



Б Р І Ф

АНАЛІТИЧНІ ЗАПИСКИ З ЕФЕКТИВНОГО Е-УРЯДУВАННЯ

Випуск # 1: Законодавчі
Аспекти Електронної
Демократії в Україні



Б Р І Ф

Випуск # 1:

Законодавчі Аспекти Електронної Демократії в Україні

1

Використання нових технологій для зміцнення урядування та демократії в Україні є відносно новим, але набирає значно більшої важливості. Аналітичні записки з ефективного врядування та демократії, започатковані програмою EGAP, що фінансується урядом Швейцарії, та створені за участю Державного агентства з питань електронного урядування України, Центру розвитку інновацій (ЦРІ) Києво-Могилянської академії та інших партнерів, прагматичні, і такі, що спираються на фактичні дані, призначені для того, щоб інформувати політиків і практиків про ключові питання, пов'язані з мейнстрімом ефективного електронного урядування в Україні. Аналітичні записки будуть поширюватися щоквартально в електронному вигляді та у відносно стислому. Ми будемо раді побачити ваші пропозиції щодо тем майбутніх видань. Ця аналітика також буде розміщена на веб-сайті www.egap.in.ua/natsionalna-polityka.

Перші аналітичні записки у цій серії присвячені електронній демократії (надалі - е-демократії) в Україні. Хоча з 2014 року в цьому напрямку відбулося багато позитивних змін, наші дослідження свідчать, що в Україні все ще бракує розуміння використання ІКТ з метою

підвищення ефективності управління та демократії. У цьому першому виданні визначено поняття "електронна демократія", здійснено огляд законодавства та відстежені останні досягнення, а також відмічено можливі прогалини та запропоновані політичні рекомендації на майбутнє.

ВИЗНАЧЕННЯ Е-ДЕМОКРАТІЇ

Електронна демократія (е-демократія) також відома під назвами "цифрова демократія", "Інтернет демократія", або "е-участь", включає в себе використання нових інформаційних і комунікаційних технологій (ІКТ) для розвитку громадянських прав і свобод, а також задіяння нових каналів участі громадян у процесах прийняття рішень і вироблення соціальної політики. У принципі, електронна демократія підсилює чотири основні концепції ефективного урядування: прозорість, підзвітність, участь і громадянська освіта, а також надає доступ до переваг інформаційного розвитку суспільства¹.

При визначенні е-демократії, по-перше, важливо підкреслити, що вона не заміняє звичайну демократію. Радше, нові технології надають нові способи зміцнення і посилення існуючих демократичних процесів офлайн (у реальному житті). При ефективному використанні, нові засоби ІКТ можуть сприяти уряду у впровадженні нових інструментів участі громадянського суспільства в управлінні державними справами, а громадянам, та, як кажуть, громадянам мережі ("netizens") залучатися до політичного життя в нові способи. Оскільки ІКТ дозволяє асинхронну комунікацію одного-до-багатьох, багатьох-до-багатьох, це зменшує операційні витрати громадянської участі

¹ На Всесвітньому саміті з питань інформаційного суспільства (WSIS, Женева, 2003 Туніс 2005) визнано право кожної людини на користування перевагами розвитку інформаційного суспільства і підтверджено зобов'язання держав-учасниць у створенні орієнтованого на інтереси людей, відкритого для всіх і орієнтованого на розвиток інформаційного суспільства, де повною мірою поважається і підтримується Загальна декларація прав людини.

КЛЮЧОВІ ІНСТРУМЕНТИ Е-ДЕМОКРАТІЇ



Прозорість: онлайн доступ громадян до публічної інформації (24 години на добу, 7 днів на тиждень) через зручні урядові веб-сайти, онлайн відеотрансляції урядових засідань, відкриті бюджети і портали відкритих даних, електронний парламент - прозорість поіменного голосування.



е-Участь: е-петиції та звернення, громадські/експертні е-консультації, е-референдуми, е-голосування, електронні дискусійні форуми, е-опитування та учасницьке бюджетування за допомогою ІКТ, та інтерактивні засоби, що надають можливість брати участь у міському плануванні.



Підзвітність: (G2C) реагування влади на е-звернення і запити громадян; висвітлювання проактивними політиками своєї діяльності онлайн, ефективно, прозоре (некорумповане) надання адміністративних послуг, (C2G) відстеження "досягнень" програм політичних партій, е-опитування щодо рівня задоволеності громадян.



Громадянська освіта: використання урядом, громадянським суспільством та ЗМІ ІКТ для надання інформації, інформування громадянської про права, можливості, та висвітлення складних політичних питань у зручних форматах: наочній візуалізації відкритих даних, використання інфографіки, онлайн відео та навчальних довідників.



у прийнятті рішень, надає більше можливостей радитись та вирішувати спільні проблеми, надає можливості громадянської самообілізації і колективних дій. Через залучення та посилення соціальної влади більшої кількості людей у політичних процесах, е-демократія таким чином підвищує соціальну інтеграцію, взаємність та активність громадянської позиції, що лежить в основі динамічного демократичного життя.

По-друге, варто відмітити, що Е-демократія не є статичним політичним терміном. На практиці е-демократія - це динамічний процес. Вона здійснюється на різних рівнях різноманітними інструментами, різними суб'єктами з відмінними обов'язками, що приводить до різних результатів і приносить різні демократичні переваги. На рівні взаємодії "уряд-громадянин" (G2C), е-демократія може означати, що держава створює нове законодавство, наприклад, про е-петиції або е-консультації. Уряд та громадянське суспільство, однак, потім мають ефективно використовувати такі інструменти для того, щоб отримати вигоду з його демократичних переваг. На місцевому рівні, е-демократія включає концепції "розумного" міста за допомогою використання ІКТ та процесів громадської участі, де влада та громадяни залучаються до більш ефективного міського планування. На рівні "громадянин-громадянин" (C2C) соціальні медіа можуть бути використані для мобілізації спільноти, лобіювання та колективних дій, створення позитивної громадської думки, або в реалізації проектів місцевих громад. На рівні "громадянин-влада" (C2G), використовуючи електронні петиції, онлайн форми зворотного зв'язку або відкриті платформи даних, громадяни можуть контролювати і примушувати владу до відповідальності.

По-третє, варто відокремлювати е-демократію та е-врядування, оскільки ці поняття не тотожні. Останнє є загальним терміном, що, як правило, означає використання ІКТ для надання державних послуг і більш ефективного управління на всіх рівнях влади. Е-демократія - це використання ІКТ для залучення громадськості і політичні процеси та прийняття рішень. Отже, е-врядування може включати компоненти е-демократії, однак, за замовченням, воно не означає е-демократію. Для цього має проактивно використовуватись інструменти електронної участі, такі як онлайн-консультації з питань політики, електронне голосування й інші механізми залучення громадськості.

ЗАКОНОДАВСТВО З Е-ДЕМОКРАТІЇ В УКРАЇНІ

Конституція України не дає прямих посилань на електронну демократію, електронне урядування, а так само на право українців на доступ до Інтернет². Тим менше, вона визнає кілька важливих положень щодо участі громадян у політичному житті та забезпеченні відповідальності державної влади, які мають значення для електронної демократії. Стаття 5 Конституції, наприклад, передбачає право громадян на здійснення влади безпосередньо, через органи влади або через органи місцевого самоврядування. Стаття 15 визначає, що суспільне життя в Україні ґрунтується на засадах політичної, економічної та ідеологічної багатоманітності і гарантує свободу політичної діяльності. Відповідно до статті 38 громадяни також мають право брати участь в управлінні державними справами, в той час як стаття 40 передбачає певні інструменти громадянської активності, такі як індивідуальні або колективні письмові звернення до державних органів, органів місцевого самоврядування та посадових осіб, які в свою чергу зобов'язані розглядати звернення і давати обґрунтовані відповіді у встановлений законом строк. Всі вищезазначені статті важливі в контексті громадської участі та підзвітності державних діячів.

"Електронна демократія - це 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".

Законодавчі зміни, пов'язані з електронною демократією в Україні, можна розділити на два етапи: до 2014 року, коли було прийнято кілька взаємопов'язаних декларативних документів, та фаза після 2014 року, коли виникли важливі закони з більш конкретними зобов'язаннями щодо планів дій та інструментів для їх реалізації.

Термін "електронна демократія" формально, але розмито був офіційно визначений в 2013 році у Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні³, затвердженій

2 У 2012 Рада з прав людини Організації Об'єднаних Націй визнала захист права на доступ до Інтернету, а в 2015 році "універсальний і доступний доступ до Інтернету" було визначено в якості одного з 17 глобальних цілей в галузі сталого розвитку (ЦСР). У Греції і Коста-Ріці доступ до Інтернету закріплено конституційно, в той час як в Фінляндії, Естонії, Франції, Іспанії та ЄС воно передбачено у відповідному законодавстві.

3 zakon5.rada.gov.ua/laws/show/386-2013-%D1%80.



Випуск # 1: Законодавчі Аспекти Електронної Демократії в Україні

Розрядженням Кабінету Міністрів України № 386. Наступні законодавчі зміни, пов'язані з електронною демократією можна розділити на два етапи: 1) до 2014, коли було прийнято кілька декларативних документів; і 2) фаза після 2014, коли з'явилися більш помітні законодавчі зміни, плани дій і інструменти для реалізації.

В наступних розділах розкриваються ці моменти з огляду на чотири основні стовпи ефективного урядування за допомогою е-демократії: прозорість, участь, підзвітність і громадянська освіта.

ПРОЗОРИСТЬ

Починаючи із 2003 року, було запроваджено декілька законодавчих актів, які підвищили прозорість діяльності державних органів і гарантували доступ громадськості до публічної інформації. Закон України "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності"⁴ № 1160 був одним із перших з точки зору електронної демократії. Закон зобов'язав державні органи публікувати проекти регуляторних актів, плани дій та звіти в Інтернеті, а також дозволив громадянам і компаніям презентувати свої зауваження у паперовому вигляді. На жаль, цей закон не визначив ніякого положення щодо електронної участі у розробленні проектів рішень, а також не встановив прямих зобов'язань державних органів повністю висвітлювати весь процес розробки, обговорення та ухвалення рішення в Інтернеті. У 2005 році Закон України "Про доступ до судових рішень"⁵ № 3262 став іншим законодавчим актом, що підвищив прозорість судових рішень, надавши вільний, відкритий доступ будь-кому до онлайн бази⁶.

Три наступні законодавчі зміни продовжили закріплення прав на доступ громадськості до інформації в Україні. У 2011 році Закон України "Про доступ до публічної інформації"⁷ № 2939 гарантував громадянам доступ до загальнодержавних даних на урядових сайтах та за запитами громадян через електронну пошту, на які посадовці зобов'язані давати відповіді. У 2012 році Розпорядження Кабінету Міністрів України "Про затвердження Концепції створення та функціонування інформаційних систем для електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів"⁸ № 634-р додатково визначено принципи прозорості державних органів, їх відкритості та ефективності.

У тому ж році Україна взяла зобов'язання за міжнародною угодою "Партнерство "Відкритий Уряд" (ПВУ⁹) - багатосторонньої програми, яка просуває зобов'язання урядів із прозорості, розширення прав громадян, боротьби з корупцією, а також використання нових технологій для посилення управління. Більше 70 країн є учасницями цієї програми. У контексті ПВУ, в 2012 році Кабмін України ухвалив два Розпорядження: "Про схвалення плану дій з впровадження в Україні Ініціативи "Партнерство "Відкритий Уряд"¹⁰ № 220-р та "Про затвердження плану заходів з впровадження Ініціативи "Партнерство "Відкритий Уряд"¹¹ № 514-р.

Період після 2014 року: відкриті дані, е-закупівлі, відкриті бюджети та е-парламент

Починаючи з 2014 року, амбітне просування проектів відкритих даних, електронних закупівель, відкритих бюджетів і е-Парламенту значно зрушили зусилля України через важливі законодавчі зміни щодо забезпечення відкритої і доступної публічної інформації. При цьому громадянське суспільство відіграло інструментальну роль в ініціюванні більшості таких проектів.

Зміни до згаданого Закону України "Про доступ до публічної інформації" № 2939 (2015) та Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних"¹² № 835 (2015) гарантують громадянам України право на доступ до публічної інформації безкоштовно у стандарті відкритих даних (Open Data). Більше ніж 300 державних реєстрів, такі як реєстр юридичних осіб, нерухомого майна, земельного кадастру та інші визначені як такі, що мають бути оприлюднені у структурованому форматі для зчитування комп'ютерними системами у відкритому та безкоштовному онлайн-вигляді для громадськості. Спочатку започаткований як проект громадянського суспільства веб-портал data.gov.ua знаходиться наразі у веденні Державного агентства з питань електронного урядування України¹³ з метою розміщення наборів відкритих даних. На початок серпня 2016 року на порталі значилось 5731 набір даних від 722 розпорядників даних.

У лютому 2016 року Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України затвердило Дорожню карту розвитку

4 zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1160-15.

5 zakon0.rada.gov.ua/laws/show/3262-15.

6 www.reyestr.court.gov.ua.

7 zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2939-17.

8 zakon5.rada.gov.ua/laws/show/634-2012-%D1%80.

9 www.ogp.gov.ua; www.opengovpartnership.org.

10 zakon4.rada.gov.ua/laws/show/220-2012-%D1%80.

11 zakon5.rada.gov.ua/laws/show/514-2012-%D1%80.

12 zakon5.rada.gov.ua/laws/show/835-2015-%D0%BF.

13 dknii.gov.ua.



Випуск # 1: Законодавчі Аспекти Електронної Демократії в Україні

відкритих даних на 2016 рік¹⁴, що містить 41 завдання для розвитку відкритих даних, включно з поліпшенням якості даних, навчанням органів державної влади та громадян щодо використання відкритих даних та їх інтеграції в державній політиці. Забезпечення розвитку відкритих даних від національного до місцевого рівня, охоплюючи громадський і приватний сектори є наступним викликом і ключовим аспектом для розвитку нових послуг і успіху програми відкритих даних в Україні. Відповідні програми повинні активно підтримуватися у цьому напрямку.

Далі, змінами до Закону України “Про запобігання корупції” № 1700 та деяких інших законів¹⁵ був впроваджений порядок онлайн декларування доходів парламентарів і посадовців, а новий Закон України “Про відкритість використання публічних коштів”¹⁶ № 183 зобов’язав усі державні органи, організації та підприємства публікувати свої витрати у відкритому стандарті даних на порталі spending.gov.ua. Ці важливі кроки в напрямку боротьби з корупцією визначили процедури для забезпечення прозорості національних і місцевих публічних витрат, у тому числі, відстеження муніципального майна та витрат державних фондів соціального страхування.

На додаток до зміцнення доступу до інформації, на основі відкритих даних і відкритих бюджетів, проект “Електронний парламент”, ініційований Постановою ВРУ № 5096¹⁷ в 2012 році, є іншим важливим елементом відкритого урядування та електронної демократії. Проект має забезпечити ширший спектр інтерактивних електронних інструментів для більшого доступу громадян до інформації про парламентську діяльність. Так, наприклад, запроваджені е-петиції, продовжується робота над створенням електронного кабінету народного депутата, онлайн механізмів зворотного зв’язку і відкритих даних на opendata.rada.gov.ua¹⁸.

У сфері державних закупівель також сталися законодавчі зміни в напрямку забезпечення онлайн прозорості. У 2016 році прийняті два закони: “Про публічні закупівлі”¹⁹ № 922 і “Про особливості здійснення закупівель товарів, робіт і послуг для гарантованого забезпечення потреб оборони”²⁰, де передбачені обов’язкові правила використання відкритого Інтернет порталу Prozorro

для всіх закупівель. Prozorro.gov.ua вперше розпочався як проект громадянського суспільства, а з 1 серпня 2016 року прийнятий урядом у якості основної платформи для всіх он-лайн закупівель на національному та місцевому рівнях. За перші 14 місяців своєї роботи Prozorro заощадив 1,375 млрд грн державних коштів.

Ще два закони є прикладом проникнення ІКТ у різні галузі та забезпечення певного ступеню прозорості. Закон України “Про особливості доступу до інформації у сферах постачання електричної енергії, природного газу, тепlopостачання, централізованого постачання гарячої води, централізованого питного водопостачання та водовідведення”²¹ № 887 (2016) зобов’язує операторів ринку забезпечити публікацію в Інтернет інформації про тарифи та інше, що пов’язано з наданням послуг. Закон України “Про доступ до архівів репресивних органів комуністичного тоталітарного режиму 1917-1991 років”²² (2015) № 316 зобов’язує публікацію архівів в Інтернеті. Згадані два закони демонструють можливості досягнення прозорості в різних сферах за рахунок використання електронних систем.

В цілому, з 2014 року український уряд і громадянське суспільство зробили значні зусилля по зміцненню прозорості діяльності органів державної влади в Україні. Але як щодо новацій у громадській участі?

ГРОМАДСЬКА Е-УЧАСТЬ

Електронна громадська участь (е-участь) націлена на те, щоб залучити громадян до нових засобів участі у процесах прийняття публічних рішень і вироблення державної політики на різних рівнях і в різних політичних просторах. Розширення громадянського включення до процесів творення політики робить їх такими, що краще відображають потреби людей і ключових зацікавлених сторін, і таким чином робить їх більш легітимними та ефективними. До 2014 року було розпочато декілька напрямків політики зі зміцнення електронної участі в Україні. Частина нормативних актів визначала загальні положення щодо е-участі, як публічного права пов’язаного із е-урядуванням, але без деталізації²³.

21 zakon0.rada.gov.ua/laws/show/887-19.

22 zakon5.rada.gov.ua/laws/show/316-19.

23 Розпорядження Кабінету Міністрів України “Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні”# № 2250 у 2010, Указ Президента України “Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації”# № 212 (2012), який згодом втратив чинність в зв’язку із заміною його Указом Президента України “Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні”# № 68 від 26.02.2016 - це відповідні приклади, за посиланнями zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2250-2010-%D1%80, zakon5.rada.gov.ua/laws/show/212/2012, та zakon2.rada.gov.ua/laws/show/68/2016/ відповідно.

14 www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/documents/%D0%9D%D0%B0%D0%BA%D0%B0%D0%B7%2019.zip.

15 zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1022-19 (Березень, 2016).

16 zakon5.rada.gov.ua/laws/show/183-19.

17 zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5096-vi.

18 pravo.org.ua/ua/news/20871323-v-ukrayini-zapuschenoelektronniy-parlament.

19 zakon2.rada.gov.ua/laws/show/922-19.

20 zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1356-19.



Випуск # 1:

Законодавчі Аспекти Електронної Демократії в Україні

Інші акти, такі як Постанова Кабінету Міністрів “Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади”²⁴ № 976 (2008), та Постанова Кабінету Міністрів “Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики”²⁵ № 996 (2010) визначили перші практичні положення щодо е-консультацій, тобто онлайн обговорень проектів актів та їх експертизи. Для цього був розроблений портал civic.kmu.gov.ua, який хоч і спонукав деяку активність громадянського суспільства, так і не став популярною інтерактивною платформою для е-консультацій. Низька обізнаність громадськості про існування платформи та мала чисельність законодавчих і політичних проектів, опублікованих на веб-сайті для консультацій частково пояснює стан справ.

Хоча ці ініціативи і заклали важливий політичний підмурук для електронної участі в Україні, їм бракувало необхідної політичної волі, механізмів та ресурсів для втілення. До того ж, громадські ради при державних органах перетворились в основному в застарілі та безпорадні органи.

Під час Революції Гідності 2014 року, використання соціальних медіа стимулювало безпрецедентно високі рівні неформальної громадянської активності та мобілізації в Інтернеті. Значний законодавчий прорив в е-участі відбувся у 2015 році, коли були прийняті зміни та доповнення до Закону України “Про звернення громадян”²⁶. Вперше в історії України, громадяни змогли використовувати своє конституційне право на онлайн звернення із петиціями до органів державної влади, таких, як парламент, президент, уряд та місцевих органів влади. Закон передбачає декілька важливих особливостей:

- Автори е-петицій в адресу парламенту і місцевих рад також можуть представляти свої петиції на розгляд на громадських слуханнях - парламентських або місцевих рад;
- На національному рівні, для того, щоб е-петиція отримала публічну відповідь від влади, вона має подолати поріг у 25000 підписів, зібраних протягом трьох місяців. Петиції, які не досягли цього порогу, мають бути розглянуті як звичайні звернення громадян;
- Місцеві ради, можуть встановлювати власні порогові значення і тривалість періоду підписання, визначаючи відповідні положення в статутах своїх громад. Поки ОМС не прийняли відповідні статuti чи зміни до них, діють перехідні положення у законі, якими передбачено пропорцію кількості «голосів» до розміра міста/ села, які мають бути зібрані протягом 3 місяців, щоб петиція була врахована (див. таблицю 2);

- На додаток до колективних е-петицій, громадяни мають право направляти індивідуальні звернення до будь-якого державного органу електронною поштою;
- Е-петиції можуть бути зібрані неурядовими організаціями.

Таблиця 2: Пропорція кількості підписів до чисельності населення

Кількість жителів населеного пункту	Кількість підписів
<1 000	50
1 000 - 5 000	75
5 000 - 50 000	100
100 000 - 500 000	250
500 000 - 1 000 000	500
>1 000 000	1 000

Наприкінці серпня 2015 року Президент України був першим, хто втілює²⁷ цей закон, а Верховна Рада України представила інтерактивний портал²⁸ е-петицій у кінці жовтня 2015 року. Із запізненням майже на один рік від визначеної законом дати, у серпні 2016 року Кабінет Міністрів України запустив за допомоги програми EGAP, що фінансується швейцарським урядом, власний сервіс електронних петицій²⁹.

Тоді як юридично закріплене право на петиції є великим кроком уперед для електронної участі в Україні, є кілька питань, які мають бути вирішені, ймовірно, через поправки до законодавства. Одним із ключових недопрацювань в існуючому законі є виключення міст із населенням від 50000 до 100000, що сталось, вочевидь, через технічну помилку (див. таблицю 2 вище). На практиці також виникають проблеми, пов'язані з ідентифікацією петиціонерів. У той час, як закон про електронні петиції вимагає від заявників зазначити тільки своє ім'я, прізвище, адресу та адресу електронної пошти, на сайті е-петицій до президента, наприклад, від особи вимагається увійти із цифровим підписом (який має незначна кількість громадян) або банківським ID, а парламент просить український мобільний телефонний номер. Якщо намір полягає у тому, щоб забезпечити широке використання е-петицій у якості інструменту

24 zakon5.rada.gov.ua/laws/show/976-2008-%D0%BF.

25 zakon5.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF.

26 zakon5.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80.

27 petition.president.gov.ua.

28 itd.rada.gov.ua/services/Petitions.

29 petition.kmu.gov.ua.



Випуск # 1: Законодавчі Аспекти Електронної Демократії в Україні

участі, державні органи України повинні гарантувати, що вони полегшують, а не обмежують доступ громадян до інструментів участі (звернення)³⁰.

Е-петицій на місцевому рівні також потребують підтримки. Підраховано, що досі тільки приблизно двісті ОМС із 12 тисяч пропонують громадянам сервіс е-петицій³¹. Реалізовані ж сервіси е-петицій, також часто не слідують вимогам закону. Більше того, відсутність призначеного загальнонаціонального органу контролю та забезпечення реалізації е-петицій є одним із викликів. Тож, у майбутньому, ці питання заслуговують на більшу увагу.

Законодавство із електронної участі, яке розробляється

Надає оптимізму те, що заплановані законопроекти про публічні консультації³² та електронні вибори³³ мають намір просувати політику електронної участі. Вони прагнуть визначити конкретніші процедури й інструменти для того, щоб громадяни та громадянське суспільство в цілому брало участь і впливало на прийняття рішень як офлайн, так і онлайн.

В полі зору: законопроект про внесення змін до деяких законодавчих актів України про електронні вибори

Цей законопроект спрямований на впровадження нових підходів до підрахунку голосів за допомогою пристроїв оптичного сканування й інших електронних засобів, для підвищення ефективності виборів. Хоча закон все ще знаходиться на стадії розробки, цікаво, що з'являються пілотні проекти е-голосування. Перший офіційний пілотний проект Інтернет-голосування в Україні мав місце під час виборів Ради Національного Антикорупційного Бюро України Ради у 2015 році, і з деякими поліпшеннями у системі ця практика була повторена у 2016 році. Хоча всебічний розвиток законодавства і практик е-голосування є складним і займає багато часу, е-голосування працює у Швейцарії, Естонії, Іспанії, Великобританії, частково в США, Індії, Філіппінах та деяких інших країнах.

30 Згідно із Рекомендаціями Комітету міністрів Європейського Союзу державам-членам щодо електронної демократії (електронна демократія) CM/Rec (2009)1, прийнятої 18 лютого 2009 року, громадяни підписують петиції і мають можливість залучитись до дискусії з цього питання, поставивши свої імена і адреси онлайн. Аналогічно діє сайт петиції до Президента США.

31 goo.gl/z1ZYr9.

32 civic.kmu.gov.ua/consult_mvc_kmu/news/article/img_lst/2778.

33 w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58703.

Можливо, менш відомі проекти законодавчих ініціатив включають Одеський пакет реформ³⁴ і законопроект про децентралізовані прозорі електронні аукціони та відповідні регулювання, який спрямований на те, щоб встановити обов'язкове використання електронних аукціонів для державних і місцевих органів влади, коли вони продають або здають в оренду державну власність. Закон також передбачає інноваційні елементи, пов'язані з технологіями блокчейн, у якості гарантії прозорості та незворотності транзакцій.

ПІДЗВІТНІСТЬ

Політична підзвітність базується на двох принципах: 1) юридичній відповідальності, яка включає покарання за порушення, як передбачено адміністративним і кримінальним правом; і 2) політичну відповідальність, яка зобов'язує урядовців діяти і приймати рішення в інтересах суспільства та нести відповідальність за них. Зазначені нормативно-правові акти, про доступ до публічної інформації, е-парламенту, звернень громадян та електронних петицій, прозорість державних коштів, державних архівів, доступ до інформації про електроенергію та інших комунальних послуг, електронних декларацій державних службовців, передбачають заходи відповідальності, згідно з якими посадові особи зобов'язані надавати відкритий доступ до публічної інформації, опубліковувати набори даних і відповідати на запити громадян, е-петиції та звернення.

Важливі положення щодо відповідальності, передбачені у статті 212-3 у Кодексі України про адміністративні правопорушення, за якою передбачено, що за порушення зазначених вище законів щодо відкритих даних та розгляду звернень та запитів громадян може бути стягнений штраф на суму від 425 до 850 гривень; якщо порушення відбуваються двічі або більше разів на рік - штраф у розмірі 1020-1350 грн або громадські роботи на строк від двадцяти до тридцяти годин. Закон, однак, не встановлює в вид покарання обмеження права займати державні посади, що більше б відповідало змісту державної (політичної) діяльності.

Чого Україні бракує, так це наявності різних онлайн інструментів, які надають можливість громадянському суспільству та ЗМІ моніторити урядові установи та офіційних осіб. Таким чином, можливо значно посилити підзвітність. Як демонструє міжнародний

34 www.uareformers.com.



Випуск # 1: Законодавчі Аспекти Електронної Демократії в Україні

досвід, вони можуть бути ініційовані громадянським суспільством, ЗМІ та публічними діячами. Хорошими прикладами популярних закордонних ініціатив є “Трудометр” канадського прем’єр-міністра або швейцарський “Баланс активів і пасивів депутата”. Обидва надають громадянам можливість відстежувати обіцянки політиків у реальному часі. В Україні портали “Слово і Діло” та і Chesno.org є хорошими прикладами³⁵, однак таких ініціатив явно бракує.

ГРОМАДЯНСЬКА ОСВІТА

Останнім із чотирьох стовпів ефективного врядування є громадянська освіта. Здорова демократична система передбачає, що її громадяни знають про свої права і свободи та мають базовий рівень розуміння про політичні справи, які впливають на їхнє життя. Уряд, ЗМІ та громадянське суспільство несуть певні зобов’язання щодо забезпечення поінформованості та розуміння громадянами та цільовими групами ключових соціальних політик, які впливають на їхнє життя.

Це не означає надання наукових або абстрактних пояснень політики, а скоріше представлення практичних способів, завдяки якими громадяни можуть взаємодіяти, користуватися чи іншим чином отримувати переваги від відповідної державної політики. Завдяки комунікаційним та інтерактивним перевагам, таким як представлення інфографіки, візуалізації даних та використання мультимедійних платформ, ІКТ можуть бути економічно ефективними інструментами для громадянської освіти та підвищення обізнаності громадськості в різних політичних контекстах.

Окрім Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні (2013), яка визначала застосування елементів е-освіти в академічному контексті, в українському законодавстві не так просто знайти явні посилання на зобов’язання українського уряду щодо надання громадянської освіти.

Тим не менш, ініціативи, такі як портал “Ми розробляємо електронне управління”³⁶ запущений у 2013 році (але розвиток зупинився у 2014 році) та нещодавно запущені www.spending.gov.ua і www.data.gov.ua є потенційно корисними інструментами для он-лайн громадянської освіти. Інтерактивні

он-лайн інструменти, запропоновані громадянським суспільством – “Ціна держави”, texty.org, “Цивільний інспектор” від EGAP, 1991 Open Data Incubator³⁷ – є також граними прикладами.

Тим не менше, дослідження свідчать, що громадяни та держпосадовці недостатньо обізнані про роль, доступність і переваги наявних інструментів електронної демократії в Україні. Загальнонаціональне опитування громадської думки щодо електронної демократії, виконане на замовлення програми EGAP у 2015 році продемонструвало, що 86% громадян України не розуміють значення терміна «Урядовання», 79% громадян України ніколи не чули терміну “електронна демократія”, і тільки 41% мають якесь уявлення, що це означає³⁸. Опитування також показало, що громадяни використовують онлайн ресурси в основному для одностороннього пошуку інформації, а не з метою громадської участі³⁹. Тому сильніші кампанії щодо інформування громадськості, мають супроводжувати введення будь-яких нових інструментів електронної демократії, щоб забезпечити їх ефективне використання та подальший вплив.

ВИСНОВКИ ТА ПОГЛЯД У МАЙБУТНЄ

За останні 10 років, і особливо у період після 2014 року, законодавство стосовно розвитку електронної демократії в Україні розширилося. «Велика трійка»: закон про звернення громадян, закон про доступ до публічної інформації (Open Data), та закон про відкритість використання публічних коштів встановили особливо важливі новели. Підвищення доступності інструментів електронної демократії, таких, як відкриті бюджети та платформи моніторингу виборів, активне використання сайтів соціальних мереж, електронних петицій, новий портал із відкритих даних та пілотні кейси електронного голосування, розширило опції інструментів електронної демократії в Україні.

Ці останні досягнення України відображені в звіті щодо е-врядування ООН⁴⁰ 2016 року, за яким Україна номінована на 32-ге місце в індексі електронної участі серед 193 країн, що суттєво краще, ніж 77 місце у 2014 році.

Тим не менше, на цьому не варто зупинятися. Має бути послідовне просування далі в напрямку зміцнення (е) демократії. Так, більшість згаданих законів належать до категорії “прозорості” і меншою мірою до електронної участі, підзвітності та громадянської освіти, за

35 trudeaumetre.ca; barazzone.ch/bilan/securite; slovoidilo.ua.

36 kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=246917306, egov.inf.ua.

37 www.costua.com, www.civilinspect.com.ua, www.1991.vc.

38 Київський міжнародний інститут соціології - омнібус опитування громадської думки. (Лютий 2015)

39 Див. повний звіт на www.egap.in.ua/natsionalna-polityka.

40 publicadministration.un.org/egovkb/en-us/About/-eGov-Surveys.



Б Р І Ф

Випуск # 1:

Законодавчі Аспекти Електронної Демократії в Україні

допомогою яких громадяни мають можливість проактивно брати участь, контролювати й інтерактивно дізнаватися про політику та дії влади, які впливають на їхнє життя.

Крім того, розвиток бути направлений на регіональний рівень, де має бути забезпечена можливість громадянському суспільству взяти на себе активнішу роль.

Розумним рішенням буде, якщо у майбутньому особливу увагу буде приділено тому, щоб законопроекти щодо е-демократії швидко просувались та запроваджувались. Зокрема, це законодавство про громадські консультації, пропозиції до законопроекту про внесення змін до Цивільного кодексу України, щоби закріпити право громадян на Інтернет, і проект закону про електронне голосування. Ще однією важливою областю є розробка і впровадження комплексної національної стратегії розвитку навичок роботи із електронними інструментами, спрямованої на громадян та державних посадовців.

З урахуванням повільних темпів здійснення і відповідним рівнем виділення державних ресурсів на е-демократію протягом останніх 10 років, прискорення темпів реалізації існуючих законів і державних політик, таких як дорожня карта з відкритих даних, відкритий парламент, так само як і закон про публічні консультації, мають стати вирішальними.

Імовірно, ще важливіше прискорити темпи реалізації чинних законів та підзаконних актів, таких як "Дорожня карта з відкритих даних у 2016", зобов'язання щодо ініціативи "Відкритий парламент", а згодом і закон про публічні консультації (коли буде прийнятий). Повільні темпи виконання зобов'язань із реалізації ініціатив електронної демократії у минулому були одними з головних перешкод появи конкретних результатів протягом останніх 10 років. Ефективне втілення означає: I) рішучу політичну волю, II) систематичне виділення відповідних фінансових ресурсів для пріоритетних стратегій і програм, III) навчання державних посадових осіб, громадських організацій, громадян і представників засобів масової інформації щодо ефективного використання інструментів електронної демократії, і IV) створення проактивної позиції громадськості щодо наявних соціальних політик і програм з електронної демократії.

Щоб поєднати всі ці ініціативи, необхідна національна стратегія та план дій з електронної демократії. Без узгодженого, системного підходу, ще довго всі існуючі і майбутні зусилля будуть залишатися фрагментарними, занадто малими за масштабом, неконтрольованими, з малою кількістю варіантів підзвітності та нагляду за прогресом виконання. Важливим кроком у цьому напрямку наразі є розробка та інтеграція комплексної

Дорожньої карти з електронної демократії як відправної точки у межах Плану дій Партнерства відкритого урядування України (на 2016-2018 роки).

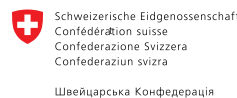
У підсумку, варто продовжувати заохочувати розробку аналітики та втілення експериментів з інноваційними пілотними ініціативами електронної участі, підзвітності та громадянської освіти. Безумовно, Україна має ІТ, інтелектуальний і соціальний капітал для цього. У цьому контексті, також варто активно розширяти партнерство державного та приватного сектору.

ПРО АВТОРІВ

Йорданка Томкова, PhD, з *INNOVABRIDGE Foundation*, радник в Україні із питань електронного урядування та керівник проекту національного діалогу програми EGAP, що фінансується Швейцарською агенцією з розвитку.

Олексій Конашевич, експерт групи Електронна демократія із Реанімаційного пакету реформ та Центру розвитку інновацій Києво-Могилянської академії, oleksii.konashkevych.site.

Ми вдячні за експертну рецензію доктору юридичних наук Олександрову Баранову (PhD), Сергію Лобойку та Державному агентству з питань електронного урядування України.



Програма EGAP фінансується Швейцарською агенцією з розвитку (Swiss Agency for Development Cooperation) www.eda.admin.ch/uk



Center for
Innovations
Development

EGAP - це швейцарська чотирирічна (на 2015-2019 рр.) програма в Україні із розвитку із електронного урядування за-для звітності та участі, що спільно імплемтується Фондом Східної Європи, Національною академією державного управління при Президентові України, Швейцарською INNOVABRIDGE Foundation. www.egap.in.ua, facebook.com/EGAPUkraine.

Центр розвитку інновацій (ЦРІ) Києво-Могилянської академії був створений у 2013 році задля розвитку інноваційної екосистеми для стійкого соціального, політичного та економічного розвитку та процвітання України. ЦРІ має лабораторію із електронної демократії (е-Дем Лаб) та лабораторію сталих еко-енерго-ефективних технологій. [www.facebook.com/cidnaukma/](https://facebook.com/cidnaukma/)

Kyiv 2016

Контакт ✉: tomkova@innovabridge.org