

УДК 35.78:323.2-044.2:004

Левченко Олег*аспірант кафедри інформаційної політики та цифрових технологій
НАДУ при Президентові України*

ІНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ МОНІТОРИНГУ Й ОЦІНЮВАННЯ ЕЛЕКТРОННОЇ УЧАСТІ ГРОМАДЯН В УКРАЇНІ

У статті розглянуто сутність поняття електронної участі та проаналізовано його практичне використання в галузі державного управління України. Основна увага в роботі приділяється аналізу досліджень Організації Об'єднаних Націй з електронного урядування від 2016 року, а саме оцінці Індексу електронної участі та його показників. У статті розглядаються найбільш поширені інструменти та заходи електронної участі у світовій практиці. Автор акцентує увагу на процесах реалізації електронної партисипації в Україні, які призвели до позитивної тенденції стосовно покращення рейтингу електронної участі країни в цілому.

Ключові слова: електронне врядування, Індекс е-участі, дослідження ООН з електронного врядування, електронна партисипація, електронна участь, інструменти електронної демократії, інструменти електронної участі.

Oleh Levchenko*PhD student of Information Policy and Digital Technologies Department,
NAPA under the President of Ukraine*

INSTITUTIONAL FUNDAMENTALS OF MONITORING AND EVALUATION OF CITIZEN'S E-PARTICIPATION IN UKRAINE

The article covers the concept of e-participation and its current state in Ukraine. The focus is on the United Nations study on e-governance of 2016, namely the e-participation index and the indicators taken into account in the evaluation. The article deals with the most widespread e-participation tools and events in the world. The author focuses on the processes of e-participation in Ukraine, which led to a positive tendency in the e-participation ranking and the reasons for such a bright increase. In relation to a similar study in 2014, the increase was 45 positions.

Citizens' participation in the decision-making process is an integral part of a democratic society. With the development of information - communication technologies (hereinafter - ICT), the process is gradually transferred to the virtual place, thereby increasing transparency, accessibility and accountability.

The concept of e-democracy in general and e-participation in particular, is quite new for Ukrainian society. In fact, according to a study conducted by the Kyiv International Institute of Sociology (hereinafter - KIIS) in February 2015 according to the request of the State Agency for e-government, 79% of respondents has never heard the about the concept of «e-democracy» before.

The E-Government Development Index covers three components: the Online Service Index (OSI), the Telecommunication Infrastructure Index (TII) and the Human Capital Index (HCI).

In 2016, Ukraine was 32nd, entering the top 50 countries of the e-participation sector, while in 2014 Ukraine was 77th. Thus, for 2 years in the e-participation index, Ukraine has risen to 45 positions.

Electronic petition is one of the important tools of e-democracy in general, and e-participation in particular. Citizens have the opportunity to use the official system of electronic petitions to the President of Ukraine, the Verkhovna Rada of Ukraine, the Cabinet of Ministers or the system of local petitions. The mechanism of responsibility for the implementation of a supported electronic petition has not yet been developed, therefore, at present, electronic petition is an opportunity to point out the problems or needs of the citizen and bring them to the persons responsible for the decision-making process. About seven thousand petitions were already filed through the electronic petition system, with more than 100 local communities connected to the system.

It is clear that electronic participation is an important process. Indeed, at the moment, IT technologies have given the opportunity to replace the traditional «party request» model «through inquiry» (citizens take part when state authorities invite them to this) to the «on demand» model, through which citizens are not waiting for an invitation to join the adoption process decisions, but do it on their own, according to their own needs.

Thus, the direction for further activities in the field of e-participation can be the transition from the «government for us» approach to the «government with us» approach, which will testify the cooperation of the public sector, business and government. In this case, state authorities will be able to become an innovative platform that will bring together various stakeholders and partners. However, further progress can be achieved if all three components of e-participation are implemented. Providing information online, in conjunction with public consultation and electronic decision-making, will make the decision-making process effective, operational, transparent and open.

Key words: e-governance, e-participation index, UN research on e-governance, e-participation, e-democracy tools, e-participation tools, decision-making process.

Левченко Олег

*аспирант кафедры информационной политики и цифровых технологий
НАГУ при Президенте Украины*

ИНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ МОНИТОРИНГА И ОЦЕНИВАНИЯ ЭЛЕКТРОННОГО УЧАСТИЯ ГРАЖДАН В УКРАИНЕ

В статье рассмотрена сущность понятия электронного участия и проанализировано его практическое применение в области государственного управления Украины. Основное внимание в работе уделяется анализу исследований Организации Объединенных Наций по электронному управлению за 2016 год, а именно оцениванию Индекса электронного участия и его показателей. В статье рассматриваются наиболее распространенные инструменты и мероприятия электронного участия в мировой практике. Автор акцентирует внимание на процессах электронной партисипации в Украине, которые привели к положительной тенденции относительно улучшения рейтинга электронного участия страны в целом.

Ключевые слова: е-управление, Индекс электронного участия, исследования ООН по электронному управлению, е-партисипация, е-участие, инструменты электронной демократии, инструменты электронного участия, процесс принятия решений.

Постановка проблеми. Участь громадян в процесі прийняття рішень є невід'ємною складовою демократичного суспільства. Із розвитком інформаційно-комунікаційних технологій (далі – ІКТ), цей процес поступово переноситься у віртуальну площину, що сприяє підвищенню прозорості, доступності та підзвітності органів влади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню проблематики електронної участі громадян та її існуючого стану у світовій науковій практиці присвячено низку наукових публікацій вітчизняних і зарубіжних дослідників. Так, окремі дотичні питання, пов'язані з досліджуваною нами тематикою, порушені у публікаціях [1–2; 4–8; 11], окрім цього особливої уваги заслуговують фундаментальні роботи О. Карпенка [12], В. Куйбіди [13], О. Риженка [14], однак науково-теоретичне обґрунтування інституційних засад здійснення моніторингу й оцінювання електронної участі громадян (далі – е-участі), на нашу думку, й надалі залишається **невирішеною частиною загальної проблеми.**

Метою дослідження є аналіз інституційних засад моніторингу й оцінювання електронної участі громадян в Україні, розгляд пріоритетних інструментів їх реалізації у світовій практиці.

Виклад основного матеріалу. Поняття електронної демократії загалом, та електронної участі зокрема, є доволі новим для українського суспільства. Адже, згідно із дослідженням, проведеним у лютому 2015 р. Київським міжнародним інститутом соціології (далі – КМІС) на замовлення Державного агентства з питань е-урядування, було з'ясовано, що 79% респондентів поняття «е-демократії» чують вперше [1].

Одним із компонентів електронної демократії є електронна участь – це активна участь громадян на основі підтримки зворотного зв'язку за допомогою сучасних інформаційно-комунікаційних технологій у процесі прийняття рішень і виробленні політики [2].

Загалом, мета е-участі полягає у сприянні доступу громадян до інформації та публічних послуг, сприяння участі у процесі прийняття публічних рішень, від яких залежить добробут суспільства.

До інструментів е-участі можна віднести: е-петиції та звернення, громадські та експертні е-консультації, е-референдуми, е-голосування, електронні дискусійні форуми, е-опитування та учасницьке бюджетування за допомогою ІКТ, а також інтерактивні засоби, що надають можливість брати участь у міському плануванні [1].

В рамках Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2013-2020 роки, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 травня 2013 року, одним із вказаних заходів у сфері електронної демократії є «активне використання новітніх інформаційно-комунікаційних технологій для забезпечення участі громадян та організацій у формуванні та реалізації державної політики, у тому числі шляхом підтримки пілотних інтернет-проектів» [3].

Таким чином, взято вектор на процес залучення громадян до процесу прийняття рішень, і в Україні станом на 2016 рік вже здійснюються певні кроки у сфері е-урядування та е-участі, про що свідчать нещодавно проведені дослідження. Так, за результатами міжнародного оцінювання розвитку електронного урядування в рамках дослідження Організації Об'єднаних Націй з електронного урядування від 2016 року «United Nations E-Government Survey 2016. E-Government in Support of Sustainable Development» (проводиться раз на два роки), Україна зайняла 62 місце зі 193 країн-членів Організації Об'єднаних Націй. В 2014 році Україна посіла відповідно 87 місце. Тобто за 2 роки показник зріс на 25 пунктів, що свідчить про позитивні зміни в системі е-урядування України [4].

Індекс розвитку е-урядування (E-Government Development Index – EDGI) охоплює три компоненти: Індекс онлайн сервісів (Online Service Index – OSI), Індекс телекомунікаційної інфраструктури (Telecommunication Infrastructure Index – TII) та Індекс людського капіталу (HumanCapitalIndex – HCI). В рамках цього дослідження визначається також допоміжний індекс – Індекс е-участі (E-Participation Index – EPI). Індекс е-участі спрямований на оцінку на використання онлайн послуг та сервісів щодо постачання урядової інформації громадянам, взаємодії із стейкхолдерами та залучення до процесу прийняття рішень.

В 2016 році Україна зайняла 32 позицію, увійшовши в Топ 50 країн – виконавців у сфері електронної участі, при чому в 2014 році Україна у цьому ж рейтингу була на 77 місці. Таким чином, за 2 роки в Індексі е-участі, Україна піднялась на 45 позицій (див. табл.1), що не може не свідчити про активну діяльність сторін, залучених до цього процесу [4].

Таблиця 1

Рейтинг е-участі України в дослідженні е-урядування від ООН [5]

Рейтинг е-участі	2016	2014	2012	2010	2008	2005
Україна	32	77	83	48	14	28

Проте, варто розглянути причини такого зростання. Як і в попередніх дослідженнях, дослідження Індексу е-участі (EPI) в 2016 році вимірює електронну участь відповідно до трирівневої моделі участі, яка охоплює такі етапи:

- електронна інформація – надання інформації в Інтернеті,
- е-консультації – організація консультацій з громадськістю в Інтернеті,
- електронне прийняття рішень – залучення громадян безпосередньо в процеси прийняття рішень.

Дослідження оцінює доступність інструментів електронної участі на національних урядових порталах в для кожного із зазначених вище компонентів. В 2016 році були введені нові питання, щоб оцінити участь вразливих груп через надання адресної інформації, в тому числі у відкритих форматах, з питань політики, бюджету і юридичних документів [4].

Перші п'ятдесят найбільш ефективних країн відповідно до Індексу електронної участі використовують різні підходи, що дозволяє громадськості ефективніше впливати на офіційні рішення. Відповідно до критеріїв оцінки, загальні показники України в 2016 році представлено у табл.2.

Таблиця 2

Індекс е-участі (EPI) та впровадження етапів е-участі в Україні, станом на 2016 р. [4]

Місце	Країна	EPI	Загалом,%	Етап 1,%	Етап 2,%	Етап 3,%
32	Україна	0.7458	75.0	76.50	84.20	42.90

У Дослідженні е-урядування від ООН в 2014 році, Україна зайняла 77 місце із наступними показниками (див. табл.3):

Таблиця 3

Індекс е-участі (ЕРІ) та впровадження етапів е-участі в Україні, станом на 2014 р. [6]

Місце	Країна	ЕРІ	Загалом, %	Етап 1, %	Етап 2, %	Етап 3, %
77	Україна	0.4314	39.66	62.96	27.27	0.00

Як було вказано в Звіті стосовно дослідження, всі країни, котрі демонстрували значні успіхи в рейтингу електронної участі, розширили свою діяльність у сфері е-консультацій. У випадку України цей показник зріс з 27% до 84 відсотків.

Проте, варто зосередити увагу на також на останньому компоненті, а саме на процесі електронного прийняття рішень, який має на меті залучення громадян безпосередньо до процесу прийняття рішень. Адже ще в дослідженні 2014 року показник складав 0%, а вже в 2016 році цей показник зріс до 42.9%.

Відповідно до дослідження, найбільш поширеними інструментами і заходами електронної участі в світі є:

- забезпечення наявної інформації в Інтернеті, в тому числі відкритих урядових даних;
- е-кампанії, електронні петиції;
- спільне виробництво (практика надання державних послуг, в якій громадяни беруть участь у створенні державної політики та послуг) і спільне електронне середовище, в тому числі існування інноваційних просторів, хакатонів, краудфандинг;
- публічні політичні дискурси, включаючи краудсорсинг, онлайн консультації та обговорення, візуалізацію аргументів;
- е-опитування, електронне голосування.

Проте, як зазначається в дослідженні, успіх впровадження інструментів електронної участі залежить не тільки від того, наскільки сприятливим є загальне нормативне середовище, а й від того, чи уряд забезпечує фактичне використання інструментів електронної участі шляхом вжиття адекватних заходів щодо інституціоналізації громадської участі в організаційній практиці [4].

Крім того, ефективність такої політики і технологій значною мірою залежить від того, чи люди готові бути більш активними і залучатись до процесу прийняття рішень за допомогою цих інструментів, і чи є у них необхідні комп'ютерні навички та пристрої, щоб ефективно їх використовувати.

Ці нові форми взаємодії між урядом і народом створюють прецедент «інформаційного виключення». Адже громадяни, які не мають доступу до Інтернету, відповідно не мають можливості стати учасниками е-партисипації. Саме тому, щоб реалізувати потенціал електронної участі, важливо подолати цифровий розрив, а також налагодити доступ до ІКТ, особливо з використанням широкосмугових мереж.

Варто зазначити індикатори, які впливали на оцінку е-участі в державі:

- наявність джерел архівованої інформації (політик, бюджету, юридичних документів);
- використання цифрових каналів (в тому числі мобільних пристроїв та платформ) і технологій передачі інформації у формі відкритих даних у сфері освіти, охорони здоров'я, фінансів, соціального забезпечення, праці, навколишнього середовища;
- доступність даних в режимі онлайн про права громадян на доступ до урядової інформації (наприклад, закон про доступ до публічної інформації);

- наявність державного партнерства/співпраці з третіми сторонами (громадянське суспільство, приватний сектор) для надання послуг;
- наявність вільного доступу до державних послуг в режимі онлайн через офіційний портал, мережу кіосків («кіоск»– термінали, що розташовані в громадських місцях, які відображають важливу інформацію), громадських центрів, поштових відділень, бібліотек, місць громадського простору та безкоштовного безпроводного Інтернету»Wi - Fi»;
- наявність відкритих наборів даних (в машиночитному форматі у вільному доступі), та відповідних політик;
- дані про спільне створення політик, краудфандингу;
- дані про залучення громадян до процесу консультування/комунікації для поліпшення онлайн послуг і підвищення ступеню задоволеності громадян ними;
- дані про залучення громадян в процес консультування/комунікації в галузі освіти, охорони здоров'я, фінансів, соціального забезпечення, праці, навколишнього середовища;
- наявність законодавства у сфері захисту персональних даних в Інтернеті;
- можливість для громадськості пропонувати нові набори відкритих даних, які будуть доступні в режимі онлайн;
- наявність політики електронної участі із визначеною місією;
- наявність повідомлень про державні закупівлі та результати тендерів в Інтернеті;
- наявність онлайн інструментів (на національному порталі) для виявлення громадської думки й інший внесок в «сире» (недорадче) формування політики;
- наявність опублікованих підсумків політичних консультацій уряду в Інтернет. [4].

На даний момент, в Україні ще не можна говорити про наявність усіх вищезазначених індикаторів, проте існує тенденція до підтримки політики відкритих даних.

Стосовно цього аспекту, експерти з ПРООН зазначають, що підтримка відкритих даних розпочалася з невеликої пілотної ініціативи з надання громадянам даних про муніципальні витрати у машиночитних форматах на першому порталі місцевих бюджетів. Згодом вона призвела до створення національної ініціативи із заохочення державних органів розкривати публічну інформацію. Це стало причиною прийняття законодавства щодо відкритих даних, яке зобов'язує державні органи відкривати свої дані за замовчуванням шляхом розміщення і регулярного оновлення інформації онлайн на єдиному державному порталі відкритих даних – «Data.gov.ua».

Окрім цього, була проведена оцінка готовності України працювати з відкритими даними. На основі рекомендацій цієї оцінки була розроблена і прийнята на початку 2016 року дорожня карта розвитку відкритих даних для України, в якій детально розписані річні плани уряду на шляху до відкритих даних [7].

Створення робочої групи для впровадження Плану дій з реалізації Декларації з відкритості парламенту в Україні, який був затверджений українським парламентом на початку 2016 року, також став важливим аспектом на шляху до творення нового прозорого та відкритого урядування. Варто зазначити, що в 2015 році були ухвалені низка законодавчих актів електронних петицій, доступу до інформації про право власності, відкритості публічних фінансів та закон щодо відкритих даних. Також був створений єдиний портал публічних фінансів України «E-Data» та запроваджена низка електронних сервісів, як до прикладу онлайн-мапи, електронні петиції.

Одним із важливих інструментів електронної демократії загалом, та е-участі зокрема, є електронна петиція. Громадяни мають можливість скористатись офіційною системою

електронних петицій до Президента України, до Верховної Ради, до Кабінету Міністрів чи системою місцевих петицій. Поки ще не розроблений механізм відповідальності за реалізацію підтриманої електронної петиції, тому, на даний момент, електронна петиція – це можливість вказати на проблеми чи потребу громадянина і донести це до осіб, відповідальних за процес прийняття рішень. Так, до прикладу, через електронну систему місцевих петицій вже було подано близько семи тисяч петицій, причому до системи підключені більше 100 місцевих громад. Окрім петиції, ще існує можливість подати електронне звернення до органів державної влади.

Крім того, була введена система електронних закупівель «ProZorro» з метою систематизації державних закупівель та зведення корупційних ризиків до мінімуму. Також почали надаватись електронні послуги у різних сферах (будівництво, земельні ресурси, екологія, юстиція, податки, суд) [7].

Ще одним інструментом е-участі є створений сервіс відкритих публічних фінансів «Пошуково-аналітична система 007» як інструмент громадського контролю за діяльністю державних установ та підприємств. На цьому порталі громадяни можуть контролювати публічні кошти, здійснювати контроль державних закупівель через інтеграцію тендерних закупівель з системи «Prozorro» з транзакціями, що відбулися у Державній Казначейській службі України [8].

Електронні адміністративні послуги Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру створили ще одну можливість е-участі громадян, адже відкритий доступ до реєстру надає можливість контролювати процес використання земельних ресурсів держави. З-поміж існуючих інструментів е-демократії варто відзначити наявність порталу відкритих даних Верховної Ради України, призначеного для публікації даних у відкритих форматах, створеного на виконання Закону України «Про доступ до публічної інформації» [9].

Відповідно до Закону України «Про доступ до судових рішень» кожен громадянин має можливість ознайомитися з текстами судових рішень за допомогою Єдиного державного реєстру судових рішень [10]. Окрім цього, проводяться пілотні проекти в ряді міст України, до прикладу, використання електронного кабінету мешканця з ідентифікацією через «BankID» чи «MobileID» для консультацій, інформування та використання електронних сервісів. Одним із різновидів інструменту локальної е-участі є пілотний портал, який спрямований на взаємодію громадян, представників влади та бізнесу задля з'ясування та вирішення потреб конкретного населеного пункту.

В окремих містах започаткували використання такого інструменту як бюджет участі, завдяки якому громадяни самі можуть вирішити, на які потреби ефективніше та необхідніше спрямувати фінансові ресурси місцевого бюджету.

Одним із інструментів е-участі є е-голосування. Так, в Україні 2 червня 2016 року відбулося Інтернет-голосування за новий склад Ради громадського контролю при Національному антикорупційному бюро України. Список із 15 переможців був опублікований на офіційному сайті НАБУ [11].

Інноваційний підхід у залученні громадян до процесу прийняття рішень також має велике значення, адже наявність місць креативного простору, проведення низки хакатонів в рамках конкурсів із створення ІТ-інструментів у сфері е-демократії дали можливість громадським активістам долучитись до вирішення існуючих потреб, не очікуючи ініціативи від органів державної влади.

Висновки. Таким чином, можна простежити, що електронна партисипація – це доволі важливий процес. Адже на даний момент ІТ-технології дали можливість замінити традиційну партисипаторну модель «через запит» (громадяни беруть участь, коли державні органи запрошують їх до цього) на модель «на вимогу», за допомогою якої громадяни не чекають запрошення долучитись до процесів прийняття рішень, а роблять це самостійно, відповідно до власних потреб.

Отже, пріоритетним напрямком для подальшої діяльності у сфері е-партисипації може стати перехід від підходу «уряд для нас» до підходу «уряд з нами», що свідчитиме про співпрацю громадського сектору, бізнесу та влади. В такому випадку державні органи матимуть змогу стати інноваційною платформою, яка об'єднуватиме різних стейкхолдерів та партнерів. Проте, подальшого прогресу можна буде досягти лише, якщо всі три складові е-партисипації будуть реалізовуватись. Забезпечення інформацією в режимі онлайн, у поєднанні з громадськими консультаціями та електронним прийняттям рішень зробить процес прийняття рішення ефективним, оперативним, прозорим та відкритим.

Література.

1. Електронна демократія. Біла книга державної політики [Електронний ресурс]: за ред. С. Панцира – Київ, 2015. – Режим доступу: <http://dialog.lviv.ua/wp-content/uploads/2016/02/Elektronna-demokratiya.pdf>. – Назва з екрана.
2. Зелена книга з е-урядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://e-zakon.org/2142a/>. – Назва з екрана.
3. Стратегія розвитку інформаційного суспільства в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 травня 2013 р. № 386-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/386-2013-%D1%80>. – Назва з екрана.
4. United Nations E-Government Survey 2016. E-Government in Support of Sustainable Development [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/UNPAN96407.pdf>. – Назва з екрана.
5. United Nations E-Government Survey [Електронний ресурс] . – Режим доступу: <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Data/Country-Information/id/180-Ukraine>. – Назва з екрана.
6. United Nations E-Government Survey 2014. E-Government for the Future We Want [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2014-Survey/E-Gov_Complete_Survey-2014.pdf. – Назва з екрана.
7. Україна на 23% перевищує світовий середній показник у рейтингу ООН з розвитку електронного врядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/presscenter/articles/2016/08/23/-23/>. – Назва з екрана.
8. Пошуково-аналітична система 007 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://egap.in.ua/portfolio/poshukovo-analitychna-systema-007>. – Назва з екрана.
9. Портал відкритих даних Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://data.rada.gov.ua/open> (дата звернення 22.10.2016). – Назва з екрана.
10. Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua>. – Назва з екрана.
11. Результати Інтернет – голосування 2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://nabu.gov.ua/rezultaty-internet-golosuvannya-2016>. – Назва з екрана.

12. Карпенко О.В. Механізми формування та реалізації сервісно-орієнтованої державної політики в Україні : дис... д-ра наук з держ. упр.: спеціальність 25.00.02 «Механізми державного управління» / Карпенко Олександр Валентинович; Нац. Акад. держ. упр. при Президентіві України. – К., 2016. – 466 с.

13. Куйбіда В.С. Муніципальне управління: аспект інформатизації : монографія / В.С. Куйбіда. – К.: Знання, 2004. – 357 с.

14. Риженко О.В. Стратегічні пріоритети сучасного розвитку електронного урядування в Україні / О.В. Риженко // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України. – Вип. 43 / за заг. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2015.– С: 99-103.