

Е-демократія в Україні: рекомендації щодо впровадження політики та забезпечення її результативності

Автори:

Сергій ПАНЦИР

Андрій КОГУТ

Європейський інформаційно-дослідницький центр створено з метою надання народним депутатам України інформації, яка може бути використана ними у законотворчій діяльності. Центр здійснює пошукову, аналітичну і дослідницьку роботу щодо галузевих політик та права інших держав (насамперед країн ЄС) і міжнародних організацій. Адреса: Київ, 01008, вул. Шовковична, 4, Цокольний поверх, ауд. 1.

Адреса: вул. Садова 3-а, 4-й поверх, каб. 434.

Тел.: (044) 255 36 69

E-mail: euinfocenter@rada.gov.ua

Веб-сторінка: <http://euinfocenter.rada.gov.ua>

Години прийому: понеділок-п'ятниця з 10.00 до 15.00

Діяльність Центру є частиною проекту, що реалізує ГО «Лабораторія законодавчих ініціатив» у рамках Програми USAID «РАДА: підзвітність, відповідальність, демократичне представництво». Програма USAID «РАДА», що виконується Фондом Східна Європа, сприяє становленню підзвітного, відповідального і демократичного представницького органу. Більше на www.radarprogram.org

ЗМІСТ

Політична рекомендація стор. 4

Поняття та зміст політики е-демократії стор. 7

**Проблема з позицій бенефіціарів та стейкхолдерів
(проблемна ситуація): потреби/інтереси стор. 16**

**Проблема політики (висновок): ефективність інструментів
політики/інституційні проблеми (моніторинг/оцінка) стор. 18**

Е-ДЕМОКРАТІЯ В УКРАЇНІ: РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО ВПРОВАДЖЕННЯ ПОЛІТИКИ ТА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЇЇ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТІ

Документ присвячено питанню вироблення політики е-демократії в Україні. На думку авторів документу, е-демократія може бути визначена як оди з пріоритетних напрямків державного будівництва, який вимагає чіткої взаємодії всіх гілок влади, органів державного управління та місцевого самоврядування. 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.

1. Політична рекомендація

За результатами аналізу міжнародних стандартів та вітчизняної практики політики е-демократії рекомендується:

I. Прийняти за основу формування та розвитку політики е-демократії змішану стратегію зустрічних рішень «знизу – догори» - «згори – вниз», яка дозволяє:

- Враховувати реальні проблеми доступу до інструментів е-демократії різних груп громадян, в різних економічних, соціальних та політичних умовах регіонів України;
- Враховувати розбіжності у рівні готовності до впровадження інструментів е-демократії різних органів державної влади та місцевого самоврядування;
- Планомірно впроваджувати міжнародні стандарти е-демократії на всіх рівнях;
- Враховувати ініціативи національних, регіональних та локальних ініціативних груп та мереж НУО, Інтренет-активістів з числа бізнесу, державних службовців, медіа та інших заінтересованих сторін;
- Враховувати та оперативно реагувати на ризики впровадження інструментів е-демократії.

II. Розробити як окремий документ-Стратегію розвитку е-демократії в Україні, враховуючи рекомендації міжнародних організацій та прийняти її як рамковий закон, який визначає:

- цілі та завдання е-демократії як політики держави та напрямку діяльності всіх органів державної влади та місцевого самоврядування;
- типові інструменти е-демократії відповідно до рекомендацій Ради Європи (див. параграф 2.1 цього документу);

- базові напрямки політики е-демократії відповідно до рекомендацій Ради Європи, зокрема політику подолання цифрової нерівності та безграмотності населення, методичного забезпечення, навчання, стимулювання, інклюзії тощо;
- засади та порядок впровадження інструментів е-демократії на основі програм та проектів інститутів громадянського суспільства, бізнесу та влади;
- інституційну основу політики, яка передбачає координацію політики з боку спеціально уповноваженого координаційного органу, утвореного із числа представників вищих органів державного управління на базі інституту Президента України чи ВРУ. Ключове завдання координаційного органу є здійснення моніторингу та оцінки виконання стратегії. Діяльність координаційного органу може забезпечувати ЦОВВ у сфері е-врядування;
- порядок здійснення моніторингу та оцінки, а також систему показників розвитку е-демократії;
- фінансову основу для розвитку е-демократії;
- порядок перегляду та коригування національної стратегії за результатами реалізації програм та проектів на рівні окремих інституцій та регіонів;
- порядок підготовки національної доповіді про розвиток демократії в Україні та е-демократії зокрема.

III. Розробити стратегії розвитку е-демократії на рівні вищих органів державного управління, всіх гілок влади (ВРУ, КМУ, судова гілка влади), а також програми/плани заходів/дорожні карти на рівні окремих органів державної влади, місцевого самоврядування. Ці документи повинні містити конкретні показники розвитку е-демократії, дорожню карту та перелік проектів впровадження е-демократії строк до одного року.

IV. У якості пріоритетів національної стратегії рекомендується визначити наступні напрямки е-демократії за трьома рівнями:

Ієрархія компонентів е-демократії може виглядати наступним чином

- а) Базовий рівень – відкриті дані (одноканальне інформування) - дозволяє недержавним інституціям та активістам оперативно готувати альтернативні та конкурентоспроможні продукти політики (моніторинг та оцінку, проекти рішень, експертизу). Додатковою вигодою є розвиток ІТ сектору економіки.
- б) Мезорівень – опублікування інформації про політику на ВЕБ ресурсах (одноканальне інформування). Йдеться про опублікування аналітичних продуктів органів влади: звіти, новини про діяльність та послуги,

які дають громадянам узагальнені та доступні знання про поточну політику. Основна вигода для громадян – можливість забезпечити компетентність у політиці для безпосередньої участі у політиці. Електронні засоби сприяють своєчасному інформуванню, оперативності «запиту-відповіді». На цьому рівні активно здійснюється політика електронної освіти, інклюзії, доступності пристроїв та ІКТ для різних категорій населення.

- с) Вищий рівень – участь громадян у формуванні політики, політичний діалог (двосторонній обмін інформацією). Електронні інструменти дозволяють у реальному часі здійснювати політичний діалог та ефективний вплив на базі електронних дискусійних платформ.

Очікувані результати впровадження рекомендації

1. Концептуальна узгодженість та стратегічна єдність політики е-демократії у відповідності до міжнародних стандартів. Наявність стратегічної карти із узгодженою системою завдань, показників ресурсів, діяльності (проектів), вимірюваних результатів, вигід учасників демократичних процесів;
2. Поступове усунення перешкод у доступу громадян до е-демократії в частині доступу до Інтернету, оволодіння навиками е-участі, формування мотивації до е-активності;
3. Рівномірний розвиток е-демократії на рівні всіх органів державної влади;
4. Технічна та аналітична спроможність органу влади опрацьовувати та враховувати результати е-участі громадян, зокрема будь-яку кількість пропозицій. Система повинна забезпечити можливість участі не менше 5 млн. громадян (або шостої частини виборців за 5 років реалізації національної стратегії);
5. Спроможність кожного державного службовця та політика застосовувати інструменти е-демократії.

Ризики впровадження

1. Затягування адміністративної реформи та забезпечення спроможності державних органів здійснювати стратегію, в частині розробки та виконання проектів, підвищення компетентності у сфері е-демократії;
2. Погіршення соціально-економічного становища населення, яке не дозволить зняти фінансові перешкоди доступу до Інтернет. Цей ризик особливо актуальний для сільських територій;
3. Відсутність політичного консенсусу щодо пріоритетності е-демократії;
4. Падіння громадської активності на національному рівні та обмежені спроможності НУО реалізовувати проекти е-демократії. Слабкість НУО на регіональному рівні.

5. Низька якість підготовки стратегії, зокрема в частині системи показників результативності;
6. Нерівномірність процесу впровадження проектів е-демократії на рівні окремих інституцій та регіонів. За таких умов стратегія не зможе своєчасно корегуватись;
7. Брак бюджетних ресурсів та міжнародної підтримки.

2. Поняття та зміст політики е-демократії

2.1 Поняття та зміст політики е-демократії в Україні

У вітчизняному законодавстві поняття «е-демократії» як напрямок державної політики визначено у *Розпорядженні КМУ від 15 травня 2013 року № 386-р «Про схвалення Стратегії розвитку інформаційного суспільства»*. Стратегія повинна бути реалізована до 2020 року.

Розпорядженні КМУ від 15 травня 2013 року № 386-р «Про схвалення Стратегії розвитку інформаційного суспільства».

Визначення поняття «е-демократії»: *«електронна демократія - форма суспільних відносин, за якої громадяни та організації залучаються до державотворення та державного управління, а також до місцевого самоуправління шляхом широкого застосування інформаційно-комунікаційних технологій»*.

Це поняття визначене поряд з поняттями електронної економіки, е-комерції, е-послуг, е-культури, е-освіти, е-медицини. При цьому Стратегія передбачає на першому етапі розробку проекту ЗУ «Про електронну комерцію».

Правовою основою розвитку е-демократії визначено *Концепцією розвитку електронного урядування в Україні* (розпорядження КМУ від 13 грудня 2010 р. № 2250), реалізація якої повинна закінчитись у 2015 році, *Стратегією державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні*, (Указ Президента України від 24 березня 2012 р. № 212), та *план дій з впровадження в Україні Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд»* (Розпорядження КМУ від 5 квітня 2012 р. № 220), який втратив чинність.

Заходи розвитку е-демократії передбачають: (1) удосконалення нормативно-правової бази електронної взаємодії громадян, організацій та органів влади; (2) активне використання ІКТ для забезпечення «участі громадян та організацій у формуванні та реалізації державної політики, у тому числі шляхом підтримки пілотних інтернет-проектів»; (3) визначення ролі ЗМІ як майданчиків для форумів та дискусій; (4) «створення та впровадження інтегрованої інформаційно-аналітичної системи **«Електронний парламент України»**, яка забезпечить доступ громадян до інформації про парламентську діяльність та документів...»; (5) «створення на базі Національного центру під-

тримки електронного урядування системи інтерактивної взаємодії з громадянами з використанням наявних соціальних мереж **«Ми розвиваємо електронне урядування»**; (6) «сприяння співпраці державних органів з інститутами громадянського суспільства, експертами та міжнародними партнерами у розробленні проектів нормативно-правових актів, стандартів та впровадженні пілотних проектів електронної демократії з дотриманням прав людини та верховенства права».

Варто зазначити, що відповідно до заходів Стратегії щодо «Електронного урядування» передбачається створення інтегрованої системи «Електронний уряд». Інші заходи зорієнтовані переважно на постачання е-послуг.

Правовою підставою для розробки Стратегії 2020 стали Конституція України та ЗУ «Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки» від 9 січня 2007 року.

ЗУ «Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки»

Варто підкреслити, що у зазначеному законі поняття е-демократії не вживається.

Можна виділити певні «натяки» на електронні інструменти участі громадян у публічній політиці:

А) Серед **стратегічних цілей**:

«використання ІКТ для вдосконалення державного управління, відносин між державою і громадянами, становлення електронних форм взаємодії між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, фізичними та юридичними особами;

«захист інформаційних прав громадян, насамперед щодо доступності інформації, захисту інформації про особу, підтримки демократичних інститутів та мінімізації ризику «інформаційної нерівності».

Б) Серед **очікуваних наслідків** досягнення стратегічних цілей: «сприяти становленню відкритого демократичного суспільства, яке гарантуватиме дотримання конституційних прав громадян щодо участі у суспільному житті, прийнятті відповідних рішень органами державної влади та органами місцевого самоврядування».

В) Серед **основних напрямків**: «забезпечення вільного доступу населення до телекомунікаційних послуг, зокрема до мережі Інтернет, ІКТ та інформаційних ресурсів».

Г) Серед **завдань**: «сприяння демократичним перетворенням у суспільстві шляхом забезпечення доступу населення до інформаційних ресурсів і систем надання інформаційних послуг органами державної влади та органами місцевого самоврядування із застосуванням мережі Інтернет, зокрема шля-

хом оприлюднення проектів відповідних нормативно-правових актів, впровадження нових форм взаємодії з громадянськістю з використанням ІКТ (стосовно опитувань, консультацій, громадських експертиз тощо).

Д) Серед **очікуваних результатів**: «...збільшити рівень захисту прав і свобод людини та її добробуту, активізувати участь громадян в управлінні державою...».

Отже, у базовому законі поняття **е-демократії** не визначено, чи є вона новацією КМУ та відповідної Стратегії розвитку інформаційного суспільства до 2020. Із тексту Стратегії не є очевидним взаємозв'язок між заходами розвитку е-демократії та е-урядування. Складається враження, що питання е-демократії стосуються переважно парламентської діяльності (проект «Електронний парламент України»), ЗМІ та Національного центру підтримки електронного урядування. Визначені заходи не конкретизують наповнення визначеного у документі змісту поняття «е-демократія», а саме: яким чином використовуються ІКТ для залучення громадян до державотворення, державного управління та місцевого самоврядування. Таке визначення, у свою чергу, також є досить абстрактним. Про які форми та способи залучення йдеться? У даному питанні більш конкретним є ЗУ «Про основні засади..», який хоч і не визначає поняття е-демократії, але говорить про використання ІКТ до **опитувань громадян, консультацій, громадських експертиз** тощо.

В кінці 2014 року відновила урядова активність щодо міжнародної ініціативи **«Партнерство «Відкритий уряд»**, яка на даний момент охоплює 65 країн. 26 листопада 2014 року розпорядженням КМУ №1176-р Було затверджено План дій із впровадження ініціативи на 2014-15 роки. В документі підбито підсумки виконання попереднього Плану дій 2012-2013 роки, який виконано на 60%.

В Плані дій на 2014-2015 роки відведено окремий розділ «Впровадження технологій електронного урядування та розвиток електронної демократії». Щодо питань е-демократії можна виділити наступні положення плану дій:

- Приведення у відповідність із європейським законодавством ЗУ «Про звернення громадян»;
- Створення інтерактивної системи **«Оцінка електронної готовності України»** та проведення такої оцінки (грудень 2014);
- Підготовка та подання у встановленому порядку КМУ пропозицій щодо визначення **порядку оприлюднення в Інтернеті відкритих урядових даних** (травень 2015);
- Розроблення **Дорожньої карти розвитку електронної демократії** (червень 2015);
- Підготовка та подання у встановленому порядку КМУ проекту постанови щодо затвердження **Порядку роботи з електронними зверненнями громадян**.

В інших розділах Плану дій також відображені питання щодо розвитку е-демократії, зокрема забезпечення відкритого доступу до бюджетної інформації, містобудівної документації та інших геопросторових даних тощо.

Зміст положення Плану дій ініціативи «Партнерство «Відкритий уряд» не розкривають чітко зміст політики е-демократії. При цьому зроблено акценти на питаннях електронних звернень громадян, розкриття інформації у форматі відкритих даних, посилення спроможності органів влади до впровадження е-врядування та е-демократії. Цілком можливо, що Дорожня карта е-демократії дасть відповідь на питання щодо змісту політики е-демократії.

2.1 Зміст політики е-демократії у Рекомендаціях Ради Європи

Із українського законодавства не має можливості визначити зміст «е-врядування», тому варто звернути увагу на міжнародні документи, зокрема рекомендації Ради Європи, членом якої є Україна.

Rec(2004)15 Рекомендації Комітету міністрів країн-членів Ради Європи щодо е-урядування

Електронне урядування включає в себе е-демократію та постачання е-публічних послуг. Опублікування інформації електронними засобами як вид діяльності відноситься до е-послуг.

Е-демократія – це використання ІКТ в демократичних процесах, яке дозволяє (1) посилити участь, ініціативність та залучення громадян на національному, регіональному та місцевому рівнях публічного життя; (2) покращити прозорість демократичного процесу прийняття рішень, а також підзвітність демократичних інститутів; (3) покращити чутливість/ зворотну реакцію органів влади на звернення громадян; (4) сприяти публічним дебатам та звертати увагу громадян до процесу прийняття рішень.

ІКТ повинні удосконалювати доступ та комунікацію з чиновниками та обраними політиками. Електронні засоби голосування на виборах та референдумах повинні доповнювати неелектронні традиційні способи.

У **Рекомендаціях Ради Європи щодо електронної демократії** (Recommendation CM/Rec(2009)1 визначено наступні **принципи е-демократії**:

1. Основне завдання електронної підтримки демократії – це сприяння демократизації інститутів та процесів, популяризація демократичних цінностей.
2. Е-демократія повинна відповідати принципам демократії. Кожен процес демократії (електронний чи традиційний) відіграє свою роль і не може застосовуватись як універсальний.
3. Е-демократія спирається на демократичні, гуманістичні, соціальні, етичні та культурні цінності суспільства, в якому вона запроваджується.

4. Е-демократія тісно пов'язана із «добрим урядуванням», тобто здійснення влади у електронній формі повинно спиратись на принципи результативності, ефективності, участі, прозорості, підзвітності.
5. Е-демократія повинна підтримувати та впроваджувати фундаментальні свободи, права людини, включно зі свободою доступу до інформації.
6. Всі заінтересовані сторони е-демократії повинні включатись у демократичні процеси та отримувати вигоди від такої участі.
7. Е-демократія стосується багатьох різноманітних груп стейкхолдерів (заінтересованих сторін) і потребує їхньої співпраці. У формуванні та впровадженні е-демократії повинні включатись не тільки органи публічної влади, але й громадяни, інститути громадянського суспільства, політики та політичні інституції, медіа та бізнес-спільнота.
8. Кожен тип участі у політиці може досягатись через е-демократію. Йдеться про (1) постачання інформації, (2) комунікацію, консультацію, обговорення, (3) угоди, уповноважена участь, спільні рішення, прийняття рішень.
9. Е-демократія пов'язана із певним типом демократії і може впроваджуватись в системах різного рівня складності, рівня розвитку демократії, різних типів демократії.
10. **НУО** можуть використовувати е-демократію для адвокації власних інтересів, а також для контролю за здійсненням державної політики в інтересах громадян.
11. Публічна влада виграє від дискусій та ініціатив щодо е-демократії та розвиваються у середовищі громадянського суспільства.
12. Цілі е-демократії відповідають цілям «доброго врядування»: прозорість, підзвітність, включення (інклюзія), доступність, участь, сталий розвиток, довіра до демократії, демократичних інститутів, демократичних процесів, соціальна згуртованість.
13. Е-демократія відкриває можливості участі у політиці вразливих категорій громадян, які не мають можливості впливу на публічні рішення, голос яких, як правило, ігнорується.
14. Медіа відіграють вирішальну роль в е-демократії і спроможні створити форум для публічних дебатів, на яких громадяни можуть заявити про свої інтереси.
15. Новітні медіа та провайдери е-послуг спроможні покращити доступ громадян до інформації та сформувати кращу базу для участі громадян у демократичних процесах.
16. Е-демократія є інтегральною частиною інформаційного суспільства, яка постачає інноваційні інструменти участі громадян у публічному житті та політичних процесах.

17. Е-демократія базується на наступних **поняттях**: (1) Активне постачання комплексної, збалансованої, об'єктивної інформації, яка дозволяє чітко зрозуміти суть публічних проблем, альтернатив, можливостей, рішень в політиці. Цей концепт інформації чітко пов'язаний із свободою інформації та свободою слова; (2) Широке розуміння громадянства, яке включає осіб та групи осіб, які постійно проживають на території держави, включені у політичні організації безвідносно національності; (3) Участь громадян – залучення до вирішення публічних справ осіб та груп осіб, (групи інтересів, корпорації/професійні об'єднання, асоціації, неприбуткові організації). Така участь повинна гарантувати вплив на демократичний процес, можливість удосконалення якості та прийнятності результатів демократичного процесу; (4) **Уповноваження та посилення спроможності** – засоби підтримки права громадян на державне управління, надання громадянам ресурсів та повноважень для участі у політиці; (5) **Включення (інклюзія)** – політичне та технологічне посилення спроможності громадян до участі у політиці; (6) **Обговорення** – раціональні дебати серед рівних, на яких люди відкрито дискутують, підтримують чи критикують інші точки зору.
18. Е-демократія дозволяє приймати участь у демократичних процесах будь-якій заінтересованій стороні безвідносно місцезнаходження.
19. Е-демократія об'єднує виробників політики та громадян у нову форму взаємодії та прийняття рішень, за якої стає максимально доступною інформація про думку громадськості, потреби, очікування та інтереси громадян.

В Рекомендаціях Ради Європи визначаються наступні **сектори чи напрямки е-демократії**: (1) е-парламент, (2) е-законотворення, (3) е-голосування, (4) е-правосуддя, (5) е-медіація (досудове вирішення спорів), (6) е-навколишнє середовище (екологія), (7) е-вибори, (8) е-референдум, (9) е-ініціативи, (10) е-голосування, (11) е-консультації, (12) е-петиції, (13) е-політичні компанії, (14) е-опитування.

Е-парламент – використання ІКТ парламентом, парламентарями, адміністративним персоналом для виконання своїх завдань, особливо з мето залучення громадян. Електронний парламентаризм передбачає залучення значного числа заінтересованих сторін (стейкгодерів): членів парламенту, адміністративного персоналу, виборців, громадян, медіа. Е-парламент використовує і інші сектори е-демократії: е-законодавства, е-голосування, е-петиції, е-консультації.

Е-законотворення – використання ІКТ для написання законопроектів, коментування, консультацій, структурування, форматування, представлення та

внесення змін. Е-законотворення робить законотворчий процес більш прозорим, дозволяє удосконалювати зміст законодавства, забезпечує кращий доступ до законодавства та громадську компетентність у сфері законодавства.

Е-правосуддя – використання ІКТ для здійснення правосуддя всіма учасниками процесу, підвищення якості судових послуг для громадян та бізнесу. Воно включає електронну комунікацію та обмін даними, доступ до судової інформації. Система правосуддя покращується на основі кращого доступу громадян до правосуддя.

Е-медіація – використання ІКТ для пошуку способів вирішення спорів без фізичної присутності суб'єктів конфлікту. Е-засоби власне і є посередниками.

Е-навколишнє середовище – використання ІКТ для оцінки та захисту навколишнього середовища, планування просторового розвитку, сталого та безпечного використання природних ресурсів на основі участі громадян у прийнятті рішень.

Е-вибори, е-референдум, е-ініціативи – передбачають використання ІКТ у зазначених політичних заходах на одній чи декількох стадіях їх здійснення.

Е-голосування – передбачає використання ІКТ на виборах чи референдумах, як мінімум, для підрахунку голосів.

Е-консультація – електронний спосіб збору даних щодо думок/позицій визначених стейкгодерів, громадськості відносно певних питань публічної політики. Консультація не передбачає обов'язок відповідальної особи приймати рішення у рекомендований спосіб. Існує чимало форм е-консультацій: формальні/неформальні, регульовані громадськістю чи владою, нерегульовані тощо.

Е-ініціативи – дозволяють громадянам висловлювати свої пропозиції засобами ІКТ і таким чином впливати на формування порядку денного публічної політики.

Е-петиції – використання ІКТ для висунування протестів та рекомендацій демократичним інститутам. Громадяни підписують петиції і включаються в дискусію, вказуючи он-лайн свої імена та адреси. Існують різноманітні форми е-петицій.

Е-політичні компанії – використання ІКТ для заохочення громадян прийняти участь у виборчих чи інших політичних компаніях, спрямованих прямо чи опосередковано на впливати на формування чи впровадження політики. Е-політичні компанії пов'язані в першу чергу із е-виборчими компаніями, е-адвокаційними компаніями.

Е-опитування – дозволяє отримати думки громадян електронними засобами за випадковою чи цільовою вибіркою. Як правило, громадянам пропонується питання та варіанти відповідей.

Роль технологій в е-демократії не є визначальною. Велика кількість та якість технологій не зумовлюють якість демократичного процесу. Відповідальність за впровадження технологій повинна лежати на інституції, яка відповідає за е-демократію як політику.

Принципи впровадження е-демократії

Е-демократії може бути запроваджена будь-якою заінтересованою стороною (стейкхолдером). Ініціатива може виходити «зверху вниз» від органу влади на всіх рівнях державного управління, а також «знизу-вверх» як ініціатива громадян. Кожен із підходів має свої переваги. При цьому необхідно брати до уваги особливості політичної системи культури. Імплементация е-демократії вимагає **ретельної експертизи** різних сфер діяльності органу влади, **поступовості** впровадження на основі зрозумілої **методології**, на основі механізмів **моніторингу** та **оцінки**. Успіх запровадження е-демократії залежить від політичної волі керівництва, яке виявляє готовність до структурних змін. Існує потреба у **навчальних програмах**, тренінгах та інструментах, які гарантують інклюзію всіх груп громадян. Може бути розроблена дорожня карта для планування, впровадження та моніторингу впровадження е-демократії.

Окрім рекомендацій Радою Європи розроблено детальний план впровадження політики е-демократії – Керівництво №1 до Рекомендацій «Загальні інструменти та принципи для електронної демократії». Зокрема визначено чіткий перелік інструментів е-демократії, який розширює той, що подано у Рекомендаціях: (1) е-політичні компанії; (2) е-управління стосунками із громадянами (E-CiRM); (3) е-скарги; (4) е-консультації; (5) е-консультство/ посольство; (6) веб-трансляції та е-демократія; (7) е-дискусії; (8) е-ініціативи; (9) е-журналістика; (10) Ігри та е-демократія; (11) е-правосуддя; (12) е-законотворення; (13) е-омбудсмен; (14) е-партія; (15) е-петиція; (16) е-політик; (17) е-парламент; (18) е-просторове планування; (19) е-голосування; (20) взаємодія з громадянами на локальному рівні (G2C / C2G); (21) інструменти інформаційного менеджменту; (22) е-участь у бюджетному процесі; (23) е-менеджмент внутрішньопартійного життя; (24) єдиний урядовий портал; (25) е-демократія соціальних мереж; (26) навігатор виборів.

Зазначені інструменти рекомендується впроваджувати у форматі проектів, тривалість яких не велика – від одного дня (е-демократія соціальних мереж) до року. Проект може реалізовуватись будь-якою зацікавленою стороною за погодженням із іншими та залученням інших.

Окрім «проектних» інструментів, в рекомендаціях визначені політики, які повинні здійснюватись на постійній основі:

1. Політика подолання цифрової безграмотності та цифрової нерівності, посилення спроможності всіх громадян брати участь в

у-демократії. Повноваження в цій сфері визначаються переважно для урядових органів та НУО. Завдання політики визначається як досягнення інклюзії е-демократії. Політика виконує функцію підтримки участі громадян та політичного діалогу. Фінансування здійснюється за рахунок урядового бюджету;

- 2. Політика е-стимулів.** Уряд надає громадянам фінансові, політичні на інші винагороди/заохочення для участі у е-демократії. Ініціювати політику можуть урядові інституції, НУО, ініціативні групи, які реалізують проекти е-демократії. Завдання – ініціювати та збільшувати участь в е-демократії. Повноваження щодо політики можуть бути розподілені між урядом, НУО та приватним сектором. Рекомендується державно-приватне партнерство. Фінансується ініціатором політики.
- 3. Політика е-інклюзії.** Передбачається активність уряду та НУО щодо гарантій участі у е-демократії вразливих груп, які потребують додаткової підтримки – особи похилого віку, етнічні та інші меншини, громадяни з особливими потребами. Ініціатор політики – уряд, НУО, групи інтересів. Повноваження у політиці визначаються для ініціатора політики, також можливо державно-приватне партнерство. Фінансування політики здійснюється за рахунок державного бюджету, донорської підтримки, благодійництва. Політика повинна орієнтуватись на попередження наступних проблем демократичного розвитку: низька участь вразливих груп у політиці, брак участі громадян у нормотворчому процесі, низький інтерес молодих громадян до політичних справ, обмежений доступ вразливих груп до сучасних інструментів ІКТ.
- 4. Політика е-підготовки/навчання.** Ініціюється урядом, політичними партіями та іншими акторами політик. Основна мета – підготовка обраних політиків, чиновників до активного використання методів е-демократії. Завдання політики – сформувати мережу експертів та фахівців, які зможуть проводити навчання, розвиток компетенцій в е-демократії медіа. Базові заходи можуть бути здійснені за декілька тижнів із подальшим тривалим впровадженням. Фінансування здійснюється ініціатором та за рахунок коштів державного бюджету. Політика орієнтується на вирішення наступних проблем: брак демократичних процесів у внутрішньопартійному житті, брак інтеграції та представництва меншин, брак зрозумілої та доступної інформації, необхідної для демократичного процесу.
- 5. Політика урядової взаємодії із громадянами (G2C / C2C).** Уряд налагоджує взаємодію із електронними громадськими ініціативами, передусім щодо залучення їх до нормотворчого процесу та адміністратив-

ної та фінансової підтримки політичних ініціатив громадськості. Уряд та громадськість є ініціаторами політики. Завдання – підтримка та запровадження ініціатив громадськості, розширення громадської участі у цих ініціативах. Політика ініціюється протягом декількох місяців і передбачає формування системи моніторингу громадських ініціатив. Фінансування за рахунок державного бюджету. Політика орієнтується на вирішення наступних проблем демократії: низька участь громадян у політичному процесі, брак включення та уповноваження громадян, недовіра з боку громадян через невиконання політичних та перевибірчих обіцянок.

6. **Політика подолання е-перешкод та бар'єрів.** Політика передбачає своєчасне виявлення та подолання перешкод доступу та використання інструментів е-демократії, особливо цифрової нерівності та безграмотності. Основне завдання – посилення спроможності громадян до участі у е-демократії. Повноваження визначаються переважно для урядових інституцій із можливим державно-приватним партнерством. Фінансування здійснюється переважно за кошти державного бюджету.
7. **Політика регулювання е-демократії.** Основна мета – розбудова цілісної системи регулювання е-демократії, орієнтованої на сприяння громадянам у використанні е-демократії, захист прав та інтересів громадян. Основне завдання – підтримка та впровадження проектів е-демократії. Час впровадження – максимум 3 місці. На здійснення політики уповноважується і уряд, і недержавний сектор. Фінансується в рамках бюджету ініціатора. Ця політика передбачає розробку детальних методичних рекомендацій/керівництва, які дозволять ініціаторам проектів е-демократії уникнути ризиків впровадження, надання їм необхідних адміністративних та законних повноважень.

3. Проблема з позицій бенефіціарів та стейкхолдерів (проблемна ситуація): потреби/інтереси

З точки зору громадян, як визначальних суб'єктів «е-демократії» висловлюється надія на те, що ІКТ можуть покращити демократичні процеси в Україні, зокрема участь громадян у формуванні політики.

При цьому наявні суттєві **соціальні, економічні та технічні перешкоди** щодо запровадження «е-демократії», пов'язані із:

1. відсутністю у більше 50% громадян доступу до Інтернет з причин браку фінансових ресурсів та електронної безграмотності;
2. відсутністю інформації та знань про суть та можливості «е-демократії» у майже 80% користувачів Інтернет. В свою чергу, це зумовлює відсут-

ність попиту серед користувачів на взаємодію із державними органами он-лайн;

3. брак використання урядом взаємодії на основі соціальних мереж, яким віддають перевагу 76% користувачів Інтернет;
4. Обмежені можливості щодо участі у е-демократії мають особи похилого віку, сільські мешканці, та громадяни із низьким рівнем освіти

З точки зору **НУО, Інтернет-активістів з числа бізнесу та політичної еліти**, яка взаємодіє в рамках широких ініціатив основною проблемою впровадження політики «е-демократії» є **відсутність законодавчого забезпечення конкретних інструментів е-демократії** (наприклад, доступ до відкритих урядових даних, е-петиції, е-звернення громадян).

Проблеми запровадження е-демократії в Україні з точки зору громадян можна ідентифікувати за результати опитування Київського міжнародного інституту соціології (КМІС), яке проводилось у першому кварталі 2015 року. Результати опитування показали наступне:

- **Нерівність у використанні Інтернет між міським та сільським населенням.** Найбільше користувачів Інтернет проживають у великих (65%) та середніх (64%) містах. У малих містах та населених пунктах міського типу 55% населення користуються Інтернет, в селах – тільки 42%.
- **Нерівність у використанні Інтернет між молодим та старшим поколінням.** Типовий користувач Інтернет – молода особа віком від 18 до 35 років. Не використовують Інтернет переважно громадяни старше 50-ти років.
- **Нерівність за рівнем освіти.** Інтернетом користуються переважно особи з вищою освітою (85%). Тільки 20% громадян з неповною середньою освітою, середньою освітою (33%) є користувачами Інтернет.
- **Наявність суттєвих обмежень у доступі до Інтернет.** 32% респондентів не користуються Інтернет через брак фінансових ресурсів, тобто **бідність** є суттєвою перешкодою на шляху е-демократії. 30% не користуються Інтернет через **е-безграмотність**, 19% - через **брак технічних засобів** для використання Інтернет (відсутність пристроїв).
- **Низький інтерес користувачів до е-взаємодії із органами публічної влади.** Тільки 21% користувачів цікавляться інформацією про публічні послуги та діяльність органів влади. При цьому Інтернет використовується для пошуку інформації (86%) та участі у соціальних мережах (76%). Така частка використання соціальних мереж відкриває додаткові можливості для е-демократії.
- **Брак компетенції у сфері е-урядування та е-демократії.** Тільки 14% респондентів розуміють зміст «е-урядування». 67% молоді та 61% ко-

ристувачів із вищою освітою ніколи не чули про «е-урядування». 79% респондентів ніколи не чули терміну «е-демократія».

- **Низькі показники електронної взаємодії між урядом та громадянами.** При тому, що 71% опитаних висловили зацікавленість до е-взаємодії, але тільки 19% опитаних використовують ІКТ для взаємодії із урядом. Тільки 9% віддають перевагу комунікації через веб-сайти органів влади, 7% - через електронну пошту. Навіть користувачі Інтернет не віддають перевагу он-лайн взаємодії із урядом. Тільки 33% користувачів віддають переваги е-взаємодії з державними органами.
- **Низький інтерес громадян до е-взаємодії як такої.** Тільки 9% опитаних приймають участь у е-опитуваннях, 6% - взаємодіють із громадськими об'єднаннями та ініціативними групами, 5% - вступають у комунікацію із представниками органів місцевого самоврядування, 4% - користуються е-послугами. Але 24% віддають перевагу пошуку інформації про органи влади.

Щодо бачення проблем іншими стейкхолдерами можна відзначити наступне. Протягом 2014 відбулось формування **мережі НУО та Інтернет-активістів із бізнес-середовища** в рамках експертної ініціативи «Реанімаційний пакет реформ», партнерської ініціативи «Партнерство «Відкритий уряд». З огляду на характер активності зазначених мереж НУО бачать основні проблеми е-врядування у недосконалій законодавчій базі. Активісти розробляють законопроекти щодо окремих аспектів е-демократії та забезпечують активні адвокаційні компанії щодо їх прийняття парламентом. На даний момент забезпечено прийняття законодавчого рішення щодо політики відкритих урядових даних. Протягом 2015 року планується прийняття підзаконних актів щодо поетапного опублікування урядових даних у форматі наборів відкритих даних. Очевидно, що цей напрям е-демократії розвиватиметься швидше за інші. У першому читанні прийнято законопроект щодо електронних петицій.

Активісти НУО та активісти у своїй діяльності віддають перевагу ретельному вивченню міжнародного досвіду та швидкому прийняттю рішень щодо впровадження кращих зарубіжних інструментів е-демократії в українське законодавство.

4. Проблема політики (висновок): ефективність інструментів політики/інституційні проблеми (моніторинг/оцінка)

Основна проблема впровадження політики е-демократії – відсутність чіткого бачення концепції е-демократії, цілей, завдань, перспектив, а також відсутність відповідних стратегічних рішень, які могли б забезпечити

програм у-демократії - **проблема політичної невизначеності та дезорієнтації е-демократії.**

Іншою серйозною проблемою впровадження е-демократії є різний рівень інституційної, зокрема технічно-організаційної готовності органів влади до впровадження інструментів е-демократії. Суттєва нерівномірність спостерігається на рівні центральних та регіональних органів державної влади – **проблема інституційної невизначеності е-демократії.**

Ці причини зумовлюють низьку результативність державних та урядових стратегій, які передбачають розвиток е-демократії вже протягом 5-ти років. Стратегії, проекти, плани дій не враховують достатньо детальні рекомендації міжнародних організацій, членом яких є Україна. Програми не враховують реальні соціальні, економічні, гуманітарні перешкоди із якими зіштовхуються громадяни на шляху до е-участі у формуванні політики.

Різні інструменти залучення громадян до публічної політики **не рівномірно використовують електронні засоби.** Електронні консультації, он-лайн конференції почали активно використовуватись урядом і зайняли 30% серед інших інструментів залучення. Забезпечення електронних звернень громадян тільки планується запровадити.

З точки зору Рекомендацій Ради Європи Україна використовує мінімальну кількість інструментів е-демократії. Політика е-демократії в Україні зосереджується переважно на рівні органів виконавчої влади, роль якої в демократичних процесах не є визначальною.

4.1 Виконання урядових програм у сфері «е-демократії»

Які результати діяльності уряду у сфері е-демократії можна відзначити станом на травень 2015 року? Оскільки термін «е-демократії» стосується **Стратегії розвитку інформаційного суспільства 2020**, варто звернути увагу на результативність зазначених там конкретних заходів.

В частині розвитку е-парламентаризму та проекту «Електронний парламент України» успіхів не багато. Тим не менше, Голова ВРУ у березні 2015 року зробив політичну заяву про готовність реалізувати проект «Електронний парламент України».

Створено портал **«Ми розвиваємо е-врядування»** (<http://egov.inf.ua>). Портал покликаний забезпечити системні зміни в сфері впровадження е-врядування і зосереджується на таких завданнях, як: накопичення досвіду е-урядування, поширення інформації про технології та практики впровадження е-урядування, підвищення якості проектів е-урядування, здійснення дистанційного навчання, забезпечення зворотного зв'язку із громадськістю щодо впровадження технологій е-урядування. Актуальність даних порталу не висока, оскільки більшість матеріалів та новин датуються 2013-2014 ро-

ками. Власне дані та матеріали, які стосуються е-демократії на порталі чітко не визначені. Серед досягнень порталу варто відзначити розробку та апробацію методології готовності органів влади до е-врядування, яка передбачає опитування заінтересованих сторін е-урядування.

Варто підкреслити, що реалізація ЗУ «Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки» передбачала «розробку та впровадження системи індикаторів розвитку інформаційного суспільства в Україні з внесенням відповідних змін у систему державних статистичних спостережень з узгодженням їх з міжнародними стандартами і методологією та щорічним їх оприлюдненням». *Постанова КМУ від 28 листопада 2012 року №1134 «Про запровадження національної системи індикаторів розвитку інформаційного суспільства»* визначає 31 індикатор. Серед них декілька мають принципове значення для розвитку е-демократії: «рівень розвитку електронного врядування», «рівень застосування інформаційних технологій органами виконавчої влади для проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики». Ці індикатори визначаються на основі експертних даних, тобто опитування експертів, що передбачено Методикою формування індикаторів розвитку інформаційного суспільства.

4.2 Результати оцінки готовності органів державної влади до е-урядування

В рамках ініціативи «**Ми розвиваємо е-врядування**» (<http://egov.inf.ua>) Національною агенцією електронного врядування у 2013 році проводилась оцінка готовності органів державної до е-урядування. Хоча дослідження безпосередньо не стосується е-демократії, його результати є важливими для оцінки перспектив впровадження інструментів е-демократії.

За результатами анкетування представників державних органів влади був визначений рівень готовності організаційно-технічної бази - 54% на центральному рівні. Ключовий чинник – 100%-й рівень доступу органів влади до мережі Інтернет. «**Загалом, рівень е-готовності ЦОВВ та ОДА варіюється в межах від 5 до 10%**».

Щодо е-демократії дослідниками зроблено один висновок – більшість опитаних чиновників не вважають, що е-демократія належить до політики е-урядування.

Деякі інші результати були отримані ГО «СоціалБуст», яка оцінювала готовність ЦОВВ до запровадження відкритих урядових даних. Керівники ІТ підрозділів міністерств заявляли про моральну застарілість обладнання та програмного забезпечення, яка потребує модернізації. Суттєвою проблемою низька мотивація працівників органів державної влади через низькі оплати праці та необізнаність і сучасними інструментами е-урядування.

3.3 Основні інструменти е-демократії в Україні а доступні кількісні показники

А) Звітність КМУ щодо консультацій із громадськістю відповідно до Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затвердженого постановою КМУ від 03.11.2010 р. № 996. http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=245563651&cat_id=245563639

Звітність подається із квартальною періодичністю, при цьому вже декілька років не готуються річні звіти. Інформація представлена у розрізі типів заходів/консультацій, міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, місцях органів виконавчої влади.

Можна виділити електронні інструменти, власне «**електронні консультації**», проведення яких врегульоване п. 16,17 Порядку проведення консультацій. Для проведення електронних консультацій орган виконавчої влади створити спеціальну підрубрику «Електронні консультації» рубрики «Консультації з громадськістю» на своєму сайті. Для консультацій також може використовуватись урядовий веб-сайт «Громадянське суспільство і влада». Строки та порядок оприлюднення проектів НПА визначаються ЗУ «Про доступ до публічної інформації» та ЗУ «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».

Електронні консультації починаються із оприлюднення **повідомлення** про проведення консультацій, яке містить (1) назву органу влади; (2) назву акту та стислий зміст пропозиції; (3) соціальні групи та заінтересовані сторони, на які поширюється дія рішення; (4) можливі наслідки проведення в життя рішення для різних соціальних груп та заінтересованих сторін, (5) електронна адреса та строки подання пропозицій, (6) номер телефону, за яким проводяться консультації, (7) дані про відповідальну особу органу влади, (8) строк і спосіб оприлюднення результатів обговорення. Дані щодо соціальних груп, заінтересованих сторін, наслідків рішення мають важливе значення для забезпечення компетентної участі громадян у електронних консультаціях.

Окрім електронних консультацій до інструментів е-демократії можна віднести і певні типи публічних заходів, які визначені у Порядку проведення консультацій із громадськістю – **Інтернет-конференцій, відеоконференцій**.

Статистика КМУ демонструє вагу та значення електронних інструментів консультацій у порівнянні із іншими. Для прикладу наведено статистику консультацій за третій квартал 2014 року:

Типи консультацій	Міністерства	Інші ЦОВВ	Місцеві державні адміністрації	Всього по всіх органах
Електронні консультації	173	128	104	405
Інтернет- та відеоконференції	12	8	15	35
Соціологічні дослідження	1	5	9	15
Громадські слухання	-	4	19	20
Зустрічі з громадськістю	19	19	106	144
Засідання за круглим столом	44	31	155	230
Конференції, форуми	57	14	37	108
Інші заходи (засідання громадських рад тощо)	90	60	164	304
Всього	385	269	609	1263
Частка е-інструментів, %	48%	50%	19%	32%

Статистиці КМУ бракує даних про кількість громадян та юридичних осіб, які залучені до консультацій

Б) Сервіс «Громадське обговорення нормативно-правових актів» на урядовому порталі Громадянське суспільство та влада (http://civic.kmu.gov.ua/consult_mvc_kmu/consult/poll/projects)

На сервісі кожен громадянин може зареєструватися і прийняти участь у обговоренні проектів НПА. Громадянам пропонується здійснити загальну оцінку (згода/незгода), додати коментар, зауваження, пропозицію за допомогою запропонованої форми. Інші користувачі можуть також здійснити оцінку коментаря. У правилах участі зазначено, що результати обговорення обов'язково враховуються при подальшому опрацюванні проекту НПА. На сайті доступна статистика, яка демонструє:

- Кількість зареєстрованих користувачів - 4 191 осіб
- Кількість проектів, які пройшли обговорення – 2 633 актів
- Запропоновано редакцій – 0
- Надано пропозицій - 778
- Надано оцінок – 26 922.

Колосальна порівняно із іншими категоріями показників кількість оцінок у десятки разів перевищує кількість актів, що свідчить про інтерес користувачів до змісту актів, оскільки оцінки даються окремим положенням актів. Дати оцінку за запропованою формою достатньо зручно.

Користувач має можливість відстежити реагування на пропозиції. В його особистому рейтингу зазначається кількість прийнятих пропозицій.

Нажаль, загальна статистика не відображає кількість врахованих пропозицій.

Правила також не визначають порядок врахування пропозицій. Рубрика «Звіти та аналітика» присутня, але в багатьох випадках не наповнена.

В) Оприлюднення результатів громадських експертиз.

Громадські експертизи здійснюються інститутами громадського суспільства відповідно до Постанови КМУ від 5 листопада 2008 р. № 976, якою затверджено Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади. На урядовому веб-сайті «Громадянське суспільство та влада» опубліковано реєстр результатів громадської експертизи у розрізі органів влади та сфер державної політики (http://civic.kmu.gov.ua/consult_mvc_kmu/civex/lst/?body=&sphere=). Станом на 15 травня 2015 року у реєстрі відображено біля 40 громадських експертиз, які проводились з осені 2010 року. Щодо кожної експертизи опубліковані документи щодо результатів експертизи та реагування органів влади на такі результати.

Таким чином, **активність ІГС у сфері громадської експертизи є низькою**, що свідчить про непопулярність цього інструменту участі громадянського суспільства у публічній політиці. Причинами такої непопулярності можуть бути складність та тривалість процедури, малозрозумілий механізм реагування та результати експертизи. **Реагування** здійснюється у форматі короткого листа-відповіді, зміст якого частіше зводиться до доказів правомірності діяльності органу влади без якогось інтересу до змісту пропозицій.

В процесі розвитку е-врядування чинний інструмент громадської експертизи втратить актуальність. Всі необхідні для експертизи документи повинні бути оприлюднені на сайтах органів влади, в тому числі у форматі відкритих даних. В такому випадку кількість експертиз може суттєво збільшитись. Основне питання, яке повинне бути вирішене – це процедура врахування результатів органу влади на результати експертизи і оцінка задоволеності таким реагуванням з боку громадськості.

Г) Електронні звернення громадян не є легальним інструментом комунікації із державними органами. Пропозиції, скарги та інші звернення приймають до розгляду виключно у письмовому вигляді. При цьому на сайтах державних органів рекомендується направляти звернення е-поштою, але жодних правових наслідків таке звернення не матиме. Вже зазначалось, що запровадження е-звернень громадян заплановано на 2015 рік Планом дій «Ініціативи «Відкритий уряд».

3 Можливі альтернативи

З точки зору проблеми політичної та інституційної (нормативно-правової, організаційно-технічної, кадрової) невизначеності е-демократії в Україні розглядаються наступні альтернативи її вирішення:

І. Альтернатива «0» - стратегія помірних змін та малих кроків (Інкрементальний підхід) – поступове удосконалення чинних інструментів е-демократії

та законодавче забезпечення нових інструментів е-демократії в у співпраці із інститутами громадського суспільства в рамках Стратегії розвитку інформаційного суспільства та Ініціативи «Відкритий уряд».

II. Альтернатива I - каскадування стратегії е-демократії «зверху вниз» на основі програмно-цільового методу – Централізований стратегічний підхід формування цілісної та централізованої державної політики е-демократії, яка реалізується «зверху вниз» – детальне опрацювання та узгодження стратегії, програм, проектів «е-демократії», її узгодження із іншими стратегіями розвитку держави. Розробка довгострокової програми розвитку е-демократії із врахуванням всіх інструментів та напрямків політики е-демократії, визначених у Рекомендаціях Ради Європи (див. параграф 2.1 цього документу). При цьому на центральному рівні визначається уповноважений орган, який здійснює централізоване управління та контроль за впровадженням глобальної стратегії.

III. Альтернатива II – змішана стратегія зустрічних рішень «зверху вниз» та «знизу вгору» - (1) визначення загальних стратегічних пріоритетів на центральному рівні з врахуванням міжнародних стандартів, (2) накопичення досвіду впровадження на рівні окремих органів влади та місцевого самоврядування з подальшою розробкою стратегій та програм цих органів. Подальше узгодження а корегування національної стратегії з врахуванням стратегій на рівні окремих органів влади. В центрі уваги такої політики система моніторингу та оцінки політики е-демократії на всіх рівнях, наявність координуючого органу (стратегічний чи проектний офіс), який розробляє стандарти методичні рекомендації, здійснює моніторинг та узагальнення досвіду. Питання визначення пріоритетів або інструментів е-демократії, які гарантуватимуть її подальший сталий розвиток – достатньо складне завдання.