

Лекції №21-22 «Тенденції розвитку інститутів демократії в умовах цифрової трансформації»

Фундаментальною основою розвитку конституціоналізму є принципи демократизації та децентралізації публічної влади, тому більшість сучасних держав намагаються реципувати із зарубіжних країн способи та методи, що сприятимуть вдосконаленню та розширенню форм безпосереднього народовладдя таких як вибори, референдуми, плебісцити, мирні зібрання, звернення та ін.

Останнім часом в світі створюються технологічні передумови для модернізації інституту народовладдя шляхом запровадження якісно оновлених демократичних процедур. Звісно, конституційне право не може не реагувати на зазначені процеси відповідним чином, адже власне «конституційність» як правовий феномен існує у нерозривній єдності з правовою природою сучасної демократії. Дійсно, демократія, у сучасному її розумінні, вимагає конституційно-правового реформування із одночасним запровадженням більш еластичних форм ідентифікації громадян. Але для цього необхідно створити відповідне нормативне підґрунтя активної соціально-політичної взаємодії між громадянами та інститутами публічної влади.

Саме проголошений курс зовнішньої політики на євроінтеграцію з орієнтацією на фундаментальні демократичні цінності європейської культури змушує посилити увагу до необхідності реформування конституційного законодавства в цьому напрямку. А тому рецепція е-демократії в процесі конституційно-правової модернізації може стати незамінним інструментарієм в становленні України як демократичної, незалежної, соціальної, правової держави. А оскільки розвиток цифрових технологій відбувається в загальносвітовому масштабі, то і правові норми,

які врегульовують пов'язані з цим процесом правовідносини здебільшого мають транснаціональний характер.

Терміни «електронна демократія», «мережева демократія», «кібердемократія», «віртуальна демократія», «веб-демократія», «комп'ютерна демократія», «цифрова демократія» і т.д. починають запроваджуватись і активно вживатись наприкінці ХХ століття, особливо в країнах з розвиненими інформаційно-комунікативними технологіями. Звісно, з поступовим проникненням інформаційно-комунікативних технологій в усі сфери суспільної життєдіяльності виникають і спрощуються процеси управління, документообігу в органах публічної влади, розвивається діалог між владою та громадянським суспільством в он-лайн режимі. Тому з розвитком електронної демократії публічна влада отримує змогу більш активно реагувати на потреби громадян, а громадяни, в свою чергу приймати участь в управлінні державними та місцевими справами.

У 2006 р Рада Європи навіть створює спеціальний Комітет з електронної демократії (САНДЕ), який грає роль міжурядової робочої групи, членами якого є представники 47 держав-членів Ради Європи, інших міжнародних організацій, зокрема ЄС, ОБСЄ або ООН, а також комітетів ради Європи.

У 2009 р було прийнято рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи СМ / Рес (2009) 1 державам-учасницям Ради Європи з електронної демократії в яких, крім іншого, пропонується країнам-учасницям розглянути можливість використання засобів електронної демократії, для посилення народовладдя, демократичних інститутів і процесів; розглянути і впровадити електронну демократію за допомогою ІКТ.

В Рекомендаціях Ради Європи суттєво розширюються та визначаються наступні сектори (напрямки) е-демократії: 1) е-парламент; 2) е-законодавство, 3) е-правосуддя, 4) е-посередництво (е-медіація) (досудове вирішення спорів), 5) е-навколишнє середовище (екологія), 6) е-вибори, 7) е-

референдум, 8) е-ініціативи, 9) е-голосування, 10) е-консультації, 11) е-петиції, 12) е-передвиборча агітація, 13) е-опитування.

Серед основних проблем конституційно-правового регулювання в контексті цифрової трансформації є подолання правових лакун та необхідність нормативного регулювання по-перше, в сфері публічно-владних відносин це створення ефективної моделі електронного урядування, по-друге, в сфері прав людини це забезпечення права на доступ до інтернету, права на забуття, права на захист інформації та ін.

Актуальність цифрова трансформація та її вплив на розвиток конституціоналізму, отримала під час пандемії COVID-19 коли постала необхідність активно використовувати віртуальний простір для забезпечення функціонування органів публічної влади, надання он-лайн послуг громадянам як у приватній, так і у публічній сферах, реалізації конституційного права та освіти (дистанційну освіту), соціальний захист, на працю, на судовий захист тощо.

Поняття «електронного уряду» з'являється ще на початку 90-х років ХХ століття, але практична реалізація відбувається лише наприкінці 90-х років. Однією з найперших країн де починає реалізовуватись ідея е-урядування був Сінгапур де ще у 1991 році розроблено План ІТ 2000 (Розумний острів – Iintelligent Island) а вже у 1999 році був створений урядовий портал e-Citizen Centre який почав надавати інформаційні послуги в сфері бізнесу, оборони, освіти, зайнятості, охорони здоров'я, житла, правопорядку тощо. США також одними з перших долучились до розробки та ефективного використання у систем електронного уряду. Зокрема ще в лютому 1997 року американська адміністрація виступила з ініціативою «Удосконалення урядової діяльності через нові технології», а в 2000 році стартує проект «FirstGov», що об'єднав близько 20 000 сайтів державних органів різних рівнів.

У Європі лідером в сфері е-урядування є Великобританія – з 2000 року реалізується програма “E-citizen, e-business, e-government”, а серед країн

постсоціалістичного простору першими впроваджувати електронне урядування починають Естонія і Латвія.

В процесі еволюції та інституційної трансформації моделі електронного урядування можна поділити на: 1) e-Gov 1.0, 2) e-Gov 2.0; 3) e-Gov 3.0.

Модель електронного урядування e-Government (e-Gov) 1.0 є першою базовою моделлю розвитку електронного урядування в світі. Вона заснована на організації доступу до одержання адміністративних та інших е-послуг громадянам чи бізнесу через офіційні веб-ресурси органів державної влади та місцевого самоврядування. За цієї моделі громадяни могли отримувати інформацію, адміністративні та інші послуги, але не мали змогу приймати участь у формуванні політики уряду.

Наступна модель e-Government 2.0 (e-Gov 2.0) передбачає створення електронної платформи з відкритим вихідним кодом, в якій уряд, громадяни та інноваційні компанії можуть поліпшити прозорість та ефективність діяльності публічної влади, можна сказати, що вона діє за принципом «віддати уряд в руки громадян». Ця модель є більш відкритою, соціальною, комунікативною, інтерактивною та орієнтованою на користувачів електронного уряду. Її інноваційний потенціал полягає у трансформації взаємовідносин між владою та громадянами, таким чином, щоб формування державної політики відбувалось за контролю та безпосередньої участі громадянського суспільства. Це сприятиме підвищенню ефективності та легітимності уряду.

Еволюція розвитку електронного урядування призвела до поступового формування моделі e-Government 3.0 (e-Gov 3.0), яка базується на інноваціях, пов'язаних із аналітикою великих даних в сфері управління адміністративними та бізнес-процесами. Розвиток цієї моделі безпосередньо залежить від інформаційно-комунікаційних технологій, які застосовуються у сфері публічного управління для покращення надання послуг, прийняття політичних рішень та управління ресурсами. Ця модель передбачає

використання інноваційних технологій блокчейну, штучного інтелекту, семантичної аналітики Інтернету та тексту, машинного навчання, Інтернет речей тощо в тому числі і в сфері публічного управління.

В Україні першим етапом рецесії електронного урядування стало прийняття у 1998 р. Закону України «Про Концепцію Національної програми інформатизації», але фактично перша Концепція розвитку електронного урядування в Україні затверджується лише у 2010 р., а в подальшому змінюється у 2011 р., 2017 р.

При цьому основними заходами в напрямку реалізації концепції електронної демократії визначаються: розвиток інституту електронних звернень та електронних петицій; розвиток інструментів “відкритий бюджет”, “громадський бюджет”, он-лайн обговорення проектів нормативно-правових актів та інших інструментів участі громадян у прийнятті управлінських рішень; запровадження електронних форм зворотного зв'язку на офіційних веб-сайтах органів влади, у тому числі тематичних, для отримання якісного зворотного зв'язку з різних питань; широке залучення громадських об'єднань та профільних асоціацій до планування розвитку та моніторингу стану розвитку електронного урядування; стимулювання використання електронних інструментів залучення громадян та підтримка громадських ініціатив у сфері електронного урядування. А також розвиток та запровадження інформаційної системи проведення виборчого процесу в електронній формі.

У березні 2008 р. рішенням Уряду на базі управління інформатизації Державного департаменту з питань зв'язку та інформатизації утворюється Державний комітет інформатизації України, який було реорганізовано спочатку у Державний комітет України з питань науки, інновацій та інформатизації, а з 9 грудня 2010 р. в Державне агентство України з питань науки, інновацій та інформатизації. Наступним етапом стало перейменування Державного агентства України з питань науки, інновацій та інформатизації у Державне агентство з питань електронного урядування (4 червня 2014 р.).

Але враховуючи важливість електронного урядування як стратегічного пріоритету розвитку України у вересні 2019 року прийнято рішення про утворення Міністерства цифрової трансформації України, яке забезпечуватиме формування та реалізацію державної політики: у сферах цифровізації, цифрового розвитку, цифрової економіки, цифрових інновацій, електронного урядування та електронної демократії, розвитку інформаційного суспільства, інформатизації; у сфері розвитку цифрових навичок та цифрових прав громадян; у сферах відкритих даних, розвитку національних електронних інформаційних ресурсів та інтероперабельності, розвитку інфраструктури широкосмугового доступу до Інтернету та телекомунікацій, електронної комерції та бізнесу; у сфері надання електронних послуг; у сферах електронних довірчих послуг та електронної ідентифікації; у сфері розвитку ІТ-індустрії.

На сьогоднішній день більшість визначених в концепції та в рекомендаціях CM/Res (2009)1 напрямків поступово реалізуються, а саме: активно функціонують такі електронні сервіси як е-законодавство, е-правосуддя, е-петиції запроваджено на рівні державної влади і в більшості органів місцевого самоврядування; започатковано функціонування Державного веб-порталу бюджету для громадян; починає функціонувати та використовуватись громадянами на рівні місцевого самоврядування технологія «громадський бюджет»; започатковуються платформи он-лайн обговорень проектів нормативно-правових актів, як на рівні державної влади, так і на рівні місцевого самоврядування; застосовується інформаційно-телекомунікативна мережа у виборчому процесі, це стосується і ведення державного реєстру виборців з он-лайн сервісом «кабінет виборця» де можна перевірити своє включення до Державного реєстру виборців, і електронний підрахунок голосів Центральною виборчою комісією та ін.

Проте в Україні залишається взагалі нереалізованими ряд рекомендацій, які поки що знаходяться на стадії обговорення, до них можна віднести електронне посередництво, електронне голосування, електронне

середовище та ін. Насамперед це відбувається тому, що процес рецесія такої конституційно-правової інновації як електронна демократія вже пройшов ряд стадій з моменту запровадження і до сьогоднішнього дня продовжує розвиватись.

Наприклад, у Виборчому кодексі відповідно в ст.18 вже закладена потенційна можливість та повноваження Центральної виборчої комісії прийняти рішення про впровадження інноваційних технологій, технічних та програмних засобів під час організації та проведення виборів у формі проведення експерименту або пілотного проекту стосовно: 1) голосування за допомогою технічних засобів та програмних засобів (машинне голосування); 2) проведення підрахунку голосів виборців за допомогою технічних засобів; 3) складання протоколів про підрахунок голосів, підсумки та результати голосування з використанням інформаційно-аналітичної системи. На місцевих виборах в Україні у 2020 р., на жаль, не вдалося реалізувати пілотний проект електронного голосування на жодній виборчій дільниці, але в перспективі є сподівання на його реалізацію.

Світовий досвід застосування е-технологій у виборчому процесі (Австралія, Швейцарія, США, окремі країни ЄС та ін.), свідчить, що поступово це стає життєвою необхідністю, адже сприяє економії часу виборця, анонімності волевиявлення, швидкості й точності підрахунку голосів, широкі можливості модифікації виборчої системи та ін., але містить й певні кібер-загрози спотворення результатів виборів.

Позитивним досвідом в цій сфері може слугувати застосування в країнах Євросоюзу системи електронного голосування E-Poll, яка охоплює весь процес голосування повністю. Процедура електронного голосування проводиться під контролем громадських експертів, консультантів, при використанні специфічної захищеної і безпечної комунікаційної мережі. Дана система базується на інноваційній архітектурі віддаленого голосування, що дозволяє здійснювати голосування незалежно від місця перебування виборця. Привабливість системи E-Poll полягає в тому, що вона забезпечує виборцям

після завершення процедури голосування можливість отримання паперового підтвердження про факт голосування та процедуру підпису кожного поданого голосу в системі незалежними спостерігачами.

На постсоціалістичному просторі рецепція е-голосування, наприклад, поступово реалізується у Республіці Казахстан з 2004 р. з моменту внесення змін до Конституційного Закону «Про вибори в Республіці Казахстан», який було доповнено главою 9-1 «Особливості проведення виборів з використанням електронної виборчої системи». У тому ж році запроваджується державна автоматизована інформаційна система «Сайлау» (АІС «Сайлау»). Вона надає можливість автоматизації процесів організації та проведення виборів, досягнення їх прозорості, забезпечення виборчих прав громадян відповідно до Конституції і виборчого законодавства Республіки Казахстан, загально визнаними принципами і нормами міжнародного права в сфері організації виборчого процесу шляхом широкого застосування нових інформаційних технологій. При цьому слід зазначити, що в Казахстані перш ніж розпочати рецепцію інституту е-виборів було досліджено позитивний досвід зарубіжних країн, проведено ряд переговорів із міжнародними організаціями, розроблено технічну програму «Сайлау», а також внесені відповідні зміни до виборчого законодавства.

Як цілком слушно у цьому зв'язку зазначено у п.104 Пояснювальної записки Рекомендацій Комітету міністрів Ради Європи СМ / Рес (2009)1 «електронну демократію не можна впровадити за допомогою великого вибуху. Наприклад, необхідно перевірити різні інструменти, узгодити інструменти електронної демократії із тими, що продовжують використовуватися традиційними методами, відрегулювати процедури, а також запуснути процеси моніторингу та еволюції. Також важливо підлаштувати під даний контекст всі методи електронної демократії з урахуванням культурних і політичних відмінностей, а також технологічних переваг. Тому прийнятним підходом був би поетапний підхід до впровадження електронної демократії.

Викладене дозволяє проілюструвати рецепцію концепції електронної демократії яка стала можливою лише завдяки розвитку комп'ютерних інформаційних технологій та створенню глобальної мережі Інтернет, що має революційні наслідки для становлення демократії у вітчизняній та світовій практиці державотворення.

Тобто, на сьогоднішній день в Україні переважно реалізується модель електронного урядування e-Government 2.0 чому сприяє спеціально створений центральний орган виконавчої влади.

Рецепція інституту електронної демократії активна у вітчизняне законодавство є конституційно-правовою інновацією, яка дозволить підвищити ефективність функціонування органів публічної влади; спростити комунікацію між органами публічної влади та громадянським суспільством; сприятиме залученню громадян до прийняття важливих державно-владних рішень.

Окрім публічно-владної сфери, цифрова трансформація передбачає необхідність рецепції відповідних конституційних стандартів в сфері забезпечення та реалізації прав людини без яких є неможливим подальший розвиток конституціоналізму. Одним із них є необхідність нормативного визначення та врегулювання права на доступ до Інтернету та запобігання розвитку цифрової дискримінації.