

УДК 342.722.3



**Афоніна О.В.**  
аспірант  
(Харківський національний  
університет ім. В.Н. Каразіна)

DOI: 10.31733/2078-3566-2018-5-220-223

## РЕАЛІЗАЦІЯ ПОЛІТИЧНИХ ПРАВ ГРОМАДЯН ЧЕРЕЗ ОНЛАЙНОВІ (ЕЛЕКТРОННІ) КОНСУЛЬТАЦІЇ

Визначено юридичну природу онлайн- (електронних) консультацій та можливості даного інструменту для розвитку електронної демократії. Розкрито поняття онлайн-консультацій, основні завдання, на вирішення яких спрямований цей інструмент електронного врядування, та перешкоди, які виникають у зв'язку з його використанням.

**Ключові слова:** політичні права, електронна демократія, електронна участь, електронний уряд, електронні консультації.

**Постановка проблеми.** Сутнісною ознакою демократичного врядування є безпосередня та опосередкована участь пересічних громадян у вирішенні питань загальнодержавного та місцевого значення. Втім, попри всі демократичні гасла, на сьогодні дедалі більш відчутною стає проблема дефіциту демократії, тобто недостатньої участі громадян у процесі вироблення політики держави. Цей дефіцит констатується і політико-правовою наукою, і реальною практикою функціонування демократичних інституцій (занепад партійних систем, високий рівень абсентеїзму на виборах і референдумах тощо). Таке становище зумовлюється низкою факторів, серед яких чільне місце займають відсутність реальних важелів впливу громадян на владу і пасивність самого громадянського суспільства.

Розвиток інформаційно-комунікаційних технологій (далі – ІКТ) відкриває якісно нові можливості для розробки демократичних інновацій для участі в управлінні державними справами. ІКТ можуть допомагати будувати як електронне врядування (e-government), так і електронну демократію (e-democracy) в цілому через електронну участь (e-participation) громадян. З'являється можливість брати участь у питаннях управління державними справами без будь-яких витрат на подолання відстаней для зустрічей чи витрачання великого обсягу часу. Прикладом таких демократичних інструментів є онлайн- (електронні) консультації (англ. – online consultation), завдяки яким є можливість отримання громадської думки з однієї чи кількох конкретних тем для прийняття органами влади компромісних рішень. Водночас запровадження новітніх форм електронної демократії потребує міцної доктринальної бази, котра поки що перебуває на стадії формування. Тривають дискусії про потенціал інструментів електронної демократії, про характер і результати такої взаємодії громадян та механізм її реалізації в інтерактивному середовищі.

**Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.** До вивчення зазначеного питання зверталися такі науковці: С. Балла, П. Джон, Т. Ісакова, С. Уоррен, М. Шейн та ін. Однак онлайн-консультації досі не були предметом самостійного конституційно-правового дослідження, принаймні у вітчизняній літературі.

З урахуванням наведених вище обставин, **метою** даної статті є визначення юридичної природи онлайн- (електронних) консультацій та можливостей даного інструменту для розвитку електронної демократії.

**Виклад основного матеріалу.** За своєю юридичною природою онлайн- (електронні) консультації – це одна з конституційно-правових форм політичної активності громадян, що полягає в отриманні громадської думки з однієї чи кількох конкретних тем за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій в режимі реального часу для прийняття органами влади компромісних рішень. Головна мета таких консультацій по-

лягає у забезпеченні оперативного збору пропозицій та зауважень від пересічних громадян для вироблення оптимальних владних рішень з питань, що стосуються прав і свобод громадян, статусу громадських об'єднань та інших питань, що цікавлять представників громадянського суспільства.

Протягом останніх років онлайн (електронні) консультації були запроваджені й у вітчизняну правову систему. Йдеться, передусім, про Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики (далі – Порядок), затверджений постановою Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 3 листопада 2010 р. № 996 [1].

Згідно з вищезазначеним Порядком, консультації з громадськістю проводяться з метою залучення громадян до участі в управлінні державними справами, надання можливості для їх вільного доступу до інформації про діяльність органів виконавчої влади, а також забезпечення гласності, відкритості та прозорості діяльності зазначених органів. Проведення таких консультацій має сприяти налагодженню системного діалогу органів виконавчої влади з громадськістю, підвищенню якості підготовки рішень з важливих питань державного і суспільного життя з урахуванням громадської думки, створенню умов для участі громадян у розробленні проектів таких рішень.

Пункт 12 Порядку передбачає, обов'язкове проведення консультацій з громадськістю у формі публічного громадського обговорення та/або електронних консультацій з громадськістю щодо проектів нормативно-правових актів, які стосуються конституційних прав, свобод та обов'язків громадян; життєвих інтересів громадян, у т. ч. впливають на стан навколишнього природного середовища; передбачають провадження регуляторної діяльності у певній сфері; визначають стратегічні цілі, пріоритети і завдання у відповідній сфері державного управління (у т. ч. проекти державних і регіональних програм економічного, соціального і культурного розвитку, рішення стосовно їх виконання); стосуються інтересів територіальних громад, здійснення повноважень місцевого самоврядування, делегованих органам виконавчої влади відповідними радами; визначають порядок надання адміністративних послуг; стосуються правового статусу громадських об'єднань, їх фінансування та діяльності; передбачають надання пільг чи встановлення обмежень для суб'єктів господарювання та інститутів громадянського суспільства; стосуються присвоєння юридичним особам та об'єктам права власності, які за ними закріплені, об'єктам права власності, які належать фізичним особам, імен (псевдонімів) фізичних осіб, ювілейних та святкових дат, назв і дат історичних подій; стосуються витрачання бюджетних коштів (звіти головних розпорядників бюджетних коштів за минулий рік).

Електронні консультації визначено однією із безпосередніх форм консультацій з громадськістю; вони мають проводитись у підрубриці «Електронні консультації з громадськістю» рубрики «Консультації з громадськістю» офіційного веб-сайту органу виконавчої влади. Для них може використовуватися також урядовий веб-сайт «Громадянське суспільство і влада». До участі у проведенні консультацій з громадськістю залучаються в установленому порядку органи місцевого самоврядування.

8 листопада 2017 р. розпорядженням Кабінету Міністрів України було схвалено Концепцію розвитку електронної демократії в Україні та План заходів щодо її реалізації [2], спрямовані на розширення можливостей участі громадян та інститутів громадянського суспільства у процесах формування та реалізації державної політики.

Зі змісту вищезгаданих актів Уряду випливає, що створення механізму забезпечення усіх необхідних інструментів для участі громадян в онлайн (електронних) консультаціях, так само як і визначення переліку питань, що можуть стати предметом обговорень, а також планування відповідної діяльності покладається безпосередньо на органи публічної влади.

Проведений аналіз використання онлайн (електронних) консультацій органами публічної влади в Україні переконливо свідчить про те, що потенціал цієї конституційно-правової форми політичної активності громадян використовується поки що незадовільно.

Наприклад, за даними, розміщеними у вкладці «Електронні консультації з громадськістю» на офіційному веб-сайті Міністерства юстиції України, із 17 звітів про результати проведення електронних консультацій щодо певних законопроектів, тільки за двома з них надходили хоч якісь зауваження, при цьому лише одна пропозиція була подана саме фізичною особою. Не ліпша ситуація спостерігається й на місцевому рівні. Так, на офіційному веб-сайті Харківської обласної державної адміністрації опубліковано

проект Плану заходів щодо реалізації в Харківській області у 2018 р. Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства на 2016-2020 роки, проте жодних звітів про результати проведення електронних консультацій з громадськістю по даному проекту не наведено.

Наведені вище дані підтверджують наявність суттєвих проблем, з якими можуть стикатися органи публічної влади у спробах подолання дефіциту демократії шляхом використання інструменту електронних обговорень, а саме:

- виникнення цифрового розриву, за визначенням Н.В. Ржевської, нерівності у доступі до соціальних, економічних, освітніх, культурних та інших можливостей, що поглиблюються внаслідок нерівного доступу до інформаційних комп'ютерних технологій [3; с.110];
- домінування в обговореннях думок вже політично зацікавлених осіб, без збалансованого дотримання політичних прав самих громадян; навіть для тих, хто має доступ до Інтернету і вміє використовувати ІКТ, залишаються загрози, що вплив на державні справи матимуть вже політично зацікавлені особи, які домінують у політичній дискусії в Інтернеті [4; с. 5];
- розподіл інтересів у спільнотах, які беруть участь в обговореннях та консультаціях ;
- пасивність учасників громадянського суспільства стосовно участі в електронних консультаціях; більшість громадян, як правило, не знають про ці можливості для участі в електронних обговореннях або Інтернет не розглядається переважно більшістю громадян як ефективний засіб для участі в політичній дискусії [4; с. 5].

Ще однією перешкодою для розвитку електронної демократії через онлайнві консультації може стати так звана «мова ворожнечі» (англ. hate speech), котру Комітет міністрів Ради Європи визначає як «всі види висловлювань, котрі поширюють, розпалюють, підтримують або виправдовують расову ненависть, ксенофобію, антисемітизм та інші форми ненависті, викликані нетерпимістю, в тому числі нетерпимістю, що виявляється у формі агресивного націоналізму та етноцентризму, дискримінації меншин і ворожого ставлення до них, а також іммігрантів та осіб, що за своїм походженням належать до іммігрантів» [5]. Як справедливо зазначає Т.О. Ісакова, широта аудиторії, необмежений доступ, інтерактивність, а також можливість анонімної передачі повідомлень стали причинами того, що сьогодні цифрові медіа (передусім Інтернет) стали найголовнішим рупором «мови ворожнечі» у світі [6, с. 93].

Проте, за даними міжнародних досліджень, запровадження електронних консультацій здебільшого має позитивні результати. Так, дослідження «UN E-government Survey 2018», розглядаючи питання електронної участі громадян (e-participation), наголошує на тому, що онлайн-інструменти можуть збільшити доступ до державних сервісів і тим самим збільшити ефективність прийняття державними органами рішень завдяки збору інформації від громадян та оцінки альтернативних рішень [7; с. 33].

Слід чітко усвідомлювати, що політика на будь-якому рівні, від місцевого до національного, живе в середовищі комунікацій або сукупності інформаційних потоків, які допомагають формувати це середовище у політичну спільноту. Поширення інформації, яку формує громадськість, представники державної влади використовують у різний спосіб, зокрема для безпосередньої координації групової діяльності – проведення виборів, управління збиранням сміття, проведення громадських урочистостей тощо. У демократичних суспільствах органи публічної влади використовують інформацію, щоб привертати увагу людей та організацій. Політики, зокрема, використовують інформацію для колективного вирішення проблем, включаючи всі процеси формування порядку денного, формулювання цінностей, ідентифікацію варіантів та прийняття рішень, що тягне за собою вирішення цієї проблеми.

Онлайнві (електронні) консультації мають величезний позитивний потенціал, як одна з багатьох ініціатив, які можуть допомогти демократизувати наше колективне життя, сприяючи поширенню громадянського потоку інформації та заохочуючи активну участь всіх громадян у публічній сфері. При цьому, як доводить у своїх дослідженнях знаний американський фахівець у галузі публічної політики С. Дж. Балла, онлайнві консультації та інші форми політичної активності громадян, що реалізуються з використанням ІКТ, виявляються життєздатними й ефективними здебільшого у великих, густонаселених містах (з чисельністю населення понад 75 тис. жителів), які слугують лабора-

торіями практично для всіх технологічних інновацій і де некомерційні організації виявляються здатними подолати низку перешкод на цьому шляху [8; с.138].

**Висновки.** Залучення громадськості до реалізації своїх політичних прав через онлайнові (електронні) консультації є перспективним інструментом для подолання демократичного дефіциту, який виникає між громадянами і державою. Міжнародний досвід знає чимало прикладів успішного залучення громадян до процесу прийняття державно-владних рішень. Проте навіть за наявної законодавчої бази, актуальними залишаються питання активної участі самих громадян в онлайн-обговореннях, адже для ефективної реалізації зазначеного інструменту вкрай важливою є активність самого громадянського суспільства, зацікавленого в реалізації власних політичних прав, подоланні дефіциту народовладдя та розбудові електронної демократії.

#### Бібліографічні посилання

1. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 № 996. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-p>.
2. Про схвалення Концепції розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації: розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.11.2017 № 797-р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/797-2017-p>.
3. Ржевська Н. Ф. Стратегічні прогнози щодо подолання інформаційної нерівності в умовах глобалізації. *Науковий вісник Інституту міжнародних відносин НАУ. Серія: Економіка, право, політологія, туризм*. 2010. Том 2. № 2. С. 109-114.
4. John P. Taking political engagement online: an experimental analysis of asynchronous discussion forums. URL: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1762895](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1762895).
5. Recommendation № R (97) 20 of the Committee of ministers to member states on "hate speech". URL: <https://rm.coe.int/1680505d5b>.
6. Ісакова Т. О. Мова ворожнечі як проблема українського інформаційного простору. *Стратегічні пріоритети*. 2016. № 4 (41). С. 90-97.
7. UN E-government Survey 2018. New York: United Nations, 2018. 270 p. URL: [https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2018-Survey/E-Government%20Survey%202018\\_FINAL%20for%20web.pdf](https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2018-Survey/E-Government%20Survey%202018_FINAL%20for%20web.pdf).
8. Balla S. J. Municipal environments, nonprofit entrepreneurs, and the development of neighborhood information systems. *Journal of law and policy for the information society*. 2008. Vol. 5. Issue 1. P. 117-140.

Надійшла до редакції 26.11.2018

#### SUMMARY

**Afonina O. V. Realization of citizens' political rights through online (electronic) consultations.** The article determines the legal nature of the online (electronic) consultation and the possibilities of this instrument to develop the e-democracy. It reveals the concept of online consultation, main tasks of such tools of e-governance and obstacles that arise with using it. Online (electronic) consultation is one of the constitutionally-legal forms of the political activity of citizens by its legal nature.

This political activity of citizens consists of opinions about one or more specific topics using information and communication technologies in a real-time. It helps to make a compromise decision for government. The main purpose of these consultations is to make sure prompt collection of proposals and comments from ordinary citizens to produce optimal power solutions.

Online (electronic) consultations have been established in the legal system of Ukraine in recent years. For example, «The order of holding consultations with the public on formulation and implementation of State policy» and «The concept of the development of e-democracy in Ukraine and the action plan for its implementation» are approved by the Cabinet of Ministers of Ukraine.

Online (electronic) consultations have a huge positive potential as one of the many initiatives, which help to democratize our joint life. Also, it contributes to the spread of civil information and encouraging the active participation of all citizens in the public sphere. Involvement of the community to realize their political rights through the online (electronic) consultation is a perspective tool for overcoming the democratic deficit between citizens and the State.

International experience shows a lot of examples of successful involvement of citizens in decision-making power.

However, even though we have the existing law framework, the remain questions is about the active participation of the citizens in online (electronic) discussions.

It is extremely important for the effective implementation of this instrument to have the activity of the civil society, which is interested in the realization of their own political rights, overcoming the deficit of democracy and the development of e-democracy.

**Keywords:** political rights, e-democracy, e-participation, e-government, electronic consultations.