

DOI <https://doi.org/10.51647/kelm.2020.4.1.38>**ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЕЛЕКТРОННОЇ ДЕМОКРАТІЇ В УКРАЇНІ***Анна Мхітарян**аспірантка кафедри конституційного права та правосуддя
Одеського національного університету імені І.І. Мечникова (Одеса, Україна)
ORCID ID: 0000-0002-1581-8812*

Анотація. У статті досліджено теоретичні та правові основи електронної демократії в Україні. Розглянуто соціальні передумови розвитку інформаційного суспільства та правове регулювання цієї сфери. Охарактеризовано найбільш відомі теорії електронної демократії – «демократія участі» Й. Масуди, «напівпряма демократія» Е. Тоффлера та «моніторингова демократія» Дж. Кіна. Також визначено основні проблеми сучасної постпредставницької демократії.

Основна частина роботи присвячена аналізу українського законодавства у сфері розвитку інформаційного суспільства й електронної демократії. Крім національного законодавства, розглянуто Рекомендацію CM/Rec (2009) 1 Комітету Міністрів Ради Європи з електронної демократії та її основні положення щодо електронної демократії та її секторів.

Ключові слова: інформатизація, інформаційне суспільство, електронна демократія, електронна участь.

LEGAL BASIS OF ELECTRONIC DEMOCRACY IN UKRAINE*Anna Mkhitarian**Postgraduate Student at the Department of Constitutional Law and Justice
Odessa I. I. Mechnikov National University (Odessa, Ukraine)
ORCID ID: 0000-0002-1581-8812*

Abstract. The article examines the theoretical and legal foundations of e-democracy in Ukraine. The social preconditions of information society development and legal regulation of this sphere are considered. The article describes the most famous theories of e-democracy – “participatory democracy” by J. Masuda, “semi-direct democracy” by E. Toffler and “monitoring democracy” by J. Keane. The main problems of modern post-representative democracy were also identified.

The main part of the work is devoted to the analysis of Ukrainian legislation in the field of information society development and e-democracy. In addition to national legislation, Recommendation CM/Rec (2009) 1 of the Committee of Ministers of the Council of Europe on e-Democracy and its main provisions on e-democracy and its sectors are considered.

Key words: informatization, information society, e-democracy, e-participation.

PODSTAWY PRAWNE DEMOKRACJI ELEKTRONICZNEJ NA UKRAINIE*Anna Mkhitarian**aspirantka Katedry Prawa Konstytucyjnego i Sprawiedliwości
Odeskiego Narodowego Uniwersytetu imienia I.I. Miecznikowa (Odessa, Ukraina)
ORCID ID: 0000-0002-1581-8812*

Adnotacja. W artykule zbadano teoretyczne i prawne podstawy demokracji elektronicznej na Ukrainie. Uwzględniono społeczne przesłanki rozwoju społeczeństwa informacyjnego oraz regulację prawną tego zakresu. W artykule scharakteryzowano najbardziej znane teorie demokracji elektronicznej – „demokracja uczestnicząca” Y. Masudy, „demokracja na pół bezpośrednia” A. Tofflera i „demokracja monitoringu” J. Keane. Określono także główne problemy współczesnej demokracji postrepresentatywnej.

Większa część pracy poświęcona jest analizie ukraińskiego prawa w zakresie rozwoju społeczeństwa informacyjnego i demokracji elektronicznej. Oprócz prawa krajowego rozważono Zalecenie CM/Rec(2009) 1 Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie demokracji elektronicznej i jego główne przepisy dotyczące demokracji elektronicznej i jej sektorów.

Słowa kluczowe: informatyzacja, społeczeństwo informacyjne, demokracja elektroniczna, e-partycypacja.

Вступ. Розвиток інформаційно-комунікаційних технологій кардинально вплинув на суспільні відносини. Більшість розвинутих держав обрали шлях побудови та розвитку інформаційного суспільства як найбільш ефективної форми сучасного суспільства. Паралельно із цим збільшення ролі інформаційно-комунікаційних технологій та інформації вплинули й на політико-правову сферу суспільного життя.

Розширення доступу до інформації, децентралізація джерел інформації привели до збільшення відкритості й прозорості політичних процесів. Масова інформатизація призвела до збільшення участі громадянського суспільства у вирішенні важливих питань. Розвиток цифрових технологій створив умови для становлення нових форм діалогу держави та суспільства, для розширення діалогу й зміцнення демократичних процесів.

Це почало змінювати традиційні форми взаємодії суспільства та держави, отже, призводить до трансформації демократії. Такі соціально-політичні процеси відображено в правотворчій діяльності державних органів.

Основна частина. Усе більше держав ставлять за мету розвиток електронної демократії та її елементів, зокрема електронного уряду. Таку мету поставила й Україна, що відображено в Концепції розвитку електронної демократії в Україні.

Метою статті є дослідження основ становлення електронної демократії в Україні шляхом аналізу законодавчих актів, які стали базою для розвитку електронної демократії в Україні.

Проблеми й особливості електронної демократії є широко дослідженими серед українських політологів, філософів і спеціалістів з державного управління, зокрема варто виділити Н.В. Грицяк, О.Г. Данільяна, Л.О. Малишенко, О.О. Маруховського, С.Г. Соловійова та ін. Серед правових досліджень варто звернути увагу на дисертаційну роботу І.В. Мукомели «Правові засади інформаційного суспільства: загальнотеоретичний аналіз», у якій розглянуті теоретико-правові аспекти електронної демократії.

З 60-х рр. ХХ ст. паралельно з розвитком теорій інформаційного суспільства розвивалися різноманітні концепції сучасної демократії. Широке користування інформаційно-комунікаційними технологіями стало основою перетворень у демократичних процесах.

Демократичні процеси, незважаючи на свою повільність, не були застійними (Freeman, Quirke, 2013: 142).

Однією з перших концепцій сучасної демократії була теорія демократії участі Й. Масуда, розроблена в рамках його теорії інформаційного суспільства та комп'ютопії. Демократією участі Й. Масуда називає «форму правління, у якій політичні рішення й для держави, і для місцевих самоуправних одиниць будуть прийматися шляхом участі пересічних громадян» (Меньшеніна, 2015: 56).

У роботі «Комп'ютопія» Й. Масуда зробив порівняльну характеристику індустріального та інформаційного суспільства. Зокрема, він розглянув їх суспільний лад і політичну систему. На зміну централізованому та ієрархічному суспільству приходить багатоцентрове та вільне суспільство, засноване на принципі синергії та громадської користі (Масуда, 1993: 38–39). Звідси й формується нова політична система – демократія участі. Її характерною рисою є широка участь громадян у прийнятті політичних рішень, «політика автономного управління громадянами», урахування думки меншості (Масуда, 1993: 39). Сучасні процеси децентралізації та збільшення владних повноважень місцевого самоврядування є відображенням нових процесів, які вже почалися.

Багато дослідників указує на кризу представницької демократії, яка в сучасних трансформаційних умовах втрачає свою ефективність і перестає бути дієвим способом реалізації народовладдя.

Так, Е. Тоффлер у книзі «Третя хвиля» вважає, що нова політична система буде побудована на трьох головних принципах: влада меншин (Тоффлер, 2004: 284), принцип напівпрямої демократії (Тоффлер, 2004: 289), розподіл рішень (Тоффлер, 2004: 292).

Учений уважав, що в сучасних умовах найефективнішою буде напівпряма демократія, яка буде поєднувати елементи прямої та представницької демократії. При цьому велику роль відіграватимуть сучасні інформаційно-комунікаційні технології.

«Використовуючи передові комп'ютери, супутники, телефони, кабель, методи опитування та інші інструменти, освічені громадяни можуть уперше в історії почати приймати безліч власних політичних рішень. Питання не стоїть: або – або. Це не питання про пряму демократію або непряму, власне представництво або представництво через інших, адже обидві системи мають переваги, існують надзвичайно творчі, які поки що не використовуються, способи поєднувати пряму участь громадян із «представництвом» у новій системі напівпрямої демократії», – стверджував автор (Тоффлер, 2004: 290).

Сутність цієї ідеї в тому, що під час прийняття важливих рішень при голосуванні враховуються не тільки результати голосування представницького органу, а й результати плебісциту (Тоффлер, 2004: 291). Варіантів поєднання прямої та представницької демократії із застосуванням сучасних інформаційно-комунікаційних технологій може бути багато, і з розвитком технологій їх можна вдосконалювати.

Дослідженнями сучасних демократичних процесів займалася велика кількість дослідників, і всі вони погоджуються в одному – настав період кризи представницької демократії.

Так, відомий австралійський учений, професор Сіднейського університету й Берлінського соціального наукового центру Дж. Кін наголошує, що сучасна постпредставницька демократія почала розвиватися з 1945 р., з трансформацією почала включати додаткові та «засновані на участі особливості». При цьому сучасні технології та різноманітність комунікації дають громадянам привілеї. Різноманітні органи моніторингу й контролю влади (наприклад, правозахисні організації, збори громадян, громадські розслідування) допомагають забезпечити підзвітність влади в усіх сферах. При цьому значимість демократичних інститутів не зменшується, але вони змінюються під зовнішнім впливом, увагою та контролем (Keane, 2009).

Так, за допомогою збільшення участі громадянського суспільства, в тому числі й із застосуванням різноманіття сучасних інформаційно-комунікаційних технологій, постпредставницька демократія стає моніторинговою демократією. Характерною особливістю її є використання інструментів суспільного моніторингу та контролю за державною владою.

Шлях розвитку інформаційного суспільства обрала й Україна.

Уже з 1998 р. українська влада почала створювати основи для розвитку інформаційного суспільства в Україні. 4 лютого 1998 р. прийнято Закон України «Про Національну програму інформатизації», одним із завдань якого є «створення умов для інтеграції України у світовий інформаційний простір відповідно до сучасних тенденцій інформаційної геополітики» (Про Національну програму інформатизації, 1998).

Із цього часу український уряд послідовно приймав нормативно-правові акти, які сприяли відкритості влади в тому числі із застосуванням сучасних технологій.

Згодом прийнята Постанова Кабінету Міністрів України «Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади» від 4 січня 2002 р., яка затверджувала відповідний Порядок оприлюднення. Стаття 1 Порядку закріплює, що однією із цілей оприлюднення інформації про діяльність органів виконавчої влади в мережі Інтернет, окрім підвищення ефективності й прозорості їхньої діяльності, є забезпечення впливу громадськості на процеси, які відбуваються в державі (Порядок, 2002). У цьому разі ми можемо сказати про створення основ для розвитку електронної демократії в Україні.

Далі прийняті 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 спрямовані на забезпечення відкритості влади. Проаналізувавши ці акти, С.Г. Соловійов зробив висновок, що вони повинні були забезпечити «обов'язковість створення органами державної влади та органами місцевого самоврядування власних веб-сайтів, оперативність 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» (Грицяк, Соловійов, 2015:11).

Надалі створена електронна інформаційна система «Електронний Уряд», метою якої було забезпечення інформаційної взаємодії органів виконавчої влади між собою, з громадянами та юридичними особами на основі сучасних інформаційних технологій (Про систему «Електронний уряд», 2003).

З того часу почалося активне реформування державної системи з метою розбудови інформаційного суспільства, відповідно, його важливого інституту – електронної демократії.

Цікаво проаналізувати дані доповіді Міжнародного союзу електрозв'язку щодо розвитку інформаційно-комунікаційних технологій у 154 країнах світу в період з 2002 по 2007 рік, що містить відповідний рейтинг розвитку країн у цій сфері. Згідно з ним, у 2002 р. Україна посідала 59 місце з індексом розвитку 2,71, уже у 2007 р. зайняла 51 місце з індексом 3,8 (Індекс, 2009).

Зі стрімким розвитком технологій їх значення для політико-правових процесів значно зросло. Сучасні технології створили умови для збільшення електронної участі громадян, а також більш ефективного та зручного надання державою послуг громадянам.

Необхідність використання сучасних інформаційно-комунікаційних технологій у взаємодії між державою та громадянами з метою вдосконалення відносин між ними закріплена в Законі України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки» (Закон про засади інформаційного суспільства, 2007).

Одним із бажаних результатів досягнення цілей розвитку інформаційного суспільства в Україні законодавець визначив становлення «відкритого демократичного суспільства, яке гарантуватиме дотримання конституційних прав громадян щодо участі у суспільному житті, прийнятті відповідних рішень органами державної влади та органами місцевого самоврядування» (Закон про засади інформаційного суспільства, 2007).

Разом із тим у Законі відмічається доволі низький рівень використання потенціалу та можливостей України.

Причиною цього законодавець вважає таке:

1. низький рівень взаємодії державного та приватного сектора в цій сфері;
2. низький рівень інформатизації деяких регіонів України й окремих галузей економіки;
3. низький рівень цифрової та інформаційної грамотності населення;
4. високий рівень інформаційної нерівності серед регіонів, різних верств населення та секторів економіки;
5. низький рівень підтримки з боку держави виробництва інформаційно-комунікаційних технологій тощо (Закон про засади інформаційного суспільства, 2007).

Окрім вищезазначеного, варто врахувати й доволі низький рівень користування Інтернетом дорослим населенням. За даними Київського міжнародного інституту соціології, у 2007 р. лише 19% дорослого населення були користувачами Інтернету. Загалом динаміка зростання користування була доволі низькою, якщо порівнювати з минулими роками (Динаміка, 2017).

Відповідно, низький рівень комп'ютеризації, цифрової грамотності й рівності в державі загалом не могли сприяти розвитку інформаційного суспільства, зокрема електронної демократії, в Україні.

Важливу роль у розумінні та розвитку електронної демократії відіграли Рекомендації комітету міністрів Ради Європи з електронної демократії CM/Rec(2009)1. Це був перший міжнародний акт, який комплексно визначав і закріплював засади, категорії, принципи електронної демократії та рекомендації для її розвитку.

Варто визнати, що в Рекомендаціях електронна демократія розглядається як «електронна підтримка демократії» (CM/Rec(2009)1, 2009: 1). Електронна демократія тісно пов'язана з добрим врядуванням, тобто являє собою ефективне, дієве, прозоре та підзвітне демократичне здійснення влади в електронній формі (CM/Rec(2009)1, 2009: 4).

Електронна демократія розглядається як інструмент для розширення громадської участі в політичних дебатах і прийняття ефективних і легітимних рішень. Це буде здійснюватися шляхом забезпечення та полегшення обміну інформацією (CM/Rec(2009)1, 2009: 6).

При цьому відмічається, що електронна демократія не може вирішити всі проблеми сучасної демократії. Однак може вирішити проблему зменшення кількості залучених у демократичні процеси учасників, «соціальної, расової та регіональної сегрегації та формування груп» (CM/Rec(2009)1, 2009: G6).

Ефективність електронної демократії залежить від співробітництва держави, громадян, інститутів громадянського суспільства, політичних інститутів, засобів масової інформації.

У Рекомендації закріплені сектори, які охоплює електронна демократія: електронний парламент, електронне законодавство, електронне правосуддя, електронне посередництво, електронне середовище, електронні вибори, електронний референдум, електронна ініціатива, електронне голосування, електронна консультація, електронна петиція, електронна агітація, електронне опитування та електронне інспектування. Для цього використовується електронна участь, електронна дискусія та електронні форуми (СМ/Rec(2009)1, 2009).

У подальшому Україна як держава-член Ради Європи використовувала Рекомендації при реформуванні демократичних інститутів.

З 2010 р. приймалися й ухвалювалися закони, які мали велике значення для розбудови інформаційного суспільства та елементів електронної демократії.

У період з 2007 р. до 2013 р. рівень користування дорослим населенням Інтернету виріс з 19% до 49%. Все ж простежується високий рівень цифрової нерівності: чим молодший вік, тим вище проникнення Інтернету й навпаки (Динаміка, 2017).

5 травня 2013 р. Кабінетом Міністрів України ухвалено Розпорядження «Про схвалення Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні». У Стратегії надано визначення електронної демократії: «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» (Розпорядження, 2013). Із цього часу простежується початок активного розвитку електронного уряду, збільшення рівня користування мережею Інтернет серед дорослого населення.

Згодом, 8 листопада 2017 р. ухвалено Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації».

У Концепції наведено проблемні аспекти розвитку електронної демократії:

1. невизначеність державної політики у сфері електронної демократії, а також шляхів її реалізації;
2. низький рівень взаємодії держави, громадян і громадянського суспільства;
3. недостатня нормативна база;
4. низький рівень цифрової інфраструктури та високий рівень цифрової нерівності (Концепція, 2017).

Для реалізації Концепції обрано забезпечення таких напрямів:

1. нормативно-правове забезпечення розвитку електронної демократії;
2. ресурсне забезпечення впровадження та використання інструментів електронної демократії суб'єктами владних повноважень;
3. підвищення готовності органів державної влади й органів місцевого самоврядування до використання можливостей електронної демократії;
4. забезпечення доступності інструментів електронної демократії. (Концепція, 2017).

Незважаючи на вищезазначені проблеми, останні роки Україна досягла значних успіхів у розвитку електронної демократії: збільшилася кількість користувачів Інтернет – 71% українців, створено Міністерство цифрової трансформації, яке передусім здійснює реформу електронного уряду, активно йде процес комп'ютеризації в державних структурах та органах місцевого самоврядування.

Висновки. Глобалізаційні процеси цифровізації вплинули на всі сфери людського життя, у тому числі й політико-правового. Створення сучасних інформаційно-комунікаційних технологій зробило інформацію доступнішою та згодом дало змогу громадянам установити зворотній зв'язок із владою, контролювати та впливати на рішення, що приймаються. Це стало основою для створення концепцій електронної демократії. Усі концепції будуються на ідеї електронної участі громадян у політичному житті держави.

З 1998 р. український уряд обрав шлях інформатизації та розвитку інформаційного суспільства, однією з важливих частин якого є електронна демократія.

Зараз створена досить велика правова база для становлення електронної демократії в Україні, однак є великі проблеми, пов'язані з нечітким, занадто декларативним регулюванням цієї сфери. До того ж досить високою є цифрова нерівність населення за віковою й територіальною ознакою.

Однак динаміка підняття України в різних рейтингах, які характеризують рівень розвитку електронної демократії та інформаційного суспільства, показують значні успіхи України в цих сферах.

Список використаних джерел:

1. Динаміка користування Інтернет в Україні: травень 2017. URL: <http://www.kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=reports&id=705>.
2. Грицяк Н.В., Соловійов С.Г. Електронна демократія : навчальний посібник / за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Н.В. Грицяк. Київ : НАДУ, 2015. 66 с.
3. Индекс развития информационно-коммуникационных технологий в странах мира 2002–2007 : доклад Международного союза электросвязи от 2009 г. URL: <https://gtmarket.ru/news/state/2009/03/03/1946>.
4. Масуда Й. Комп'ютопія / перекл. з англ. В. Ляха. *Філософська і соціологічна думка*. 1993. № 6. С. 36–50.
5. Меньшеніна А.Є. Потенційні можливості реалізації демократичних цінностей в інформаційному суспільстві. *Грані*. 2015. № 10. С. 54–57.
6. Про заходи щодо створення електронної інформаційної системи «Електронний Уряд» : Постанова Кабінету Міністрів України від 24 лютого 2003 р. № 208. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/208-2003-%D0%BF#Text>.
7. Про Національну програму інформатизації : Закон України від 4 лютого 1998 р. № 74/98-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/74/98-%D0%B2%D1%80#Text>.

8. Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки : Закон України від 9 січня 2007 р. № 537-V. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/537-16?find=1&text=%D0%B5%D0%BB%D0%B5%D0%BA%D1%82%D1%80%D0%BE%D0%BD+%D0%B4%D0%B5%D0%BC%D0%BE%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%82#w2_3.
9. Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 4 січня 2002 р. № 3. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3-2002-%D0%BF#Text>.
10. Тоффлер Э. Третья волна. Москва : ООО «Фирма «Издательство АСТ», 2004. 345 с.
11. Keane J. The Life and Death of Democracy. London : Simon & Schuster UK Ltd, 2010. 992 p.
12. Recommendation CM/Rec(2009)1 of the Committee of Ministers to member states on electronic democracy (e-democracy). URL: https://www.coe.int/t/dgap/goodgovernance/Activities/Key-Texts/Recommendations/Recommendation_CM_Rec2009_1_en_PDF.pdf.
13. Freeman J., Sharna Q. Understanding E-Democracy Government-Led Initiatives for Democratic Reform. Дата оновлення: 17.12.2020.

References:

1. Dynamics of the internet usage in Ukraine: May 2017. Retrieved from: <http://www.kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=reports&id=705> [in Ukrainian].
2. Electronic democracy: textbook. way. N. V. Hrytsiak, S. G. Soloviov. K.: NADU [in Ukrainian].
3. Index of development of information and communication technologies in the countries of the world 2002–2007. International Telecommunication Union Report 2009. Retrieved from: <https://gtmarket.ru/news/state/2009/03/03/1946> [in Russian].
4. Masuda Y. (1993). Computopia. (V. V. Lyah Trans.). Philosophical and Sociological Dumka, 6 [in Ukrainian].
5. Menshenina A. E. (2015). Potential opportunities for the realization of democratic values in the information society. Grani, 10 [in Ukrainian].
6. Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine On measures to create an electronic information system «Electronic Government» № 208 (2003, February, 24). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/208-2003-%D0%BF#Text> [in Ukrainian].
7. Law of Ukraine On the National Informatization Program № 74/98-BP. (1998, February, 4). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/74/98-%D0%B2%D1%80#Text> [in Ukrainian].
8. Law of Ukraine On Basic Principles of Information Society Development in Ukraine for 2007–2015 № 537-V. (2007, January, 9). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/537-16?find=1&text=%D0%B5%D0%BB%D0%B5%D0%BA%D1%82%D1%80%D0%BE%D0%BD+%D0%B4%D0%B5%D0%BC%D0%BE%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%82#w2_3 [in Ukrainian].
9. Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine On the Procedure for Publishing Information on the Internet on the Activities of Executive Bodies № 3. (2002, January, 4). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3-2002-%D0%BF#Text> [in Ukrainian].
10. Toffler A. The Third Wave. (2004). M.: ООО Фирма «Yzdatetstvo ACT» [in Russian].
11. Keane J. The Life and Death of Democracy. (2010). London: Simon & Schuster UK Ltd.
12. Recommendation CM/Rec(2009)1 of the Committee of Ministers to member states on electronic democracy (e-democracy) URL: https://www.coe.int/t/dgap/goodgovernance/Activities/Key-Texts/Recommendations/Recommendation_CM_Rec2009_1_en_PDF.pdf.
13. Freeman J., Sharna Q. Understanding E-Democracy Government-Led Initiatives for Democratic Reform DOI: 10.29379/jedem.v5i2.221 URL: https://www.researchgate.net/publication/311485958_Understanding_E-Democracy_Government-Led_Initiatives_for_Democratic_Reform.