

**Янсонс Яніс Валерійович**

*кандидат технічних наук, докторант Національної академії державного управління при Президентові України*  
ORCID: 0000-0002-9161-1493  
e-mail: yan.yansons@gmail.com

**Семенченко Андрій Іванович**

*доктор наук з державного управління, професор, директор Інституту вищих керівних кадрів Національної академії державного управління при Президентові України*  
ORCID: 0000-0001-6482-3872  
e-mail: andrii.semenchenko@gmail.com

**ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ ЕЛЕКТРОННОЇ ДЕМОКРАТІЇ В УКРАЇНІ**

Проаналізовано поточний стан механізму правового забезпечення розвитку електронної демократії в Україні, теоретично обґрунтовано та сформовано його модель у вигляді 4-х рівневої ієрархічної структури. Здійснено упорядкування законодавства України відповідно до запропонованої структури та системи критеріїв, визначених у Рекомендаціях Кабінету Міністрів ЄС стосовно електронної демократії. Доведено основні недоліки чинного законодавства в цій сфері. Удосконалено модель правового механізму публічного управління розвитком електронної демократії в Україні, яка орієнтована на юридичне закріплення ресурсного підтримання розвитку електронної демократії. Розроблено рекомендації щодо підвищення ефективності правового механізму публічного управління розвитком електронної демократії в Україні.

**Ключові слова:** публічне управління; правовий механізм публічного управління; правовий механізм публічного управління розвитком електронної демократії.

**Постановка проблеми.** Правовий механізм публічного управління розвитком конкретної сфери діяльності формалізується, насамперед, у законодавстві кожної держави. Електронна демократія не є винятком. Характерною особливістю електронної демократії є те, що вона здебільшого розглядається у контексті електронного урядування та як важлива складова процесів розвитку інформаційного суспільства та цифрової економіки. На сучасному етапі вказані питання актуальні як для України, так і для країн, що розвиваються. Водночас основними перепонами на шляху розбудови електронної демократії в Україні залишаються недоліки, притаманні більшості країн пострадянського простору, які полягають у декларативності нормативно-правової бази, її фрагментарності, іноді у необґрунтованому копіюванні міжнародних практик. Протягом останнього десятиріччя була прийнята значна

кількість законів та підзаконних актів, що різною мірою дотичні до сфери електронної демократії, але несистемність, популізм та декларативність негативно впливають на динаміку розвитку е-демократії в Україні. Рейтинги ООН з оцінки розвитку електронного уряду у світі, які публікуються кожні два роки, є цьому підтвердженням. Вказані оцінки, серед іншого, ґрунтуються на таких показниках, як індекс розвитку електронного уряду (E-Government development Index (EGDI)) та індекс електронної участі (E-Participant Index (EPI)) та опосередковано характеризують динаміку розвитку електронного урядування та електронної демократії як її складової. Так, у 2016 р. Україна займала 62 позицію за індексом EGDI та 32 за індексом EPI [1]. Вже у 2018 р. ситуація значно погіршилася: за індексом EGDI Україна змістилася на 82 місце, а за EPI – на 75 [2]. Одним із чинників втрати України в рейтингах ООН була саме декларативність публічної політики в цій сфері, відсутність її реального фінансового забезпечення, насамперед таких концептуальних документів, як Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016 – 2020 роки [3], Концепція розвитку електронного урядування в Україні [4], Концепція розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації [5] тощо. Але оцінки 2020 р. виявилися оптимістичними – за індексом EGDI Україна повернулася майже до значень 2016 р. та посіла 69 місце, а за індексом EPI піднялася на 29 пунктів – 46 позиція [6].

**Аналіз останніх досліджень і публікацій** виявив наявність узагальненого аналізу питань правового забезпечення сфери електронного урядування в працях А. Семенченко, І. Жилияєва, В. Дрешпаки [7], Н. Грицяк, С. Соловійова [8]. В. Шуляк досліджує питання нормативно-правового забезпечення електронного урядування [9].

Автори дійшли висновку, що питанням правового механізму публічного управління розвитком електронної демократії як окремої сфери приділено недостатньо уваги, а сталий їх розвиток має базуватися, серед іншого, на науково-обґрунтованих рекомендаціях, що вимагає проведення розвідки вказаної тематики.

**Виокремлення невирішених раніше частин загальної проблеми.** Мета статті полягає в аналізі стану механізму правового забезпечення розвитку електронної демократії в Україні, теоретичному обґрунтуванні його структури, удосконаленні моделі правового механізму публічного управління розвитком електронної демократії та розробці рекомендацій органам влади щодо його покращення.

**Виклад основного матеріалу.** За результатами аналізу нормативно-правових актів (далі – НПА) у сфері розвитку електронної демократії була запропонована 4-х рівнева ієрархічна модель структури її правового забезпечення, у якій верхній рівень представлений Конституцією України (рис. 1).



**Рис. 1. Ієрархічна модель структури правового забезпечення розвитку електронної демократії в Україні**

Конституція України визначає базу правового функціонування та розвитку е-демократії. Процес демократизації як України як держави, так і українського суспільства загалом закріплений конституційно. Зафіксовані в Основному Законі положення стосовно розвитку аспектів демократії однаковою мірою поширюються і на питання електронної демократії, яка є якісним удосконаленням традиційних процесів. Так, розділ перший Конституції характеризує Україну як демократичну державу. У ст. 5 визначено основний принцип демократії – владу народу, зокрема зазначається, що “носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи влади та органи місцевого самоврядування” [10].

Другий рівень зазначеної на рис. 1 моделі містить закони України та міжнародні договори, згода на обов’язковість яких надана Верховною Радою України.

Якщо Конституція України є головним законом держави, то вибір законів та підзаконних актів має ґрунтуватися на їх відповідності певній системі критеріїв, визначених, наприклад, у Рекомендаціях Кабінету Міністрів ЄС, а саме:

- прозорість діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування;
- їх підзвітність інститутам громадянського суспільства;
- відповідальність органів державної влади та органів місцевого самоврядування перед громадськістю;
- відкритість органів державної влади та органів місцевого самоврядування задля забезпечення зворотного зв’язку з громадськістю;
- залучення та участь громадськості у підготовці НПА та проектів політико-правових рішень, управлінні державними справами;
- залучення громадськості до різних дискусій;
- інклюзивність, тобто залучення до демократичних процесів у державі осіб зі спеціальними потребами;
- доступність громадян до результатів діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування;

– довіра до демократії, демократичних інститутів та демократичних процесів;

– контроль та оцінка діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування [11].

До законів, що здійснюють вплив на розвиток електронної демократії, належать такі Закони України: “Про інформацію” (1992 р.), “Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації” (1997 р.), “Про Національну програму інформатизації” (1998 р.), “Про Концепцію Національної програми інформатизації” (1998 р.) та “Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007 – 2015 роки” (2007 р.) тощо.

На сьогодні закон, який би безпосередньо регулював питання, пов’язані зі сферою електронної демократії, відсутній. Водночас детальний аналіз чинної законодавчої бази дав змогу обрати низку законів на основі обраної системи критеріїв та виокремити ті їх складові, що відповідають заявленим цілям електронної демократії.

Закон України “Про інформацію” 1992 р. заклав підвалини того, що в електронній демократії характеризує прозорість та доступність, а саме “забезпечення доступу кожного до інформації, забезпечення рівних можливостей щодо створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорони, захисту інформації, забезпечення відкритості та прозорості діяльності суб’єктів владних повноважень належить до основних напрямів державної інформаційної політики” [12].

Закон України “Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації” (1997 р.) законодавчо регламентує прозорість результатів діяльності влади та доступність до неї громадськості.

Закони України “Про Національну програму інформатизації” (1998 р.) та “Про Концепцію Національної програми інформатизації” (1998 р.) частково порушують питання прозорості, доступності та контролю. Намагання забезпечити прозорість та доступність реалізується через мету, зазначену в законі, а саме “створення необхідних умов для забезпечення громадян та суспільства своєчасною, достовірною та повною інформацією” та у підсумку забезпечення громадян інформацією. Сфера електронної демократії визначає, що інформація стосується діяльності органів влади усіх рівнів. Окрім мети, доцільно відзначити і напрями розвитку Національної програми інформатизації (далі – НПП), такі як “розв’язання проблеми демократизації суспільства та формування системи національних інформаційних ресурсів”. Упровадження вказаного має здійснюватися шляхом належної реалізації державних, галузевих та регіональних програм із інформатизації.

Заслужує на увагу у вказаних законах формулювання завдань для органів державної влади, одним із яких є завдання з забезпечення доступу громадян

та їх об'єднань до інформації органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також до інших джерел інформації. Окрім того, важливим аспектом є намагання реалізувати парламентський та громадський контроль за результатами виконання НПП, що покладений на комісію Верховної Ради України (далі – ВРУ) з питань інформатизації.

Прийняття у 2007 р. Закону України “Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки” відображає наступний крок на шляху демократизації України. Закон стосується аспектів не лише прозорості та доступності, але й відкритості, інклюзивності та участі. Закон, зокрема, визначає потребу та вказує на необхідність органам державної влади та органам місцевого самоврядування реалізовувати доступ населення до інформаційних ресурсів шляхом оприлюднення проектів відповідних НПА. У контексті відкритості однією з цілей є “впровадження нових форм взаємодії з громадськістю з використанням інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ) (стосовно опитувань, консультацій, громадських експертиз тощо)”. Питання інклюзивності відображене в намірах “пропагувати переваги інформаційного суспільства, що дозволить громадянам зі спеціальними потребами приймати участь в демократичних процесах держави”. Положення про “участь відповідних об'єднань громадян у підготовці рішень органів державної влади та органів місцевого самоврядування з питань інформаційного суспільства і контролю за їх виконанням” розкриває намагання забезпечити реалізацію складових електронної демократії – участь та контроль.

У 2011 р. був прийнятий Закон України “Про доступ до публічної інформації”, який надає нормативно-правові механізми забезпечення доступу до публічної інформації. Вказаний закон повинен забезпечити безперешкодне функціонування системи надання максимального обсягу відкритої інформації від публічної влади до громадськості. Зазначене реалізує такі цілі електронної демократії, як прозорість, відкритість та доступність.

Грунтуючись на визначенні, закріпленому в частині першій ст. 1 зазначеного вище закону, “публічна інформація – це відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених цим Законом”. Тобто така інформація, доступ до якої робить прозорою діяльність суб'єкта владних повноважень для громадськості.

На думку авторів, однією з прогалин вказаного закону є відсутність зобов'язань здійснення відеозапису та трансляцій телекомунікаційними мережами засідань обласних, районних та селищних рад, що створює передумови маніпулювання громадською думкою та унеможливорює належний доступ громадян до публічної інформації.

У 2015 р. вказаний закон був доповнений статтею 10<sup>1</sup>, що визначає публічну інформацію у формі відкритих даних та зобов'язує розпорядників інформації “надавати її у формі відкритих даних на запит, оприлюднювати і регулярно оновлювати її на єдиному державному веб-порталі відкритих даних та на своїх веб-сайтах”. Окрім того, вказані зміни вимагають відображення відкритих даних в електронному вигляді. Отже, належне розповсюдження публічної інформації у формі відкритих даних забезпечує розвиток електронної демократії шляхом підвищення прозорості публічної влади, утворення базису для контролю з боку громадськості та посилення громадської участі.

Поряд із національним законодавством, в Україні діють і міжнародні правові акти. Так, Угода з ЄС, підписана Україною, зобов'язує Україну привести національні норми права у відповідність до європейського законодавства, зокрема у сфері впровадження електронного урядування та реалізації демократичних процесів шляхом застосування інформаційно-комунікаційних послуг.

У цьому контексті доцільно відзначити низку інших міжнародних НПА, які ратифікувала Україна, а саме: Конвенцію про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (ратифікована у 1999 р.), Конвенцію про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних (ратифікована у 2010 р.), Конвенцію Ради Європи про доступ до офіційних документів (ратифікована у 2020 р.).

Черговим кроком на шляху розбудови демократії в Україні стали закріплені в відповідній постанові ВРУ та підписані Президентом України зміни до Закону України “Про звернення громадян” (2015 р.), що юридично затвердили поняття “електронна петиція” як особливу форму колективного звернення громадян до Президента, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України та органів місцевого самоврядування. Того ж року Президент України видав Указ “Про порядок розгляду електронної петиції, адресованої Президентові України”.

На третьому рівні моделі (рис. 1) є підзаконні акти, а саме укази Президента України, постанови та розпорядження Уряду та Парламенту. За результатами аналізу НПА, що були віднесені до третього рівня, була проведена їх класифікація, що наведена нижче.

*Нормативно-правові акти, що регламентують реалізацію Національної програми інформатизації та в її рамках регіональних, галузевих програм та програм органів місцевого самоврядування:*

- Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження положення про формування та виконання Національної програми інформатизації” (1998 р.);
- Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку формування та виконання регіональної програми і проекту інформатизації” (2000 р.);
- Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку формування та виконання галузевої програми і проекту інформатизації” (2001 р.) тощо.

*Нормативно-правові акти, що регламентують реалізацію засад розвитку інформаційного суспільства в Україні:*

- Постанова Верховної Ради України “Про рекомендації парламентських слухань з питань розвитку інформаційного суспільства в Україні” (2005 р.);
- Розпорядження Кабінету Міністрів України “Про затвердження плану заходів з виконання завдань, передбачених Законом України “Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007 – 2015 роки” (2007 р.);
- Розпорядження Кабінету Міністрів України “Про схвалення Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні” (2013 р.).

*Нормативно-правові акти, що регламентують реалізацію засад розвитку громадянського суспільства в Україні:*

- Указ Президента України “Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації” (2012 р.) та відповідно стратегії, які втратили чинність у 2016 р.;
- Указ Президента України “Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні” від 2016 р. та затверджену цим указом Національну стратегію сприяння розвитку громадського суспільства в Україні на 2016 – 2020 роки.

*Нормативно-правові акти, що регламентують реалізацію засад розвитку електронного урядування, цифрової економіки, електронної демократії в Україні:*

- Розпорядження Кабінету Міністрів України “Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні” (2017 р.);
- Розпорядження Кабінету Міністрів України “Про схвалення Концепції розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації” (2017 р.);
- Розпорядження Кабінету Міністрів України “Про схвалення Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018 – 2020 рр.” (2018 р.) та затверджено План заходів щодо реалізації Концепції розвитку цифрової економіки й суспільства України на 2018 – 2020 рр.;
- Розпорядження Кабінету Міністрів України “Про затвердження плану заходів з реалізації Концепції розвитку електронного урядування в Україні” (2018 р.);
- Постанова Кабінету Міністрів України “Про деякі питання цифрового розвитку” (2019 р.).

*Інші НПА:*

- Указ Президента України “Про стратегію сталого розвитку “Україна – 2020” (2015 р.);
- Розпорядження Кабінету Міністрів України “Про затвердження Стратегії державного управління до 2021 року” (2018 р.) тощо.

Із наведених вище документів саме Концепція розвитку електронної демократії в Україні та план заходів щодо її реалізації максимально повно

відповідають цілям електронної демократії порівняно з іншими документами. Водночас притаманні їй недоліки відображають ситуацію щодо правового забезпечення електронної демократії в Україні загалом. Основними недоліками є декларативність, відсутність ресурсної (насамперед фінансової) підтримки, фрагментарність (несистемність), нестача фахівців державного управління у сфері електронної демократії, неготовність населення до змін, що запроваджуються. Декларативність нормативних актів полягає у тому, що заходи з розвитку та впровадження аспектів електронної демократії залишаються здебільшого на папері. Вказане обумовлюється також тим, що розроблений План заходів не передбачає належного їх фінансування, а отже, унеможливує ефективне функціонування закладених у Концепцію механізмів і, як наслідок, стримує розвиток електронної демократії. Формування нормативно-правової бази у такий спосіб відображає недостатню кваліфікацію державних службовців, які приймають такі рішення. Відповідно до результатів дослідження, що було проведене Міністерством цифрової трансформації, “53% населення України (за методологією оцінки цифрових навичок, яка застосовується Європейською комісією) знаходяться нижче позначки “базовий рівень”. Зазначена цифра складається з 37,9% українців у віці 18 – 70 років, які мають цифрові навички на рівні нижче базового та 15,1% взагалі не володіють ними” [13]. Окрім недостатнього рівня цифрової грамотності, іншою проблемою є відсутність дієвих державних програм із популяризації електронної участі громадян у прийнятті рішень владою. За результатами дослідження Національного демократичного інституту, 41% із опитаних ніколи не чули про жодну онлайн-платформу, що надає можливість долучитися до процесу ухвалення рішень владою [14].

З іншого боку, недостатня увага при розробці нормативних актів у контексті традицій, культури, уявлень, сформованих та характерних для України, призводить до необґрунтованого та неадаптованого копіювання навіть і кращих зразків світового, здебільшого європейського досвіду.

Нижчий рівень моделі (рис. 1) об’єднує документи, які призначені забезпечити належну якість законодавчої бази, що розробляється шляхом їх підготовки, вивчення, широкого обговорення та формування попереднього бачення. Одними з таких документів є Зелена та Біла Книги. Зелена Книга розкриває загалом бачення Урядом проблем визначеної сфери та напрями державної політики, спрямованих на їх вирішення, що слугує базисом для проведення консультацій із зацікавленими сторонами (громадськістю, бізнесом, органами публічної влади). Зелена Книга є підґрунтям розробки Білої Книги, яка призначена для ініціювання дискурсу з зацікавленими суб’єктами щодо нового законопроекту та містить опис завдань та алгоритм дій Уряду з вирішення конкретних проблем. Регламентація створення аналогічних документів, описаних вище, міститься у Постанові Кабінету Міністрів України “Про затвердження



Регламенту Кабінету Міністрів України” № 950 від 18.07.2007 р. Так, пункт 1 § 56 глави 8 вказує, що “Для вирішення питань суспільно-економічного життя, які потребують визначення концептуальних засад реалізації державної політики, пріоритетів та стратегічних напрямів соціально-економічного розвитку, послідовності дій, вибору оптимальних шляхів і способів розв’язання проблеми, проведення реформ, розробляються політичні пропозиції щодо реалізації державної політики, які подаються на розгляд Кабінету Міністрів за формою згідно з додатком”. Додаток має містити аналітичну частину та рекомендоване рішення. В Україні у сфері електронної демократії вказані механізми й досі не використовуються належним чином, на відміну від Німеччини, Франції, США, Канади, Японії та багатьох інших країн, де механізми Книг застосовуються як для належного державного управління, так і для підвищення ефективності бізнесу. У 2015 р. був відпрацьований проект Білої книги державної політики з електронної демократії, який так і не був реалізований [15].

На нашу думку, в Україні загалом створена відповідна законодавча та нормативно-правова база з питань розвитку електронної демократії, але вона містить низку недоліків:

- відсутність відповідальності за невиконання встановлених законодавством завдань, що не дає змогу забезпечити належний розвиток інформаційного суспільства, зокрема електронної демократії, та призводить до декларативності чинного законодавства;

- неповнота, тобто наявність “білих” плям у законодавстві, що створює додаткові можливості для маніпуляцій та приховування інформації від громадян;

- декларативність існуючої нормативно-правової бази та відсутність фінансованої державної цільової програми розвитку електронної демократії;

- несистемність та нечіткість формування та реалізації державної політики у сфері електронної демократії, недостатня взаємоузгодженість документів та відповідність міжнародним нормам, несамперед європейським, недостатнє врахування національних особливостей розвитку демократичних процесів у реаліях України.

Існуючий правовий механізм публічного управління розвитком електронної демократії загалом є неефективним.

Враховуючи вищевказане, запропонована удосконалена модель правового механізму, що відображена на рис. 2.

Відповідно до наведеної моделі, розроблено рекомендації щодо покращення правового механізму публічного управління розвитком електронної демократії в Україні:

1. З метою забезпечення ефективного функціонування правового механізму, розробити та затвердити розпорядженням Кабінету Міністрів України проект стратегії розвитку електронної демократії в Україні. Стратегія має розроблятися на 4 – 5 років із уточненням раз на 2 роки.

2. Розробити програму розвитку електронної демократії та забезпечити її ресурсами шляхом законодавчого закріплення процедури щорічного фінансування з бюджету України.

3. З метою забезпечення системності та послідовності, а також відкритості та прозорості правового механізму публічного управління, використовувати механізми Зеленої книги та Білої книги.

4. Розробником стратегії та програми заходів визначити Міністерство цифрової трансформації України.

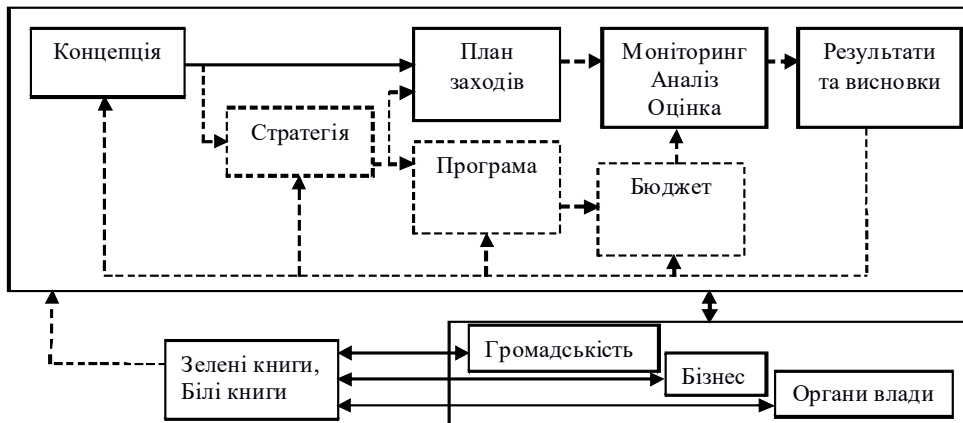


Рис. 2. Удосконалена модель правового механізму публічного управління розвитком електронної демократії в Україні

**Висновки і перспективи подальших розвідок.** За результатами аналізу поточного стану механізму правового забезпечення розвитку електронної демократії в Україні була теоретично обґрунтована та сформована його модель у вигляді 4-х рівневої ієрархічної структури. З метою відбору законів та підзаконних актів, до вказаної структури була запропонована система критеріїв відповідно до цілей електронної демократії, визначеної в Рекомендаціях Кабінету Міністрів ЄС. У процесі дослідження законодавчої бази у сфері електронної демократії нами були виокремлені притаманні їй недоліки, а саме декларативність чинного законодавства, незабезпеченість їх ресурсною підтримкою, неповнота, несистемність, нечіткість, недостатня взаємоузгодженість документів між собою, неврахування національних особливостей розвитку демократичних процесів у реаліях України.

Удосконалено правовий механізм публічного управління розвитком електронної демократії в Україні, в який, на відміну від існуючого, пропонується після розробки концептуальних (доктринальних) засад додати послідовність процедури стратегічного планування, державного цільового програмування, бюджетування, з організацією зворотного зв'язку за результатами моніторингу, аналізу та оцінки їх виконання, а також можливого корегування відповідних засад,

програм та бюджетів. Однією з складових моделі передбачена обов'язковість врахування при створенні концептуальних документів результатів роботи механізмів Зелених та Білих книг, що, своєю чергою, ґрунтуються на висновках обговорення актуальної проблематики громадськістю, бізнесом та представниками органів влади.

Розроблено рекомендації щодо покращення правового механізму публічного управління розвитком електронної демократії в Україні, що полягають у необхідності ефективного використання механізму Зеленої книги, Білої книги, розробки на їх основі стратегії електронної демократії та програми заходів із реалізації стратегії, закріплення обов'язкового фінансування програми в Бюджеті України.

Подальші дослідження будуть спрямовані на удосконалення організаційних, інформаційно-аналітичних, мотиваційних, фінансових механізмів публічного управління розвитком електронної демократії в Україні.

#### Список використаної літератури

1. United Nations E-Government Survey 2016: E-Government In Support Of Sustainable Development. URL : <http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/UNPAN96407.pdf> (date of using: 12.07.2020).
2. United Nations E-Government Survey 2018: Gearing E-Government To Support Transformation Towards Sustainable And Resilient Societies. URL : [https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2018-Survey/E-Government%20Survey%202018\\_FINAL%20for%20web.pdf](https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2018-Survey/E-Government%20Survey%202018_FINAL%20for%20web.pdf) (date of using: 12.07.2020).
3. Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016 – 2020 роки. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/68/2016#n25> (дата звернення: 13.07.2020).
4. Концепція розвитку електронного урядування в Україні. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/649-2017-%D1%80> (дата звернення: 09.07.2020).
5. Концепція розвитку електронної демократії в Україні. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/797-2017-%D1%80> (дата звернення: 11.07.2020).
6. United Nations E-Government Survey 2020: Digital Government in the Decade of Action for Sustainable Development. With addendum on COVID-19 Response. 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) (date of using: 12.07.2020).
7. Електронне урядування та електронна демократія : навч. посіб. : у 15 ч. Ч. 4: Публічна політика та управління розвитком інформаційного суспільства та електронного урядування / за заг. ред. А. І. Семенченка, В. М. Дрешпака. Київ, 2017. Київ : ФОП Москаленко О. М., 2017. 80 с.
8. Грицяк Н. В., Соловійов С. Г. Електронна демократія : навч. посіб. Київ : НАДУ, 2015. 66 с.
9. Шуляк В. Система нормативно-правового забезпечення електронного урядування в Україні // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. 2011. № 4. С. 133—142.
10. Конституція України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 11.07.2020).

11. Recommendation CM/Rec(2009)1 of the Committee of Ministers to member states on electronic democracy (e-democracy). URL : <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1410627> (date of using: 12.07.2020).

12. Про інформацію : Закон України № 48 від 02.10.1992 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12#Text> (дата звернення: 17.07.2020).

13. Як Мінцифри буде розвивати цифрові навички українців. URL : <https://nv.ua/ukr/biz/experts/mincifri-i-cifrova-gramotnist-ukrajinciv-nayblizhchi-kroki-ministerstva-50069253.html> (дата звернення: 28.06.2020).

14. Мінцифри разом із партнерами працює над онлайн-платформою електронної участі громадян у прийнятті рішень Урядом. URL : <https://t.me/mintsyfra/740> (дата звернення: 15.07.2020).

15. Електронна демократія. Біла книга державної політики [Проект до обговорення. Версія 1.0.]. Київ : Державне агентство з питань електронного урядування України, 2015. 43 с.

Статтю подано: 03.08.2020

Статтю схвалено: 25.09.2020

#### **Yansons Yanis Valeriovych**

*Ph.D. in Technical Science, Doctoral Candidate of the Parliamentarism and Political Management Department  
National Academy for Public Administration under the President of Ukraine*  
ORCID: 0000-0002-9161-1493  
e-mail: yan.yansons@gmail.com

#### **Semenchenko Andrii Ivanovych**

*Doctor of Sciences in Public Administration, Full Professor,  
Chief of the Institute for Senior Executives  
National Academy for Public Administration under the President of Ukraine*  
ORCID: 0000-0001-6482-3872  
e-mail: andrii.semenchenko@gmail.com

### **LEGAL MECHANISM OF PUBLIC GOVERNANCE OF ELECTRONIC DEMOCRACY DEVELOPMENT IN UKRAINE**

**Problem setting.** The main obstacles to the e-democracy development in Ukraine are the shortcomings inherent in most post-Soviet countries. The main ones are the declarative nature of the regulatory framework, its fragmentation, and sometimes unreasonable copying of international practices. Over the past decade, a significant number of laws and by-laws have been adopted that, to varying degrees, relate to the sphere of e-democracy, but non-consistency, populism and declarativeness negatively affect the dynamics of the e-democracy development in Ukraine.

**Recent research and publications analysis.** Analysis of recent studies and publications revealed the presence of a generalized analysis of the legal support issues in the sphere of e-government. The authors came to the conclusion that insufficient attention has been paid to the issues of the legal mechanism of public management of the development of e-democracy as a separate sphere. Their constant development should be based on scientifically grounded recommendations and require research on this topic.

**Highlighting previously unsettled parts of the general problem.** The purpose of the work is to analyze the state of the legal support mechanism for the e-democracy development in Ukraine, theoretically substantiate its structure, improve the model of the legal mechanism for public management of the e-democracy development and develop recommendations for the authorities to improve it.

**Paper main body.** The paper analyzes the current state of the legal support mechanism for the e-democracy development in Ukraine. Its model in the form of a 4-level hierarchical structure has been theoretically substantiated and formed. The regulation of the Ukraine legislation has been carried out in accordance with the proposed structure and system of criteria. These criteria are defined in the Recommendations of the EU Cabinet of Ministers on e-democracy. The main shortcomings of the current legislation in this area have been proved. The model of the legal mechanism of public administration of the e-democracy development in Ukraine has been improved, which is focused on the legal consolidation of resource support for the e-democracy development. Recommendations for improving the efficiency of the legal mechanism of public administration of the e-democracy development in Ukraine have been developed.

**Conclusions of the research and prospects for further studies.** The model of the mechanism of legal support for the e-democracy development in Ukraine has been theoretically substantiated and formed in the form of a 4-level hierarchical structure. The model has based on the current state analysis of the legal support mechanism of e-democracy development. The system of criteria in order to select laws and by-laws for this structure has proposed in accordance with the goals of e-democracy defined in the Recommendations of the EU Cabinet of Ministers. The shortcomings of the legal framework in the field of e-democracy have highlighted. They are the declarative nature of the current legislation, lack of resource support, incompleteness, inconsistency, ambiguity, insufficient mutual consistency of documents with each other, low degree of consideration of national features of the democratic processes development in the realities of Ukraine.

The legal mechanism of public management of the e-democracy development in Ukraine has been improved. The improved legal mechanism differs from the existing one in that it is proposed to additionally include, after the development of conceptual (doctrinal) foundations, the sequence of the procedure for strategic planning, state target programming, budgeting, with the organization of feedback on the results of monitoring, analysis and evaluation of their implementation, as well as possible adjustments related policies, programs and budgets. One of the components of the model provides for the obligation to take into account the results of the work of the Green and White Books mechanisms when creating conceptual documents. These mechanisms are based on the conclusions of the discussion of topical issues by the public, business and government officials.

Recommendations to improve the legal mechanism of public administration for the e-democracy development in Ukraine and include: effective use of the Green Paper and White Paper mechanisms; development on their basis of the Strategy for e-democracy and the Program of measures for the implementation of the Strategy; fixing the mandatory financing of the Program in the budget of Ukraine have been developed.

Further research will be aimed at improving the organizational, information-analytical, motivational, financial mechanisms of public management of the development of e-democracy in Ukraine.

**Key words:** public administration; legal mechanism of public administration; legal mechanism for public administration of e-democracy development.

### References

1. United Nations E-Government Survey 2016: E-Government In Support Of Sustainable Development. (2016). URL : <http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/UNPAN96407.pdf>.
2. United Nations E-Government Survey 2018: Gearing E-Government To Support Transformation Towards Sustainable And Resilient Societies. (2018). URL : [https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2018-Survey/E-Government%20Survey%202018\\_FINAL%20for%20web.pdf](https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2018-Survey/E-Government%20Survey%202018_FINAL%20for%20web.pdf).
3. Natsionalna stratchiia spryiannia rozvytku hromadianskoho suspilstva v Ukraini na 2016–2020 roky. (2016). URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/68/2016#n25> [in Ukrainian].
4. Kontsepsiia rozvytku elektronnoho uriaduvannia v Ukraini. (2017). URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/649-2017-%D1%80> [in Ukrainian].
5. Kontsepsiia rozvytku elektronnoi demokratsii v Ukraini. (2017). URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/797-2017-%D1%80> [in Ukrainian].
6. United Nations E-Government Survey 2020: Digital Government in the Decade of Action for Sustainable Development. With addendum on COVID-19 Response. (2020). 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).
7. Semenchenko, A. I., Serenok, A. O. (2017). *Elektronne uriaduvannia ta elektronna demokratsiia*. (Vol. 4, 80 p.). Kyiv: National Academy for Public Administration under the President of Ukraine [in Ukrainian].
8. Hrytsiak, N. V., Solovjov, S. H. (2015). *Elektronna demokratsiia*. Kyiv: National Academy for Public Administration under the President of Ukraine. 66 p. [in Ukrainian].
9. Shuliak, V. (2011). Systema normatyvno-pravovoho zabezpechennia elektronnoho uriaduvannia v Ukraini. *Visnyk Natsionalnoi akademii derzhavnoho upravlinnia pry Prezydentovi Ukrainy*, № 4, pp. 133-142 [in Ukrainian].
10. Konstytutsiia Ukrainy. (2020). URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> [in Ukrainian].
11. Recommendation CM/Rec(2009)1 of the Committee of Ministers to member states on electronic democracy (e-democracy). (2009). URL : <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1410627>.
12. Pro informatsiiu. № 48. (1992) [in Ukrainian].
13. *Yak Mintsyfyry bude rozvyvaty tsyfrovi navychky ukrainsiv*. (2020). URL : <https://nv.ua/ukr/biz/experts/mincifri-i-cifrova-gramotnist-ukrajinciv-nayblizhchi-kroki-ministerstva-50069253.html> [in Ukrainian].
14. *Mintsyfyry razom iz partneramy pratsiuie nad onlain-platfornioiu elektronnoi uchasti hromadian u pryiniatti rishen Uriadom*. (2020). URL : <https://t.me/mintsyfra/740> [in Ukrainian].
15. *Elektronna demokratsiia. Bila knyha derzhavnoi polityky*. (2015). [Proekt do obhovorennia. Versiia 1.0]. Kyiv: State Agency for e-Government of Ukraine. 43 p. [in Ukrainian].

Paper submitted: 03.08.2020

Paper accepted: 25.09.2020

**Цитування:** Янсонс Я. В., Семенченко А. І. Правовий механізм публічного управління розвитком електронної демократії в Україні // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. Вип. 3(64) : у 2 ч. Ч. 1 / за заг. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2020. С. 180—194. (DOI: <https://doi.org/10.33990/2070-4011.64.2020.217620>).

**Citation:** Yansons, Ya. V., Semenchenko, A. I. (2020). Pravovyi mekhanizm publichnoho upravlinnia rozvytkom elektronnoi demokratii v Ukraini. *Efficiency of Public Administration*, Issue 3(64), pp. 180-194. (DOI: <https://doi.org/10.33990/2070-4011.64.2020.217620>).