

Рекомендації щодо проведення реформи диджиталізації

Рекомендації експертів громадянського суспільства, надані в робочих групах при Національній раді відновлення України

Актуальні виклики / проблеми у сфері диджиталізації

Діяльність Кабінету Міністрів України (КМУ) 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 рішень, підтримки цих процесів на регіональному та місцевому рівнях.

Розбудова цифрової архітектури, зниження цифрового розриву — фундаментальні процеси, які в майбутньому сприятимуть як подальшому поширенню онлайн-послуг на всю територію України, так і забезпеченню можливості громадянам користуватися пропонованими послугами. Розвиток мережі широкопasmового доступу до мережі Інтернет — глобальне пріоритетне завдання. 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 і рішень. Швидкість ухвалення рішень і 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 опрацьовані, особливо з огляду на постійне розширення кількості онлайн-послуг і їх користувачів. Юридичне закріплення реєстрів за одним чи декількома центральними органами виконавчої влади (ЦОВВ) підвищує ризик неправомірного використання персональних даних.
- **Публічність.** Міністерство цифрової трансформації України (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 і рішень. Відсутність публічних дискусій може викликати нерозуміння процесів як у громадськості, так і органів місцевого самоврядування (ОМС) і 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. Пріоритетні кроки з розвитку електронної демократії зафіксовані в Плані діяльності КМУ від 4 жовтня 2019 року лише в розрізі всеукраїнського громадського бюджету (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. Окрім 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 — важливий маркер розбудови довіри та реалізації громадою свого права на місцеве самоврядування.

- **Запровадження публічних консультацій** — один з викликів, який наразі постає перед урядовцями та законодавцями. Проект Закону України «[Про публічні консультації](#)» потребує доопрацювання. Окрім розробки належного законодавчого забезпечення, потребує уваги 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. Важливо запустити й забезпечити належне функціонування урядового **вебсайту «Громадянське суспільство і влада»**, що було заплановано 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** — важливе завдання для забезпечення їх сталого та ефективного функціонування. Цьому напрямку 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 (CDTO) на рівні міністерств та 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 цифрового 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 для забезпечення сталості цифрової трансформації.
- **Регіональна та галузева цифрова трансформація.** Галузеві та регіональні програми інформатизації — важлива складова цифрового розвитку. Їх розробку та

впровадження мають забезпечувати CDTO на рівні міністерств та регіональному рівні. Такі програми мають проходити широке громадське обговорення й враховувати потреби цифрового розвитку галузей економіки та регіонів, відповідати їхнім стратегіям розвитку.

- Проекти інформатизації та договори, 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 місцеве самоврядування та централізацію процесів «згори», що не сприяє децентралізаційним процесам та розвитку місцевого самоврядування.

Рекомендації стосовно пріоритетних дій у сфері диджиталізації

1. Розробити та ухвалити національну стратегію «Цифрова держава 2025» і відповідні нормативно-правові акти на її виконання, які мають співвідноситися з пріоритетами [European Commission Digital Strategy](#). Базовий документ визначить підходи, інструменти й бачення розвитку цифрової держави, удосконалення відповідних процедур і процесів загалом.
2. Ратифікувати [Конвенцію Ради Європи про кіберзлочинність](#) у повному обсязі. Внести зміни до законодавства з питань кібербезпеки відповідно до рекомендацій Директиви NIS і нових регуляторних актів Європейського Союзу. Запровадити систему якісного та 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, відстежування процесу проведення реформ, пріоритетів і наступних кроків), сформувавши та забезпечити ефективну роботу громадської ради (згідно зі стандартами постанови № 996). Розвивати на її основі експертні групи з усіх напрямів діяльності Мінцифри та пов'язаних проєктів.
5. Ухвалити закони про розвиток е-участі, зокрема: «Про місцевий референдум», «Про громадський бюджет»; «Про публічні консультації», «Про відсоткову філантропію», «Про народну правотворчу ініціативу», «Про електронні петиції»; «Про відкликання депутатів», «Про розумні міста та території», «Про Всеукраїнський громадський бюджет», нові редакції законів України «Про місцеве самоврядування», «Про звернення громадян», «Про електронне голосування».
6. Проаналізувати виконання [урядових концепцій](#) і [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 [Індексу місцевої е-демократії](#).
7. Публічно опрацювати дорожню карту (план заходів) з розвитку електронної демократії та план реалізації проєкту «[Взаємодія](#)».
8. Проаналізувати виконання [урядових концепцій](#) і [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 [Рейтингу прозорості міст](#) тощо.
9. Законодавчо визначити принцип «відкритості даних за замовчуванням» і встановити обов'язок розпорядників оприлюднювати всю публічну інформацію у формі відкритих

- даних. Посилити відповідальність за порушення законодавства у сфері відкритих даних. 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](#).
10. Розробити і внести зміни до Закону України «[Про захист персональних даних](#)» з метою запровадження ефективної системи захисту персональних даних, прозорої політики публікації відкритих даних, розвитку відкритих даних з урахуванням правил цифрового простору Європейського Союзу та стандартів GDPR.
 11. Запровадити принцип «cloud first» шляхом ухвалення та реалізації Закону України «[Про хмарні послуги](#)».
 12. 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).
 13. Забезпечити якість та інтероперабельність державних реєстрів шляхом ухвалення та впровадження Закону України «[Про публічні електронні реєстри](#)».
 14. 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).
 15. Продовжувати впроваджувати посади CDTO на рівні міністерств, на регіональному / місцевому рівнях; розширювати місцеву (зокрема, на рівні всіх громад, районів) мережу цифрових амбасадорів Мінцифри. Забезпечити прозорість системи їхніх планів / результатів діяльності.
 16. Створити Національний реєстр електронних рішень (ліцензованого програмного забезпечення (ПЗ), яке закупається за бюджетні кошти, і їх розробників, залучених експертів. Запровадити принцип «держава за ПЗ сплачує один раз»: придбане за бюджетні кошти ПЗ — відкрите для використання всіма органами влади. Врахувати в цій політиці найкращий досвід Європейського Союзу, США.
 17. 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.
 18. Стимулювати та експертно підтримувати ухвалення регіональних та галузевих програм інформатизації (місто / громада, регіон, ЦОБВ) з обов'язковим проведенням публічних консультацій з громадянами. Впроваджувати smart-рішення, які стосуються інтересів громадян та громади за умови проведення публічних консультацій.
 19. 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).
 20. 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 й структуру даних, які є наслідком реалізації бізнес-процесу з метою створення продуктів для ОМС, з можливістю подальшого масштабування.

21. Передати дані, якими володіє держава, громадам і регіонам, що забезпечить ухвалення останніми рішень на їх основі та верифікацію даних, якими володіє держава.
22. Опрацювати та впровадити нову систему формування даних реєстрів, статистики через реалізацію принципу «дані в реєстрах від першоджерела».
23. 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.

**Сергій Лобойко,
член Ради Коаліції РПР,
Голова Центру розвитку інновацій**

**Анна Ємельянова,
експертка Коаліції РПР,
аналітикиня Центру розвитку інновацій**

**Катерина Іванченко,
експертка Коаліції РПР,
аналітикиня Центру розвитку інновацій**

Рекомендації підготовлені в межах проєкту Коаліції Реанімаційний Пакет Реформ «Посилення громадянського суспільства України в процесі прийняття рішень», який фінансується Ініціативою «Ініціатива секторальної підтримки громадянського суспільства України», що реалізується ІСАР Єднання у консорціумі з Українським незалежним центром політичних досліджень (УНЦПД) та Центром демократії та верховенства права (ЦЕДЕМ) завдяки щирій підтримці американського народу, наданій через Агентство США з міжнародного розвитку (USAID). Зміст рекомендацій не обов'язково відображає погляди ІСАР Єднання, погляди Агентства США з міжнародного розвитку або Уряду США.

