

Олександр Карпенко

завідувач кафедри інформаційної політики та цифрових технологій
НАДУ при Президентові України, д.держ.упр.
ORCID 0000-0002-9301-7973

Олег Левченко

аспірант кафедри інформаційної політики та цифрових технологій
НАДУ при Президентові України
ORCID 0000-0002-1218-5546

Софія Сакалош

керівник Лабораторії електронної демократії ГО «Подільська агенція регіонального розвитку»,
магістр міжнародних відносин,
ORCID 0000-0002-1671-4847

ПАРТИСИПАТИВНІ ТРАНСФОРМАЦІЇ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ: ЕЛЕКТРОННА ТА ЦИФРОВА ДЕМОКРАТІЯ

У статті здійснено аналіз тенденцій розвитку партисипативних трансформацій на місцевому рівні від електронної до цифрової демократії. Доведено, що розробка місцевих (локальних) Концепцій цифрової демократії та Концепцій цифрової партисипації об'єднаних територіальних громад дає змогу на основі аналізу існуючого стану реалізації електронної демократії та електронної участі визначити пріоритетні заходи для кожного окремого регіону або населеного пункту. Обґрунтовано, що формування та реалізація політики цифрової партисипації на місцевому рівні є новим підходом до реалізації участі громадян в управлінні та функціонуванні об'єднаних територіальних громад. Такий підхід сприяє оперативному реагуванню на глобальні та локальні виклики, які існують в суспільстві, а також зберігати індивідуальність території відповідно до стану та особливостей її розвитку. Встановлено, що використання інструментів цифрової демократії (на відміну від електронної демократії) на регіональному чи місцевому рівнях потребує врахування не тільки існуючого стану демократичних процесів, довіри до існуючих владних інституцій та досягнень інформатизації органів влади, а й готовності до взаємодії влади та громадян за умови належної цифрової партисипації, цифрових трансформацій, впровадження цифрових технологій та наявності належних цифрових компетенцій.

Ключові слова: електронна демократія, електронні петиції, електронний уряд, електронна участь, цифрова демократія, цифрова партисипація, цифрове врядування, цифрові технології.

Oleksandr Karpenko

Head of Information Policy and Digital Technologies Faculty,
NAPA under the President of Ukraine, Doctor of Science in Public Administration
ORCID 0000-0002-9301-7973

Oleh Levchenko

PhD student of Information Policy and Digital Technologies Faculty,
NAPA under the President of Ukraine
ORCID 0000-0002-1218-5546

Sofia Sakalosh

Head of E-Democracy Laboratory at NGO «Podolian Agency for Regional Development»,
Master's degree in International Relations
ORCID 0000-0002-1671-4847

PARTICIPATORY TRANSFORMATIONS AT LOCAL LEVEL: ELECTRONIC AND DIGITAL DEMOCRACY

E-democracy development in Ukraine at the local level has been actively pursued over the last decade and has many positive advances that relate to both individual local solutions, and also those that interact with national products and tools, such as electronic petitions. The expanded transformation of electronic democracy into the digital age requires the adoption of system legal documents that would define key priorities in addition to the establishment of sustainable institutions and processes for the implementation of the latest digital instruments. Digital democracy, as opposed to electronic democracy, at the local level has a broader practical dimension in order to increase citizens' confidence in the government. This is especially true in the inter-election period, at the level of the mayor, city council, individual deputies and other institutions of the amalgamated communities.

© Карпенко О. В., Левченко О. В., Сакалош С. Є., 2019.

Regional or municipal (local) Concepts of Digital Democracy (hereinafter referred to as the Concepts) become such legal acts that would define clear mechanisms of digital participation for citizens, business representatives, in particular start-up companies. The phenomenon of emerging digital participation is associated with the actualization of citizens' participation and their initiative in forming and implementing state policy, development of public administration and local government, which involves the interactive cooperation of subjects of decision-making processes with the use of digital technologies in cyberspace in accordance with the established rules of digital hygiene. The purpose of the article is to provide an analysis of trends in the participatory transformations development at the local level from electronic to digital democracy.

It has been proved that the development of municipal (local) Concepts of Digital Democracy and Concepts of Digital Participation for the amalgamated territorial communities determine priority activities for each separate region or settlement on the basis of the current state of implementation of e-democracy and e-participation analysis. It is substantiated that the formation and implementation of the policy of digital participation at the local level is a new approach to the implementation of citizens' participation in the management and functioning of the amalgamated territorial communities.

This approach contributes the prompt response to the global and local challenges that exist in society, as well as to preserve the individuality of the territory in accordance with the state and peculiarities of their development. It has been established that the usage of digital democracy tools (as opposed to e-democracy) at the regional or local levels require taking into account not only the existing state of democratic processes, trust in existing power institutions and the achievements of information of government bodies, but also readiness for interaction between authorities and citizens, provided in case of properly digital participation, digital transformation, digital technology implementation and the availability of appropriate digital competencies.

Key words: e-democracy, e-petition, e-government, e-participation, digital democracy, digital participation, digital governance, digital technology.

Постановка проблеми

Планом заходів щодо реалізації Концепції розвитку електронної демократії в Україні, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів

України від 08 листопада 2017 року № 797-р, визначено ряд завдань для органів місцевого самоврядування та визначено поняття електронної демократії як форми суспільних відносин, за якої громадяни та організації залучаються до державотворення та державного управління, а також до місцевого самоврядування шляхом широкого застосування інформаційно-комунікаційних технологій в демократичних процесах, що дає змогу: посилити участь, ініціативність та залучення громадян на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівні до публічного життя; поліпшити прозорість процесу прийняття рішень, а також підзвітність демократичних інститутів; поліпшити зворотну реакцію суб'єктів владних повноважень на звернення громадян; сприяти публічним дискусіям та привертати увагу громадян до процесу прийняття рішень [1].

Розвиток електронної демократії в Україні на місцевому рівні активно здійснюється упродовж останнього десятиріччя й має чимало позитивних здобутків, які стосуються як окремих локальних рішень, так і тих, які взаємодіють з національними продуктами та інструментами, наприклад, електронні петиції. Подальша трансформація електронної демократії в цифрову потребує ухвалення системних правових документів, які б визначали ключові пріоритети, а також запровадження сталих інституцій та процесів, які б займались впровадженням новітніх цифрових інструментів. Цифрова демократія, на відміну від електронної, на місцевому рівні повинна мати більш широкий практичний вимір, з метою підвищення рівня довіри громадян до влади, особливо у міжвиборчий період, як на рівні міського голови, міської ради, окремих депутатів, а також і на рівні інших інституцій об'єднаних територіальних громад.

Регіональні чи муніципальні (місцеві) Концепції цифрової демократії (далі – Концепції) повинні стати такими правовими актами, які б визначали зрозумілі механізми цифрової партисипації для громадян,

представників бізнесу, зокрема компаній-виробників стартапів. Феномен виникнення цифрової партисипації пов'язаний з актуалізацією участі громадян за їх ініціативою у формуванні та реалізації державної політики, розвитку державного управління та місцевого самоврядування, що передбачає інтерактивну взаємодію суб'єктів прийняття управлінських рішень із застосуванням цифрових технологій у кіберпросторі за встановленими правилами та нормами цифрової гігієни.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Проблематика застосування електронної демократії стала об'єктом наукових досліджень зарубіжних вчених галузі державного управління, так, на нашу думку, серед багатьох публікацій особливу увагу

привертають праці таких дослідників, як Д. Фур'є [2], Дж. Рос [3], Е. Чедвік [4], А. Макінтош [5], Б. Гафман [6], І. Косма [7], Р. Аль-Делуа [8], експертів Індексу розвитку електронного урядування ООН [9], які розглядали теоретичні та практичні аспекти впровадження електронної демократії, натомість останнім часом широкого поширення набула проблематика реалізації наукового тренду цифрової демократії, який у країнах ЄС та США досліджували такі науковці, як Є. Берг [10], Р. Молінарі, З. Патакі [11], Я. Ван Дійк [12], Д. Хельбінг, Б. Фрей, Г. Гігеренцер, Е. Гафен [13], С. Грессель [14], Дж. Саймон, Т. Бесс, В. Боельман, Дж. Малген [15], М. Адамс, А. Банерджи, Е. Баямліоглу [16] та ін. У попередніх дослідженнях нами вже розглядалися сучасні імперативи цифрового врядування [17], натомість невирішеною частиною загальної проблеми дослідження залишається належне теоретико-методологічне обґрунтування як визначення самої цифрової демократії, так і практичного інструментарію її реалізації в галузі державного управління України.

Метою статті є здійснення аналізу розвитку партисипативних трансформацій на місцевому рівні від електронної до цифрової демократії.

Мета

Виклад
основного
матеріалу

Базовою тенденцією трансформації Індустрії 4.0 є швидкий темп розвитку цифрових технологій та їх стрімке впровадження у різні галузі життєдіяльності суспільства, зокрема у сферу практичної реалізації державного управління. Тому однією з актуальних умов створення та ефективного впровадження Концепції цифровізації на місцевому рівні є наявність груп експертів, які будуть відслідковувати тенденції розвитку цифрових трансформацій. Поєднання (концентрація) тенденцій і технологій стосовно потреб управління формує умови для переходу від електронної до цифрової демократії. Сьогодні інструментарій електронної демократії, який не сприяє залученню і не забезпечує участі людей, є номінальним інструментом, особливо якщо він не є обов'язковим як для влади, так і для громадян у процесі ухвалення управлінських рішень та взаємодії. Відповідно, це зменшує як інтерес, так і потребу в користуванні інструментами електронної демократії.

Іншою тенденцією, яка повинна бути притаманною розвитку технологій цифрової демократії, є забезпечення владою захисту персональних даних. У Концепції цифрової демократії на місцевому рівні повинен бути врахований не тільки аспект використання технологій для міста, а й інтерес самих мешканців. Важливо передбачити вживання запобіжних заходів щодо використання даних та контролювати цей процес на локальному рівні. Системи міста генерують дуже багато відкритих даних, і потрібно не лише ними користуватись, а й враховувати приватні інтереси, безпеку яких теж потрібно реалізовувати. З іншого боку, відкриті дані повинні створювати нові інструменти для розуміння громадянами міських процесів задля зростання їх якості (зокрема, логістика, вартість, універсальність та ефективність муніципальних послуг). Наприклад, популярний у Польщі навігаційний цифровий сервіс «Jakdojade Warszawa» (<https://jakdojade.pl>) дозволяє організовувати свій маршрут переміщення, в якому зазначена інтерактивна карта та розклад руху міського транспорту.

Наступним аспектом трансформування електронної демократії є когнітивна складова. Інструменти цифрової демократії повинні сприяти розумінню громадян стосовно того, як функціонує влада, яким чином ухвалюються управлінські рішення, як краще раціоналізувати адміністративні процеси. Нерозуміння сутності, змістовності, цінності, процедурності й тривалості реалізації управлінських процесів призводить до виникнення популізму, який не потребує ніяких механізмів державного управління взагалі, цифрової демократії зокрема. Відповідно, ефективність цифрової демократії знаходиться у площині кількості і якості користувачів, а й якості пояснення сутності функціонування як інструментів і процесів (відповідальності, транспарентності, компетентності тощо), а також принципів їх розмежування на національний, регіональний та місцевий (локальний) рівні.

Наступною тенденцією є технологічна еволюція розвитку партисипативних трансформацій, за якої відбувається формування цілісних цифрових платформ з єдиною точкою доступу до різноманітних сервісів та інструментів участі, що заощаджуватимуть час одер-

жання послуг (отримання конкретної вигоди) як окремої цільової аудиторії, так і мешканцями певної території. Інструменти цифрової демократії повинні робити життя мешканців менш дорогим, але більш ефективним та комфортним за принципом «менше зусиль – більше якості». Відповідно, одним із інструментів має бути мінімізація системних рішень, створення єдиного центру координації управління, наявність фронт та бек офісу відповідної платформи, наявність цифровізації управлінських процесів.

Слід відзначити й тенденцію до підвищення рівня інтеперабельності між сервісами та інструментами цифрової партисипації різними територіальними громадами на горизонтальному рівні та обміну даними між ними. Мова йде про уніфікацію переліку інструментів, уніфікацію підходів до реалізації, створення єдиних девелоперських центрів для цифрових сервісів та розробку єдиних стандартів.

Регіональні та місцеві (локальні) Концепції цифрової демократії не можуть вирішити проблеми загальнонаціонального масштабу, проте варто звернути увагу на нормативні документи, які вже успішно функціонують на рівні територій поза межами України, адже можливість інтегруватись з ними призведе до більшої ефективності залучення громадян до процесів прийняття управлінських рішень. Поширеними інструментами електронної демократії, які застосовуються сьогодні в Україні як на загальнодержавному, так і на місцевому рівні, є електронні петиції, електронні звернення, електронні бюджети участі та електронні консультації. Так, наприклад, у м. Вінниця існує потреба у формуванні якісного діалогу «влада – мешканець» для того, щоб громадяни мали можливість впливати на процеси прийняття рішень. Саме тому, 26 квітня 2019 року Вінницька міська рада затвердила Концепцію цифрової партисипації Вінницької міської об'єднаної територіальної громади на 2019–2025 роки, метою якої є формування бачення розвитку електронної демократії на локальному рівні, створення моделі залучення мешканців за допомогою цифрових можливостей до процесів прийняття рішень через спільний пошук проблеми, інформування, визначення шляхів вирішення та їх подальшого впровадження [18].

Відповідно до Моніторингу впровадження інструментів електронного урядування в органах місцевого самоврядування (далі – ОМС), який було проведено ГО «Подільська агенція регіонального розвитку» спільно з Асоціацією органів місцевого самоврядування «Міста електронного урядування в Україні» у рейтингу ОМС Вінницька міська рада посіла 2 місце за загальним показником категорії «Ступінь впровадження інструментів електронної партисипації в органах місцевого самоврядування» [19]. В ході дослідження було розглянуто три аспекти електронної участі на місцевому рівні: наявність на сайті міської ради інструментів зворотного зв'язку з громадськістю, рівень впровадження електронних петицій та наявність інформації стосовно бюджетів громадських ініціатив.

Станом на 01 травня 2019 року в м. Вінниця вже функціонує достатня кількість інструментів електронної демократії (мапа звернень, місцеві е-петиції, бюджет громадських ініціатив, онлайн-чати, онлайн-опитування, онлайн-звернення на сайті Вінницької міської ради). Проте, серед існуючого інструментарію

не вистачає моніторингу реалізації електронних петицій та ступеню впливу на рішення місцевої влади. На сайті міської ради відсутня інформація про зміни щодо вирішення питань, що стали об'єктом петицій, які набрали необхідну кількість голосів мешканців міста та були підтримані міською радою. Однак, всі ці сервіси не користуються достатньою популярністю серед громадян, а тому основними проблемами електронної участі міста в м. Вінниці є: низький рівень запиту на продукти і систему електронної участі через низьку обізнаність мешканців та інтегрованість сервісів між собою; недостатній рівень легітимізації процесів прийняття рішень, прозорості та ефективності; низький рівень системності спроб ефективного впровадження інструментів електронної участі. Саме тому ідея «smart city with smart citizens» стала основою при формуванні Концепції цифрової партисипації Вінницької міської об'єднаної територіальної громади на 2019–2025 роки, де мешканці за допомогою цифрових інструментів сформують дизайн свого майбутнього в місті.

Розробка регіональних та місцевих Концепцій цифрової демократії дає змогу проаналізувати існуючий стан електронної демократії та визначити пріоритетні заходи для реалізації цифрової партисипації для окремого регіону чи населеного пункту. Формування політики цифрової партисипації в процесі прийняття управлінських рішень є новим підходом до реалізації підходів до участі мешканців. Такий підхід допомагає оперативному реагувати на глобальні виклики, які існують в суспільстві, а також сформувати бренд території відповідно до їх особливостей. Саме тому важливо розуміти, що формування політик стосовно використання інструментів цифрової демократії потребує врахування існуючого рівня демократії, довіри до владних інституцій та готовності до взаємодії.

Для ефективного впровадження Концепції та участі мешканців в процесах прийняття рішень було запропоновано використовувати сім принципів належного консультування, розроблених в рамках Конгресу Свободи в мережі Інтернет: довіра, загальна доступність, прозорість, надання відповідей, координація процесу, передбачуваність, повага до загального інтересу. Цільовою аудиторією Концепції визначено мешканців Вінниці та гостей міста, включаючи дітей, молодь, осіб поважного віку, туристів, державних службовців, представників бізнесу та IT-фахівців.

Відповідно до зазначених проблем було окреслено шляхи та способи їх розв'язання через реалізацію визначеного переліку завдань та заходів, серед яких основними стали формування екосистеми цифрової партисипації, яка стимулює участь громадян в процесах розробки та реалізації рішень; впровадження інструментів цифрової участі для мешканців (наприклад поширення цифрових сервісів комунікації, зокрема мобільного додатку адресної персоналізованої інформації «Informer for citizens», який реалізується на платформах IOS та Android в месенджерах, інтегрується із соціальними мережами, мапою звернень тощо).

Вищезазначене спрямовано на те, щоб досягнути очікуваних результатів, з-поміж яких варто зазначити підвищення рівня цифрової участі, ініціативності та залучення громадян, інститутів громадянського суспільства, суб'єктів господарювання на місцевому рівні до процесу прийняття управлінських рішень; підвищення

прозорості процесу прийняття управлінських рішень, а також підзвітності демократичних інститутів; поліпшення зворотної реакції суб'єктів владних повноважень на запити громадян; запровадження нових та підвищення кількості застосовуваних інструментів електронної демократії на місцевому рівні; підвищення рівня довіри громадян до суб'єктів владних повноважень.

Висновки

В результаті проведеного дослідження одержано наступні висновки:

1. Доведено, що розробка місцевих (локальних) Концепцій цифрової демократії та Концепцій цифрової партисипації об'єднаних територіальних громад дає змогу на основі аналізу існуючого стану реалізації електронної демократії та електронної участі визначити пріоритетні заходи для кожного окремого регіону або населеного пункту.

2. Обґрунтовано, що формування та реалізація політики цифрової партисипації на місцевому рівні є новим підходом до реалізації участі громадян в управлінні та функціонуванні об'єднаних територіальних громад. Такий підхід сприяє оперативному реагуванню на глобальні та локальні виклики, які існують в суспільстві, а також зберігати індивідуальність території відповідно до стану та особливостей її розвитку.

3. Встановлено, що використання інструментів цифрової демократії (на відміну від електронної демократії) на регіональному чи місцевому рівнях потребує врахування не тільки існуючого стану демократичних процесів, довіри до існуючих владних інституцій та досягнень інформатизації органів влади, а й готовності до взаємодії влади та громадян за умови належної цифрової партисипації, цифрових трансформацій, впровадження цифрових технологій та наявності належних цифрових компетенцій.

Література

1. Концепція розвитку електронної демократії в Україні: Постанова Кабінету Міністрів України від 08 листопада 2017 року № 797-р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/797-2017-%D1%80>.
2. Fourie D. Mechanisms to Improve Citizen Participation in Government and its Administration. SAJEMS NS. – 2001. URL: [https://repository.up.ac.za/bitstream/handle/2263/11619/Fourie_Mechanisms\(2001\).pdf](https://repository.up.ac.za/bitstream/handle/2263/11619/Fourie_Mechanisms(2001).pdf).
3. Rose J. Characterizing eParticipation. *International Journal of Information Management* 27(6). 2007. URL: https://www.researchgate.net/publication/235721824_Characterizing_eParticipation.
4. Chadwick A., May C. Interaction between states and citizens in the age of the Internet: 'e-government' in the United States, Britain and the European Union. *Governance An International Journal Of Policy, Administration, and Institutions*. Volume 16, Issue 2. URL: <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/82cd8d57-e93b-4cc4-9a16-3cdc3e47bb00.pdf>.
5. Macintosh A., Whyte A. Towards an evaluation framework for eParticipation. *Transforming Government: People, Process and Policy*. Vol. 2 Issue: 1, pp.16-30. URL: <https://doi.org/10.1108/17506160810862928>.
6. Huffman B. D. E-Participation in the Philippines: A Capabilities Approach to Socially Inclusive Governance. *JeDEM* 9(2): 24–46. 2017. URL: <https://jedem.org/index.php/jedem/article/download/461/396>.

7. Cosma I., Jovanova K. Implementing citizens participation in decision Making at local level. *Organization for Security and Co-operation in Europe Mission to Skopje*. 2013. URL: <https://www.osce.org/mission-to-skopje/231356?download=true>.

8. Al-Dalou R., Abu-Shanab E. E-participation levels and technologies. *CIT 2013 The 6th International Conference on Information Technology*. 2013. URL: https://www.researchgate.net/publication/273632293_E-participation_levels_and_technologies.

9. E-Government Development Index. *United Nation E-Government Knowledgebase*. 2018. URL: <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Data/Country-Information/id/180-Ukraine>.

10. Berg J. Digital democracy – studies of online political participation. 2017. URL: https://www.researchgate.net/publication/321996852_Digital_democracy_-_studies_of_online_political_participation.

11. Molinari R., Patak Z. Towards a digital democracy Opportunities and challenges EPTA Report 2018. *Brussels, European Parliament*. 2018. URL: <https://eptanetwork.org/images/documents/minutes/EPTA-Report2018.pdf>.

12. Van Dijk J. A. Digital Democracy: Vision and Reality. *Public Administration in the Information Age: Revisited*, IOS- Press. 2013. URL: https://www.utwente.nl/en/bms/vandijk/research/itv/itv_plaatje/Digital%20Democracy-%20Vision%20and%20Reality.pdf.

13. Will Democracy Survive Big Data and Artificial Intelligence? D. Helbing, B. S. Frey, G. Gigerenzer та ін. *Scientific American*. 2017. URL: <https://www.scientificamerican.com/article/will-democracy-survive-big-data-and-artificial-intelligence>.

14. Grassle S. Digital tools for participatory democracy. *GovLab Blog*. 2015. URL: <http://thegovlab.org/digital-tools-for-participatory-democracy>

15. Digital Democracy: The Tools Transforming Political Engagement. J.Simon, T. Bass, V. Boelman, G. Mulgan. *Nesta*. 2017. URL: <https://www.nesta.org.uk/report/digital-democracy-the-tools-transforming-political-engagement>

16. Digital Democracy in a Globalized World. M. Adams, A. Banerjee, E. Bayamlioglu та ін. *Elgar Law, Technology and Society series*. 2017. URL: <https://www.e-elgar.com/shop/digital-democracy-in-a-globalized-world>

17. Карпенко О. Цифрове врядування: імперативи реалізації в Україні. *Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. праць ОРІДУ. Одеса: ОРІДУ НАДУ*, 2017. Вип. 3(71). С. 57-61.

18. Про затвердження Концепції цифрової партисипації Вінницької міської об'єднаної територіальної громади на 2019–2025 роки: Рішення Вінницької міської ради № 1730 від 26.04.2019 року. URL: <http://www.vmr.gov.ua/Docs/CityCouncilDecisions/2019/%E2%84%961730%2026-04-2019.pdf>.

19. Моніторинг впровадження інструментів електронного урядування в органах місцевого самоврядування найбільших міст України. URL: http://e-demlab.org/assets/files/monitoring_100-cities_2017.pdf.