

**Міністерство освіти і науки України
Вінницький національний технічний університет**

***Сутність та перспективи
впровадження
електронної демократії в Україні***

**Матеріали
Міжнародної науково-практичної конференції
(м. Вінниця, 15 листопада 2016 р.)**

**Вінниця
ВНТУ
2017**

ЕЛЕКТРОННА ДЕМОКРАТІЯ ЯК ЧИННИК ВІДКРИТОСТІ ДЕРЖАВИ

Національний педагогічний університет імені М. П. Драгоманова

Анотація

У статті розглянуто сутність е-демократії, соціально-правові аспекти її запровадження. Обґрунтовано взаємозв'язок розвитку е-демократії та підвищення відкритості держави, ефективності політичної участі громадян.

Ключові слова: е-демократія, політична участь, відкрита держава, інформаційно-комунікаційні технології.

Abstract

Essence of e-democracy, social legal aspects of its introduction, is considered in the article. Grounded intercommunication of development of e-democracy and increase of openness of the state, efficiency of political participation of citizens.

Keywords: e-democracy, political participation, open government, information and communication technologies.

Потужною тенденцією розвитку сучасного політичного життя є розширення кола учасників процесу прийняття та реалізації рішень. Відповідно, сучасні держави еволюціонують у напрямку політичної відкритості, функціональної взаємодії з громадянським суспільством, що призвело до формування нової концепції публічного управління, яка ґрунтується на залученні нових агентів прийняття політичних рішень. Основною категорією цієї концепції стало поняття «governance», що означає здійснення управління за участі урядових та неурядових організацій, об'єднаних в політичну мережу. Дійсно, надзвичайно актуальною є потреба в концептуальній моделі, що адекватно описувала б процес взаємодії нових агентів публічної політики. На перший план при створенні такої моделі виходять проблеми співвідношення адміністрування та політики, політичного контролю над державним управлінням, відповідальності та підзвітності держави своїм громадянам, участі останніх в політиці.

Сутність поняття «governance» розкривається та пояснюється в документах «Програми розвитку» ООН. Воно тлумачиться як «практика економічної, політичної та адміністративної влади по управлінню справами держави на всіх рівнях». Це поняття також включає в себе «механізми, процеси та інститути, через які громадяни та групи висловлюють свої інтереси, реалізують законні права, виконують обов'язки, та балансують між розбіжностями» [1].

Відповідно до документів ООН до ключових характеристик такого типу управління відносяться:

– «участь (всі громадяни мають право голосу в прийнятті рішень прямо або при посередництві політичних інститутів, що представляють їх інтереси; така широка участь будується на свободі асоціацій та слова, а також на здатності до конструктивного діалогу);

– верховенство права (чіткість та об'єктивність правових структур, особливо тих, що захищають права людини);

– прозорість (свобода інформації, її повнота та доступність для всіх, хто в ній зацікавлений);

– чутливість (усі інститути чітко реагують на потреби громадян);

– орієнтація на згоду (створення балансу інтересів для досягнення широкого консенсусу з питань про те, що більш за все відповідає потребам групи і якими засобами цього слід добиватися);

– справедливість (всі громадяни мають можливість підвищити свій добробут);

– результативність та дієвість (максимально ефективне використання ресурсів для задоволення потреб громадян);

– підзвітність (уряд, приватний бізнес та структури громадянського суспільства підзвітні громадськості та інституційним носіям прав);

– стратегічне бачення (лідери та громадськість виходять з довгострокових перспектив управління та розвитку особистості, та чітко визначають ті заходи, які необхідні для їх реалізації)» [2].

Виходячи з цього, управління державою стає менш жорстким та регламентованим, у його структурі все більше місця починають займати не вертикальні, а горизонтальні зв'язки між суб'єктами прийняття рішень, у число яких входять як урядові організації, так і асоціації громадянського суспільства та бізнесу. Таке управління відрізняється як від класичного адміністрування, при якому провідним джерелом рішень є політичне керівництво, так і від ринкової моделі з її акцентуванням на угоді сторін. Головним механізмом реалізації нової моделі управління є переговори, взаємодія та спільна праця державних інститутів та неурядових структур. Ця система зможе більш ефективно задовольнити суспільні потреби, виробити соціально відповідальні рішення.

На противагу традиційній практиці публічного управління, заснованого на ієрархії та неухильному виконанні наказів, головними показниками нової концепції стають спільна згода та договір. Традиційне управління приділяло основну увагу законам та інструкціям, сучасне узгодженим правилам, колективним рекомендаціям, морально–етичним угодам. Традиційна влада здійснювалась урядом, бюрократією та парламентом, нова все більше залучає до спільної діяльності комісії, громадянські структури, демократичні організації.

Оптимізація роботи органів державної влади потребує розв'язання таких політичних завдань як забезпечення відкритості системи політичного управління та її результативна взаємодія зі структурами державного управління. Відповідно, реформування політичного управління суспільством повинно бути націлене на розширення участі громадян та їх організацій в процесі підготовки рішень, об'єктивне інформування суспільства про діяльність державних органів, дебіюрократизацію відносин між державними службами та населенням.

Можливість оперативного доступу до будь–яких даних, що знаходяться в розпорядженні органів державної влади (окрім свідчень, що складають державну таємницю) – найважливіша складова права громадян на політичну участь. За останній час в демократичних країнах подібний порядок став поширюватися не тільки на аналітичні матеріали, але й на проекти нормативних актів підзаконного рівня. Що дозволяє громадянам приймати участь в їх обговоренні до кінцевого затвердження. В США Закон про свободу інформації існує ще з 1966 року [3]. При цьому у вказаних актах часто міститься норма про обов'язкове розміщення матеріалів державних рішень в Інтернеті, що значно знижує втрати по розповсюдженню документів, створює умови для включення в нормотворчу діяльність значно більшої кількості зацікавлених осіб та експертів.

Так, з 1995 року в США змінений порядок представлення робочих документів законодавцям: члени палати представників отримують ці матеріали тільки після передачі їх пресі та громадськості. Більш того, усі документи Конгресу в обов'язковому порядку публікуються на одному з його інтернет–сайтів.

У демократичних країнах громадяни можуть щоденно, а не тільки у день виборів впливати на діяльність урядових структур. Може і повинен існувати широкий аспект інших можливостей для забезпечення того, щоб виборні та призначені державні посадовці несли відповідальність перед народом.

У Сполучених Штатах, наприклад, коли посадові особи виконавчої гілки влади збираються для спільного розв'язання урядових питань, від них часто вимагається завчасно оголошувати про проведення таких зібрань та провадити їх у спосіб, відкритий для народу. Закон, що лежить в основі цієї практики, було названо «Законом сонячного світла», він набув чинності 1976 року і сприяє прийняттю кращих, більш відкритих рішень. Крім того, політика, що випливає з цього закону, сприймається як справедлива, оскільки вона враховує інтереси багатьох сторін. Подібні закони існують по всій країні на рівні окремих штатів. У багатьох випадках громадянам дозволяється не просто брати участь у публічних зустрічах, а й давати свої зауваження під час таких зустрічей.

Найпоширенішим серед громадян способом висловлення їх точки зору є написання листів або надсилання електронних повідомлень на ім'я виборних посадових осіб. Для членів Конгресу отримання тисячі поштових повідомлень на день з важливих питань є звичайною справою. Люди, що об'єднуються для обстоювання будь–якого питання, започатковують багато кампаній з листування.

На підставі федерального закону, що набув чинності 1966 року, американці можуть вимагати від різноманітних органів, відділів федерального уряду та збройних сил надати їм копії певних

документів, розробка яких ведеться цими органами та відділами. Одним з найпопулярніших інформаційних важелів став Закон «Про свободу інформації». Історики, журналісти, працівники освіти, приватні компанії, зацікавлені групи громадян отримали можливість для вивчення документів, які в протилежному випадку зберігалися б як секретні. Нині завдяки Інтернету доступ до цієї інформації ще більше полегшився. Багато документів публікуються у електронному вигляді групами зі спільними інтересами та урядом [4, с. 194–192].

Існує кілька винятків, мета яких – забезпечити, щоб важлива інформація не потрапила до чужих рук. Наприклад, не може бути оприлюднене ні одного документа, що може поставити під загрозу національну безпеку, або привести до необґрунтованого втручання у приватне життя людини. Закон також не поширюється на документи, що належать Президентові, віце-президентові, членам Конгресу та судовим органам, хоча на практиці багато з цих документів оприлюднюється.

Україна також робить певні кроки щодо створення інформаційної відкритості діяльності державних структур. 18 квітня 2002 року на засіданні Міжвідомчої комісії з питань інформаційної політики й інформаційної безпеки при Раді національної безпеки і оборони України було запропоновано започаткувати довгострокову програму під назвою «Електронна Україна». Зміст цієї програми полягає в формуванні завершеної нормативно-правової бази інформаційної сфери, створенні ефективного механізму інформаційної взаємодії органів влади, впровадженні електронного документообігу та забезпеченні інформаційної безпеки. Йдеться про утворення в нашій країні такого електронного середовища, в якому громадянин зможе ефективно здійснювати свої права, своєчасно отримуючи об'єктивну інформацію. Полегшення доступу до інформації про діяльність органів влади сприятиме рівню суспільної довіри, без якої неможлива ефективна діяльність держави. Наявність зворотного зв'язку завдяки Інтернету створює для громадян реальні можливості не тільки оперативно отримувати інформацію про діяльність урядових структур, але й надавати їм свої пропозиції та зауваження [5, с.71–81].

Український уряд працює над створення системи інформаційного спілкування з громадянськими осередками. Так, прийнято Національну програму інформатизації, видано указ Президента «Про заходи для розвитку національної складової глобальної інформаційної мережі Інтернет і забезпечення широкого доступу до цієї мережі в Україні», розроблено проект «Електронний уряд України», видано Постанову Кабінету Міністрів «Про порядок обнародування в мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади».

В Інтернеті з'являється все більше сайтів державних органів, партійних структур, чисельних міжнародних і неурядових організацій, що містять багату інформацію, яка істотно підвищує політичну інформованість громадян. Доступними для широкої громадськості стають урядові документи. Так, ряд відомств, таких, зокрема, як державна податкова адміністрація, Казначейство, національний банк, пенсійний фонд. Державна митна служба та ін., активно створюють власні корпоративні мережі, електронні системи управлінської і фінансової діяльності. Розвиваються і комп'ютерні мережі місцевих органів влади.

Сьогодні власні сайти мають майже всі міністерства та відомства, наявність веб-представництва стало обов'язковою вимогою уряду до своїх структур. Однак значна частина офіційних сайтів створюється головним чином, формально, як одноразовий захід. Необхідно підвищувати якість сайтів та професіоналізм їх створення. Розвиткові системи «електронний уряд» перешкоджають такі причини як низький рівень інтернетизації країни, недосконалість законодавчої бази, недостатнє фінансування процесу інформатизації. Таким чином, влада ще не може в повному обсязі використовувати електронні ресурси для інформування про свою діяльність у необхідних обсягах інформаційному суспільстві одним із механізмів вироблення взаєморозуміння, досягнення спільної мети слід вважати електронну демократію. Рада Європи визначає е-демократію «як використання інформаційно-комунікаційних технологій урядами, політичними партіями, громадянами та іншими учасниками політичних процесів на місцях, у регіонах, на національному або міжнародному рівнях з метою розширення участі громадян в процесах прийняття державних рішень» [6].

В Рекомендаціях Ради Європи щодо електронної демократії визначено наступні принципи е-демократії:

1. Основне завдання електронної підтримки демократії – це посилення демократії, демократичних інститутів та процесів, поширення демократичних цінностей.

2. Е–демократія повинна бути сумісна та пов’язана із традиційними процесами демократії. Кожен процес демократії (електронний чи традиційний) відграє 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, включаючи свободу 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 їх співпраці. У формування та впровадження 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 бути досягнений через е–демократію. Йдеться про (1) постачання інформації, (2) комунікацію, консультацію, обговорення, (3) угоди, уповноважена участь, спільні рішення, прийняття рішень.

9. Е–демократія є пов’язана із певним типом демократії і може впроваджуватись в системах різного рівня складності, рівня розвитку демократії, різних типів демократії.

10. Особливо, е–демократія через сучасні ІКТ приваблює молодь до демократії, демократичних інститутів, демократичних процесів.

11. НУО можуть як використовувати е–демократію у своїх інтересах, а також здійснювати контроль за здійсненням е–демократією в інтересах громадян.

12. Публічна влада виграє від дискусій та ініціатив, які стосуються е– демократії та розвиваються у середовищі громадянського суспільства.

13. Цілі е–демократії подібні до цілей «доброго врядування»: прозорість, підзвітність, включення (інклюзія), доступність, участь, сталий розвиток, довіра до демократії, демократичних інститутів, демократичних процесів, соціальна згуртованість.

14. Е–демократія відкриває можливості участі у політиці вразливих категорій громадян, які не мають можливості впливу на публічні рішення, і голос яких як правило ігнорується.

15. Медіа відграють вирішальну роль в е–демократії і спроможні створити форум для публічних дебатів, на яких громадяни можуть заявити про свої інтереси.

16. Новітні медіа та провайдери е–послуг спроможні покращити доступ громадян до інформації та сформувати кращу базу для участі громадян у демократичних процесах.

17. Е–демократія є інтегральною частиною інформаційного суспільства, яка постачає інноваційні інструменти участі громадян у публічному житті та політичних процесах.

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 [7, с. 9–11].

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

Концептуальні підходи до е–демократії в Україні можна прослідкувати на прикладі відповідних законодавчих актів, серед яких назвемо наступні: Постанова КМ №3 від 4 січня 2002 р. України "Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади"; Розпорядження КМ України № 386–р від 15.05.2013 р. «Про схвалення Стратегії розвитку

інформаційного суспільства в Україні»; Розпорядження КМ України № 2250–р від 13.12.2010 р. «Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні»; Закон «Про доступ до публічної інформації» прийнятий 13 січня 2011 р.; Закон «Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» щодо електронного звернення та електронної петиції», прийнятий 2 липня 2015 р.

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:

1. Нерівність у використанні Інтернет між міським та сільським населенням. Найбільше користувачів Інтернет проживають у великих 16 (65%) та середніх (64%) містах. У малих містах та населених пунктах міського типу 55% населення користуються Інтернет, в селах – тільки 42%.

2. 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.

3. 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.

4. 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).

5. 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.

6. Брак компетенції у сфері е–урядування та е–демократії. Тільки 14% респондентів розуміють зміст «е–урядування». 67 % молоді та 61% користувачів із вищою освітою ніколи не чули про «е–урядування». 79 % респондентів ніколи не чули терміну «е–демократія».

7. 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.

8. 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 [7, с.15–16].

Таким чином, можна констатувати наявність безпосереднього зв'язку між розвитком е–демократії та рівнем відкритості держави. Саме електронні засоби комунікації сьогодні здатні пом'якшити або навіть і зовсім зняти технічні, професійні та психологічні обмеження політичної участі громадян. Широке запровадження е–демократії потребує спільних зусиль держави та громадянського суспільства, спрямованих на розповсюдження інформаційно–комунікативних технологій та освітніх програм для населення [8].

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Програма розвитку ООН [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/> / UNDP. Good Governance and Sustainable Human Development. – Governance for Sustainable Human Development. AUNDP Policy Document, 2002 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://magnet.undp.org>.
2. Концепция свободной прессы: законы о свободе информации. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://iipdigital.usembassy.gov/st/russian/publication/2011/01/20110115161553x0.3823555.html#axzz4PL9zHZwP>
3. Новакова О. В. Політичні процеси та політичні відносини [Електронний ресурс] / Новакова О. В., Пашина Н. П. – К. : Вид–во НПУ ім. М. П. Драгоманова, 2016. – 398 с. — Режим доступу : <http://enpuir.npu.edu.ua/handle/123456789/11639-4248>, с. 71–81.

5. Сіленко А. Електронна Україна / А. Сіленко // Політичний менеджмент. – 2003. – № 3. – С. 71–81.
6. Recommendation CM/Rec(2009)1 of the Committee of Ministers to member states on electronic democracy (e-democracy). – [Електронний ресурс] – Режим доступу : <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1410627>
7. Електронна демократія. Біла книга державної політики. – К. : Міжнародний фонд «Відродження», Державне агентство з питань електронного урядування України, 2015. – 43 с.
8. Корнієнко В.О. Правові основи громадянського суспільства сучасної України (інституційний аспект) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / В. О. Корнієнко; кер. роботи Ю. М. Оборотов; Нац. ун.-т "Одеська юридична академія". – Одеса, 2007. – 19 с.

Новакова Олена Вікторівна — доктор політичних наук, професор, професор кафедри політичних наук Національного педагогічного університету ім. М. П. Драгоманова, м. Київ, nev_lg@ukr.net.

Novakova Olena — Doctor of Political Sciences, Professor, Department of Political Science of National Pedagogical Dragomanov University, Kiev, nev_lg@ukr.net.