

К. О. Семенова,
аспірант кафедри теорії та практики управління, Національний технічний університет
України "Київський політехнічний інститут імені І. Сікорського"
ORCID ID: 0000-0003-1860-3179

DOI: 10.32702/2306-6814.2020.17—18.158

АКТУАЛЬНІ НАПРЯМИ ДОСЛІДЖЕННЯ ЕЛЕКТРОННОЇ УЧАСТІ В УКРАЇНІ: СОЦІАЛЬНИЙ ВИМІР

К. Semenova,
Postgraduate student of the Department of Theory and Practice of Management,
National Technical University of Ukraine "Igor Sikorsky Kyiv Polytechnic Institute

CURRENT AREAS OF RESEARCH OF ELECTRONIC PARTICIPATION IN UKRAINE: SOCIAL PERSPECTIVE

У статті розглядаються актуальні проблеми дослідження електронної участі в Україні, проаналізовано основні перешкоди, що існують на шляху становлення е-демократії. Не відкидаючи важливість аналізу технологічних аспектів е-участі та проблем технологічного характеру, що створюють бар'єри для збільшення впливу громадян на державно управлінські процеси в умовах інформаційного суспільства (таких як цифровий розрив, кіберзагрози, недосконала архітектура інструментів е-участі тощо), робота зосереджена на визначенні впливу соціальних факторів на різних стадіях електронної участі. Досліджено питання ефективності визначення індексу електронної участі та його зв'язку з рівнем реальної демократії в державах. На основі аналізу законодавства, українських та зарубіжних наукових досліджень визначено перелік суспільних проблем, що впливають на ефективність запровадження державою інструментів е-участі. Також зроблено огляд якісних трендів розвитку е-участі на сучасному етапі, особливу увагу приділено висвітленню питань, пов'язаних з впливом соціальних факторів на залучення громадян до прийняття державно управлінських рішень за допомогою ІКТ, запропоновано приклади з практики запровадження інструментів е-участі в Україні. Визначено перспективні напрями дослідження е-участі в контексті урахування всіх чинників, що впливають на цей процес, при чому акцент робиться саме на соціальних проблемах, які створюють бар'єри на шляху до ефективної взаємодії громадян, влади та всіх зацікавлених груп. Серед таких напрямів виділено питання відсутності мотивації до е-участі у громадян, проблеми довіри до уряду, вплив соціального капіталу, особливості комунікації в горизонтальних спільнотах, розвиток е-демократії в умовах інформаційної війни та необхідність розвитку системи громадянської освіти. Для висвітлення соціальних процесів, які пов'язані з електронною участю населення, рекомендується поєднувати кількісні та якісні соціологічні методи, адже це допоможе владі мати зворотній зв'язок від громадян і враховувати їх результати при подальшому конструюванні системи електронної демократії.

The article examines actual problems of e-participation research in Ukraine, analyzes the main obstacles to the formation of e-democracy. While not rejecting the importance of analyzing the technological aspects of e-participation and technological problems that create barriers to increasing the influence of citizens on public administration processes in the information society (such as the digital divide, cyber threats, imperfect architecture of e-participation tools, etc.), the work focuses on determining the influence of social factors at different stages of e-participation, such as information provision, citizen consultation and citizen's engagement. The issue of the effectiveness

of measuring the e-participation index and its connection with the level of real democracy in the state is analyzed. Based on the analysis of legislation, Ukrainian and foreign research, a list of social problems that affect the effectiveness of the state's introduction of e-participation tools has been identified. There are also presented qualitative trends in the development of e-participation at the present stage, special attention is paid to the issues related to the influence of social factors on the involvement of citizens in public administration decisions through ICT, suggested examples from the practice of implementation of e-participation tools in Ukraine. Prospective directions of e-participation research are identified in the context of taking into account all factors influencing this process, with an emphasis on social issues that create barriers to effective interaction between citizens, government and all stakeholders. Among such areas are the lack of motivation for e-participation of citizens, problems of trust in government, the impact of social capital, the features of communication in horizontal communities, the development of e-democracy in the conditions of information war and the need for civic education. It is recommended to combine quantitative and qualitative sociological methods to cover social processes related to e-participation of the people, as this will help the government to have feedback from citizens and take their results into account when further designing the e-democracy system.

Ключові слова: електронна демократія, електронна участь, індекс електронної участі, електронні петиції, бюджет участі, громадянська освіта.

Key words: e-democracy, e-participation, e-participation index, e-petitions, participatory budget, civic education.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Пройшло майже п'ять років з початку запровадження інструментів електронної участі в Україні. За цей час накопився достатній масив емпіричних даних для переходу від теоретизування і нормативного дискурсу до більш конкретних висновків щодо ефективності функціонування електронної демократії в Україні, є можливість критично осягнути переваги і недоліки її застосування в умовах нашої держави. Не відкидаючи вкрай важливого значення проблем технологічного характеру, які впливають на успішність практик електронного залучення громадян (таких як зручність інструментів е-участі, кібербезпека, цифровий розрив тощо) це дослідження зосереджує увагу на соціальних факторах, що формують порядок денний для розвитку е-демократії. Серед проблемних полів, що вкрай важливі для дослідження соціального виміру е-участі, можна виділити пошук методології вимірювання, що буде враховувати особливості суспільних процесів, довіра до влади, вплив соціального капіталу, громадянське суспільство як посередник у здійсненні е-участі та інформаційні війни як нова реальність що стоїть на заваді електронної демократії.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Теоретико-методологічні проблеми електронної участі розглядали у своїх роботах такі зарубіжні дослідники: Е. Мекінтош, Дж. Роуз, Е. Тамборіс, К. Тарабаніс, А. Вайт, Ч. Реддік, Д. Норріс та інші, проте в їх роботах основна увага приділяється технологічному виміру, а вплив соціальних чинників не висвітлений достатньо. Питання зв'язку електронної участі з реальною демокра-

тією в державі розглядав О. Гранлюнд, аналізу впливу ІКТ на демократичні процеси присвятили свої роботи Г. Айхгольцер та Д. Олгаттер. Основні виклики на шляху розвитку е-участі на сучасному етапі досліджував Д. Ле Бланк. З вітчизняних дослідників теоретико-концептуальним засадам електронного урядування та електронної демократії присвятили дослідження Н. Грицяк, С. Соловійов, О. Загвойська, С. Чукут, А. Семенченко. Практичні аспекти втілення інструментів е-участі в Україні вивчали С. Лобойко, Д. Хуткий, А. Ємельянова. Проте, попри значну кількість досліджень, галузь е-участі залишалася освітленою в основному з технологічного боку в роботах зарубіжних вчених, у вітчизняному науковому доробку основна увага приділяється побудові нормативних теорій або аналізу окремих інструментів. Саме тому е-участь потребує наукового осягнення як особлива сфера діяльності людей, на яку впливають різноманітні соціальні фактори.

МЕТА СТАТТІ

Мета статті — визначити основні перешкоди на шляху розвитку е-участі в Україні на сучасному етапі з урахуванням соціальних факторів і на основі їх аналізу запропонувати проблемні поля для подальшого дослідження соціального виміру електронної демократії.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

У дослідженні електронного урядування ООН UN E-Government Survey 2020 Україна має показник 0,8095, і, відповідно, піднялася у рейтингу країн за індексом електронної участі з 75 у 2018 році на 46 позицію [1], увійшовши у групу країн з дуже високим EPI, що є вра-

жаючим прогресом за два роки і результатом того, що процес становлення інструментів е-участі в нашій державі проходить успішно. Згідно з методологією Electronic Participation Index перший рівень, або етап е-участі, тобто е-інформування, втілений в Україні на 79,63%, другий етап — е-консультації — на 80,95%, третій — електронне прийняття рішень — на 90,91 %. Проте загальний індекс електронного урядування для України становить 0,6824 (69 місце в світі), найнижчим серед показників, що впливають на нього є розвиненість телекомунікаційної структури, в той час як соціальний вимір — людський капітал — традиційно на високому рівні.

Проте чи є індекс електронної участі достатньо репрезентативним? Виникає ряд питань, пов'язаних з його відповідністю реальному стану речей в певній країні. Наприклад, у своєму дослідженні EPI шведський науковець О. Гранлунд приходить до висновку, що даний індекс не завжди корелює зі станом реальної демократії в країні, тобто у недемократичних країнах зі значним рівнем цензури в Інтернеті він може бути вищим, ніж в країнах з демократичним режимом [2]. Наприклад, за рівнем демократії згідно з рейтингом The Economist Intelligence Unit 2019 Україна посідає 78 місце, Китай — 153 [3], проте в рейтингу EPI 2020 Україна займає 46 позицію, а Китай — 9 [1]. Методологія вимірювання електронної залученості громадян не враховує багатьох аспектів демократичної участі, не відслідковує реальні соціальні процеси, а лише аналізує наявність тих чи інших інструментів на певному рівні взаємодії громадян і влади. Власне, у дослідженні електронного уряду ООН визнається, що індекс електронної участі вимірює можливість, що надає уряд громадянам для електронної взаємодії, проте слабо репрезентує реальну потребу в інструментах е-демократії в населення та їх ефективність. Також зазначена методологія стосується більшою мірою е-участі на загальнонаціональному рівні, аніж на рівні місцевого самоврядування [1].

Створення нової репрезентативної методології для оцінки е-участі є однією з важливих проблем, що постають перед публічним управлінням. Це вкрай актуально для України, в якій проходить процес інституційного становлення інструментів електронної участі, проте фактичний рівень залученості громадян залишається низьким. Які ще перспективні напрями дослідження електронної участі можна виділити? Щоб визначити їх, пропонуємо проаналізувати основні виклики, що стоять перед е-демократією в Україні і світі, і на основі цього запропонувати методологічні завдання, що передбачають досягнення електронної участі як особливої сфери людської діяльності, а не лише набору конкретних технічних засобів.

Отже, які проблеми можна виділити для сфери е-участі? Насправді, перешкоди на шляху розвитку е-демократії існують не тільки в Україні, при чому сучасні реалії інформаційних війн, зростання впливу корпорацій, загрози кібертероризму та інші виклики змушують дослідників зняти "рожеві окуляри" і більш стримано оцінювати успішність взаємодії громадян з владою за допомогою ІКТ, аніж це було 10 років тому. Завищені очікування від використання каналів е-участі для оздоровлення демократичного процесу і відновлення

довіри громадян до урядів, покладання надій на технології Web 2.0, перенесення дослідницького фокусу на роль соцмереж як майбутнього успішної електронної партиципації не виправдали себе. Девід ЛеБланк у дослідженні трендів електронної участі зазначає, що "ці очікування, що підживлюються позитивізмом або "техно-оптимізмом", які мали тенденцію супроводжувати розвиток електронного уряду, загалом не відповідають результатам на місцях" [4].

Отже, тривалий час використання інструментів е-участі в Євросоюзі дозволив проаналізувати стан речей у даному напрямі е-урядування. У 2016 році на замовлення Європарламенту було проведено SWOT-дослідження електронних ініціатив громадян. Ми звертаємо увагу на слабкі сторони електронних ініціатив для громадян ЄС, що були оцінені 21 експертом з даної сфери:

- Ініціативи е-участі залишають громадян розчарованими через відсутність впливу.
- Надмірні вимоги до ідентифікації та персональних даних.
- Громадяни не знають про існування ініціатив е-участі.
- Ініціативи е-участі незручні для користувачів.
- Ініціативи е-участі не є рентабельними, враховуючи значні зусилля, необхідні для їх організації, і невпевненість у значимості їх впливу.
- Координація ініціатив е-участі занадто складна через відсутність погоджених правил ідентифікації.
- Організатори ініціатив не можуть забезпечитичасний зворотній зв'язок громадянам.
- Європейські ініціативи е-участі виключають нерезидентів.
- Результати ініціатив не є обов'язковими до виконання [5].

Щодо потенційних загроз, то були виділені такі, як зниження інтересу громадян до політики на рівні ЄС, дефіцит демократії, цифровий розрив та розрив у навичках е-участі між країнами ЄС [5].

В Україні на початковому етапі запровадження інструментів е-демократії у 2015 році у рамках програми "Електронне урядування задля підзвітності влади та участі громади" (EGAP) були проведені круглі столи з представниками зацікавлених груп (влади, бізнесу, наукових кіл, громадянського суспільства, ЗМІ, молоді). У рамках дискусій учасникам пропонувалося визначити головні перешкоди на шляху електронної демократії в Україні. І хоча кожна група сформувала свій власний список, думки експертів щодо деяких пунктів були схожими. Серед них можна виділити цифрову нерівність і недостатній рівень цифрових навичок населення, нерозвиненість ІТ-інфраструктури, байдужість населення, низький рівень залученості до політичних процесів, недовіра до влади, недосконалість законодавства, відсутність діалогу і координації дій між різними зацікавленими групами у суспільстві, брак прозорості політичних процесів тощо [6].

У 2016 році Національний інститут стратегічних досліджень опублікував аналітичну записку "Розвиток механізмів електронної участі", в якій, зокрема, зазначалося, що "...суттєвою перешкодою для використання громадянами наявного інструментарію електронної участі є низький рівень поінформованості населення

щодо можливостей та переваг електронної участі. Згідно результатів соціологічного дослідження КМІС, 79% опитаних ніколи не чули терміну "електронна демократія", 41% — частково розуміють його значення" [7]. Також у ній було наведено ті особливості українського суспільства, що ускладнюють розвиток електронної участі: "...патерналістське ставлення населення до держави, невисока значимість таких цінностей, як участь у політичному житті, демократичний контроль рішень влади, нерозвиненість культури відкритого врядування в органах державної влади та органах місцевого самоврядування. Внутрішня цифрова нерівність (нерівний доступ громадян з різних верств до можливостей використання новітніх ІТ), відсутність узгодженого системного підходу до розвитку електронної участі та концептуального документу, який би визначав основні пріоритети та напрями реалізації політики із розвитку електронної участі в Україні, так само негативним чином позначаються на розвиткові електронної участі в Україні" [7].

У 2017 році Кабінетом Міністрів України була прийнята Концепція розвитку електронної демократії, в якій було визначено такі першочергові для вирішення проблеми:

- невизначеність державної політики у сфері електронної демократії, а також шляхів її реалізації;
- недосконалість нормативно-правової бази, що регулює сферу розвитку електронної демократії та підзвітності громадянину суб'єктів владних повноважень з використанням сучасних можливостей інформаційно-комунікаційних технологій;
- низький рівень залучення суб'єктів громадянського суспільства до процесів удосконалення державної політики, а також до імплементації її окремих інструментів;
- відсутність даних щодо доступності використання нових інструментів електронної демократії для осіб з інвалідністю, зокрема із сенсорними порушеннями (в тому числі слуху та зору);
- відсутність достатньої електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів і недостатній рівень розвитку інформаційної інфраструктури;
- недостатність єдиних стандартів ідентифікації громадян і підходів до створення, зберігання та використання електронних даних незалежно від використання систем і технологій;
- наявність цифрової нерівності внаслідок недостатньо розвиненої інфраструктури доступу до Інтернету залежно від географічного положення та типів населених пунктів;
- низький рівень готовності державних службовців, посадових осіб органів місцевого самоврядування, фізичних та юридичних осіб до запровадження електронної демократії, недостатність рівня знань і навичок у державних службовців, посадових осіб органів місцевого самоврядування, громадян щодо розвитку електронної демократії [8].

Як бачимо, окрім технологічних (відсутність взаємодії між держреєстрами, проблеми ідентифікації, цифровий розрив), інституціональних (невизначеність державної політики, неготовність держслужбовців до впровадження е-демократії) та нормативно-правових (недо-

сконалість законодавства) виділено і соціальні проблеми, такі як низький рівень залученості громадянського суспільства, проблеми інклюзивності, недостатність знань щодо розвитку електронної участі у громадян. І якщо для вирішення інших проблем реально поставити конкретні цілі і виміряти ступінь їх виконання (наприклад, розробка і виконання стратегій, запровадження системи "Трембіта", прокладання мереж високошвидкісного інтернету у віддалені населені пункти тощо), то проблеми соціального характеру, особливо ті, що стосуються рівня залучення громадян до електронних ініціатив, дуже часто буває важко ідентифікувати і виміряти.

Досить точно, на нашу думку, проблемні поля дослідження і виклики на шляху електронної участі визначені у цьому річному дослідженні ООН "E-participation: a quick overview of recent qualitative trends":

- цифровий розрив;
- розширення фокусу за межі технологій на соціальні та інституційні фактори;
- чітке усвідомлення цілей електронної участі;
- потреба в аналізі значної кількості груп впливу, їх мотивів, очікувань і потреб;
- відсутність довіри до урядів, Інтернету та соціальних медіа;
- встановлення чітких зв'язків між механізмами електронної участі та процесами прийняття рішень;
- краще вимірювання витрат та позитивних ефектів електронної участі;
- систематизована оцінка ініціатив електронної участі;
- досконала нормативно-правова база;
- розуміння цінностей в публічному управлінні;
- електронна демократія має розглядатися в більш широкому політичному контексті [4].

Тому пропонуємо розглянути їх детальніше та визначити актуальність під час впровадження е-демократії в Україні.

Цифровий розрив. Автор дослідження зазначає, що концепція цифрової нерівності має бути розширена і включати в себе не тільки доступ до технологій. Недавні аналізи цифрового розриву виділяють принаймні три рівні цифрової грамотності на додаток до фізичного доступу: навички роботи з комп'ютерами та Інтернетом; навички пошуку та аналізу інформації; та навички використання функцій Web 2.0 для досягнення власних цілей. Europe's Digital Competency Framework додає до цього можливість спілкуватися та співпрацювати в Інтернеті, навички вирішення проблем, навички створення цифрового контенту та навички безпеки в Інтернеті [4].

На вищих рівнях електронної участі, де громадяни мають можливість приймати публічно управлінські рішення, додатково необхідний блок навичок, потрібних для аналізу складних політичних пропозицій. Ці навички виходять далеко за межі можливості використовувати прості функції соціальних медіа, такі як кнопки "Подобається" та інші [4]. Для деяких типів співтворчості (наприклад, хакатони чи інші інноваційні змагання) участь вимагає дуже спеціалізованих навичок, які, як очікується, можуть засвоїти лише дуже малі групи людей [9].

Подібну розширену методологію оцінки цифрової готовності варто застосовувати і в Україні. І хоча останнім часом у нашій державі дуже популяризувалися теми цифрових навичок, цифрової грамотності, медіаграмотності, на державному рівні формуються програми цифрової освіти, проте, на нашу думку, підготовка населення до електронної участі, особливо на третьому рівні (електронне прийняття рішень) здійснюється досить однобоко, з урахуванням технічної сторони питання, але ігноруючи більш фундаментальні навички та соціальні фактори. Навіть у сфері боротьби з фейками та пропагандою багато сил приділяється технічним інструментам та кількісним методам — машинному контент-аналізу статей на наявність мови ненависті чи маніпулятивних заголовків, аналіз мереж ботів у соцмережах, але мають бути розкриті в рамках кампанії медіа-грамотності і більш глибокі питання — наприклад, історичні, ідеологічні, соціальні передумови появи тих чи інших видів маніпулювання суспільною свідомістю.

Тому не дарма в дослідженні ООН виділяється наступний тренд е-участі: розширення фокусу за межі технологій на соціальні та інституційні фактори. Зазначається, що ініціативи електронної участі часто розроблялися та реалізовувалися з акцентом на технологічні чинники, на шкоду аспектам організаційних змін у державних установах та більш широким соціо-технічним міркуванням. Не відкидаючи важливості технологічного виміру електронної участі, надмірна увага до технологій вважається суттєвим обмеженням та причиною невдачі проєктів електронної участі з самого початку її функціонування як окремої сфери діяльності [4]. Тобто створення платформ для електронної участі ще недостатньо для стимулювання участі населення. Сама наявність відповідної технології не може сама по собі збільшити громадянську залученість, особливо в країнах де традиційна політична участь і громадянська активність на низькому рівні.

Надзвичайно важливо також чітко усвідомлювати цілі електронної участі. Було помічено, що провал ініціатив електронної участі часто можна простежити через відсутність чітких цілей щодо її реалізації. Також в дослідженні відзначається, що часто проєкти електронної участі мають освітню складову, проте підвищення громадянської грамотності та сприяння стійкому залученню громадян, часто не є в числі цілей, що ставлять перед собою державні структури, що опікуються розвитком е-участі [4]. Наприклад, значний масив відкритих даних і сервісів на основі них є звісно позитивним рухом до прозорості та розуміння населенням процесів, що проходять у державі, проте для невідповідної людини цей океан даних є лише "цифровим шумом", і щоб витягнути з нього потрібну інформацію, необхідні не тільки цифрові навички, але і аналітичне мислення тощо. Також не останнім фактором виступає мотивація. Чи можна назвати електронною участю пошук покупцем інформації щодо автотранспортного засобу з метою уникнення шахрайства, адже в даному випадку людина використовує відкриті державні дані суто з особистою метою?

Проте, як було сказано вище, поступово в Україні формується система навчання громадянським навичкам (наприклад, проєкт Дія. Цифрова освіта має на меті за

3 роки навчити цифрової грамотності 6 млн українців [10]) на стратегічному рівні в державі немає розуміння всебічної громадянської освіти і виховання, існує лише ряд освітніх ініціатив зі здобуття певних навичок. Саме тому на шляху до ефективного функціонування е-демократії необхідно мати зворотній зв'язок від широких мас населення, для визначення рівня залученості, мотивації щодо е-участі та стану громадянської свідомості. На жаль, дуже часто обговорення проблем, пов'язаних з електронною демократією є прерогативою вузьких кіл експертів, погляди населення щодо електронної участі рідко враховуються і досліджені недостатньо. Існують соціологічні дослідження в рамках формування Індексу місцевої е-демократії в Україні щодо наявності інструментів е-участі, кількості користувачів е-сервісами, задоволеністю їх роботою в окремих містах [11], але вони знову ж таки не приділяють достатньо уваги соціальним факторам і проблемам мотивації.

Потреба в аналізі значної кількості груп впливу, їх мотивів, очікувань і потреб. Зазвичай модель електронної участі представлена як взаємодія громадянина і влади з метою вироблення спільного порядку денного за допомогою ІКТ, проте на практиці все набагато складніше. В процесі становлення е-демократії тісно переплітаються інтереси багатьох зацікавлених груп, які важко узгодити. Публічне управління, громадяни, окремі політики та партії, громадянське суспільство, бізнес, ЗМІ, міжнародні організації та інші стейкхолдери перебувають у зв'язку в цій системі, ось чому схема "громадянин-е-ініціативи-влада" є занадто абстрактною і не відображає реальний стан речей. Можемо припустити, що окремий громадянин, без суспільних потреб та інтересів, не включений в громадські організації, об'єднання, групи за місцем проживання та інші горизонтальні канали взаємодії не матиме потреби в електронній участі. Модель з абстрактним громадянином може використовуватись при розгляді технологічної сторони е-участі, проте якщо фокус наукової роботи в царині соціальної та політичної, вона не є релевантною. Г. Айхгольцер та Д. Оллагаттер у своєму дослідженні поділили всі спроби науковців проаналізувати процеси е-демократії в залежності з впливом на реальну демократію на три групи:

1. Технологічно орієнтований аналіз порівняння електронно-опосередкованих форм участі з неелектронно-опосередкованими формами дає результати щодо того, які інструменти є придатними для різних видів участі. На цьому рівні жодні емпірично обґрунтовані висновки про вплив на демократію в більш широкому розумінні неможливі.

2. Аналіз наслідків конкретних ініціатив щодо електронної участі фокусується на зміні структур участі та комунікаційних моделей та задає питання, чи дозволяє використання ІКТ досягти рівноправної участі, чи підтримує традиційні владні структури.

3. Аналіз впливу впливу ІКТ загалом на соціальну участь та демократію стосується їх опосередкованої ролі у формуванні суспільства та політичних суб'єктів. Вплив ІКТ визначається зміцненням потенціалу громади та соціальним капіталом. Збільшення чи зменшення соціального капіталу (на індивідуальному чи колективному рівні) по-різному впливає на різні форми грома-

дянської участі; ці ефекти впливають із сукупних висновків [12].

Дві останні групи потребують більш складних моделей для висвітлення процесів е-участі, аналізу інтересів, мотивів та потреб всіх груп впливу.

Відсутність довіри до урядів, Інтернету та соціальних медіа. Залучення громадян та стійке використання електронної участі значною мірою залежить від їхньої довіри до державних установ, а також від їхньої довіри до Інтернету загалом та конкретних компонентів платформ участі, таких як соціальні медіа [4].

Ця проблема вкрай актуальна для України, де існує низька довіра до влади та особливо до силових органів [13], які часто є розпорядниками персональних даних. "Зливи" приватної інформації про громадян в мережу не є рідкістю в реаліях нашої держави. Останній гучний скандал пов'язаний з витоком даних стався у травні 2020 року, коли було викрито Телеграм-бот, який пропонував купити дані щодо посвідчень українців, в тому числі і з нового додатку "Дія" [14]. І хоча Міністерство цифрової трансформації заявило про свою непричетність до витоку даних [15], а телеграм-бот був заблокований, даний випадок вкотре переконав, що нехтування кібербезпекою при здійсненні амбіційних реформ по всезагальній "діджиталізації" призведе до хаосу. Проте випадки крадіжки персональної інформації з державних реєстрів відбувалися і до їх цифровізації, тому в подібних ситуаціях значну роль відіграє не тільки технологічний, але і людський фактор, багато чого залежить від доброчесності посадових осіб, які розпоряджаються реєстрами персональних даних.

Недовіра до влади може підсилюватися і намаганнями слідкувати за громадянами і збирати все більше персональних даних про них. Проте не варто думати, що лише уряди намагаються знати все про нас. Активність громадян у мережах відслідковують великі корпорації і дрібніші маркетингові агентства, що на основі цифрового "зліпка" особистості пропонують рекламу і контент відповідно до її вподобань. Сучасні алгоритми підлаштовуються під смаки користувача, який потрапляє в "мильну бульбашку", нова цифрова реальність затягує його ще глибше. Наприклад, якщо людина подивилась одного разу відео про історію пірамід майя на Youtube, сервіс почне нав'язливо рекомендувати схожі за темою матеріали, серед яких з великою долею імовірності будуть псевдонаукові. За декілька тижнів перегляду подібного запропонованого алгоритмами контенту людина без навичок критичного мислення та цифрової грамотності може увірувати в керування Землею, яка насправді є пласкою, таємним культом рептилоїдів та інші конспірологічні теорії. І якщо в подібну "пастку" може потрапити далеко не кожен, то дбайливо підібрані системою рекомендацій відео, що розпалюють ворожнечу та поляризують суспільство і дотичні до актуальних політичних і соціальних проблем, можуть значно вплинути на вподобання користувачів і значно популяризувати маргінальних політиків, як це було, наприклад, у Бразилії зі зростанням впливу правого популіста Жаїра Болсонару завдяки YouTube [16].

Загалом розвиток соціальних медіа як основного каналу онлайн-комунікацій спочатку привернув увагу дослідників е-участі як потенційний шлях до підвищен-

ня електронної участі населення, проте нині зрозуміло, що соцмережі не є ідеальною комунікативною сферою Габермаса, і навіть "глобальним селом" Маклюєна. В сучасних умовах соцмережі використовуються не для пошуку порозуміння у суспільстві, а більшою мірою для маніпулювання суспільною свідомістю, ділять людей на безліч ворогуючих груп і тому їх позитивна роль у становленні електронної демократії є переоціненою.

Наступною проблемою під час дослідження сфери е-участі є необхідність встановлення чітких зв'язків між механізмами електронної участі та процесами прийняття рішень. Процес залучення громадян до прийняття рішень має бути максимально прозорим і зрозумілим, вони мають бачити етапи публічно управлінського процесу і усвідомлювати зв'язок своїх ініціатив і реалізації їх державними органами. В іншому випадку, якщо процеси електронної демократії будуть суто декларативними, інструменти е-участі — лише ширмою для реальних політичних процесів та засобом "випустити пар" для надто активної з точки зору влади частини населення — тоді можливе розчарування громадян і втрата інтересу до демократичної участі. Громадяни мають бачити результати е-ініціатив і їх вплив на вироблення державної політики, інакше будь-які спроби залучити населення до спільного прийняття рішень будуть неефективними. Як було зазначено вище, наявність самих лише інструментів є участі ще не забезпечує інтерес людей до неї. Можливо тому більшою популярністю користуються ті інструменти, які приносять реальний результат у відносно короткі терміни — так, наприклад, за проєкти Громадського бюджету участі у Києві в 2016 році проголосувало 50 812 осіб, а в 2019 році — вже 191 713 [17]. Водночас сервіс петицій Київської міської ради за 2016 рік мав 2174 опублікованих петицій та 280 811 активних користувачів, але вже у 2019 році його популярність значно знизилась — було всього 413 опублікованих петицій та 60 610 активних користувачів, хоча у 2020 році ситуація трохи покращилась (за 8 місяців — 525 петицій та 87 478 користувачів) [18], однак помітно, що кияни розчарувалися у цьому інструменті е-участі. Є вірогідність, що це сталося внаслідок завищених очікувань щодо швидкості вирішення будь-яких нагальних проблем міста силою підписання петиції. За час існування сервісу з 2015 по вересень 2020 року лише 57 з 6266 звернень громадян набрали достатню для розгляду кількість голосів, підтримано всього — 44, реалізовано на момент написання статті всього 14 [18]. Різниця між успіхом двох інструментів е-участі може бути саме у відчутті причетності до змін у місті за підтримки проєктів ГБ, які показують, що участь у прийнятті рішень приносить відчутну користь.

Краще вимірювання витрат та позитивних ефектів електронної участі. Якщо витрати (не тільки грошові, але і, наприклад, затрати творчої енергії на проєктування ініціатив тощо) на електронну участь складно виміряти емпірично, то вигоди ще складніше, якщо брати до уваги складність ідентифікації цілей та показники ефективності окремих ініціатив. Як виміряти залученість громадян або ефективність реалізованих рішень у рамках певних ініціатив? Як корелюють очікування населення та кількість суспільних благ, створених у результаті співпраці з урядами? Як змінюється довіра до влади при

збільшенні ролі громадян в управлінні? Які довгострокові соціальні ефекти від електронної участі? На ці питання можуть дати відповідь емпіричні дослідження, поєднання кількісних та якісних методів соціології.

Окрім цього виникає потреба у більш систематизованій оцінці ініціатив електронної участі. Загалом знання про результати, наслідки та ефективність ініціатив щодо електронної участі обмежене. Уряди загалом не часто вдаються до оцінки ефективності електронних ініціатив. А існуючі дослідження, проведені в розвинених країнах, прийшли до висновку, що електронні платформи, створені для підтримки вироблення спільної політики, не змогли забезпечити більш широке залучення громадськості [4]. І хоча це стосується тих країн, де дослід використання інструментів е-участі нараховує вже понад 10 років, Україна все ж перебуває на етапі становлення системи е-демократії і певна зацікавленість і високі очікування громадян щодо участі в прийнятті державно управлінських рішень досі присутні. З іншого боку, цей період у розвитку е-участі в Україні було запроваджено її основні інструменти, такі як електронні петиції, електронні звернення, електронні консультації, бюджети участі, проте сам факт наявності цих ініціатив ще не є ключовим фактором успіху. І взагалі, відкриті питання про те, якими є критерії успіху або невдачі е-ініціатив в соціальному вимірі. Так, можливо визначити кількість людей, які скористалися сервісом, підрахувати кількість успішних проектів тощо, але які показники вказують, що е-залучення є вдалим? Скільки людей має взяти участь у громадському обговоренні, щоб вважати е-участь такою, що відбулася? Довготермінові ефекти від впровадження технологій е-демократії складно виміряти, але це не означає, що неможливо розробити відповідну методологію для цього.

При тому, щоб система залучення громадян до вироблення спільної політики за допомогою ІКТ працювала, в державі має бути досконала нормативно-правова база. Окрім базових прав на участь, прописаних в Конституції, Закону про звернення громадян, Закону про доступ до публічної інформації, Закону про електронні довірчі послуги та інших нормативно-правових актів, в яких закладено основи функціонування електронної демократії, дотичним до цієї сфери є законодавство, що стосується захисту персональних даних, кібербезпеки, кібертероризму, телекомунікацій та нагляду [4]. До того ж, е-участь це не відокремлена ізольована галузь, вона поєднана з іншими процесами в державному управлінні, і на неї значно впливають нормативно-правові акти, що стосуються реформи державної служби, децентралізації та надання адміністративних послуг.

Щодо реформування державної служби, то розуміння цінностей в публічному управлінні та особиста культура держслужбовців є не останніми факторами, що впливають на процес е-участі. Якщо вище згадувалося про важливість навчання громадянським навичкам населення для успішної співпраці з державними органами щодо вироблення спільної політики, то підготовка кваліфікованих публічно управлінських кадрів, які координують цей процес і забезпечують зворотній зв'язок є не менш важливою. Від рівня управлінської культури та професіоналізму як керівників, що відповідальні за стратегічний розвиток е-демократії, так і працівників на

місцях залежать ефективна робота сервісів електронного залучення населення і ставлення громадян до взаємодії з державними органами або органами місцевого самоврядування загалом. Проблема виховання і особистої культури держслужбовців не менш важлива. На жаль, держслужбовці на нижчих рівнях не завжди сприйняють цифрову трансформацію і налагодження процесу е-участі з таким же оптимізмом, як ентузіасти з вищих ланок влади та експерти, що консультують їх, вони можуть боятися змін та чинити опір інноваціям.

Небажання чиновниками запроваджувати нові інструменти, що надають більше прав на участь громадянам є також результатом проблеми інституціоналізації. Держслужбовці неохоче приймають зміни та йдуть на ризики, коли мова йде про перебудову існуючої інституційної структури державних або місцевих органів. Вони бояться, що більша участь громадян зруйнує існуючу систему, тому не поспішають з прийняттям нових методів і технологій демократичного залучення.

І на останок, електронна демократія має розглядатися в більш широкому політичному контексті. Ми вже згадували, що е-участь не є ізольованою сферою суспільної діяльності, вона відбувається всередині політичної системи, що сформувалася в країні. Вона завжди меншою або більшою мірою дотична до політичної боротьби, і політики можуть користуватися її досягненнями, щоб просувати свої інтереси. Вони можуть робити це відкрито, так, наприклад, у Громадському бюджеті Києва є список депутатів, що підтримують певні проекти, мають власні команди [19]. Проте часто політики діють приховано, через довірених осіб або за допомогою маніпуляцій у соцмережах, для того, щоб змінити думку населення і отримати зиск, наприклад, переконати людей підтримати вигідну їм петицію. Але розвитку електронної демократії можуть заважати не тільки політичні чвари всередині країни, але і той факт, що Україна знаходиться у стані гібридної війни з РФ і перебуває під постійною загрозою інформаційних атак, у тому числі щодо впливу на громадську думку з метою просування проросійських наративів, особливо за допомогою петицій до вищих державних органів.

ВИСНОВКИ З ПРОВЕДЕНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК У ЦЬОМУ НАПРЯМІ

Врахування соціальних факторів, що визначають сутність розвитку е-участі на зазначеному етапі, є вкрай важливими для підвищення залученості громадян до прийняття державно управлінських рішень в Україні. Щоб поглибити дослідження процесів, які впливають на стан електронної демократії, та довгострокових і на перший погляд неочевидних наслідків використання інструментів е-участі, бажано звертати увагу на соціальні чинники та використовувати соціологічний інструментарій для виявлення закономірностей та особливостей функціонування сфери онлайн партиципації. Такі дослідження можуть доповнити загальну картину: виявити стан е-залученості населення; реальну зацікавленість людей в ньому; бар'єри на шляху до прозорих

відносин між громадянами і владою; приховані мотиви учасників політичного процесу щодо е-демократії, вплив світових тенденцій (таких як наростання інформаційного протистояння, недовіра громадян до традиційної демократії та прихильність до популістських ідей, проблеми інклюзивності певних груп населення) на ставлення людей, держслужбовців, політиків та інших зацікавлених груп до вироблення спільних рішень; взаємодія між групами впливу, їх динаміка, перспективи і небезпеки залучення широких мас до прийняття рішень; вплив соціального капіталу на офлайн та онлайн демократичні процеси; електронна демократія в умовах мережевої війни — ось лише невеликий перелік перспективних тем щодо е-участі, на які так чи інакше впливають соціальні чинники.

На основі аналізу розглянутих вище питань пропонуємо перелік актуальних напрямів дослідження е-участі в розрізі соціальних факторів:

- проблема низького рівня мотивації громадян до е-участі, створення методології для вимірювання ефективності інструментів е-участі з урахуванням соціальних чинників;
- проблема довіри (до уряду, громадських організацій, ЗМІ, інших громадян тощо) як одна з головних перешкод на шляху е-демократії;
- е-участь в умовах інформаційної війни;
- соціальний капітал як основа залучення громадян до прийняття державно-управлінських рішень;
- особливості функціонування горизонтальних спільнот на сучасному етапі розвитку комунікативних технологій;
- громадянська освіта в контексті підвищення рівня взаємодії громадян та держави і вироблення спільної політики.

Отже, проаналізувавши основні проблеми дослідження електронної участі, а також перешкоди на шляху її розвитку та основні тренди, можна зробити висновки, що проблеми соціального виміру займають чільне місце у цьому переліку. Соціальні фактори, що впливають на процес залучення громадян до прийняття державно-управлінських рішень за допомогою ІКТ, є не менш важливими, ніж технологічні. В Україні в сучасних мовах є потреба в розробці інструментарію для оцінки впливу певних суспільних процесів на електронну демократію, який має поєднувати кількісні та якісні соціологічні методи. Наприклад, це може бути розробка опитувальника для визначення рівня мотивації громадян до електронної участі на місцевому рівні, фокус групи та інтерв'ю з представниками громадських організацій з метою створення соціального портрету типового активного громадянина, контент-аналіз електронних петицій на наявність маніпулятивних заголовків тощо. Якщо електронна участь буде досліджуватися комплексно, з урахуванням всіх чинників, що впливають на її розвиток, ефективність її інструментів буде вищою, а внаслідок цього і взаємодія громадян і держави для забезпечення сталого розвитку суспільства.

Література:

1. E-Government Survey 2020: Digital Government in the Decade of Action for Sustainable Development. UN

Department of Economic and Social Affairs (DESA). UN, New York, 2020. 323 p. URL: [https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2020-Survey/2020%20UN%20E-Government%20Survey%20\(Full%20Report\).pdf](https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2020-Survey/2020%20UN%20E-Government%20Survey%20(Full%20Report).pdf) (дата звернення 26.08.2020).

2. Gronlund A. Connecting eGovernment to Real Government — The Failure of the UN eParticipation Index. Lecture Notes in Computer Science, 2011, vol. 6846. Springer, Berlin, Heidelberg. URL: https://www.researchgate.net/publication/221561311_Connecting_eGovernment_to_Real_Government_-_The_Failure_of_the_UN_eParticipation_Index (дата звернення 5.09.2020).

3. Democracy Index URL: https://en.wikipedia.org/wiki/Democracy_Index (дата звернення: 26.08.2020).

4. UN/David Le Blanc. E-participation: a quick overview of recent qualitative trends. UN Department of Economic and Social Affairs (DESA) Working Paper № 163, UN, New York, 2020. 33 p. URL: https://www.un.org/esa/desa/papers/2020/wp163_2020.pdf (дата звернення 27.08.2020).

5. Elisa Lironi. Potential and challenges of e-participation in the European Union. European Parliament, 2016. 70 p. URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/556949/IPOL_STU\(2016\)556949_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/556949/IPOL_STU(2016)556949_EN.pdf) (дата звернення 27.08.2020).

6. еДемократія в Україні: Погляди громадян і ключових зацікавлених сторін / Й. Томкова та ін. Київ, 2016. 76 с. URL: <http://egap.in.ua/wp-content/uploads/2016/07/UKRAINIAN-Report-Open-Mic.pdf> (дата звернення 5.09.2020).

7. Розвиток механізмів електронної участі в Україні. Аналітична записка. Київ, Національний інститут стратегічних досліджень, 2016. 18 с. URL: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2016-12/elektr_uchast-ea01e.pdf (дата звернення 27.08.2020).

8. Про схвалення Концепції розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації. Розпорядження Кабінету Міністрів України; Концепція, План, Заходи від 08.11.2017 № 797-р URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/797-2017-%D1%80#Text>

9. DigComp 2.0: The Digital Competence Framework for Citizens. Publications Office of the European Union, 2016. URL: <https://ec.europa.eu/jrc/en/digcomp/digital-competence-framework>

10. Міністерство цифрової трансформації України. Цифрова освіта. Національна кампанія з цифрової грамотності URL: <https://thedigital.gov.ua/projects/osvita>

11. Смельянова А., Лобойко С., Маєвська О. Індекс місцевої електронної демократії в Україні: видання друге. Київ; Центр розвитку інновацій, 2019. 13 с. URL: <https://cid.center/wp-content/uploads/2019/12/e-dem-index-2.0.pdf>

12. Aichholzer G., Allhutter D. Online forms of political participation and their impact on democracy. Verlag d. Osterr. Akad. d. Wiss, 2009. URL: <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/e27e56b4-fb6b-4c8b-980a-3b8357edd8e4.pdf>

13. Початок нового політичного року: довіра до соціальних інститутів (липень 2020р.). Центр Разумкова, 2020. URL: <http://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/pochatok-novogo-politychnogo-roku-dovira-do-sotsialnykh-instytutiv-lypen-2020r>

14. Євген Солонина. Злив персональних даних українців: що сталося і як захиститися. Радіо Свобода, 14 травня 2020. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/zlyv-danyx-i-diya/30610626.html>

15. Перші результати розслідування витоку і розповсюдження персональних даних українців. Служба Віцепрем'єр-міністра України, 25 червня 2020 р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/pershi-rezultati-rozsliduvannya-vitoku-i-rozpovsyudzhennya-personalnih-danih-ukrayinciv>

16. Fisher M., Taub A. How YouTube Radicalized Brazil. New York Times, Aug. 11, 2019. URL: <https://www.nytimes.com/2019/08/11/world/americas/youtube-brazil.html>

17. Громадський бюджет Київ. Статистика. URL: <https://gb.kyivcity.gov.ua/statistics/11>

18. Електронні петиції. Київська міська рада. Статистика. URL: <https://petition.kyivcity.gov.ua/statistic>

19. Громадський бюджет Київ. Список депутатських команд. URL: <https://gb.kyivcity.gov.ua/teams/deputy>

References:

1. UN Department of Economic and Social Affairs (2020), "E-Government Survey 2020: Digital Government in the Decade of Action for Sustainable Development", UN, New York, available at: [https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2020-Survey/2020%20UN%20E-Government%20Survey%20\(Full%20Report\).pdf](https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2020-Survey/2020%20UN%20E-Government%20Survey%20(Full%20Report).pdf) (Accessed 26 Aug 2020).

2. Gronlund, A. (2011), "Connecting eGovernment to Real Government — The Failure of the UN eParticipation Index.", Lecture Notes in Computer Science, vol 6846, Springer, Berlin, Heidelberg, pp 26—37, Available at: https://www.researchgate.net/publication/221561311_Connecting_eGovernment_to_Real_Government_-_The_Failure_of_the_UN_eParticipation_Index (Accessed 5 Sept 2020).

3. Wikipedia, the free encyclopedia (2020), "Democracy Index", Available at: https://en.wikipedia.org/wiki/Democracy_Index (Accessed 26 Aug 2020).

4. Le Blan, D. (2020), "E-participation: A Quick Overview of Recent Qualitative Trends", UN Department of Economic and Social Affairs (DESA) Working Papers, vol. 163, Available at: https://www.un.org/esa/desa/papers/2020/wp163_2020.pdf (Accessed 27 Aug 2020).

5. Lironi, E. (2016), "Potential and challenges of e-participation in the European Union", European Parliament, Available at: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/556949/IPOL_STU\(2016\)556949_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/556949/IPOL_STU(2016)556949_EN.pdf) (Accessed 27 Aug 2020).

6. Tomkova, J. (2016), "eDemocracy in Ukraine: Citizens' & Key Stakeholders' Perspectives", Available at: <http://egap.in.ua/wp-content/uploads/2016/07/UKRAINIAN-Report-Open-Mic.pdf> (Accessed 05 Sept 2020).

7. The National Institute for Strategic Studies (2016), "Development of electronic participation mechanisms in Ukraine. Analytical paper", Available at: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2016-12/elektr_uchast-ea01e.pdf (Accessed 27 Aug 2020).

8. Cabinet of Ministers of Ukraine (2017), Order "On approval of the Concept of e-democracy development in Ukraine and the action plan for its implementation", Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/797-2017-%D1%80#Text> (Accessed 02 Sept 2020).

9. Vuorikari, R. Punie, Y. Carretero, S. and Van den Brande, L. (2016), "DigComp 2.0: The Digital Competence Framework for Citizens", Publications Office of the European Union, Available at: <https://ec.europa.eu/jrc/en/digcomp/digital-competence-framework> (Accessed: 26 Aug 2020).

10. The official cite of Ministry of Digital Transformation of Ukraine (2020), "Digital education. National Digital Literacy Campaign", Available at: <https://thedigital.gov.ua/projects/osvita> (Accessed: 26 Aug 2020).

11. Iemelianova, A. Loboiko, S. and Mayevska, O. (2019), "Local e-Democracy Index in Ukraine", Center for Innovations Development, Available at: <https://cid.center/wp-content/uploads/2019/12/e-dem-index-2.0.pdf> (Accessed 27 Aug 2020).

12. Aichholzer, G. and Allhutter, D. (2009), "Online forms of political participation and their impact on democracy", Available at: <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/e27e56b4-fb6b-4c8b-980a-3b8357edd8e4.pdf> (Accessed 03 Sept 2020).

13. The official site of Razumkov Center (2020), "The beginning of a new political year: trust in social institutions (July 2020)", Available at: <http://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/pochatok-novogo-politychnogo-roku-dovira-do-sotsialnykh-instytutiv-lypen-2020r> (Accessed 08 Sept 2020).

14. Solonyna, Y. (2020), "Leakage of personal data of Ukrainians: what happened and how to protect", Radio Svoboda, Available at: <https://www.radiosvoboda.org/a/zlyv-danyx-i-diya/30610626.html> (Accessed 08 Sept 2020).

15. Governmental Portal official website (2020), "The first results of the investigation into the leakage and dissemination of personal data of Ukrainians", Available at: <https://www.kmu.gov.ua/news/pershi-rezultati-rozsliduvannya-vitoku-i-rozpovsyudzhennya-personalnih-danih-ukrayinciv> (Accessed 08 Sept 2020).

16. Fisher, M. and Taub, A. (2019), "How YouTube Radicalized Brazil", The New York Times, Available at: <https://www.nytimes.com/2019/08/11/world/americas/youtube-brazil.html> (Accessed 08 Sept 2020).

17. Kyiv Participatory Budget official site (2019), "Statistics" Available at: <https://gb.kyivcity.gov.ua/statistics/11> (Accessed 08 Sept 2020).

18. Electronic petitions of Kyiv City Council official site (2019), "Statistic" Available at: <https://petition.kyivcity.gov.ua/statistic> (Accessed 08 Sept 2020)

19. Kyiv Participatory Budget official site (2020), "List of deputy teams", Available at: <https://gb.kyivcity.gov.ua/teams/deputy> (Accessed 08 Sept 2020).

Стаття надійшла до редакції 18.09.2020 р.