристики цього терміну. Вітчизняні науковці Н.В. Грицяк та С.Г. Соловйов у навчальному посібнику з електронної демократії визначають два міжнародні підходи до її розуміння: у вузькому розумінні мають на увазі застосування ІКТ для забезпечення (електронного супроводу) прав громадян, у широкому – е-демократія передбачає залучення громади за допомогою сучасних інформаційних технологій до вирішення різноманітних суспільно-політичних завдань [2, с. 5].

На законодавчому рівні поняття е-демократії визначено у «Концепції розвитку електронної демократії в Україні», схваленій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 8 листопада 2017 р. № 797. Відповідно до цього законодавчого акта електронна демократія – форма суспільних відносин, за якої громадяни та організації залучаються до державотворення та державного управління, а також до місцевого самоврядування шляхом широкого застосування інформаційно-комунікативних технологій в демократичних процесах [10].

Електронна демократія передбачає участь громадян в управлінні державою на всіх рівнях органів влади за допомогою інформаційно-комунікаційних інструментів. У першу чергу йдеться про трансформацію самих принципів взаємодії влади і громадянського суспільства, коли громадяни, як об'єкт владного керівництва, перетворюється у компетентного користувача державними послугами, що надаються розвиненим інформаційним сус-

пільством, і одночасно стають учасником процесу прийняття політичних рішень як на місцевому, регіональному, так і загальнодержавному рівнях.

Впровадження е-демократії в Україні розпочалося ще на початку 2000-х років і здійснювалося досить повільно. Протягом довготривалого часу в Україні відбувалося створення теоретичних основ та підґрунтя для застосування ІКТ у системі державних органів влади, а основні зусилля були спрямовані на формування нормативно-правового забезпечення розвитку електронної демократії.

Стрімкий розвиток електронної демократії в Україні визнаний ООН з 2016 року, коли наша держава значно підвищила позиції у рейтингу розвитку електронної демократії. Зокрема, останні результати дослідження індексу електронної участі ООН за 2020 рік показали, що Україна увійшла в топ-50 країн, зайнявши 46-е місце зі 193 країн світу. Індекс е-участі ООН є складовою частиною глобального дослідження ООН E-Government Survey, яке з 2001 року проводять кожні два роки у державах-членах ООН для дослідження розвитку електронного урядування [13].

На державному рівні з 2018 року здійснюється проект Центру розвитку інновацій дослідження «Індексу місцевої електронної демократії в Україні». 11 грудня 2020 року відбулася презентація результатів Третього Індексу місцевої е-демократії 3.0. У межах дослідження було оцінено 31 місто України разом з усіма 22-ма обласними центрами [5].

Вищевказані дослідження оцінюють впровадження та розвиток базових інструментів е-демократії. В результаті встановлено, що найбільш поширеними є електронні петиції та громадські бюджети. Вони застосовуються сьогодні в Україні як на загальнодержавному, так і на місцевому рівні. Вищезазначені інструменти електронної демократії допомагають залучити до процесу прийняття рішень максимальну кількість громадян.

До найважливіших інструментів електронної демократії в Україні належать електронні петиції. Адже е-петиції вирішують такі найголовніші завдання електронної демократії: по-перше, допомага-

ють винести найголовнішу для громадян проблему на порядок денний органів влади; по-друге, залучають суспільство до процесу ухвалення рішень; по-третє, активізують горизонтальну комунікацію між самими громадянами та органами влади [2, с. 36].

У нашій державі інститут е-петицій бере свій початок з 2015 року, коли були внесені зміни до Закону України «Про звернення громадян», що стосувалися електронного звернення та електронних петицій. Так, стаття 23-1 вказаного Закону передбачає, 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, яке здійснює збір підписів на підтримку електронної петиції. Відповідно до Закону електронна петиція є особливою формою колективного звернення громадян до органів державної влади чи місцевого самоврядування з вимогою розглянути важливе питання чи вирішити проблему [7].

Таким чином, система електронних петицій в Україні від самого початку поділена на два рівні: звернення до вищих органів державної влади та органів місцевої влади і самоврядування. Такий розподіл має сенс не лише для аналізу змісту самих петицій, але і для розгляду реакції влади на звернення громадян, ефективності самого інструменту електронних петицій. Відповідно до вищевказаного Закону електронна петиція, адресована Президентові України, Верховній Раді України чи Кабінету Міністрів України, розглядається за умови збирання на її підтримку не менш як 25 тисяч підписів громадян протягом не більше ніж 3 місяців з дня її оприлюднення [7]. Серед вищих органів державної влади лідером за кількістю отримання електронних петицій є портал «Електронні петиції». Через офіційне Інтернет-представництво Президента України протягом 2015 – 2020 рр. було подано 56380 е-петицій [3].

Крім Закону України «Про звернення громадян», система е-петицій органів міс-

цевої влади і самоврядування також регулюється Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», який встановлює можливість визначати у статуті територіальної громади, правила та обмеження при поданні петиції [9]. Зокрема, на місцевому рівні однією з найкращих практик впровадження та функціонування електронних петицій реалізовано в місті Києві де орган місцевого самоврядування розробив затвердив та оприлюднив «Положення про порядок подання та розгляду електронних петицій» [8].

Також з 2015 року в Україні функціонує Єдина система місцевих петицій, створена в рамках швейцарсько-української програми «Електронне урядування задля підзвітності влади та участі громади» (EGAP). Вказана система дозволяє органам місцевого самоврядування України запровадити механізм електронних петицій, а саме налаштувати платформу відповідно до прийнятих ними правил подання петицій та використовувати різні методи електронної ідентифікації громадян. У системі запроваджена ідентифікація користувачів через Bank ID або мобільний телефон [4].

Однак, незважаючи на наявні платформи електронних петицій України, ми відзначаємо наступні проблеми функціонування цього інституту е-демократії. По-перше, недоліки законодавства, що регулює функціонування системи електронних петицій в Україні: відсутність чіткої та прозорої процедури реагування влади на петиції громадян, які набрали необхідну для розгляду кількість підписів. По-друге, відсутній чіткий контроль процесу подачі електронної петиції, що призводить до дублювання петицій схожих за змістом, що у подальшому призводить до розсіювання голосів. Під час створення нової петиції жодна платформа не повідомляє ініціатору, що його електронна петиція аналогічна іншій, яка вже була створена. По-третє, низький рівень культури та громадської обізнаності у питанні щодо ініціювання електронних петицій та низька компетентність громадян у сферах діяльності органів влади. Громадяни створюють петиції на платформі органу влади, до повноважень та компетенцій якого не входить реалізація визначеного

у вказаній петиції питання. По-четверте, найбільш важливою проблемою залишається низька довіра громадян до інституту е-петицій. Адже у законодавстві не врегульовано санкцій за можливе хакерство та накручування чи зменшення кількості голосів, тощо.

Вагомим інструментом електронної демократії, який сприяє залученню громадян до процесу прийняття бюджетних рішень на місцевому та регіональному рівнях України, є громадський бюджет. Участь громадян у бюджетному процесі підвищує рівень фінансової відповідальності органів влади, сприяє їх прозорості та більш ефективному розподілу ресурсів.

Громадський бюджет («партисипативний бюджет», «бюджет участі») – це демократичний процес, який надає можливість кожному громадянину брати участь в розподілі коштів місцевого чи регіонального бюджету через створення проектів або голосування за них.

Вперше в Україні бюджет участі було впроваджено в 2015 році за підтримки польсько-українського проекту ПАУСІ («Партисипативний бюджет – можливість для підвищення громадської активності і встановлення належного партнерства з органами влади») та у рамках польсько-канадської Програми підтримки демократії. Першими громадські бюджети запровадили Черкаси, Полтава та Чернігів, а згодом долучились інші великі міста України [11].

З 2016 року в межах проекту USAID «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи» було запущено платформу для бюджетів участі «Громадський проект». Відповідно до відомостей офіційного порталу «Громадський проект» станом на сьогодні до даної платформи підключено 90 міст (Київ, Львів, Дніпро) та громад чисельністю 5 млн. користувачів, серед яких – 1,1 млн. голосуючих. За весь час роботи «Громадського проекту» на реалізацію проектів було виділено 1 млрд. гривень [12].

На законодавчому рівні України відсутній чіткий механізм впровадження громадського бюджету в органах місцевого самоврядування. Тому на підставі пункту 22 статті 26 Закону України «Про

органи місцевого самоврядування в Україні», органи місцевого самоврядування затверджують Положення, відповідно до яких вони самостійно визначають параметри та назву громадських бюджетів, наприклад: громадський бюджет, бюджет участі, партисипативний бюджет, бюджет місцевих ініціатив та інше [9].

Більшістю Положень встановлено обов'язок до виконання органами місцевого самоврядування рішень, які були прийняті під час голосування за громадський бюджет. В основному проекти поділяються на великі та малі з відповідним фінансуванням: від 250 тисяч гривень до 1 мільйона гривень та від 200-250 тисяч гривень. Необхідна кількість підписів за великі проекти – 50 громадян, а за малі – 25. Авторами проектів можуть бути громадяни України, які зареєстровані й постійно проживають у відповідних населених пунктах, віком від 14/16/18 років (найчастіше 16 років).

Водночас на міжрегіональному рівні з 2019 року розробляється та впроваджується проект «Всеукраїнського громадського бюджету», який передбачає, що кожна окрема область ухвалює власні рішення щодо реалізації бюджетів участі та організовує голосування для своїх жителів, а найкращі ініціативи частково отримують фінансування з державного бюджету. Регулювання діяльності та реалізації «Всеукраїнського громадського бюджету» здійснюється відповідно до вимог «Порядку підготовки, оцінки та відбору інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку та проектів», переможців «Всеукраїнського громадського бюджету», затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 18 березня 2015 року № 196 [1].

Серед головних проблем організації і функціонування громадського бюджету в Україні зазначаємо такі: по-перше, недостатня обізнаність громадян щодо реалізації свого права участі у бюджетному процесі; по-друге, відсутність базових знань та навичок для розробки проектів громадського бюджету; по-третє, низький рівень цифрової грамотності у населення, зокрема, слабка активність у використанні електронного цифрового підпису (ЕЦП),

BankID та інших інструментів онлайн-ідентифікації; по-четверте, невпевненість у ефективності платформ електронного бюджету і здатності вплинути на бюджетні процеси.

Висновки і пропозиції. Таким чином, перспективними інструментами е-демократії України є електронні петиції та громадські бюджети, що сприяють більш широкому залученню громадськості до участі у процесі розроблення й реалізації державної політики, більшій прозорості і відкритості державного управління. Крім цього, забезпечується підвищення комунікації між громадянами та органами влади.

Але для ефективного функціонування інституту електронних петицій необхідно розробити на законодавчому рівні чітку та прозору процедуру реагування влади на петиції громадян, встановити чіткий контроль процесу подачі е-петиції. Також потрібно підвищувати рівень знань щодо діяльності органів влади, сприяти вихованню культури та обізнаності щодо ініціювання електронних петицій, що сприяє підвищенню громадської довіри до інституту е-петицій.

Для покращення організації та роботи громадських бюджетів в Україні необхідно проводити широку інформаційну кампанію, яка підніме обізнаність громадян щодо реалізації свого права участі у бюджетному процесі. Органам влади запровадити проведення консультацій щодо базових знань та навичок для розробки проектів громадського бюджету. Важливо створити доступні навчальні курси з цифрової грамотності з метою збільшення активності у використанні інструментів е-демократії.

Список використаної літератури:

1. Інтернет-платформа. Всеукраїнський громадський бюджет. URL : <http://vgb.org.ua/#rec122340100> (дата звернення: 10.03.2021)
2. Грицяк Н.В., Соловійов С.Г. Електронна демократія : навч. посіб. Київ : НАДУ, 2015. 66 с.
3. Електронні петиції. Офіційне інтернет-представництво Президента України. URL : <https://petition.president.gov.ua/> (дата звернення: 10.03.2021).
4. Єдина система місцевих петицій. Веб-платформа: «Єдина платформа міс-

- цевої електронної демократії» (скорочено – e-DEM). URL : <https://petition.e-dem.ua/> (дата звернення: 10.03.2021).
5. Індекс місцевої електронної демократії в Україні. Центр розвитку інновацій. URL : <https://cid.center/edemindex/> (дата звернення: 10.03.2021).
 6. Порядок підготовки, оцінки та відбору інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку та проектів – переможців «Всеукраїнського громадського бюджету», що можуть реалізовуватися за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку : Постанова Кабінету Міністрів України від 18.03. 2015 р. № 196. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/196-2015-%D0%BF#Text> (дата звернення: 10.03.2021).
 7. Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» щодо електронного звернення та електронної петиції : Закон України від 02.07.2015 р. № 577-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/577-19#n2> (дата звернення: 10.03.2021).
 8. Про внесення змін до рішення Київської міської ради від 08.10.2015 N 103/2006 «Про затвердження Положення про порядок подання та розгляду електронних петицій». Офіційний інтернет-сайт. Київська міська рада. Рішення від 09.02.2017р. N 817/1821. URL : http://kmr.ligazakon.ua/SITE2/l_docki2.nsf/alldocWWW/4222E69157EC44FEC22580CD006DFFAA (дата звернення: 10.03.2021).
 9. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 10.03.2021).
 10. Про схвалення Концепції розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 8 листопада 2017 р. № 797-р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/797-2017-%D1%80#Text> (дата звернення: 10.03.2021).
 11. Проект «Партиципаторний бюджет – можливості для підвищення громадської активності і встановлення належного партнерства з органами влади». Фондація польсько-української співпраці. URL : <https://pauci.org/ua/project/partition-budget> (дата звернення: 10.03.2021).
 12. Прозорий бюджет участі вашого міста або громади. Веб-портал: «Громадський проект». URL : <https://pb.org.ua/#rec53954522> (дата звернення: 10.03.2021).
 13. 2020 United Nations E-Government Survey. Department of Economic and Social Affairs Public Institutions. URL : <https://publicadministration.un.org/en/Research/UN-e-Government-Surveys> (date of access: 01.03.2021).
 14. E-democracy. Andrew Chadwick. Britanica. URL : <https://www.britannica.com/topic/e-democracy> (date of access: 01.03.2021).

Vasylieva A. Prospective tools of e-democracy in Ukraine

The article reveals the implementation process of the most popular tools of electronic democracy in Ukraine.

The author analysed the definition of "electronic democracy" as a new method of democracy that encourages the active involvement of citizens in the process of design and adoption of political decisions, improve transparency and trust towards government organs due to its implementation of modern information and communicative technologies into the system of state governance. Notably, the e-democracy system is based on public participation in government actions on the local, regional and state levels.

The article shows the research results regarding the development of e-democracy during 2020, particularly: UN E-government Survey and "Local e-Democracy Index in Ukraine" conducted by the Center for Innovations Development. Based on the analysis of the above-mentioned studies, the author establishes that the most widespread tools of e-democracy are electronic petitions (e-petitions) and participatory budgets.

The author analyses the legal enactments which regulate the implementation and functioning of e-democracy tools in Ukraine. The research demonstrates that current legislation can provide the functioning of e-democracy in Ukraine insufficiently and requires improvements.

The main attention is directed towards the issues of realisation of e-democracy institutes in Ukraine, particularly: indifference and irresponsibility of state bodies, inaction and absence of trust among the citizens, low level of digital and technology literacy.

Based on the generalisation of national experience in terms of e-democracy, the author makes the conclusions and gives recommendations regarding further improvements. For efficient performance of e-petitions and participatory budgets the proposal is to improve the legal enactments, establish well-managed monitoring and accountability within the processes of e-democracy, to raise the level of awareness among the citizens regarding the realisation of their rights in the field of digital literacy.

Key words: e-democracy, e-petition, tools of e-democracy, participatory budget.