

Д-р Юлия Даншина\*, проф. д-р Игор Бритченко\*\*

## СЪЩНОСТ, ПРИНЦИПИ И ИНСТРУМЕНТИ НА ЕЛЕКТРОННАТА ДЕМОКРАЦИЯ

Разгледани са някои теоретични подходи към електронната демокрация, нейното значение при по-широкото или по-тясното ѝ приложение чрез създаването и разработването на електронно управление. Като методологична основа на проучването е използван анализ на теоретичните обосновки и международните практики за включване на гражданите в процеса на вземане на решения, както и данни за електронното участие на гражданите, събрани от Департамента по икономически и социални въпроси на ООН. Практическата насока на изследването е да бъде определено доколко реалното електронно участие на гражданите се припокрива със заявените цели на електронната демокрация. Дефинирани са някои проблеми, които усложняват изграждането на електронна демокрация в условията на Украйна, като са отправени предложения за развитието и подобряването на взаимодействието в електронна среда.

JEL: H70; H73; H79

*Ключови думи:* електронна демокрация; електронно управление; информационни и комуникационни технологии; държавно управление; решения в публичния сектор

Напоследък въпросите, свързани с въвеждането на електронната демокрация не само в Украйна, но и в развитите страни по света, са обект на вниманието на редица украински автори като М. Вершинин, М. Грачев, В. Гужва, О. Захвойска, Т. Каминска, А. Камински, В. Ключевски, К. Линов, И. Лопушински, Й. Олейник, М. Пасечник, И. Рубан, А. Семенова и др. В същото време националните проучвания са съсредоточени основно върху практиката на въвеждане на електронна демокрация, без да разглеждат нейната връзка с процесите на електронното управление като два от компонентите на функционирането на съвременното гражданско общество. Ето защо целта на нашето изследване е да се открие взаимозависимостта между електронната демокрация и електронното управление в Украйна като единна обща насока за развитието на страната в условията на формиране и еволюция на гражданското общество.

Ако електронната демокрация се разглежда като характеристика на социалната система, тогава тя трябва да се тълкува като демокрация в общия смисъл на понятието. В този контекст заслужава да се цитира мнението на М. Вершинин – изследовател в областта на комуникациите, според когото „електронната демокрация е демократична политическа система, в която компютрите и компютърните мрежи се използват за изпълнение на най-важните функции на

\* Университет по митническо дело и финанси, Факултет по управление, катедра „Публична администрация и администрация на митниците“, Украйна, danyulya@i.ua

\*\* Висше държавно училище в памет на проф. Станислав Тарновски в Тарнобжег, Факултет по икономически и технически науки, Полша, ibritchenko@gmail.com

демократичния процес като разпространение на информация, комуникация, обединяване на интересите на гражданите и приемане на политически решения“ (Вершинин, 2004, с. 98). Уикипедия<sup>1</sup> дава подобна дефиниция на съдържанието на понятието – там електронната демокрация е определена като форма на демокрация, характеризираща се с използването на информационни и комуникационни технологии (ИКТ) като основен инструмент на колективните и управленските процеси на всички нива, започвайки от местното самоуправление и достигайки до международното равнище.

Представителите на втория подход към електронната демокрация я възприемат като система на отношения или комуникации. Същото тълкуване се дава и от украинското законодателство. То дефинира електронната демокрация като форма на обществените отношения, в която индивидите и организациите са въввлечени в държавното и местното самоуправление чрез широкото използване на ИКТ (вж. Про схвалення Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні..., 2013). Придържайки се към такъв подход, М. Грачев предлага електронната демокрация да се интерпретира като механизъм за комуникация, който допринася за прилагането на концепцията за властта на народа и води до съответствие на структурата на държавата с реалните потребности на информационно ориентираното общество (Грачев, 2004).

Застъпниците на процесите на електронизацията поддържат позицията, че електронната демокрация трябва да се разглежда като механизъм за изразяване на воля с помощта на ИКТ. В този аспект тя се разбира като държавно-управленска дейност за укрепване на демокрацията чрез електронизиране на взаимодействието между трите сектора. Описвайки термина „електронна демокрация“, някои национални изследвания отбелязват следното: „До голяма степен това означава възможност за включване на гражданите в по-активно участие в обсъждането и решаването на обществените въпроси чрез използване на компютърни и подобни технологии и комуникационни мрежи“.<sup>2</sup> Или например: „Електронната демокрация се състои от всички електронни средства за комуникация, даващи възможност или улесняващи пътя на гражданите да предприемат действия, с които да гарантират, че политиките са отговорни за постъпките и поведението си в сферата на обществения живот“ (Сіленко, 2007, с. 97).

Електронната демокрация е инструмент, който е достъпен за всички политически субекти. Според нас в този контекст тя трябва да се разбира като дейност на политическите субекти, насочена към засилване на отношенията с гражданите, като се използват информационни и комуникационни средства и инструменти и се цели популяризиране на темата за политиката.

Украинският изследовател В. Гужва определя два подхода при тълкуването на електронната демокрация. В тесен смисъл тя представлява използ-

<sup>1</sup> <https://uk.wikipedia.org/wiki/>

<sup>2</sup> <http://www.stationline.org.ua/pravo/62/8624-elektronna-demokratiya-v-suchasnomu-sviti-dosyagnennya-ta-problemi.html>

ването на ИКТ за „снабдяване“ (в смисъла на концепцията за електронна поддръжка) на гражданите с техните права. В по-широк аспект електронната демокрация се интерпретира като включване на гражданите в решаването на различни политически и социални проблеми чрез прилагането на съвременни информационни и комуникационни технологии (Гужва, 2016, с. 209).

Според нас модерната демокрация в държавното управление трябва да се разглежда като широк набор от инструменти, с чиято помощ се въвеждат хардуерни и софтуерни технологии с цел увеличаване на възможностите на всеки гражданин да преосмисли ценностната си система и да се включи във формирането и развитието на най-новите демократични ценности, например: разпространение на информация и публикуване на данни; създаване на граждански групи в съответствие с техните интереси и участието им в държавното управление; провеждане на форуми, дискусии, срещи и гласуване; организиране на избори. По такъв начин широкото използване на неограничените възможности на интернет ще позволи да се създаде нова форма на демокрация – електронно-мрежова. Тук термините „електронна“ и „мрежова“ показват, че тази нова форма се основава на употребата на мрежови компютърни технологии, които могат да окажат благоприятен ефект както върху прилагането на демократичните принципи, така и върху държавни и публични процеси, които биха допринесли да бъде постигнато съответствие на целите на правителството със съвременните изисквания на информационно ориентираното общество (Грачев, 2004, с. 1).

Възникването на концепцията за електронната демокрация е тясно свързано с друго актуално в днешно време идея – за електронно управление, чието практическо приложение се базира върху различни научно-теоретични подходи. Имайки предвид, че тази концепция, от една страна, е продължение на развитието на общата теория на демокрацията, а от друга, реализацията ѝ е обусловена от интензивно използване на информационните и комуникационните технологии, може да се направи заключение, че е налице сериозно разминаване между нейните потенциални възможности и идеите и начините, по които тя се осъществява. Всичко това води до неясноти в разбирането на същността на електронната демокрация, което поражда радикални различия в позициите и интересите на обществото и на държавата в процеса на държавно управление.

Макар че на пръв поглед двете концепции би трябвало да се допълват взаимно по хармоничен начин, давайки възможност за трансформиране на управлението и преминаване към информационно ориентирано общество, в реалната действителност в стремежа си към доминация те водят своеобразна „битка“ помежду си.

От гледна точка на държавната политика, при която преобладаваща е концепцията за електронно управление, електронната демокрация е само елемент от това управление. Въпреки че има превес, тя се разглежда единствено като част от електронното управление и като реализация по електронен път на

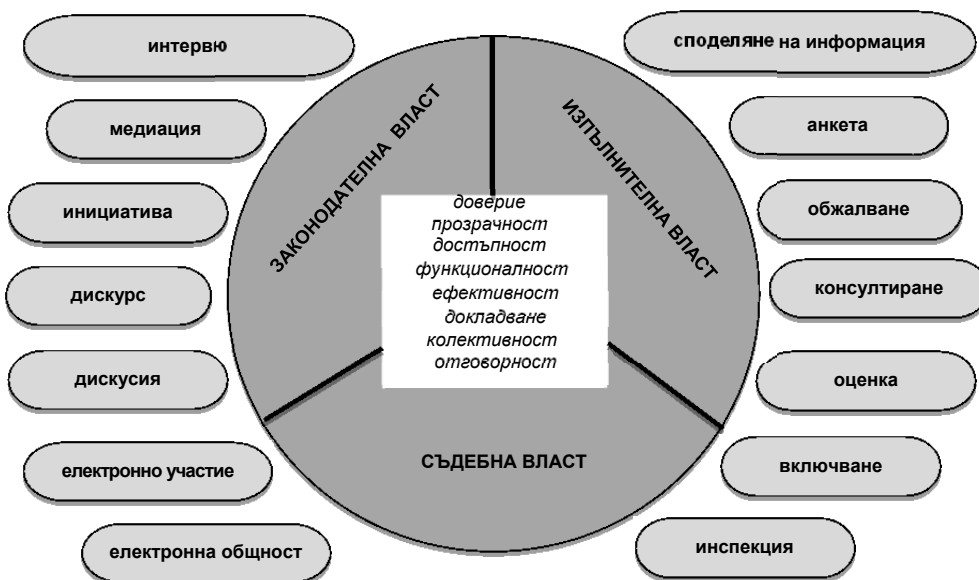
демократичните начини за участие в процеса на приемане на решения от страна на държавата. Според това разбиране електронната демокрация се отнася до технологичните аспекти, например до засилено използване на ИКТ в държавноуправленската дейност. При подобно тълкуване обаче технологиите сами по себе си не укрепват демокрацията и демократичните процеси.

В обратния случай – когато държавата избере да даде предимство на концепцията за електронната демокрация, електронното управление се превръща в част от нея. То е неин ключов елемент, но не се осъществява в пълна степен, тъй като електронната демокрация се реализира чрез взаимодействие на органите на държавното управление с гражданите чрез използването на ИКТ, но включва цялата сфера на социалномрежово сътрудничество с помощта на технологиите.

В такава рамка целите на електронната демокрация съвпадат с тези на електронното управление (вж. Рекомендации Комитета министров Совета Европы..., 2009, с. 7-8), при което взаимоотношенията между органите на държавното управление, гражданите и бизнеса се основават на равноправни координирани действия на всички равнища – от местното до международното (фиг.1).

Фигура 1

Цели и инструменти на електронната демокрация



Първата линия на взаимодействие е насочена към дейностите, които се отнасят до държавното управление, осъществявано от органите на властта в сферата на публичните услуги, особено предоставянето на административни услуги. Втората е свързана с участието на гражданите при вземането на решения въз основа на получена от органите на държавното управление информация – така те могат да повлияят върху съответните решения и да упражняват контрол относно това дали е постиганата съвместимост между техните собствени приоритети с тези на държавната политика.

При реализацията на целите на електронната демокрация участват всички структури на държавната власт: законодателна, съдебна и изпълнителна. Тъй като главен двигател за развитието на електронната демокрация са изискванията, валидни за демокрацията общо, информационните и комуникационните технологии трябва да се възприемат не само като средство за изграждането на нова база за модернизация, оптимизация и отчетност на държавните дела, но и като начин за привличане и включване на гражданите в процеса на вземане на държавни решения. Във връзка с това в днешно време по-голяма част от демократичните страни са поели определени ангажименти да насърчават развитието на електронната демокрация като форма на обществена организация, в която, използвайки ИКТ, гражданите и бизнесът се превръщат в равноправни участници в процеса на вземане на държавни решения.

С помощта на нови и иновативни инструменти електронната демокрация като неразделна част от информационното общество допринася значително да се опростят процедурите, свързани с възможността на гражданите да упражняват правата си на участие в обществения живот, да се насърчава и укрепва процесът на демократизация, както и да се постигне успешно взаимодействие между гражданското общество и органите на държавното управление.

Разширявайки кръга на участниците, инструментариумът на електронна демокрация спомага да се създадат повече колективни форми за вземане на държавни решения. Благодарение на модерните технологии участието в демократичните процеси се проявява като равенство, т.е. тези процеси стават достъпни за всички хора и групи. С други думи, електронното участие на гражданите в управлението позволява на лица и групи, които поради определени житейски обстоятелства са с ограничени възможности (хора с увреждания, със специални нужди), да формулират собствени изисквания и да представят свои предложения за насоките на държавната политика. В тези случаи инструментариумът на електронната демокрация играе ролята на практически механизъм за социално обединение.

Несъмнено системата от средства и техники, свързани с прилагането на електронната демокрация, е в състояние да издигне демокрацията на ново, по-високо равнище, разпространявайки се в онези сектори на управлението, в които институциите на гражданското общество са ангажирани с активно участие в процеса на държавно управление. За да бъдат силни инструментите на електронната демокрация обаче, са необходими непрекъснат диалог, консултации,

обсъждане и създаване на отворени платформи, в които гражданите и органите на държавното управление да си сътрудничат.

Едни от най-добрите и популярни инструменти на електронната демокрация, използвани в международната практика, са:

- *Събирането на подписи за петиции в подкрепа на инициативи*, предложени от граждани. Те подлежат на разглеждане от органите на държавното управление, в чиято юрисдикция е съответната петиция, които трябва да гарантират, че ще бъде предоставен разумен и мотивиран отговор на въпросите на хората, бизнеса и институциите на гражданското общество.

- *Обжалването и запитванията* са полезни инструменти за представяне на електронни предложения на заинтересуваните страни, свързани с държавната политика, когато се оценяват фактите при нарушения на закона и при злоупотреби. Гаранти за ефективността на тези инструменти са органите на държавно управление.

- *Консултирането* дава възможност за получаване на обратна връзка относно плановете и за оценка на дейността на органите на държавното управление и на техните служители, например въз основа на въпросник.

- *Гласуването* е средство за изразяване на воля по време на избори и референдуми на държавно, регионално и местно ниво.

Инструменти от типа на електронната петиция, която е форма на електронно взаимодействие, позволяват на органите на властта да включват активните граждани и икономически субекти при вземането на държавни решения. Терминът „петиция“ се тълкува като писмена колективна молба на граждани относно даден въпрос, която се представя пред държавния глава или пред друг орган на държавното управление (вж. Шемшученко, 1998, Т. 4, с. 701). За пръв път функционалността и ефективността на този инструментариум са доказани от шотландското правителство в рамките на проекта E-Petitioner. Примерът на Шотландия е последван от Германия, Финландия и няколко други страни, които искат да „чуят“ своите граждани.

Сред най-известните платформи, които осъществяват проекти за електронна демокрация, могат да бъдат посочени:

- Платформата „*Jolitics.com*“, която имитира работата на британския парламент с всички необходими етапи (иницииране на проектозакон, дискусия и гласуване). Този проект позволява на гражданското общество във Великобритания да представя свои законодателни инициативи пред държавните органи с предложения за изменения в социалните и политическите насоки на развитието на страната съобразно техните интереси. Сега „*Jolitics.com*“ дава възможност да се разглеждат предложения на ниво държавна политика, но в бъдеще ще бъдат обсъждани и подобни проблеми на местно равнище. Потребителите на платформата могат да представят своите предложения, които задължително преминават през обществено обсъждане, а след това са подложени на гласуване. Ако инициативата събере достатъчен брой гласове, тя се насочва за разглеждане от Парламента. Благодарение на тази система на

гласуване може да бъде прогнозирано кои ще са най-важните за гражданите въпроси в близко бъдеще. Трябва да се отбележи, че след въвеждането на платформата се отчита повишаване на доверието на гражданите към правителството, тъй като то разглежда всеки проблем, поставен за дискусия сред широката общественост. Необходимо е също да се обърне внимание и на организационните аспекти на проекта – той има затворена система за регистрация, в която, за да бъде включено дадено лице, то трябва да получи покана от участник, който вече е регистриран.

- Британският проект „*ePetitions*“ – правителствена инициатива, формирана с цел да се предостави възможност на гражданите да отправят предложения по отношение на дейностите на правителството и да създават нови проекти за нормативни актове. За да бъде разглеждана петицията, се изискват минимум 100 хил. гласа.

- Действащият от 2006 г. британски проект „*Comment on This*“ за коментари от страна на онлайн общността, свързани с национални държавни инициативи.

- Проектът на Харвардския университет „*LexPop*“, насочен към публични дискусии относно действащото законодателство – норми, които според обществеността трябва да бъдат изменени, обсъждане на нови нормативни актове и представяне на собствено мнение и визия за текста на бъдещи законопроекта. Електронното взаимодействие между правителството и гражданите на Великобритания се засилва посредством ежедневното публикуване на данни, което увеличава интереса и ангажираността на гражданите към процеса на вземане на държавни решения. Най-значимото постижение е петиция, подписана от 300 хил. британци, за оттеглянето на страната от Европейския съюз, а най-успешната петиция е срещу пътните такси – 1,8 млн. гласа са накарали правителството да се откаже от тази идея.

- Американската платформа „*Popvox*“ допринася за подобряване на диалога между органите на властта и гражданите, разширявайки възможностите за обсъждане и гласуване на приоритетни за заинтересуваната общественост проблеми на държавно управление. Тази платформа не принадлежи на никоя от заинтересуваните страни – тя позволява да се пазят записи на всички оценки и осигурява бързо предаване на съобщенията до адресата.

- Американският проект „*Center for the Study of New Media and Society*“ (CSNMS) е интегриран в дейността на електронното правителство, особено в организирането на постоянно мрежово сътрудничество между правителството и гражданите на федерално, регионално и местно ниво, и съдържа хронологията на най-важните събития в световен мащаб. Инициативата е насочена към разработване и внедряване на граждански проекти с отчитане на мнението на представителите на обществеността, което оказва влияние върху изпълнението на съответните проекти и спомага за развитието на електронната демокрация. Поради включването на гражданите на ранен етап този тип електронно управление създава солидна основа за стабилно и ефективно функциониране на електронните общности.

- Американската услуга „*Open Government Dialogue*“ („Отворен правителствен диалог“) се използва в порталите на 33 министерства и ведомства на САЩ, за да се осигури ефективна обратна връзка с гражданите и да се търсят конструктивни идеи във връзка с управлението на страната. Чрез тази услуга става възможно да се инициират нормативни актове, да се коментират законодателни инициативи и да се гласува относно необходимостта от приемането на даден нормативен акт.

- В американския портал „*We the People*“ („Ние, народът“), чийто официален слоган е „Да предоставим на всички американци възможността да привлекат вниманието на държавните органи към техните проблеми“, гражданите могат да отправят молби до президента.

- Финландската платформа „*Open Ministry*“ („Отворено министерство“) позволява на гражданите да подготвят свои собствени законодателни проекти и да ги предлагат за гласуване от правителството. Участието на гражданите в създаването на нови закони се смята за най-висшата форма на усъвършенстване на демокрацията, противно на процеса, при който в съставянето на текстовете се включва само тесен кръг членове на Парламента. Една от специфичните за Финландия особености е, че петиции, които са събрали 50 хил. гласа, автоматично се превръщат в законопроекти и трябва да бъдат разгледани от правителството на страната с приоритет. Друга особеност е възможността на гражданите да влязат в социалната мрежа Facebook и да гласуват не само „в подкрепа“ на, но дори и „против“ конкретни петиции.

- Полската консултативна платформа „*Dobre pomysły*“ („Добри идеи“) дава възможност за публичен мониторинг на предоставянето на услуги от държавни органи и позволява на институциите на гражданското общество да осъществяват постоянен, периодичен или еднократен надзор върху качеството на предоставянето на административни услуги с цел неговото подобряване. Особеност на полската практика е широкото използване на платформите на местно ниво, което е най-желаната форма на общ диалог, защото подчертава реалната готовност за сътрудничество на държавните органи с гражданското общество.

- Всяка латвийска петиция, получила подкрепа от 10 хил. гласа, трябва задължително да бъде включена в дневния ред на заседанието на Сейма (Парламента на Латвия – бел. пр.). В Латвия гласуването за петиция се извършва както по електронен път (при което може да бъде идентифицирано всяко лице), така и в режим „офлайн“.

Въпреки че практиката на използване на електронни петиции е сравнително нова, тя става обект на все по-голямо търсене в различни области на ежедневието. Макар че подходът за въвеждането на инструментариума на електронната демокрация е различен и има специфични аспекти в отделните страни, с течение на времето броят на участващите граждани непрекъснато се увеличава, което е признак за нарастващия интерес на хората към държавната политика.



\*

На практика моделът на електронната демокрация е тристепенен – той се състои от три нива, които представляват отделни етапи на развитие:

- I етап – обмен на информация. Органите на държавното управление чрез електронно-мрежова комуникация предоставят на гражданите информация, за да получат техните становища относно разработването на държавната политика в определена област или при вземането на публични решения.

- II етап – консултации. Включва динамично взаимодействие на органите на държавното управление с гражданите, основано на поддържането на обратна информация и използването на съвременни ИКТ при вземане на правителствени решения и формиране на държавната политика.

- III етап – активно участие на гражданите в процесите на обсъждане на държавни решения в сътрудничество с управляващите органи, като отговорността за самите решения е на правителството.

Изпълнението на първия етап – електронния обмен на информация и достъпа до такава, е свързано с формирането на законодателна среда, съобразена със силни институции на гражданското общество, с наличието на практически механизми за контрол, както и на общество, което да познава и да може да упражнява своите права. Разработването и реализирането на държавна политика, гарантираща свобода на информацията, и въвеждането на съответните механизми са отговорност на органите на държавното управление, а създаването на ефективни надзорни органи, под чиято юрисдикция се осъществява контрол на изпълнението на законодателството и оценка на развитието на демократичните процеси, изисква активното участие на гражданското общество.

За да информират гражданите и бизнес организациите, органите на държавното управление могат да използват различни начини за предоставяне на информация и различни комуникационни средства.

В международната практика се прилагат многообразни форми, чрез които се извършва електронно консултиране – от разработването на системна законодателна среда до въвеждането на неформални правила и изпитани практически процедури. Характерът на законодателната среда може да е по-широк, например тя може да включва създаването на механизми за подаване на молби, провеждане на референдуми по проблемни въпроси и целесъобразни консултации (което изисква задължително допитване и обсъждане по конкретния въпрос с определени общности). Формирането на консултативни органи с участието на институциите на гражданското общество би допринесло за стимулиране на неговото развитие и за постигане на по-добри резултати.

За да осигурят електронното взаимодействие с гражданите и стопанските субекти с цел получаване на отговори, коментари и предложения за вземане на правителствени решения, държавните органи могат да използват набор от инструменти – електронни въпросници, форуми, семинари за публични изслушвания, петиции и т.н.

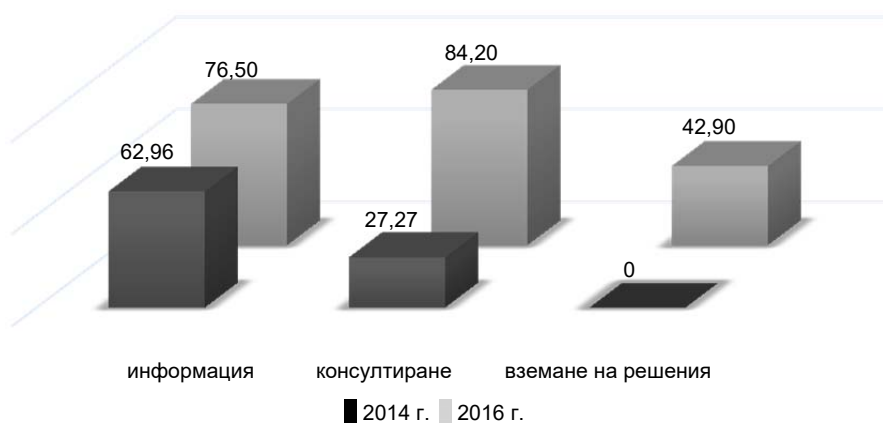
Активното участие на институциите на гражданското общество при вземането на държавни решения предполага, че те са достигнали до определен етап на зрялост и че са способни да подготвят и да формулират конкретни предложения. Органите на държавното управление от своя страна трябва да разкриват и предоставят данни, да публикуват информация, да разработват инструменти за формулиране и анализ на направените от институциите на гражданското общество предложения. На този етап поддръжката на законодателната база има гъвкав характер, давайки възможност на гражданите да се организират в работни групи.

За да се определи нивото на електронната демокрация, на всеки две години Департаментът по икономически и социални въпроси на ООН изчислява индекс на електронното участие на гражданите, като стойността му показва етапа на готовност на правителствата за електронно взаимодействие. Според две издания на доклада на Департамента през 2016 г. Украйна заема 32-то място сред 193 страни с индекс 0,7458. Това е най-високият показател за украинското правителство в сравнение с предходни изследвания, като от 2014 г. страната е преминала с 42 позиции по-нагоре в класирането (вж. Department of Economic and Social Affairs..., 2014, p. 241; 2016, p. 175).

Правителството на Украйна успява да постигне най-голям напредък по отношение на втория етап на електронното участие на гражданите чрез разработването на средства за електронно консултиране. Стойността на този индикатор нараства повече от три пъти – от 27 до 84%. Значителни промени се наблюдават и в третия етап – електронното участие на гражданите при вземането на публични решения, където стойността на показателя се повишава от 0 до 50% (фиг. 2).

Фигура 2

Динамика на количествените показатели в Украйна за периода 2014-2016 г. (%)



Трябва да се подчертае, че получените резултати се основават на данни за целите на доклада „Проучване на ООН на електронното управление през 2016 г.“, събрани и обработени от Украинския център за демографски реформи през 2015 г., когато обстановката в страната се характеризира със засилена гражданска активност и за пръв път се поражда нужда от въвеждането на нови форми на надзор над управленската дейност на държавните органи.

Електронните ресурси, създадени от органите на властта в Украйна за сътрудничество с гражданите, имат декларативен характер и не дават тласък за разширяване на общественото участие в процесите на формиране и осъществяване на държавната политика. Един от тези електронни ресурси е сайтът „Гражданско общество и власт“<sup>3</sup>, предназначен за провеждане на обществени обсъждания чрез електронни консултации с граждани и стопански субекти. Въпреки че фактически съществува, сайтът не съумява да се превърне в платформа за функционален и смислен диалог между органите на държавното управление, стопанските субекти, гражданското общество и отделните граждани на страната.

Друг уеб ресурс, който не успява да получи публично признание, е Обединената информационна мрежа (вж. Държавна система електронних звернень, 2012). Тя е създадена за незабавна и прозрачна обработка на запитвания и молби на гражданите, отправени към органите на държавното управление и местното самоуправление в електронна форма; за осигуряване на контрол от страна на гражданите при разглеждането на техните молби и запитвания за обществена информация; за даване на възможност на съответните органи да извършат анализ на получените молби и запитвания, както и за осъществяване на надзор върху уреждането на повдигнатите въпроси. Въпреки заявените цели този електронен ресурс не съумява да докаже своята ефективност – той не генерира никакъв интерес или доверие от страна на обществеността.

Тъй като електронните проекти, създадени от органите на държавното управление за сътрудничество с гражданите и стопанските субекти не успяват да постигнат желаните резултат, започват да се развиват проектите за електронна демокрация, инициирани от гражданите. Например проектът на фондация „Източна Европа“ „Отворен град“ ([www.opencity.in.ua](http://www.opencity.in.ua)) е насочен към осигуряване на ефективно електронно взаимодействие между органите на местното самоуправление, гражданите и бизнеса за разрешаване на предизвикателства и проблеми на обществото. Появяват се значителен брой електронни общности на самоорганизирани и обединени от обща идея граждани, чиято цел е да съсредоточат усилията си за разрешаване на публични проблеми, както и на такива с постоянен характер, които възпрепятстват развитието на украинското общество. Обсъждайки проблемни въпроси и отправяйки предложения, засягащи съдържанието на решенията на органите на държавното управление, представителите на гражданското общество активно използват

<sup>3</sup> Вж. [http://civic.kmu.gov.ua/consult\\_mvc\\_kmu/news/article](http://civic.kmu.gov.ua/consult_mvc_kmu/news/article)

електронни ресурси – отворени или създадени по даден проект, или електронни общества, които са широко известни не само в Украйна, но и извън нейната територия.

Всичко това позволява да се обобщи, че в украинското общество започват да се изграждат и развиват електронни форми на участие. Гражданите и стопанските субекти имат не само желание, но и възможност да повлияят чрез инструментите на електронната демокрация върху разглеждането на всяко отделно държавно решение, както и да отправят свои предложения до органите на властта при изготвянето на проекти за такива решения. Значителният брой електронни проекти, насочени към електронно взаимодействие с органите на държавното управление, са доказателство за интереса на гражданите и на бизнеса към активно участие в процеса на вземане на държавни решения.

Активното участие обаче зависи от способността на гражданите да обсъждат самостоятелно и да генерират насоки за развитието на страната. В същото време е необходимо органите на държавното управление да зададат дневния ред и да гарантират, че предложенията, направени от активните граждани и стопански субекти и формирани на базата на съвместни усилия, ще бъдат разгледани и взети под внимание по време на окончателното приемане на съответните държавни решения.

Очевидно е, че третият етап предполага всеки човек да допринесе по някакъв начин за развитието на държавата. Само няколко страни обаче са показали на практика, че са в състояние успешно да използват инструментариума на електронната демокрация.

За да се превърне включването на гражданите и стопанските субекти във формирането, развитието и осъществяването на държавната политика в реалност, най-важното е органите на държавното управление да съумеят да осигурят и да гарантират достъп до този процес на всичките му етапи за всички заинтересувани страни (фиг. 3).

Фигура 3

Процес на прилагане на електронната демокрация



Възможността за представяне на инициативи и предложения, които се отнасят до въпросите за развитието на държавната политика и държавното управление, трябва да бъде гарантирана на гражданското общество на всички нива.

За да се разшири сферата на интересите, които трябва да се вземат предвид при формирането и провеждането на държавната политика, е необходимо фундаментално реструктуриране и модернизиране на управлението, насочено към постигането на по-голяма прозрачност и откритост на протичащите в тази област процеси. Във връзка с това органите на държавната власт трябва да овладеят съвременните инструменти за сътрудничество. По-конкретно те трябва да са способни да изготвят проекти и да организират дискусии по въпроси, свързани с предизвикателствата пред обществото, да координират насоките, следвани от държавната политика и държавното управление, с потребностите и желанията на гражданите и институциите на гражданското общество. Същевременно все по-голямо внимание изискват и въпросите за отчитането на гласовете и промяната в позициите на широк кръг заинтересувани страни, което изправя органите на държавното управление и пред друг проблем – провеждането на постоянен мониторинг на обществените интереси в електронните общности.

В инструмент за развитие на електронната демокрация може да се превърне въвеждането на технологията на блоковите вериги (Blockchain Technology). При дефинирането на понятието „блокова верига“ се използват различни подходи:

- метод за съхранение на данни;
- цифров регистър на сделките, споразуменията, договорите;
- картов регистър, в който по специален начин се записват и криптират данни за всякакви транзакции;
- публична база на всички транзакции, които някога са били извършвани в системата.

Прилагането на всички посочени подходи обаче води до единен принцип на функциониране на тази технология, а именно до създаването на групи от транзакции, които са формирани съгласно определен протокол на веригата и са предназначени за определяне на обменните отношения.

Технологията „Blockchain“ позволява запазването на почти всичко, което изисква отделен независим запис и ако е необходимо, последващата му проверка. Възможно е да се съхраняват данни за отпуснати кредити, за права на собственост, за нарушения на трафика, за предварително предоставени заеми, бракове и т.н. Основната отличителна черта и неоспоримо предимство е, че регистрите на данни, базирани на тази технология, не се съхраняват на едно място, а са разпръснати в няколко хиляди компютри по целия свят, което дава възможност на специалистите по ИТ да работят децентрализирано.

Друго ценно качество на технологията „Blockchain“ е осигуряването на непрекъснато и рационално формиране на вериги въз основа на смарт-договори.

Бизнесът например представя това предимство по следния начин: може да се резервира сумата по сметката на купувача и когато системата за автоматично проследяване на стоките съобщи за доставка, тези пари се отписват за сметка на продавача. Сделката се изпълнява, без да се плаща такса на банката, а автоматизираният процес изключва всякакви неуспешни плащания и забавяния. В същото време с помощта на регистъра участниците са информирани веднага, без да губят време за проверки.

Обобщено, технологията „Blockchain“ позволява да се осъществява контрол на цялата логистична верига на процеса – от производителя до крайния потребител, като по този начин се елиминира възможността за корупция.

\*

Електронното участие на гражданите, гражданското общество и бизнеса в процеса на държавното управление трябва да се основава върху стриктното съблюдаване на определени принципи за тяхното привличане (вж. фиг. 4) (OECD, 2001, с. 7-8). Ако това условие не бъде спазено, е невъзможно да се премине към третото ниво на електронно взаимодействие като перфектна форма на управление на една страна.

Фигура 4

Принципи на електронната демокрация



Във връзка с посочените принципи могат да се направят някои изводи:

1. Управлението и задълбоченото внимание към предоставянето на информация, както и добре осъзнатата отговорност към този процес, консултациите и активното участие във вземането на държавни решения са важни на всички нива на държавно управление.

2. Целите, задачите, ограниченията и задълженията на гражданите на трите етапа трябва да бъдат предварително определени. Те трябва да са съобразени с условията, да бъдат ясни, разбираеми и смислени.

3. Необходимо е да са налице достатъчно финансови, човешки, технически и технологични ресурси, за да се постигне ефективност на обществената информираност – споделяне, консултиране и активно участие в процеса на обсъждане и приемане на правителствени решения.

4. Органите на държавното управление трябва да осигурят отчетност относно използването на получените от гражданите данни, обратната връзка, обществените консултации и активното участие.

5. Законодателството трябва ясно да дефинира правата на гражданите, които се отнасят до достъпа им до информация, предоставянето на обратна връзка, консултациите и активното им участие при разглеждането на държавните решения. Стриктно определени трябва да бъдат и задълженията на органите на властта, свързани с осигуряване на изпълнението на правата на гражданите. За да се гарантират тези права, изключително голяма роля играят независимите институции за мониторинг.

6. Необходимо е възможно най-бързо консултациите и активното участие да се превърнат във важна част от по-нататъшния продуктивен диалог, като заедно с това те не бива да бъдат ограничавани във времето.

7. За да се подобри управлението на данните, гражданите и органите на държавната власт трябва да постигнат договореност относно инициативите за обмен на информация, получаването на обратна информация и консултациите.

8. За да се осъществи адаптацията на органите на държавно управление към новите условия и критерии за преразглеждане на държавните решения, трябва да бъдат създадени нови методи и възможности за оценка на тяхната дейност в областта на обмена на информация, консултациите и привличането на гражданите.

9. Данните, предоставени от органите на властта при разглеждането на държавните решения, трябва да бъдат обективни, пълни и достъпни.

10. Активните граждани и стопански субекти са устойчив ресурс за страната. Те са източник, генериращ идеи за установяване на взаимодействие между органите на държавното управление и гражданското общество с цел създаване на координирана държавна политика.

Освен с непридържането към и неспазването на принципите на електронната демокрация, *слабостите* на действащия сега инструментариум, свързан с участието на гражданите в процеса на формиране и провеждане на държавната политика, се обясняват и с наличието на системни проблеми от организационен характер в работата на органите на властта, със съществуващите изисквания за държавна дейност, както и с недостатъчната компетентност на длъжностните лица.

Един от първите проблеми, които трябва да намерят решение, за да се укрепи електронната демокрация и да се засили участието на широката общественост в процеса на управление, е този за идентифицирането на гражданите. За да се осигури взаимодействие между тях и правителството, те трябва да са способни да се идентифицират така, че идентификацията да гарантира безопасността на личните им данни и да им даде възможност да участват в дискусиите в интернет.

Вторият въпрос е свързан с голямата дигитална „пропаст“ между хората, използващи ИКТ, които са от разнородни, понякога дори и от противостоящи си социални групи. Ниското ниво на компютърна грамотност възпрепятства привличането на гражданите към включване в ефективен диалог с органите на държавното управление.

Друг проблем е, че в общия случай не се обръща необходимото внимание на инструментариума на електронната демокрация и на получените чрез него резултати. Вследствие на това реакциите на органите на държавно управление, засягащи електронните предложения и коментарите на гражданите, в много случаи имат формален характер.

Електронните комуникации също са все още несигурни. Гражданите могат да изразят своето мнение или да предоставят коментар относно всеки проблем на уебсайта на даден правителствен орган и да го изпратят по електронна поща, но писмото в електронна форма не се смята за официален документ. Информацията, изпратена до съответния орган на управление по този начин, може да бъде взета предвид, но това не е задължително.

Използването на инструменти за електронно привличане на гражданите не гарантира автоматично функционирането на електронната демокрация. Дори при такива инструменти, при които се осъществява електронно взаимодействие, като G2B (правителството – бизнес), G2C (правителство – граждани), G2G (междуведомствено взаимодействие на държавните органи), B2B (взаимодействие в бизнес сектора), C2C (взаимодействие между гражданите), обществото трябва да преодолее определени трудности от организационно, концептуално, политическо и т.н. естество.

Сред най-важните причини, обуславящи необходимостта от въвеждане на инструменти за електронно привличане на гражданите, могат да бъдат открити:

- **Мащаб на дейностите.** Гражданите се интересуват от възможността да изразят своето мнение с помощта на технологиите и позицията им да получи широка гласност. За тази цел обаче органите на държавното управление трябва да предприемат конкретни стъпки и да предоставят технологии, улесняващи формирането и функционирането на електронни общности, които спомагат за превръщането на гласа на отделния човек в глас на обществото. Във връзка с това правителството има за задача да създаде адекватен механизъм, за да може да реагира на съответните дискусии (Кедді, Вергес, 2009, с. 19).

- **Способности.** Този проблем засяга в по-голяма степен повишаването на изискванията за предоставяне на по-надеждна информация за обществото,



отколкото способността на гражданите да участват в процеса на управление. „Изчерпателната ясна информация и способността за участие в обществените дебати, допълнени с такива инструменти като контролирани дискуссионни форуми ..., са основни базови фактори. Затова и проблемите, свързани със стесняването на дигиталната пропаст и с привличането към формулиране на политиката на групите, които традиционно са лишени от граждански права (социално слаби, младежи), са тясно свързани. Предизвикателството е да се разработят такива инструменти на електронно привличане, които да дадат възможност на гражданите да участват в съвместното формулиране и приемане на решения, да осъзнаят важността и да бъдат социално активни“ (Кедді, Вергес, 2009, с. 20).

- Последователност. Етапите на формулиране на държавната политика, които са обмен на информация, консултации, гаранция за участие, обратна връзка и оценка, трябва да бъдат подкрепени чрез електронните комуникации. „Позицията на гражданите на всеки етап трябва да се използва правилно и на другите етапи от процеса. Това е необходимо, тъй като би дало възможност да се формулира политика и да се обменя по-добре информация с гражданите“ (Кедді, Вергес, 2009, с. 24).

- Оценка на привличането. Това е фактор, който определя последствията от участието на гражданите чрез ИКТ в управлението, съответствието на целите на обществото с тези на правителството и постигнатите резултати. Обектите и критериите за оценка също трябва да бъдат дефинирани, тъй като без тях е невъзможно да се оценят резултатите от функционирането на електронната демокрация и по-специално да се постигне напредък в нейното развитие (вж. Кедді, Вергес, 2009, с. 23).

- Готовност. Органите на държавно управление трябва да организират дейността си в съответствие с условията в общество, ориентирано към информацията. Предоставянето на административни и консултантски услуги, транзакции и др. в електронна форма трябва да стане често срещана практика и да се развива постоянно (Кедді, Вергес, 2009, с. 24).

Тъй като е препоръчително разработването на нов инструментариум за електронна демокрация да се осъществи въз основа на значими практики и на внедрени пилотни и демонстрационни проекти, е необходимо веднага да се обърне внимание на съществуващите и на някои обещаващи предстоящи проекти. Само активните граждани и институциите на гражданското общество ще определят приоритетните начини за своето привличане. Този процес трябва да започне с изследване и обобщаване на множество обществени инициативи, за да се идентифицират най-успешните и важните сред тях, които да бъдат подкрепени на етапа на формирането им, както и да се разработи подходящо законодателство за тяхното осъществяване и защита.

\*

Съвременните ИКТ позволяват значително разширяване на функционалното съдържание на демокрацията в държавното управление. Инструментите

на електронната демокрация разкриват широка гама от възможности пред гражданите и стопанските субекти в процеса на приемане на държавни решения, следвайки тристепенния модел на привличане на гражданите: *информация* – обмен на информация за състоянието и насоката на държавната политика и за текущи проблеми; *консултация* – създаване и развитие на взаимовръзка между органите на държавното управление и институциите на гражданското общество; *активно участие* – пряко влияние върху формирането и приемането на държавни решения.

Стриктното следване на целите на електронната демокрация и спазването на основните ѝ принципи несъмнено би довело до балансирано изграждане и развитие на взаимодействието между органите на държавното управление и институциите на гражданското общество и до повишаване на нивото на доверие на гражданите към държавните органи и би допринесло да се постигане прозрачност по отношение на тяхната дейност.

Анализът на динамиката на количествените показатели, свързани с въвеждането и прилагането на електронната демокрация в Украйна, показва, че въпреки сериозните промени, наблюдавани през периода 2014-2016 г., страната има по-скоро ниски показатели в сравнение с напредналите държави, което на свой ред означава, че участието на гражданите в Украйна е преобладаващо пасивно.

В опитите си за постигане на перфектно взаимодействие в електронна среда развитите страни се конкурират, като използват в своята практика различен набор от инструменти за електронна демокрация, които имат голям потенциал.

За съжаление Украйна е сред държавите, които не са в състояние да преодолеят липсите в областта на цифровите технологии, както и да разработят собствен системен подход за електронно взаимодействие с гражданите и стопанските субекти. Наред с това високият индекс на електронното участие отразява само номиналния напредък на органите на държавното управление в постигането на първия и втория етап, което на практика не е показателно за успеха в налагането и спазването на демократичните ценности и процеси. В днешно време електронното участие на гражданите и стопанските субекти е формално и все още се намира на етап съставяне на дневен ред, анализ и оценка на обратната връзка.

При съществуващите сега условия в Украйна влиянието и включването на гражданите и на стопанските субекти в процесите на вземане на държавни решения е доста проблематично. Основните пречки пред намирането на подходящ и действащ начин за прилагане на електронната демокрация са свързани с разрешаването на проблема с наличието на дигитална „пропаст“ между различните социални прослойки, който води до несъответствие между заявените цели на електронната демокрация и реалността. Това може да предизвика увеличаване на неравенството и по-нататъшно концентриране на

властта и влиянието в ръцете на изявени представители на политическия и правителствения елит.

Съществено предимство на електронното взаимодействие в процеса на разработване, внедряване и оценка на държавната политика е критичното намаляване на разходите за демократични процедури чрез интензивно използване на информационни и комуникационни технологии, което дава възможност да се спестят значителни финансови ресурси и средства за синхронизация и да се увеличи броят на участниците в това взаимодействие.

*Използвана литература:*

*Грачев, М. Н.* (2004). Политическая коммуникация: теоретические концепции, модели, векторы развития. Москва: „Прометей“.

*Грачев, М. Н., А. С. Мадатов* (2004). Демократия: методология исследования, анализ перспектив. Москва: АЛКИГАММА.

*Гужва, В.* (2016). Електронна демократія та умови її ефективного запровадження в Україні. Модернізація управління національною економікою. – В: IV Міжнар. наук.-практ. конф., 25–26 лист. р., МОН України, ДВНЗ „Київ. нац. екон. ун-т ім. В. Гетьмана“. Київ: КНЕУ, 2016, с. 208-212.

*Кедді, Дж., К. Вергес и др.* (2009). Електронна демократія: сподівання та проблеми (пер. з англ.). Київ: Центр адаптації держ. служби до стандартів Європ. Союзу.

*Міносян А. С., Н. В. Чорна, І. П. Коршунова.* Електронна демократія в сучасному світі: досягнення та проблеми, <http://www.stationline.org.ua/pravo/62/8624-elektronna-demokratiya-v-suchasnomu-sviti-dosyagnennya-ta-problemi.html> (последен достъп 12.01.2018).

*Сіленко, А.* (2007). Інформаційні технології – новий імпульс для пошуку парадигми майбутнього суспільства. – Політ. Менеджмент, N 3, с. 97-98.

*Вершинин, М. С.* (2004). Политическая коммуникация в информационном обществе: перспективные направления исследований. Актуальные проблемы теории коммуникации. – В: Сборник научных трудов. СПб.: СПбГПУ.

*Шемшученко, Ю. С.* (ред.). (1998). Юридична енциклопедія: у 6 т. Київ: „Укр. енцикл.“.

Відкрите місто: веб-сайт. URL: <http://www.opencity.in.ua/#r=UA> (последен достъп 09.03.2018).

Вікіпедія. Електронна демократія, [https://uk.wikipedia.org/wiki/Електронна\\_демократія](https://uk.wikipedia.org/wiki/Електронна_демократія) (последен достъп 14.09.2017).

Громадянське суспільство і влада, [http://civic.kmu.gov.ua/consult\\_mvc\\_kmu/news/article](http://civic.kmu.gov.ua/consult_mvc_kmu/news/article) (последен достъп 14.03.2018).

Державна система електронних звернень (2012), <http://z.gov.ua> (последен достъп 14.03.2018).

OECD (2001). Привлечение граждан к разработке политического курса: информирование, консультации и участие общества. DocPlayer, <http://docplayer.ru/41829141-Privlechenie-grazhdan-k-razrabotke-politicheskogo-kursa-informirovanie-konsultacii-i-uchastie-obshchestva.html> (последен достъп 09.03.2018).

Про схвалення Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.05.2013 р. № 386-р., <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/386-2013-p> (последен достъп 10.03.2018).

Рекомендации Комитета министров Совета Европы CM/Rec(2009)1 государствам-участникам Совета Европы по электронной демократии и пояснительная записка, <http://www.polpoz.ru/umot/cmrec20091-gosudarstvam-uchastnikam-soveta-evropi-po-elektronnoy/page-2> (последен достъп 12.03.2018).

United Nations. Department of Economic and Social Affairs, (2014). United Nations e-government survey. E-government for the future we want [pdf]. Available at [https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2014-Survey/E-Gov\\_Complete\\_Survey-2014](https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2014-Survey/E-Gov_Complete_Survey-2014) [pdf] (последен достъп 21.01.2018).

United Nations. Department of Economic and Social Affairs (2016). UN E-Government Survey 2016. Available at <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2016> (последен достъп 7.02.2018).

9.II.2018 г.