

Center for
Innovations
Development

Київ, 2019



МЕТОДОЛОГІЯ ВИЗНАЧЕННЯ ІНДЕКСУ МІСЦЕВОЇ Е-ДЕМОКРАТІЇ

ЗМІСТ

3

Передмова

4

Методологія визначення
Індексу місцевої е-демократії

8

Пояснення до блоків
та індикаторів методології

Автори методології:

Анна Ємельянова,
Сергій Лобойко,
Марина Сташина-Неймет.

ПЕРЕДМОВА

Електронна демократія є важливим показником розвитку взаємодії між органами місцевого самоврядування та мешканцями, сприяє залученню останніх до прийняття рішень та участі у вирішенні питань місцевого значення.

Відповідно до [Концепції розвитку електронної демократії в Україні](#)¹, електронна демократія — форма суспільних відносин, за якої громадяни та організації залучаються до державотворення і державного управління, а також до місцевого самоврядування шляхом широкого застосування інформаційно-комунікаційних технологій у демократичних процесах, що дає змогу: посилити участь, ініціативність і залучення громадян на загальнодержавному, регіональному й місцевому рівнях до публічного життя; поліпшити прозорість процесу прийняття рішень і підзвітність демократичних інститутів; поліпшити зворотну реакцію суб'єктів владних повноважень на звернення громадян; сприяти публічним дискусіям і привертати увагу громадян до процесу прийняття рішень.

Методологія визначення Індексу місцевої е-демократії складається із 9 блоків, які, своєю чергою, мають низку індикаторів та, на думку авторів, відображають стан розвитку місцевої е-демократії. До методології включено комплекс таких показників:

нормативних — стосуються питань нормативно-правового забезпечення інструментів е-демократії;

технічних — стосуються інструментів е-демократії та сервісів е-участі (ІТ-платформи, різноманітні вебсайти та сервіси е-участі);

статистичних — пов'язаних зі статистичними показниками розвитку е-демократії;

якісних — відображають результативність інструментів е-демократії.

Загальний максимальний показник становить 100% і формується на основі загально-арифметичного методу підрахунків. Усі числа округлені до десятих або сотих (у разі потреби) за арифметичними правилами.

Новацією методології цього річного Індексу місцевої е-демократії є включення до дослідження таких блоків:

- «Опитування мешканців» (вибірка не є репрезентативною, але відображає думку активних мешканців і користувачів інструментів е-демократії);
- «Інклюзивність ІТ-рішень» базових інструментів е-демократії (е-звернень, е-петицій, громадського бюджету та е-консультацій);
- показників рейтингу Прозорості міст, [Transparency International Ukraine](#)². На думку авторів методології, такий підхід сприятиме поліпшенню розуміння стану розвитку е-врядування в містах.

¹ Постанова КМУ "Про схвалення Концепції розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації" від 08.11.2017 №797-р <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/797-2017-%D1%80>

² Рейтинг прозорості міст, 2018. [Transparency International Ukraine https://transparentcities.in.ua/](https://transparentcities.in.ua/)

МЕТОДОЛОГІЯ ВИЗНАЧЕННЯ ІНДЕКСУ МІСЦЕВОЇ Е-ДЕМОКРАТІЇ

Блок 1. Стратегічні/програмні документи				Максимум за блок — 100 %			
Індикатор 1. Затверджена стратегія, концепція, програмний документ з розвитку е-демократії, Smart city, е-урядування							
Наявний окремий документ або частина іншого документа 100%				Відсутній документ 0%			
Індикатор 2. Наявність фінансування на реалізацію стратегічного/програмного документа (Ін. 1, бл. 1)							
Так 100%				Ні 0%			
Індикатор 3. Визначено особу, структурний підрозділ, комунальне підприємство, відповідальні за реалізацію стратегічних/програмних документів (Ін. 1, бл. 1)							
Так 100%				Ні 0%			
Індикатор 4. Е-участь у Статутах територіальних громад							
Передбачено всі 4 базові інструменти 100%		Передбачено 3 базові інструменти 75%		Передбачено 2 базові інструменти 50%		Відсутня 0%	
Блок 2. Нормативно-правове забезпечення інструментів е-демократії				Максимум за блок — 100 %			
Індикатор 1. Електронні звернення (прим. — розрахунок у межах індикатора відбувається за накопичувальним принципом)							
Наявні порядок, інструкція або положення 50%			Звіти періодично публікуються 50%			Відсутні НПА та звіти 0%	
Індикатор 2. Електронні петиції (прим. — розрахунок у межах індикатора відбувається за накопичувальним принципом)							
Наявний НПА 20%	Наявний порядок верифікації учасників у разі використання ненадійних методів ІД 10%	Право автора представити ОМС успішну е-петицію забезпечено 15%	Строк розгляду е-петиції становить 10 днів 15%	Відповідь ОМС має чітку позицію Так/Ні 15%	План реалізації е-петиції погоджується з автором 15%	ОМС розглядає та реалізує е-петиції, збір підписів на підтримку яких здійснювався через вебсайти ГО 10%	НПА відсутній 0%

Індикатор 3. Громадський бюджет (прим. — розрахунок у межах індикатора відбувається за накопичувальним принципом)

Наявний НПА	Вимоги до ІТ-системи встановлено	Вимоги до верифікації користувачів встановлено	Консультавання авторів під час підготовки проєктів	Наявна можливість доопрацювання проєктів під час / після експертизи	Створено незалежний від ОМС орган супроводження процесу ГБ	Відбувається розгляд скарг щодо процесу ГБ	Наявна можливість сформулювати команду в ІТ-системі	100% е-голосування з надійними ІД	Наявні періодичні публічні звіти ОМС щодо реалізації проєктів	Автор має право здійснювати контроль за реалізацією проєктів	НПА відсутній
20%	5%	5%	10%	10%	5%	5%	10%	10%	10%	10%	0%

Індикатор 4. Електронні консультації (прим. — розрахунок у межах індикатора відбувається за накопичувальним принципом)

Наявний НПА	Передбачено консультації щодо проєктів НПА та інших питань	Наявний порядок верифікації учасників у разі ненадійних методів ІД	Наявні публічні звіти про врахування пропозицій мешканців	Залучення відбувається на ранніх етапах (є приклади і передбачено в НПА)	НПА відсутній
20%	20%	20%	20%	20%	0%

Блок 3. ІТ-рішення інструментів е-демократії

Максимум за блок — 100 %

Індикатор 1. Електронні звернення

Електронна адреса на сайті ОМС	Форма зворотного зв'язку на сайті ОМС	Платформа з кабінетом мешканця	ІТ-рішення відсутнє
25%	50%	100%	0%

Індикатор 2. Електронні петиції

Е-сервіс	Е-сервіс (який забезпечено порядком верифікації/ІД голосів, захистом персональних даних і наявна візуалізована статистика)	Платформа з кабінетом мешканця	ІТ-рішення відсутнє
20%	75%	100%	0%

Індикатор 3. Громадський бюджет

Е-сервіс	Е-сервіс (який забезпечено порядком верифікації/ІД голосів, захистом персональних даних і наявна візуалізована статистика)	Платформа з кабінетом мешканця	ІТ-рішення відсутнє
20%	75%	100%	0%

Індикатор 4. Електронні консультації

Е-консультації відбуваються через е-пошту	Е-сервіс/вкладка з реакціями та/чи публічними коментарями	Е-сервіс (який забезпечено порядком верифікації/ІД голосів, захистом персональних даних і наявна візуалізована статистика)	Платформа з кабінетом мешканця	ІТ-рішення відсутнє
20%	50%	75%	100%	0%

Блок 4. IT-сервіси участі		Максимум за блок — 100 %
Індикатор 1. Дорадчі органи, створені онлайн		
Створені за допомогою е-пошти, е-форм, соціальних мереж 50%	Створювалися шляхом голосування з використанням надійних методів ІД 100%	Не створювалися 0%
Індикатор 2. IT-сервіси з елементами участі		
Адмініструються громадськістю 50%	Адмініструються ОМС 100%	Не створювалися 0%
Індикатор 3. Конкурси для місцевих ГО, ініціатив з онлайн-голосуванням		
Проводилися шляхом голосування за допомогою е-пошти, соціальних мереж, вебсайту ОМС 100%	Не проводилися 0%	

Блок 5. Інклюзивність IT-рішень інструментів е-демократії (рівні А, АА, ААА)			Максимум за блок — 100 %	
Індикатор 1. Електронні звернення				
0 помилок на всіх рівнях 100%	0 критичних, до 5 некритичних помилок на кожному з рівнів 75%	До 3 критичних, до 10 некритичних помилок на кожному з рівнів 50%	До 5 критичних, до 15 некритичних помилок на кожному з рівнів 25%	Більше 5 критичних, більше 15 некритичних помилок на кожному з рівнів 0%
Індикатор 2. Електронні петиції				
0 помилок на всіх рівнях 100%	0 критичних, до 5 некритичних помилок на кожному з рівнів 75%	До 3 критичних, до 10 некритичних помилок на кожному з рівнів 50%	До 5 критичних, до 15 некритичних помилок на кожному з рівнів 25%	Більше 5 критичних, більше 15 некритичних помилок на кожному з рівнів 0%

Індикатор 3. Громадський бюджет

0 помилок на всіх рівнях	0 критичних, до 5 некритичних помилок на кожному з рівнів	До 3 критичних, до 10 некритичних помилок на кожному з рівнів	До 5 критичних, до 15 некритичних помилок на кожному з рівнів	Більше 5 критичних, більше 15 некритичних помилок на кожному з рівнів
100%	75%	50%	25%	0%

Індикатор 4. Електронні консультації

0 помилок на всіх рівнях	0 критичних, до 5 некритичних помилок на кожному з рівнів	До 3 критичних, до 10 некритичних помилок на кожному з рівнів	До 5 критичних, до 15 некритичних помилок на кожному з рівнів	Більше 5 критичних, більше 15 некритичних помилок на кожному з рівнів
100%	75%	50%	25%	0%

Блок 6. Опитування мешканців

Максимум за блок — 100 %

Індикатор 1. Визначений рівень підтримки, відповідно до результатів опитування

Блок 7. Активність користувачів інструментами е-демократії

Максимум за блок — 100 %

Індикатор 1. Середній відсоток активних користувачів е-зверненнями, е-петиціями, громадським бюджетом, е-консультаціями (кількість користувачів ІТ-рішення відносно кількості населення від 18 років)

До 1% населення	1–3% населення	3–5% населення	5–7% населення	7–9% населення	9–12% населення та вище
0%	20%	40%	60%	80%	100%

Блок 8. Результативність інструментів е-демократії

Максимум за блок — 100 %

Індикатор 1. Відсоток виконаних звернень, реалізованих е-петицій, реалізованих проєктів громадського бюджету, реалізованих пропозицій (під час е-консультацій)

Блок 9. Результати рейтингу Прозорості міст Transparency International Ukraine

Максимум за блок — 100 %

Індикатор 1. Результати були використані у початковому значенні

ПОЯСНЕННЯ ДО БЛОКІВ МЕТОДОЛОГІЇ

Блок 1. Стратегічні/програмні документи

Нормативно-правова база сприяє сталості реалізації відповідних політик, однаковому застосуванню норм і забезпечує чіткі інструкції виконання рішень. Е-демократія не є винятком.

Наявність концепцій, стратегій розвитку е-демократії, цифровізації, е-врядування є абсолютно необхідною передумовою сталого розвитку. Часто такі стратегічні, концептуальні та програмні документи мають загальну візію розвитку е-демократії та е-врядування на декілька років, чим забезпечують її сталий розвиток. Розвиток

е-демократії та е-врядування складно уявити без належного фінансування та наявності відповідальної особи, структурного підрозділу, комунального підприємства. Саме тому ці 3 показники було включено до методології Індексу місцевої е-демократії. Окрім того, на нашу думку, інструменти е-демократії, які передбачені статутом, стають не лише інструментом, що нормативно врегульований органом місцевого самоврядування, а й безумовним правом громади. Це стало причиною для включення цього індикатора до блоку 1.

Блок 2. Нормативно-правове забезпечення інструментів е-демократії

Цей блок передбачає оцінку нормативно-правового забезпечення 4 базових інструментів е-демократії: е-звернень, е-петицій, громадського бюджету, е-консультацій.

Е-звернення. Наявність інструкцій, порядків розгляду е-звернень є необхідною передумовою ефективного їх розгляду та реагування на них. Звіти про стан розгляду е-звернень (можуть бути у складі звітів про розгляд звернень і запитів на публічну інформацію) є важливою частиною підзвітності органу місцевого самоврядування мешканцям. Обидва зазначені показники, на нашу думку, відображають стан роботи органу місцевого самоврядування з е-зверненнями.

Е-петиції. Положення про е-петиції мають бути затверджені міською радою, відповідно до ст. 23¹ ЗУ «Про звернення громадян»³. У положеннях про розгляд е-петицій ми звертали увагу на такі особливості:

1) Порядок верифікації підписів мешканців у разі, якщо голосування відбувається без надійних способів ідентифікації та автентифікації.

2) Строк розгляду електронних петицій (він не завжди чітко прописаний у положенні).

3) Наявність в автора права (а не можливості) презентувати свою успішну е-петицію на засіданні ОМС.

4) Наявність у відповіді на підтриману (яка набрала необхідну кількість підписів) мешканцями е-петицію чіткої позиції ОМС, відповідно до ст. 23¹ ЗУ «Про звернення громадян».

5) ОМС розглядає е-петиції, збір підписів на підтримку яких було здійснено за допомогою вебсайту громадського об'єднання.

6) Передбачена необхідність погодження з автором плану заходів з реалізації е-петиції (якщо петиція була підтримана органом місцевого самоврядування).

Громадський бюджет. Положення про громадський бюджет є дороговказом реалізації всього процесу як для органу місцевого самоврядування, так і для авторів проєктів. Саме тому всі процедури мають бути чітко врегульовані. У положеннях про громадський бюджет

міст ми звертали увагу на такі ознаки:

1) Встановлені вимоги до IT-системи.

2) Встановлені вимоги до порядку верифікації учасників.

3) Можливість в авторів проєктів отримати консультацію розпорядника коштів (відповідного підрозділу ОМС) під час написання проєктів.

4) Наявна можливість доопрацювання проєктів під час/після експертизи.

5) Чи створено незалежний від ОМС орган, який супроводжує процес Громадського бюджету.

6) Чи наявна можливість оскарження відповідних діянь (результатів, включення проєкту до списку для голосування та ін.) щодо процесу Громадського бюджету.

7) Можливість формувати команду проєкту в IT-системі.

8) 100 відсоткове онлайн-голосування з надійними засобами ідентифікації.

9) Врегульовано порядок формування та публікації періодичних публічних звітів розпорядників коштів про стан реалізації проєктів Громадського бюджету. Звіти наявні на онлайн-ресурсах (сервісі для ГБ, вебсайті міської ради, ін.).

10) Передбачено право автора здійснювати авторський контроль за реалізацією проєктів Громадського бюджету.

Е-консультації. Під час аналізу положень про е-консультації міст було оцінено такі показники:

1) Врегульованість проведення е-консультацій не лише щодо нормативно-правових актів, зокрема регуляторних, а й з інших питань.

2) Закріплено порядок верифікації учасників е-консультацій у разі використання ними ненадійних засобів ідентифікації.

3) Звіти про врахування пропозицій мешканців публікуються та є доступними.

4) Залучення мешканців до прийняття рішень шляхом е-консультацій відбувається на ранніх етапах.

³ Закон України "Про звернення громадян" від 02.10.1996 № 393/96-ВР <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80>

Блок 3. IT-рішення інструментів е-демократії

Автори методології підтримують необхідність подальшого та інтенсивного цифрового розвитку громад і вважають, що наразі ОМС доступна надзвичайно велика кількість різноманітних IT-ресурсів для запровадження, зокрема базових інструментів е-демократії. Деякі з IT-ресурсів не є зручними для мешканців, не мають візуалізованої статистики та не містять сервісу надійної ідентифікації користувача. На нашу думку, IT-рішення для інструментів е-демократії мають бути комплексними та включати безліч ресурсів з єдиною точкою доступу для користувача, мати персональний кабінет і бути захищеними. Таким чином, до цього блоку включено декілька індикаторів та показників.

IT-рішення для електронних звернень

- 1) Електронна адреса на сайті ОМС.
- 2) Форма зворотного зв'язку на сайті ОМС.
- 3) Платформа з кабінетом мешканця.

IT-рішення для електронних петицій

- 1) Найпростіший е-сервіс.
- 2) Е-сервіс зі статистикою та забезпечений порядком автентифікації, верифікації голосів, захистом персональних даних.
- 3) Платформа з кабінетом мешканця.

IT-рішення для громадського бюджету

- 1) Найпростіший е-сервіс.
- 2) Е-сервіс зі статистикою та забезпечений порядком автентифікації, верифікації голосів, захистом персональних даних.
- 3) Платформа з кабінетом мешканця.

IT-рішення для електронних консультацій

- 1) Е-консультації відбуваються через е-пошту.
- 2) Е-сервіс/вкладка з реакціями та/чи публічними коментарями.
- 3) Е-сервіс зі статистикою та забезпечений порядком автентифікації, верифікації голосів, захистом персональних даних.
- 4) Платформа з кабінетом мешканця.



спосіб реалізації

Блок 4. IT-сервіси участі

IT-сервіси участі створюють додаткові можливості залучення мешканців до прийняття рішень, сприяють розвитку співпраці між мешканцями й органами місцевого самоврядування. IT-сервіси участі можуть використовуватися під час різноманітних голосувань з питань місцевого значення, запровадження онлайн-мап, чат-ботів та ін.; проведення онлайн-конкурсів для громадських організацій та ініціатив; обрання членів місцевих дорадчих органів.

Таким чином, до цього блоку увійшли такі індикатори.

Дорадчі органи, створені онлайн

- 1) За допомогою е-пошти, е-форм, соціальних мереж.
- 2) Шляхом голосування з використанням надійних методів ідентифікації.

IT-сервіси з елементами участі

- 1) Адмініструються громадськістю.
- 2) Адмініструються ОМС.

Конкурси для місцевих ГО, ініціатив з онлайн-голосуванням проводилися шляхом голосування за допомогою е-пошти, соціальних мереж, вебсайту ОМС, інших способів ідентифікації.

Блок 5. Інклюзивність IT-рішень інструментів е-демократії

Інклюзивність інструментів е-демократії є основою відкритого суспільства. Інклюзивні IT-рішення дають змогу органам місцевого самоврядування залучати до прийняття рішень категорії населення, які мають, наприклад, вади зору, слуху й т. ін. Оцінка рівня інклюзивності здійснюється за чотирма основними критеріями (сприйняттям, керованістю, зрозумілістю та надійністю) і трьома рівнями інклюзивності IT-рішення (А — базовим,

AA — середнім, AAA — високим). **Перевірка вебсайтів здійснювалася на основі [Web Content Accessibility Guidelines](#)⁴ за допомогою [Web-accessibility checker](#)⁵.**

Кожен із базових інструментів е-демократії (е-звернення, е-петиції, громадський бюджет, е-консультації) було оцінено вебчекером окремо, а середнє арифметичне показників між інструментами відображає загальний результат міста за цим блоком.

Блок 6. Опитування мешканців

Опитування мешканців проводиться шляхом здійснення онлайн-розсилок користувачам інструментів е-демократії та поширення інформації про опитування у відповідних тематичних групах цільових міст у соціальних мережах. Опитувальник є онлайн-формою, яку респонденти заповнюють самостійно. Результати опитування проходять додаткову верифікацію для унеможли-

лення накруток. Оцінити стан розвитку місцевої е-демократії мешканцям було запропоновано за допомогою такої тези: «Дайте, будь ласка, загальну оцінку стану впровадження е-демократії у Вашому місті». Система оцінювання — 5-бальна. Середнє арифметичне всіх оцінок було переведено в 100-відсоткову шкалу.

⁴ [Web Content Accessibility Guidelines](https://www.w3.org/WAI/standards-guidelines/wcag/)
<https://www.w3.org/WAI/standards-guidelines/wcag/>

⁵ [Web-accessibility checker](https://achecker.ca/checker/index.php)
<https://achecker.ca/checker/index.php>

Блок 7. Активність користувачів інструментами е-демократії

Активність користувачів інструментами е-демократії відображає кількість мешканців, залучених до прийняття рішень. На сьогодні майже всі міста України мають роз'єднану статистичну інформацію про кількість користувачів місцевими IT-рішеннями. Статистична інформація може містити задвоєння (наприклад, одна й та сама людина зареєстрована на платформі е-петицій та

платформі Громадського бюджету) та деякі неточності (наприклад, зареєстровані мешканці з інших міст). Проте, на нашу думку, кількість залучених мешканців / зареєстрованих користувачів має велике значення для органу місцевого самоврядування та певною мірою відображає активність громади й готовність до участі у вирішенні справ місцевого значення.

Блок 8. Результативність інструментів е-демократії

На думку авторів методології, визначення результативності інструментів е-демократії дає можливість точно зрозуміти їхню ефективність і готовність органу місцевого самоврядування прислухатися до пропозицій та думок мешканців. Ефективно працюючи, інструменти е-демократії забезпечують таргетовану взаємодію з мешканцями, формують активну спільноту та сприяють побудові інклюзивного суспільства. Таким чином, у цьому блоці була врахована інформація і про статистичні показники.

Е-звернення: кількість поданих і виконаних звернень.

Е-петиції: кількість підтриманих ОМС е-петицій і реалізованих е-петицій.

Громадський бюджет: кількість проєктів-переможців і кількість реалізованих проєктів за попередній рік.

Е-консультації: кількість підтриманих реакцій чи пропозицій від мешканців і кількість реалізованих пропозицій.

Середнє арифметичне відсоткового співвідношення по кожному з інструментів складає загальну оцінку за цим блоком.

Блок 9. Результати рейтингу Прозорості міст, Transparency International Ukraine

Результати дослідження «Прозорі міста» були використані в початковому значенні.