

УДК 342.55+353.5

**НАПРЯМИ РОЗВИТКУ ЕЛЕКТРОННОЇ ДЕМОКРАТІЇ В ОБ'ЄДНАНИХ
ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ***Капліна Г.А.,**к.ю.н. доц. кафедри правознавства СНУ ім. В. Даля*

Визначено сутність соціального феномену е-демократії, історичні етапи її розвитку, засоби та інструменти е-демократії, проаналізовано нормативне регулювання створення систем електронних петицій для громад як ефективного інструменту е-демократії, зроблені пропозиції щодо подальшого розвитку засобів е-демократії з урахуванням місцевих особливостей.

Ключові слова: *децентралізація, е-демократія, об'єднані територіальні громади, електронна петиція*

Реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади на засадах децентралізації, концептуальні засади якої були схвалені у 2014 році, а практична реалізація розпочалась у 2015 році, виявилась серед найрезультативніших і найпомітніших із проголошених стратегічних реформ. Реформа децентралізації спрямована на створення сучасної системи місцевого самоврядування в Україні на основі європейських цінностей розвитку місцевої демократії, наділення територіальних громад повноваженнями та ресурсами, що забезпечать місцевий економічний розвиток, надання населенню високоякісних та доступних публічних послуг. Роль об'єднаних територіальних громад у забезпеченні інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території є ключовою.

Сьогодні одним із центральних питань реформи з децентралізації та розвитку е-урядування є електронна демократія. Суть е-демократії полягає в застосуванні сучасних інформаційно-комунікаційних технологій для широкого залучення громадян у громадсько-політичне життя. Тому тема

даної публікації, окреслена як розвиток електронної демократії в створених в ході ецентралізації територіальних громадах, є вкрай актуальною.

Розробками та проблемами в сфері електронного врядування наразі займаються багато дослідників в сфера права та державного управління, серед яких окремо виділимо авторів підручника з електронного врядування Грицяк Наталію Вітіславну, доктора наук з державного управління, професора, Соловійова Сергія Григоровича, кандидат наук із соціальних комунікацій, доцент кафедри інформаційної політики та електронного урядування НАДУ, а також О. А. Баранова, І. Б. Жиляєва, М. С. Демкова, І. Г. Малюкову та ін. Треба вказати, що й молоді дослідники не оминають цю важливу тему. Як приклад, вкажемо магістрантку СНУ ім.В Даля Тютюник В., яка досить плідно працює над темою розвитку електронного суспільства.

Треба розуміти, що самі по собі сучасні технології не забезпечують участь громадян у прийнятті рішень. Це інструмент в руках суспільства. Отже, для е-демократії (так само, як і для демократії як такої)



визначальним є воля і голос народу, а для забезпечення доставки цього голосу посадовцям і слугує е-демократія[1]. Важливо звернути увагу на ще один важливий момент е-демократії – передбачуване зростання активності членів суспільства в обговоренні різноманітних проблем та інтенсифікація участі громадян в спілкуванні з органами влади на територіальному рівні тощо.

Е-демократія є наслідком розвитку власне демократії як інституту народовладдя. Інакше кажучи, базисом для е-демократії у будь-якому разі мусить бути демократичний устрій суспільства. Форми е-демократії постійно розвиваються й удосконалюються.

На межі 60–70-х рр. виникло поняття “теледемократія”. Це було викликано появою кабельного телебачення. Слідкуючи по телевізору за дебатами, громадяни діставали змогу висловлювати свою позицію, подзвонивши в студію. Таким чином досягалась певна інтерактивність[2].

Позитивним наслідком теледемократії стало виникнення наприкінці 80-х рр. такого явища, як “електронна республіка”[3]. Зосередження уваги на взаємозв’язку між запровадженням нових інформаційних технологій і розвитком структур громадянського суспільства привело до розуміння ролі Інтернету у формуванні нових інститутів демократії. Виникло поняття “кібердемократія” – провісник власне електронної демократії.

В Україні нормативне регулювання та розвиток цього суспільного феномену умовно можна вести від постанови Кабінету Міністрів України “Про порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів законодавчої влади” (від 4 січня 2002р.), якою затверджено “Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади”. Були ухвалені Указ Президента України “Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади” та постанова

Кабінету Міністрів України “Про заходи щодо подальшого забезпечення відкритості у діяльності органів виконавчої влади”, які також були спрямовані на забезпечення: обов’язковості створення органами державної влади та органами місцевого самоврядування власних веб-сайтів, оперативного розміщення на них офіційної інформації про діяльність, чітких вимог щодо змістового наповнення веб-сайтів органів влади; створення урядового порталу з метою формування та реалізації стабільної та зрозумілої громадянам економічної та соціальної політики держави. І, нарешті, Концепція розвитку електронного урядування в Україні була прийнята 13 грудня 2010 р.[4] Е-демократія – це якраз той інструмент, який оптимізує відносини між владою і громадянами в умовах е-урядування.

Е-демократія – це не стільки і не скільки забезпечення доступу громадян до управління, а й контроль (насамперед у режимі он-лайн) над діями уряду. “Таким чином, електронна демократія – явище більш масштабне, ніж е-урядування. Але передумови для її формування створює саме впровадження останнього, оскільки дає поштовх громадянам і компаніям для використання можливостей ІТ на державному рівні...” [5].

Розвиток будь-якого суспільно-правового явища, е-демократії або е-урядування тощо, важливо відстежувати за кількісними та якісними показниками. Для визначення формалізованого ступеню розвитку е-демократії вважаємо корисним проводити оцінювання рівня інформатизації міст, районів та об’єднаних територіальних громад областей. І здійснювати рейтингування пропонуємо, наприклад, за індикаторами у п’яти групах показників: організаційні заходи, електронне суспільство, місцеве самоврядування, медицина та освіта. За результатами оцінювання повинні виводитися інтегровані показники у кожній групі. Таким чином, буде проаналізовано електронне



самоврядування територій, їх соціально-економічний розвиток та перспективні шляхи упровадження сучасних інформаційно-комунікаційних технологій в усі сфери життєдіяльності регіону. Додамо, що структурний аналіз статистичних даних, та сплановані на їх підставі пропозиції щодо розвитку можливо об'єднати в окрему Програму, спрямовану на подальший розвиток електронного урядування та електронної демократії в об'єднаних територіальних громадах. Запровадження технологій е-урядування та е-демократії має на меті стимулювати політичну активність особистості та сприяти її політичній соціалізації. З іншого боку, на якісно новий рівень виходять відносини між органами влади і громадянами та бізнесом. Для координації своїх дій держава отримує максимально повні дані про позицію громадян, а останні мають відкритий доступ до офіційної інформації, можливість висловлювати свої побажання та стежити за їх виконанням, підтримувати реальний діалог з представниками влади в он-лайн-режимі, лобіювати прийняття важливих законів чи рішень.

В межах такої Програми можливо наголошувати такі пріоритети : впровадження технологій е-урядування в органах виконавчої влади і місцевого самоврядування території та формування системи регіональних електронних інформаційних ресурсів; розвиток телекомунікаційного середовища регіону та організація захисту інформації; впровадження пілотних проєктів, спрямованих на спрощення механізмів надання адміністративних послуг місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування новоствореними ОТГ, з використанням інструментів е-урядування; розширення та подальший розвиток мережі центрів надання адміністративних послуг області – ЦНАПів.

Як відомо, сьогодні обласні адміністрації згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 18 липня 2012 р. №

670 “Деякі питання електронної взаємодії органів виконавчої влади” впроваджують функціонування програмно-технічних комплексів, наприклад, такими є «Регіональний віртуальний офіс електронних адміністративних послуг Дніпропетровської області», «Електронна Харківщина» тощо. Керівникам об'єднаних територіальних громад поставлені конкретні завдання щодо розвитку інформаційних технологій, електронного урядування та публічних послуг безпосередньо на своїх територіях.

Зрозуміло, що інформатизація в окремих адміністративно-територіальних одиницях відзначається різними показниками: динамікою розвитку, масштабом охоплення громадян, організацій, галузей і сфер, ступенем досягнення визначених попередніми програмами цілей. Але традиційно у всіх виконавчих органах місцевого самоврядування міст виявлено низький рівень організаційного забезпечення впровадження інформаційних технологій. Так, у більшості виконавчих органів відсутні структурні підрозділи з питань упровадження інформаційних технологій, не затверджені програми інформатизації тощо.

Для розвитку елементів е-демократії та е-урядування у містах достатньо ресурсів, є значна кількість провайдерів Інтернет, широкодіагональний доступ та велика кількість абонентів Інтернет. Завдяки активному впровадженню мобільними операторами стандарту 3G або навіть 4G найближчим часом актуальним є впровадження мобільних форм е-демократії та е-урядування в найповнішому обсязі. Але щодо рівня електронної готовності районів, селищ та сіл (в об'єднаних територіальних громадах) – переважна більшість з них мають програми інформатизації, але організаційну підтримку розвитку ІКТ здебільшого забезпечують шляхом закріплення відповідальних за цей напрям



спеціалістів різних структурних підрозділів. Ця справа й закінчується.

На відміну від міст, у сільських районах слабо розвинута інформаційно-телекомунікаційна інфраструктура. Виконавчі органи в більшості не мають ширококутового доступу до Інтернету, хоча можливості в районах є та й кількість абонентів з ширококутовим доступом у деяких районах на високому рівні. Готовність районних органів влади до впровадження сервісів е-урядування та е-демократії на достатньо високому рівні є водночас і стосовно матеріальних ресурсів.

Разом з тим, низькі інформаційні можливості багатьох районів щодо розвитку електронних інструментів влади, зумовлені наявністю проблем з організаційного забезпечення та стану впровадження елементів е-урядування у свою діяльність. Готовність ОТГ до впровадження елементів е-урядування та е-демократії подібна до ситуації в районах Луганської області: слабка організаційна підтримка, достатня матеріальна база, задовільний стан на сучасному етапі в галузях медицини та освіти. Зокрема, саме через організаційні проблеми (у багатьох ОТГ апарат управління знаходиться у стадії формування) можливо дослідити стан інформатизації лише у 50% новоутворених ОТГ області. Актуальним як для районних, так і міських органів влади залишається питання підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування з питань упровадження та ефективного застосування ІКТ у діяльності органів публічного управління.

Аналіз сучасного стану інформатизації області дозволяє визначити такі основні проблеми, що потребують вирішення: недостатній рівень стандартизації діяльності, пов'язаної з використанням інформаційних систем, соціальних мереж у публічному управлінні; недостатньо розвинута інфраструктура інформатизації окремих територій області, відсутність мотивації інформаційного

бізнесу для створення зазначеної інфраструктури у сільській місцевості; недосконала система захисту персональних даних у документах, які супроводжують процедури надання послуг в електронному вигляді; недостатній рівень забезпечення інформаційної безпеки інформаційно-телекомунікаційних систем, що використовуються органами публічного управління області.

Ефективним засобом е-демократії сьогодні на всіх рівнях, включаючи місцевий, є створення електронних петицій як унікальна форма колективних звернень громадян до органів влади. Електронна петиція до органу місцевого самоврядування подається та розглядається відповідно до вимог статті 231 Закону України «Про звернення громадян», а саме: громадяни можуть звернутися до органу місцевого самоврядування з електронними петиціями через офіційний веб-сайт органу, якому вона адресована, або веб-сайт громадського об'єднання, яке здійснює збір підписів на підтримку електронної петиції.

В електронній петиції має бути викладено суть звернення, зазначено прізвище, ім'я, по батькові автора (ініціатора) електронної петиції, адресу електронної пошти. На веб-сайті відповідного органу або громадського об'єднання, що здійснює збір підписів, обов'язково зазначаються дата початку збору підписів та інформація щодо загальної кількості та переліку осіб, які підписали електронну петицію.

Для створення електронної петиції до органу місцевого самоврядування її автор (ініціатор) заповнює спеціальну форму на офіційному веб-сайті органу, якому вона адресована, або веб-сайті громадського об'єднання, яке здійснює збір підписів на підтримку електронних петицій, та розміщує текст електронної петиції.

Електронна петиція оприлюднюється на офіційному веб-сайті органу місцевого самоврядування або на веб-сайті громадського об'єднання, яке здійснює збір



підписів на підтримку електронних петицій, протягом двох робочих днів з дня надсилання її автором (ініціатором).

Електронна петиція, яка в установленний строк не набрала необхідної кількості голосів на її підтримку, після завершення строку збору підписів на її підтримку розглядається як звернення громадян відповідно до цього Закону.

Вимоги до кількості підписів громадян на підтримку електронної петиції до органу місцевого самоврядування та строку збору підписів визначаються статутом територіальної громади. До визначення у статуті територіальної громади вимог щодо кількості підписів громадян на підтримку електронної петиції до органу місцевого самоврядування та строку збору підписів електронна петиція до відповідного органу місцевого самоврядування розглядається за умови збору на її підтримку протягом не більш як трьох місяців з дня її оприлюднення такої кількості підписів у відповідній адміністративно-територіальній одиниці, де проживає: до 1 тисячі жителів - не менше ніж 50 підписів; від 1 тисячі до 5 тисяч жителів - не менше ніж 75 підписів; від 5 тисяч до 50 тисяч жителів - не менше ніж 100 підписів; від 100 тисяч до 500 тисяч жителів - не менше ніж 250 підписів; від 500 тисяч до 1 мільйона жителів - не менше ніж 500 підписів; понад 1 мільйон жителів - не менше ніж 1000 підписів.

В рамках програми “Електронне урядування задля підзвітності влади та участі громади” (EGAP), що фінансується Швейцарською Конфедерацією та виконується Фондом Східна Європа, Фондом InnoVAbridge у партнерстві з Державним агентством з питань електронного врядування на сьогодні створено Єдину систему місцевих петицій [6].

Мета створення системи – допомогти органам місцевого самоврядування, надавши їм готове технічне рішення та пакет проектів місцевих нормативно-правових актів для забезпечення виконання норм

законодавства щодо електронної петиції. Система, яка відповідає усім необхідним вимогам Закону, дозволяє забезпечити єдиний високий рівень якості обслуговування громадян з боку органів місцевого самоврядування щодо подання електронних петицій. Партнерами програми також розроблена відповідна нормативно-правова база із визначенням вимог до електронної ідентифікації громадян, збору підписів, переліку інформації, що збирається про особу тощо. Партнери програми переконані, що впровадження якісної уніфікованої системи допоможе містам заощадити кошти, які міста мають передбачити для створення такої системи власноруч, та спрямувати їх на вирішення найбільш нагальних для місцевих громад проблем.

Створення системи місцевих петицій – один із компонентів програми EGAP. Програма, що реалізовуватиметься у 2015-2019 рр., спрямована на використання новітніх інформаційно-комунікаційних технологій, що допомагатимуть вдосконалювати е-демократію, покращать взаємодію влади та громадян та сприятимуть розвитку соціальних інновацій в Україні. Серед головних завдань програми: формування та впровадження кращих стандартів е-урядування та інноваційних практик, які покращують якість послуг та доступ до інформації для громадян, підвищення прозорості та підзвітності органів влади завдяки застосуванню ними нових технологій, зміцнення ролі громадянського суспільства та просування е-демократії. Програма також сприятиме інклюзивному діалогу щодо формування політики е-урядування та е-демократії, який бере до уваги інтереси та потреби регіонів.

Приєднання міста до системи є безкоштовним. На сьогодні до системи приєднані близько 150 місцевих громад практично з усіх регіонів держави. Але, на жаль, це далеко не повний перелік по Україні. Наприклад, у Луганській області до



системи приєднані всього 3 громади – міст Северодонецька, Попасної та Лисичанська.

Розвиток системи е-демократії на місцевому рівні повинен пройти шляхом застосування вже відпрацьованого зарубіжного досвіду. Наприклад, проведення електронних виборів або онлайн-опитування мешканців м. Северодонецька могла б допомогти вирішити проблему діяльності мера міста тощо [7].

В якості висновку зауважимо, що на перший погляд здається, що запорукою розвитку е-демократії є високий інформаційний рівень суспільства. Але ми переконані, що реальне розв'язання проблеми лежить у площині людських взаємостосунків, прагнень як громадян, так і влади всіх рівнів модернізувати країну, залучивши до управління суспільство.

Література:

1. Електронна демократія : навч. посіб. / Н. В. Грицяк, С. Г. Соловійов; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Н. В. Грицяк. – К. : НАДУ, 2015 – 66 с.
2. Павлютенкова М. Ю. Электронная демократия и электронное правительство – предпосылка эффективного государства XXI века / М. Ю. Павлютенкова. – Режим доступа: <http://www.um.dp.ua/pdf/egovernment.pdf>.
3. Grossman L. K. The Electronic Republic. Reshaping Democracy in the Information Age / L. K. Grossman. – N.Y. : Viking (20th Century Fund), 1995.
4. Концепція розвитку електронного урядування в Україні. – К., 2010.
5. Електронне урядування в Україні: аналіз та рекомендації. Результати дослідження / О. А. Баранов, І. Б. Жилияев, М. С. Демкова, І. Г. Малюкова ; за ред. І. Г. Малюкової. – К. : ООО “Поліграф- Плюс”, 2007.
6. Єдина система електронних петицій // <http://e-dem.in.ua>

7. Мер Северодонецька Казаков склав свої повноваження // https://ukr.lb.ua/news/2017/04/10/363517_mer_sievierodonetska_kazakov_sklav.html.

References:

1. Elektronna demokratiia : navch. posib. / N. V. Hrytsiak, S. H. Soloviov; za zah. red. d-ra nauk z derzh. upr., prof. N. V. Hrytsiak. – K. : NADU, 2015 – 66 s.
2. Pavliutenkova M. Yu. Elektronnaia demokratiia y elektronnoe pravytelstvo – predposylka effektivnoho hosudarstva XXI veka / M. Yu. Pavliutenkova. – Rezhym dostupa: <http://www.um.dp.ua/pdf/egovernment.pdf>.
3. Grossman L. K. The Electronic Republic. Reshaping Democracy in the Information Age / L. K. Grossman. – N.Y. : Viking (20th Century Fund), 1995.
4. Kontsepsiia rozvytku elektronnoho uriaduvannia v Ukraini. – K., 2010.
5. Elektronne uriaduvannia v Ukraini: analiz ta rekomendatsii. Rezultaty doslidzhennia / O. A. Baranov, I. B. Zhyliayev, M. S. Demkova, I. H. Maliukova ; za red. I. H. Maliukovoi. – K. : ООО “Polihraf- Plus”, 2007.
6. Yedyna systema elektronnykh petytsii // <http://e-dem.in.ua>
7. Mer Sievierodonetska Kazakov sklav svoi povnovazhennia // https://ukr.lb.ua/news/2017/04/10/363517_mer_sievierodonetska_kazakov_sklav.html

Каплина Г.А. Направления развития электронной демократии в объединенных территориальных громадах. – Статья.

Определена сущность социального феномена электронной демократии, исторические этапы ее развития, средства и инструменты электронной демократии, проанализировано нормативное регулирование создания систем электронных петиций для громад как эффективного инструмента электронной демократии, сделаны предложения по

дальнейшему развитию средств электронной демократии с учетом местных особенностей.

Ключевые слова: децентрализация, e-демократия, объединенные территориальные громады, электронная петиция

Kaplina H. Directions for the development of e-democracy in the united territorial communities. . – Article.

Defined f the social phenomenon of e-democracy, historical stages of its development, means and tools of e-democracy are analyzed, normative regulation of creation systems of electronic petitions for communities as an effective tool of e-democracy is analyzed,

suggestions on further development of e-democracy facilities taking into account local features are made.

Key words: decentralization, e-democracy, united territorial communities, electronic petition.

Авторська довідка:

Капліна Галина Анатоліївна, кандидат юридичних наук, доцент кафедри правознавства Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля.

Стаття подана до друку 18.05.2017р.