

Назарко А.Т.

к.ю.н.,

доцент кафедри конституційного права

Національний університет «Одеська юридична академія»

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ ФОРМ ЕЛЕКТРОННОЇ ДЕМОКРАТІЇ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Постановка проблеми. На сучасному етапі розвитку України всі зміни, що відбуваються в державі, дуже впливають на діяльність органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Запорукою формування правової та демократичної країни, побудованої на європейських цінностях, є відкритість, прозорість і чесність публічної влади, і особливе місце в цьому питанні посідає якісне забезпечення розвитку форм електронної демократії на місцевому рівні публічної влади, як альтернативи традиційним формам народовладдя, з огляду на швидку зміну підходів, нормативного регулювання та технічної складової такого правового інституту.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Науковому обґрунтуванню конституційної основи розвитку інституту електронного урядування в своїх працях вдавалися Т. В. Чехович, О. В. Бондаренко, В. В. Шамрай, В. А. Шатіло, в межах адміністративного права – О. Ю. Кудрявцев, М. П. Ільницький, В. В. Марченко, Гасимов Ровзат Афат огли, В. І. Дмитренко, в сфері застосування цифрових технологій у виборчому процесі: М. В. Афанасьєва, Ю. Б. Ключковський, форми електронної демократії, які пов'язані з комунікативними аспектами влади були предметом розгляду таких вчених як А. Г. Ємельянова та М. В. Дубняка, дослідженню електронного урядування у конституційно-правовому вимірі присвячено низку наукових праць О. З. Романчук. Поряд з цим, конституційно-правові питання функціону-

вання системи забезпечення розвитку форм електронної демократії в Україні потребують подальшого наукового дослідження та узагальнення, а також вдосконалення нормативно-правової регламентації інформаційної взаємодії суб'єктів публічної влади в Україні на місцевому рівні задля залучення громадськості до всіх етапів процесу прийняття рішень, враховуючи що забезпечення прав та задоволення інтересів кожного громадянина та громади в цілому зазвичай зосереджено на місцевому рівні. Утім, громадськість недостатньо обізнана з тим, на якому рівні можуть бути вирішені певні проблемні питання.

Метою статті є теоретичне обґрунтування та запропонування пріоритетних шляхів удосконалення конституційно-правових засад забезпечення розвитку форм електронної демократії на місцевому рівні публічної влади в Україні через аналіз національного законодавства та правореалізаційної практики.

Виклад основного матеріалу дослідження. Розвиток інформаційно-комунікаційних технологій розширює можливості участі громадян та інститутів громадянського суспільства у процесі формування та реалізації державної політики, державному управлінні шляхом все більшого застосування інструментів електронної демократії, що відіграє ключову роль у забезпеченні політичного, економічного та соціального прогресу в країні.

Необхідно чітко усвідомлювати різницю понять електронного урядування та електронної демократії, де перше – це форма

організації державного управління, що сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій для формування нового типу держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян, а друге – форма суспільних відносин, за якої громадяни та організації залучаються до державотворення та державного управління, а також до місцевого самоврядування шляхом широкого застосування інформаційно-комунікаційних технологій в демократичних процесах [1].

Конституція України є стрижнем всієї правової системи нашої держави, саме Основний закон створює той міцний правовий фундамент, який надає можливість реформувати нашу державу та суспільство на демократичній, планомірній та довгостроковій основі. Тому, не менш важливими є конституційні положення, які закріплюють обов'язки державних органів стосовно реалізації конституційних прав і свобод людини та громадянина. Електронна демократія врегульовується за допомогою норм конституційного права шляхом унормування функціонування цього інституту з визначальними доктринальними конституційними положеннями, де людина є найвищою соціальною цінністю.

Так, поняття електронної демократії, зокрема, її забезпечення на місцевому рівні публічної влади в Україні, не знаходить свого прямого вираження в Конституції України, однак, з огляду на об'єктну опосередкованість вбачається, зокрема, зі змісту статті 3, яка проголошує утвердження і забезпечення прав та свобод людини головним обов'язком держави, створюючи умови дотримання прав, свобод і законних інтересів та гарантуючи рівновагу між конфліктуєчими інтересами суспільства і особи, та статті 21, яка наголошує на невичерпності прав та свобод людини і громадянина, закріплених Конституцією, їх гарантуванні та неможливості скасування [2], що й дозволяє електронній демократії, як

формі суспільних відносин, посилювати участь, ініціативність та залучення громадян на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівні до публічного життя; поліпшувати прозорість процесу прийняття рішень, а також підзвітність демократичних інститутів; поліпшувати зворотну реакцію суб'єктів владних повноважень на звернення громадян; сприяти публічним дискусіям та привертати увагу громадян до процесу прийняття рішень.

Основи електронної демократії на загальнодержавному рівні закріплено законами України, як основними джерелами права, основоположним серед яких є «Про Концепцію Національної програми інформатизації», та низкою підзаконних нормативно-правових актів, які приймаються на основі таких законів, серед яких можна виділити Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020», схвалену указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015; Стратегію розвитку інформаційного суспільства в Україні, схвалену розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 травня 2013 р. № 386-р, Концепцію розвитку електронного урядування в Україні, схвалену розпорядженням Кабінету Міністрів України від 20 вересня 2017 р. № 649-р [3], а також Концепцію розвитку електронної демократії в Україні, схвалену розпорядженням Кабінету Міністрів України від 8 листопада 2017 р. № 797-р [1], яка й слугує взірцем конституційно-правового гарантування електронної демократії в нашій державі, деталізуючи таке явище, визначаючи інструменти або, так звані, форми участі громадян і представників громадянського суспільства у здійсненні електронної демократії.

Статтею 34 Конституції України кожному гарантується право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань. Та кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір [2]. Це право в сучасному світі знаходить своє безпосереднє вираження через електронні звернення та електронні петиції,

де перше є індивідуальним або колективним письмовим зверненням (зауваженням, скаргою, пропозицією, заявою або клопотанням), надісланим з використанням Інтернету, електронних засобів зв'язку, а друге – колективним зверненням в електронній формі у вигляді тексту скарги (протесту) та/або пропозиції, на яку адресат (суб'єкт владних повноважень) публічно оголошує про свою позицію щодо згоди чи незгоди по суті петиції, інформує про аргументи у разі незгоди та організовує спільну з авторами та їх прихильниками роботу з розроблення та втілення плану реалізації петиції у разі згоди. Ці форми закріплені як в Концепції розвитку електронної демократії в Україні [1], що встановлює основні положення вказаних форм електронної демократії, так й в Законі України «Про звернення громадян», який деталізує вказані категорії та визначає процедуру розгляду електронних звернень і петицій, зокрема стаття 23-1, та, наприклад, у статті 23 Регламенту Одеської міської ради VIII скликання [4], яким встановлено таку підставу скликання сесії ради, як розгляд електронної петиції, що набрала необхідну кількість підписів, протягом строку, встановленого для її розгляду.

Разом з цим, петиційна форма електронної демократії на місцевому рівні в Україні вимагає вдосконалення, яке можливе шляхом нормативного подолання наступних прогалин через внесення доповнень у статтю 23-1 Закону України звернення громадян», а саме щодо реального забезпечення унеможливлення втручання державних органів виконавчої влади на місцях та органів місцевого самоврядування у процес подання петицій, особливо з політичних мотивів; вдосконалення інтерфейсу електронних петицій шляхом передбачення можливості прикріплення довідкової інформації щодо питання, порушеного електронною петицією, та можливості додавання дискусійних форумів до петиційного звернення; дані про вжиті заходи та отримані результати, які розміщуються на сайті; обов'язковість для розгляду підтри-

маних електронних петицій; подолання проблеми оптимальної можливості ідентифікації особи [5, с. 26–27].

На місцевому рівні детальний процес реалізації використання інструментів (форм) електронної демократії, як прав представниками громадянського суспільства на здійснення вказаних форм участі, закріплено, зокрема, в статутах територіальних громад, регламентах міських, сільських, селищних рад, а також в регламентах та положеннях виконавчих органів таких рад, деталізуються рішеннями рад та розпорядженнями їх виконавчих комітетів. Статутом територіальної громади м. Одеси встановлено, що участь у міському самоврядуванні – це гарантоване Конституцією та законами України право членів міської громади на вирішення питань місцевого значення безпосередньо або через органи міського самоврядування [6]. Нормативно-правову основу функціонування електронної демократії в м. Одесі, окрім вже названого Статуту територіальної громади м. Одеси, складають рішення та інші акти органів та посадових осіб міського самоврядування та акти органів самоорганізації населення, серед яких: Положення про департамент з питань звернень громадян Одеської міської ради, затвердженого рішенням Одеської міської ради від 16 квітня 2013 р. № 3287-VI; Положення про громадський бюджет міста Одеси, затверджене рішенням Одеської міської ради від 8 лютого 2017 р. № 1605-VII; Порядок розгляду електронних петицій, що адресовані органам місцевого самоврядування м. Одеси, затверджений рішенням Одеської міської ради від 16.03.2016 р. № 424-VII.

Практичне втілення вказаних актів можна побачити, якщо скористатися можливостями електронної демократії на муніципальній онлайн-платформі «Соціально активний Громадянин», що включає в себе 5 напрямів, спрямованих на взаємодію влади з територіальною громадою та участь одеситів в управлінні м. Одесою: 1) сервіс подачі електронних петицій передбачає можливість одеситів

подати колективні звернення до органів виконавчої влади абсолютно з будь-якого приводу; 2) громадське обговорення здійснюється за принципом проведення громадських слухань, тільки в електронній площині, що дозволяє охопити більшу кількість думок одеситів; 3) запити на доступ до публічної інформації акумулюються в єдиний реєстр запитів на публічні звернення, куди стікаються абсолютно всі запити, що надійшли до виконавчого комітету Одеської міської ради; 4) SMS інформування, як зворотній зв'язок від виконавчих органів Одеської міської ради щодо ряду змінних обставин, які трапляються в місті, такі як надзвичайні ситуації, перекриття доріг, планове відключення електроенергії, планове відключення води, планове відключення газу, зміна руху міського транспорту; 5) Громадський бюджет, як форма реалізації е-демократії, передбачає, що кожен одесит може подати ідею, яка дозволить зробити Одесу краще, одесити шляхом електронного голосування оцінюють проекти, а місто в рамках бюджетного фінансування оплачує з міського бюджету реалізацію обраних ідей [7].

Такий механізм взаємодії органів місцевого самоврядування з громадськістю, як громадський бюджет (бюджет участі), за останні п'ять років його існування (з 2017 року) став безперечно найрозвиненішим прикладом форми електронної демократії не тільки на території м. Одеси, а й порівняно з іншими територіальними громадами в Україні, шляхом прямої демократії, через визначення пріоритетів бюджетних витрат чи подання проектів, які важливі для міста, об'єднання в проектні команди, використання одеситами такої форми електронної електронного як е-голосування за такі проекти із застосуванням відповідних інформаційно-комунікаційних технологій, визначення переможців, здійснення контролю за їх реалізацією.

Фінансування такої форми електронної демократії на території м. Одеси здійснюється за рахунок коштів громадського бюджету міста Одеси. Водночас, у 2020 році за запи-

том громадськості для жителів Одеси розпочала роботу Школа громадського бюджету, навчання в якій є безкоштовним. Слухачами Школи стали потенційні автори проектів громадського бюджету м. Одеси.

Поряд з цим, сучасні реалії демократії стикаються з низкою глобалізаційних викликів, серед яких виразним прикладом для захисту прав людини так ролі держави в їх забезпеченні є пандемія, викликана COVID-19. Через встановлені обмеження, серед яких соціальне дистанціювання є вирішальними для запобігання поширенню вірусу, виникають ускладнення реалізації політичних прав людини та громадянина, зокрема, обмеження можливостей використання прямої та непрямої форми демократії та відхід від традиційної політичної активності. Таким чином, пандемія несе загрозу демократичним конституційним цінностям, що потребує суттєвого переосмислення систем управління, як глобального, так і національного рівня [5, с. 4]. Цей фактор став головною передумовою для перегляду й низки положень загальнонаціонального законодавства, й нормативно-правових актів місцевого самоврядування, як в порядку розширення прав громадян, так й їх обмеження.

Спираючись на авторитетні міжнародні моніторинги та наукові позиції, доводиться констатувати, що рівень політики-правової активності громадян на сучасному етапі знижується, традиційні зв'язки між громадянами та політичними елітами слабшають, електронні інструменти, включаючи Інтернет, сайти соціальних медіа та відкриті дані можуть допомогти мобілізувати громадян, наприклад як виборців в розрізі е-голосування [8, с. 31], збільшити участь громадян у державно-правовому процесі, через реалізацію е-звернень, е-петицій, бюджету участі сприяти інноваціям, економічному зростанню та зміцненню демократії на місцях. Слід констатувати, що для розвитку е-демократії у м. Одесі характерними є здебільшого позитивні тенденції, до яких можна віднести: належний рівень забезпечення електронними ресурсами, наявність

офіційних інтернет-представництв державних органів виконавчої влади на місцях та органів місцевого самоврядування щодо надання можливості використання інституту е-петицій, е-звернень, е-голосувань, е-консультацій, е-обговорень; нормативно-правове узгодження процесу електронної ідентифікації користувача системи електронної демократії.

Водночас, досвід іноземних країн та міжнародні стандарти безумовно задають течію розвитку політичних інститутів нашої держави, де розвиток електронного урядування є одним з основних факторів забезпечення успішності реформування та підвищення конкурентоспроможності кожної країни. Так, на сьогодні реформування кожної галузі спрямоване на широке використання сучасних інформаційно-комунікаційних технологій для досягнення необхідного рівня ефективності та результативності, враховуючи, що саме інструменти електронного урядування спроможні забезпечити значне покращення якості обслуговування фізичних і юридичних осіб та підвищення відкритості, прозорості та ефективності діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

У рамках реалізації Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [9], Україна має забезпечити комплексний розвиток електронного урядування відповідно до європейських стандартів. Так, запозичивши позитивний досвід європейських країн, на місцевому рівні стане можливим функціональне забезпечення форм участі громадян, зокрема, петиційної, для збереження конфіденційності інформації, наприклад, шляхом захищеної аутентифікації сервери електронного урядування повинні мати чітку аутентифікацію перед користувачем, щоб запобігти дублюванню нелегітимних серверів; захищеності персональних даних шляхом забезпечення їх цілісності та конфіденційності; гарантованості анонімності підписанта; забезпечення профілактики

дублювання підписів; гарантованості наявності механізму громадської перевірки [5, с. 27].

Висновки. Реалізація електронної демократії шляхом активного застосування її форм є важливою складовою розвитку громадянського суспільства та запорукою забезпечення та захисту з боку держави та її інститутів конституційних прав та свобод людини та громадянина, враховуючи, що метою реформи державного управління в сфері електронного урядування є побудова прозорої системи державного управління, створення професійного інституту державної служби, забезпечення її ефективності шляхом створення ефективною, прозорою, відкритою та гнучкою структури публічної адміністрації із застосуванням новітніх інформаційно-комунікативних технологій, яка здатна виробляти і реалізовувати цілісну державну політику, спрямовану на суспільний сталий розвиток і адекватне реагування на внутрішні та зовнішні виклики.

На місцевому рівні публічної влади в Україні спостерігається позитивна правова практика поступового впровадження системності нормативно-правових актів, що регулюють сферу функціонування е-демократії; розширення сфери е-урядування та е-демократії, як якісного механізму підвищення рівня соціального та економічного добробуту як держави, так і її громадян; перевага чітких стратегій розвитку системи е-демократії; моніторинг розвитку е-демократії та систематичне оновлення правових норм у цій сфері; підвищення рівня доступності форм е-демократії та активізація цифрової (електронної) освіченості громадськості; поширюються нові додаткові електронні платформи для розширення участі громадськості у політико-правовому процесі; активізуються публічні дискусії та обговорення з метою розвитку конституційних засад взаємодії держави та її громадян; поступово впроваджується електронна форма законодавчих ініціатив до органів публічної влади; підвищується рівень технічної, цифрової та електронної освіченості службовцями

органів публічної влади та пересічними громадянами шляхом оволодіння електронними механізмами е-демократії.

В результаті дослідження форм громадської участі в електронній формі на прикладі територіальної громади м. Одеси можна зробити висновок, що на зміну необізнаності приходять позитивні аспекти е-демократії у формі використання соціальних медіа: збільшення спілкування між громадянами, економічність, можливість творчої участі, зокрема шляхом використання громадського бюджету, формування позитивної думки громадян про органи місцевого самоврядування.

Незважаючи на стрімкий розвиток форм е-демократії, значною мірою взаємодія грома-

дян та інститутів громадянського суспільства в процесах формування та реалізації державної політики на місцевому рівні все ще здійснюється в доволі архаїчний спосіб, зокрема, паперовому вигляді. В той же час, сучасний стан системи е-демократії на місцевому рівні публічної влади в Україні створює належні технологічні передумови для подальшого поширення е-демократії та доведення її до рівня стандартів країн Європейського Союзу, що, з огляду на небезпідставний інтерес до великого обсягу теорії електронного урядування та практики його реалізації в межах країн ЄС, визначає перспективні напрямки подальших наукових досліджень порівняльного та науково-практичного характеру.

Анотація

У статті досліджуються конституційно-правові засади забезпечення розвитку форм електронної демократії на місцевому рівні публічної влади в Україні, а саме: особливості їх становлення, закріплення, розвитку та функціонування. Досліджено ключові інструменти електронної демократії. Встановлено, що найпоширенішими формами, або так званими інструментами е-демократії, що застосовуються сьогодні в Україні як на загальнодержавному, так й на місцевому рівнях є: електронні петиції, електронні консультації, електронні звернення, бюджети участі (громадські бюджети), розвиток застосування яких безперечно випереджає електронний референдум та електронний плебісцит, з огляду на мінливий та виключний фактор їх застосування. Встановлено, що головним призначенням електронної демократії є розширення можливостей участі громадян у процесі державотворення та державного управління шляхом застосування інструментів електронної демократії. Вивчено мету забезпечення розвитку форм електронної демократії на місцевому рівні публічної влади в Україні, а саме формування організаційних, політичних та технологічних умов розвитку е-демократії, що характеризується зростанням широкого доручення громадян до комунікації та співпраці з органами публічної влади на місцях, контролю за їх діяльністю, участі у виробленні політики, розвитку самоорганізації населення та самоврядування, а також рівнем довіри до суб'єктів владних повноважень. Вивчено особливості правового закріплення е-демократії на місцевому рівні шляхом аналізу долучення жителів до комунікаційної взаємодії в межах територіальної громади м. Одеси. Сформульовано основні напрями забезпечення розвитку форм електронної демократії на місцевому рівні публічної влади в Україні. Зроблено висновок про те, що стан такого забезпечення створює належні технологічні передумови для подальшого поширення е-демократії та доведення її до рівня стандартів провідних країн Європейського Союзу.

Ключові слова: електронне урядування (е-урядування), електронна демократія (е-демократія), електронне голосування, електронне звернення, електронна петиція, бюджет участі (громадський бюджет), електронна участь громадськості.

Nazarko A.T. Constitutional and legal support of the development of forms of electronic democracy at the local level of public authority in Ukraine

Summary

The article examines the Constitutional and legal principles of ensuring the development of forms of e-democracy at the local level of public authority in Ukraine, namely: the peculiarities of their formation, consolidation, development and functioning. The key tools of e-democracy have been studied. It has been established that the central, most common elements - forms, or so-called tools - of e-democracy, which are used today in Ukraine at both the national and local levels are electronic petitions, electronic consultations, electronic appeals, participation budgets (public budgets), the development of their application is undoubtedly ahead of the electronic referendum and electronic plebiscite, given the changing and exclusive factor of their application. The basic requirements, organizational principles, main tasks, principles and tasks of forms of electronic democracy are studied. It is established that the main purpose of e-democracy is to expand the opportunities for citizen participation in the process of state formation and public administration through the tools of e-democracy. The purpose of ensuring the development of forms of e-democracy at the local level of public authority in Ukraine, namely the formation of organizational, political, technological and ideological conditions for e-democracy, characterized by increasing broad involvement of citizens in communication and cooperation with local executive bodies and bodies local self-government, control over their activities, participation in policy-making, development of self-organization of the population and self-government, as well as the level of trust in the subjects of power. The peculiarities of legislative consolidation of e-democracy on the local level by studying the involvement of the territorial community of Odessa in communications have been studied. The main advantages of ensuring the development of forms of e-democracy at the local level of public authority in Ukraine are formulated. It is concluded that the current state of such provision creates good technological preconditions for further spread of e-democracy and bringing it to the level of standards of the European Union.

Key words: e-government (e-government), e-democracy (e-democracy), e-voting, e-petition, e-petition, participation budget (public budget), e-public participation.

Список використаних джерел:

1. Про схвалення Концепції розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 8 листопада 2017 р. № 797-р. (дата оновлення: 14.02.2018). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/797-2017-p>
2. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
3. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 вересня 2017 р. № 649-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/649-2017-p#Text>
4. Регламент Одеської міської ради VIII скликання : Рішення Одеської міської ради від 2 грудня 2020 р. № 1-VIII. URL: <https://omr.gov.ua/ru/acts/council/182169/>
5. Романчук О. З. Електронне урядування: конституційно-правове дослідження : дис. ... канд. юридичних наук : 25.00.02. Ужгород, 2020. 241 с.
6. Статут територіальної громади міста Одеси : Рішення Одеської міської ради від 25 серпня 2011 р. № 1240-VI. URL: <https://omr.gov.ua/ua/acts/council/36244/#>
7. Муніципальна онлайн-платформа «Соціально активний громадянин» citizen.odessa.ua. URL: <https://citizen.odessa.ua/about/>

8. Електронне урядування та електронна демократія : навч. посіб. : у 15 ч. Ч. 3 / за заг. ред. А.І. Семенченка, В.М. Дрешпака. Київ : ФОП Москаленко О.М., 2017. 81 с. URL: <http://biblio.umsf.dp.ua/xmlui/bitstream/handle/123456789/3685/ч%203.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
9. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : міжнар. док. від 21 березня 2014 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text