

КЛАСИФІКАЦІЯ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИХ ФОРМ ПОЛІТИЧНОЇ АКТИВНОСТІ ГРОМАДЯН, ЩО РЕАЛІЗУЮТЬСЯ ЗА ДОПОМОГОЮ ІНФОРМАЦІЙНО-КОМУНІКАЦІЙНИХ ТЕХНОЛОГІЙ

Афоніна О. В.,

*аспірантка кафедри конституційного і муніципального права
юридичного факультету Харківського національного
університету імені В.Н. Каразіна,
ORCID: 0000-0001-5078-3953
e-mail: afonina.olha@gmail.com*

Афоніна О. В. Класифікація конституційно-правових форм політичної активності громадян, що реалізуються за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій.

Статтю присвячено дослідженню поняття конституційно-правових форм політичної активності громадян, що реалізуються за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій та їх класифікації.

Розглянуто поняття політико-правової активності громадян в Інтернеті, яке є міждисциплінарним та включає такі практики, як онлайн-консультації, електронні вибори, електронну участь, онлайн-опитування, електронні петиції, онлайн-чати, прийняття групових рішень в онлайн-режимі тощо. Зауважено, що наведений перелік стосується тільки тих проявів соціальної активності громадян, що мають політико-правовий характер і реалізуються за допомогою ІКТ, а сам цей перелік має тенденцію до розширення. В статті знайшли висвітлення критерії для класифікації конституційно-правових форм політичної активності громадян, що реалізуються за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій. Поділ відбувається із врахуванням форми здійснення народовладдя, ступеня обов'язковості використання тих чи інших інструментів ІКТ, ступеню обов'язковості прийняття рішень за результатами використання інструментів ІКТ, суб'єктного складу, функціонального призначення чи масштабу огляду питання, яке стає предметом участі громадян.

Наголошено, що політична активність громадян, що реалізуються за допомогою ІКТ, є елементом електронної демократії, проте її здійснення відбувається в рамках представницької та дорадчої демократії з огляду на особливості використання саме комп'ютерно-опосередкованої комунікації.

Ключові слова: політичні права, електронна демократія, електронна участь, електронний уряд, форми прямої демократії.

Afonina O. V. Classification of constitutional and legal forms of political activity of citizens, which are carried out by information and communication technologies.

The Paper is devoted to the study of the concept of constitutional and legal forms of political activity of citizens, which are carried out by information and communication technologies and their classification.

It is considered the concept of political and legal activity of citizens on the Internet, which is interdisciplinary and includes such practices as online consultations, e-elections, e-participation, online polls, e-petitions, online chats, group decision-making online, etc. It is noted that the above list applies only to those social activity of citizens that has a political and legal nature and are implemented through ICT, and this list tends to expand. The Paper highlights the criteria for the classification of constitutional and legal forms of political activity of citizens, which are carried out by information and communication technologies. The division takes into account the form of democracy, the degree of mandatory use of certain ICT tools, the degree of mandatory decision-making based on the use of ICT tools, functional purpose or scope of review of the issue, which becomes the subject of citizen participation.

It is emphasized that the political activity of citizens, implemented through ICT, is an element of e-democracy, but its implementation takes place within the framework of representative and participatory democracy, due to the features of use of computer-mediated communication.

Key words: political rights, e-democracy, e-participation, e-government, forms of direct democracy.

Постановка проблеми. Бурхливий розвиток інформаційно-комунікаційних технологій (далі – ІКТ) і зумовлена ним поява дедалі нових форм політичної активності громадян стають тими суспільними відносинами, які потребують відповідного правового регулювання. Доктринальна основа для такого регулювання поки що перебуває на стадії формування, що не відповідає сучасним політико-правовим і технологічним викликам, які постали перед суспільством. Окрім того, така активність громадян має значною мірою політичний характер, а тому й регулювання на конституційно-правовому рівні стає відповідним вирішенням багатьох законодавчих прогалин, які виникають у зв'язку із впровадженням таких інструментів електронної демократії. На сьогодні громадяни реалізують своє конституційне право на участь в управлінні державними справами через різні інструменти ІКТ, які впроваджуються в рамках стрімкого розвитку саме електронної демократії. Прикладами таких інструментів є онлайн-консультації, бюджети участі, електронні петиції, електронні вибори, тощо. Сам зміст форм будь-якої політичної активності громадян із використанням ІКТ має міждисциплінарний характер, а інструменти для реалізації громадянами свого права на участь в управлінні державними справами мають досить широкий перелік, який можна структурувати відповідно до низки ознак, суб'єктного складу, обов'язковості рішень, які мають бути прийняті по результатам використання певних інструментів ІКТ, та інших критеріїв. З огляду на множинність таких форм та варіативність сфер їх використання, глибоке наукове осмислення юридичної природи і значення даного феномену в конституційній державі потребує використання класифікації.

Стан опрацювання. Види інструментів електронної демократії ставали предметом дослідження таких науковців, як А. Акімов, С. Дерев'яно, В. Дмитренко, В. Дурман, І. Лопушинський, О. Носков, В. Писаренко, С. Овсяннікова, В. Решота, С. Чукут та ін. Так, С. Дерев'яно та В. Дурман розглядали окремо електронні петиції, як інструмент електронної демократії. Натомість О. Носков наводив приклади таких інструментів електронної демократії, як електронні консультації, електронні петиції, електронні звернення, бюджети участі (громадські бюджети). Проте систематизація усіх форм політичної активності громадян, що реалізуються за допомогою ІКТ, у вигляді відповідної класифікації ще не ставала предметом дослідження науковців.

Мета статті. З урахуванням наведених вище обставин, метою даної статті є створення багаторівневої класифікації конституційних форм політичної активності громадян, що реалізуються за допомогою ІКТ, і демонстрація в такий спосіб усього розмаїття названих форм і їхньої багатогранної ролі в сучасній конституційній державі.

Виклад основного матеріалу. Конституційно-правові форми політичної активності громадян, що реалізуються за допомогою ІКТ, можна сформулювати як зовнішній вираз здійснення народовладдя, що визначений державою для забезпечення і реалізації політичних прав громадян, який ґрунтується на використанні програмно-технічних засобів, інтегрованих з метою збирання, обробки, зберігання, розповсюдження, демонстрації та використання даних в інтересах їх користувачів. Поняття політико-правової активності громадян в Інтернеті є міждисциплінарним та включає такі практики, як онлайн-консультації, електронні вибори, електронну участь, онлайн-опитування, електронні петиції, онлайн-чати, прийняття групових рішень в онлайн-режимі тощо. Слід зауважити, що наведений перелік стосується тільки тих проявів соціальної активності громадян, що мають політико-правовий характер і реалізуються за допомогою ІКТ. Варто зауважити, що цей перелік має тенденцію до розширення. У свою чергу, всі згадані форми є різновидом комп'ютерно-опосередкованої комунікації (англ. computer-mediated communication), під яким розуміється будь-яке спілкування між особами, що відбувається через використання двох або більше електронних пристроїв. Правовідносини, які виникають у такому випадку, передбачають використання мережі Інтернет в межах різних процесів, що відбуваються під час здійснення електронної демократії. П. Куфтирев, досліджуючи роль та значення електронної демократії у сучасному суспільстві, дійшов висновку, що е-демократія є гібридом наявних форм реалізації волевиявлення суверенного носія влади – народу. Вчений зазначає, що електронна демократія не тільки гібридує пряму і репрезентативну форми, а й може бути повністю агрегована у наявні сучасні концепції демократії [1, с. 148]. Також Р. Еннан наводить такі ознаки правовідносини, що виникають із приводу функціонування мережі Інтернет (Інтернет-відносини): 1) обмін інформації відбувається в електронній цифровій формі; 2) віддаленість суб'єктів цих відносин у просторі; 3) наявність суб'єктів, які не ініціювали ці відносини, проте мали організаційно-технічну можливість здійснити вплив на них; 4) використання програмного забезпечення, технічних стандартів і протоколів тощо [2].

Варто звернути увагу на питання залучення громадян до політичних дискусій у форматі дорадчої демократії, адже К. Іщейкін виділяє наступні функції зазначеного аспекту: 1) активізації участі громадян у вирішенні важливих питань; 2) соціалізації – у ході обговорення громадських ініціатив мешканці краще дізнаються про потреби один одного та спільні інтереси; 3) просвітницьку – учасники процесу отримують теоретичні знання про особливості здійснення влади на місцях та практичні навички взаємодії з органами публічної влади; 4) демократизаційну – посилення довіри до органів місцевої влади та посилення легітимності владних інститутів у державі загалом [3, с. 340]. Окремо варто зауважити, та підтримати думку О. Берназюка, що для ефективного запровадження ІКТ у правову систему країни, зокрема і в аспекті форм політичної активності громадян, що реалізуються за допомогою ІКТ, необхідне відповідне нормативно-правове забезпечення даного процесу, урегулювання правовідносин, які виникають у процесі використання відповідних технологій [4, с. 40].

У правовій науці єдиної класифікації щодо конституційно-правових форм політичної активності громадян, що реалізуються за допомогою ІКТ, ще не визначено, проте їх можна класифікувати за різними критеріями із поділом на види, групи залежно від певних підстав для їх визначення.

Залежно від способу здійснення демократії, в рамках якої така політична активність громадян реалізується за допомогою ІКТ: а) представницькі; б) безпосередні.

Представницька демократія, яка реалізується за допомогою ІКТ, може бути представлена електронними виборами, проведеними на загальнодержавному чи місцевому рівні. ІКТ в даному випадку сприяє реалізації громадянами свого права обрати представників, які будуть в подальшому представляти їх інтереси.

Як приклад, безпосередня демократія може бути реалізована в рамках електронних петицій, онлайн консультацій, електронного обговорення, бюджету участі або електронного референдуму. Група форм такої політичної активності громадян має спільну ознаку: основні рішення щодо управління справами суспільства й держави схвалюються безпосередньо всіма громадянами. Так наприклад, розпорядження Кабінету міністрів України від 8 листопада 2017 р. № 797-р «Про схвалення Концепції розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації» (далі – «Концепція розвитку електронної демократії») надає таке поняття як електронний референдум, де визначає, що це всеукраїнський або місцевий референдум з використанням інформаційно-комунікаційних технологій, електронних засобів для прийняття громадянами рішень з важливих справ держави та суспільства на загальнодержавному та місцевому рівні [5].

Залежно від ступеня обов'язковості проведення заходу, який за своїм змістом включає політичну активність громадян та використання інструментів ІКТ, такі форми політичної активності поділяються на: а) обов'язкові; б) факультативні (додаткові).

Обов'язковий зміст реалізується на підставі імперативної норми права, яка встановляє певний порядок проведення народного волевиявлення. Так, наприклад, Конституція України у ст. 77 закріплює, що чергові вибори до Верховної Ради України відбуваються в останню неділю жовтня п'ятого року повноважень Верховної Ради України [6]. Таким чином, у разі проведення виборів до Верховної Ради України у форматі саме електронних виборів обов'язковість проведення визначена саме відповідною конституційною нормою.

Факультативні (додаткові) заходи на реалізацію політичної активності громадян, що реалізуються за допомогою ІКТ, можуть мати додатковий характер, через це, що самі громадяни можуть ініціювати таке проведення за їх власним волевиявленням. Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» у п. 7 зазначає, що громадські об'єднання, релігійні, благодійні організації, творчі спілки, професійні спілки та їх об'єднання, асоціації, організації роботодавців та їх об'єднання, органи самоорганізації населення, недержавні засоби масової інформації, інші непідприємницькі товариства та установи, легалізовані відповідно до законодавства, можуть ініціювати проведення консультацій з громадськістю з питань, не включених до орієнтовного плану, шляхом подання відповідних пропозицій громадській раді або безпосередньо органу виконавчої влади. У разі коли пропозиція щодо проведення консультацій з громадськістю з одного питання надійшла не менше ніж від трьох інститутів громадянського суспільства, такі консультації проводяться обов'язково [7]. У рамках процедури використання ІКТ, як елементу електронної демократії, це може бути представлене саме електронними консультаціями з громадськістю.

За характером обов'язковості рішень, які ухвалюються за результатами політичної активності громадян, що реалізуються за допомогою ІКТ: а) консультативні; б) імперативні.

Щодо консультаційних рішень, то, наприклад, Концепція розвитку електронної демократії надає визначення такого інструменту електронної демократії як електронний плебісцит, визначаючи це формою консультаційного застосування шляхом інформаційно-комунікаційних технологій та електронних засобів, що мають рекомендаційний характер для органів державної влади [5]. Щодо міжнародного досвіду, то наприклад, державна система публічних комунікацій (SAMAD) у Ісламській республіці Іран функціонує для збору думок громадян, які можуть бути виражені у формі прохання, скарги, подяки, критики, план або ідей. Цей проект створений за підтримки Центру інформаційних технологій, зв'язку та безпеки Інституту Президента Ірану [8].

Імперативний характер стосується питання виборів, що реалізуються за допомогою ІКТ. Естонська Республіка є країною, де електронні вибори проводяться з 2005 року. Закон Естонської Республіки «Про вибори до Рійгікогу» передбачає електронне голосування до законодавчого органу країни. У частині 1 статті 61 даного Закону закріплено, що на підставі результатів голосування сільської ради та міст, отриманих від усіх сільських або міських секретарів, та результатів голосування виборців, які постійно проживають за кордоном, та результатів електронного голосування виборців, Національна виборча комісія визначає кількість виборців, кількість голосів, поданих за кандидатів і політичних партій [9]. До Верховного суду неодноразово подавалися звернення щодо оскарження норм законів, які регулюють електронне голосування, однак Верховний суд відмовляв у задоволенні таких скарг. Так, у 2021 році Конституційна палата Верховного суду Естонської Республіки, відмовляючи у задоволенні скарги, зазначила про законність проведення електронного голосування, зокрема, посилаючись на те, що закон про вибори, який дозволяє електронне голосування лише під час попереднього голосування, не порушує вимог рівного ставлення до виборців [10].

Залежно від функції, яку виконує політична активність громадян, що реалізується за допомогою ІКТ, її можна поділити на: а) моніторингові форми; б) форми політичної участі громадян, які передбачають встановлення «порядку денного» з приводу певних питань; в) форми політичної участі громадян направлені на прийняття рішень.

Форми, пов'язані з функцією моніторингу, включають моніторинг та контроль політичних процесів, суб'єктів та рішень через доступ до відповідних цифрових технологій, інформації (електронної інформації), онлайн-обговорень.

Форми, які передбачають встановлення «порядку денного» з приводу певних питань, можуть реалізовуватися через інструменти ІКТ, які мають за мету отримання відповідної інформації та обговорення політичних питань, також поширюються на діяльність, наприклад, щодо підтримки проектів бюджету участі та подання офіційних запитів до державних установ (електронні петиції).

Форми політичної участі громадян, спрямовані на прийняття рішень, забезпечують отримання інформації щодо політичного прийняття рішень (електронне консультування), визначення пріоритетів або визначення видатків бюджету (бюджетування за допомогою електронного участі) та голосування за політичні альтернативи (електронне голосування) [11, с. 93-130].

Залежно від характеру та масштабу питання, яке передбачає залучення громадян через інструменти ІКТ для його вирішення: а) загальнодержавні; б) місцеві.

Загальнодержавні форми політичної активності визначають участь громадян, коли результат такої участі може мати вплив на питання загальнодержавного масштабу.

Критерій «місцеві питання» охоплює коло питань, які стають актуальними для вирішення і розвитку певної територіальної громади, а отримані результати від такої політичної активності можуть в подальшому використовуватися у вирішенні проблем локального характеру. Одночасно із цим, важливо взяти до уваги особливості суб'єктного складу тих правовідносин, які виникають у зв'язку із використанням різних інструментів електронної демократії, адже суб'єктний склад для реалізації таких прав обмежений, він стосуватиметься тільки громадян України щодо загальнонаціональних питань. При цьому щодо місцевих питань, іноземці можуть мати право виражати свої погляди. З урахуванням Конвенції про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні, з огляду на те, що постійні мешканці-іноземці на місцевому рівні мають, як правило, такі ж самі обов'язки, як і громадяни, то реалізація права на участь в управлінні суспільного життя на місцевому рівні є можливою і для іноземців, але за умови дотримання певних законодавчих вимог [12].

Залежно від суб'єкта звернення форми політичної активності, що реалізуються за допомогою ІКТ, можуть бути класифіковані як: а) індивідуальні; б) колективні.

Індивідуальний суб'єкт звернення, зокрема фізична особа - громадянин може здійснювати свою

політичну активність в рамках використання такого інструменту ІКТ як, наприклад, електронні петиції. Натомість колективним суб'єктом виступають такі суб'єкти громадянського суспільства, як громадські організації. Прикладом форм їх політичної участі виступають подання проектів щодо бюджету участі. Наприклад, Рішенням Харківської міської ради № 725/17 від 20.09.2017 було затверджено Міську цільову програму «Громадський бюджет (бюджет участі) міста Харкова» на 2018-2021 роки, згідно з якою авторами проектів можуть виступати жителі територіальної громади міста Харкова, зокрема фізичні особи та громадські організації [13].

Залежно від функцій держави, до сприяння у вирішенні яких залучаються громадяни [14, с.95-101], конституційно-правові форми політичної активності громадян, що реалізуються за допомогою ІКТ, можуть бути класифіковані на: а) політичні; б) охорони прав і свобод людини і громадянина; в) економічні; г) соціальні; д) екологічні; е) охорони природи та раціонального використання природних ресурсів; є) розвитку культури, науки і освіти; ж) інформаційні тощо.

Одночасно із цим є коло питань, щодо яких думку громадян не можуть запитувати; у разі проведення референдумів, зокрема, це стосується питань з приводу податків, бюджету та амністії.

Упродовж останніх років урядовими структурами вживається ціла низка заходів, спрямованих на більш широке впровадження ІКТ у політичне життя країни. Так, Міністерство цифрової трансформації України планує запровадити онлайн-платформу «Взаємодія», котра має стати національною платформою е-демократії, цифровим простором для комунікації людей із виконавчою владою. Відповідно до змісту даного інструменту, реалізацію якого планувалося розпочати у 2021-2022 роках, він є цифровим простором, де люди вільно комунікують із органами виконавчої влади та долучаються до прийняття рішень [15].

Конституційно-правові форми політичної активності громадян, що реалізуються за допомогою ІКТ, можуть бути класифіковані також за суб'єктами, уповноваженими ініціювати залучення громадян до вирішення певного питання. Такими суб'єктами можуть бути: а) органи державної влади; б) органи місцевого самоврядування; в) інституції громадянського суспільства; г) громадяни України.

Залежно від формату взаємодії інструменту ІКТ із громадянами, під час політичної активності громадян можна визначити: а) онлайн; б) змішаний, що включає можливість участі як в онлайн форматі, так і в офлайн форматі з огляду на специфіку такої взаємодії чи відсутність можливостей/бажання громадян повністю здійснювати свою участь через онлайн.

Так, наприклад, електронні петиції передбачають формат саме електронного звернення до органів влади. Натомість референдум може мати місце як у форматі офлайну, так і в електронному форматі участі для громадян, що передбачає саме змішану форму. У 2006 р. Венеціанською комісією було розроблено Кодекс належної практики на референдумах [16], у якому акцентовано увагу на можливості електронного голосування та голосування за дорученням на референдумі. Електронне голосування, як зазначається у Кодексі, допускається за умови, якщо воно відповідає критеріям безпечності, надійності, ефективності й відкритості для незалежної перевірки, прозорості [17, с. 188].

Висновки. Підсумовуючи проведені дослідження, можемо констатувати, що наявне розмаїття конституційно-правових форм політичної активності громадян, що реалізуються за допомогою ІКТ, надає змогу їх класифікації за багатьма критеріями. Більше того, розширення видового розмаїття названих форм і зростання їх ролі в сучасній конституційній державі закономірно приводить до збільшення критеріїв для класифікації та зростання класифікаційних груп. Кожна з конституційно-правових форм політичної активності громадян, що реалізуються за допомогою ІКТ, може бути класифікована за різними критеріями, внаслідок чого зростає ступінь нашої обізнаності про сутнісні властивості даних форм, їхню роль і значення для держави та громадянського суспільства. Наведена у даній статті класифікація може слугувати основою для внутрішньої структуризації відповідного законодавства, розробка якого вже стоїть на порядку денному.

Список використаних джерел:

1. Купфиров П. В. Роль та значення електронної демократії як елементу сучасних конституційно-правових механізмів правового регулювання. *Підприємство, господарство і право*. 2017. № 5. С. 147–150.
2. Еннан Р. Є. Правове регулювання відносин у мережі Інтернет. Наукові конференції: ІТ-право: проблеми і перспективи розвитку в Україні. 2016. URL: <http://aphd.ua/publication-173/>.
3. Іщейкін К. Є. Політико-правові засади бюджету участі в системі демократичних практик: світовий досвід і Україна: монографія. Київ: Юридична думка, 2018. 404 с.

4. Берназюк О. О. Цифрові технології у праві: тенденції та перспективи розвитку. дис. докт. юрид. наук: 12.00.07. Ужгород, 2021. 558 с.
5. Про схвалення Концепції розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.11.2017 № 797-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/797-2017-р#Text> (дата звернення: 11.11.2021).
6. Конституція України від 28.06.1996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text> (дата звернення: 11.11.2021).
7. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 р. № 996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-п#Text> (дата звернення: 11.11.2021).
8. Державна система публічних комунікацій (SAMAD) Ісламської Республіки Іран. URL: <http://net.gov.ir/news/2754/%D8%B3%D8%A7%D9%85%D8%A7%D9%86%D9%87%D8%A7%D8%B1%D8%AA%D8%A8%D8%A7%D8%B7%D8%A7%D8%AA%D9%85%D8%B1%D8%AF%D9%85%DB%8C%D8%AF%D9%88%D9%84%D8%AA%D8%B3%D8%A7%D9%85%D8%AF?fbclid=IwAR3hZTvEOAfor3z1QmMop8wUouVrrH1VZVRbOdpV1hNaF9k8CWpKc--3j84> (дата звернення: 20.12.2021).
9. Про вибори до Рійгікогу: Закон Естонської Республіки від 12.06.2002. URL: <https://www.riigiteataja.ee/akt/117112017017> (дата звернення: 20.12.2021).
10. Рішення Конституційної палати Верховного суду Естонської Республіки від 21.03.2021. URL: <https://www.riigikohus.ee/et/laheid?id?asjaNr=5-21-15/3> (дата звернення: 20.12.2021).
11. Hennen L., Keulen I.v., Korthagen I., Aichholzer G., Lindner R., Nielsen R.Ø. European E-Democracy in Practice. Springer, 2020. P. 93-130.
12. Конвенція про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні: станом на 05.02.1992 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_318#Text (дата звернення: 14.10.2021).
13. Про затвердження Міської цільової програми «Громадський бюджет (бюджет участі) міста Харкова» на 2018-2021 роки: Рішення Харківської міської ради від 20.09.2017 № 725/17. URL: <http://kharkiv.rocks/geestr/662476> (дата звернення: 20.12.2021).
14. Загальна теорія держави і права: підручник / за ред. М.В. Цвіка, О.В. Петришина. Харків: Право, 2009. 584 с.
15. Онлайн-платформа «ВзаємоДія». URL: <https://vzaemo.diiia.gov.ua/> (дата звернення 20.12.2021).
16. Code of good practice on referendums: dopted by the Council for Democratic Elections at its 19th meeting (Venice, 16 December 2006) and the Venice Commission at its 70th plenary session. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2007\)008rev-cor-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2007)008rev-cor-e) (дата звернення: 05.01.2022).
17. Білан С. Регулювання референдуму в Європейському праві. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 3. С. 186–190.