

РОЛЬ ГРОМАДСЬКИХ ОБ'ЄДНАНЬ У СТАНОВЛЕННІ ІНСТИТУЦІЙНИХ ЗАСАД ЕЛЕКТРОННОЇ ДЕМОКРАТІЇ В УКРАЇНІ

Д.М. Горєлов, головний консультант відділу гуманітарної політики та розвитку громадянського суспільства центру суспільних досліджень НІСД

В аналітичній записці проаналізовано внесок громадськості у формування концептуально-стратегічного бачення розвитку електронної демократії в Україні, визначено можливі напрями законодавчої трансформації в цій сфері, висвітлено важливі тенденції функціонування національних платформ з адміністрування взаємодії між громадянами та державою. Сформульовані рекомендації щодо нових стратегічних пріоритетів інституційної розбудови електронної демократії в Україні.

Висновки та рекомендації

Інституційне зміцнення сфери електронної демократії (далі – е-демократії) в Україні відбувається завдяки синергетичній взаємодії Міністерства цифрової трансформації та громадського сектору. Проактивна діяльність громадських об'єднань, що опікуються проблематикою е-демократії, спрямована на удосконалення її концептуального та стратегічного становлення, формування законодавчої бази та сприяння розробці функціоналу платформ взаємодії між громадянином та державою.

Однак за світовим Індексом розвитку електронного уряду ООН Україна помітно втратила свої позиції – з 32 місця у 2016 р. до 46 – у 2020 р. Основними причинами зниження рейтингу України з розвитку системи електронної демократії стали недосконалість нормативно-правового врегулювання, недосконалість інституційних засад, нерозвиненість системи електронного урядування на місцевому і регіональному рівнях, а також брак фінансового забезпечення та контролю за виконанням передбачених заходів.

Для подальшого удосконалення системи електронної демократії в Україні доцільно вжити такі заходи:

1. Міністерству цифрової трансформації України спільно з Комітетом Верховної ради України з питань цифрової трансформації із залученням

представників громадянського суспільства та науково-аналітичних інститутів – розглянути доцільність розробки *Стратегії розвитку електронної демократії в Україні*, яка буде містити концептуальні цілі, напрями, заходи, відповідальність та механізмів контролю, а також передбачати необхідне матеріально-фінансове забезпечення подальшого розвитку системи електронної демократії в Україні, засади та порядок впровадження інструментів е-демократії.

2. Міністерству цифрової трансформації України:

- провести аудит виконання планів заходів з реалізації Концепції розвитку е-демократії в Україні;
- при подальшій розробці платформи Взаємодія залучати до співпраці громадські об'єднання та враховувати досвід найкращих практик запровадження платформ участі на національних рівнях інших країн, насамперед тих, що здобули нагороди Організації Об'єднаних Націй в галузі державної служби¹. Зокрема,
 - надавати можливість користувачам Взаємодія залишати відгуки про платформу;
 - подавати скарги на надання послуг і повідомляти про корупцію з боку державних службовців або установ (в даний час ці функції доступні на урядових порталах в більшості країн світу).
 - розглянути можливість створення форуму, публічного майданчика, що дозволить людям представляти свої ідеї або пропозиції. Портал повинен являти собою структуровану систему з міцною правовою основою і чітким положенням в формальній інституціональній системі.

Обґрунтування

Формування концептуально-стратегічного бачення розвитку е-демократії в Україні. Значна кількість ініціатив щодо новацій у сфері розвитку е-демократії в Україні належать представникам громадянського суспільства. У 2016 році була створена Коаліція з розвитку е-демократії в Україні задля консолідації зусиль, спрямованих на визначення спільного бачення щодо розбудови в Україні е-демократії, підвищення участі громадськості в прийнятті державних рішень, здійснення впливу на формування та реалізацію державної політики, вирішення питань регіонального та місцевого значення, посилення прозорості та підзвітності органів влади².

Коаліцією розроблена Концепція розвитку е-демократії в Україні (далі – Концепція), яку у листопаді 2017 р. разом із Планом заходів щодо її реалізації було

¹ The United Nations Public Service Awards URL: <https://publicadministration.un.org/en/UNPSA>

² Коаліція з розвитку електронної демократії в Україні URL: <https://cid.center/>

схвалено Кабінетом Міністрів України³. Згідно з цим документом, до 2020 р. мала бути створена нормативно-правова база для практичного впровадження е-демократії. У Концепції, зокрема, відзначається, що згідно із світовим Індексом розвитку електронного уряду ООН у 2016 році наша країна досягла прогресу у впровадженні е-участі та посіла 32 місце. Цей показник було вирішено вважати визначальним для подальшого моніторингу успішності реалізації даної Концепції та оцінки ефективності окремих заходів з Плану дій щодо її реалізації.

За даними Індексу е-участі ООН⁴, у 2020 р. Україна посіла 46-те місце, що вказує на проблеми у реалізації Концепції. Результати аналізу виконання Планів заходів щодо реалізації Концепції з 2017 по 2018 рр. та з 2019 по 2020 рр⁵. засвідчили, що ключові її положення, які, в першу чергу, стосувалися законодавчого забезпечення розвитку е-демократії, не були реалізовані у повній мірі. Протягом дії Концепції був прийнятий лише Закон України Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» щодо електронного звернення та електронної петиції⁶. При цьому не відбулось практичної реалізації низки важливих завдань Концепції. Наприклад, пунктом 2 Плану заходів було заплановано запровадження е-демократії у закладах вищої освіти, зокрема впровадження інструментів е-голосування в діяльність органів студентського самоврядування, проте виконання зазначеного завдання було відтерміновано у зв'язку з відсутністю нормативно-правової бази для забезпечення запровадження е-голосування⁷.

Багато в чому слабка реалізація Концепції була пов'язана із інституційними трансформаціями сфери розвитку е-демократії. Державне агентство з питань електронного урядування у вересні 2019 р. було реорганізовано у Міністерство цифрової трансформації України (далі – Мінцифри), яке більшою мірою зосереджено на розвитку цифрової інфраструктури та е-урядування в цілому. Менше уваги приділяється питанням е-демократії, а саме розвитку участі, учасницькому прийняттю рішень, підтримці цих процесів на регіональному та місцевому рівнях.

³ Про схвалення Концепції розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/797-2017-%D1%80#Text>

⁴ E-Government Survey 2020 URL: <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2020>

⁵ План заходів щодо реалізації Концепції розвитку електронної демократії в Україні на 2019-2020 роки URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/405-2019-%D1%80#Text>

⁶ Закон України Про внесення змін до Закону України "Про звернення громадян" щодо електронного звернення та електронної петиції URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/577-19#Text>

⁷ Лист від 04.02.2020 № 1/10-392 Міністерства освіти і науки України до Кабінету Міністрів України URL: https://dostup.pravda.com.ua/request/72482/response/178316/attach/3/..pdf?cookie_passthrough=1

Ініційовано впровадження підходу – потрапити в топ-20 країн у наступному дослідженні щодо е-участі, яке проводить ООН. Потрапляння в топ 20 Індексу е-участі є лише одним з показників досягнення дійсно важливих для громадян України в цій сфері цілей: можливість скоротити дистанцію між офіційними інституціями та громадянами через впровадження механізмів е-участі, підвищення прозорості процесу прийняття рішень, а також підзвітності державних інститутів, удосконалення механізмів зворотної реакції суб'єктів владних повноважень на звернення громадян тощо. Індекс е-участі використовується для ілюстративних цілей і вказує тільки на загальні тенденції у сприянні залученню громадян до політики⁸. Слід також додати, що в 2008 році Україна посідала в Індексі е-участі 14 місце, тож фокусуватися на меті потрапляння в топ-20 цього рейтингу – не є унікальним чи новим викликом.

Дану мету, в цілому, підтримав громадський сектор. 18 лютого 2021 р. відбулися слухання у Комітеті ВРУ з питань цифрової трансформації «Електронна демократія в Україні - дорожня мапа для цілі – Україна в топ-20»⁹ за участі представників експертного середовища: «Центру розвитку інновацій», коаліції «Реанімаційний пакет реформ», Асоціації міст України, Центру політико-правових реформ та ін.

У рекомендаціях слухань затверджених Комітетом ВРУ з питань цифрової трансформації 31 березня 2021 р.¹⁰, серед іншого, пропонується:

- організувати в 3-му кварталі 2021 р. другі Комітетські слухання, на яких обговорити запропонований Кабінетом Міністрів України проєкт плану заходів на реалізацію Концепції розвитку електронної демократії в Україні від 08.11.2017;
- створити робочу групу з опрацювання дорожньої мапи розвитку е-демократії - Україна в топ-20 за індексом е-участі ООН;
- оприлюднити до 15 червня 2021 року проєкт дорожньої мапи з розвитку платформи «Взаємодія».

Потенціал ефективної реалізації цих дорожніх мап не буде високим без урахування причин, які завадили успішному виконанню завдань Концепції. Аналіз різних підходів щодо стратегічного бачення становлення е-демократії в Україні виявив доцільність розробки **Стратегії розвитку електронної демократії в Україні**, яка має: більш раціонально структурувати пріоритети розвитку е-демократії, визначати реалістичну перспективу впровадження обраних напрямків,

⁸ Проєкт до обговорення. Версія 1.0. ЕЛЕКТРОННА ДЕМОКРАТІЯ. Біла книга державної політики URL: <http://dialog.lviv.ua/wp-content/uploads/2016/02/Elektronna-demokratiya.pdf>

⁹ Протокол слухань у Комітеті ВРУ з питань цифрової трансформації «Електронна демократія в Україні - дорожня мапа для цілі – Україна в топ-20» URL: <http://komit.rada.gov.ua/uploads/documents/30694.pdf>

¹⁰ Рекомендації слухань у Комітеті Верховної Ради України з питань цифрової трансформації на тему: «Електронна демократія в Україні - дорожня мапа для цілі – Україна в топ-20 країн за розвитком електронної демократії» URL: <http://komit.rada.gov.ua/uploads/documents/30690.pdf>

підкріплену наявним ресурсним забезпеченням та посилити відповідальність за виконання намічених цілей (докладніше див. Додаток № 1).

Співставні пропозиції були сформульовані експертами Інституту прямої демократії¹¹ та «Стратегічною дорадчою групою з питань електронного урядування», яка у співпраці з Групою «Електронна демократія» Реанімаційного Пакету Реформ ще у 2015 р. підготувала проєкт документу «Електронна демократія. Біла книга державної політики», в якому пропонувалося розробити Стратегію розвитку е-демократії в Україні із врахуванням рекомендацій міжнародних організацій та прийняти її як рамковий закон¹².

Законодавчі пріоритети розвитку сфери е-демократії

У рекомендаціях слухань «Електронна демократія в Україні - дорожня мапа для цілі – Україна в топ-20», в частині законодавчого забезпечення розвитку е-демократії в Україні, серед іншого пропонується:

- розробити та/або прийняти проєкти законів України спрямованих на напрацювання скоординованого плану заходів серед органів державної влади, громадського сектору та зацікавлених сторін для забезпечення розвитку інструментів е-демократії, у першу чергу «Про публічні консультації»;
- розробити законопроєкти в тематиці е-демократії, зокрема: «Про бюджет участі», «Про запровадження механізму відсоткового відрахування» («відсоткова філантропія» для НГО), Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» щодо вдосконалення механізмів подання та розгляду електронних петицій, «Про електронне голосування», «Про місцевий референдум», «Про відкликання депутатів місцевих рад», «Про кібербезпеку», Про внесення змін до Закону України «Про доступ до публічної інформації» на виконання та імплементацію Конвенції про доступ до офіційних документів, Нової редакції Закону України «Про захист персональних даних».

Експерти робочої групи з питань е-демократії Комітету з питань демократії та управління Ради Європи вважають, що спеціалізоване законодавство має бути обмеженим, щоб уникнути створення паралельних систем. Багато проблем

¹¹ Правова герменевтика електронної демократії, як конституційно-правової категорії URL: http://uidd.com.ua/2019/06/10/pravova-germenevtyka-elektronnoyi-demokratiyi-yak-konstytutsijno-pravovoyi-kategoriyi/#_ftn9

¹² Проєкт до обговорення. Версія 1.0. ЕЛЕКТРОННА ДЕМОКРАТІЯ. Біла книга державної політики URL: <http://dialog.lviv.ua/wp-content/uploads/2016/02/Elektronna-demokratiya.pdf>

е-демократії не є специфічними і можуть бути забезпечені в рамках вже діючого законодавства¹³.

Так, наприклад, механізми запровадження «відсоткової філантропії» для НГО можуть бути запроваджені шляхом внесення змін до Податкового кодексу України (відповідні законодавчі напрацювання вже вносилися до ВР України¹⁴), а законодавчі ініціативи стосовно кібербезпеки – внесені до Закону «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України»¹⁵.

Е-участь принципово складніша в управлінні, ніж інші аспекти е-уряду (наприклад, ніж звичайні адміністративні операції), тому що ті, хто беруть участь, очікують зворотного зв'язку, а також доказів того, що їхній внесок цінується і належним чином враховується. Довіра до державних інституцій може ще більше знизитися, якщо люди усвідомлять, що механізми участі не мають впливу на прийняття державних рішень¹⁶.

Запровадження е-платформи взаємодії між громадянами та державою. Серед найближчих кроків в частині адміністрування е-взаємодії між громадянами та державою Міністерством цифрової трансформації передбачається:

- створити та запустити платформу Взаємодія з першопочатковими функціями: (1) публічні звіти топ-чиновників, (2) контакти органів виконавчої влади та інша урядова інформація (3) експертиза діяльності органів виконавчої влади, (4) конкурси проектів інститутів громадянського суспільства;
- залучити громадських експертів до роботи над наступним функціоналом платформи Взаємодія: публічні консультації, е-петиції та е-звернення¹⁷.

Міжнародний досвід впровадження е-платформ. Започаткування функціонування платформи Взаємодія дуже важливий крок на шляху інституалізації механізмів е-демократії. Світові тенденції в цій сфері вказують на збільшення кількості багатофункціональних національних платформ е-участі. Багато з них

¹³ Draft text prepared by the working group and reviewed by the CDDG Bureau at its meeting on 15 November 2019 URL: <https://rm.coe.int/cddg-2019-11e-guidelines-e-democracy/1680991d76>

¹⁴ Проект Закону «Про внесення змін до Податкового кодексу України №2122 (щодо підтримки неприбуткових організацій) URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54027

¹⁵ Закон України «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України» URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2163-19#n108>

¹⁶ UN E-Government Survey 2020 URL: <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2020>

¹⁷ Як Україна планує потрапити до топ-20 рейтингу е-участі ООН вже наступного року? URL: <https://thedigital.gov.ua/news/yak-ukraina-planue-potrapiti-do-top-20-reytingu-e-uchasti-oon-vzhe-nastupnogo-roku>

пропонують різні варіанти, такі як опитування громадської думки, форуми ідей і консультації по новій політиці (включаючи проекти законів і нормативних актів) на одному і тому ж веб-сайті (приклад Марокко і Тунісу). Ці типи платформ можуть також дозволяти користувачам подавати скарги та повідомлення про корупцію в суспільстві, як це має місце в Албанії, або Бахреїні. Фінська платформа *demokratia.fi* включає в себе широкий спектр функцій і інструментів: національні і місцеві ініціативи, консультації, форум ідей та думок, інформацію про вибори (докладніше див. Додаток № 2).

Експерти ООН виділяють кілька ступенів участі та використовують трибальну шкалу, яка визначає відмінність між наданням інформації (коли уряд надає інформацію людям), консультаціями (коли уряд проводить консультації з окремими особами з питань політики або надання послуг на різних етапах процесу і, можливо, надає їм зворотний зв'язок) і прийняттям рішень (коли уряд залучає людей до процесу прийняття рішень)¹⁸.

Очевидно, що на перших етапах роботи платформи Взаємодія слід зосередитися на впровадженні перших двох ступенів участі – добитися їх ефективної роботи, заручитися підтримкою користувачів. Перехід до впровадження третього ступеню є дуже складним і відповідальним кроком, який потребує ретельної підготовки, адекватних фінансових та кадрових ресурсів.

¹⁸ UN E-Government Survey 2020 URL: <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2020>

Основні положення, які можуть бути включені до Стратегії розвитку е-демократії:

- аналіз ситуації (проблем) розвитку е-демократії та мотивацію щодо її покращення;
- стратегічні цілі розвитку е-демократії, яких має досягти Україна внаслідок реалізації Стратегії;
- порівняльний аналіз альтернатив розвитку/ можливих варіантів розв'язання проблеми, обґрунтування оптимального варіанта в залежності від наявних ресурсів;
- роль та міра участі держави в різних аспектах здійснення завдань Стратегії;
- перелік етапів розвитку е-демократії, завдань і заходів з визначенням виконавців, строків виконання (в цілому і поетапно), показників досягнення цілі, орієнтовних обсягів та джерел фінансування (з розбивкою за роками);
- типові інструменти е-демократії;
- моніторинг та оцінка ефективності виконання Стратегії е-демократії проводяться щороку Міністерством цифрової трансформації України, а їх результати оприлюднюються у визначений строк.

Додатковим варіантом здійснення контролю за виконанням Стратегії може стати створення Ради незалежних експертів, що підвищить обґрунтованість, прозорість та покращить суспільне сприйняття державної політики у сфері розвитку е-демократії.

- порядок та критерії перегляду або коригування Стратегії повинні бути визначені для кожного з етапів дорожньої карти, а також для періодичного огляду та оцінки стратегій та ініціатив е-демократії.

Приклади різних видів електронної участі на національних веб-сайтах

Механізм е-участі	Держава	Адреса платформи
Доступ до інформації		
Єдиний портал для запити доступу до публічної інформації	Домініканська республіка	https://saip.gob.do/
Громадські відгуки і скарги		
Інтерактивний веб-сайт (худонг)	Китай	http://www.gov.cn/hudong/
Тавасул	Бахрейн	services.bahrain.bh/wps/portal/tawasul/Home_ar
Громадські консультації	Сінгапур	www.oneservice.sg
Платформа співробітництва з урядом	Албанія	www.shqiperiaqeduam.al
Веб-сайт е-населення	Республіка Корея	www.epeople.go.kr
Оцініть громадську службу	Мальта	meae.gov.mt/en/Pages/RateApp.aspx
Квиткова система управління скаргами	Філіппіни	ereklamo.dswd.gov.ph
Платформи консультацій		
Regulation.gov США	США	www.regulations.gov
Взаємодія з урядом	Нова Зеландія	www.govt.nz/browse/engaging-withgovernment
Сайт громадських ініціатив	Фінляндія	www.kansalaisaloite.fi/fi
Електронна участь	Марокко	www.maroc.ma/fr/participation-electronique
Громадські Консультації	Аргентина	consultapublica.argentina.gob.ar
Скляна урна	Колумбія	www.urnadecristal.gov.co
Громадська участь	Франція	consultation.etalab.gouv.fr
Бери участь	Мексика	participa.gob.mx
Сайт громадських ініціатив	Естонія	rahvaalgatus.ee
Петиції в парламент	Великобританія	petition.parliament.uk
Банк ідей		
Платформа обміну ідеями	Азербайджан	www.ideya.az
Платформа обміну ідеями	Люксембург	www.vosidees.lu
Онлайн-платформа для участі	Швейцарія	engage.ch
Спільне складання бюджету		
Orçamento Participativo Portugal	Португалія	opp.gov.pt

Веб-сайт національного бюджету участі	Республіка Корея	www.mybudget.go.kr
Спільний розвиток (співтворчість)		
Програмне забезпечення Рубліко (Загальнодоступне програмне забезпечення)	Колумбія	www.softwarepublicocolombia.gov.co

Джерело: Дослідження Електронного Уряду Організації Об'єднаних Націй 2020 року; 2020 Анкета для держав-членів¹⁹.

Примітка: Багато платформи є багатофункціональними і пропонують кілька форм участі, перерахованих в таблиці.

¹⁹ UN E-Government Survey 2020 <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2020>