



ГАЛУЗЕВИЙ БРИФ «ЕЛЕКТРОННА ДЕМОКРАТІЯ ТА УРЯДУВАННЯ»

Автори: Анна Ємельянова, к. ю. н., аналітикиня, експертка з інструментів е-демократії Центру розвитку інновацій; Сергій Лобойко, голова Центру розвитку інновацій, головний експерт групи «Електронна демократія» Реанімаційного Пакету Реформ; Катерина Іванченко, експертка Центру розвитку інновацій

До створення цього брифу долучилися: Надія Бабинська-Вірна, Вадим Бортник, Станіслав Гайдер, Олена Гунько, Сергій Дерев'яноко, Юлія Джус, Ярослав Гарагуц, Кирило Захаров, Ігор Зубко, Сергій Карелін, Павло Козирєв, Володимир Кондзьолка, Олександр Краковецький, Лілія Олексюк, Наталія Отенко, Вікторія Подгорна, Людмила Рабчинська, Юрій Ромашко, Ігор Самоходський, Сергій Мільман, Володимир Фльонц, Анастасія Халєєва, Дмитро Хуткий та ін.

1. Оцінка політики реформ Парламенту й Уряду за період вересень 2019 – січень 2020 рр. та її відповідності «Принципам Торонто»

Реалізацію основних завдань Уряду України у сфері електронної демократії й електронного урядування покладено на [Міністерство цифрової трансформації України](#) (далі – Мінцифра), яке відповідає за розвиток електронної демократії, електронного урядування; цифрову трансформацію; впровадження національних електронних інформаційних ресурсів та забезпечення їх інтегрованості; зниження цифрового розриву та ін., що відповідає «Принципам Торонто». [Указ Президента України](#) від 22 липня 2019 року та [указ Президента України](#) від 8 листопада 2019 року містять конкретні завдання з цифрової трансформації, зокрема аудит функціонування національних електронних інформаційних ресурсів, належне функціонування та захист національних електронних інформаційних ресурсів, активізацію наповнення Єдиного державного демографічного реєстру, створення єдиного реєстру адрес вулиць та інших поіменованих об'єктів, переведення в електронну форму протягом 2019 року послуг, пов'язаних із народженням дитини, реєстрацією місця проживання дитини, запровадження надання переважної частини адміністративних послуг в електронному вигляді, створення електронного

кабінету моряка, впровадження в експериментальному режимі електронної товарно-транспортної накладної тощо. Ці завдання відображені в планах діяльності Кабінету Міністрів України (далі – КМУ) та Мінцифри.

1. Відповідно до [Плану діяльності КМУ](#), схваленого Верховною Радою України (далі – ВРУ) 4 жовтня 2019 року, цифрові перетворення заплановані і впроваджуються, зокрема, у таких сферах:

1) **Податкова та митна.** Надання всіх послуг, які дотичні до оподаткування, онлайн через електронний кабінет платника податків. Розвиток єдиної автоматизованої інформаційної системи, розгортання національної електронної транзитної системи та інтеграція інформаційно-телекомунікаційних компонентів митниці; електронізація процесів як проходження товарів на митниці, так і їх подальшого слідування.

2) **Транспорт.** Запроваджено [Транспортний портал е-послуг](#). Відбувається цифровізація вантажоперевезень в Україні, зокрема запровадження електронної товарно-транспортної накладної, відкриття цифрових транспортних коридорів, впровадження [е-кабінету водія](#), [е-кабінету моряка](#), [е-кабінету перевізника](#) (усе ще працює в тестовому режимі).

3) Будівництво. Впровадження [електронного кабінету забудовника](#), [Реєстру будівельної діяльності](#) та [Порталу державної електронної системи у сфері будівництва](#), які є частиною [Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва](#).

4) Закордонні справи. Забезпечення онлайн-доступу до всіх консульських послуг, приєднання України до цифрового простору Європейського Союзу «Цифровий безвіз».

2. Відповідно до [Плану заходів щодо реалізації Концепції розвитку електронної демократії в Україні на 2019–2020 рр.](#), затвердженого розпорядженням КМУ від 12 червня 2019 року № 405-р, реалізовано такі заходи:

1) ухвалено постанову КМУ [«Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України щодо функціонування офіційних веб-сайтів органів виконавчої влади»](#) від 12 червня 2019 року № 493, яка стосується вимог до створення (модернізації) офіційних вебсайтів (вебпорталів) органів виконавчої влади;

2) започатковано залучення громадян до конкурсу проєктів Державного фонду регіонального розвитку (далі – ДФРР) під назвою Всеукраїнський громадський бюджет (далі – ВГБ) на обласному рівні (пілоти в Полтавській, Львівській, Чернігівській областях). Міністерством розвитку громад і територій України запроваджено нову інформаційну систему для ДФРР.

3. [План дій Мінцифри на 2020 рік](#) затверджено 9 грудня 2019 року, він містить низку заходів з цифрової трансформації, які спрямовані на:

1) розвиток публічних послуг, а саме: формування реєстру публічних послуг, їх оптимізацію, надання електронних послуг через смартфон (додаток «Дія»), оптимізацію державних реєстрів тощо;

2) розвиток інфраструктури, наприклад збільшення покриття 4G, забезпечення високошвидкісним Інтернетом на всіх міжнародних автошляхах та в усіх населених пунктах, розробку безпечних і надійних схем е-ідентифікації та ін.;

3) подолання цифрового розриву: проведення дослідження з цифрової грамотності, запуск освітніх курсів, проведення навчальних

подій з цифрової грамотності, розширення мережі амбасадорів;

4) підтримку ІТ-галузі, зокрема е-резидентство, нормативне регулювання віртуальних активів;

5) реалізацію міжгалузевих ініціатив, таких як «єМалятко»;

6) запровадження аналітичних модулів Єдиного державного вебпорталу відкритих даних.

4. 12 червня 2020 року КМУ затвердив [Програму діяльності КМУ](#) (яку, утім, не схвалила ВРУ). У документі передбачено розвиток інструментів електронної демократії, зокрема створення онлайн-платформи для взаємодії органів виконавчої влади з інститутами громадянського суспільства (яка вже зазначена у Плані заходів щодо реалізації Концепції електронної демократії в Україні на 2019–2020 рр., про який йшлося вище), забезпечення механізму електронного голосування під час формування складу громадських рад при центральних і місцевих органах виконавчої влади. Варто зазначити, що е-голосування до складу громадських рад при [Міністерстві у справах ветеранів України](#) вже відбувається. Проте цю практику варто поширювати й на інші органи виконавчої влади та ОМС. Інші напрямки цієї Програми діяльності щодо цифрової трансформації спрямовані на зміцнення попередньо визначеного курсу.

Переважну частину трансформаційних процесів у вищезазначених сферах розпочато, зроблено перші кроки на шляху до успішної імплементації, запущено вебпортал та мобільний застосунок [«Дія»](#) (державні послуги онлайн), стартувало навчання для підвищення цифрової грамотності населення та представників державної влади й місцевого самоврядування, розроблено [проєкт Національної стратегії захисту дітей в цифровому середовищі на 2021–2026 рр.](#)

2. Актуальні виклики / проблеми

Діяльність Уряду України протягом досліджуваного періоду була більше спрямована на розвиток цифрової інфраструктури та електронного урядування загалом. Менше уваги отримали питання електронної демократії, а саме розвитку е-участі, учасницького ухвалення рі-

шень, підтримки цих процесів на регіональному та місцевому рівнях.

Розбудова цифрової архітектури, зниження цифрового розриву є фундаментальними процесами, які в майбутньому сприятимуть як і подальшому поширенню онлайн-послуг на всю територію України, так і забезпеченню можливості громадянам користуватися пропонуваними послугами. Розвиток мережі широкосмугового доступу до мережі Інтернет є глобальним пріоритетним завданням. Відсутність доступу до високошвидкісного Інтернету може нівелювати всі інші напрацювання, пов'язані з е-послугами, відкритими даними, інноваційними ІТ-рішеннями, оскільки громадяни просто не зможуть скористатися ними.

Серед основних викликів, які наразі існують, слід виокремити такі:

- **Якість і безпека.** Українське суспільство вимагає від влади швидких кроків та рішень. Швидкість ухвалення рішень та темп їх запровадження відчутно впливають на їхню якість. Це стосується як нефункціональності рішень, так і можливого витоку персональних даних та іншої чутливої інформації користувачів. Питання безпеки онлайн-продуктів мають бути якісно пропрацьовані, особливо враховуючи постійне розширення кількості онлайн-послуг та користувачів ними. Юридичне закріплення реєстрів за одним чи декількома центральними органами виконавчої влади (далі – ЦОВВ) підвищує ризик неправомірного використання персональних даних.
- **Публічність.** Мінцифра має залучати до своєї діяльності представників громадськості, експертів, науковців шляхом формування експертних робочих груп і проведення тематичних дискусій, спільного вироблення рішень, що сприятиме об'єднанню громадськості навколо спільних ідей та рішень. Відсутність публічних дискусій може викликати нерозуміння процесів як у громадськості, так і органів місцевого самоврядування (далі – ОМС) та представників бізнесу.
- **(не)Участь і довіра.** Забезпечення участі громадськості під час ухвалення рішень, розподілу частини місцевого чи державного бюджетів є важливою умовою розвитку довіри, зниження градусу напруги в суспільстві. Прі-

оритетні кроки розвитку електронної демократії зафіксовані в Плані діяльності КМУ від 4 жовтня 2019 року лише в розрізі ВГБ. Утім, у Програмі діяльності КМУ від 12 червня 2020 року про ВГБ не йдеться. Варто зазначити, що ВГБ пілотовано лише в Полтавській, Львівській та Чернігівській областях. Наразі складно робити висновки про успішність цієї ініціативи. Окрім того, запроваджений процес не передбачає повної участі мешканців та остаточного вибору ними проєктів-переможців, а тому потребує вдосконалення. **Електронні петиції** часто не є результативними, оскільки ОМС не розглядають їх або відповідають не по суті питання, порушеного в петиції. Крім того, існують випадки суттєвого підвищення кількості підписів, які має набрати е-петиція для обов'язкового її розгляду ОМС (наприклад, м. Дніпро – з 1000 підписів до 3000 підписів), що не сприяє розвитку участі та діалогу в громаді. Проте цей інструмент є важливим маркером розбудови довіри та реалізації громадою свого права на місцеве самоврядування.

Запровадження **публічних консультацій** також один з викликів, який наразі постає перед урядовцями та законодавцями. Проєкт Закону України «[Про публічні консультації](#)» потребує доопрацювання. Найбільшим викликом, окрім розробки належного законодавчого забезпечення, є перетворення процедури публічних консультацій з формальної на реальну, підвищення її популярності та врахування результатів консультацій під час ухвалення рішень, зокрема на ранніх етапах. Має бути сформовано не лише перелік інструментів участі, а й створено реальну систему взаємодії «інструмент – залучення – реакція ОМС / органу державної влади – залучення». За основу доцільно взяти досвід Європейської комісії щодо процедури проведення публічних консультацій, а саме пріоритетне залучення конкретних суб'єктів (представників профільних громадських організацій, експертів, науковців, бізнесу) до обговорень. Важливим є запуск і забезпечення належного функціонування урядового **вебсайту «Громадянське суспільство і влада»**, заплановані на IV квартал 2019 року відповідно до Плану заходів щодо реалізації Концепції розвитку електронної демократії в Україні на 2019–2020 рр. Підтримка розвитку інструментів е-демократії, удосконалення їхніх процедур

на державному та **місцевому рівні** є важливим завданням для забезпечення їх сталого та ефективного функціонування. Цьому напряму політики, на нашу думку, приділяється недостатньо уваги.

- **Державні дані.** Якісна та доступна статистика, відкриті дані державних реєстрів сприятимуть переходу до ухвалення рішень на основі аналізу даних з використанням сучасних ІТ-технологій. Неінтероперабельні й несинхронізовані державні дані та дані ОМС спричиняють дублювання даних, знижують їхню якість, як наслідок, з'являються платні бази даних на всіх рівнях. Відсутні стандарти відкритих даних для багатьох наборів ЦОВВ. Відсутня безпосередня комунікація з користувачами даних (наприклад, інформування про зміни в метаінформації, структурі наборів даних тощо). Несуттєва відповідальність за неоприлюднення публічної інформації у формі відкритих даних.

- **Інституційний розвиток.** Діяльність Мінцифри, як і інших ЦОВВ, має фокусуватися на творенні політики. Таким чином, команду ІТ-спеціалістів, на нашу думку, треба відокремити від міністерства. Це сприятиме розвитку ІТ-індустрії в Україні. Потрібно запровадити посади chief digital transformation officer (далі – CDTO) на рівні міністерств та на регіональному рівні. Перші забезпечать скоординованість процесів цифрової трансформації на рівні ЦОВВ, а другі – зворотний зв'язок та поширення політики цифровізації на місцевому рівні. Необхідне залучення основних стейкхолдерів до творення політики, формування прозорого та публічного ухвалення рішень, стратегічного бачення розвитку цифрової України та розвитку ІТ-індустрії. CDTO розпочали роботу лише в Міністерстві з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України, Міністерстві оборони України, Міністерстві захисту довкілля та природних ресурсів України, Міністерстві юстиції України, Міністерстві розвитку громад і територій України, Національному агентстві з питань запобігання корупції, Херсонській обласній державній адміністрації та Харківській міській раді.

- **Освіта.** Навчання заради зниження цифро-

вого розриву потребують не лише пересічні громадяни, а й представники ОМС, зокрема йдеться про використання сучасних технологій управління, аналітичних рішень та ін. На порталі «Дія» запущено перші онлайн-курси з підвищення цифрової грамотності громадян та державних службовців. Проте відсутні програми підготовки та перепідготовки кадрів для цифрової трансформації у закладах вищої освіти.

- **Регіональна та галузева цифрова трансформація.** Галузеві та регіональні програми інформатизації є важливою складовою цифрового розвитку. Їх розробку та впровадження мають забезпечувати CDTO на рівні міністерств та на регіональному рівні. Такі програми мають проходити широке громадське обговорення й враховувати потреби цифрового розвитку галузей економіки та регіонів, відповідати їхнім стратегіям розвитку.

Погодження проєктів інформатизації та договорів, які мають намір укласти, зокрема ОМС, предметом закупівлі яких є засоби інформатизації вартістю більше ніж 500 тис. грн, проходять процедуру погодження з Мінцифрою. Погодження закупівель ОМС схоже на наступ на самоврядність місцевого самоврядування та централізацію процесів «згори», що не сприяє децентралізаційним процесам та розвитку місцевого самоврядування.

3. Рекомендації стосовно пріоритетних дій Уряду та Парламенту на 2020–2021 рр.

1. Розробити та ухвалити **національну стратегію «Цифрова держава 2025»** та відповідні нормативно-правові акти на її виконання, які мають співвідноситися з пріоритетами [European Commission Digital Strategy](#). Базовий документ визначить підходи, інструменти і бачення розвитку цифрової держави, удосконалення відповідних процедур та процесів загалом¹.

2. Ратифікувати [Конвенцію Ради Європи про кіберзлочинність](#) у повному обсязі. **Внести зміни до законодавства з питань кібербезпеки відповідно до рекомендацій Директиви NIS та нових регуляторних актів Європейського Союзу**². Запровадити систему якісного та

^{1,2} [Інтеграція України до Єдиного цифрового ринку Європейського Союзу: виклики, можливості та бар'єри, 2019.](#)

швидкого реагування на кіберзагрози та інші вразливості онлайн-систем, виконати вимоги для приєднання до цифрового простору Європейського Союзу.

3. Підвищити якість та здійснення автоматизованого контролю безпеки створених ІТ-рішень (вебплатформи, вебсайти, спеціалізоване програмне забезпечення, мобільні застосунки).

4. Забезпечити публічність у діяльності Мінцифри (зокрема, відслідковування процесу проведення реформ, пріоритетів та наступних кроків), сформувані та **забезпечити ефективну роботу громадської ради** (згідно зі стандартами постанови № 996). Розвивати на її основі експертні групи навколо усіх напрямків діяльності Міністерства та пов'язаних з ними проєктів.

5. Ухвалити закони про розвиток е-участі, зокрема: «Про всеукраїнський референдум», «Про місцевий референдум», «Про громадський бюджет»; «Про публічні консультації», «Про відсоткову філантропію», «Про народну правотворчу ініціативу», «Про електронні петиції»; «Про відкликання народних депутатів», «Про розумні міста та території», «Про Всеукраїнський громадський бюджет», нові редакції Законів України «Про місцеве самоврядування», «Про звернення громадян», «Про електронне голосування».

6. Провести аудит виконання урядових концепцій та планів заходів з розвитку електронної демократії та актуалізувати їх. Бенчмарк успішності – зростання показників України згідно з [eGov-рейтингом ООН](#) (2020 рік – 49 місце з е-участі; ріст на 29 позицій за попередній рік), даними Служби статистики й незалежними оцінками, наприклад [Індексом місцевої е-демократії](#).

7. Провести аудит виконання урядових концепцій та планів заходів з розвитку електронного урядування та актуалізувати їх. Удосконалити реалізацію принципу «**диджитал за замовчуванням**». Бенчмарк успішності – зростання показників України згідно з [eGov-рейтингом ООН](#) (2020 рік – 69 позиція з е-урядування; ріст на 13 позицій), даними Служби статистики та незалежними оцінками, наприклад [Рейтингом прозорості міст](#) тощо.

8. Законодавчо визначити принцип «відкритості даних за замовчуванням» та встановити обов'язок розпорядників оприлюднювати всю публічну інформацію у формі відкритих даних. **Посилити відповідальність за порушення законодавства у сфері відкритих даних**³. Оновити та контролювати забезпечення виконання постанови № 835, популяризувати найкращі практики. Розробити та публічно обговорити стандарти даних, які мають публікуватися. Встановити контроль за якістю даних, які публікуються. Бенчмарк успішності політики – досягнення цілі Мінцифри – Україна в топтрійці за відкритими даними, зокрема за оцінками [Global Open Data Index](#).

9. Розробити і внести зміни до Закону України «Про захист персональних даних» з метою запровадження ефективної системи захисту персональних даних, прозорості політики публікації відкритих даних, розвитку відкритих даних з урахуванням правил цифрового простору Європейського Союзу та стандартів GDPR⁴.

10. Запровадити принцип «Cloud first» шляхом ухвалення та реалізації Закону України «[Про хмарні послуги](#)».

11. Розробити та ухвалити нову редакцію Національної програми інформатизації, у якій визначити основні підходи до єдиних стандартів створення та впровадження цифрових інструментів для забезпечення інтероперабельності та послідовності цифрової розбудови на державному та місцевому рівнях, відкритості архітектури ІТ-рішень, етапів розвитку цифрової інфраструктури, «точок дотику» між національними й локальними проєктами (наприклад, реєстр тергромади тощо).

12. Забезпечити якість та інтероперабельність державних реєстрів шляхом ухвалення та впровадження Закону України «[Про публічні електронні реєстри](#)».

13. Розвивати проєкт «Дія», продовжувати диджиталізацію послуг: 150 послуг доступні онлайн до кінця 2020 року, 100 % усіх послуг доступні онлайн до кінця 2024 року (згідно з планом дій Мінцифри).

14. Продовжувати впроваджувати посади CDTO на рівні міністерств, на регіонально-

³ Зелена Книга. Політика відкритих даних. Офіс ефективного регулювання (BRDO).

⁴ Інтеграція України до Єдиного цифрового ринку Європейського Союзу: виклики, можливості та бар'єри, 2019

му / місцевому рівнях; розширювати місцеву (зокрема, на рівні всіх громад, районів) мережу цифрових амбасадорів Мінцифри. Забезпечити прозорість системи їхніх планів / результатів діяльності.

15. Створити Національний реєстр електронних рішень (ліцензованого програмного забезпечення (далі – ПЗ), яке закуповується за бюджетні кошти, та їх розробників, залучених експертів. *Запровадити принцип «Держава за ПЗ сплачує 1 раз»:* придбане за бюджетні кошти ПЗ є відкритим для використання всіма органами влади. Врахувати в цій політиці найкращий досвід Європейського Союзу, США.

16. Поширювати навчальні ресурси, консультаційну допомогу та цифрові інструменти для розвитку спроможності органів влади всіх рівнів, зокрема з надання публічних послуг та ефективності управління через перехід до DDDM (Data-driven decision-making). **Створити спеціалізовані програми підготовки та перепідготовки кадрів для цифрової трансформації (CDTO), підвищувати цифрову грамотність населення, громадських об'єднань, бізнесу.**

17. Стимулювати та експертно підтримувати ухвалення регіональних та галузевих програм інформатизації (місто / громада, регіон, ЦОВВ) з обов'язковим проведенням публічних консультацій з громадянами. Впроваджувати smart-рішення, які стосуються інтересів громадян та громади за умови проведення публічних консультацій.

18. Використовувати потенціал штучного інтелекту для вдосконалення процесу надання публічних послуг. Бенчмарк успішності – зростання показників України згідно з [Government Artificial Intelligence Readiness Index](#) (2019 рік – 63 позиція).

19. Диджиталізувати регіони, міста / громади – стимулювати їхній перехід до управління на основі даних шляхом надання доступу до державних даних, їх синхронізації. Стимулювати диджиталізацію на місцевому рівні через запровадження співфінансування з державного бюджету у визначеній пропорції до обсягів фінансування місцевих програм інформатизації. *Стандартизувати бізнес-процеси і структуру даних, які є наслідком реалізації бізнес-процесу з метою створення продуктів для ОМС, з можливістю подальшого масштабування.*

20. Передати дані, якими володіє держава, громадам та регіонам, що забезпечить ухвалення останніми рішень на їх основі та верифікацію даних, якими володіє держава.

21. Опрацювати та впровадити нову систему формування даних реєстрів, статистики через реалізацію принципу «дані в реєстрах від першоджерела».

22. Підтримувати ініціативи у сферах CivicTech та GovTech, які стосуються створення сервісів на основі даних, створити їхній реєстр, співфінансувати витрати на Data-центри для хмарних рішень, на які існує попит.