

## ЗМІСТ

Призначення та мета розробки Зеленої книги

Резюме

### I. СТАН РОЗВИТКУ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

- 1.1. Існуючі передумови розвитку електронного урядування в Україні
- 1.2. Електронна взаємодія органів влади
- 1.3. Електронні послуги
- 1.4. Електронний доступ до публічної інформації та відкритих даних
- 1.5. Електронна участь громадян в урядуванні

### II. РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ РОЗВИТКУ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

- 2.1. Забезпечення інтегрованості та електронної взаємодії інформаційних систем органів влади
- 2.2. Розвиток електронних послуг
- 2.3. Розвиток інфраструктури відкритих даних
- 2.4. Становлення електронної демократії в Україні
- 2.5. Зміцнення довіри в он-лайн середовищі

## Призначення та мета розробки Зеленої книги

«Зелена книга» – це документ, який використовується урядами демократичних країн для декларування та обговорення головних напрямів та змісту державної політики у тій чи іншій сфері, узгодження їх з громадськістю та бізнесом.

На сьогодні в українському законодавстві не передбачено існування такого документа як «Зелена книга», а діючими адміністративними регламентами та процедурами не передбачено розробку, обговорення, доопрацювання та ухвалення уповноваженими органами державної влади напрямів реалізації державної політики у формі Зеленої книги та подальшої її деталізації та конкретизації у вигляді Білої книги.

Найближчим еквівалентом зазначеного документа у вітчизняних реаліях є «доктрини», «концепції» та «стратегії», що визначають існуючі проблеми, напрями, цілі та завдання, на реалізацію яких спрямовується державна політика, а також очікувані результати від їх реалізації. Близькими за своєю сутністю теж є «щорічні доповіді» про стан та перспективи розвитку окремої галузі та «аналітичні довідки», які обґрунтовують доцільність ухвалення певних стратегічних рішень.

Головною особливістю Зеленої книги є те, що цей документ з реалізації державної політики передує розробці конкретних нормативно-правових актів та ухваленню рішень і передбачає попереднє ретельне вивчення та відкрите публічне обговорення ключових проблем в тій чи іншій сфері державної політики, а також способів їх вирішення. Конкретні рішення органів влади, у тому числі нормативно-правові акти, розробляються та ухвалюються на виконання тієї державної політики, яка викладена у Білій книзі, що розробляється за результатами Зеленої книги. Таким чином забезпечується

цілісність, системність та послідовність у проведенні державної політики, прозорий та відкритий до пропозицій заінтересованих сторін процес її підготовки.

Окрему увагу при розробці Зеленої книги приділяють процесам публічних і експертних консультацій та обговорення з метою виявлення, формулювання та встановлення альтернативних способів розуміння проблем та підходів до їх вирішення, які пропонують заінтересовані сторони, аби за їх результатами запропонувати максимально збалансований варіант відповідної державної політики. Окрім того, Зелена книга має на меті пояснити логіку пропонованого курсу та сформулювати очікування щодо змісту тієї політики, яку планує проводити держава у відповідній сфері.

Варто зазначити, що, враховуючи широку направленість сфери електронного урядування, а також з метою досягнення конкретних цілей та результатів, встановлені чіткі рамки та визначені базові напрями дослідження в межах цієї Зеленої книги, а саме:

- електронна взаємодія органів влади;
- електронні послуги;
- відкриті дані;
- електронна демократія (участь).

Інші, не менш важливі, напрями, які в широкому сенсі прийнято відносити до електронного урядування, як-то розвиток інформаційно-телекомунікаційної інфраструктури, ІТ-індустрії, захист інформації, електронні закупівлі тощо, потребують розробки та обговорення окремих документів державної політики.

Проект Зеленої книги з електронного урядування в Україні підготовлений Робочою групою з розробки урядової політики у сфері розвитку електронного урядування при Віце-прем'єр-міністрів України – Міністрів регіонального розвитку,

будівництва та житлово-комунального господарства України  
Гройсмані В.Б.

По завершенню консультацій та обговорення цього проекту буде підготовлений остаточний текст Зеленої книги для реалізації викладених у ній цілей політики, готуватимуться проекти нормативно-правових актів, зокрема Концепція та проект Закону України «Про державну цільову програму розвитку електронного урядування в Україні». Також деталізуватимуться і виноситимуться для публічних консультацій пропонувані механізми реалізації окремих ініціатив, описаних у Зеленій книзі, у вигляді тематичних Білих книг.

Перший етап обговорення Зеленої книги  
відбувся в період:

Заходи щодо обговорення:

Участь в його обговоренні взяли/висловили  
свої зауваження та надали пропозиції:

Резюме публічного обговорення:

## Резюме

Запровадження та використання технологій електронного урядування є вагомим фактором підвищення як особистої, так і національної конкурентоспроможності, сприяє прискореним темпам економічного зростання та поліпшує структуру економіки сучасної держави.

Застосування інструментів електронного урядування сприятиме вирішенню головних проблем української держави:

- непрозорість, закритість, високий рівень корумпованості органів влади;
- формування механізмів децентралізації, демократичного контролю та участі громадян у розробці та реалізації державної політики;
- повернення довіри громадян до інститутів та посадовців державної влади та місцевого самоврядування.

За результатами міжнародної оцінки розвитку електронного урядування «United Nations E-Government Survey 2014. E-Government For The Future We Want» (проводиться раз на два роки), Україна у 2014 році посіла 87 місце серед 193 країн-членів Організації Об'єднаних Націй.

Разом з тим, в Україні поступово складаються необхідні передумови для розвитку електронного урядування. Так, за різними оцінками, абонентами Інтернету в країні є від 19 до 24 млн. осіб, 29% з яких постійно відвідують сайти органів влади та місцевого самоврядування.

Всі центральні органи виконавчої влади, обласні державні адміністрації, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації мають офіційні веб-сайти. Відсоток підключених до мережі Інтернет робочих місць в апараті та структурних підрозділах обласних державних адміністрацій складає 92, в

районних державних адміністраціях – 65. Система електронного документообігу в апаратах адміністрацій, за даними відповідного опитування, впроваджена в усіх областях та у м. Києві, крім Запорізької, Київської, Кіровоградської та Тернопільської областей.

Створення та використання державних інформаційних ресурсів характеризується некоординованістю, непостійністю та неузгодженістю, що зменшує ефективність, результативність та гнучкість управління державними електронними ресурсами. Як результат, в органах влади та державних установах України на сьогоднішній день впроваджена значна кількість комплексних інформаційних, телекомунікаційних та інформаційно-телекомунікаційних систем, у тому числі державних реєстрів, систем відомчого електронного документообігу, автоматизації типової діяльності та систем підтримки прийняття управлінських рішень, які не сумісні між собою, використовують різні технології, стандарти та формати.

При створенні необхідних умов для надання електронних послуг громадянам, бізнесу, оптимізації процесів опрацювання та ухвалення державної політики і прийняття управлінських рішень, проведення дієвого управлінського контролю вирішальним є забезпечення інтеперабельності та електронної взаємодії інформаційних систем, які створюються та використовуються в органах влади. Це досягається через розробку та затвердження єдиних вимог (стандартів, форматів, протоколів) до інтеперабельності та електронної взаємодії.

З точки зору подальшої інтеграції з Європейським Союзом, при розробці вказаних документів важливою є орієнтація на eIDAS (Положення Європейського Парламенту та Ради Європейського Союзу щодо електронної ідентифікації та послуг довіри для електронних транзакцій на внутрішньому ринку) та EIF (Європейські рамки інтеперабельності). Це

дозволить у майбутньому забезпечити транскордонну електронну взаємодію та надання транскордонних електронних послуг.

Найоптимальнішим способом забезпечення автоматизованого обміну електронними даними з інформаційних систем органів влади є створення єдиної системи електронної взаємодії. Технологічне забезпечення електронної взаємодії зі застосуванням єдиної системи електронної взаємодії досягається через використання сервіс-орієнтованої архітектури, що є сукупністю електронних сервісів, побудованих за загальноприйнятими вимогами, а також шляхом використання єдиних форматів та специфікацій даних, стандартів і протоколів обміну.

Існуюча ситуація в Україні стосовно надання адміністративних послуг потребує негайного реформування, що передбачає:

- упорядкування системи адміністративних послуг;
- проведення реінжирування існуючих адміністративних процесів з метою їх оптимізації;
- запровадження електронних адміністративних послуг, що є найліпшим механізмом такого реформування;
- готовність та вмотивованість працівників органів влади до надання електронних послуг.

Запровадження в Україні електронних послуг за відсутності національної системи електронної взаємодії, впровадженого єдиного державного порталу адміністративних послуг та електронної взаємодії органів влади, певною мірою, відбувається через реалізацію органами влади окремих пілотних (дослідних) проектів та забезпечення надання електронної звітності.

Водночас в Україні, як і в інших країнах, роль «локомотиву» у запровадженні електронних послуг виконує бізнес. Наразі в Україні успішно запроваджуються послуги Інтернет-банкінгу, Інтернет-трейдингу та Інтернет-страхування, розвивається напрям продажу товарів та послуг через Інтернет (он-лайн квитки, одяг, електронні товари). Окремо потрібно зазначити електронні платіжні сервіси, такі як оплата комунальних послуг, оплата за послуги Інтернет, телефонію тощо.

Завдяки використанню таких послуг громадяни поступово формують впевненість та довіру до електронного способу їх отримання. За даними опитування громадської думки, 33% мешканців України, які користуються Інтернетом, використовували електронні послуги, що надаються бізнесом, а 42% – здійснювали електронні платежі. Проте, 96% користувачів ніколи не намагалися отримати адміністративні послуги в електронний спосіб.

Процес переведення адміністративних послуг в електронну форму повинен бути нормативно закріплений, методично забезпечений та адміністративно мотивований. Міжнародний досвід показує, що одним із ліпших способів стимулювання надання адміністративних послуг в електронній формі є стандартизація їх надання – розробка чітких організаційних та техніко-технологічних правил та вимог.

Крім того, запровадження електронних послуг потребує створення національної системи електронної ідентифікації. Ураховуючи обраний Україною напрям щодо європейської інтеграції, вбачається необхідним розвиток системи електронної ідентифікації шляхом імплементації норм Регламенту eIDAS.

Доступ громадян, громадських організацій та бізнесу до публічної інформації, даних, якими володіють органи влади стосовно них, та можливість автоматизованої обробки відкритих



даних з державних інформаційних ресурсів є обов'язковими елементами сучасної демократичної держави, а інформаційно-комунікаційні технології дозволять зробити цей процес максимально зручним.

Моніторинг веб-сайтів центральних органів державної виконавчої влади України в 2013 році (проаналізовано 56 веб-сайтів), проведений громадською організацією «Інститут розвитку регіональної преси», засвідчив, що хоча рівень інформаційної відкритості центральних органів виконавчої влади України зростає: у 2013 році він склав 49,6%, у 2012 році – 48,3%, а в 2011 році – 40,6 відсотка, втім, 50,4% інформації щодо діяльності центральних органів виконавчої влади все ще залишається не доступною для користувачів.

Інформаційними пріоритетами для відвідувачів сайтів органів влади є:

- 41% шукали загальну інформацію щодо відповідного органу влади (його структури, положення тощо);
- 40% намагалося з'ясувати місце, час та види необхідних документів для отримання адміністративних послуг (дозволів, ліцензій, свідоцтв, посвідчень тощо);
- 34% шукали інформацію щодо режиму роботи та/або прийому громадян структурних підрозділів та їх посадовців;
- 11% цікавились проектами рішення відповідних органів;
- 7,3% – результатами перевірок, моніторингу та аудитів;
- лише 8% – державними закупівлями та витрачанням бюджетних коштів.

Щодо оприлюднення структурованих даних із державних інформаційних ресурсів, то Україна потребує формування та проведення чіткої політики щодо відкритих даних та забезпечення їх повторного використання.

Електронна участь громадян в управлінні, що у більш широкому сенсі називають електронною демократією – це комплекс інструментів, в яких персональні комп'ютери, ноутбуки, смартфони та загальнодоступні мережі використовуються для розвитку і захисту основних демократичних цінностей, таких як розповсюдження інформації та комунікація, участь громадян у процесах прийняття рішень (шляхом нарад і голосувань), об'єднання інтересів громадян. Можливості Інтернету та його інформаційної структури в цій галузі практично не вичерпні, починаючи від електронних консультацій з населенням і закінчуючи участю громадян в електронних політичних форумах, електронних виборах тощо.

Під час та після подій кінця 2013 – початку 2014 років в Україні відбувся сплеск громадської активності та формування попиту на нові механізми і форми здійснення демократичного контролю за діяльністю органів влади та інноваційні інструменти впливу на них.

Нааявні інструменти електронної співпраці органів влади з громадянами, громадськими ініціативами та бізнесом залишаються радше декларативними та імітаційними, аніж такими, які стимулюють громадську участь у процесах формування та реалізації державної політики.

Розроблення нових інструментів, процедур та сервісів у сфері електронної демократії доцільно здійснювати на основі досвіду впровадження відповідних пілотних та демонстраційних проектів. Саме із широким загалом активних громадян, інституцій громадянського суспільства будуть визначені пріоритетні сфери та шляхом їх залучення відбуватиметься

пілотування таких проектів. Слід розвивати такі інструменти електронної демократії як збір підписів та надсилання петицій на підтримку ініціатив громадян, звернення, консультації та анкетування, електронне голосування тощо.

При запровадженні інструментів електронного урядування потрібно розуміти, що, ймовірно, пересічний громадянин або бізнесмен мало буде турбуватися питаннями технічної реалізації процесів надання електронних послуг, доступу до відкритих даних чи електронної участі. Він просто не буде їх помічати, оскільки держава повинна докласти зусиль до цих процесів і розробити їх максимально комфортними, прозорими та не складними. Головне питання, яке завжди буде хвилювати громадянина чи бізнесмена, це довіра до он-лайн сервісу та впевненість в його безпеці. Без забезпечення цих наріжних якостей не можна говорити про повноцінне запровадження електронного урядування. Саме це є основною передумовою побудови цифрового ринку.

Запровадження електронного урядування в сучасній Україні є потужним євроінтеграційним чинником, який надає дієвий імпульс гармонізації взаємодії органів влади з громадянами, громадськими організаціями, бізнесом та іншими органами влади відповідно до вимог та стандартів Європейського Союзу.

## **I. СТАН РОЗВИТКУ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ**

### **1.1. Існуючі передумови розвитку електронного урядування в Україні**

Інформаційно-комунікаційні технології, що бурхливо розвиваються нині, різко змінюють наше життя. Завдяки їм

стало суттєво легше дізнаватися новини, слухати музику, дивитися фільми, спілкуватися з друзями, отримувати довідкову і професійну інформацію, відкрилися нові можливості для пошуку партнерів та однодумців. Використання новітніх технологій є вагомим фактором підвищення як особистої, так і національної конкурентоспроможності, сприяє прискореним темпам економічного зростання та поліпшує структуру економіки сучасної держави. Розуміючи усе це, все більше людей відчуває потребу використовувати нові можливості, які відкривають інформаційно-комунікаційні технології, аби змінити способи взаємодії з органами влади, зробити цей процес менш затратним у сенсі часу, зусиль та коштів.

Запровадження інформаційно-комунікаційних технологій в роботу органів влади, сферу взаємодії органів влади з громадянами, громадськими організаціями, бізнесом та іншими органами влади, що у більш широкому сенсі називають електронним урядуванням, дозволить модернізувати та зробити більш відкритою їх діяльність, сприятиме подоланню високого рівня суспільної недовіри них. Так, запровадження інструментів електронного урядування здатне максимально децентралізувати та наблизити до громадян ті послуги, які надають їм органи влади. Мінімізація особистих контактів зі службовцями, можливість прослідкувати цифрову «історію взаємин» значно понизить рівень корупційних зловживань. Застосування інформаційно-комунікаційних технологій при взаємодії органів влади дозволить прискорити процеси прийняття рішень та їх реалізацію, вивільнить значну частину робочого часу службовців, зменшуючи при цьому потребу в їх кількості.

Застосування інструментів електронного урядування сприятиме вирішенню головних проблем української держави:

- непрозорість, закритість, високий рівень корумпованості органів влади;

- формування механізмів децентралізації, демократичного контролю та участі громадян у розробці та реалізації державної політики;
- повернення довіри громадян до інститутів та посадовців державної влади та місцевого самоврядування.

Запровадження електронного урядування в сучасній Україні є потужним євроінтеграційним чинником, який надає дієвий імпульс гармонізації взаємодії органів влади з громадянами, громадськими організаціями, бізнесом та іншими органами влади відповідно до вимог та стандартів Європейського Союзу.

Сьогодні розвиток електронного урядування в Україні не позбавлений уваги ні з боку органів влади, ні з боку громадян. Цю сферу регулюють нині: понад 10 законів України, понад 30 постанов та 20 розпоряджень Кабінету Міністрів України. У 2014 році 8 кандидатів на посаду Президента України та 10 політичних партій – учасниць парламентських виборів у своїх програмних положеннях заявляли про ті чи інші елементи електронного урядування. Електронне урядування визначено одним із пріоритетів «Стратегії реформ – 2020» – Президентського плану широкомасштабної модернізації України. За результатами дослідження, проведеного соціологічною службою Центру Разумкова у вересні 2014 року, 40% населення України підтримує розвиток електронного урядування.

Також поступово складаються необхідні передумови для розвитку електронного урядування. В Україні, за різними оцінками, абонентами Інтернету є від 19 до 24 млн. осіб. При цьому, за рівнем проникнення Інтернету Україна займає передостаннє місце в країнах Європи. Нижчий рівень проникнення Інтернету має лише Косово.

Стосовно використання можливостей Інтернету щодо взаємодії з органами влади, то результати зазначеного вище опитування Центру Разумкова свідчать, що:

- 34% українських користувачів Інтернету користуються базами даних законодавства, нормативно-правових актів;
- 29% – відвідують сайти органів влади та місцевого самоврядування;
- 27% – намагаються отримати інформацію про роботу влади на сайтах державних установ та органів.

Інтереси громадян до головних напрямів електронної взаємодії з органами влади пріоритетизовані наступним чином: бажання отримати послугу – 21%, отримати інформацію про діяльність органу влади – 17%, вплинути на зміст рішень органів влади – 7,4% відсотка.

Всі центральні органи виконавчої влади, обласні державні адміністрації, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації мають офіційні веб-сайти. Відсоток підключених до мережі Інтернет робочих місць в апараті та структурних підрозділах обласних державних адміністрацій складає 92, в районних державних адміністраціях – 65. Система електронного документообігу в апаратах адміністрацій, за даними відповідного опитування, впроваджена в усіх областях та у м. Києві, крім Запорізької, Київської, Кіровоградської та Тернопільської областей.

Однак, у сьогоднішньому вигляді структурні підрозділи (відділи, управління, сектори) не здатні задовольнити сучасні потреби щодо інформатизації органів влади та запровадження електронного урядування. Причинами цього є проблеми із кількістю та фаховим рівнем штатних працівників. В органах влади відчувається гостра нестача персоналу для управління ІТ-

ресурсами. Низька оплата праці працівників державного сектора не дозволяє державним органам наймати експертів високої кваліфікації. Цей недолік призводить до нерівномірного розвитку різних державних секторів в цій сфері і перешкоджає їх широкому використанню. До того ж структурні підрозділи, що відповідають за питання інформаційно-комп'ютерного забезпечення, відсутні як такі в районних державних адміністраціях, у багатьох органах місцевого самоврядування, що утворює системний ризик для впровадження електронного урядування в Україні.

За результатами міжнародної оцінки розвитку електронного урядування «United Nations E-Government Survey 2014. E-Government For The Future We Want» (проводиться раз на два роки), Україна у 2014 році посіла 87 місце серед 193 країн-членів Організації Об'єднаних Націй. У 2012 році наша країна займала 68 місце, у 2010 році – 54 місце. Негативна динаміка головно пов'язана із втратою України позицій за індексом запровадження он-лайн сервісів.

З одного боку держава інвестує чималі кошти в розвиток IT-інфраструктури державних органів влади, з другого – ця цифра є не великою й не достатньою у порівнянні з іншими європейськими країнами. Так, у 2013 році видатки на вказані цілі з Державного бюджету України склали 402 мільйони гривень. З них генеральним державним замовником Національної програми інформатизації погоджено, як це передбачено чинним законодавством (стаття 48 Бюджетного кодексу України), 296 проектів загальною вартістю 383 мільйони гривень. Однак, ще 49 проектів від 18 органів державної влади були профінансовані на суму 18,5 млн. грн. з порушенням передбаченої законом процедури. У Державному бюджеті України на 2014 рік у 42 бюджетних програмах заплановані до

виконання 190 заходів з інформатизації загальною сумою 183,6 мільйона гривень. Державні «капіталовкладення» у створення системи електронної взаємодії органів виконавчої влади склали понад 20 млн. грн, інформаційної системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів – понад 5 мільйонів гривень.

Для порівняння наведемо, Підвенна Корея, що очолює рейтинг ООН стосовно рівня розвитку електронного урядування, у 2015 році планує інвестувати у розвиток електронного урядування країни близько 3 млрд. доларів, а Естонія як європейський лідер за цим напрямом щороку витрачає на розвиток е-урядування 1% державного бюджету.

## 1.2. Електронна взаємодія органів влади

### 1.2.1. Сутність електронної взаємодії

Динамічні процеси розвитку та перетворень у сучасному інформаційному світі вимагають від органів влади нових ефективних підходів до організації внутрішньої роботи і міжвідомчої взаємодії, у першу чергу через запровадження електронних форм взаємодії. Водночас органами влади продовжується робота з опрацювання документів та інформації, переважно у паперовому вигляді, що значно ускладнює оперативний обмін інформацією, процедури надання адміністративних послуг і прийняття управлінських рішень, інформування громадськості та обслуговування бізнесу.

Електронна взаємодія органів влади передбачає як обмін електронними документами, так і можливість отримання (обміну) електронних даних з інформаційних систем органів влади в автоматизованому режимі відповідно до запитів і повноважень органів влади.



У практичному сенсі запровадження електронної взаємодії органів влади передбачає можливість:

- передачі та одержання органами влади організаційно-розпорядчих документів в електронній формі;
- автоматизованого обміну електронними даними (повідомленнями) між інформаційними системами органів влади;
- автоматизованого доступу органу влади до електронних даних з інформаційних систем інших органів влади відповідно до повноважень.

Таким чином, сукупність процесів, пов'язаних зі створенням, обробленням, відправленням, передаванням, одержанням, зберіганням, використанням та знищенням електронних документів або повідомлень, повинна бути переведена в електронну форму з наданням таким процесам юридичної значимості та правової сили.

Аналіз ліпшого міжнародного досвіду побудови національних систем електронного урядування свідчить про наявність єдиного сформованого підходу до розробки архітектури або еталонної моделі е-урядування, центральним елементом якої визначається так званий «урядовий шлюз» або «державна шина», тобто система міжвідомчої електронної взаємодії.

Досягнення інтероперабельності та забезпечення електронної взаємодії різних систем органів влади визначено одним з головних пріоритетів Цифрового порядку денного для Європи – 2020 та Європейського плану дій у сфері е-урядування на 2011 – 2015 роки як необхідної умови для формування єдиного цифрового ринку Європи та надання транскордонних послуг.

## 1.2.2. Стан розвитку електронної взаємодії в Україні

Вже минуло понад 10 років, як в Україні вперше на національному рівні постановою Кабінету Міністрів України № 208 «Про заходи щодо створення електронної інформаційної системи «Електронний Уряд» були визначені завдання щодо інтеграції державних інформаційних ресурсів.

Протягом цього часу завдання зі забезпечення електронної взаємодії державних інформаційних ресурсів визначалося одним з головних пріоритетів у Законі України від 09.01.2007 «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007 – 2015 роки», Концепції розвитку електронного урядування від 13.12.2010 та Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні від 15.05.2013. Втім, окреслені завдання у більшості випадків носять декларативний характер, без визначення конкретних строків та механізмів їх досягнення.

Перші реальні кроки щодо запровадження системи електронної взаємодії державних інформаційних ресурсів зроблені лише у 2012 році, коли була схвалена Концепція створення та функціонування інформаційної системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів. У 2013 році затверджений комплексний план реалізації цієї Концепції, яким передбачено розробку низки нормативно-правових та технічних документів, необхідних для досягнення інтегрованості та забезпечення електронної взаємодії державних інформаційних ресурсів. Втім, на сьогодні наведений план потребує уточнення та доопрацювання через невиконання.

Також слід відзначити формування в Україні потужної нормативно-правової бази щодо запровадження електронного документообігу в органах влади. З 2003 року діє Закон України «Про електронні документи та електронний документообіг», у

2004 році постановою Кабінету Міністрів України № 1453 затверджено Типовий порядок здійснення електронного документообігу в органах виконавчої влади. У 2011 – 2012 роках на урядовому рівні наказом Міністерства освіти і науки України № 1207 унормовані питання щодо єдиного формату електронного документа та наказом Міністерства юстиції України № 1600/5 стосовно порядку здійснення міжвідомчого електронного документообігу.

Фактично не вирішеними залишаються питання щодо зберігання, архівування та знищення електронних документів, а також питання, пов'язані з представленням електронних документів як фактів або доказів під час судових справ, слідчих дій та перевірок фіскальних органів.

Створення та використання державних інформаційних ресурсів характеризується некоординованістю, непостійністю та неузгодженістю, що зменшує ефективність, результативність та гнучкість управління державними електронними ресурсами. Як результат, в органах влади та державних установах України нині впроваджена значна кількість комплексних інформаційних, телекомунікаційних та інформаційно-телекомунікаційних систем, у тому числі державних реєстрів, систем відомчого електронного документообігу, автоматизації типової діяльності та систем підтримки прийняття управлінських рішень, які не сумісні між собою, використовують різні технології, стандарти та формати.

Зараз в органах влади України працює понад 700 електронних державних інформаційних ресурсів, з них 135 – у центральних органах виконавчої влади. При цьому необхідно відмітити факт відсутності Національного реєстру державних інформаційних ресурсів, незважаючи на цілу низку рішень Президента України, Уряду та Парламенту щодо його створення та забезпечення функціонування.

Зазначена вище ситуація призвела до чималих труднощів в організації взаємодії між численними успадкованими і впроваджуваними державними інформаційними ресурсами, а відсутність обов'язкових вимог (стандартів, форматів) та єдиного національного координатора в цій сфері спричинила встановлення окремими центральними органами виконавчої влади власних правил електронної взаємодії державних інформаційних ресурсів, котрі розробляються під конкретне нагальне завдання та не сумісні між собою.

Так, наприклад, на сьогодні лише Державною фіскальною службою України затверджено десятки різних протоколів щодо обміну інформацією державних інформаційних ресурсів в електронній формі з іншими центральними органами виконавчої влади. Також подібні правила для власних потреб електронної взаємодії встановлені Міністерством соціальної політики України, Державною казначейською службою тощо.

Для вирішення проблеми електронної взаємодії між відомчими системами електронного документообігу з 2012 року в Україні запроваджується Система електронної взаємодії органів виконавчої влади, яка повинна забезпечити створення єдиного інформаційного простору для обміну, обробки та зберігання організаційно-розпорядчих документів в електронній формі та створити передумови для переходу на внутрішній електронний документообіг. Передбачається, що незалежно від наявності чи відсутності у відомстві внутрішньої системи електронного документообігу, згадана вище система дозволить приєднатися до єдиного інформаційного простору обігу юридично значимих організаційно-розпорядчих документів всім центральним та місцевим органам виконавчої влади.

На теперішній час ця система запроваджена на базі окремих центральних органів виконавчої влади та містить понад

50 тис. електронних документів. Процес запровадження системи відбувається дуже складно та повільно, насамперед через велику кількість зауважень від органів влади до розробленої системи та невирішеність питання майнових прав.

Разом з тим, з 2013 року розпочата робота зі створення єдиної системи електронної взаємодії державних інформаційних ресурсів, яка повинна забезпечити автоматизований обмін даними з інформаційних систем органів влади та вирішувати питання сумісності цих ресурсів.

Також слід відзначити окремі проекти щодо створення інформаційної системи «Електронний парламент», котра повинна об'єднати всі існуючі бази даних Верховної Ради України та систему «Електронний суд» з обміну електронними документами між судами та учасниками судового процесу.

### **1.2.3. Головні проблеми запровадження електронної взаємодії**

Ураховуючи вищенаведене, можна визначити наступні головні проблеми щодо запровадження електронної взаємодії органів влади в Україні:

1. Наявність великої кількості різнорідних успадкованих та впроваджених інформаційних систем в органах влади, які не призначені для електронної взаємодії.

Органи влади, не координуючи свої дії та недотримуючись загальних правил, створили внутрішні інформаційні системи, які зовсім не узгоджуються ані технічно, ані нормативно.

2. Низька якість інформаційних систем органів влади.

Переважна більшість інформаційних систем в органах влади запроваджена з порушенням вимог чинного

законодавства щодо проектування, розробки та функціонування таких систем, а також вимог щодо захисту інформації.

3. Відсутність єдиних ідентифікаторів, які пов'язують однотипну інформацію в різних державних інформаційних ресурсах.

Зазначена проблема призведе до значних труднощів на етапі досягнення організаційно-правової та семантичної інтеоперабельності державних інформаційних ресурсів.

4. Брак мінімальних вимог до інтеоперабельності державних інформаційних ресурсів.

На етапі проектування та розробки органи влади повинні враховувати подальшу електронну взаємодію своїх систем з іншими системами шляхом дотримання мінімальних технічних вимог.

5. Невизначеність єдиних вимог до електронної взаємодії державних інформаційних ресурсів (формати, стандарти, порядок).

За відсутності єдиних підходів до запровадження електронної взаємодії продовжується створення окремих галузевих, а іноді й регіональних проектів щодо запровадження систем електронної взаємодії, які є не сумісними між собою. Фактично це призводить до неефективного використання бюджетних коштів через недосягнення запланованого результату. Крім того, дуже часто такі проекти спочатку технічно реалізуються, а потім нормативно закріплюються, а не навпаки.

6. Відсутність єдиної функціонуючої системи електронної взаємодії державних інформаційних ресурсів.

Функціонування вказаної системи забезпечить автоматизований обмін інформацією з державних інформаційних ресурсів за єдиними встановленими правилами відповідно до повноважень органів влади.

7. Нестача базових державних електронних реєстрів, таких як демографічний реєстр та реєстр адрес.

Окремо можна відзначити проблеми, пов'язані з нормативною невизначеністю процесів зберігання (архівування) електронної інформації, відомчою закритістю та небажанням приєднувати свої системи до системи електронної взаємодії.

## 1.3. Електронні послуги

### 1.3.1. Сутність електронних послуг

Головною вимогою з боку громадян та бізнесу до послуг держави є їх доступність та прозорість (некорупційність), що ефективно досягається шляхом запровадження електронних послуг.

Електронний спосіб надання послуги передбачає можливість для громадянина чи бізнесмена отримати необхідну інформацію, довідку, соціальну допомогу, ліцензію або дозвіл он-лайн без відвідування органу влади, у будь-який зручний час за принципом 24 годин/ 7днів на тиждень.

У практичному сенсі запровадження електронних послуг передбачає створення для замовника послуги наступних нових сервісів:

- зручний та оперативний доступ до повної, актуальної, точної та достовірної інформації про послугу через мережу Інтернет;
- завантаження або заповнення он-лайн електронних форм документів, необхідних для отримання послуги;
- он-лайн інформування замовника про хід розгляду та результат надання послуги;

- отримання результату надання послуг в електронній формі;
- он-лайн оплата за надані послуги, у разі такої необхідності.

Таким чином, увесь процес надання електронної послуги, починаючи від встановлення особи замовника та завершуючи зберіганням (архівуванням) документів справи, повинен бути переведений в електронну форму з наданням такому процесу юридичної значимості та правової сили.

Запровадження електронних послуг визначено одним із головних пріоритетів розвитку у багатьох країнах світу. Наприклад, одним із ключових пріоритетів європейського плану дій у сфері е-урядування на 2011 – 2015 роки визначено розвиток нового покоління відкритих, гнучких та орієнтованих на співробітництво і взаємодію електронних послуг з метою надання громадянам та суб'єктам господарювання Європи необхідних можливостей, підвищення їх мобільності на внутрішньому ринку в XXI столітті та забезпечення обслуговування електронними адміністративними послугами економіки майбутнього. Цим планом передбачено обов'язковість запровадження 20 базових послуг в електронній формі (12 для громадян та 8 для бізнесу), якими до 2015 року повинні користуватись 50% громадян країн Європейського Союзу.

### 1.3.2. Стан розвитку електронних послуг в Україні

Існуюча ситуація в Україні стосовно надання адміністративних послуг потребує негайного реформування, що передбачає:

- упорядкування системи адміністративних послуг;



- проведення реінжирингу наявних адміністративних процесів з метою їх оптимізації;
- запровадження електронних адміністративних послуг, що є найліпшим механізмом такого реформування;
- готовність та вмотивованість працівників органів влади до надання електронних послуг.

Саме запровадження електронних адміністративних послуг є головною передумовою наближення влади до пересічного громадянина, задоволення його потреб, захисту прав та свобод.

Протягом останніх п'яти років в Україні прийнято низку законодавчих та нормативно-правових актів, якими задекларовані стратегічні напрями та поставлені завдання щодо запровадження електронних адміністративних послуг. Втім, сьогодні можна констатувати, що більшість цих планів залишились або не виконаними, або перебувають на початковому етапі виконання та потребують перегляду.

Одним із базових завдань Концепції розвитку електронного урядування в Україні (2010 рік) визначено організацію надання послуг громадянам і суб'єктам господарювання в електронному вигляді з використанням Інтернету та інших засобів, насамперед за принципом «єдиного вікна».

Також варто зауважити, що вперше визначення терміна «електронна послуга» надано лише у Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні (2013 рік).

Законом України від 06.09.2012 «Про адміністративні послуги» нарешті встановлено можливість подання замовником документів для отримання адміністративної послуги за допомогою засобів телекомунікаційного зв'язку, а також визначено, що надання адміністративних послуг в електронній формі забезпечуються через Єдиний державний портал

адміністративних послуг (<http://poslugi.gov.ua>), який є офіційним джерелом інформації про надання адміністративних послуг в Україні. Також визначено важливу норму щодо заборони вимагання від замовника адміністративної послуги інформації, що є у володінні інших органів, і відповідне безкоштовне отримання цієї інформації при наданні послуги, яка на сьогодні не працює через відсутність системи електронної взаємодії інформаційних ресурсів органів влади.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 11.09.2013 № 718-р затверджено план заходів до 2016 року щодо створення зазначеного порталу, а постановою Кабінету Міністрів України від 03.01.2013 № 13 затверджено Порядок ведення Єдиного державного порталу адміністративних послуг. На теперішній час цей портал працює у тестовому режимі та не надає жодної послуги в режимі он-лайн, а вказані вище нормативні документи потребують перегляду та доопрацювання.

Згідно з останнім проведеним у 2014 році дослідженням ООН щодо розвитку електронного урядування Україна отримала найнижчу оцінку за індексом «он-лайн сервіси» 0,2677, що майже у два рази нижча за відповідну оцінку у 2012 році (0,4248).

Відсутність помітного прогресу, або навіть певний регрес, у запровадженні електронних послуг не сприяє налагодженню ефективної взаємодії громадян та бізнесу з органами влади. Процедури надання адміністративних послуг, у переважній більшості, залишаються складними, певною мірою корупційними, та вимагають багато часу, зусиль і ресурсів з боку замовників.

Доцільно звернути увагу на певну позитивну динаміку щодо упорядкування самої системи надання адміністративних послуг через створення центрів надання адміністративних

послуг, діяльність яких передбачена ухваленим у 2012 році законом. В Україні нині працює 660 центрів надання адміністративних послуг (без урахування Автономної Республіки Крим – 647). Не дивлячись, що в цих центрах наразі надається різна кількість послуг, поступово відбувається процес формування так званого «єдиного вікна» та вибудовування єдиних правил. Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16.05.2014 № 523-р визначено 52 адміністративні послуги, які вже до кінця 2014 року повинні надаватися виключно через центри надання адміністративних послуг.

Окремо можна відзначити наявні плани Уряду (законопроекти) щодо децентралізації адміністративних послуг, пов'язані з передачею повноважень щодо надання базових послуг на місцевий рівень. Головною метою такого реформування є передача функцій стосовно контролю за якістю, доступністю та прозорістю послуг до відповідної громади.

Запровадження в Україні електронних послуг за відсутності національної системи електронної взаємодії, впровадженого єдиного державного порталу адміністративних послуг та електронної взаємодії органів влади, певною мірою, відбувається через реалізацію органами влади окремих пілотних (дослідних) проектів та забезпечення надання електронної звітності.

Прикладами таких пілотних проектів зі запровадження електронних адміністративних послуг є проект Державної реєстраційної служби України із запровадження електронної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців (<http://rp.irc.gov.ua/>), спільний проект Державного агентства з питань електронного урядування України, Державної архітектурно-будівельної інспекції України та Координатора проектів ОБСЄ в Україні зі запровадження пілотних

електронних адміністративних послуг в будівництві (<https://e-dabi.gov.ua/>) та інші.

Також треба зазначити проект Міністерства освіти та науки України зі запровадження електронної реєстрації заяви про вступ до вищих навчальних закладів (<http://ez.osvitavsiv.org.ua/>). За інформацією веб-сайту Міносвіти, під час вступної кампанії 2014 року в електронному вигляді подано 797 323 заяви. Поширеним електронним сервісом у багатьох регіонах та містах України є запис дітей до дошкільного навчального закладу.

Втім, найбільш успішним прикладом реалізації надання електронних послуг на державному рівні є запровадження електронної звітності до Державної податкової інспекції України. Так, за інформацією офіційного веб-сайту Державної фіскальної служби України, більше 90% платників ПДВ та майже 80% платників ЄСВ звітують в електронній формі, що свідчить про великий успіх та популярність цього проекту.

Запроваджено теж низку проектів щодо надання електронної звітності до Пенсійного фонду України, Державного комітету статистики України та Фонду соціального страхування України.

Спостерігається позитивний досвід окремих регіонів України щодо створення регіональних (міських) порталів адміністративних послуг, таких як у м. Вінниця (з 2008 року), м. Івано-Франківськ та Дніпропетровська область (з 2010 року), м. Київ, Харків та Одеська область (з 2011 року), які успішно надають електронні сервіси та запроваджують надання пілотних адміністративних послуг в електронній формі. Як показують результати різних досліджень, розвиток е-урядування у цих містах та регіонах набагато випереджає центральний рівень та діючу нормативно-правову базу.

На регіональному та міському рівнях успішно запроваджуються електронні сервіси, що супроводжують процес надання адміністративних послуг, які можна згрупувати наступним чином:

- попередній запис на прийом через Інтернет;
- надання електронної консультації через Інтернет;
- інформування про хід розгляду та результат справи.

Слід вказати, що технології та процедури надання цих сервісів різняться в залежності від регіону, що свідчить про відсутність належної державної політики у цій сфері та єдиних відкритих правил (стандартів).

За результатами вперше проведеного в Україні дослідження якості електронних сервісів шести центрів надання адміністративних послуг у м. Вінниця, Дніпропетровськ, Івано-Франківськ, Київ, Луцьк, Харків, що відбулося у першій половині 2014 року, встановлено, що із 33 електронних сервісів, які надаються в цих ЦНАП, найбільш популярними є інформаційні сервіси та сервіси «електронної черги», якими користуються 48,8% та 43,9% відвідувачів відповідно. При цьому 53,8% респондентів відзначили головним фактором підвищення рівня використання електронних сервісів запровадження надання адміністративних послуг через Інтернет, без необхідності фізичного відвідування ЦНАП. Результати такого дослідження є, певною мірою, експериментальними, втім вони можуть бути використані для виявлення та узагальнення ліпшого досвіду.

В Україні, як і в інших країнах, роль «локомотиву» у запровадженні електронних послуг виконує бізнес. Наразі в Україні успішно запроваджуються послуги Інтернет-банкінгу, Інтернет-трейдингу та Інтернет-страхування, розвивається напрям продажу товарів та послуг через Інтернет (он-лайн квитки, одяг, електронні товари). Окремо треба зазначити

електронні платіжні сервіси, такі як оплата комунальних послуг, оплата за послуги Інтернет, телефонію тощо.

Завдяки використанню таких послуг громадяни поступово формують впевненість та довіру до електронного способу їх отримання. За даними опитування громадської думки, 33% мешканців України, які користуються Інтернетом, використовували електронні послуги, що надаються бізнесом, а 42% – здійснювали електронні платежі. Проте, 96% користувачів ніколи не намагалися отримати адміністративні послуги в електронний спосіб.

### 1.3.3. Головні проблеми запровадження електронних послуг

Ураховуючи наведене вище, можна визначити наступні головні проблеми щодо запровадження в Україні електронних послуг:

1. Несформованість нормативно-правової бази, що регулює сферу надання електронних послуг.

Не дивлячись, що в Україні протягом останніх років прийнято низку важливих документів, спрямованих на запровадження електронних послуг, системне та комплексне запровадження таких послуг потребує визначення єдиних правил, стандартів та форматів у сфері електронних послуг.

2. Неврегульованість питання електронної ідентифікації.

Можливість однозначно встановити особу, яка звертається до органу влади за допомогою електронних засобів, є головною передумовою запровадження юридично значимої взаємодії громадян та бізнесу з органами влади.

3. Відсутність електронної взаємодії органів влади.

Єдиним можливим інструментом спрощення бюрократичних процедур при наданні адміністративних послуг

як в звичайній (паперовій), так і в електронній формі, є мінімізація вимог щодо необхідного пакета документів від замовника. Фактично, єдиною вимогою повинно бути встановлення особи замовника, а всю іншу інформацію, необхідну для прийняття рішення, орган влади може отримати з інформаційних систем інших органів влади.

4. Брак довіри до електронного середовища.

Цифровий порядок денний для Європи-2020 визначив цю проблему однією з головних на шляху широкого запровадження електронних послуг. Адаже саме недовіра громадян до електронної взаємодії з органом влади через загрозу втрати важливих даних, необґрунтованого розкриття персональних даних, кіберзлочинності є головним стримуючим фактором.

5. Відсутність розробленої архітектури єдиного державного порталу адміністративних послуг з урахуванням надання електронних послуг.

Нааявна архітектура пілотної версії порталу не призначена для реалізації надання адміністративних послуг в електронній формі.

6. Надмірна забюрократизованість та складність адміністративних процедур надання послуг, а також неоптимальність та необґрунтованість пакета документів, необхідного для отримання таких послуг.

7. Невизначеність процедури зберігання (архівування) електронних справ.

Неврегульованість процесів зберігання документів, що надійшли від замовника, та доведення легітимності цих документів через певний проміжок часу суттєво стримують процеси запровадження електронних послуг.

8. Низький рівень готовності працівників органів влади та громадян до запровадження електронних послуг.

Результати різних досліджень та оцінювань електронної готовності України свідчать про низький рівень розуміння як працівниками органів влади, так і громадянами взагалі такого явища як електронне урядування.

9. Недостатній рівень врахування успішного регіонального досвіду запровадження електронних послуг в реалізації державної політики.

## **1.4. Електронний доступ до публічної інформації та відкритих даних**

### **1.4.1. Сутність електронного доступу до інформації**

Доступ громадян, громадських організацій та бізнесу до публічної інформації, даних, якими володіють органи влади стосовно них, та можливість автоматизованої обробки відкритих даних із державних інформаційних ресурсів є обов'язковими елементами сучасної демократичної держави, а інформаційно-комунікаційні технології дозволяють зробити цей процес максимально зручним.

У практичному сенсі запровадження електронного доступу до інформації органів влади передбачає:

- відкритий та вільний доступ до інформаційних ресурсів органів державної влади та органів місцевого самоврядування зі застосуванням мережі Інтернет;
- забезпечення права на актуальну та достовірну соціально значущу інформацію;
- можливість повторного використання інформації та оброблення даних програмними засобами з метою повторного їх використання;



- забезпечення громадського контролю за діяльністю органів державної влади та органів місцевого самоврядування;
- взаємну довіру користувачів та органів влади в процедурах надання та одержання інформації.

#### 1.4.2. Стан розвитку електронного доступу до інформації органів влади

Кабінетом Міністрів України визначений порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації щодо діяльності органів виконавчої влади, яким визначено перелік інформації, що повинна бути розміщена на відповідних веб-сайтах. До такої інформації відноситься: найменування органу, основні завдання та нормативно-правові засади діяльності, структура та керівництво органу, основні функції структурних підрозділів, зразки документів та інших матеріалів, необхідних для звернення громадян до органу, місцезнаходження органу, розпорядок роботи органу та час прийому керівництва, відомості про наявні вакансії, державні інформаційні ресурси з питань, що належать до компетенції органу тощо.

На сьогодні 100% центральних органів виконавчої влади, обласних державних адміністрацій, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, а також 72% районних державних адміністрацій представлено в мережі Інтернет шляхом функціонування власних офіційних веб-сайтів.

Згідно з результатами офіційного моніторингу інформаційного наповнення сайтів 72-х центральних та 25-х місцевих органів виконавчої влади, проведеного Державним комітетом телебачення та радіомовлення України у першому півріччі 2014 року, офіційні інтернет-сторінки цих органів

виконавчої влади недостатньо інформативні щодо систем обліку публічної інформації, адрес електронної пошти керівників органів, їх заступників, керівників структурних підрозділів, основних функцій структурних підрозділів, правил внутрішнього трудового розпорядку, порядку та умов проходження конкурсу на заміщення вакантних посад тощо. Констатовано, що інформаційна структура деяких веб-сайтів не забезпечує достатню простоту та зручність пошуку інформації стосовно зазначених послуг.

Моніторинг веб-сайтів центральних органів державної виконавчої влади України в 2013 році (проаналізовано 56 веб-сайтів), проведений громадською організацією «Інститут розвитку регіональної преси», засвідчив, що хоча рівень інформаційної відкритості центральних органів виконавчої влади України зростає: у 2013 році він склав 49,6%, у 2012 році – 48,3%, а в 2011 році – 40,6%, втім 50,4% інформації щодо діяльності центральних органів виконавчої влади все ще залишається не доступною для користувачів.

За даними дослідження громадської думки, що було проведене соціологічною службою Центру Разумкова у вересні 2014 року, до державних баз даних та реєстрів зверталось лише 6% користувачів Інтернету в Україні. Серед тих нечисленних респондентів 52% вважають, що їм більш-менш успішно вдалося отримати інформацію, якою вони цікавились, а 16% віднайти запитувану інформацію так і не вдалося. У 56% респондентів, які відвідували веб-сайти органів влади, під час їх перегляду не виникало жодних проблем, втім у 26% користувачів були випадки, коли сайт або не працював, або не завантажувався. Крім того, 2/3 опитаних вважають, що інформація на веб-сайтах органів влади розміщена порівняно зручно та доступно, стільки ж користувачів виявились задоволені повнотою розміщеної інформації.

Інформаційними пріоритетами для відвідувачів сайтів органів влади є:

- 41% шукали загальну інформацію щодо відповідного органу влади (його структури, положення тощо);
- 40% намагалося з'ясувати місце, час та види необхідних документів для отримання адміністративних послуг (дозволів, ліцензій, свідоцтв, посвідчень тощо);
- 34% шукали інформацію щодо режиму роботи та/або прийому громадян структурних підрозділів та їх посадовців;
- 11% цікавились проектами рішення відповідних органів;
- 7,3% – результатами перевірок, моніторингу та аудитів;
- лише 8% – державними закупівлями та витрачанням бюджетних коштів.

Серед користувачів інформації офіційних веб-сайтів органів влади 22,5% потребують більш нової, актуальної інформації, 32,3% – більш повних даних, 19,8% – показників, за якими можна оцінити динаміку, історію питання.

З тих користувачів, які цікавилися даними відкритих для електронного доступу державних реєстрів та баз даних, 43,5% громадян хотіли б мати можливість переглянути свої дані, внесені до різноманітних державних реєстрів, кадастрів та баз даних, а 49% хотіли б отримувати інформацію, який орган влади і коли звертався за їхніми персональними даними до різноманітних державних реєстрів, кадастрів та баз даних.

Щодо оприлюднення структурованих даних із державних інформаційних ресурсів, то Україна потребує формування та проведення чіткої політики щодо відкритих даних та забезпечення їх повторного використання. Доступ до цих даних та наступне їх вільне використання є важливим правом особи, засобом демократичного контролю за органами влади, інструментом запобігання та виявлення корупції, участі громадськості у прийнятті владних рішень, важливим економічним активом, здатним створювати нову вартість і стимулювати активність бізнесу та інвестиції, інструментом розвитку інновацій. Політика відкритих даних створює новий ринок інформаційних послуг.

Створення, поширення та використання відкритих даних активно підтримується, розвивається міжнародними ініціативами та організаціями, а в 2014 році зусиллями громадськості в Україні створено національний портал відкритих даних (<http://data.gov.ua>).

### **1.4.3. Головні проблеми електронного доступу до інформації органів влади.**

Ураховуючи вищенаведене, можна визначити наступні головні проблеми щодо забезпечення електронного доступу до публічної інформації та відкритих даних:

1. Декларативність законодавчих актів з проблем забезпечення електронного доступу до інформації та даних органів влади.

Замість програмно-цільових документів або державних цільових програм приймаються національні плани дій, просто плани дій, плани заходів тощо, які не підтримані ресурсами, і, як наслідок, відсутність реального бюджетного фінансування більшості з визначених цими документами заходів.

2. Відомчий підхід щодо організації електронного доступу до державних інформаційних ресурсів.

Органи влади на власний розсуд визначають спосіб електронного доступу до інформації, її перелік, кількість та періодичність подання, що призводить до суттєвої різниці в плані організації доступу до інформації.

3. Відсутність єдиних підходів, правил, стандартів, технічних регламентів з питань електронного доступу до інформації та відкритих даних.

Дії органів влади не є узгодженими та достатньо науково-технічно обґрунтованими і, як правило, не відповідають реаліям сьогодення та запитам громадян та представників бізнесової спільноти.

4. Відсутність ефективних комунікацій між органами влади, громадськими організаціями та суб'єктами господарювання.

Органи влади неохоче впроваджують інструменти суспільного моніторингу, спостереження, перевірки та нагляду за своєю діяльністю з боку громадських організацій. Ініціатива з налагодження комунікацій переважно йде від представників неурядових організацій.

## 1.5. Електронна участь громадян в урядуванні

### 1.5.1. Сутність електронної участі громадян в урядуванні

Активне впровадження інформаційно-комунікаційних технологій в систему суспільно-політичних відносин розширює можливості громадян щодо їх громадської участі, створює умови для формування якісно нового рівня активності та участі громадян, які користуються сучасними інформаційними

технологіями не тільки в особистих цілях, а й в цілях суспільно-політичної участі на всіх рівнях публічного управління.

Електронна участь громадян в управлінні, що у більш широкому сенсі називають електронною демократією – це комплекс інструментів, в яких персональні комп'ютери, ноутбуки, смартфони та загальнодоступні мережі використовуються для розвитку і захисту основних демократичних цінностей, таких як розповсюдження інформації та комунікація, участь громадян в процесах прийняття рішень (шляхом нарад і голосувань), об'єднання інтересів громадян. Можливості Інтернету та його інформаційної структури в цій галузі практично не вичерпані, починаючи від електронних консультацій з населенням і закінчуючи участю громадян в електронних політичних форумах, електронних виборах тощо.

У практичному сенсі електронна участь громадян в урядуванні має декілька основних етапів і передбачає:

#### 1. Електронне включення:

- електронне консультування – органи влади через Інтернет звертаються до громадян з метою отримання їхньої думки щодо вироблення відповідної політики чи обговорення рішень;
- електронна участь – активна участь громадян на основі підтримки зворотного зв'язку за допомогою сучасних інформаційно-комунікаційних технологій у процесі прийняття рішень і виробленні політики.

2. Електронне партнерство – поглиблений етап взаємодії громадян із владою, де відповідальність за прийняття рішень покладається на обидві сторони, передбачає внесок кожного у розвиток громадянського суспільства.

## 1.5.2. Стан розвитку електронної участі громадян в урядуванні

Під час та після подій кінця 2013 – початку 2014 років в Україні відбувся сплеск громадської активності та формування попиту на нові механізми і форми здійснення демократичного контролю за діяльністю органів влади та інноваційні інструменти впливу на них.

З'явилася велика кількість он-лайн проєктів, метою яких є сприяння самоорганізації однодумців, об'єднання зусиль по вирішенню злободенних проблем життя сучасного українського суспільства, ініціювання питань для розгляду, підготовка, обговорення та подання пропозицій до змісту рішень органів державної влади та місцевого самоврядування. Представники громадського сектора активно використовують для цього у своїй діяльності не лише створення власних ресурсів, але й соціальні мережі Facebook, Twitter, ВКонтакті та інші. У межах громадської ініціативи «Реанімаційний пакет реформ» створена спеціальна група, що займається розробленням нових підходів до розбудови електронної демократії в Україні.

Найявні інструменти електронної співпраці органів влади з громадянами, громадськими ініціативами та бізнесом залишаються радше декларативними та імітаційними, аніж такими, які стимулюють громадську участь у процесах формування та реалізації державної політики. Насамперед це стосується реалізації створеного у 2012 році Єдиного інформаційного веб-ресурсу звернень громадян до органів державної влади та органів місцевого самоврядування (<http://z.gov.ua>). Він створювався для швидкої обробки звернень та формування відповідей в електронній формі, забезпечення оперативного контролю з боку громадян за розглядом їх звернень, ведення органами державної влади та місцевого

самоврядування статистичного обліку звернень та контролю за вирішенням порушених у них питань. Однак, навіть 2 роки по тому цей портал все ще працює у режимі дослідної експлуатації. Триває реєстрація органів державної влади в системі, проводяться роботи зі створення комплексної системи захисту інформації та розроблення нормативно-правових актів щодо затвердження Положення та Регламенту роботи з єдиним інформаційним веб-ресурсом звернень громадян до органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Іншим інструментом проведення публічного громадського обговорення шляхом електронних консультацій з громадськістю стало створення урядового веб-сайту «Громадянське суспільство і влада». Цей інструмент створено для проведення публічного громадського обговорення шляхом електронних консультацій з громадськістю, але і цьому веб-ресурсу не вдалося стати майданчиком інтенсивного та продуктивного діалогу між Урядом України, представниками бізнесу та громадських організацій, окремими громадянами України.

На цьому фоні в Україні поступово формуються та розвиваються успішні проекти з електронної демократії, ініційовані громадськістю. Наприклад, проект Фонду Східна Європа «Відкрите місто» спрямований на забезпечення ефективної електронної взаємодії місцевої влади, громади та бізнесу при вирішенні актуальних проблем громади, який впроваджений вже в 15 містах України.

Таким чином, в українському суспільстві вже формується запит на електронні форми участі. За результатами дослідження, проведеного соціологічною службою Центру Разумкова у вересні 2014 року, 24% респондентів заявили про те, що вони хотіли б мати можливість впливати через інтернет-петиції на обов'язковість розгляду того чи іншого питання



відповідними органами влади та вносити свої пропозиції до проектів рішень органів влади. Ще 19% висловили свою заінтересованість у тому, аби брати участь у консультаціях, які організують органи влади на своїх веб-сторінках, з питань місцевої регіональної та державної політики, а 11% готові приділяти цьому щомісячно декілька годин свого часу. Приблизно 3% користувачів Інтернету в Україні виражають свою заінтересованість в обговоренні: проектів/звітів щодо виконання державного та місцевих бюджетів, проектів/звітів щодо виконання державних та регіональних цільових програм, прогнозу/аналізу регуляторного впливу, проектів нормативно-правових актів.

### 1.5.3. Головні проблеми електронної участі громадян в урядуванні

Загальний низький рівень дієвості існуючих інструментів громадської участі у формуванні та реалізації державної політики пояснюється глибинними проблемами організації діяльності органів влади, вимог до роботи та наявної компетенції державних службовців.

1. Однією з основних проблем, яку потрібно вирішити для розвитку електронної участі громадян в управлінні, є проблема ідентифікації громадян.

Для взаємодії громадян і органів влади громадяни повинні мати можливість ідентифікувати себе, причому ідентифікація повинна забезпечувати збереження персональних даних і давати можливість громадянам брати участь в обговореннях через Інтернет.

2. Цифрова нерівність.

Різні соціальні групи протилежною мірою залучені до використання інформаційно-комунікаційних технологій – від

повної інтеграції до повного відторгнення. Низький рівень комп'ютерної грамотності не сприяє залученню громадян до ефективного інтерактивного діалогу з органами влади.

### 3. Формальний характер.

Інструменти електронної участі та отримані на їх основі результати (опитування, обговорення, голосування тощо) часто не беруться до уваги. Органи влади не завжди реагують на електронні пропозиції та зауваження громадян, тому що на законодавчому рівні ці положення не закріплені.

4.Невизначеним залишається статус електронного звернення та електронних петицій.

Громадянин може висловити думку або залишити свій коментар з будь-якої проблеми на веб-сайті органу влади чи надіслати його на електронну скриньку, проте цей лист в електронній формі не вважається офіційним зверненням. Інформація, надіслана на адресу органу влади в електронній формі, може бути ним лише взятою до відома.

## II. РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ РОЗВИТКУ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

### 2.1. Забезпечення інтеоперабельності та електронної взаємодії інформаційних систем органів влади

При створенні необхідних умов для надання електронних послуг громадянам, бізнесу, оптимізації процесів опрацювання та ухвалення державної політики і прийняття управлінських рішень, проведення дієвого управлінського контролю вирішальним є забезпечення інтеоперабельності та електронної взаємодії інформаційних систем, які створюються та використовуються в органах влади. Саме завдяки

безперешкодному обміну інформацією між різними органами влади вони зможуть подолати відомчу ізоляцію, а їхні інформаційні системи будуть функціонувати та взаємодіяти на основі спільної технологічної платформи, що дозволить ліпше поширювати та повторно використовувати інформацію і забезпечить її придатність до багатоцільового використання.

Для громадян це означатиме, що вони лише один раз надаватимуть органам влади свої персональні дані, а не продовжуватимуть робити це щоразу, коли вчергове звертатимуться за адміністративними послугами. Органи влади зможуть повторно використовувати отримані дані, не накладаючи додаткових вимог незручностей на тих, хто хоче отримати адміністративну послугу.

На сьогоднішній день як в Україні, так і в Європі основна складність реалізації проектів у сфері електронного урядування на державному та місцевому рівнях, а також аналогічних міжвідомчих проектів, в умовах, коли потрібні неабиякі зусилля з інтеграції даних та програм, полягає не у застосуванні тих чи інших конкретних технологій, а в організації процесу прийняття та застосування відповідних стандартів, форматів і узгодження архітектури інформаційних технологій різних організацій та відомств.

Європейський досвід демонструє, що ефективність розвитку електронного урядування забезпечує саме Національні рамки інтероперабельності. Загалом, це нормативно-правовий документ організаційно-технічного характеру, який встановлює та описує чіткі вимоги як організаційні, так і технічні до проектів та систем органів влади у сфері е-урядування.

У більшості випадків такий національний документ описує:

– стандарти даних, метаданих, відкритих даних;

- стандарти безпеки, зберігання даних;
- стандарти електронної взаємодії, доступ до реєстрів;
- формати електронного підпису;
- стандарти надання електронних адміністративних послуг;

та виставляє вимоги щодо сумісності:

- організаційної;
- юридичної;
- семантичної;
- технічної.

Розроблення відповідного набору нових та гармонізація з європейськими стандартами існуючих нормативно-правових й технічних документів є головною передумовою для системного розвитку електронного урядування в Україні. З точки зору подальшої інтеграції з ЄС, при розробці зазначених документів важливою є орієнтація на eIDAS (Положення Європейського Парламенту і Ради Європейського Союзу щодо електронної ідентифікації та послуг довіри для електронних транзакцій на внутрішньому ринку) та EIF (Європейські рамки інтероперабельності). Це дозволить у наступному забезпечити транскордонну електронну взаємодію та надання транскордонних електронних послуг.

Забезпечуючи виключно електронний спосіб взаємодії органів влади, необхідно послідовно реалізовувати принципи інтероперабельності – встановлення та використання тільки таких специфікацій, які стосуються взаємопов'язаності систем, інтеграції даних, управління контентом метаданих та доступу до електронних послуг.

Для органів влади запровадження стандартів інтероперабельності означатиме необхідність перегляду та вдосконалення своїх внутрішніх функціональних і міжвідомчих процесів, використовуючи переваги від підвищення рівня

інтероперабельності. Неefективні та надмірні процеси повинні бути реструктуровані з метою уникнення дублювання ресурсів та зусиль шляхом стандартизації аналогічних процесів та розподілу ресурсів.

Також необхідно розробити та затвердити загальні принципи інтероперабельності для різних пристроїв, додатків, архівів даних, сервісів та мереж. Метою запровадження таких стандартів є забезпечення безперешкодного обміну інформацією та сервісами між системами. Хоча реалізацію принципів інтероперабельності доречно починати з органів влади, для яких використання відповідних стандартів та специфікацій буде обов'язковим, у подальшому їх варто запроваджувати і для бізнесу. Оскільки різні програми та додатки будуть інтероперабельними та заснованими на уніфікованих стандартах і відкритих платформах, виграють усі, адже в інтересах кожного користувача сучасних інформаційно-комунікаційних технологій є належним чином узгоджена спільна робота цифрових пристроїв та сервісів.

Держава повинна забезпечити безоплатне використання затверджених відкритих стандартів і форматів та стимулюватиме створення стандартів і відкритих платформ для нових додатків та сервісів. Метою такої політики є створення більш простих, уніфікованих та технологічно нейтральних рішень. Реалізуючи політику стандартизації вимог щодо інтероперабельності систем і сервісів органів влади, доречно забезпечити надання порад, інструкцій щодо відповідності вимогам інтероперабельності, підтверджень відповідності стандартам та вимогам інтероперабельності.

Варто налагодити механізми надання підтримки, розроблення керівних документів на основі найліпших практик та використання інструментарію і схем, узгоджених на національному рівні. Бажано створити окремий веб-сайт, який

міститиме рекомендації на базі найдосконаліших практик, відповіді на найчастіші запитання і поради щодо навчання та інструментарію з інтероперабельності.

Найоптимальнішим способом забезпечення автоматизованого обміну електронними даними з інформаційних систем органів влади є створення єдиної системи електронної взаємодії. Технологічне забезпечення електронної взаємодії зі застосуванням єдиної системи електронної взаємодії досягається через використання сервіс-орієнтованої архітектури, що є сукупністю електронних сервісів, побудованих за загальноприйнятими вимогами, а також шляхом використання єдиних форматів та специфікацій даних, стандартів та протоколів обміну. Єдина система електронної взаємодії повинна засновуватися на таких головних принципах:

- технологічної нейтральності інформаційних систем, які підключаються до електронної взаємодії;
- використання єдиних правил електронної взаємодії для забезпечення організаційної, технічної та семантичної сумісності інформаційних систем, що підключаються до електронної взаємодії;
- зменшення інформаційної надлишковості, дублювання даних та сприяння повторному використанню даних з інформаційних систем;
- використання відкритих форматів та структур даних, протоколів та стандартів обміну;
- субсидіарності технологічних рішень, що забезпечують підключення систем до електронної та не потребують модернізації для забезпечення сумісності.

При цьому важливим є закріплення головних засад забезпечення електронної взаємодії, обов'язків органів влади та єдиного координатора щодо електронної взаємодії на законодавчому рівні.

## 2.2. Розвиток електронних послуг

Загальносвітова практика запровадження електронних послуг свідчить про те, що при розробці конкретних інструментів їх надання потрібно прагнути, аби вони були персоналізованими та відповідали індивідуальним потребам їх користувачів. Інструменти повинні передбачати максимально гнучкі можливості для взаємодії та контактів із органами влади, зокрема бути доступними для осіб з обмеженими фізичними можливостями та особливими потребами, а також бути технологічно нейтральними та придатними для різних платформ.

Зручність використання електронних послуг повинна постійно поліпшуватися шляхом розвитку багатоканальності – надання їх через різноманітні засоби, у тому числі Інтернет, телефони, мобільні пристрої, кіоски, інтерактивні термінали або посередників (там, де це доцільно). Принцип максимальної зручності повинен бути поширений також на надання користувачам можливості знайти просте й узагальнене пояснення їхніх прав та обов'язків щодо порядку отримання електронних послуг. Інструменти отримання електронних послуг повинні бути доступними споживачам як на національному, так і на регіональному та місцевому рівнях.

Водночас процес переведення адміністративних послуг в електронну форму повинен бути нормативно закріплений, методично забезпечений та адміністративно мотивований. Міжнародний досвід показує, що одним із ліпших способів

стимулювання надання адміністративних послуг в електронній формі є стандартизація їх надання – розробка чітких організаційних та техніко-технологічних правил та вимог.

Досконаліший міжнародний досвід запровадження електронних послуг свідчить про те, що, у більшості випадків, кожний орган влади самостійно розробляє та впроваджує свою послугу в електронній формі. Головною вимогою є дотримання єдиних правил та інтеграція електронної послуги з національним порталом електронних послуг. Таким чином, центральний орган влади, який відповідає за формування політики у сфері е-урядування, розробляє та затверджує ці єдині правила, вимоги та відкриті формати, відповідно до яких органи влади запроваджують електронні послуги. При цьому національний портал електронних послуг забезпечує централізований доступ до електронних послуг, а також єдині інформаційні сервіси та сервіси авторизації. Крім того, національний портал виконує функцію front-office для системи електронної взаємодії.

Вимога електронного урядування щодо надання електронних послуг одночасно є вимогою та інструментом вдосконалення організаційних процесів у системі влади та зменшення відповідних видатків, спрощення та скорочення адміністративних процесів. Запровадження електронних послуг передбачає, що останні переглядатимуться таким чином, щоб надмірні, малоефективні, фрагментарні або застарілі процеси були усунуті, а чинні процеси та послуги були перегруповані з метою забезпечення максимального комфорту, мінімального рівня затрат та швидшої взаємодії між громадянами, бізнесом та органами влади. Тому запровадження електронних послуг не лише створить комфортніші умови для їх користувачів, але й слугуватиме потужним імпульсом для модернізації самих



адміністративних послуг через реорганізацію відповідних операційних процесів.

Для реалізації цих підходів доцільно розробити та ухвалити низку нормативно-правових актів, що регламентують порядок переведення надання адміністративних послуг в електронній формі, вимоги до розробки та запровадження електронних послуг, підготувати плани щодо запровадження пріоритетних електронних послуг. Крім того, необхідно терміново на законодавчому рівні визначитись з переліком адміністративних послуг, у тому числі, орієнтуючись на перелік послуг у країнах Європейського Союзу.

Цілями розробки зазначених документів є:

- уніфікація і оптимізація процесу надання електронних послуг;
- вирішення проблеми сумісності інформаційних систем, що підтримують процеси надання послуг в електронній формі;
- скорочення термінів переходу до надання послуги в електронній формі.

Запровадження електронних послуг теж потребує створення національної системи електронної ідентифікації, без якої неможлива юридично значима електронна взаємодія. Кожен учасник електронної взаємодії повинен бути встановлений або аутентифікований відповідно до єдиних правил та стандартів з гарантованим рівнем, що забезпечує безпеку та інтероперабельність такої взаємодії.

Ураховуючи обраний Україною напрям щодо європейської інтеграції, вбачається необхідним розвиток системи електронної ідентифікації (eID) шляхом імплементації норм Регламенту eIDAS (Положення Європейського Парламенту та Ради Європейського Союзу щодо електронної

ідентифікації та послуг довіри для електронних транзакцій на внутрішньому ринку).

Відповідно до цього документа електронна ідентифікація фізичних і юридичних осіб відбувається шляхом видачі їм в установленому порядку і на основі встановленої схеми спеціальних персональних засобів електронної ідентифікації (електронних карток, паспортів та інших засобів, тобто електронних ідентифікаторів, пов'язаних з конкретною особою). Головною вимогою до eID є забезпечення технологічної можливості здійснення аутентифікації (підтвердження справжності) власника електронного ідентифікатора при виконанні ним будь-яких електронних транзакцій. Ці два аспекти є обов'язковими для надання електронних послуг та здійснення електронних транзакцій.

З точки зору планування розвитку eID в Україні, забезпечення надання транскордонних послуг та транскордонної eID є важливою орієнтація на вимоги Регламенту щодо рівнів гарантій безпеки. В Регламенті визначено три рівні гарантій: низький, достатній та високий в залежності від рівня критичності послуги. Визначення вимог, стандартів та можливих технологій для забезпечення цих рівнів є необхідною передумовою запровадження електронних послуг. Наприклад, для оплати штрафів немає необхідності використання електронного підпису, у той час як для отримання адресної соціальної допомоги його використання є необхідним.

Імплементация Регламенту дозволить Україні максимально швидко інтегруватись на європейський цифровий ринок та отримати доступ до транскордонних електронних послуг.

В контексті подальшого розвитку інфраструктури відкритих ключів та електронного підпису як засобу ідентифікації підпису електронного документа слід вказати, що

Регламент переводить електронний підпис зі статусу унікальної технології в категорію однієї з багатьох можливих електронних послуг, вільно надаваних на ринку. Окрім того, перелік таких послуг буде розширюватися в міру розвитку ринку та заінтересованості в таких послугах споживачів. Нині можна говорити, що закладаються основи формування інфраструктури єдиного ринку електронних послуг, яка буде інтегрувати інфраструктуру відкритого ключа, інфраструктуру електронної ідентифікації та інші інфраструктури. Регламент в явному вигляді визначає такі послуги:

- послуги випуску та управління сертифікатів відкритих ключів для підтримки електронного підпису та електронної печатки;
- послуги з перевірки (валідації) електронного підпису і печатки;
- послуги з надання мітки часу;
- послуги по підтвердженню автентичності (аутентифікації) веб-сайтів;
- послуги по реєстрації та підтвердженню доставки електронних документів;
- послуги з безпечного зберігання (у тому числі архівному) підписаних електронних документів.

Таким чином, для широкого розповсюдження електронних послуг необхідно дати споживачеві чітке і влучне їх визначення, а також вказати на ті корисні ефекти або вигоди, які отримає споживач від використання такої послуги. У низці досліджень вказується на недостатній рівень мотивації споживача з використання цих послуг. Завдання державних органів, з одного боку, і вільного ринку, з іншого, полягає у формуванні такої мотивації та розповсюдження електронних послуг в приватному і публічному секторах. Втім, основним принципом надання електронних послуг є принцип довіри.

Однак модернізація взаємин громадян та бізнесу з органами влади шляхом використання електронних інструментів передбачає необхідність формування відповідних знань, вмінь і навичок у державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування. Тому при плануванні розвитку системи державної служби треба передбачити навчання у сфері електронного урядування в системі підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування. Важливо також створити дієву систему мотивації для державних і муніципальних службовців. Принциповим при цьому є включення в перелік професійних компетенцій відповідних вимог.

### 2.3. Розвиток інфраструктури відкритих даних

Органи влади збирають, обробляють, генерують та зберігають велику кількість різноманітної інформації про суспільні процеси, дані про юридичних та фізичних осіб. Ця інформація часто є вкрай важливою для різноманітних потреб громадян та бізнесу (міркувань особистої безпеки, науково-дослідницьких, демократичного контролю) і не завжди є доступною для них. Безумовною вимогою до України як демократичної держави є он-лайн доступ до публічної інформації та відкритих даних з державних інформаційних ресурсів.

Розповсюдження інформації органів влади повинно здійснюватись на умовах прозорості, ефективності та недискримінації. Найсучаснішим, маловартісним та ефективним способом забезпечити відкритість органів влади є максимально повна доступність відповідної інформації на веб-сайтах органів влади.

Громадяни повинні мати можливість доступу до тих документів органів влади, в яких міститься інформація про них. Необхідно забезпечити розширений електронний доступ громадян до персональних даних, що їх стосуються. Наступним кроком повинно стати налагодження дієвої системи електронного сповіщення громадян щодо випадків використання та автоматичної обробки таких даних. При цьому держава повинна гарантувати захист персональних даних. Потрібно встановити загальне правило, що набори даних, які містять персональні дані (відомості про фізичну особу, яка ідентифікована або може бути конкретно ідентифікована за допомогою цих відомостей), можуть оприлюднюватися/надаватися виключно за умов: проведення анонімізації (вилучення даних, що дозволяють ідентифікувати особу), наявності згоди на те суб'єкта даних, що запитуються, коли законом чітко передбачено можливість оприлюднення таких даних та коли закон забороняє обмежувати доступ до певної інформації про фізичну особу.

Органи влади відповідно до установленого обов'язку повинні відкривати свої дані, інформацію для створення та розвитку сервісів і додатків. Для цього така інформація має бути представлена у вигляді відкритих даних – структурованого набору даних у затвердженому форматі, що дозволяє їх автоматизоване оброблення програмними засобами (машинозчитування) з метою їх повторного використання. Органи влади можуть самостійно створювати та повинні сприяти розробленню цікавих он-лайн сервісів і контенту, забезпечувати їх вільний обіг. Для цього органи влади потрібно зобов'язати оприлюднювати свою інформацію у формі відкритих даних як на власних веб-сайтах, так і на спеціально створеному єдиному державному веб-порталі відкритих даних. Також необхідно визначити перелік наборів даних, обов'язкових

для оприлюднення у формі відкритих даних, встановити правила, що кожен центральний орган виконавчої влади щомісячно публікуватиме не менше 3-х комплектів «цінних» даних для громадян бізнесу.

Вкрай важливим є визначення та встановлення технічних вимог (форматів) до інформації, що оприлюднюється/надається у формі відкритих даних, у тому числі щодо метаданих та сумісності даних, запровадження пакета індикаторів щодо повторного використання інформації органів влади.

Єдиний державний веб-портал відкритих даних повинен стати центральним депозитарієм наборів даних включно з реєстром документів, наявних у формі відкритих даних, а також забезпечити якість та оновлення інформації. Доступ до інформації у вигляді відкритих даних на єдиному веб-порталі повинен здійснюватись безоплатно. Важливо не допустити встановлення будь-яких обмежень щодо можливого повторного використання інформації у формі відкритих даних. Також необхідно встановити зобов'язання органів влади щодо якнайширшого оприлюднення відкритих даних відповідно до затверджених відкритих форматів. Повинна встановитись обов'язкова вимога щодо розроблення інформаційних систем органів влади стосовно можливості визначення інформаційного контенту з електронного урядування, визначеним незалежно від конкретного каналу їх надання та доступності для людей з інвалідністю, зокрема вадами зору.

Для організації оприлюднення інформації органами влади у вигляді відкритих даних ними повинно бути визначено структурні підрозділи або службовців, які відповідають за цю роботу. В системі центральних органів виконавчої влади необхідно визначити уповноважений орган з питань відкритих даних, який забезпечуватиме: ведення єдиного державного веб-порталу відкритих даних, перевірку відповідності наборів даних,

що подаються для розміщення на порталі, встановленим вимогам, надання методичної допомоги розпорядникам з питань оприлюднення інформації у формі відкритих даних, проведення моніторингу та аналізу практики оприлюднення і надання інформації у формі відкритих даних.

## 2.4. Становлення електронної демократії в Україні

Інформаційно-комунікаційні технології відкривають нові можливості не лише для модернізації, оптимізації та більшої підзвітності діяльності органів влади, вони також сприяють підвищенню демократичної участі громадян у політичному житті держави. Усе частіше уряди демократичних країн беруть на себе зобов'язання розбудови механізмів електронної демократії, котра мислиться як така форма організації суспільства, за якої громадяни та бізнес залучаються до процесу державного управління та державотворення, а також до місцевого самоуправління за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій.

Запровадження електронних інструментів демократичної участі громадян спрямоване на збільшення спроможності громадян, бізнесу та інших організацій займати активну позицію у суспільстві за рахунок використання новітніх технологій та інструментів. Державі необхідно розробляти та надавати послуги, що сприятимуть максимальному залученню усіх заінтересованих сторін до громадського обговорення та процесів прийняття рішень органами державної влади та місцевого самоврядування. Електронні інструменти участі повинні посилити спроможність людей забезпечувати урахування їхніх пріоритетів та вносити пропозиції до розроблення конкретних програм державної політики. Це буде практичним використанням такого нового способу організації

соціальної взаємодії як краудсорсинг. За принципами та, послуговуючись методами краудсорсингу, залучатимуться широкі кола громадськості до вироблення рішень щодо розв'язання суспільних та глобальних проблем.

Електронна участь громадян в урядуванні відкриває можливості повноцінно сформулювати свої вимоги та пропозиції до державної політики тим людям, для яких у повсякденному житті існують суттєві бар'єри для цього. Передусім це стосується громадян з інвалідністю, людей з особливими потребами. Інструменти електронної демократії можуть стати дієвими засобами їх соціальної реінтеграції. Подібні проблеми теж виникають у тих людей, які максимально витрачають час на повсякденний догляд за людьми з особливими потребами, та мешканців невеличких міст, сіл та селищ, які територіально віддалені від політико-адміністративних центрів.

Важливо забезпечити участь у формуванні усіх складових процесів розробки та реалізації державної політики: ініціювання, розроблення, проведення експертиз, узгодження, планування та здійснення заходів щодо реалізації, моніторингу перебігу, оцінювання впливів і коригування та гарантувати доступність для усіх заінтересованих сторін. Можливість в електронний спосіб надавати свої альтернативні пропозиції повинна також надаватися громадянам та бізнесу з питань розвитку і реформування системи законодавства як на загальнонаціональному, так і на регіональному, місцевому рівнях. Реалізація таких підходів вимагатиме ґрунтовної реструктуризації та модернізації в бік більшої відкритості чинних процедур формування державної політики.

З метою розширення сфери інтересів, які потребується урахувати при формуванні та реалізації державної політики, органам влади знадобиться ширше послуговуватися



соціальними мережами та новітніми он-лайн інструментами співпраці (веб-технології 2.0). Зокрема, організовувати та модерувати обговорення важливих питань державної політики громадянами, інститутами громадянського суспільства (громадськими групами, об'єднаннями, неурядовими організаціями та установами, засобами масової інформації тощо), представниками бізнесу в соціальних мережах. Необхідність забезпечення та врахування позицій якнайширшого кола заінтересованих сторін вимагатиме від органів влади як власної присутності в соціальних мережах, так і постійного відслідковування громадських інтересів в режимі часу, хоча б наближеного до реального.

Суттєвою перевагою електронних форм участі у процесі розроблення, реалізації та оцінювання державної політики є здешевлення демократичних процедур. Це стосується не тільки фінансових витрат, але і витрат часу. Тому такі нові форми обговорення як відеоконференції, телемости, форуми та наступне голосування дозволяють значно знизити витрати як матеріальні, так і часові на прийняття рішення.

Конче необхідно розвивати такі інструменти електронної демократії як:

1. Збір підписів та надсилання петицій на підтримку ініціатив громадян. Органи влади повинні бути зобов'язані взяти до розгляду та надати вмотивовану відповідь на питання, що турбують людей, бізнес та інституції громадянського суспільства.

2. Звернення. Органи влади повинні забезпечити надання усіма заінтересованими сторонами електронних пропозицій до змісту державної політики, реагувати на наведені факти порушень та зловживань.

3. Консультації та анкетування – можливість отримати зворотний зв'язок щодо планів і оцінки діяльності органів влади та їхніх посадовців.

4. Е-голосування. Запровадження електронної форми волевиявлення під час проведення загальнонаціональних, регіональних та місцевих виборів і референдумів.

Розроблення нових інструментів, процедур та сервісів у сфері електронної демократії доцільно здійснювати на основі досвіду впровадження відповідних пілотних та демонстраційних проектів. Саме із широким загалом активних громадян, інституцій громадянського суспільства будуть визначені пріоритетні сфери та шляхом їх залучення відбуватиметься пілотування таких проектів. І починати цей процес необхідно з ревізії та узагальнення численних громадських ініціатив у сфері електронної демократії з метою виявлення найбільш успішних та критично важливих, які необхідно підтримувати, розвивати та забезпечувати відповідною нормативно-правовою базою.

## 2.5. Зміцнення довіри в он-лайн середовищі

При запровадженні інструментів електронного урядування важливо розуміти, що, ймовірно, пересічний громадянин або бізнесмен мало буде турбуватися питаннями технічної реалізації процесів надання електронних послуг, доступу до відкритих даних чи електронної участі. Він просто не буде їх помічати, оскільки держава повинна докласти зусиль до цих процесів і розробити їх максимально комфортними, прозорими та не складними. Головне питання, яке завжди буде хвилювати громадянина чи бізнесмена, це довіра до он-лайн сервісу та впевненість в його безпеці. Без забезпечення цих наріжних якостей не можна говорити про повноцінне

запровадження електронного урядування. Саме це є основною передумовою побудови цифрового ринку.

Європейський досвід свідчить, що користувачі почнуть отримувати он-лайн послуги тоді, коли будуть переконані, що вони та їхні діти можуть повністю довіряти мережам. При запровадженні електронного урядування Україні потрібно окрему увагу приділити розв'язанню проблеми появи нового виду злочинності – кіберзлочинності, яка проявляється у різних формах: від сексуального насильства над дітьми до крадіжки ідентичності та кібератак, та розробити відповідні стратегії, правила та засоби захисту. Розвиток інформаційно-телекомунікаційних систем, що дозволяють контролювати життя людей у віддаленому доступі, є приводом до нових викликів щодо захисту прав громадян, їх персональних даних та приватності. Інтернет нині стає дуже важливим елементом інформаційної інфраструктури для громадян та бізнесу, а тому інформаційні системи та мережі органів влади повинні бути надійними та захищеними від усіх видів нових загроз.

Брак довіри до он-лайн середовища може стати суттєвим бар'єром на шляху розбудови електронного урядування. Україна потребує термінового перегляду нормативного регулювання захисту даних з метою його осучаснення. Нормативно-правові акти у сфері захисту інформації та протидії кіберзлочинності повинні відповідати викликам глобалізації, а також створити технологічно нейтральні способи підвищення довіри шляхом розширення та зміцнення прав громадян.

Безперечно, органи державної влади та місцевого самоврядування повинні забезпечити надійний захист персональних даних та їх приватність. Інформаційні системи органів влади мають бути надійними та захищеними від усіх видів нових загроз. Загалом Інтернет виключно безпечна, стійка

і стабільна мережа, але інформаційно-технологічні мережі та обладнання користувачів уразливі широкому колу небезпек, кількість яких постійно зростає. Для захисту треба запровадити нові вимоги до мережевих операторів і постачальників послуг, зокрема запровадити зобов'язання повідомляти стосовно фактів порушення безпеки персональних даних. Доцільно також заохочувати ініціативи та форми саморегулювання постачальників послуг щодо забезпечення захисту персональних даних та приватності. Спільними зусиллями органів влади та бізнесу доречно проводити широкі просвітницькі кампанії щодо Інтернет-безпеки та кіберзлочинності.