

Вищий навчальний заклад «Український католицький університет»

Факультет суспільних наук

Кафедра державного управління

«Магістр»

(освітньо-кваліфікаційний рівень)

Магістерська робота на тему:

«Громадське обговорення законопроектів на веб-платформі Верховної Ради України як інструмент залучення громадськості та експертного середовища до прийняття рішень українського парламенту»

Виконала: студентка II курсу,
напряму підготовки (спеціальності)
281 «Публічне управління та
адміністрування»

Бойко І.

Науковий керівник: к.е.н., доц.

Борщевський В.

Львів – 2019 рік

Зміст

Вступ.....	3
Розділ 1. Теоретичні основи організації громадського обговорення як інструменту залучення громадськості та експертного середовища до прийняття рішень	10
1.1. Сутність, роль і значення громадського обговорення як інструменту залучення громадськості та експертного середовища до прийняття рішень.....	10
1.2. Порядок організації процесів залучення громадськості до прийняття рішень	18
1.3. Світовий досвід використання онлайн-інструментів для залучення громадськості та експертного середовища до прийняття рішень	23
Розділ 2. Аналітична оцінка стану та системи управління процесами залучення громадськості та експертного середовища до прийняття рішень.....	33
2.1. Аналіз нормативно-правового забезпечення залучення громадськості та експертного середовища до прийняття рішень.....	33
2.2. Інституційно-організаційні та соціально-психологічні бар'єри залучення громадськості та експертного середовища на веб-платформі Верховної Ради України ..	40
2.3. Оцінка інформаційно-аналітичного супроводу громадського обговорення законопроектів на веб-порталі Верховної Ради України	47
Розділ 3. Удосконалення використання веб-платформи Верховної Ради України як інструменту залучення громадськості та експертного середовища до прийняття рішень ..	58
3.1. Обґрунтування концептуальних положень пропозицій стосовно удосконалення системи управління залучення громадськості до прийняття рішень	58
3.2. Підвищення результативності використання веб-платформи Верховної Ради України для залучення громадськості та експертного середовища до прийняття рішень.....	62
3.3. Пропозиції щодо інформаційно-аналітичного супроводу громадського обговорення законопроектів на веб-порталі Верховної Ради України	68
Висновки	75

Магістерська робота присвячена аналізу сутності, ролі і значення громадського обговорення як інструменту залучення громадськості та експертного середовища до прийняття рішень українським парламентом, аналізу стану та системи управління процесами залучення громадськості, а також існуючих інституційно-організаційних та психологічних бар'єрів для ефективного залучення громадян з використанням веб-платформи Верховної Ради України. У роботі узагальнюються наявні у нормативно-правовій площині підходи до організації процесів залучення громадськості, зокрема за допомогою існуючих механізмів електронної демократії, на підставі чого робиться висновок, що основні напрями роботи мають охоплювати знаннєвий компонент (тобто розвиток необхідних знань), діяльнісний (який охоплює уміння та навички), а також ціннісну складову, які всі є взаємопов'язаними. Зазначається, що у рамках імплементації Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, а також виконання Планів заходів з імплементації Угоди про асоціацію, затверджених розпорядженнями Кабінету Міністрів України, та оновленого Порядку денного Асоціації Україна - ЄС, Україна має низку зобов'язань, у галузі електронних комунікацій, впорядкування електронних мереж, надання електронних послуг тощо. Ілюструються приклади використання інструментів електронної демократії в інших країнах (участь в електронних консультаціях, спілкування з органами влади). Розкриваються інституційно-організаційні аспекти, вирішення яких є критично важливим для ефективного залучення громадян та експертного середовища до прийняття рішень (прогалини нормативно-правового забезпечення, соціально-психологічні бар'єри, потреби інформаційно-аналітичного супроводу). На підставі аналізу використання веб-платформи Верховної Ради України ідентифікуються аспекти діяльності представників комітетів та секретаріатів ВРУ і неурядових організацій, що вимагають специфічних знань, умінь та навичок, а також передбачають наявність певних цінностей. З урахуванням проаналізованих складових інформаційно-аналітичного супроводу та нормативно-правового забезпечення, авторкою сформульовано висновок щодо потреби у формуванні культури цифрової партисипації, що передбачає розвиток знань, навичок і компетенцій серед працівників секретаріатів комітетів ВРУ, які б дозволяли їм працювати з різними групами стейкхолдерів у своїй щоденній роботі, належно реагувати на пропозиції громадськості та експертів, не допускати «символічної» участі, а також застосовувати ставлення та цінності, що дозволяють отримувати справжню користь та забезпечувати ефективну громадянську участь.

Ключові слова: громадянська участь, учасницьке прийняття рішень, партисипація, інструменти електронної демократії, громадське обговорення, електронна участь, законодавство.

The Master's thesis analyzes the nature, role and meaning of public discussions as a tool for involving the public and expert community into the process of decision-making by the Ukrainian parliament, the status and the system of management of the public involvement processes, as well as the existing institutional, organizational and psychological barriers for efficient involvement of citizens with the help of the web-platform of the Verkhovna Rada of Ukraine. The thesis generalizes the approaches set forth in the applicable legal framework to organizing citizens' involvement in particular using the available e-democracy tools. Based on the generalization results, it is concluded that the basic areas of work should cover the cognitive aspect (i.e. necessary knowledge development), activity component (which includes skills and abilities) as well as values, which are all inter-related components. It is furthermore stated that, within the framework of implementation of the Association Agreement between Ukraine on the one part and the European Union, the European Atomic Energy Community and their member states on the other part, and within the framework of implementation of the Action Plans of Implementation of the Association Agreement approved by the orders of the Cabinet of Ministers of Ukraine as well as the revised EU-Ukraine Association Agenda, Ukraine has a range of commitments in the sphere of electronic communications, regulation of electronic networks, provisions electronic services, etc. Examples are given of the use of e-democracy tools by other countries (participation in e-consultations, communication with the state authorities). Institutional and organizational aspects are explored, addressing which is critical for efficient involvement of citizens and the expert community into the decision-making process (normative and legal gaps, social and psychological barriers, needs for information and analytical support). Based on the results of analysis of the use of the web-platform of the Verkhovna Rada of Ukraine, the aspect of activities are identified for representatives of the parliamentary committees and secretariats as well as civil society organizations, which require specific knowledge, skills, and abilities as well as imply certain values. Taking into consideration the analyzed components of information and analytical support as well as the normative and legal framework, the author concludes that there is a need to build the culture of e-participation that requires development of knowledge, skills, abilities and competencies among the staff of the secretariats of parliamentary committees, which would enable them to work with different categories of stakeholders in their everyday work, respond properly to proposals from the public and expert community, avoid so-called symbolic participation as well as apply attitudes and values that make it possible to receive real benefits and ensure efficient public participation.

Key words: public participation, participatory decision making, participation, e-democracy tools, public discussions, e-participation, legislation.

ВСТУП

Громадська участь є важливою складовою процесу творення державної політики та розвитку громад. Громадська участь у державних процесах є активним проявом народовладдя, що, у свою чергу, є передумовою існування розвинутого демократичного суспільства. Мета такої участі – пряме управління або навіть коригування державних справ народом у разі виникнення такої потреби. Це може відбуватися в різних формах, передусім у форматах з особистою присутністю учасників та в інтерактивній формі. Але реалії сучасного світу демонструють тенденції, а подекуди – й необхідність переходу комунікативного простору у віртуальну площину. Останні події із запровадженням карантинних заходів через світову пандемію надали інформатизації сучасного світу безпрецедентних масштабів. Те, що раніше декларувалося як пріоритет та прагнення влади, стало не лише індикатором досягнення визначених цілей, а й передумовою ефективності роботи багатьох державних інститутів.

Сучасне суспільство у порівнянні з традиційним стає все більш інформатизованим, що у свою чергу породжує нові форми впливу громадськості на державно-управлінські процеси. У контексті такого впливу особливої ваги набуває діалог між громадянами та гілками влади, між різними політичними силами, лідерами думок, політичними партнерами та експертним середовищем. Якщо цей діалог відбувається у віртуальному просторі з інтенсивним використанням технологій віртуальної реальності, то перед усіма залученими сторонами постають виклики, пов'язані з рівнем «зрілості» користувачів, тобто наявністю доступу до мережі, загальним рівнем медіаграмотності, гарантіями кібер-безпеки, захисту персональних даних, вмінням протистояти впливу зовнішніх сил, використанню засобів ведення інформаційної війни та ще багатьма іншими чинниками.

Виходячи з цього, особливої уваги заслуговує питання створення рівних умов для участі, передбачуваності та урегульованості залучення громадян та експертного середовища до обговорення та висловлення своєї думки у будь-

якій сфері соціальної активності, включаючи державне управління, політику, економіку тощо. На шляху до створення нової парадигми демократичного управління доводиться долати минулі традиції, коли в Україні існувала така форма представницької демократії, в якій не існувало належного громадського контролю і все зводилося, по суті, до участі у регулярних виборах. Суспільна та політична трансформація, що почалася на Майдані, для багатьох українців включала у себе усвідомлення необхідності розширювати сфери громадської участі. Учасницька демократія (демократія участі, партисипаторна демократія, партисипація) пропонує нові інструменти взаємодії влади і громади, але вона все ще аналізується та випробовується у світі навіть у тих країнах, що вважаються більш розвиненими, і Україна проходить цей процес разом з ними. Актуальність цієї магістерської роботи полягає у спробі проаналізувати на прикладі використання веб-порталу Верховної Ради України ефективність залучення громадян та експертів у такий спосіб, а також визначити дії та наслідки, які є притаманними ефективним прикладам такого залучення.

Портал громадського обговорення законопроектів <https://itd.rada.gov.ua/idsrv/> був представлений у Верховній Раді України у листопаді 2016 року з метою надати можливість громадянам заздалегідь ознайомлюватися із законопроектами, що були внесені до парламенту або перебувають на розгляді профільних комітетів, та взяти участь у їх обговоренні. Спочатку портал був запущений у тестовій версії, а згодом був відкритий повністю та став публічним для громадськості. Платформу було обрано для аналізу, виходячи з її важливості як інструменту залучення громадян до законотворчого процесу та вивчення громадської думки щодо окремих законодавчих ініціатив. Веб-портал громадського обговорення забезпечує безпосередню участь громадян у законотворчому процесі та надає їм можливість впливати на державну політику та процес ухвалення рішень, на виконання рекомендацій Європейського Парламенту щодо внутрішнього реформування Верховної Ради України з метою покращення її інституційної спроможності та ширшого залучення громадськості до законодавчого процесу.

Виходячи із вищезазначеного, мета магістерської роботи полягає у розробці рекомендацій для покращення громадської участі в обговоренні законопроектів на сайті Верховної Ради України, підвищення ефективності роботи комітетів та секретаріатів парламенту шляхом удосконалення системи регулювання та управління процесом обговорення та подальшої роботи з його результатами. Для досягнення поставленої мети були поставлені такі завдання:

- розглянути сутність, роль і значення громадського обговорення як інструменту залучення громадськості та експертного середовища до прийняття рішень;
- проаналізувати порядок організації та систему показників в сфері управління процесами залучення громадськості;
- систематизувати нормативно-правове забезпечення та світовий досвід використання онлайн-інструментів для залучення громадськості та експертного середовища до прийняття рішень;
- обґрунтувати концептуальні положення у напрямку удосконалення системи управління залучення громадськості до прийняття рішень;
- запропонувати напрями удосконалення системи управління залученням громадськості до прийняття рішень;
- визначити механізм підвищення результативності використання веб-платформи Верховної Ради України для залучення громадськості та експертного середовища до прийняття рішень.

Об'єктом дослідження виступає система забезпечення взаємодії громадян із парламентом та їхньої безпосередньої участі у законотворчому процесі через Портал громадського обговорення законопроектів <https://itd.rada.gov.ua/idsrv/>. Предметом дослідження є порядок організації процесів, нормативно-правове забезпечення, інституційно-організаційні та соціально-психологічні бар'єри, що сприяють або заважають парламенту максимально ефективно використовувати веб-портал.

Методи дослідження, що використовувались для написання цієї магістерської роботи, включають у себе вивчення фахової літератури та нормативно-правової бази України, аналіз та порівняння практики використання онлайн-інструментів для залучення громадськості до роботи законодавчих органів в інших країнах, аналіз конкретних прикладів залучення громадськості до обговорення законопроектів через веб-портал Верховної Ради України, узагальнення типових ситуацій, кращих практик та технологій ефективного використання ключових складових громадянської участі.

Через запровадження карантину для здійснення заходів, спрямованих на запобігання поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19), встановленого Кабінетом міністрів України, консультації з експертами та представниками Верховної Ради України та громадянського суспільства проводились у телефонному режимі або електронної поштою. Щира подяка за інформацію, надану під час написання цієї роботи, депутату 3, 4 та 5 скликань Верховної Ради України Борису Яковичу Беспалому, керівнику секретаріату Комітету Верховної Ради України з питань правоохоронної діяльності Богдану Євгеновичу Драп'ятому, керівництву Програми USAID «РАДА: відповідальність, підзвітність, демократичне парламентське представництво», що впроваджується Фондом Східна Європа, та зокрема Менеджеру з питань електронного парламенту Програми USAID РАДА Сергію Григоровичу Чередниченку.

Структура магістерської роботи складається з трьох розділів, що у свою чергу розділяються на підрозділи, присвячені розгляду теоретичних та практичних аспектів предмету роботи. У першому розділі наводиться огляд сутності, ролі та значення громадського обговорення, поряд організації процесів та світовий досвід використання онлайн-інструментів для залучення громадськості та експертного середовища до прийняття рішень. Другий розділ присвячений аналізу нормативно-правового забезпечення, інституційно-організаційних та соціально-психологічних бар'єрів для залучення громадськості та експертів з

використанням веб-платформи Верховної Ради України. У Розділі 3 наводиться узагальнення концептуальних положень, на основі яких у другому та третьому підрозділі пропонуються рішення щодо підвищення результативності використання веб-платформи Верховної Ради України та пропозиції щодо інформаційно-аналітичного супроводу громадського обговорення законопроектів на веб-порталі Верховної Ради України.

Основний текст магістерської дипломної роботи складається з 67 сторінок, містить 5 рисунків; чотири додатки на 12 сторінках; було використано 56 джерел.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ОРГАНІЗАЦІЇ ГРОМАДСЬКОГО ОБГОВОРЕННЯ ЯК ІНСТРУМЕНТУ ЗАЛУЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОСТІ ТА ЕКСПЕРТНОГО СЕРЕДОВИЩА ДО ПРИЙНЯТТЯ РІШЕНЬ

1.1. Сутність, роль і значення громадського обговорення як інструменту залучення громадськості та експертного середовища до прийняття рішень

Громадянська участь сьогодні є загальносвітовим трендом. Різні держави та інституції розробляють власні методи її впровадження. Наприклад, ЄС має сторінку, де громадяни можуть висловити свою думку з різних питань https://ec.europa.eu/info/consultations_en. В Канаді громадяни можуть брати участь в обговореннях та отримувати інформацію про консультації через урядовий онлайн-інструмент Consulting with Canadians (<https://www.canada.ca/en/government/system/consultations/consultingcanadians.html>). Уряд Великої Британії публікує policy papers та проводить консультації з громадськістю на сторінці <https://www.gov.uk/search/policy-papers-and-consultations>. Використання схожих моделей можна також знайти в інших країнах, з чого можна побачити, що реалізація громадської участі в умовах інформаційного суспільства певною мірою спрощує залучення громадян до творення державної політики. Відповідно, виникають нові вимоги до органів влади з урахуванням трансформації громадянської участі. Такі вимоги стосуються не тільки створення технологічного забезпечення, тобто використання інформаційно-комунікаційних технологій та інформатизація усіх сфер діяльності органів публічної влади та суспільного життя. Йдеться про забезпечення двосторонньої взаємодії та максимального залучення громадськості до процесів державотворення.

Організація громадського обговорення – це формалізований процес, у рамках якого громадяни долучаються до змістовної дискусії, що має вплив на формування владних рішень та визначення політики з питань, що становлять

суспільний інтерес. Розуміння сутності громадської участі базується на принципах функціонування громадянського суспільства, побудованого на засадах конституційної демократії. Найчастіше мова йде про надання громадянам реальної можливості висловлювати свою позицію, відстоювати її у разі потреби, об'єднуючись з однодумцями для ефективного впливу на органи влади. За умови досягнення відповідного рівня громадської культури з боку суспільства та з боку держави, цей процес має посилювати довіру громадян до влади, підвищуючи її прозорість і підзвітність, а також може використовуватись для забезпечення громадської підтримки певних політичних ініціатив, підвищення якості політичних рішень та покращення ефективності роботи на всіх рівнях влади.

Залучення громадян до творення державної політики передбачає різні форми участі громадськості. Вибір найбільш прийняттого формату залучення значним чином залежить від поставлених цілей та аудиторії, яку планується охопити. Водночас, формат залучення у свою чергу впливає на спосіб збору відповідей, управління процесом і поводження з даними, отриманими у ході обговорення. Загалом участь громадськості прийнято класифікувати за типологією, запропонованою американською дослідницею Шеррі Арнштайн ще у 1969 році. У статті «Драбина громадської участі» вона розбила процеси залучення громадськості на три рівні: «Неучасть (або відсутність участі)»; «Символічна участь (тобто відсутність реальних дій)»; «Громадська влада» (або реальні повноваження). У свою чергу перший щабель складається з двох сходинок – «Маніпулювання» та «Терапія». Другий має три сходинки – «Інформування», «Консультавання» та «Задобрювання/примирення». Третій же рівень, який, на думку Арнштайн, є справжнім проявом влади громадян, складається з таких сходинок, як «Партнерство», «Делегування» та «Громадський контроль», тобто, коли громадяни відіграють переважну або навіть визначальну роль у процесі прийняття рішень.



Рис. 1 Драбина громадянської участі. Складено авторкою за [34]

Втім, незважаючи на свою популярність, «Драбина» має певні хиби, до яких належить насамперед ієрархічність визначених рівнів громадської участі. Зважаючи на це та враховуючи необхідність у визначенні етапів залучення громадськості, Міжнародна асоціація громадської участі запропонувала типологію під назвою «Спектр громадської участі», в якій визначено п'ять рівнів зростання громадського впливу, і яка стала одним з найпопулярніших інструментів для визначення впливу громади на прийняття рішень.

	Інформування	Консультавання	Залучення	Співпраця	Уповноваження
Мета	Вчасне надання збалансованої та об'єктивної інформації	Отримання зворотного зв'язку щодо аналізу, проблем, альтернатив та рішень	Робота з громадою, спрямована на забезпечення врахування та розуміння занепокоєнь і прагнень	Партнерство з громадою на кожному етапі прийняття рішень	Передача прийняття остаточного рішення в руки громади
Обіцянка	«Ми будемо тримати вас в курсі.»	«Ми вас вислухаємо та врахуємо ваші занепокоєння.»	«Ми будемо працювати разом із вами, щоб забезпечити безпосереднє відображення ваших прагнень та розуміння занепокоєнь і прагнень у прийнятих рішеннях.»	«Ми будемо звертатися до вас за порадами та новими ідеями та максимально врахувати їх у прийнятих рішеннях.»	«Ми будемо виконувати рішення, які ви приймете.»

Рис. 2 Спектр громадської участі. Складено авторкою за [50¹]

Ще більш практично орієнтованою типологією є «Кодекс рекомендованих норм громадянської участі в процесі прийняття рішень» Ради Європи [17], в якому поєднується поділ рівнів участі громади із циклом етапів прийняття політичних рішень. У запропонованій Радою Європи матриці рівні участі визначаються як інформування, консультації, діалог та партнерство.

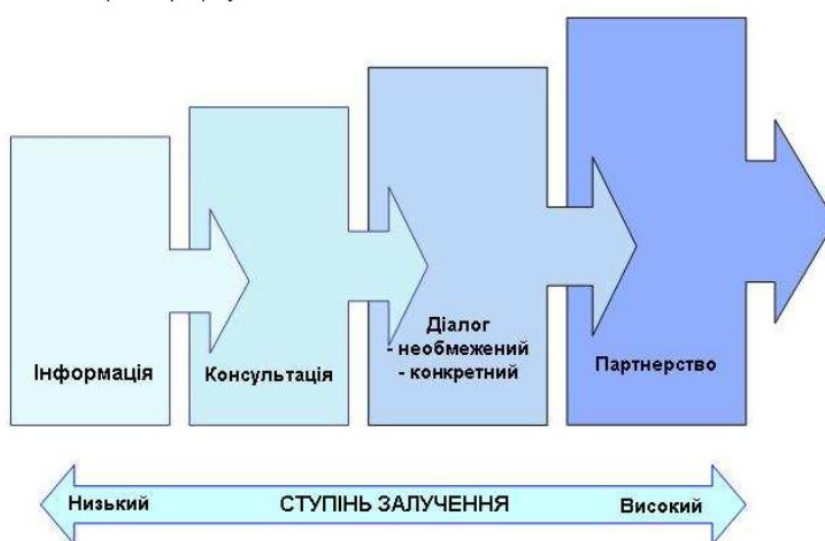


Рис. 3 Матриця громадської участі. За [17]

¹ Адаптовано з International Association of Public Participation <https://www.iap2.org.au/>

Кожен рівень цієї типології містить перелік інструментів для таких етапів прийняття політичних рішень, як встановлення порядку денного, складання проєкту, прийняття рішення, виконання, моніторинг та повторне формулювання. Відповідно до розробленої Матриці громадської участі (Див. Додаток 1), проведення онлайн консультацій належить до рівня «Консультації» на етапах «Встановлення порядку денного» та «Повторне формулювання».

Отже, консультування відкриває для громадськості можливість впливати на певне рішення на етапі його розроблення. Водночас, враховуючи позицію консультацій у різних типологіях та природу поняття «консультування» як такого, можна говорити про відсутність жодних гарантій того, що пропозиції громадян будуть реалізовані. Звідси випливає, що важливим аспектом, про який слід пам'ятати у процесі організації громадянської участі є те, що йдеться про наділення учасників реальними повноваженнями впливати та контролювати прийняті рішення, а не про створення картини символічної участі громадян у державному управлінні. Іншими словами, незалежно від формату залучення громадян, має бути витриманий принцип народовладдя як універсальної політико-правової ідеї сучасного конституціоналізму, відповідно до якого влада для держави та її органів є обов'язком, а не правом².

Враховуючи, що у XXI ст. демократія зазнала істотних випробувань, у результаті яких сформувалися прагматичні вимоги до ефективності державного управління, партисипаторна демократія запропонувала дієві механізми залучення громадян до участі у державному управлінні. Зокрема, Б.Барбер [35] стверджує, що у сильній демократії активність громадян стає основним рушієм перетворень у форматі політичного діалогу за участі більшості громадян. Критикуючи принципи теорії соціального договору, яка була сформульована ще Т.Гоббсом та поклала початок лібералізму, Барбер стверджує, що представницька демократія не відіграє своєї основної ролі, яка полягає у забезпеченні

² «Народовладдя означає належність усієї повноти влади в межах території держави народові та здійснення ним цієї влади як безпосередньо, так і через своїх представників у органах державної влади та органах місцевого самоврядування.» ([30] абзац перший підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини)

участі широкого кола громадян у прийнятті політичних рішень, і навіть мінімізує цю участь за своєю природою. Зокрема, йдеться про те, що, зберігаючи видимість широкої політичної участі, існуючу ситуацію використовує вузьке коло професійних політиків, які не враховують потреби більшості, загального суспільного блага тощо.

У своїй передвиборній програмі тоді ще кандидат на посаду Президента України Володимир Зеленський обіцяв, що його першим законопроектом стане проєкт Закону «Про народовладдя» (який потребує внесення змін до Конституції): «У ньому ми разом закріпимо механізм, за яким тільки народ України буде формувати основні завдання для влади через референдуми та інші форми прямої демократії» [22]. Як відомо, у прямій демократії громадяни безпосередньо беруть участь в обговоренні та прийнятті рішень. 29 серпня 2019 року законопроєкт №1015 від 29.08.2019 було подано до Верховної Ради, а 3 вересня 2019 року парламент направив його до Конституційного Суду. 13 листопада 2019 року Велика Палата Конституційного Суду України надала Висновок №5-в/2019 у справі №2-250.2019(5582/19), в якому говориться, що «Конституційний Суд України визнав законопроєкт про внесення змін до статті 93 Конституції (щодо законодавчої ініціативи народу) таким, що відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України». Водночас Конституційний Суд України у якості застереження констатував, що запропоноване Законопроєктом положення «право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить народу» потребує конкретизації виходячи з того, що у Конституції України поняття «народ» застосовано у значенні «український народ – громадяни України всіх національностей».³

Так само, відповідно до пріоритетів новообраного Президента України політична партія «Слуга народу» у своїй передвиборній програмі також обіцяла

³ Крім цього, Конституційний Суд України вказує на те, що звуження (обмеження) законом України реалізації права законодавчої ініціативи у Верховній Раді України, зокрема, народними депутатами України, може призвести до обмеження їх прав щодо вільного волевиявлення та безперешкодного здійснення своїх повноважень в інтересах усіх громадян України і, як наслідок, – до обмеження прав і свобод людини і громадянина.

inter alia запровадити механізми впливу громадян на рішення влади через референдуми[21]. Загалом, законодавство про народовладдя передбачає п'ять ключових напрямків, визначених політичною партією «Слуга народу», зокрема: всеукраїнський та місцевий референдуми; «народні ініціативи»: законодавча ініціатива та електронні петиції; відкликання посадових осіб; народне вето; формування народом пріоритетів для влади.⁴ Усі ці форми народовладдя можуть реалізовуватись як офлайн, так і онлайн, але з урахуванням предмету дослідження цієї магістерської роботи далі буде розглянуто використання веб-ресурсів для залучення громадян та експертного середовища, адже діджиталізація та створення електронної країни («Громадяни України отримують можливість долучатися до прийняття важливих рішень влади через мережу Інтернет» [22]) також належать до пріоритетів шостого Президента України та його політичної партії.

У сучасному світі ми спостерігаємо розвиток сприятливих умов для поєднання демократичного та цифрового форматів суспільного розвитку. Електронна демократія передбачає використання електронних інформаційних і комунікаційних технологій для розширення та покращення доступу до інформації, участі у демократичних процесах. Відповідно до положень п. 35 Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи CM/REC(2009)1 від 18 лютого 2009 року, деякими складовими елементами електронної демократії є електронний парламент, електронне законодавство, електронне правосуддя, електронне середовище, електронні вибори, електронна ініціатива, електронне голосування, електронні консультації, електронні петиції, електронне опитування та електронне спостереження [51, п. 43]. Зокрема, на думку Комітету Міністрів Ради Європи електронні консультації з громадськістю, формат проведення яких буде детально розглядатись у наступному розділі, – це спосіб збору думок визначених осіб або широкого кола громадськості з конкретного політичного питання, який не

⁴ «Інтерфакс Україна» з посиланням на Руслана Стефанчука в ефірі програми «Свобода слова»

обов'язково зобов'язує орган, який приймає рішення, діяти відповідно до результатів. Існують різні форми електронних консультацій, зокрема формалізовані та неформалізовані, регульовані або нерегульовані державними органами. Таким чином, проведення консультацій дозволяє впливати на рішення безпосередньо чи опосередковано.

Використання інформаційно-комунікаційних технологій для забезпечення участі громадськості дозволяє залучати різні верстви суспільства до законодавчого процесу та підтримувати зв'язок з депутатами. Поєднання новітніх інструментів та можливостей – за умови їхнього ефективного використання – покликано сприяти демократичним зрушенням у суспільстві. Зважаючи на наслідки інформатизації всіх процесів суспільного життя, майже в усіх країнах світу змінюється формат взаємовідносин громадян з парламентом, у результаті чого законодавчий орган стає більш прозорим, підзвітним та доступним. Далі буде розглянуто, яку роль відіграє використання інформаційно-комунікаційних технологій у контексті підвищення ефективності імплементації принципу громадської участі, здійснення представництва та покращення якості законотворення.

Відтак, виходячи з викладеного, йдеться про становлення нового середовища обігу інформації та реалізацію права на інтернет, забезпечення громадськості сучасними технологіями відповідно до чітко окреслених стратегічних орієнтирів. Водночас, за відсутності відповідних стандартів та регулювання громадська участь не дозволяє досягти реалізації потенціалу партисипаторної демократії. Для цього вимагається покращення правової регламентації, забезпечення безперешкодного використання інформаційно-комунікаційних технологій та створення засобів, що уможливають для громадян контроль реалізації політики в публічній сфері. Існуюче регулювання процесу організації та показники в сфері управління процесами залучення громадськості розглядаються далі.

1.2. Порядок організації процесів залучення громадськості до прийняття рішень

Відповідно до Женевської Декларації принципів «Побудова інформаційного суспільства – глобальне завдання у новому тисячолітті», основною задачею, відповідно до цілей тисячоліття Організації Об'єднаних Націй, є розвивати «орієнтоване на інтереси людей, відкрите для всіх і спрямоване на розвиток інформаційне суспільство, в якому кожен може створювати інформацію і знання, мати до них доступ, користуватися й обмінюватися ними, даючи змогу окремим особам, громадам і народам повною мірою реалізувати свій потенціал, сприяючи своєму сталому розвитку і підвищуючи якість свого життя на основі цілей і принципів Статуту Організації Об'єднаних Націй і поважаючи в повному обсязі та підтримуючи Загальну декларацію прав людини».[5] Це прагнення знайшло відображення у Законі України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки»:

«Одним з головних пріоритетів України є прагнення побудувати орієнтоване на інтереси людей, відкрите для всіх і спрямоване на розвиток інформаційне суспільство, в якому кожен міг би створювати і накопичувати інформацію та знання, мати до них вільний доступ, користуватися і обмінюватися ними, щоб надати можливість кожній людині повною мірою реалізувати свій потенціал, сприяючи суспільному і особистому розвитку та підвищуючи якість життя». [14]

Крім цього, у рамках імплементації Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, а також виконання Планів заходів з імплементації Угоди про асоціацію, затверджених розпорядженнями Кабінету Міністрів України, та оновленого Порядку денного Асоціації Україна - ЄС, Україна має низку зобов'язань, у галузі електронних комунікацій, впорядкування електронних мереж, надання електронних послуг тощо. [42]

Абсолютно у цьому дусі вимог, зобов'язань та прагнень сучасного світу, у передвиборній програмі шостого Президента України Володимира Зеленського говориться:

«Держава забезпечить усіх мешканців доступом до швидкого Інтернету. Ми сприятимемо розвитку цифрової грамотності населення незалежно від віку. (...) Громадяни України отримають можливість долучатися до прийняття важливих рішень влади через мережу Інтернет, зокрема й до голосування на виборах і референдумах. (...)» [22]

Так само президентська партія йшла на вибори з обіцянками запровадити електронне голосування, перевести максимально можливу кількість державних послуг у цифровий формат, запровадити програму забезпечення покриття 100% території країни ширококутовим інтернетом та ін. [21]. Отже, концептуальні положення електронної демократії відображені в обіцянках, зобов'язаннях та документах, що створюють підґрунтя як для реалізації цієї форми народного волевиявлення, так і для функціонування органів публічної адміністрації. Таким чином, можна говорити про створення сприятливих передумов для розвитку електронної демократії в Україні на сучасному етапі, а саме про поєднання: належного рівня комп'ютерної грамотності громадян для реалізації права на участь у прийнятті рішень у цифровому середовищі, інфраструктурних можливостей (покриття території країни ширококутовим інтернетом; технічні ресурси («Стратегія електронного парламентаризму на 2018 – 2020 роки»⁵), а також психологічної готовності та бажання громадян застосувати новітні технології для участі у процесах прийняття рішень).

⁵ Стратегія електронного парламентаризму на 2018-2020 роки затверджена 5 липня 2018 р. розпорядженням Голови Верховної Ради України А. Парубія. Головною метою Стратегії є обрання відповідних електронних інструментів та шляхів їх застосування для спрощення здійснення представницької функції парламенту; забезпечення прозорості парламенту; залучення громадян до законодавчого процесу; забезпечення підзвітності парламенту; підвищення ефективності роботи парламенту: спрощення деяких процедур у законодавчому процесі за допомогою застосування електронних інструментів.

Натомість, в українських реаліях використання цих сприятливих умов поки що не можна говорити про напрацьовану практику. Парламент використовує переваги, які створюються завдяки використанню інформаційно-комунікаційних технологій, адаптуючи для цього процеси державотворення та оновлюючи нормативно-правову базу для забезпечення участі громадян в цілому та електронної участі зокрема. Втім, формат взаємовідносин між парламентарями та громадянами має оновлюватися не лише у нормативно-правовому напрямку, але й вимагається належна комунікація, освіта, технологічна модернізація та вдосконалення інституційно-функціональних аспектів їхньої взаємодії.

Відповідно до Плану дій з реалізації Декларації відкритості парламенту, Україна приєднується до глобального руху з посилення відкритості представницьких органів законодавчої влади у світі. Його метою є забезпечення більш прозорої роботи парламенту та залучення громадян до парламентських процесів відповідно до принципів Декларації відкритості парламенту [4]. Представницька функція єдиного органу законодавчої влади в Україні полягає в тому, що парламент діє від імені народу (нації) та виражає його інтереси, будучи уповноваженим приймати рішення від імені народу.

Реформи, що відбуваються в Україні, створюють нові можливості для залучення громадян до процесу прийняття рішень від їхнього імені, підвищуючи прозорість та підзвітність органів влади. Було прийнято низку рамкових документів, що окреслюють стратегічні цілі та принципи, що мають включатися в усі процеси державного управління. Так, прийняття Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016 - 2020 роки, затвердженої Указом Президента України від 26 лютого 2016 року № 68/2016 [19], зумовлено необхідністю створення державою сприятливих умов для розвитку громадянського суспільства, різноманітних форм демократії участі, налагодження ефективної взаємодії громадськості з органами державної влади та органами місцевого самоврядування (Загальна частина). До мети та прин-

ципів Стратегії належить зокрема сприяння залученню громадськості до процесів формування та реалізації державної, регіональної політики, вирішення питань місцевого значення.

У Національній стратегії у сфері прав людини, затвердженій Указом Президента України від 25 серпня 2015 року № 501/2015 [20], також однією з цілей визначається забезпечення ефективної взаємодії між інститутами громадянського суспільства та органами державної влади, органами місцевого самоврядування, зокрема шляхом удосконалення процедур залучення інститутів громадянського суспільства до процесу підготовки та прийняття рішень органами державної влади, органами місцевого самоврядування.

Закон України «Про Кабінет Міністрів України» 794-VII від 20.03.2020 [12] містить положення про те, що Кабінет Міністрів України регулярно інформує громадськість через засоби масової інформації про свою діяльність, залучає громадян до процесу прийняття рішень, що мають важливе суспільне значення (ст. 3). Крім цього, Кабінет Міністрів України безпосередньо або через органи виконавчої влади забезпечує реалізацію передбачених законом прав громадських об'єднань (п. 1 ст. 40) та розглядає пропозиції громадських об'єднань з питань, що належать до його компетенції (п. 2 ст. 40). Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» передбачала, що консультації з громадськістю мали проводитись обов'язково у формі публічного громадського обговорення та/або електронних консультацій з громадськістю щодо проєктів нормативно-правових актів, які стосуються конституційних прав, свобод та обов'язків громадян; життєвих інтересів громадян, у тому числі які 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 тому числі проєкти 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). 26 лютого 2020 року Кабінет Міністрів України своєю Постановою № 168 «Про внесення змін до Регламенту Кабінету Міністрів України» [25] змінив редакцію Регламенту КМУ від 18 липня 2007 року, передбачивши зокрема, що проведення консультацій з громадськістю стає обов'язковим етапом процесу формування політики в Україні за новим Регламентом Кабінету Міністрів України.

Загальні принципи проведення громадського обговорення та залучення громадян до процесів прийняття рішень також окреслені в законах, що визначають порядок функціонування як законодавчої так і виконавчої гілок влади в Україні. Так, Закон України «Про Регламент Верховної Ради України» [15] містить певні положення, зокрема п. 5 ст. 93, відповідно до якого до попереднього розгляду законопроекту, проекту іншого акта головний комітет на своєму засіданні може запропонувати Кабінету Міністрів України, міністерствам, іншим державним органам, об'єднанням громадян висловити свою думку щодо доцільності його прийняття. Також передбачено опублікування законопроекту у визначеному Верховною Радою друкованому засобі масової інформації для всенародного обговорення, доопрацювання його головним комітетом з урахуванням наслідків обговорення і подання на повторне перше читання (абзац 4 п. 1 ст. 114), а також опублікування законопроекту про внесення змін до Конституції для всенародного обговорення в офіційному друкованому виданні (п.

2 ст. 147). Слід відзначити, що жодне з цих положень не має обов'язкового характеру і обговорення проводиться у разі прийняття відповідного рішення Верховною Радою України. На веб-порталі «Громадське обговорення законопроектів» <https://itd.rada.gov.ua/services/pubd>, що був створений на виконання рекомендацій місії Європейського парламенту щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України з метою покращення ширшого залучення громадськості до законодавчого процесу, громадяни вже можуть пропонувати законопроекти для обговорення. Більш детально цей інструмент буде розглянутий у другому розділі цієї роботи.

1.3. Світовий досвід використання онлайн-інструментів для залучення громадськості та експертного середовища до прийняття рішень

Посилення демократичних процесів за рахунок застосування інформаційно-комунікаційних технологій дозволяє забезпечити вищий ступінь залучення та активнішу участь громадян. Крім цього, інформаційно-комунікаційні технології дозволяють змінити роль уряду та уможливають безпосереднє залучення громадян до зусиль з подолання суспільно важливих викликів. Саме тому перше, на чому зосередились деякі країни у процесі запровадження електронної демократії, були напрямки проведення консультацій у процесі вироблення державної політики. Такі держави, як Велика Британія та Канада, використали існуючі бази для проведення консультацій та адаптували їх до онлайн-середовища. У Канаді та Новій Зеландії існують окремі портали для проведення відкритих обговорень. Зокрема, на сайті відкритого парламенту Канади можна зайти на сторінку законопроекту (приміром <https://openparliament.ca/bills/>) та переглянути коментарі, зауваження та пропозиції як приватних осіб, так і депутатів. У Бразилії Палата Депутатів (Câmara dos Deputados) забезпечила громадянам можливість коментувати законопроекти та перевіряти, чи їхні пропозиції були враховані, завдяки інноваційним технологіям, соціальним медіа та інструментам електронної демократії

(<https://www.camara.leg.br/busca-portal/proposicoes/pesquisa-simplificada>). Одночасно із заохоченням громадян висловлюватись онлайн продовжують застосовуватись і традиційні офлайн інструменти.

Можна стверджувати, що все більш загальнопоширеним є розуміння, що використання послуг та засобів інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ) створює нові виміри для висловлення думок та демократичної участі [44; 45; 47]. Завдяки їм покращується комунікація та взаємодія між людьми в усьому світі та відкриваються нові можливості для політичної участі. Дослідження у сфері інформаційно-комунікаційних технологій у країнах, що розвиваються, свідчать про те, що ІКТ загалом та Інтернет зокрема позитивно корелюють з поширенням демократії [41; 49]. Отже, дослідники загалом вважають, що інформаційно-комунікаційні технології можуть використовуватись для розвитку демократичних процесів, в яких громадяни можуть ефективно та вчасно впливати на процеси прийняття рішень [38; 48].

Аналізуючи ефективність електронної демократії на глобальному рівні, Фарід Ширазі [53] визначає помітний прогрес у показниках, що відображають індекс можливостей е-демократії, протягом 1995-2005 років. У дослідженні Ф. Ширазі країни розділені на шість категорій⁶:

1. Лідери (Front-Runners): країни з показником е-демократії на рівні 80%, що характеризуються високим ступенем розвитку ІКТ та забезпеченням вищого рівня соціальних, економічних та політичних свобод громадян;
2. Результативні (High Performance): країни з показником е-демократії від 70% до, які мають високий рівень розвитку ІКТ та добре забезпечені соціальні, економічні та політичні свободи;

⁶ Для визначення категорій використовувались три показники: Індекс політичних прав (PR), запропонований Freedom House, що складається з трьох компонентів: виборчий процес, політична участь та уряд. Крім цього був застосований Індекс громадянських свобод (CL), також визначений Freedom House, до якого входять чотири основні складові: свобода вираження поглядів, права асоціацій та організацій, верховенство права та особиста незалежність. Насамкінець, також був застосований Індекс економічної свободи, запроваджений Heritage Foundation, до якого входять 10 різних показників [Beach, W.W., Miles, A.M.: 2006 Index of Economic Freedom. The Heritage Foundation and The Wall Street Journal (2006), <http://www.heritage.org/Index/>].

3. Вище середнього (Upper Medium): країни з показником е-демократії від 60% до 69% стосовно рівня розвитку ІКТ та забезпечення соціальних, економічних та політичних свобод на рівні вище середнього у світі (54,3%);

4. Середні (Medium): країни, що мають приблизно 54% розвитку ІКТ та рівень соціальної, економічної та політичної ефективності на рівні середнього показника е-демократії у світі (54,3%);

5. Перехідні (Transitional): країни з індексом е-демократії нижче середнього у світі, що мають потенціал до переходу у вищу категорію відносно е-демократії, але їм заважає або недостатнє забезпечення соціальних, політичних та економічних свобод або/та низький розвиток ІКТ та участі громадян у процесах е-демократії;

6. Нерезультативні (Low Performers)⁷: країни з індексом можливостей електронної демократії нижче 25%, які мають низьку результативність як відносно розвитку ІКТ, так і відносно соціального, політичного та економічного розвитку.

За результатами аналізу розвитку електронної демократії у 146 країнах було отримано досить цікаві результати, що схематично відображені на наступних діаграмах.

⁷ Водночас, у цю категорію потрапляють країни, які мають вищий рейтинг економічного розвитку та розвитку ІКТ, а також країни, які не демонструють жодних покращень у роботі в галузі електронної демократії та/або чий зміни показників можливостей електронної демократії є дуже низькими, незважаючи на участь громадян у процесах електронної демократії.



Рис. 4 Електронна демократія у 1995-2005 рр. Складено авторкою за [53]

Зокрема, у 1995 році кількість країн у категоріях середнього, вище середнього та передового рівня становило 38%, це показник зріс до 49% у 2005 році. Отже, 11% країн перейшли з категорії «нерезультативні» або «перехідні» до вищої категорії, і, крім цього, країни, які вже демонстрували достатній рівень розвитку (середній та вище), покращили свої показники.

Серед 14 країн, що приєдналися до категорії «лідерів» у 2005 році, десять – це європейські країни, включаючи країни колишнього східного блоку: Естонія, Литва, Словенія, Угорщина та Словаччина. Серед країн, що увійшли до цієї категорії вперше, найвище місце посідає Естонія (14-те місце). Литва, у свою чергу, покращила свій рейтинг від «вище середнього» у 1995 році до «лідерів» у 2005 р. Також можна відмітити успішний приклад Чилі – як і Литва за той самий період, Чилі покращила свої показники на два рівні від «вище серед-

нього» до «лідерів». До речі, це єдина латиноамериканська країна у цій категорії. В Африці найкращі показники мають Маврикій та ПАР («результативні»), за якими йдуть Ботсвана, Намібія та Гана («вище середнього»). Громадяни цих країн не тільки мали найвищий рівень соціально-політичної та економічної свободи, але й найкращий доступ до ІКТ у регіоні. Також легко побачити, що серед лідерів у сфері можливостей електронної демократії переважають країни з найбільш розвиненою економікою. Це пояснюється тим, що громадяни цих країн мають кращий доступ до ІКТ та беруть участь у процесах електронної демократії.

Раніше вже наводилися найбільш успішні приклади Канади, Сполученого Королівства та Нової Зеландії – країн, які запровадили механізми проведення електронних консультацій з громадськістю, досвід яких ще буде розглядатись у наступному розділі. Оскільки у цій магістерській роботі йдеться про застосування цього механізму Верховною Радою України, далі наводяться приклади країн, в яких такі механізми працюють як форма непрямой електронної демократії, тобто громадянам надаються можливості обговорення рішень законотворчих органів. Точніше, саме цей механізм є своєрідної «напівпрямою електронною демократією» (semi-direct e-democracy), одним з прикладів реалізації якої є можливість винесення законопроєкту на публічну дискусію в Інтернет на обговорення перед остаточним голосуванням у парламенті [2].

Відповідно до «Посібника з електронної демократії» проєкту EPACE (Exchanging good practices for the promotion of an active citizenship in the EU) [46], найбільш поширеним електронним інструментом є електронні консультації (використання веб-застосунків для отримання зворотного зв'язку від громадян та підтримки участі громадськості у плануванні політики), електронні обговорення (дискусійні форуми за модерування органів влади) та веб-трансляції (записи засідань, що транслуються через Інтернет, що дозволяють лю-

дям переглядати, наприклад, розгляд питань у парламенті або комітетах). Нижче наводиться діаграма із зазначеного посібника, що ілюструє розподіл різних електронних механізмів більш детально.

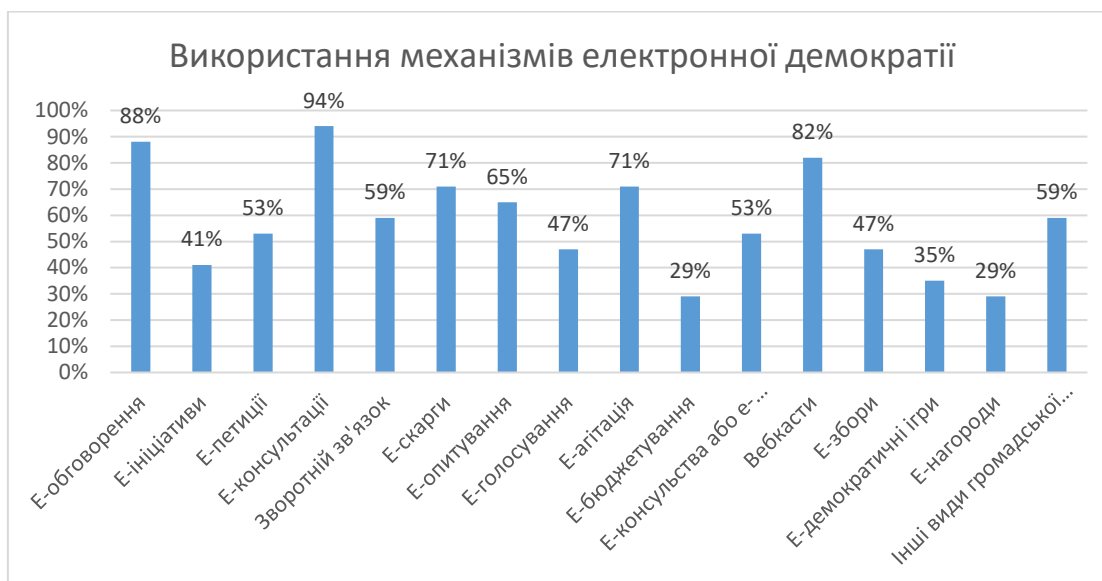


Рис. 5 Використання механізмів електронної демократії в ЄС. Складено авторкою за [46]

В цілому національні стратегії європейських країн носять досить загальний характер, і тільки незначна кількість правових норм стосуються електронної демократії. В цілому моделі адміністрування можна розділити на два типи:

- Централізована модель: Австрія, Словенія, Швейцарія, Словенія
- Децентралізована модель: Норвегія; Естонія, Латвія. Данія, Іспанія [46].

У Швейцарії, наприклад, електронна демократія вказана як один компонент із багатьох, тобто одна частина Стратегії національного електронного урядування присвячена питанням комунікації громадян з органами публічної адміністрації. Натомість Австрії прийняті Стандарти громадянської участі (Standards der Oeffentlichkeitsbeteiligung 2008⁸), що регулюють участь офлайн

⁸ <https://www.scribd.com/document/68599342/Standards-Der-Oeffentlichkeitsbeteiligung-2008-Druck>

та онлайн, на забезпечення дотримання яких було підготоване практичне керівництво, що містить інформацію про засоби електронної участі та їхнє використання для залучення громадськості через Інтернет та мобільні телефони.

У якості прикладу можна навести Естонію, яку часто виділяють як приклад децентралізованого адміністрування. Отже, Стратегія інформаційного суспільства Естонії 2013 року визначала участь громадян серед своїх довгострокових завдань. Портал ТОМ – це портал громадянської участі, мета якого полягає у забезпеченні більш безпосереднього залучення громадян до законодавчого процесу та прийняття державних рішень. Цей інструмент пропонував майданчик для дискусій, на якому громадяни могли обговорювати законодавчі пропозиції протягом десяти днів після їхнього подання та голосувати за них. У разі підтримки пропозиції більшістю голосів (50%+1) вона направлялась до відповідного органу, який у свою чергу протягом одного місяця мав надати відповідь із зазначенням, які дії були вжиті та чому. Проєкт був продовжений у рамках порталу Osale.ee (www.osale.ee, відкритий у липні 2007 року) під управлінням Державної канцелярії для сприяння ширшому залученню громадян та розробки законодавства шляхом обговорень та консультацій. Відповідно до планів розвитку в майбутньому він також дозволить користувачам визначати контент самостійно.

Онлайн-консультації з громадськістю є частиною ініціативи електронного уряду Мальти (<https://meae.gov.mt/en/Pages/PublicConsultations.aspx>). Онлайн-консультації з громадськістю відбуваються у чотирьох форматах: (1) відкрита консультація: громадськість запрошується для надання зауважень; (2) закрита консультація: усі отримані коментарі проходять процедуру перевірки; (3) надання зворотного зв'язку: публікується частина зворотного зв'язку, відібрана в процесі перевірки; (4) підведення підсумків консультацій: розробляється детальний звіт про результати проведених консультацій, після чого надається громадськості для ознайомлення. Подання коментарів можливе через просту інтерактивну форму, електронною поштою або за телефоном. Для того, щоб

зробити механізм найбільш ефективним, було організовано декілька безкоштовних базових курсів ІКТ для громадян.

В Литві законодавча база для участі громадськості в процесі прийняття рішень забезпечує гарантії на трьох рівнях участі задля законодавчої відкритості та прозорості. Мета полягає у тому, щоб дізнатися думку суспільства щодо регуляторних проблем та способів їх вирішення, а також надати можливість громадськості впливати на зміст законопроектів. Законом про законодавчу базу визначено цілі консультацій та передбачено, що «Консультації з громадськістю необхідні в належний час та за основними питаннями (ефективність консультацій) а також в належному обсязі (пропорційність консультацій)» [9].

Важливо зазначити, що спільним для механізмів застосування інструментів електронної демократії в різних країнах є те, що самі по собі вони не впливають на функції та обов'язки тих, хто приймає остаточне рішення. Радше, вони пропонують їм додаткові можливості та переваги. Ефективне застосування таких можливостей і переваг потребує створення відкритих публічних майданчиків, на яких громадяни можуть спільно відстоювати свої інтереси.

Висновки до Розділу 1

Громадянська участь сьогодні – це загальносвітовий тренд. Розуміння сутності громадської участі базується на принципах функціонування громадянського суспільства, побудованого на засадах конституційної демократії. Найчастіше мова йде про надання громадянам реальної можливості висловлювати свою позицію, відстоювати її у разі потреби, об'єднуючись з однодумцями для ефективного впливу на органи влади. Різні держави та різні інституції розробляють власні методи впровадження відповідних інструментів, але вони все ще аналізуються та випробовуються.

У сучасному світі ми спостерігаємо розвиток сприятливих умов для поєднання демократичного та цифрового форматів суспільного розвитку. Зважаючи на

наслідки інформатизації всіх процесів суспільного життя, майже в усіх країнах світу змінюється формат взаємовідносин громадян з парламентом, у результаті чого публічна адміністрація функціонує у більш прозорий, підзвітний та доступний спосіб. Реформи, що відбуваються в Україні, створюють нові можливості для залучення громадян до процесу прийняття рішень від їхнього імені, підвищуючи прозорість та підзвітність органів влади. Утім, в українських реаліях використання цих сприятливих умов поки що не можна говорити про напрацьовану практику. Парламенти в усьому світі використовують переваги, що створюються завдяки використанню інформаційно-комунікаційних технологій, адаптуючи для цього процеси державотворення та оновлюючи нормативно правову базу для забезпечення участі громадян в цілому та електронної участі зокрема.

Втім, слід наголосити, що формат взаємовідносин між парламентарями та громадянами має оновлюватися не лише у нормативно-правовому напрямку, але й необхідні належна комунікація, освіта, технологічна модернізація та вдосконалення інституційно-функціональних аспектів їхньої взаємодії. Таким чином, мова йде не про інформатизацію адміністративних процедур. Сутність електронної демократії слід розуміти як максимально широке залучення представників громадянського суспільства у державні процеси та оптимізацію взаємодії між громадянами та державою. Саме це відрізняє електронну демократію від електронного урядування, оскільки останнє постає як використання інформаційно-комунікаційних технологій під час здійснення публічного управління.

Водночас слід зауважити, що серед країн, які посідають перші місця у рейтингу можливостей електронної демократії, у першу чергу можна побачити найрозвиненіші економіки світу. Громадяни цих країн мають вищий доступ до інформаційно-комунікаційних технологій та беруть участь у процесах електронної демократії. ІКТ-інфраструктура цих країн добре розвинена, і всі суб'єкти

е-демократії активно взаємодіють у мережі Інтернет. Втім, завдання ІКТ полягає лише у забезпеченні доступу, а отже ефективність використання цього доступу залежить від всіх учасників процесу – від політиків до пересічних громадян-користувачів.

Отже, електронна демократія передбачає використання електронних інформаційних і комунікаційних технологій для розширення та покращення доступу до інформації, участі у демократичних процесах. Натомість, сама по собі електронна демократія не змінює конституційні обов'язки та завдання законодавців, але відкриває для них додаткові можливості. Електронна демократія передбачає інформування, діалог, комунікацію, створення та розвиток відкритих платформ, на яких громадяни можуть збиратися для спільного відстоювання своїх інтересів. Електронна демократія є невід'ємною частиною інформаційного суспільства, що сприяє застосуванню традиційних та інноваційних інструментів задля ефективного існування демократичних процесів і інститутів. Втім, як можна побачити, національні стратегії європейських країн носять досить загальний характер, і тільки незначна кількість правових норм стосуються власне електронної демократії. Так само наразі в Україні недостатньо розвинуте законодавство, яке б детально регламентувало порядок використання інструментів саме електронного обговорення законодавчих ініціатив громадянами, проте є перші спроби практичного запровадження можливості для громадян коментувати законопроекти онлайн.

РОЗДІЛ 2

АНАЛІТИЧНА ОЦІНКА СТАНУ ТА СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ПРОЦЕСАМИ ЗАЛУЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОСТІ ТА ЕКСПЕРТНОГО СЕРЕДОВИЩА ДО ПРИЙНЯТТЯ РІШЕНЬ

2.1. Аналіз нормативно-правового забезпечення залучення громадськості та експертного середовища до прийняття рішень

Основні засади існування електронної демократії в Україні визначаються у Концепції розвитку електронного урядування в Україні, Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні, Концепції розвитку електронної демократії в Україні та плані заходів щодо її реалізації та деяких інших рамкових та галузевих документи. Гарантії громадянам на право доступу до інформації та звернення до органів державної влади та місцевого самоврядування надаються Законом України «Про звернення громадян» та Законом України «Про доступ до публічної інформації». Сучасний стан розвитку інструментарію електронної демократії відкриває додаткові канали комунікації між громадянами, неурядовими організаціями, органами влади та іншими учасниками політичного процесу. Можна говорити про те, що існує нормативно-правова база, що регламентує розвиток інформаційного суспільства й уможливорює реалізацію певних принципів та інструментів е-демократії загалом, але функціонування власне електронних форм демократії практично не внормоване.

У минулому існувала технічна можливість коментувати законопроекти, зокрема на сайті Комітету Верховної Ради України з питань європейської інтеграції у розділі «Законопроекти, винесені на обговорення», де громадяни України, зазначивши свої прізвище, ім'я та по батькові, могли прокоментувати законопроект. Втім, змоги відслідкувати врахування відповідного коментаря не було. Натомість, створений веб-портал пропонує можливість обговорення законопроектів, перегляду законопроектів, що знаходяться на розгляді у Верхо-

вній Раді України, голосування за публічне обговорення законопроекту, перегляду результатів обговорення для законопроектів, термін обговорення яких закінчився, статистику обговорення та перегляду активності користувача.

Верховна Рада України бере активну участь у процесах, що відбуваються у царині електронної демократії, зокрема у напрямку становлення електронного парламенту. Таким чином, на виконання рекомендацій місії Європейського парламенту щодо ширшого залучення громадськості до законодавчого процесу був створений веб-портал «Громадське обговорення законопроектів» (<https://itd.rada.gov.ua/services/pubd>). Станом на сьогодні, коли право народу на законодавчу ініціативу конституційно не визначене, цей ресурс пропонує громадянам можливість долучитися до законодавчого процесу на рівні парламенту. Особливого значення така можливість набуває в умовах, коли через карантин українські депутати змушені були перейти до онлайн-комунікації зі своїми колегами і виборцями та значно активніше почали використовувати інтернет у своїй роботі. Наприклад, в онлайн перейшли засідання фракцій, робота в комітетах над законопроектами відбувається в режимі відеоконференцій, документообіг поступово стає електронним, тож незмінним залишається тільки голосування в залі засідань.

Водночас, як буде розглядатись далі, діяльність Верховної Ради України протягом досліджуваного періоду була більшою мірою спрямована на розвиток цифрової інфраструктури та електронного документообігу в цілому. Були розпочаті трансформаційні процеси у вищезазначених сферах та зроблені перші кроки на шляху до успішної імплементації. Недостатньо уваги приділяється питанням електронної демократії, а саме розвитку участі та учасницькому прийняттю рішень, яке має відбуватись із залученням представників громадськості, експертів та науковців для спільного напрацювання пропозицій. Найбільшим викликом, окрім розробки належного законодавчого забезпечення, є перетворення процедури публічних консультацій з формальної на реальну,

підвищення її популярності та врахування результатів консультацій під час прийняття рішень.

Поняття електронної демократії як напрямок державної політики в українському законодавстві було визначене у Розпорядженні Кабінету міністрів України № 386-р від 15.05.2013 року «Про схвалення Стратегії розвитку інформаційного суспільства»: «Електронна демократія – 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». Втім, запровадження публічних консультацій наразі залишається одним із викликів, що постає перед урядовцями та законодавцями, а проект закону «Про публічні консультації» [28] потребує доопрацювання. Серед іншого, має бути створено реальну систему взаємодії від інструменту через залучення і до реакції відповідного органу влади. Зокрема, у звіті Генерального Секретаря Ради Європи за 2015 рік зазначається, що в деяких країнах «модель працює досить успішно. У інших країнах як модель, так і заклади, відповідальні за надання громадських консультацій та загальну участь громадськості, є малоефективними та часто існують скоріше формально». У «найгірших випадках уряд намагається «контролювати громадські ініціативи» [33]. З цієї причини Генеральний Секретар рекомендував «Раді Європи підготувати нові принципи забезпечення ефектвної участі громадськості у прийнятті політичних рішень на основі передового досвіду та загально визнаних стандартів». Окрім того, він вимагав розглянути питання на національному рівні для того, щоб пересвідчитись у «забезпеченні активної участі громадськості у процесі прийняття рішень з формальними гарантіями, що відповідають стандартам Ради Європи». Нижче на прикладах (не)участі громадськості в обговоренні законопроектів на веб-порталі українського парламенту аналізується дотримання загальних рекомендацій та гарантій стосовно громадської участі.

Протягом досить тривалого часу в Україні єдиним нормативно-правовим актом, що визначав порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики була постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики». Зокрема, відповідно до цього Порядку:

«2. 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 консультацій з громадськістю 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 розробці проєктів таких рішень.

3. Консультації з громадськістю проводяться з питань, що стосуються суспільно-економічного розвитку держави, реалізації та захисту прав і свобод громадян, задоволення їх політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів.

4. Результати проведення консультацій з громадськістю враховуються органом виконавчої влади під час прийняття остаточного рішення або в подальшій його роботі.» [26]

Поміж іншим, Порядок передбачав обов'язкове проведення консультацій з громадськістю у формі публічного громадського обговорення та/або електронних консультацій з громадськістю щодо проєктів нормативно-правових актів, які стосуються конституційних прав, свобод та обов'язків громадян; життєвих інтересів громадян, у тому числі які 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 тому числі проєкти 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).⁹

На відміну від вимог, визначених у попередній редакції «Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики», проведення таких консультацій з громадськістю стає обов'язковим етапом процесу формування політики в Україні за новим Регламентом Кабінету Міністрів України. 26 лютого 2020 року Кабінет Міністрів України своєю постановою № 168 «Про внесення змін до Регламенту Кабінету Міністрів України» змінив редакцію Регламенту КМУ від 18 липня 2007 року [25]. Постанова, яка набирає чинності з 1 липня 2020 року, визначає правила функціонування Кабінету Міністрів, зокрема порядок розробки та прийняття ним рішень. Передбачаючи проведення консультацій з громадськістю щодо проєктів постанов, якими визначається нормативно-правове врегулювання суспільних відносин та які стосуються прав і обов'язків об'єднаних спільним інтересом суспільних груп, а також проєктів концепції державної політики, нова редакція Регламенту КМУ створює нормативні рамки, що сприяють ширшому залученню заінтересованих сторін до процесу прийняття рішень. Водночас, відпо-

⁹ Пункт 12 в редакції Постанови КМУ №234 від 08.04.2015

відно до §47 нового Регламенту, консультації з представниками заінтересованих сторін проводяться розробником відповідного проекту документа у формі адресних консультацій з метою з'ясування позиції заінтересованих сторін стосовно проекту концепції державної політики. Консультації проводяться відповідно до Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 [26], зокрема шляхом оприлюднення проекту та матеріалів до нього на офіційному веб-сайті розробника. У форматі онлайн публічні консультації проводяться на веб-сайті відповідного органу влади. В цілому, консультації з громадськістю розділяються на безпосередню форму (консультації у формі публічного громадського обговорення, електронних консультацій з громадськістю) та опосередковану форму (вивчення громадської думки), які у разі проведення їх з одних і тих самих питань можуть проводитись одночасно.¹⁰

Власне електронні консультації з громадськістю, відповідно до «Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики», мають проводитися у підрубриці «Електронні консультації з громадськістю» рубрики «Консультації з громадськістю» офіційного веб-сайту органу виконавчої влади. Для проведення електронних консультацій з громадськістю з питань, визначених у пункті 12 цього Порядку¹¹, використовується також урядовий веб-сайт «Громадянське суспільство і влада». Передбачається, що у ході проведення електронних консультацій з громадськістю

¹⁰ Пункт 11 в редакції Постанови КМУ №234 від 08.04.2015

¹¹ А саме щодо: конституційних прав, свобод та обов'язків громадян; які стосуються життєвих інтересів громадян, у тому числі 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 тому числі 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).

орган виконавчої влади оприлюднює на своєму офіційному веб-сайті та на урядовому веб-сайті «Громадянське суспільство і влада» інформаційне повідомлення про проведення електронних консультацій, текст проєкту акта, винесеного на обговорення із зазначенням найменування органу виконавчої влади, який проводить електронні консультації з громадськістю; назви проєкту акта або стислий зміст пропозиції щодо реалізації державної політики у відповідній сфері державного і суспільного життя, винесеної на обговорення; соціальних груп населення та заінтересованих сторін, на які поширюватиметься дія рішення, яке планується прийняти за результатами електронних консультацій з громадськістю; можливих наслідків проведення в життя рішення для різних соціальних груп населення та заінтересованих сторін; електронної адреси, строку і форми подання пропозицій та зауважень; номеру телефону, за яким надаються консультації з питання, що винесено на обговорення; прізвища, ім'я відповідальної особи органу виконавчої влади; строку і способу оприлюднення результатів обговорення.

За результатами громадського обговорення та електронних консультацій з громадськістю готується звіт, який орган виконавчої влади має в обов'язковому порядку довести до відома громадськості шляхом оприлюднення на своєму офіційному веб-сайті, урядовому веб-сайті «Громадянське суспільство і влада» (у разі проведення електронних консультацій з громадськістю на зазначеному веб-сайті). Такий звіт має містити інформацію про врахування пропозицій та зауважень громадськості з обов'язковим обґрунтуванням прийнятого рішення та причин неврахування пропозицій та зауважень. Стосовно роботи з самими пропозиціями та зауваженнями, що надійшли під час публічного громадського обговорення, електронних консультацій з громадськістю, зазначено, що вони «вивчаються та аналізуються із залученням у разі потреби відповідних фахівців».

Отже, як можна побачити, наразі в Україні недостатньо розвинуте законодавство, яке б детально регламентувало порядок використання інструментів саме

електронного обговорення законодавчих ініціатив громадянами, проте є перші спроби практичного запровадження можливості для громадян коментувати законопроекти онлайн. Вище зазначалось, у Верховній Раді України відповідна регламентація відсутня. Частково, протягом сесії парламенту нормативно це питання може бути вирішене шляхом прийняття окремого закону, або внесенням поправок до закону «Про комітети Верховної Ради України» або «Про Регламент Верховної Ради України», або прийняти спеціальну постанову з певних базових моментів. Втім, з урахуванням інституційно-організаційних та соціально-психологічних бар'єрів, що розглядаються далі, доцільно розглядати більш паліативні шляхи унормування процесів взаємодії парламенту та громадськості під час обговорення законопроектів.

2.2. Інституційно-організаційні та соціально-психологічні бар'єри залучення громадськості та експертного середовища на веб-платформі Верховної Ради України

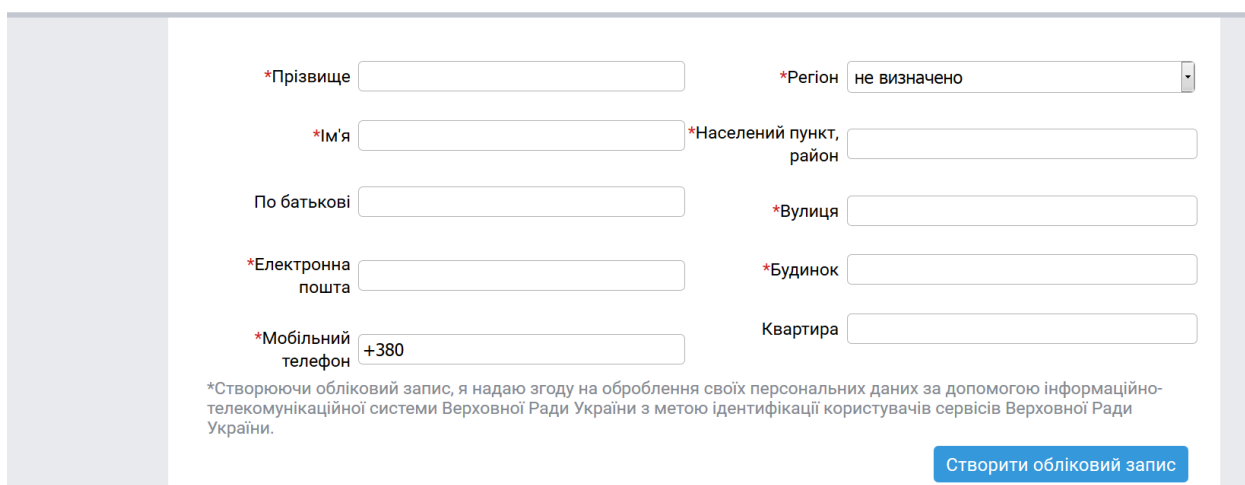
У лютому 2016 року Місія Європейського парламенту з оцінки потреб запропонувала Доповідь та Дорожню карту щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України. Серед іншого цей документ містить рекомендації щодо реформування українського парламенту, спрямовані на забезпечення прозорості і відкритості ВРУ, покращення якості законів та підвищення адміністративної спроможності парламенту:

«22. Відповідно до Плану заходів «Відкритий парламент» необхідним є забезпечення права громадян України коментувати законопроекти, які зареєстровані у Верховній Раді України та є предметом громадського обговорення (з використанням, зокрема, WEB інтерфейсу та новітніх ІТ засобів).» [7]

Інструмент було створено відповідно до чинного законодавства як окреме рішення, інтегроване у головний портал Верховної Ради України, для залучення громадян до законотворчого процесу через ознайомлення, коментування та висловлення зауважень і пропозицій до законопроектів, які запропоновані для

обговорення у режимі онлайн. Реєстрацію було передбачено у максимально спрощений спосіб, коли наголос робиться саме на електронну складову, тобто визначальним є наявність діючої електронної пошти та наявність номеру телефону будь-якого українського оператора мобільного зв'язку. Інструмент загалом простий та зручний з мінімальною кількістю розділів, адаптивною версткою, що дозволяє зручно працювати як за великим монітором настільного комп'ютера, так і з планшету чи телефону.

Створення облікового запису користувача



*Прізвище

*Ім'я

По батькові

*Електронна пошта

*Мобільний телефон

*Region

*Населений пункт, район

*Вулиця

*Будинок

Квартира

*Створюючи обліковий запис, я надаю згоду на оброблення своїх персональних даних за допомогою інформаційно-телекомунікаційної системи Верховної Ради України з метою ідентифікації користувачів сервісів Верховної Ради України.

[Створити обліковий запис](#)

Рис. 5 Створення облікового запису користувача. Скрін з веб-порталу ВРУ

Після реєстрації «Електронного кабінету громадянина» надається доступ до таких сервісів як «Звернення громадян», «Електронні петиції», «Обговорення законопроектів», «Запис на засідання», «Портал відкритих даних» та «Законодавство України». Слід відзначити, що, з точки зору надання технічних можливостей та інструментарію для цифрової партисипації, Верховна Рада України демонструє передовий досвід, а саме створення єдиної платформи електронної демократії з доступом до всіх сервісів. Зокрема, зареєструвавшись один раз, громадяни можуть подавати петиції та скарги, брати участь в обговореннях тощо.

Відповідно до статистики веб-порталу Верховної Ради України щодо користувачів за період з 01.03.2020 по 31.03.2020, всього на веб-порталі зареєстровано 3023 особи, з них активних – 2484, не активних – 539, смс-верифікованих –

2479. Станом на травень 2020 року було обговорено 25 законопроектів, термін розгляду яких вже завершився. Два законопроекти – проект закону № 5144 «Про лобізм» та проект закону № 5144-1 «Про лобіювання» – були представлені для широкого обговорення на етапі тестування програмно-технологічних можливостей веб-порталу громадського обговорення законопроектів у тестовому режимі. Перелік законопроектів, що обговорювалися на порталі, у хронологічному порядку представлений у Додатку 2. З-поміж обговорених законопроектів найбільшу кількість було винесено на обговорення у рубриці «Правова політика» – 19. Ще близько 2080 проектів законів знаходяться у рубриці «Запропонувати законопроект для обговорення». Слід відзначити, що у цей розділ автоматично потрапляють законопроекти, зареєстровані у Верховній Раді. Користувачі можуть віддати свій голос за будь-який законопроект, громадське обговорення якого вони вважають доцільним. Найбільша кількість голосів за обговорення законопроектів у цьому розділі – 60 (проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо окремих питань діяльності професійних спілок) №2681 від 27.12.2019). Втім, жодних визначень щодо кількості або зобов'язань поставити законопроект на голосування немає. У разі набрання істотної кількості голосів громадянин може скористатись своїм правом звернення через цей же портал, звернувши увагу Верховної Ради на те, що існує потреба в обговоренні. Відповідно до закону «Про звернення громадян» у цьому випадку комітет вже повинен надати відповідь на таке звернення.

Тривалість обговорення законопроекту визначає комітет, який ініціює обговорення. В середньому для вищезазначених законопроектів вона становила близько місяця. Як можна побачити з таблиці, останнє обговорення відбулось у листопаді 2019 року. Судячи з назв, переважна більшість законопроектів, які виносились на обговорення громадськості, стосувались боротьби з корупцією. Втім, першість за популярністю серед учасників обговорень належить зовсім не антикорупційним законодавчим ініціативам. У Додатку 3 можна побачити

законопроекти, що обговорювалися протягом цього часу, згруповані за популярністю. Слід зауважити, що користувачам надається можливість запропонувати редакцію тексту, а також надати коментар, пропозицію чи зауваження. Елементи тексту законопроекту можна обговорити кожен окремо, при цьому обговорення елементів документу відбувається аналогічно до обговорення законопроекту в цілому. Насамкінець, для подальшого аналізу слід розглянути такий показник, як кількість врахованих зауважень. Всі ці показники відображені в таблиці у порядку зменшення загальної популярності законопроектів за весь час.

Як можна побачити з таблиці у Додатку 3, за час існування порталу лише один законопроект привернув увагу стейкхолдерів та активно обговорювався як в цілому, так і постатейно. За кількістю записів (63) він набагато випередив наступний за популярністю проект закону «Про громадські слухання» (усього записів – 12), у той час тільки один законопроект (2105 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо оптимізації процедур фінансового контролю в сфері запобігання корупції)») має 4 записи, два законопроекти – по 3 записи («Про засади державної політики у сфері європейської інтеграції» та 9008 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо оптимізації процедур фінансового контролю в сфері запобігання корупції)»). Ще чотири законопроекти мають по 2 записи, і шість проектів законів – по одному. Переважна більшість – десять законопроектів – мають лише голоси «за» та «проти», або тільки рейтинг. Спільним для всіх законопроектів є кількість врахованих зауважень – 0.

Таким чином, можна говорити про низький рівень зацікавленості громадян та парламентарів у такому форматі електронної взаємодії громадськості з народними обранцями з одного боку та про відсутність нормативного забезпечення конкретних інструментів електронної демократії – з іншого. Це досить сумна ситуація, враховуючи, що веб-портал Верхової Ради України «Громадське об-

говорення законопроектів» втілює рекомендації та кращі практики застосування інструментів електронної демократії. Можна відмітити, що він пропонує навіть ширші можливості, ніж обговорення законопроекту, а саме можливість підтримати законопроект, запропонувати коментар, пропозицію або нову редакцію. З іншого боку, якщо говорити про можливості, які веб-портал пропонує для голосування, як про крок до консультативного референдуму, слід згадати про певну шкоду опитувань (різновидом яких є референдуми та вибори у ширшому сенсі) для демократії, яку відзначають деякі критики. Зокрема, можна згадати Брайана Каплана, який, цитуючи Бреннана та Ломаски, аналізує інструментальні та експресивні мотиви голосування. Зокрема, він відзначає, що громадяни можуть голосувати не для того, щоби добитися впровадження відповідної політики, а для того, щоби висловити свій патріотизм, приналежність або відданість певному середовищу [37, стор.137]. Таким чином, демократія дає кожному право робити свій вибір, але наділяє кожного виборця лише мікроскопічним впливом. Таким чином, ті, хто робить вибір, усвідомлюють, що їхній окремий голос нічого не вирішує, що позбавляє їх стимулу бути раціональними. Якщо достатня кількість виборців думатиме у такий спосіб, соціально згубна політика буде перемагати на виборах. Втім, слід пам'ятати, що необізнані громадяни голосують випадково, тому за умови достатньо великої їх кількості їхні помилки нейтралізують одна одну, внаслідок чого вирішальний голос належить добре поінформованим акторам.

Так само слід відмітити спеціалізований характер веб-порталу, тобто зазначити, що на нього заходить тільки певна категорія користувачів. До того ж, існує певна штучна перешкода у вигляді «дозволу» комітету на обговорення відповідного законопроекту. У результаті проекти резонансних законів (про всеукраїнський референдум, про землю та ін.) обговорюються на будь-яких інших майданчиках крім, власне, веб-порталу ВРУ. Це призводить до розбалансованості та неструктурованості громадської участі та до появи численних пропозицій, які часто не можуть бути належним чином використані через недостатню експертну підготовку учасників, що, у свою чергу, призводить до

розпорошення діяльності органу влади, перевантаження осіб, які опрацьовують пропозиції тощо.

Крім цього, веб-портал громадського обговорення законопроектів не надає можливість неурядовим організаціям представити свою позицію безпосередньо за допомогою цього інструмента, не враховуючи положення «Кодексу кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень», в якому слушно зауважується: «Неурядові організації становлять найважливішу складову процесу участі у відкритому демократичному суспільстві завдяки залученню великої кількості осіб. Той факт, що багато хто з цих осіб також є виборцями, підкреслює додатковий зв'язок з представницькою демократією» [17]. Таким чином, для того, щоби взяти участь в обговоренні, неурядові організації (а також наукові установи, асоціації тощо) мають надсилати свої пропозиції поштою, внаслідок чого веб-портал залишається інструментом виключно для індивідуального голосування та надання коментарів окремими громадянами. Це означає, що для отримання цілісної картини працівникам, які проводять громадське обговорення, необхідно зводити різні масиви інформації, отриманої різними каналами, у різних форматах та з різною структурою. Враховуючи сказане, а також реакційний характер залучення громадськості до обговорення законопроектів (тобто, громадськість залучається рішенням керівництва відповідного комітету ВРУ), можна знайти пояснення тому, що голосування та обговорення щодо суспільно важливих законопроектів на веб-порталі Верховної Ради України останнім часом не проводиться, попри відносну зручність цього способу збору інформації та його потенційну здатність залучити велику кількість учасників одночасно.

Так само у «Кодексі належної практики участі громадськості в процесі прийняття рішень» визначаються наступні принципи участі громадськості:

- участь – неурядові організації збирають та поширюють думки своїх членів, груп споживачів та зацікавлених громадян. Попередньою умовою для дотримання цього принципу є вільний та доступний процес участі, що ґрунтується на узгоджених параметрах участі;
- довіра – чесна взаємодія між суб'єктами і різними секторами суспільства, що передбачає прозорість, повагу та взаємну надійність;
- підзвітність та прозорість як з боку неурядових організацій, так і з боку державних органів на всіх етапах діяльності;
- незалежність – неурядові організації мають право діяти вільно і незалежно, відстоювати позиції, що відрізняються від позицій органів влади, з якими вони можуть співпрацювати іншими способами [17].

Дотримання цих принципів робить можливим досягнення вищого рівня залучення – забезпечення участі громадян у формуванні політики, двосторонній обмін інформацією у форматі діалогу, чого, на жаль, не можна побачити у розглянутих прикладах обговорення законопроектів на веб-порталі Верховної Ради України. У позитивному ключі слід відмітити, що веб-портал створює можливості для уникнення такої участі, що обмежується лише організованими групами та неурядовими організаціями, і відтак кожна особа має право та можливість, без жодних винятків та необґрунтованих обмежень, брати участь у веденні державних справ безпосередньо або через вільно обраних представників¹². Крім цього, веб-портал громадського обговорення пропонує можливість доступу до всіх супровідних документів, пов'язаних з проектом, що сприяє конструктивній участі. Це також дозволяє заощадити час та зменшити потенційні розбіжності на пізніших етапах розгляду. Так само він полегшує надання зворотного зв'язку, що є ключовим для підвищення довіри та посилення співпраці. Веб-портал дозволяє уникнути потреби надання індивідуального зворотного зв'язку, пропонуючи можливість представлення короткого огляду всіх висновків та вжитих заходів в наглядній інфографіці.

¹² Стаття 25 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043

Водночас, реалізація участі з боку фізичних осіб потребує розвитку відповідної культури електронної демократії і демократії загалом, популяризації відповідних інструментів серед громадян, експертів та державних службовців та створення мережі експертів та фахівців, які будуть проводити навчання та розвивати компетенції в сфері електронної демократії задля розширення громадянської участі.

2.3. Оцінка інформаційно-аналітичного супроводу громадського обговорення законопроектів на веб-порталі Верховної Ради України

Як зазначалося вище, за час існування порталу лише один законопроект привернув увагу стейкхолдерів та активно обговорювався як в цілому, так і по частині – проект Закону №1135-1 «Про цивільну зброю і боєприпаси» від 10.12.2014. Обговорення почалося 25 вересня 2017 року та завершилося 25 листопада 2017 року. До початку обговорення на веб-сайті Інформаційного порталу власників зброї zbroya.info було розміщене оголошення: «Шановне товариство! На сайті Верховної Ради розпочалося громадське обговорення проекту Закону «Про цивільну зброю і боєприпаси» №1135-1. Просимо зброярську спільноту та всіх зацікавлених осіб активно долучитися до цього процесу. Ваша підтримка стане вагомим внеском у нашу спільну справу. Для обговорення, оцінки та рейтингування необхідна реєстрація.» Оголошення розмістила Українська асоціація власників зброї, яка позиціонує себе як єдину в Україні профільну асоціацію, що відстоює інтереси власників зброї. Місія Асоціації полягає в об'єднанні власників зброї в єдину команду та здійсненні ефективного захисту її членів, а також сприянні в упорядкуванні та лібералізації зброярського законодавства України. Зокрема, Асоціація активно відстоює прийняття в Україні Закону про зброю, який би передбачав право українців на придбання та приховане носіння короткоствольної нарізної вогнепальної зброї, з метою самозахисту. Сам текст проекту закону був також розміщений на веб-сайті УАВЗ (<https://uavz.org/proekt-zakonu-pro-tsivilnu-zbroiu-i-boiepriyasi-1135-1/>).

Загалом, початок обговорення був сприйнятий позитивно учасниками спільноти, які активно голосували, поширювали та ставили запитання щодо порядку та технічних моментів обговорення¹³.

Таке ставлення та подальшу активність дописувачів на веб-порталі громадського обговорення можна пояснити тим, що підготовці законопроекту передувала довга та кропітка робота. Ще у 2015 році звернення до Президента України Петра Порошенка, Прем'єр-міністра Арсенія Яценюка і Голови ВРУ Володимира Гройсмана з проханням сприяти якнайшвидшому прийняттю Верховною Радою України законопроекту «Про цивільну зброю і боєприпаси» прийняли Черкаська міська та Черкаська обласна ради, Київська міськрада ухвалила звернення до Верховної Ради України з проханням невідкладно законодавчо врегулювати обіг цивільної зброї в Україні. У 2016 році законопроект підтримали Запорізька обласна рада, міська рада міста Вараш Рівненської області та Київська обласна рада, а у 2017 – Волинська обласна рада, Рівненська обласна рада, Вінницька, Полтавська Чернівецька та Житомирська обласні ради.

Одночасно з цим УАВЗ активно використовувала інші засоби електронної та неелектронної участі. Зокрема слід згадати, першою в історії України електронною петицією до Президента України, яка набрала необхідні 25 тисяч голосів, стала саме петиція власників зброї «Законодавчо затвердити право громадян України на захист». 3 вересня 2015 року Петиція власників зброї, яка була зареєстрована на відповідній сторінці президентського сайту 29 серпня, набрала необхідні для розгляду 25 000 голосів (загалом – 36 244 голосів з 25 000 необхідних. Петиція стала третьою у топ-5, що набрали найбільшу кількість голосів за весь час). У своїй відповіді П.Порошенко повідомив, що звернувся до Голови Конституційної комісії, Голови Верховної Ради України В.Гройсмана з вказівкою ініціювати скликання засідання робочої

¹³ https://zbroya.info/uk/partner/uavz/blog/13900_obgovorennia-zakonu-pro-zbroiu-na-saiti-verkhovnoyi-radi/#xcomments

групи Конституційної Комісії з прав, свобод та обов'язків людини і громадянина із залученням до цієї роботи автора електронної петиції, представників різних політичних сил, державних органів, інститутів громадянського суспільства, вчених-правознавців, експертів. Стосовно вимоги щодо негайного ухвалення Закону України «Про цивільну зброю і боєприпаси» (реєстр. № 1135-1 від 5 лютого 2015 року) було повідомлено, що прийняття законів належить до повноважень Верховної Ради України (пункт 3 частини першої статті 85 Конституції України).

Однак, взаємодія з владою щодо виконання петиції виявилась не дуже зрозумілою та легкою. Автори петиції надсилали прохання письмово повідомляти їх про всі засідання, що стосуються теми петиції та прийняття законодавства, що регулює обіг зброї, але попри це засідання Конституційної комісії з розгляду петиції проводилися без ініціаторів цієї петиції, після чого УАВЗ перейшла у стадію постійного листування з Адміністрацією Президента, Головою Верховної Ради та Конституційною комісією. Крім цього, був направлений відкритий лист до Голови ВРУ Андрія Парубія, якій був співавтором обговорюваного законопроекту. Таким чином, фактично з 2015 року Українська асоціація власників зброї та її юридичні радники провадили роботу щодо законопроекту, у ході якої мали місце зустрічі, обговорення та листування з представниками влади. Втім, 29.08.2019 проект було відкликано.

Станом на сьогоднішній день, до Верховної Ради України подано законопроект від 20.09.2019 року №1222-1 «Про обіг зброї». Крім цього, 9 серпня 2019 року Петиція власників зброї до нового президента з вимогою «Навести порядок з обігом зброї, а порядок – це Закон» набрала необхідні для розгляду 25 000 голосів (загалом 25 651 голосів з 25 000 необхідних). У відповіді на петицію, Володимир Зеленський зазначив, що легалізація обігу в державі зброї вбачається передчасною, а тому не може бути підтримана. Президент також зазначив, що висловлені в електронній петиції пропозиції будуть передані до Комісії з питань правової реформи. У повідомленні на веб-сайті УАВЗ від 27

лютого 2020 року говориться: «Протягом останнього тижня на всіх профільних інтернет ресурсах та у соціальних мережах відбувалося обговорення запропонованої Комітетом ВРУ «З питань правоохоронної діяльності» власного бачення об'єднаної версії законопроектів «Про зброю» 1222 та 1222-1.¹⁴ Водночас, жодного голосу за обговорення цих законопроектів на веб-порталі Верховної Ради немає. Таким чином, попри начебто успішність залучення зацікавлених громадян та експертів до обговорення назрілого та важливого для держави законопроекту, цей досвід не був розвинений, мультиплікований та поширений для продовження використання такого інструменту, як громадське обговорення законопроектів на офіційному порталі українського парламенту.

За словами Керівника секретаріату Комітету правоохоронної діяльності, обговорення законопроекту було ініційовано Головою комітету, який відзначив потребу у громадському обговоренні такого суспільно важливого проекту. Водночас, крім оголошення про початок обговорення на веб-порталі, Комітет не здійснював жодних активних кроків із поширення цієї інформації серед потенційних стейкхолдерів. Новину було поширено у соціальних мережах, а також на веб-сайті УАВЗ та zbroya.info. Так само, за словами представника секретаріату Комітету, активного залучення спільноти зброярів не планувалось та не очікувалось. На запитання про подальшу долю зауважень, отриманих через інструмент електронного обговорення законопроектів, було отримано відповідь, що всі записи були прочитані та розіслані народним депутатам для ознайомлення. Було висловлено думку, що пропозиції скоріше носили характер загальних побажань, тому у тому вигляді, в якому їх було надано, враховані бути не могли. Щодо нового законопроекту №1222-1 «Про обіг зброї» Комітет веде активне листування з різними установами для отримання фахових коментарів та зауважень. Як було зазначено, Комітет зацікавлений в отриманні якомога більшої кількості думок з приводу законопроекту, але представники, наприклад,

¹⁴ https://uavz.org/zauvazhennya-ta-propozycii-do-proektu-zakonu-pro-obig-cyvilnoi-zbroi-ta-boeprypasyiv-do-neionovlyuetsya/?fbclid=IwAR3eETXRTC_il18uncxEfzpS9Oy43I4jaY3MCfjuH_02Wp8Suk6OExucHj8

наукової спільноти не знають про існування такого механізму як веб-портал для обговорення, тому для того, щоб його використовувати з цією метою, потрібна додаткова просвітницька та адвокаційна робота з його просування.

Стосовно наступного за популярністю законопроекту – 6674 Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо забезпечення відкритості для суспільства інформації про фінансування діяльності громадських об'єднань та використання міжнародної технічної допомоги – можна відзначити низьку активність представників численної спільноти неурядових організацій. Обговорення тривало з 19 лютого 2018 року до 19 березня 2019 року за ініціативою Президента України П.Порошенка – суб'єкта права законодавчої ініціативи. Попри резонансність та актуальність предмета регулювання законопроекту, на сайті Верховної Ради тільки 37 учасників проголосували «проти» та три – «за». Усього записів – 12 (врахованих записів – 0, запропонованих редакцій – 0, коментарів – 6, пропозицій – 3, зауважень – 3). У порівнянні з активним обговоренням законопроекту «Про цивільну зброю і боєприпаси» така ситуація виглядає досить дивною, враховуючи канали комунікації та можливості для мобілізації спільноти неурядових організацій. Однак, оголошення про громадське обговорення на веб-порталі можна знайти на сайті юридичних новин LexInform¹⁵, де відповідний законопроект згадується разом з іншими, що обговорювались у той самий час. Враховуючи, що питання надання інформації про фінансування діяльності громадських об'єднань привернуло увагу Європейського Союзу [8; 32], виглядає так, що громадське суспільство більше покладається на тиск з боку європейських інституцій ніж на вплив з використанням інструментів участі. Отже, цей приклад також демонструє брак довіри громадськості до представницьких політичних інститутів, що дозволяє говорити про послаблення статусу народного депутата і парламентаризму в цілому. Безумовно, сьогодні ми маємо оновлений склад парламенту, однак попри те, що Верховна Рада 9-го скликання оновила на 80,4% та помолодшала

¹⁵ <https://lexinform.com.ua/zakonodavstvo/kintsya-obgovorennya-zakonoproektu-pro-operatyvno-rozshukovudiyalnist-zalyshylosya-10-dniv/>

на 7,4 роки, ці зміни не принесли очікуваного результату, і це скликання парламенту не можна назвати якіснішим за минулий. Очевидно, що питання про ціннісні перетворення є досить актуальними і потребують подальшої дискусії, так само, як і якість законодавчого процесу загалом.

Повертаючись аналітичного супроводу процесу громадського обговорення законодавчих ініціатив, звернемось до досвіду країн, в яких також використовуються інструменти проведення консультацій з громадськістю в електронному вигляді. Зокрема, на веб-сторінках відповідних органів можна побачити, що найбільш поширеним інструментом у багатьох країнах є центральні електронні портали, які пропонують різноманітні послуги, у тому числі надання інформації, платформ для консультацій та електронні послуги. Вище наводився досвід деяких країн, де використовуються електронні інструменти, у тому числі центральні електронні портали, електронні консультаційні платформи, інструменти для подання петицій онлайн тощо, які є корисними для забезпечення прозорості та підзвітності інституцій, а також стимулювання залучення громадськості.

У якості позитивного прикладу варто згадати про веб-портал Уряду Нової Зеландії, на якому міститься посилання та детальне роз'яснення порядку подання пропозицій до законопроектів, за які має проголосувати парламент ¹⁶. Як і в Україні, законопроект після його подання до парламенту передається на розгляд комітету. Відповідний комітет збирає подання від громадян, узагальнює та представляє результати обговорення у парламенті. У поданні громадяни можуть вислови свою думку або навести докази і обґрунтування на користь чи проти проекту закону, що розглядається. Громадяни мають можливість висловлюватися англійською мовою, мовою маорі або мовою жестів (у відео форматі). Проте, є кілька важливих відмінностей від веб-порталу громадського обговорення законопроектів Верховної Ради України. Найважливішим

¹⁶ <https://www.govt.nz/browse/engaging-with-government/consultations-have-your-say/give-feedback-on-a-bill-before-parliament/>. Page last updated: 12 May 2020

вбачається те, що вже на новозеландському веб-сайті міститься детальна інструкція з оформлення подання, яку також можна завантажити окремо¹⁷. Зокрема, першим пунктом йде те, що з самого початку учасникам обговорення пропонується зазначити, чи вони виступають «за» або «проти», з обґрунтуванням відповідної позиції. Слід наголосити, що особливо підкреслюється необхідність резюмувати зміст подання на початку та наприкінці допису. Далі пропонується більш детально зупинитися на конкретних пунктах законопроекту, вказавши відповідний номер. Учасників просять навести аргументи, дотримуючись нумерації пунктів. Визначається можливість запропонувати як зміни, так і цілком нову редакцію. На веб-порталі така можливість також присутня у випадковому списку, де користувачам пропонується визначити, чи надають вони редакцію, коментар, пропозицію чи зауваження. Втім, доцільність такої деталізації видається сумнівною. Це можна вважати елементом просвітництва, вбудованим у портал, який дозволяє уникнути ситуації, як, наприклад, на сторінці обговорення законопроекту про забезпечення відкритості для суспільства інформації про фінансування діяльності громадських об'єднань, коли у дописі, позначеному як «Зауваження» авторка пише: «Форма 990 США набагато складніша за пропоновану».

До того ж, у Новій Зеландії учасники обговорення мають можливість виступати від імені організації, зазначивши її мету, структуру та свою посаду, а також, чи вони уповноважені представляти організацію. Якщо інші члени організації підтримують позицію дописувача, їхні дані включаються до відповідного подання. Повертаючись до обговорення законопроекту «Про цивільну зброю і боєприпаси» на веб-порталі Верховної Ради, можна зауважити, що всю активність дописувачів можна було б звести до набагато меншої кількості дописів, які б водночас мали вищу вагу та були б простішими для опрацювання. Насамкінець, учасникам обговорення пропонується подати свої пропозиції онлайн чи поштою. Оприлюднення може відбуватись через певний час, протягом

¹⁷ <https://www.parliament.nz/media/6340/guide-to-writing-a-submission.pdf>

якого комітет може звертатись до дописувачів за роз'ясненнями, що надаються особисто чи засобами зв'язку. Як і у Верховній Раді України, обговорення ініціюється комітетами, але громадяни також мають можливість запропонувати законопроект, який вони б бажали обговорити.

Схожа система існує на електронному порталі парламенту Канади. Бажаючі взяти участь в обговоренні можуть або подати запит на особисту участь, або заповнити електронну форму¹⁸. У цьому випадку учасники обговорення так само можуть виступати як окремі громадяни або як представники конкретної організації. На відміну від Нової Зеландії, окремих інструкцій на сайті канадського парламенту немає, натомість дописувачі проходять процес покроково, заповнюючи поля конкретною інформацією.

Говорячи про участь громадян у законодавчому процесі, також не можна оминути досвід Європейської комісії. Як відомо, Європейська комісія ініціює закони та політики самостійно або за зверненням Європейської Ради, Ради Європейського Союзу, Європейського Парламенту або безпосередньо громадян у рамках Європейської громадянської ініціативи. Зокрема, громадяни можуть долучатися до процесу законотворчості в ЄС на різних етапах – від фази підготовки до пропозицій щодо нових законів та оцінювання ефективності чинного законодавства. Зв'язок із громадянами відбувається у форматі відкритих публічних консультацій та за допомогою онлайн-інструментів. До участі запрошуються всі, хто зазнає впливу чинного або пропонованого законодавства, включаючи органи влади, бізнес-спільноту, організації громадянського суспільства та громадян [39]. Порівнюючи цей інструмент з веб-порталом Верховної Ради України, у першу чергу слід зазначити, що учасники заповнюють спеціально підготований опитувальник, а саме обговорення триває 12 тижнів, що є істотно довше, ніж у середньому один місяць, який комітети ВРУ відводять на громадське обговорення.

¹⁸ <https://www.ourcommons.ca/Committees/en/ACVA/StudyActivity?studyActivityId=10778851>

Окрему увагу слід приділити подоланню низької зацікавленості громадян у електронній взаємодії як такої та усуненню електронних перешкод і бар'єрів. Хоча нерівність у доступі до мережі Інтернет не була предметом дослідження цієї роботи, слід згадати, що існують розриви у використанні мережі між міським та сільським населенням, молодим та старшим поколінням, а також нерівність за рівнем освіти (Див. Додаток 4).¹⁹ Відповідно до загальних принципів участі та визначених важливих складових залучення громадськості, у процесі прийняття рішень необхідно забезпечувати можливості для залучення різноманітних груп (жінкам, молоді, людям похилого віку, представникам меншин, людям з інвалідністю тощо). У цьому процесі вирішальну роль відіграють неурядові організації та їх співпраця та бажання взаємодіяти із парламентом. Тут знову слід наголосити на важливості широкого інформування та навчання, а також поширенні історій успіху. Раніше вже підкреслювалась важливість наявності сформованого досвіду успішного вирішення проблем. Чим ширший такий досвід, тим вище шанси успішності прямої демократії у відповідному суспільстві.

Висновки до Розділу 2

Підсумовуючи сказане, слід зауважити, що різні країни використовують інструменти електронної участі з метою сприяння процесу та залучення громадян. Загалом такі інструменти розробляються у формі зручної для використання платформи, яка серед іншого передбачає можливість проведення електронних консультацій. Утім, в українських реаліях поки що не можна говорити про напрацьовану практику. Вимагається не лише у робота у нормативно-правовому напрямку, але й належна комунікація, освіта, технологічна модернізація та вдосконалення інституційно-функціональних аспектів їхньої взаємодії.

¹⁹ За даними дослідження, проведеного Інтернет Асоціацією України (ІнАУ), наприкінці минулого року в нашій країні налічувалося майже 23 мільйони активних інтернет-користувачів. Майже всі люди у віці до 35 років користуються мережею – додатково див. Додаток 4.

Аналіз досвіду успішного обговорення законопроекту «Про цивільну зброю і боєприпаси» та порівняння цього досвіду з практикою проведення консультацій з громадянами щодо проєктів законодавчих актів в інших країнах демонструє недоліки громадської участі, що не була організована за чіткими стандартами демократичного управління, а саме: появи численних пропозицій, які часто не можуть бути належним чином використані через недостатню експертну підготовку учасників, що у свою чергу призводить до розпорошення діяльності органу влади, перевантаження осіб, які опрацьовують пропозиції тощо. Через це, попри начебто успішність залучення зацікавлених громадян та експертів до обговорення назрілого та важливого для держави законопроекту, отриманий Верховної Радою досвід не був розвинений та поширений для продовження використання такого інструменту, як громадське обговорення законопроектів на офіційному порталі українського парламенту.

Завдяки цьому публічна влада буде мати користь від дискусій та ініціатив електронної демократії, а також будуть відкриватись можливості для участі у політиці тих категорій громадян, які не мають можливості впливу на публічні рішення і голос яких, як правило, ігнорується. Участь громадян повинна гарантувати їхній вплив на демократичний процес, можливість удосконалення якості та прийнятності результатів демократичного процесу. Загалом слід орієнтуватися на розбудову цілісної системи регулювання електронної участі, орієнтованої на сприяння громадянам у використанні інструментів електронної демократії, захист прав та інтересів громадян. Увагу при цьому слід приділяти також подоланню так званого цифрового розриву, тобто своєчасному виявленню та подоланню перешкод у доступі та використанні інструментів електронної участі, особливо цифрової нерівності та безграмотності для посилення спроможності громадян.

Так само, порівнюючи досвід використання веб-порталу «Громадське обговорення законопроектів» на сайті Верховної Ради України зі схожими інструментами інших країн слід відмітити досить короткий період часу, що відводиться

на обговорення, відсутність чіткої структурованості (крім деталізації категорії дописів) та інструкцій щодо внеску учасників обговорення, у результаті чого збільшується навантаження з опрацювання змісту дописів та зменшення якості «кінцевого продукту» для відповідного комітету. Цього можна частково уникнути, передбачивши можливість участі представників наукових установ, громадських та інших організацій, які б висловлювали позицію конкретної групи осіб. Це також могло б стати певним запобіжником для «накручування» кількості голосів, до якого потенційно можуть вдатись окремі політичні сили. Все це потребує формування відповідної культури участі не тільки серед населення, а й у Верховній Раді України, Апараті та секретаріатах комітетів ВРУ. Більш детально механізми підвищення результативності використання веб-платформи Верховної Ради України для залучення громадськості та експертного середовища до прийняття рішень будуть розглянуті у наступному розділі.

РОЗДІЛ 3

УДОСКОНАЛЕННЯ ВИКОРИСТАННЯ ВЕБ-ПЛАТФОРМИ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ ЯК ІНСТРУМЕНТУ ЗАЛУЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОСТІ ТА ЕКСПЕРТНОГО СЕРЕДОВИЩА ДО ПРИЙНЯТТЯ РІШЕНЬ

3.1. Обґрунтування концептуальних положень пропозицій стосовно удосконалення системи управління залучення громадськості до прийняття рішень

Декларування відкритості парламенту не має обмежуватись лише наданням відповідних опцій на веб-порталі Верховної Ради. Натомість парламент має просувати відповідні цінності відкритості, що має супроводжуватись ініціативами громадянської просвіти, гарантіями захисту й залучення громадянського суспільства до законотворення, посилення належного врядування представницького органу практиками партисипативної демократії. Отже, створення інструментів для участі та забезпечення інформаційної відкритості парламенту є необхідною, але недостатньою умовою формування довіри громадян. Довіра залежить також від суспільної оцінки населенням ефективності діяльності органу із подолання найзначніших проблем суспільства.

Для того, щоб е-демократія працювала, необхідно формувати відповідну культуру участі, причому не тільки серед населення, а й у тих структур, до яких звертаються громадяни. Популяризація обговорень відбудеться тоді, коли люди побачать їхню ефективність, тому що саме по собі обговорення – це лише інструмент. Іншими словами – це відкриті двері для діалогу між громадськістю та парламентарями, доступ до майданчику взаємодії влади, громадян та неурядових організацій та формування спільного порядку денного. Для того, щоб його потенціал використовувався повністю, необхідна робота у кількох напрямках, включаючи знаннєвий, вміннєвий та ціннісний виміри. Йдеться про розвиток знань, вмінь та навичок використання інструментів електронної взаємодії з обох боків, а також зміну ціннісної парадигми з обох боків діалогу.

По-перше, для того, щоб повною мірою використовувати наявні інструменти, учасники мають про них знати. У той час, як більш «традиційні» методи та засоби проведення обговорень та висловлення позицій стосовно визначених законопроектів є більш-менш відомими, веб-портал «Громадське обговорення законопроектів» є відносно вузько спрямованим інструментом, про який знає досить набагато експертів. Зокрема, відповідаючи на запитання про те, чому цей механізм не використовувався для продовження обговорень законопроекту про обіг цивільної зброї, керівник секретаріату Комітету з питань правоохоронної діяльності зазначив, що веб-портал не є відомим у наукових та експертних колах, тож є потреба в інформуванні та просуванні такого формату участі серед стейкхолдерів.

Крім інформування про те, де саме та у який спосіб можна висловити свою підтримку або незгоду, увагу слід приділяти подоланню наслідків дискурсу, що формувався протягом десятиліть та був спрямований на те, що окремий голос нічого не вирішує, громадяни нічого не можуть змінити та тому подібне. Логічним буде припустити, що його вплив буде сильнішим серед людей старшого віку, але водночас їхня частина серед тих, хто надає перевагу електронним формам участі є меншою. Таким чином, можна стверджувати, що є потенціал для боротьби з індіферентним ставленням шляхом просвітницьких кампаній з фокусом на успішних історіях, а також підтримку залучення молодших учасників для формування серед них досвіду впливу на рішення законодавчого органу. Водночас, безумовно, активізацію суспільства потрібно здійснювати також через роботу із людьми старшого покоління, оскільки надзвичайно невтішним є той факт, що значна частина громадян ще й досі не усвідомила наслідки неучасті.

Так само, розвитку знань, вмінь та навичок потребує не тільки громадянське суспільство, а й представники органів влади, з якими вони взаємодіють. Можна говорити про потребу у розвитку знань, навичок і компетенцій працівни-

ків секретаріатів комітетів ВРУ, які б дозволяли їм працювати з різними категоріями стейкхолдерів. Наразі серед перешкод для розвитку нової культури діалогу та участі можна називати проблеми якості законодавства в цілому, коли народні депутати не готові виносити на обговорення тексти, якість яких може зашкодити їхній репутації. Насамперед серед причин такої ситуації слід відмітити те, що у роботі самого парламенту існує низка серйозних проблем. По-перше, це сумнозвісний «законодавчий спам» та зловживання народними депутатами правом подавати поправки до законопроектів. Крім цього, багато законопроектів, які вносяться до Верховної Ради України, мають ряд суттєвих юридичних недопрацювань, структурні вади та сприяють появі нових колізій в правовому регулюванні суспільних відносин. З урахуванням цього стає зрозумілим небажання парламентарів виносити документи низької якості на широкий загал. До цього ж можна додати недотримання встановленої процедури подальшого розгляду і ухвалення законопроекту.²⁰

Не менш важливим чинником є послаблення статусу народного депутата (а відтак – послаблення парламентаризму в цілому). Багато парламентарів не готові вславлювати свою позицію публічно, не бажаючи наражатися на ризик реакції з боку партійного керівництва, лідерів думок, широкого загалу тощо. Враховуючи сучасні реалії (існування монобільшості, турборежим, електронізація парламенту та ін.), можна припускати, що це скликання парламенту вже навряд чи прийме будь-які радикальні зміни, тож робота у напрямку посилення ролі та професійності подальших скликань має вестись поступово, без великих трансформаційних кроків з фокусом у першу чергу на законодавчу процедуру. У такий спосіб може бути забезпечений нормативно-правовий компонент, представлений системою міжнародних документів та системою чинного законодавства України, що створить можливості для конструктивного залучення потенціалу партисипаторної демократії.

²⁰ Зокрема, більше 90% (125 зі 132) законів, проголосованих протягом першої і другої сесії Верховної Ради України IX скликання, були ухвалені із порушеннями Регламенту ВРУ. Серед них порушення строків ознайомлення (і це число без урахування перенесених законопроектів). [18]

Крім цього має бути забезпечений організаційно-управлінський компонент, зміст якого полягає в наявності зрілого та структурованого громадянського суспільства та організаційно-правових механізмів його взаємодії з державою. Тут слід відмітити політичну залежність роботи комітетів та секретаріатів від керівника комітету. До цього ж існують розбіжності в спроможності різних комітетів щодо взаємодії з громадою. Потребує розвитку здатність членів комітетів та працівників секретаріатів налагодити ефективну горизонтальну комунікацію з усіма міністерствами, а також комунікацію на рівні стейкхолдерів та їх залучення до консультацій та слухань тощо. Саме ці компоненти, розвинені тією чи іншою мірою, мають визначати характер та міру електронної участі громадськості у процесі формування, реалізації та модернізації законодавчої бази України.

Насамкінець слід згадати про ціннісний компонент, який включає у себе наявність сталих підходів щодо залучення громадськості, а в ідеалі – наявність відповідної затвердженої концепції чи стратегії. Втім, станом на сьогодні принциповим моментом використання веб-порталу громадського обговорення законопроектів є те, що він має пропонувати можливість громадськості бути почутими, але не передбачати переписки з депутатами та працівниками апарату. Наразі секретаріати комітетів уникають та бояться такого інструменту, що може стати не допомогою, а додатковим навантаженням у штатному режимі, збільшуючи обсяги їхньої повсякденної роботи. Важливим є то, щоб у відповідальних осіб була належна мотивація та компетенція, але щоб вони не були зобов'язані відповідати учасникам обговорення на сайті. У випадку не-обов'язковості розгляду та відповіді на всі пропозиції комітети перестануть бояться використовувати цей інструмент у своїй роботі.

Покарання у разі нехтування громадською думкою та результатами обговорення має бути у вигляді наслідків для політичної кар'єри відповідних депутатів, тобто має існувати реальний важіль – власне політична відповідальність у

вигляді втрати електоральної підтримки. На жаль, культура політичної відповідальності поки що не сформована. З одного боку, в парламенті є спроби розробити та ухвалити Кодекс депутатської етики з урахуванням міжнародних стандартів діяльності парламентарів. З іншого боку має вестись робота з виборцями про те, що участь передбачає також спільну відповідальність за наслідки прийнятих рішень, а також, що участь не є одноразовою дією, і вона не може бути забезпечена, якщо не практикувати її постійно.

Пам'ятаючи про те, що відповідними міжнародними стандартами визнається право всіх людей брати участь у прийнятті державних рішень, слід створювати умови для накопичення корисного когнітивного капіталу, що є можливим на практиці за існування відповідних стимулів. Зрештою, громадяни повинні усвідомити ціну, яку вони особисто будуть змушені заплатити за свою неучасть або неграмотність у політичних питаннях, тобто знайти для себе аргументи на користь відмови від ірраціональності, яку інституційна структура демократії робить безкоштовним благом для кінцевого споживача, коли низька віддача від отриманого результату просто не перекриває затрат часу та інших ресурсів.

3.2. Підвищення результативності використання веб-платформи Верховної Ради України для залучення громадськості та експертного середовища до прийняття рішень

Як показав загальний огляд та приклади держав, для забезпечення успішної та ефективної реалізації участі громадян у законотворчому процесі важливо включати гарантії, що мають юридичну силу. В Україні розвиток цифрової партисипації був визначений як один з пріоритетних напрямків державного будівництва через її спроможність посилити та прискорити демократичні процеси. Натомість, політика електронної демократії має провадитись також у зустрічному напрямку – не тільки згори донизу, але й знизу догори одночасно. Це означає, що у процесі розробки відповідних документів (відповідно до практики Європейської комісії, це може бути рамковий акт щодо порядку гро-

мадського обговорення законопроектів та проектів інших парламентських актів) слід враховувати реальні потреби та рівень готовності різних груп громадян та працівників органів державної влади, а також впроваджувати міжнародні стандарти електронної демократії на всіх рівнях. Зрозуміло, що варто спрямовувати зусилля на мобілізацію громадського суспільства та об'єднання наявних ресурсів для вирішення нагальних проблем.

Так само, на думку співрозмовників, з якими проводилися консультації у ході написання цієї роботи, основною проблемою впровадження політики електронної демократії є відсутність законодавчого забезпечення конкретних інструментів електронної демократії, низька зацікавленість користувачів у електронній взаємодії з органом законодавчої влади та брак компетенції у сфері електронної участі. Отже, роль технологій у забезпеченні ефективності електронної демократії не є визначальною та не зумовлює ефективності демократичного процесу. Активне використання інформаційно-комунікаційних технологій для забезпечення участі громадян та організацій у формуванні та реалізації державної політики можливе за умови врахування особливості та розвитку відповідної культури політичної системи. Відповідні активності та проекти (спільні зустрічі з обміну досвідом для народних депутатів, працівників секретаріатів комітетів, неурядових організацій та зацікавлених громадян, тренінги, інформаційні кампанії тощо) можуть реалізовуватись будь-якою стороною за погодженням та залученням інших стейкхолдерів.

За результатами аналізу, також можна визначити проблеми участі громадськості у спектрі від небажання парламентарів забезпечувати участь громадян у законотворенні та перебувати під її контролем (частково через острах продемонструвати свою некомпетентність перед громадянами та експертами) до небажання громадськості активно брати участь в суспільно-політичному житті. Такі аспекти створюють реальну небезпеку для утвердження демократичних принципів державної політики, а отже доцільно говорити про розробку про-

грами/плану заходів/дорожньої карти на рівні Верховної Ради України та інших вищих органів державної влади. Мета має полягати у концептуальному узгодженні та досягненні єдності принципів електронної демократії у відповідності до міжнародних стандартів, розробці стратегічної мапи із визначеними завданнями, ресурсами, напрямками діяльності (проектів), вимірюваними результатами тощо.

Так само раніше говорилося про існування штучного бар'єру між користувачем та сайтом Верховної Ради, а саме того, що рішення поставити проект закону на обговорення приймає відповідний комітет. Водночас, на сайті Верховної Ради є своя сторінка для кожного законопроекту, що містить текст законопроекту, пояснювальні документи тощо (за Законом України «Про доступ до публічної інформації», розпорядники інформації зобов'язані оприлюднювати, зокрема, нормативно-правові акти, що підлягають обговоренню (п. 2 частини першої статті 15) [10]). Доцільним було б додати ще одну опцію на відповідній сторінці, яка б перенаправляла користувача на веб-портал громадського обговорення. Таким чином, будь-хто, кого зацікавив законопроект, може перейти на веб-портал обговорення. У такий спосіб можна усунути необхідність винесення законопроекту комітетом, і до того ж це не потребує нормативного регулювання.

Як вже зазначалось вище, це скликання парламенту буде важко переконати одразу на серйозні комплексні зміни. Стосовно Верховної Ради України у другому розділі згадувалась можливість унормувати питання врахування результатів громадського обговорення шляхом прийняття окремого закону, або внесенням поправок до закону «Про комітети Верховної Ради України» або «Про Регламент Верховної Ради України», або прийняти спеціальну постанову з певних базових моментів. Втім, з урахуванням вищезгаданих інституційно-організаційних та соціально-психологічних бар'єрів, доцільно розглядати більш паліативні шляхи унормування процесів взаємодії парламенту та громадськості під час обговорення законопроектів. Одним з можливих рішень

Розпорядження Голови ВРУ, що є обов'язковим для Апарату. У такий спосіб усувається необхідність готувати та приймати закон або поправки до чинних законів, що вимагає більших зусиль та часу. Альтернативним та більш практично спрямованим рішенням є прийняття внутрішнього акту потрібного рівня з урахуванням позицій Управління комп'ютеризованих систем Апарату Верховної Ради України, керівника Апарату Верховної Ради чи уповноваженої ним особи, голів/секретарів комітетів та секретаріатів комітетів. Це може стати першим кроком до усунення побоювання консультацій з громадськістю серед депутатів та працівників секретаріатів. Допомогти у процесі становлення ціннісно-орієнтованого підходу до державного управління також може розробка та ухвалення Кодексу депутатської етики з урахуванням міжнародних стандартів діяльності парламентарів. Слід зауважити водночас, що такий Кодекс етики є більш концептуальним документом, що відображає внутрішню філософію законодавчого органу, а не законом чи постановою. Прийняти його у минулому скликанні не вдалося, але робота продовжується.

Вже після закладення таких підвалин до зміни ціннісного (аксіологічного) бачення роботи парламенту можна говорити про роботу над законами про публічні консультації, про нормативно-правові акти, про закони і законотворчу діяльність, про комітети тощо, а також до Регламенту Верховної Ради, які б унормували порядок винесення на електронне громадське обговорення законопроектів, особливості його проведення, права та обов'язки заінтересованих осіб, права та обов'язки суб'єктів владних повноважень у правовідносинах, пов'язаних з його проведенням, головні аспекти обговорення, що включають співробітництво та взаємну відповідальність державного органу та заінтересованої громадськості, строки обговорення, відповідні механізми зворотного зв'язку, повноваження співробітників секретаріатів комітетів у процесі обговорення, роль Управління комп'ютеризованих систем, Головного організаційного управління та інших структурних підрозділів Апарату Верховної Ради України тощо.

Крім цього, як вже зазначалось вище, веб-портал має надавати можливість громадянськості бути почутою, а неврахування її думки має тягнути за собою політичну відповідальність. Це потребуватиме передусім освітньої та просвітницької роботи з формування відповідної культури, підвищення рівня обізнаності, володіння навиками електронної участі, формування мотивації до електронної активності громадян та влади. Додатковою цінністю у цьому стане розвиток ІТ сектору економіки, а ризики полягають у слабкості неурядових організацій на регіональному рівні, зменшенні громадської активності на національному рівні, обмеженій спроможності громадських організацій внаслідок браку ресурсів та міжнародної підтримки.

Особлива увага має приділятися ініціативам щодо інклюзії та гарантіям участі/заохочення/винагороди з боку парламенту, уряду, неурядових організацій та груп інтересів з можливістю державно-приватного партнерства. Завдяки цьому буде зменшено проблему низького залучення громадян до політики, недостатньої участі громадян у нормотворчому процесі, низької зацікавленості людей у політичних подіях, обмеженого доступу певних груп громадян до сучасних інформаційно-комунікаційних технологій. З іншого боку, для парламенту ефективне використання веб-платформи пропонує інструмент залучення громадян до законотворчого процесу, можливість отримувати фахові коментарі від професіоналів, які працюють в конкретній сфері, а також вивчати громадську думку щодо окремих законодавчих ініціатив.

Щодо роботи з популяризації онлайн-залучення громадянськості до обговорення законопроектів серед працівників секретаріатів комітетів Верховної Ради України, діяльність має спрямовуватись у кількох напрямках. У першу чергу, як вже зазначалось вище, необхідне регламентне регулювання та нормативне забезпечення вивчення громадської думки щодо окремих законодавчих ініціатив, тому що за відсутності чіткого механізму у законодавстві, народовладдя буде мати суто формальних характер. З іншого боку, існує ризик використання цього інструменту для формального громадського «освячення» фактично

прийнятих рішень, чого можна не допустити тільки через створення умов для розвитку дійсно незалежних неурядових організацій, моніторингу та оцінки стану використання електронних інструментів участі та впровадження електронного парламентаризму. Ті ж запобіжники плюс освіта громадян і розширення можливостей груп, голоси яких часто залишаються без уваги, дозволять зменшити наслідки ще одного ризику – перекладання на громадськість відповідальності за непопулярні рішення.

Для цього також вкрай важливим є створення можливості отримувати фахові коментарі від професіоналів, які працюють в конкретній сфері, для чого мають бути створені умови, за яких зацікавлені сторони (правозахисні групи, громади, об'єднані за географічною ознакою або за інтересами учасників) зможуть обмінюватися інформацією, передовим досвідом і практиками, проводити спільні дії з метою розробки комплексної нормативно-правової бази та забезпечення ефективного функціонування. Зокрема, раніше згаданий досвід Європейської комісії передбачає пріоритетне залучення конкретних акторів (представників профільних громадських організацій, експертів, науковців, бізнесу) до обговорень. Поміж іншим, вони можуть сприяти участі громадськості, представляти інтереси своїх членів та зацікавлених осіб, постійно інформувати їх про процес прийняття рішень та його результати. На веб-порталі Верховної Ради це є можливим завдяки тому, що крім голосування «за» чи «проти» законопроєкту учасники обговорення також можуть вносити свої пропозиції щодо тексту, тож експерти та стейкхолдери мають можливість залишати дописи, які у подальшому потребуватимуть коректного юридичного формулювання. Враховуючи попередній досвід та результати аналізу, вбачається доцільною щодо таких пропозицій рекомендувати визначити обмежену кількість знаків, щоб уникнути занадто розлогих дописів. Водночас, саме ця опція має дозволити неурядовим організаціям та експертам відігравати вирішальну роль в обговоренні.

Ще одним важливим моментом є якість законотворчої роботи в цілому. Окремим питанням стоїть планування та передбачуваність, що дозволили б продовжити термін обговорень та підвищити роль та якість роботи комітетів. Зокрема, існує потреба у внесенні змін до законодавства щодо планування законотворчої роботи, визначення інструментів планування та чіткого алгоритму роботи з ними. З урахуванням сучасних реалій і тенденцій (діджиталізація, перехід до електронного парламенту, турборежим тощо), також доцільним буде говорити про розробку IT-інструменту для моніторингу виконання плану законопроектної роботи.

Так само вище вже згадувалась необхідність проводити навчання для обраних політиків та штатних працівників ВРУ з активного використання методів електронного парламентаризму. Завданням такого навчання має бути створення мережі експертів та фахівців, які зможуть каскадувати отриманні знання та досвід, розвивати компетенції в сфері електронної демократії. Крім цього, необхідна робота у нормативно-правовому напрямку, а також належна комунікація, освіта, технологічна модернізація та вдосконалення інституційно-функціональних аспектів взаємодії парламенту з громадянами. Необхідно формувати відповідну культуру участі, причому не тільки серед населення, але й також серед державних службовців. Популяризація веб-порталу відбудеться тоді, коли люди побачать його ефективність для себе, адже саме по собі обговорення – це лише інструмент, успішність якого визначається тим, наскільки ефективно вдалося залучити відповідних учасників до обговорення для отримання відповідей на конкретні запитання, а також винести релевантну інформацію з наданих відповідей.

3.3. Вдосконалення інформаційно-аналітичного супроводу громадського обговорення законопроектів на веб-порталі Верховної Ради України

Одночасно з роботою у вимірі створення нормативно-правової бази для залучення громадськості має продовжуватись робота над розвитком знань, вмінь

та навичок як у Верховній Раді України, так і серед громадян. Зокрема, вже згадувалась потреба у розвитку здатності членів комітетів та працівників секретаріатів налагодити ефективну горизонтальну комунікацію з усіма міністерствами, а також комунікацію на рівні стейкхолдерів та їх залучення до консультацій та слухань тощо. Доцільними будуть тренінги із залученням іноземних експертів для обміну досвідом з налагодження співпраці з громадськістю, проекти з твінінгу округів, програми безперервного навчання або підвищення кваліфікації з використанням міжнародної технічної допомоги з можливою подальшою інституалізацією українським парламентом.

Слід також згадати, що існує проблема відсторонення громадян від політичних процесів. Частково це відбувається через нерозуміння того, що участь не є одноразовою дією, і вона не може бути забезпечена, якщо не практикувати її постійно. Низька участь громадян у першу чергу послаблює цінність громадської думки для формування державної політики. Та створює можливості для маніпулювання для політиків, яким потрібно буде отримати підтримку тих, хто використовує своє право участі. Запобігти цьому можна шляхом забезпечення вільного доступу населення до телекомунікаційних послуг, зокрема до мережі Інтернет, інформаційно-комунікаційних технологій та інформаційних ресурсів, здійснення заходів з подолання політичної та цифрової безграмотності, цифрової нерівності, посилення спроможності всіх громадян брати участь у демократичних процесах. Завдання у цій сфері мають виконувати переважно урядові органи та неурядові організації, а кінцевою метою є досягнення інклюзії в електронній демократії, підтримка участі громадян та політичного діалогу. Фінансування могло б здійснюватися як з державного та місцевого бюджетів, так і за рахунок міжнародної технічної допомоги.

Виходячи з проаналізованого досвіду обговорень на веб-порталі Верховної Ради України, можна говорити про недостатність інформування відповідних стейкхолдерів про можливість висловити свою думку щодо відповідної зако-

нодавчої ініціативи. У той час, як ініціатори обговорення усвідомлювали контекст та цілі винесення законопроектів на громадське обговорення (актуальність та «болючість» тематики, як от регулювання обігу зброї, боротьба з корупцією тощо), очікувані результати такого обговорення не визначались та не доносились до учасників. Серед позитивного слід відзначити можливість доступу до всіх документів, пов'язаних з проектом закону, що обговорюється, а також його стислий виклад. У той же час, назва законопроекту та його стислий опис – це перше і часто єдине, що бачать учасники, які голосують за проект законодавчого акту або визначають його рейтинг. Відтак, можна допустити, що формулювання питань у «скороченій версії» закону у кінцевому підсумку призводить до раніше згаданого ірраціонального голосування, коли непропорційної ваги набирає голос освіченої спільноти. Але залученню саме цієї спільноти, як можна було побачити з аналізу показників на сайті та розмовами із представниками комітету та експертного середовища, обговорення законопроектів у тому форматі, в якому воно відбувається на веб-порталі, не сприяє. Для цього потрібно здійснення низки додаткових кроків.

Зокрема, не помітно жодної роботи з підготовки мапи стейкхолдерів та комунікації з ними. У той час, як важливо надавати можливості для участі в обговоренні всім без винятку, для отримання значущих відповідей комітети мають усвідомлювати, що деякі питання можуть становити особливий інтерес для конкретних сегментів суспільства. Як зазначив представник комітету ВРУ, зараз залучення визначених комітетом стейкхолдерів відбувається у форматі листування, без використання веб-платформи, хоча остання забезпечує технічну та аналітичну спроможність Верховної Ради опрацьовувати та враховувати результати електронної участі громадян та експертів, зокрема дуже велику кількість пропозицій з різноманітних джерел та у різних форматах. Нехтуючи цією можливістю, комітети позбавляють себе та громадян механізму генерування нових ідей та інновацій від тих груп, які не входять до звичного кола та часто навіть не інформуються про відповідні законодавчі ініціативи.

Опрацювання отриманих даних передбачає, що комітет, який проводить електронне обговорення законопроектів, має відійти від простого збору даних від громадян до вилучення з них значущої інформації, що є релевантною для законодавців. Для цього необхідно забезпечити участь якомога ширших груп, що представляють різні інтереси та точки зору, тож забезпечення репрезентативності та мобілізація таких груп вимагають додаткових кроків і зусиль з боку організаторів. Виходячи з досвіду успішного обговорення, слід зауважити, що робота з цільовими аудиторіями не має обмежуватись лише соціальними мережами та потребує участі експертів з комунікації або спеціалістів, які мають навички проведення інформаційних кампаній. Так само надзвичайно важливою є якість інформації, що надається учасникам обговорення. Відповідно до міжнародних стандартів, інформація має надаватись у різних форматах та викладатись зрозумілою мовою. Роз'яснювальна кампанія має реалізовуватись не тільки ініціатором обговорення, але також громадськими організаціями, групами інтересів тощо.

За умови здійснення фахової комунікації комітет зможе залучити релевантних стейкхолдерів, які нададуть дієві рекомендації та пропозиції, які автори законопроекту зможуть врахувати у подальшій роботі за умови, що такі подальші кроки будуть регламентовані, але наразі жодних дій у цьому напрямку не здійснено та не планується. Так само, неврегульоване питання подальшої долі отриманої у ході громадського обговорення інформації. З підсумками обговорення законопроекту учасники та всі охочі можуть ознайомитись безпосередньо на веб-порталі після завершення процесу. Резюмуючи наведене, можна говорити про те, що веб-портал громадського обговорення законопроектів є інструментом, що запрошує до діалогу. Але для того, щоб цей діалог відбувся, має бути вибраний вдалий момент, обрана актуальна проблема, створена ініціативна група з лідерами думок, проведена ефективна інформаційна кампанія, а також підвищена якість підготовки законопроектів. Водночас, для отримання гарантованого зворотного зв'язку, комітет має звернутись до належних

адресатів. Наслідуючи досвід інших країн, можна також рекомендувати додати до веб-порталу можливість підписатись на повідомлення про подальші обговорення та ініціювати обговорення конкретних ініціатив.

Проведення консультацій передбачає запрошення громадськості до висловлення думок, зауважень, поглядів та відгуків щодо конкретного документа. Особливо важливими консультації є на етапах розробки політик. У випадку громадського обговорення законопроектів на веб-порталі Верховної Ради України йдеться про сформульований документ, щодо якого громадяни можуть висловити свою позицію, що здебільшого зводиться до голосування «за» чи «проти» документа в цілому чи його окремих частин, а також загального рейтингування проекту закону. Стосовно можливості запропонувати нову редакцію частин законопроекту, слід зауважити, що це вимагає певної фахової підготовки дописувача, а також дотримання конкретних вимог щодо формулювання, мови, знання теми тощо. Повноцінному використанню цієї опції заважає відсутність практики та нерозвиненість традицій залучення, відсутність можливостей для недержавних та некомерційних організацій, громадська пасивність та апатія.

Крім цього, вимагається у робота у нормативно-правовому напрямку, а також належна комунікація, освіта, технологічна модернізація та вдосконалення інституційно-функціональних аспектів взаємодії парламенту з громадянами. Опрацювання отриманих даних передбачає, що комітет, який проводить електронне обговорення законопроектів, має перейти від простого збору даних від громадян до вилучення з них значущої інформації, що є релевантною для законодавців. Для цього необхідно забезпечити участь якомога ширших груп, що представляють різні інтереси та точки зору, тож забезпечення репрезентивності та мобілізація таких груп вимагають додаткових кроків і зусиль з боку організаторів. Доцільним було б визначити окремого спеціаліста з комунікацій або людину, відповідальну за здійснення інформаційної кампанії у рамках обговорення законопроекту.

Так само слід доносити інформацію по корисність веб-порталу громадського обговорення для депутатів, які не займаються безпосередньо законопроектом. Зокрема, вони переглядати обговорення для того, щоб мати уявлення про сприйняття певних законодавчих ініціатив їхніми виборцями з можливістю посылатись на активність та кількість тих, хто підтримує або не підтримує законопроект під час обговорення у сесійній залі.. Це забезпечить зв'язок та слугуватиме практичним містком між депутатами та виборцями. Крім цього, це дозволяє зберегти час та ресурси, які б інакше витрачались на організації круглих столів, ефективність яких може бути доволі сумнівною та не пропонувати конкретних пропозицій. Водночас, слід наголосити, що використання інструментів електронної участі має поєднуватись з обговореннями в інших колах.

Для успішного здійснення діалогу між громадянами, експертами та парламентом, має бути вибраний вдалий момент, обрана актуальна проблема, створена ініціативна група з лідерами думок, проведена ефективна інформаційна кампанія, а також підвищена якість підготовки законопроектів. Певною мірою небажання парламентарів забезпечувати участь громадськості у законотворенні та знаходитись під її контролем можна пояснити побоюванням продемонструвати свою некомпетентність перед громадянами та експертами. У поєднанні з небажанням громадськості активно брати участь в суспільно-політичному житті, це створює реальну небезпеку для реалізації демократичних принципів державної політики.

Висновки до Розділу 3

Електронний парламентаризм передбачає включення значного числа заінтересованих сторін: членів парламенту, адміністративного персоналу, виборців, громадян, медіа, як можна було побачити на прикладі успішного обговорення законопроекту на сайті Верховної Ради України, коли збіглися інтереси всіх стейкхолдерів, а саме: активність авторів законопроекту, керівництва Асоціа-

ції власників зброї, членів Комітету правоохоронної діяльності та інших. Водночас, слід наголосити, що електронний спосіб збору даних стосовно думок/позицій визначених стейкхолдерів та громадськості відносно певних питань публічної політики не передбачає обов'язок відповідного органу приймати рішення у рекомендований спосіб. Відтак, успіх запровадження електронної демократії залежить від політичної волі керівництва, яке виявляє готовність до структурних змін.

За результатами проведеного аналізу нормативно-правової бази, якою визначається порядок організації участі громадськості в обговоренні законопроектів загалом та з використанням електронних інструментів зокрема, можна говорити про потребу у законодавчому врегулюванні процедури винесення законопроектів на електронне громадське обговорення, а також особливостей проведення такого обговорення, прав та обов'язків заінтересованих осіб, прав та обов'язків суб'єктів владних повноважень у пов'язаних правовідносинах, основних аспектів та строків обговорення, механізмів зворотного зв'язку, повноважень співробітників секретаріатів комітетів у процесі обговорення, ролі Управління комп'ютеризованих систем, Головного організаційного управління та інших структурних підрозділів Апарату Верховної Ради України тощо. Водночас, слід наголосити, що формат взаємовідносин між парламентами та громадянами має оновлюватися не лише у нормативно-правовому напрямку, але й потребує належної комунікації, освіти, технологічної модернізації та вдосконалення інституційно-функціональних аспектів їхньої взаємодії.

Крім цього слід зазначити, що веб-портал має надавати можливість громадськості бути почутою, а неврахування її думки має тягнути за собою політичну відповідальність. Це потребуватиме передусім освітньої та просвітницької роботи з формування відповідної культури, підвищення рівня обізнаності, володіння навиками електронної участі, формування мотивації до електронної активності громадян та влади.

ВИСНОВКИ

Організація громадського обговорення – це формалізований процес, у рамках якого громадяни долучаються до змістовної дискусії, що має вплив на формування владних рішень та визначення політики з питань, що становлять суспільний інтерес. За умови досягнення відповідного рівня громадської культури з боку суспільства та з боку держави, цей процес має посилювати довіру громадян до влади, підвищуючи її прозорість і підзвітність, а також може використовуватись для забезпечення громадської підтримки певних політичних ініціатив, підвищення якості політичних рішень та покращення ефективності роботи на всіх рівнях влади. Звідси виникають нові вимоги до органів влади з урахуванням трансформації громадянської участі. Такі вимоги стосуються не тільки створення технологічного забезпечення, тобто використання інформаційно-комунікаційних технологій та інформатизація усіх сфер діяльності органів публічної влади та суспільного життя. Йдеться про забезпечення двосторонньої взаємодії та максимального залучення громадськості до процесів державотворення.

Сьогодні вже не викликає сумнівів, що віртуальний формат комунікації громадян з органами влади є цілком реальним завдяки діджитал-інструментам та онлайн-платформам, пропонуючи можливість вживати заходів, які відповідають реальним потребам. Цифрова партисипація може стати гарантією прийняття рішень для розв'язання актуальних питань. У Верховній Раді України було створено програмно-технічну базу та забезпечено можливості для громадян брати участь в обговоренні законопроектів онлайн на веб-порталі парламенту. Водночас, вимагається роботи з подолання наступних проблем електронної участі: низький рівень залучення громадян до політичних процесів, брак включення та уповноваження громадян, недовіра з боку громадян через невиконання політичних та передвиборчих обіцянок.

Наразі серед перешкод для розвитку нової культури діалогу та участі також можна називати проблеми якості законодавства в цілому. Не менш важливим

чинником є послаблення статусу народного депутата (а відтак – послаблення парламентаризму в цілому). Багато парламентарів не готові вслаблювати свою позицію публічно, не бажаючи наражатися на ризик реакції з боку партійного керівництва, лідерів думок, широкого загалу тощо. Враховуючи сучасні реалії (існування монобільшості, турборежим, електронізація парламенту та ін.), можна припускати, що це скликання парламенту вже навряд чи прийме будь-які радикальні зміни, тож робота у напрямку посилення ролі та професійності подальших скликань має вестись поступово, без великих трансформаційних кроків з фокусом у першу чергу на законодавчу процедуру.

З іншого боку, ще однією великою проблемою впровадження політики електронної демократії є низька зацікавленість користувачів у електронній взаємодії з органом законодавчої влади та брак компетенції у сфері електронної участі. У поєднанні з небажанням громадськості активно брати участь в суспільно-політичному житті, це створює реальну небезпеку для реалізації демократичних принципів державної політики. Можна говорити про те, що наявність та якість технологій не зумовлюють ефективність демократичного процесу. Активне використання інформаційно-комунікаційних технологій для забезпечення участі громадян та організацій у формуванні та реалізації державної політики можливе за умови врахування особливості та розвитку відповідної культури політичної системи. Відповідні активності та проекти (спільні зустрічі з обміну досвідом для народних депутатів, працівників секретаріатів комітетів, неурядових організацій та зацікавлених громадян, тренінги, інформаційні кампанії тощо) можуть реалізовуватись будь-якою стороною за погодженням та залученням інших стейкхолдерів.

Крім цього, уваги потребує питання цифрової грамотності не лише громадян, а й представників органів влади, тобто мова йде про навчання щодо використання сучасних технологій управління, аналітичних рішень та ін. Отже, можна знов говорити про потребу у навчальних програмах і тренінгах. Основна мета

полягає у підготовці обраних політиків, чиновників до активного використання інструментів електронної демократії. В кінцевому підсумку буде розвита спроможність кожного державного службовця та політика застосовувати інструменти електронної демократії. Зрештою може бути створена мережа експертів та фахівців, які будуть проводити навчання та розвивати компетенції в сфері електронної демократії задля розширення громадської участі.

Також доцільно говорити про розробку програми/плану заходів/дорожньої карти на рівні вищих органів державного управління (Кабінету Міністрів України, Верховної Ради). Мета має полягати у концептуальному узгодженні та досягненні єдності принципів електронної демократії у відповідності до міжнародних стандартів, розробці стратегічної мапи із визначеними завданнями, ресурсами, напрямками діяльності (проєктів), вимірюваними результатами тощо. Враховуючи зазначене, слід визначати, що веб-портал має надавати можливість громадськості бути почутою, а неврахування її думки має тягнути за собою політичну відповідальність. Це потребуватиме передусім освітньої та просвітницької роботи з формування відповідної культури, підвищення рівня обізнаності, володіння навиками електронної участі, формування мотивації до електронної активності громадян та влади. Для успішного здійснення діалогу між громадянами, експертами та парламентом, має бути вибраний вдалий момент, обрана актуальна проблема, створена ініціативна група з лідерами думок, проведена ефективна інформаційна кампанія, а також підвищена якість підготовки законопроєктів.

Ефективна реалізація механізмів прямої демократії вимагає від більшості членів суспільства високого рівня політичної освіченості і відповідальності. Крім того, важливою умовою є наявність сформованого досвіду успішного вирішення проблем. Чим ширший такий досвід, тим вищими є шанси успішності прямої демократії у відповідному суспільстві. Тому не можна говорити тільки про запровадження електронної демократії «згори донизу». Потрібні освіта та постійна підтримка спільного громадського інтересу та суспільно-політичної

активності громадян, розвиток навичок електронної участі, формування мотивації.

Покарання у разі нехтування громадською думкою та результатами обговорення має бути у вигляді наслідків для політичної кар'єри відповідних депутатів, тобто має існувати реальний важіль – власне політична відповідальність у вигляді втрати електоральної підтримки. На жаль, культура політичної відповідальності поки що не сформована. З одного боку, в парламенті є спроби розробити та ухвалити Кодекс депутатської етики з урахуванням міжнародних стандартів діяльності парламентарів. З іншого боку має вестись робота з виборцями про те, що участь передбачає також спільну відповідальність за наслідки прийнятих рішень. У ході подальшого розгляду інформаційно-аналітичний супроводу, важливо пам'ятати про те, що участь не є одноразовою дією, і вона не може бути забезпечена, якщо не практикувати її постійно.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30, ст. 141) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
2. Барікова А.А. Електронна держава: нова ефективність урядування: монографія/ А.А. Барікова – Київ: Юрінком Інтер, 2016 – 224 с.
3. Висновок щодо проєкту Закону України «Про публічні консультації» на основі неофіційного перекладу англійською мовою проєкту закону, зробленого на замовлення бюро з демократичних інститутів і прав людини ОБСЄ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.osce.org/uk/odihr/313121?download=true>
4. Декларація відкритості парламенту [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://openingparliament.s3.amazonaws.com/docs/declaration/1.0/ukrainian.pdf>
5. Декларація принципів «Побудова інформаційного суспільства – глобальне завдання у новому тисячолітті» [Електронний ресурс]. — Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c57
6. Декларація тисячоліття Організації Об'єднаних Націй [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_621
7. Доповідь та Дорожня карта щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160301RES16508/20160301RES16508.pdf>
8. Експертний висновок щодо законопроєктів: «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо забезпечення відкритості для суспільства

інформації про фінансування діяльності громадських об'єднань та використання міжнародної технічної допомоги (№ 6674)»; «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо забезпечення відкритості для суспільства інформації про фінансування діяльності громадських об'єднань та використання міжнародної технічної допомоги (№ 6675)», підготований експертами Ради Європи та розглянуто Секретаріатом Ради Європи в рамках проєкту «Боротьба проти корупції», що реалізується у рамках спільної програми Ради Європи та Європейського Союзу «Партнерство заради належного врядування проєкту» (PGG-UA), фінансованої спільно Європейським Союзом та Радою Європи [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://cs-coalition.org/images/documents/48/48_file.pdf

9. Закон про розвиток громадських організацій № XII-717 від 19 грудня 2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpraieska.showdoc_1?p_id=478626
10. Закон України «Про доступ до публічної інформації» (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2011, № 32, ст. 314) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>
11. Закон України «Про звернення громадян» (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 47, ст. 256) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80>
12. Закон України «Про Кабінет Міністрів України» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014, № 13, ст. 222) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18>
13. Закон України «Про комітети Верховної Ради України» (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1995, № 19, ст. 134) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/116/95-%E2%F0>
14. Закон України «Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки» (Відомості Верховної Ради України

- (ВВР), 2007, № 12, ст. 102) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/537-16>
15. Закон України «Про Регламент Верховної Ради України» (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2010, № 14-15, № 16-17, ст. 133) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17>
16. Закон України «Про статус народного депутата України» (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1993, № 3, ст. 17) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2790-12>
17. Кодекс належної практики участі громадськості в процесі прийняття рішень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://rm.coe.int/16802eeddb>
18. Моніторинг законотворчої діяльності Верховної Ради: Перші дві сесії ІХ скликання, 19.02.2020 р. Лабораторія законодавчих ініціатив: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://parlament.org.ua/2020/02/19/monitoryng-zakonotvorchoyi-diyalnosti-verhovnoyi-rady-pershi-dvi-sesiyi-ih-sklykannya/>
19. Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016-2020 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/68/2016>
20. Національна стратегія у сфері прав людини [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/501/2015>
21. Передвиборна програма політичної партії «Слуга народу» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.cvk.gov.ua/pls/vnd2019/wp502pt001f01=919pf7171=403.html>
22. Передвиборча програма кандидата на пост Президента України Володимира Зеленського [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.cvk.gov.ua/pls/vnd2019/wp502pt001f01=919pf7171=403.html>

23. Пояснювальна Записка до проекту Закону України «Про публічні консультації» [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://old.minjust.gov.ua/file/54490>
24. Постанова Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 р. №950 «Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України» [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-%D0%BF>
25. Постанова Кабінету Міністрів України від 26 лютого 2020 р. № 168 «Про внесення змін до Регламенту Кабінету Міністрів України» [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-vnesennya-zmin-do-reglamentu-kabinetu-ministriv-ukrayini-168260220>
26. Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/npas/243788058>
27. Про деякі заходи щодо забезпечення відкритості процесу роботи Верховної Ради України, її органів, народних депутатів України та Апарату Верховної Ради України : Розпорядження Голови Верховної Ради України від 05.02.16 р. № 47. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/47/16-%D1%80%D0%B3>
28. Проект Закону України «Про публічні консультації» [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63237
29. Рекомендації щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України, Додаток до Постанови Верховної Ради України від 17 березня 2016 року № 1035-viii. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1035-19>
30. Рішення Великої палати Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини дев'ятої статті 61,

частини третьої статті 105 Закону України «Про вибори народних депутатів України», пункту 3 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про вибори народних депутатів України» щодо виключення кандидатів у народні депутати України з виборчого списку партії у багатомандатному окрузі» (справа про виключення кандидатів у народні депутати України з виборчого списку політичної партії) від 21 грудня 2017 року № 3-р/2017 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/3-p_2017_0.pdf

31. Розпорядження Голови Верховної Ради України №699 від 19 травня 2015 року «Про веб-ресурси Верховної Ради України» [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/en/699/15-%d1%80%d0%b3/print>
32. Спільний висновок щодо проєкту закону №6674 Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо забезпечення відкритості для суспільства інформації про фінансування діяльності громадських об'єднань та використання міжнародної технічної допомоги та проєкту закону №6675 про внесення змін до Податкового кодексу України щодо забезпечення відкритості для суспільства інформації про фінансування діяльності громадських об'єднань та використання міжнародної технічної допомоги. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.osce.org/uk/odihr/380023?download=true>
33. Стан демократії, прав людини та верховенства права в Європі. Загальна відповідальність за демократичну безпеку в Європі, 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://edoc.Council of Europe.int/en/an-overview/6455-state-of-democracy-human-rights-and-the-rule-of-law-in-europe.html>
34. A Ladder of Citizen Participation- Sherry R. Arnstein. Originally published as Arnstein, Sherry R. "A Ladder of Citizen Participation," JAIP, Vol. 35, No. 4, July 1969, pp. 216-224.]

35. Barber B. *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. Berkeley: University of California Press, 2003. 320 p.
36. Beijing Declaration and Platform for Action [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/bdpfa%20e.pdf>
37. Caplan B. *The Myth of the Rational Voter. Why Democracies Choose Bad Policies*. Princeton University Press 2006, 277 p.
38. Clift, S.: *E-Democracy, E-Governance and Public NetWork*. Publicus.Net (September 2003), <http://www.publicus.net/articles/edempubliсnetwork.html>
39. Communication: Shaping Europe's digital future [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/shaping-europe-digital-future_en#documents
40. Copenhagen Declaration on Social Development [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.un-documents.net/cope-dec.htm>
41. Dahlgren, P.: The Internet, Public Spheres, and Political Communication: Dispersion and Deliberation. *Political Communication* 22, pp. 147–162
42. EU Ukraine Association Agreement Додаток xvii Нормативно-правове наближення [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/ugoda-pro-asociaciyu/17_annexes.pdf
43. Explanatory Memorandum to Recommendation CM/Rec(2009)1 of the Committee of Ministers to Member States on E-democracy [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.coe.int/t/dgap/democracy/activities/ggis/cahde/default_en.asp
44. Gimmler, A.: Deliberative democracy, the public sphere and the internet. *Philosophy & Social Criticism* 27(4), 21–39 (2001)
45. Hacker, K., van Dijk, J.: *Digital Democracy, Issues of Theory and Practice*. Sage, Thousand Oaks (2000)

46. Handbook on E-Democracy: EPACE Theme Publication [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://ega.ee/wp-content/uploads/2015/02/handbook_edemocracy.pdf
47. Klein, H.K.: Tocqueville in Cyberspace: Using the Internet for Citizen Associations. *The Information Society* 15(4), 213–220 (1999)
48. Morrisett, L.: Technologies of Freedom? In: Jenkins, H., Thorburn, D. (eds.) *Democracy and New Media*, pp. 21–31. MIT Press, Cambridge (2003)
49. Ott, D., Rosser, M.: The electronic republic? The role of the Internet in promoting democracy in Africa. *Democratization* 7(1), 137–155 (2000)
50. Public Participation Strategy & Toolkit https://www.okotoks.ca/sites/default/files/Okotoks%20P2%20Strategy%20and%20Toolkit_0.pdf
51. Recommendation CM/Rec(2009)1 of the Committee of Ministers to member states on electronic democracy (e-democracy) (Adopted by the Committee of Ministers on 18 February 2009 at the 1049th meeting of the Ministers’ Deputies). [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.coe.int/t/dgap/democracy/activities/ggis/cahde/default_en.asp
52. Tsagarousianou R. *Electronic Democracy: Rhetoric and Reality* / R. Tsagarousianou // *Communications*. — Volume 24. — Issue 2
53. Shirazi Farid. *Measuring E-Democracy Opportunities: A Global Perspective*. Conference Paper, July 2009 https://www.researchgate.net/publication/221096885_Measuring_E-Democracy_Opportunities_A_Global_Perspective
54. *Understanding E-Democracy Developments in Europe*. Scoping paper prepared for the Cahde // Project “Good Governance in the Information Society”. Strasbourg, 9 August 2006 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.coe.int/t/dgap/democracy/activities/ggis/cahde/default_en.asp
55. World E-Parliament Conference 2012 [Электронный ресурс]. — Электронный ресурс: <http://archive.ipu.org/splz-e/eparl12/aide.pdf>

56. World E-Parliament Report 2012 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://www.ipu.org/resources/publications/reports/2016-07/world-e-parliament-report-2012>

ДОДАТКИ

Додаток 1

Матриця участі громадськості (За [17])

Партнерство	Робоча група або комітет	Спільне складання проекту	Спільне прийняття рішення	Стратегічне партнерство	Робоча група або комітет	Робоча група або комітет
Діалог	Слухання та публічні форуми Форуми громадян та майбутні наради Контакт з ключовим представником урядових органів	Слухання та групи питань і відповідей Семинари експертів Багатосторонні комітети і консультативні органи	Відкрите пленарне засідання чи засідання комітетів	Семинари з управління потенціалом Тренінгові семинари	Робоча група або комітет	Семинари та дискусійні форуми
Консультація	Петиції Консультації в режимі он-лайн та за допомогою інших технічних засобів	Слухання та групи питань і відповідей Семинари експертів Багатосторонні комітети і консультативні органи	Відкрите пленарне засідання чи засідання комітетів	Заходи, конференції, форуми та семинари	Механізми зворотнього зв'язку	Конференції або наради Он-лайн консультації
Інформація	Простий та відкритий доступ до інформації Дослідження Проведення кампаній та лобювання Веб-сайт ключових документів	Відкритий та безкоштовний доступ до політичної документації Веб-сайт ключових документів Проведення кампаній та лобювання Веб-мовлення Внесок досліджень	Проведення кампаній та лобювання	Відкритий доступ до інформації Веб-сайт для доступу до інформації Розсилка на електронну пошту «Питання-відповіді» Публічно об'явлені тендерні процедури	Відкритий доступ до інформації Збір фактів Оцінка Наукові дослідження	Відкритий доступ до інформації
Рівні залучення						
Етапи процесу прийняття політичних рішень	Встановлення порядку денного	Складання проекту	Прийняття рішення	Здійснення	Моніторинг	Повторне формулювання

Додаток 2

Законопроекти, які виносились на обговорення громадськості на веб-порталі громадського обговорення Верховної Ради України у 2016-2019 рр.

1	2295а Проект закону про громадські слухання	Дата початку обговорення: 09 грудня, 2016 Дата завершення обговорення: 31 грудня, 2016
2	5144 Проект Закону про лобізм	Дата початку обговорення: 22 грудня, 2016 Дата завершення обговорення: 22 січня, 2017
3	5144-1 Проект Закону про лобіювання	Дата початку обговорення: 22 грудня, 2016 Дата завершення обговорення: 22 січня, 2017
4	1135 Проект Закону про вогнепальну зброю цивільного призначення	Дата початку обговорення: 25 вересня, 2017 Дата завершення обговорення: 25 листопада, 2017
5	1135-1 Проект Закону про цивільну зброю і боєприпаси	Дата початку обговорення: 25 вересня, 2017 Дата завершення обговорення: 25 листопада, 2017
6	6284 Проект закону про оперативно-розшукову діяльність	Дата початку обговорення: 08 лютого, 2018 Дата завершення обговорення:

		08 березня, 2018
7	6271 Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» щодо особливостей фінансового контролю окремих категорій осіб	Дата початку обговорення: 1 9 лютого, 2018 Дата завершення обговорення: 19 березня, 2018
8	6674 Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо забезпечення відкритості для суспільства інформації про фінансування діяльності громадських об'єднань та використання міжнародної технічної допомоги	Дата початку обговорення: 19 лютого, 2018 Дата завершення обговорення: 19 березня, 2018
9	0176 Проект Закону про ратифікацію Угоди між Україною та Португальською Республікою про здійснення оплачуваних видів діяльності членами сімей, які перебувають на утриманні дипломатичного, адміністративного та технічного персоналу дипломатичних представництв та консульських установ	Дата початку обговорення: 20 лютого, 2018 Дата завершення обговорення: 27 лютого, 2018
10	8111 Проект Постанови про Звернення Верховної Ради України до міжнародного співтовариства щодо неприпустимості будівництва газопроводу «Nord Stream 2» та монополії Російської Федерації на газових ринках світу	Дата початку обговорення: 15 березня, 2018 Дата завершення обговорення: 31 березня, 2018
11	8158 Проект Закону про внесення зміни до статті 3 Закону України «Про запобігання корупції»	Дата початку обговорення: 23 березня, 2018 Дата завершення обговорення: 23 квітня, 2018
12	7431 Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення ефективності превентивних антикорупційних механізмів	Дата початку обговорення: 26 березня, 2018 Дата завершення обговорення: 23 квітня, 2018
13	8157 Проект Закону про Національне бюро фінансової безпеки України	Дата початку обговорення:

		26 березня, 2018 Дата завершення обговорення: 15 квітня, 2018
14	8157-1 Проект Закону про Національне бюро фінансової безпеки України	Дата початку обговорення: 26 березня, 2018 Дата завершення обговорення: 15 квітня, 2018
15	8291 Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо протидії спаму	Дата початку обговорення: 04 квітня, 2018 Дата завершення обговорення: 04 травня, 2018
16	8186 Проект Закону про внесення зміни до статті 26 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» щодо удосконалення механізму визначення членів комісії зовнішнього контролю Національного антикорупційного бюро України	Дата початку обговорення: 29 травня, 2018 Дата завершення обговорення: 22 червня, 2018
17	8375 Проект Закону про внесення зміни до Закону України «Про запобігання корупції» щодо підвищення ролі уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції	Дата початку обговорення: 29 травня, 2018 Дата завершення обговорення: 25 червня, 2018
18	6434 Проект Закону про внесення змін до статті 46 Закону України «Про запобігання корупції» щодо внесення до декларації даних про лікування та/або навчання осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та їх близьких осіб	Дата початку обговорення: 22 червня, 2018 Дата завершення обговорення: 20 липня, 2018
19	6499 Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» (щодо віднесення до суттєвих змін у майновому стані отримання певних видів доходу)	Дата початку обговорення: 22 червня, 2018 Дата завершення обговорення: 20 липня, 2018

20	8517 Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення механізму запобігання корупції	Дата початку обговорення: 25 червня, 2018 Дата завершення обговорення: 20 липня, 2018
21	9008 Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо оптимізації процедур фінансового контролю в сфері запобігання корупції)	Дата початку обговорення: 28 серпня, 2018 Дата завершення обговорення: 18 вересня, 2018
22	9167 Проект Закону про внесення змін до законів України «Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів» та «Про державну службу» щодо відрядження до Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів	Дата початку обговорення: 05 листопада, 2018 Дата завершення обговорення: 05 грудня, 2018
23	2105 Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо оптимізації процедур фінансового контролю в сфері запобігання корупції)	Дата початку обговорення: 10 жовтня, 2019 Дата завершення обговорення: 31 жовтня, 2019
24	2203 Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обмеження спільної роботи близьких осіб	Дата початку обговорення: 10 жовтня, 2019 Дата завершення обговорення: 31 жовтня, 2019
25	1206 Проект Закону про засади державної політики у сфері європейської інтеграції	Дата початку обговорення: 23 жовтня, 2019 Дата завершення обговорення: 13 листопада, 2019

Додаток 3

Розподіл за популярністю²¹ законопроектів, які виносились на обговорення громадськості на веб-порталі громадського обговорення Верховної Ради України у 2016-2019 рр.

1	1135-1 Проект Закону про цивільну зброю і боєприпаси	Рейтинг: 4,9 оцінило: 524	Усього записів - 61 Врахованих записів - 0 Запропонованих редакцій - 0 Коментарів - 34 Пропозицій - 13 Зауважень - 14	«за» – 854 «проти» – 7
2	1135 Проект Закону про вогнепальну зброю цивільного призначення	Рейтинг: 2,8 оцінило: 41	Усього записів - 1 Врахованих записів - 0 Запропонованих редакцій - 0 Коментарів - 0 Пропозицій - 1 Зауважень - 0	«за» – 31 «проти» – 53
3	6674 Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо забезпечення відкритості для суспільства інформації про фінансування діяльності громадських об'єднань та використання міжнародної технічної допомоги	Рейтинг: 1,4 оцінило: 18	Усього записів - 1 Врахованих записів - 0 Запропонованих редакцій - 0 Коментарів - 0 Пропозицій - 1 Зауважень - 0	«за» – 3 «проти» – 37
4	2295а Проект закону про громадські слухання	Рейтинг: 1,8 оцінило: 4	Усього записів - 12 Врахованих записів - 0	«за» – 3 «проти» – 3

²¹ За інформацією від Управління комп'ютеризованих систем Апарату Верховної Ради України, загальна популярність вираховується як співвідношення тривалості обговорення законопроектів, кількість відвідувань відповідної сторінки, кількість голосів «за» та «проти», кількість тих, хто взяв участь у рейтингуванні тощо.

			Запропонованих редакцій - 0 Коментарів - 6 Пропозицій - 3 Зауважень - 3	
5	5144-1 Проект Закону про лобювання	Рейтинг: 3,2 оцінило: 6	Усього записів - 1 Врахованих записів - 0 Запропонованих редакцій - 0 Коментарів - 1 Пропозицій - 0 Зауважень - 0	«за» – 7 «проти» – 3
6	1206 Проект Закону про засади державної політики у сфері європейської інтеграції	Рейтинг: 2,3 оцінило: 6	Усього записів - 3 Врахованих записів – 0 Запропонованих редакцій - 0 Коментарів - 1 Пропозицій - 2 Зауважень - 0	«за» – 4 «проти» – 8
7	2105 Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо оптимізації процедур фінансового контролю в сфері запобігання корупції)	Рейтинг: 4 оцінило: 3	Усього записів - 4 Врахованих записів - 0 Запропонованих редакцій - 0 Коментарів - 3 Пропозицій - 0 Зауважень - 1	«за» – 5 «проти» – 2
8	8111 Проект Постанови про Звернення Верховної Ради України до міжнародного співтовариства щодо неприпустимості будівництва газопроводу «Nord Stream 2» та монополії Російської Федерації на газових ринках світу	Рейтинг: 5 оцінило: 4	Усього записів - 0 Врахованих записів - 0 Запропонованих редакцій - 0 Коментарів - 0 Пропозицій - 0 Зауважень - 0	«за» – 8 «проти» – 0

9	5144 Проект Закону про лобізм	Рейтинг: 2,7 оцінило: 3	Усього записів - 2 Врахованих записів - 0 Запропонованих редакцій - 0 Коментарів - 0 Пропозицій - 1 Зауважень - 1	«за» – 3 «проти» – 5
10	8186 Проект Закону про внесення зміни до статті 26 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» щодо удосконалення механізму визначення членів комісії зовнішнього контролю Національного антикорупційного бюро України	Рейтинг: 4,5 оцінило: 2	Усього записів - 2 Врахованих записів - 0 Запропонованих редакцій - 0 Коментарів - 2 Пропозицій - 0 Зауважень - 0	«за» – 3 «проти» – 0
11	9167 Проект Закону про внесення змін до законів України «Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів» та «Про державну службу» щодо відрядження до Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів	Рейтинг: 4,2 оцінило: 4	Усього записів - 1 Врахованих записів - 0 Запропонованих редакцій - 0 Коментарів - 1 Пропозицій - 0 Зауважень – 0	«за» – 6 «проти» – 0
12	9008 Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо оптимізації процедур фінансового контролю в сфері запобігання корупції)	Рейтинг: 1 оцінило: 4	Усього записів - 3 Врахованих записів - 0 Запропонованих редакцій - 0 Коментарів - 2 Пропозицій - 0	«за» – 3 «проти» – 3

			Зауважень - 1	
13	6284 Проект закону про оперативно-розшукову діяльність	Рейтинг: 4,7 оцінило: 3	Усього записів - 2 Врахованих записів - 0 Запропонованих редакцій - 0 Коментарів - 2 Пропозицій - 0 Зауважень - 0	«за» – 4 «проти» – 0
14	8157 Проект Закону про Національне бюро фінансової безпеки України	Рейтинг: 5 оцінило: 1	Усього записів - 0 Врахованих записів - 0 Запропонованих редакцій - 0 Коментарів - 0 Пропозицій - 0 Зауважень - 0	«за» – 3 «проти» – 0
15	6434 Проект Закону про внесення змін до статті 46 Закону України «Про запобігання корупції» щодо внесення до декларації даних про лікування та/або навчання осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та їх близьких осіб	Рейтинг: 4,8 оцінило: 4	Усього записів - 0 Врахованих записів - 0 Запропонованих редакцій - 0 Коментарів - 0 Пропозицій - 0 Зауважень - 0	«за» – 6 «проти» – 0
16	8158 Проект Закону про внесення зміни до статті 3 Закону України «Про запобігання корупції»	Рейтинг: 4,5 оцінило: 2	Усього записів - 2 Врахованих записів - 0 Запропонованих редакцій - 0 Коментарів - 0 Пропозицій - 0 Зауважень - 2	«за» – 3 «проти» – 1

17	2203 Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обмеження спільної роботи близьких осіб	Рейтинг: 0 оцінило: 0	Усього записів - 1 Врахованих записів - 0 Запропонованих редакцій - 0 Коментарів - 0 Пропозицій - 0 Зауважень - 1	«за» – 3 «проти» – 1
18	6499 Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» (щодо віднесення до суттєвих змін у майновому стані отримання певних видів доходу)	Рейтинг: 5 оцінило: 1	Усього записів - 0 Врахованих записів - 0 Запропонованих редакцій - 0 Коментарів - 0 Пропозицій - 0 Зауважень - 0	«за» – 2 «проти» – 0
19	8157-1 Проект Закону про Національне бюро фінансової безпеки України	Рейтинг: 4,5 оцінило: 2	Усього записів - 0 Врахованих записів - 0 Запропонованих редакцій - 0 Коментарів - 0 Пропозицій - 0 Зауважень - 0	«за» – 2 «проти» – 0
20	8517 Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення механізму запобігання корупції	Рейтинг: 0 оцінило: 0	Усього записів - 0 Врахованих записів - 0 Запропонованих редакцій - 0 Коментарів - 0 Пропозицій - 0 Зауважень - 0	«за» – 0 «проти» – 1

21	6271 Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» щодо особливостей фінансового контролю окремих категорій осіб	Рейтинг: 3 оцінило: 1	Усього записів - 1 Врахованих записів - 0 Запропонованих редакцій - 0 Коментарів - 0 Пропозицій - 1 Зауважень - 0	«за» – 2 «проти» – 0
22	7431 Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення ефективності превентивних антикорупційних механізмів	Рейтинг: 5 оцінило: 2	Усього записів - 0 Врахованих записів - 0 Запропонованих редакцій - 0 Коментарів - 0 Пропозицій - 0 Зауважень - 0	«за» – 2 «проти» – 0
23	8291 Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо протидії спаму	Рейтинг: 5 оцінило: 1	Усього записів - 0 Врахованих записів - 0 Запропонованих редакцій - 0 Коментарів - 0 Пропозицій - 0 Зауважень - 0	«за» – 3 «проти» – 0
24	0176 Проект Закону про ратифікацію Угоди між Україною та Португальською Республікою про здійснення оплачуваних видів діяльності членами сімей, які перебувають на утриманні дипломатичного, адміністративного та технічного персоналу дипломатичних представництв та консульських установ	Рейтинг: 5 оцінило: 1	Усього записів - 0 Врахованих записів - 0 Запропонованих редакцій - 0 Коментарів - 0 Пропозицій - 0 Зауважень - 0	«за» – 1 «проти» – 3

25	8375 Проект Закону про внесення зміни до Закону України «Про запобігання корупції» щодо підвищення ролі уповноважених підрозділів (уповноважених осіб з питань запобігання та виявлення корупції)	Рейтинг: 0 оцінило: 0	Усього записів - 0 Врахованих записів - 0 Запропонованих редакцій – 0 Коментарів - 0 Пропозицій - 0 Зауважень - 0	«за» – 1 «проти» – 0
----	---	--------------------------	--	-------------------------

ДОДАТОК 4

Дослідження інтернет-проникнення в Україні III квартал 2019 року²²

12

Соціально-демографічна структура «регулярних» інтернет-користувачів



Вересень 2019, Вся Україна без АР Крим та окупованих територій України, вік 15+, Регулярні користувачі Інтернету, N=1508.

FACTUM GROUP

²² Дослідження інтернет-проникнення в Україні, III квартал 2019 року https://inau.ua/sites/default/files/file/1910/dani_ustanovchyh_doslidzhen_iii_kvartal_2019_roku.pdf

