

## РОЛЬ ІНСТРУМЕНТІВ ЕЛЕКТРОННОЇ УЧАСТІ НА ЕТАПАХ ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ

**Константинівська А. К.,**  
*аспірант кафедри політології*  
*Національного університету «Києво-Могилянська академія»*

Сьогодні уряди багатьох країн використовують інформаційно-комунікаційні технології в системі державного управління, залучаючи до формування політики через електронні канали широке коло громадян, особливо на місцевому рівні. Використання електронних інструментів та інформаційно-комунікаційних технологій є важливою умовою успішної взаємодії органів державної влади з громадянським суспільством. Електронна участь забезпечує міцне партнерство між представниками влади та громадянами, призводить до зміцнення представницької демократії та її інструментів традиційного залучення громадян до процесу ухвалення державних рішень. У статті розглянуто застосування інструментів електронної участі на різних етапах формування державної політики, визначено їхній вплив та умови ефективного функціонування.

Сегодня правительства многих стран используют информационно-коммуникационные технологии в системе государственного управления, привлекая к формированию политики через электронные каналы широкий круг граждан, особенно на местном уровне. Использование электронных инструментов и информационно-коммуникационных технологий является важным условием успешного взаимодействия органов государственной власти с гражданским обществом. Электронное участие обеспечивает прочное партнерство между представителями власти и гражданами, приводит к укреплению представительной демократии и ее традиционных инструментов привлечения граждан к процессу принятия государственных решений. В статье рассмотрено применение инструментов электронного участия на различных этапах формирования государственной политики, определено их влияние и условия эффективного функционирования.

Today, governments in many countries use information and communication technologies for public administration, involving to the formation of policies, through electronic channels, a wide range of citizens, especially at the local level. The use of electronic tools and information and communication technologies is an important condition for the interaction of public authorities with civil society. Electronic participation ensures a strong partnership between state authorities and civil society, leads to the strengthening of representative democracy and its tools of traditional engagement of citizens in the decision-making process. This article discusses usage of electronic participation tools at the main stages of public policies formation procedure, determines their influence and conditions of effective functioning.

**Ключові слова:** електронна демократія, інформаційно-комунікаційні технології, електронні консультації, державне управління, інформаційний обмін.

---

**Постановка проблеми.** У сучасних умовах більшість дослідників дійшли висновків про вже здійснений перехід від індустріального до інформаційного суспільства в розвинутих демократичних країнах. При цьому взаємодія між органами влади та громадянами в епоху інформаційного суспільства потребує застосування нових інформаційних технологій, а саме запровадження інструментів електронного урядування. В інформаційному суспільстві формується удосконалений тип державної комунікації з громадянами через електронні канали, а саме через подачу електронних петицій, проведення електронних консультацій, користування державними електронними послугами. Коли громадянам делегують частину повноважень, підвищується їхня компетентність та відповідальність за прийняті рішення, зростає політична культура [13].

В Україні держава неефективно виконує свої управлінські функції, а процес комунікації є фасадним для створення видимості залучення громадян до процедури ухвалення державних рішень. З огляду на міжнародний досвід в Україні необхідно повністю реформувати механізми та систему електронних каналів залучення громадян до державного управління, оновити та удосконалити нормативно-правову базу електронного урядування, запровадити державні програми навчання державних службовців щодо використання електронних інструментів взаємодії з грома-

дянами, залучати інвестиції в розвиток технічної інфраструктури та інформаційно-комунікаційних технологій [1; 3].

Дослідженнями електронної участі займалися зарубіжні науковці: Р. Гібсон, А. Макінтош, Ф. Молінарі, А. Канканхалі, С. Колман, Ч. Фанг, Е. Ферро, М. Цантійоч. Зокрема, питання використання інструментів електронної участі під час формування державної політики вивчали: Р. Інсуа, Ф. Ругґері, С. Френч; досвідом поширення електронної участі в Європі займалися: Е. Калампокіс, С. Сміт, Е. Тамбуріс, К. Тарабаніс; у свою чергу використання державною владою електронних комунікаційних інструментів із громадянами на місцевому рівні досліджували: М. Фіні, Е. Велч, С. Кім, Дж. Лі. Серед вітчизняних учених процесами електронної участі займалися: А. Береза, Т. Кравченко, Н. Ротар, С. Чукут та В. Дмитренко.

**Мета статті** – визначити можливості, динаміку розвитку й особливості використання електронних інструментів участі в державному управлінні.

**Виклад основного матеріалу.** Традиційна представницька демократія зазвичай обмежує волевиявлення громадян винятково в практиці голосування. За таких умов громадяни не відчувають своєї можливості впливати на процес ухвалення державних рішень [16]. Електронні інструменти участі відрізняються від традиційних каналів інституційної влади (голосування на виборах, діяльність у рамках політичних партій, очне спілкування з політиками й державними службовцями) тим, що передбачають прозорість урядових структур та збільшують довіру громадян до влади, а такі процеси укріплюють основні принципи демократії [6].

Електронне урядування полягає у впровадженні інформаційно-комунікаційних технологій у систему державного управління, забезпечує розширення можливостей державних інститутів, збільшує ефективність їх функціонування. Нові типи управління дозволяють приймати рішення після відкритого публічного діалогу з громадянами та подальшого голосування. Саме у відкритій дискусії узгоджуються позиції зацікавлених сторін, процес сприяє взаємопорозумінню, держава може обґрунтувати те чи інше рішення [14].

Взагалі, формування державної політики можна розділити на декілька етапів [8; 11]:

1. Встановлення порядку денного, що передбачає констатацію проблемних питань, визнання необхідності розробки нової політики або корекція чинної.

2. Аналіз питання, який включає визначення проблеми та можливостей її вирішення, ґрунтовний збір інформації з різних джерел для розуміння політичного контексту, попередня розробка опцій та аналіз кожної з них.

3. Створення нової політики: формування кінцевого варіанту політики, проведення останніх консультацій щодо можливих ризиків, проведення пілотних досліджень.

4. Реалізація політики: розробка законодавства та впровадження політики виконавчою владою.

5. Моніторинг політики, що включає оцінку та аудит процесу реалізації політики на місцях.

Найчастіше уряди використовують онлайн-інструменти консультування з громадянами лише на деяких етапах формування політики (наприклад, формулювання порядку денного або моніторинг реалізації політики), хоча інформаційно-комунікаційні технології можна і потрібно адаптувати на кожному етапі й для підвищення ефективності застосовувати їх у комплексі з традиційними інструментами участі громадян [5]. Саме поступове залучення громадян до розроблення політики на всіх її етапах зумовлює успіх нової політики та позитивні результати від її запровадження. Критерії відбору учасників мають бути відкритими та зрозумілими, а дискусія має бути структурована таким чином, щоб прийти до узгоджених висновків. Передбачається, що учасники мають бути відкритими для переконання, щоб досягти консенсусу через конструктивну аргументацію. Хоча на практиці часто висновки, отримані в ході обговорення, не призводять до самого рішення, вони можуть бути використані як внесок для ухвалення владою остаточного рішення, а платформи електронної участі – стати ефективним засобом для збору ідей, формування громадської думки та покращення розуміння проблем [16].

Дослідник електронної участі М. Віммер виділив чотири її рівні [18]: одностороннє інформаційне забезпечення; двостороння консультація, з можливістю зворотного зв'язку; рівень, на якому відбувається часткове включення громадян у процеси вироблення політики і рівень, що передбачає формування партнерства громадян із державою, глибоке залучення громадянського сектору до контролю та розробки політики.

Зі свого боку електронні канали комунікації виконують такі політичні функції: 1) доступ до оперативної та перевіреної інформації про державні справи; 2) двосторонній зв'язок громадян з органами державної влади; 3) організація платформ для громадських обговорень та 4) здійснення впливу на процес ухвалення рішень [6].

Для ілюстрації роботи механізму електронного інструменту залучення громадян візьмемо електронні консультації представників влади з населенням, де громадяни можуть запропонувати свої ідеї, а представники влади – зафіксувати свої позиції та відповісти на запитання. Насамперед для ефективної роботи інструменту онлайн-консультацій має бути компетентна модерація та розро-

блена ефективна телекомунікаційна інфраструктура (електронний портал, програмне забезпечення, зручний доступ). Також попередньо необхідно провести навчання державних службовців та представників громадянського суспільства навичкам користування сучасними інструментами комунікації. Ряд дослідників визначив, що для проведення успішних онлайн-консультацій необхідно дотримуватись певних етапів [11; 17]:

- 1) оцінка виявленої проблеми, формування порядку денного, оприлюднення додаткової державної інформації, яку необхідно попередньо надати громадянам для підготовки;
- 2) визначення мети та форми використання отриманих результатів консультацій;
- 3) визначення каналу електронної комунікації, наприклад, електронний портал або проведення відеоконсультацій (можливе поєднання з традиційними каналами залучення);
- 4) призначення технічного персоналу та модератора електронних дискусій;
- 5) здійснення попереднього тестування електронних засобів та програмного забезпечення;
- 6) затвердження умов залучення учасників дискусій та проведення їх відбору (залежно від тематики консультацій буде певна аудиторія громадян, які будуть залучені до обговорення, наприклад, національні меншини, підприємці або молодь);
- 7) донесення мети консультацій та очікуваного продукту (розробка законопроекту, перелік рекомендацій, оцінка реалізації політики) до аудиторії;
- 8) після проведення електронних консультацій – аналіз результатів і відбір пропозицій та ідей;
- 9) інформування учасників про результати проведених консультацій та подальшу долю вирішення питання;
- 10) оцінка та моніторинг використання інструменту електронних консультацій, його популяризація та постійне удосконалення.

Державні органи повинні дотримуватися цілісного погляду на цикл розроблення політики та механізм його проектування, чітко визначати інструменти електронної участі, що використовуються на кожному етапі. Такі кроки призводять до формування якісної політики з урахуванням потреб та пропозицій громадян, що буде в подальшому ефективно реалізована. Публічне обговорення політики за допомогою описаного вище інструменту дозволяє полегшити подальше її запровадження та легітимацію серед громадян. Особливо важливо використовувати інформаційно-комунікаційні технології для моніторингу реалізації політики, а саме для збору конструктивних скарг та пропозицій від громадян, що будуть цінними для виправлення недоліків та коригувальних заходів. Також аналіз реалізованої політики має проходити за попередньо розробленою системою соціальних показників і стандартів. Функціональність системи електронних консультацій не може бути стійкою та успішною без наявності ефективного механізму зворотного зв'язку та аналізу наслідків запровадженої політики [9; 11].

Процес демократичного електронного управління передбачає нові форми консультативної взаємодії, коли громадяни мають стати інтегрованими співрозробниками політики, а не пасивними її споживачами [12]. Уряди у всьому світі вже використовують потенціал інструментів електронної участі для впровадження системи електронного урядування, що покращує внутрішню ефективність та забезпечує громадян оперативною інформацією та якісними державними послугами, підвищує вплив громадян на вироблення політики. Електронне урядування робить уряд більш ефективним, прозорим та підзвітним для забезпечення належного управління. Ініціативи електронної участі забезпечують не тільки більш демократичне управління, а й поєднуються з підвищенням рівня політичної культури та обізнаності громадян у державних справах. Електронні інструменти взаємодії розширюють можливості громадян шляхом забезпечення двосторонньої комунікації між представниками державної влади та громадянами, що у свою чергу сприяє збільшенню рівня довіри у громадян до влади та взаємному навчанню. Нові електронні платформи дозволяють вивчити та представити потреби громадян, чим інституційно розширити їхні повноваження в процесі ухвалення державних рішень, забезпечити взаємний обмін інформацією та ідеями між державними представниками, громадянами та експертним середовищем [14; 16].

Електронний формат участі громадян у процесі ухвалення державних рішень дозволяє повністю реформувати державний сектор, замінити традиційні бюрократичні системи на більш сучасні. Додатковими перевагами використання інформаційно-комунікаційних технологій та оптимізації процесів ухвалення рішень у державному управлінні є швидка та зручна координація колективних дій, зменшення витрат державних ресурсів, більша поміркованість рішень, збільшення ефективності виконання державних функцій [9; 15]. Перманентна взаємодія держави з громадянами за допомогою електронних технологій підвищує позитивне сприйняття урядових ініціатив у суспільстві, покращує результати реалізованих політик та реформ. Громадяни стають більш інформованими, активними в суспільних питаннях, оперативно реагують на загрози та виклики [16].

Однак, незважаючи на всі переваги, може виникнути ряд ризиків та проблем, що викличуть розчарування в інструментах електронної участі. По-перше, є ризик втрати цікавих ідей серед

масових дискусій, тому важливо чітко виписувати критерії залучення учасників. Представництво необхідно максимально кількісно обмежити, водночас забезпечити репрезентативність усіх суспільних груп. По-друге, суттєвою загрозою може стати брак компетентностей у громадян для конструктивної участі в дискусіях, тому для уникнення таких ситуацій необхідно проводити додаткові навчання та тренінги, постійно забезпечувати громадян доступною та перевіреною державною інформацією. Запровадження державних програм щодо розвитку електронних інструментів розширить можливості участі та ініціативи громадян, допоможе підвищити їхні технічні навички. По-третє, – це складність визначення пріоритетів серед конкурентних бажань різних учасників консультацій та неможливість узгодження протилежних позицій різних суспільних груп; по-четверте, можуть виникнути труднощі з аналізом та обробкою результатів консультацій, їх використанням під час формування політики. Останнім, але не менш важливим, є ризик виникнення спротиву з боку політиків та державних службовців до запровадження нових технологій, що часто пов'язаний зі страхом втрати контролю над державними справами, тому державна відкритість повинна мати чіткі межі та правила [7; 9; 11; 13].

До вищесказаного додамо, що успіх формування політики за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій залежить від таких критеріїв, як зручність технологічної інфраструктури, задоволення громадян реакцією уряду на пропозиції, відчуття свого впливу на ухвалення рішень; розвиток мережі громадянського суспільства через електронну участь, формування підзвітності та відкритості роботи державних органів влади [10]. Подальше залучення громадянського суспільства та експертного середовища залежить від результатів ухвалених рішень та демократичності всього процесу управління. Ефективне залучення зацікавлених сторін може забезпечити державних службовців кінцевим продуктом – розробленням планів та конкретними рішеннями, що, швидше за все, будуть позитивно сприйняті в суспільстві [4]. Виключення ідей та пропозицій громадян, особливо на ранніх стадіях процесу ухвалення рішень, може призвести до суттєвих помилок із точки зору втрати часу, ресурсів грошей та репутації. Однак водночас тісна взаємодія уряду з громадянами може призвести до процедурних затримок та зниження ефективності [6].

Аналізуючи поведінковий аспект запровадження інструментів електронної участі, важливо розуміти, якою є залучена аудиторія, її комунікативні й технічні навички, яка є мотивація, щоб займатися процесом розроблення політики. Дослідник Дж. Фоулер розділив види мотивації електронної участі на: поведінкові, що передбачають виникнення інтересу до проблеми через появу доступу до нової інформації, почуття громадського обов'язку та потребу бути корисним суспільству; соціальні як нові можливості міжособистісної комунікації, соціалізації та придбання соціального капіталу; інституційні, що дозволяють контактувати з громадськими та політичними організаціями, державними органами та міжнародними структурами [7].

В умовах нових моделей електронного урядування ініціювання вирішення окремих питань здійснюють як професійні політики, так і представники громадських організацій. Держава має стати модератором у громадянському суспільстві, з урахуванням його думки, сформованої на публічній електронній дискусії. Як наслідок, виникне велика кількість центрів впливу та каналів комунікації для забезпечення дискусій високої якості та представлення всіх точок зору [3]. Політична система стане складнішою, але ефективнішою; інформаційно-комунікаційні технології посилять горизонтальну комунікацію як усередині громадських організацій, так і між ними. Саме за допомогою нових електронних інструментів участі будуть створені платформи підтримки прийняття рішень, передові громадські інформаційні системи [12].

**Висновки.** Взаємодія громадян із державною владою за основу має брати партнерство, рівноцінність та взаємоповагу до всіх учасників дискусії, активну позицію громадян з відкритістю до компромісів. Важливо, щоб громадяни об'єднувалися за допомогою нових платформ електронної комунікації, представляли спільні ідеї, масштабуючи свій вплив. Інформаційно-комунікаційні технології дозволяють забезпечити більшу участь громадян у виробленні політики та ухваленні державних рішень. Як наслідок, у системі електронного урядування з'являться нові типи взаємодії держави та представників громадянського суспільства, що передбачають відкритість, прозорість та повну довіру. В Україні запровадження інформаційно-комунікаційних технологій у державному управлінні дозволить зміцнити демократичні процеси як на центральному, так і на місцевому рівнях. Однак в українських реаліях варто не забувати, що разом із розробленням нормативно-правової бази електронного урядування та посадових інструкцій для державних службовців необхідно активно вдосконалювати технічну інфраструктуру, залучати міжнародний досвід та інвестиції для налагодження ефективної електронної комунікації органів державної та місцевої влади з громадськістю.

---

## Література:

1. Береза А.В. Електронна участь як елемент електронної демократії. Політологічний вісник: зб. наук. праць. К.: «ІНТАС», 2010. С. 227–232.
2. Кравченко Т. Інноваційні інструменти реалізації громадянами права на участь у місцевому самоврядуванні в Україні. Публічне адміністрування: теорія та практика, 2015.
3. Ротар Н. Політична участь громадян України в умовах е-демократизації. Політичний менеджмент. 2006. № 2 (17). С. 78–92.
4. Чукут С.А., Дмитренко В.І. Смарт-сіті чи електронне місто: сучасні підходи до розуміння впровадження е-урядування на місцевому рівні. Інвестиції: практика та досвід. 2016. 13. С. 89–93.
5. Cantijoch M., Gibson R. Conceptualising and measuring e-participation. In Internet, Voting and Democracy Conference. 2011, May. Pp. 1–32.
6. Feeney M.K., Welch E.W. Electronic participation technologies and perceived outcomes for local government managers. *Public Management Review*. 2012. №. 14 (6). P. 815–833.
7. Fowler J.H., Baker L.A., Dawes C.T. Genetic Variation in Political Participation. *American Political Science Review*. 2008. Vol. 102. №. 2.
8. French S., Rios Insua D., Ruggeri F. e-Participation and decision analysis. *Decision Analysis*. 2007. №. 4 (4). P. 211–226.
9. Islam M.S. Towards a sustainable e-Participation implementation model. *European Journal of ePractice*. 2008. №. 5 (10).
10. Kim S., Lee J. E-participation, transparency, and trust in local government. *Public Administration Review*. 2012. №. 72 (6). P. 819–828.
11. Macintosh A. Coleman S. Promise and problems of e-democracy: Challenges of online citizen engagement. Organisation for Economic Co-operation and Development, 2003.
12. Macintosh A. E-democracy and e-participation research in Europe. In *Digital Government*. Springer, Boston, 2008. Pp. 85–102. МА. Криза традиційних інститутів.
13. Molinari F., Ferro E. Framing Web 2.0 in the process of public sector innovation: Going down the participation ladder. *European Journal of ePractice*. 2009. №. 9 (1). P. 20–34.
14. Phang C. W., Kankanhalli A. A framework of ICT exploitation for e-participation initiatives. *Communications of the ACM*. 2008. № 51 (12). P. 128–132.
15. Smith S., Dalakiouridou E. (2009). Contextualising public (e) Participation in the governance of the European Union. *European Journal of ePractice*. 2009. №. 7 (11). P. 47–50.
16. Spirakis G., Spiraki C., Nikolopoulos K. The impact of electronic government on democracy: e-democracy through e-participation. *Electronic Government, an International Journal*. 2009. №. 7 (1). P. 75–88.
17. Tambouris E., Kalampokis E., Tarabanis K. A survey of e-participation research projects in the European Union. *International Journal of Electronic Business*. 2008. № 6 (6). P. 554–571.
18. Wimmer M.A. Ontology for an e-participation virtual resource centre. In *Proceedings of the 1st international conference on Theory and practice of electronic governance*. ACM. 2007. December. P. 89–98.