

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ  
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ  
ХАРКІВСЬКИЙ РЕГІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ  
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

**П. С. КЛІМУШИН**

**СТРАТЕГІЇ ТА МЕХАНІЗМИ  
ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ  
В ІНФОРМАЦІЙНОМУ  
СУСПІЛЬСТВІ**

Харків  
Видавництво *ХарРІ НАДУ*  
“**Магістр**”  
2016

УДК 004:681.518

ББК67.9я73

К49

*Рекомендовано до видання Вченою радою ХарПІ НАДУ,  
протокол № 4/215-7 від 26 квітня 2016 р.*

**Рецензенти:** *А. І. Семенченко* – д.держупр., к.т.н., проф., заслужений діяч науки і техніки України, директор Інституту вищих керівних кадрів НАДУ; *Д. В. Карамішев* – д.держупр., проф., перший заступник директора ХарПІ НАДУ; *А. О. Дегтяр* – д.держупр., проф., завідувач кафедри менеджменту і адміністрування Харківської державної академії культури; *К. Е. Петров* – д.т.н., професор кафедри інформаційних технологій та захисту інформації Харківського національного університету внутрішніх справ.

**Клімушин П. С.**

**К49** Стратегії та механізми електронного урядування в інформаційному суспільстві : [монографія] / П. С. Клімушин. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Magіstr”, 2016. – 524 с.

ISBN 978-966-390-127-5.

Запропоновано механізми розвитку інформаційного суспільства за домінуючими складовими: інформаційно-телекомунікаційна інфраструктура суспільства, віртуальна спільнота та інтелектуальна власність. Визначено стратегії та механізми електронного урядування за складовими електронного уряду, електронної демократії та відкритого уряду в умовах становлення інформаційного суспільства. Запропоновано основні механізми довіри в інфраструктурі відкритих ключів: ізолюваний, кореневий, мережевий, шлюзовий, списком статусу сертифіката, списком сертифікатів та управління якістю сертифікатів. Визначено механізми розвитку дозвільної системи та надано практичні рекомендації з удосконалення інфраструктури взаємодії влади з бізнесом. Запропоновано структуру механізмів формування інформаційної культури публічних службовців, що включає правові, організаційні, технологічні, освітні, соціальні групи. Надано практичні рекомендації з удосконалення системи підготовки кадрів для забезпечення розвитку електронного уряду, електронної демократії та відкритого уряду.

Обґрунтовано методологію розвитку інноваційно орієнтованого суспільства. Розглянуто інноваційні технології й механізми розвитку електронних комунікацій; структурні моделі організації систем електронного документообігу за компонентами сховища документів та їхніх карток, компонентами, що здійснюють ділові процеси системи; механізми управління правами електронних документів. Обґрунтовано найкращі світові моделі, практики та тенденції розвитку електронного урядування для застосування в Україні та надано моніторингові рейтингові оцінки електронного урядування в країні. Обґрунтовано методологію регламентації та надання електронних адміністративних послуг, запровадження електронних адміністративних регламентів та надано практичні рекомендації з удосконалення інфраструктури взаємодії влади з громадянами. Визначено інструменти та механізми забезпечення транзакційної взаємодії та надано практичні рекомендації з удосконалення регулювання систем електронних платежів та розвитку електронного бізнесу.

Іл. 89. Табл. 8. Бібліогр.: 421 назв.

УДК 004:681.518

ББК67.9я73

© П. С. Клімушин, 2016

© ХарПІ НАДУ, 2016

ISBN 978-966-390-127-5

## ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

BEF	– Всесвітній економічний форум (World Economic Forum – WEF)
BGCA	– шлюзовий СА (Bridge government CA)
BIS	– Банк міжнародних розрахунків (Bank for International Settlements)
CA	– орган сертифікації (Certification authority)
CPSS	– Комітет платіжних і розрахункових систем (Committee on Payment and Settlement Systems)
CSS	– каскадні таблиці стилів (Cascading Style Sheets)
CTL	– список довіри сертифікатів (Certificate trust list)
DAI	– індекс цифрового доступу (Digital Access Index)
DOI	– індекс цифрових можливостей (Digital Opportunity Index)
ECDL	– європейські комп'ютерні права (European Computer Driving Licence)
EEPROM	– картка з енергонезалежною перепрограмованою пам'яттю (Electrically Erasable Programmable Read-Only Memory)
EPC	– Європейська платіжна рада (European Payments Council)
FATF	– Група розроблення фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (The Financial Action Task Force)
FBCA	– Федеральний єднаний орган сертифікації
GATS	– Генеральна угода про торгівлю послугами (General Agreement on Trade in Services)
GPRS	– пакетний радіозв'язок загального користування (General Packet Radio Service)
GSM	– глобальна система мобільної комунікації (Global System for Mobile Communications)
HTML	– мова гіпертекстової розмітки (HyperText Markup Language)
ICB	– базова міжнародна компетентність (International Competence Baseline)
ICTDI	– індекс поширеності ІКТ (ICT Diffusion Index)
IDABC	– сумісна доставка європейських послуг електронного уряду
IPMA	– Міжнародна асоціація проєктного менеджменту (International Project Management Association)
ISI	– індекс інформаційного суспільства (Information Society Index)
ITU	– Міжнародний союз електрозв'язку (International Telecommunication Union)
NFC	– комунікація ближнього поля (Near Field Communication)
OCSP	– онлайн-протокол статусу сертифікату (Online certificate status protocol)
PKI	– інфраструктура відкритих ключів (Public Key Infrastructure)
PROM	– картка з програмованою пам'яттю (Programmable Read-Only Memory)
QPKI	– кваліфікована інфраструктура відкритих ключів (Qualified PKI)
RFID	– радіочастотна ідентифікація (Radio Frequency Identification)
RTGS	– система валових розрахунків у режимі реального часу (Real Time Gross Settlement)
SEPA	– єдиний простір платежів у євро (Single Euro Payment Area)
SIM	– модуль ідентифікації абонента (Subscriber Identification Module)
SMS	– служба коротких повідомлень (Short Message Service)
SOAP	– простий протокол доступу до об'єктів (Simple Object Access Protocol)
SWIFT	– Товариство світових міжбанківських фінансових телекомунікацій (Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication)
TBK	– таблиця відкритих ключів
UN DESA	– Департамент економічного і соціального розвитку ООН
WAP	– бездротовий протокол передачі даних (Wireless Application Protocol)
WML	– мова розмітки для бездротових пристроїв (Wireless Markup Language)
XML	– розширювана мова розмітки інформації (Extensible Markup Language)
AKZI	– апаратура криптографічного захисту інформації
APM	– автоматизоване робоче місце
АЦСК	– акредитований центр сертифікації ключів
БД	– база (бази) даних
ВВП	– валовий внутрішній продукт
ВНЗ	– вищий навчальний заклад
ВПС	– внутрішньобанківська платіжна система
ДФС	– Державна фіскальна служба

е-	– електронний
ЕЦП	– електронний цифровий підпис
ЄДЦ	– єдиний дозвільний центр
ЄС	– Європейський Союз
ЄСВ	– єдиний соціальний внесок
ЄСМВ	– єдина система міжвідомчої взаємодії
ЖКГ	– житлово-комунальне господарство
ЗМІ	– засоби масової інформації
ІАС	– інтегрована інформаційно-аналітична система
ІКТ	– інформаційно-комунікаційні технології
ІТ	– інформаційні технології
ІТІС	– інформаційно-телекомунікаційна інфраструктура
ККС	– контрольно-касова система
МДО	– місцевий дозвільний орган
МНС	– Міністерство надзвичайних ситуацій (України)
МПІ	– мобільний платіжний інструмент
МС	– Митний союз
НАДУ	– Національна академія державного управління
НБУ	– Національний банк України
НДДКР	– науково-дослідна і дослідно-конструкторська робота
НСЕЦП	– національна система електронних цифрових підписів
НСКЗ	– Національна система конфіденційного зв'язку
НСМЕП	– Національна система масових електронних платежів
ОДБ	– операційний день банку
ОМС	– орган (органи) місцевого самоврядування
ООН	– Організація Об'єднаних Націй
ОПЕРУ	– регіональне операційне управління
ПГК	– персональний генератор ключів
ПДВ	– податок на додану вартість
ПЗ	– програмне забезпечення
ПКПС	– підвищення кваліфікації публічних службовців
ПМГК	– програмний модуль генерації ключів
РДДХ	– Реєстр документів дозвільного характеру
РРП	– регіональна розрахункова палата
САБ	– система автоматизації банків
СГ	– суб'єкт господарювання
СЕД	– система електронного документообігу
СЕМП	– система електронних міжбанківських платежів
СЕР	– система електронних платежів
СМТР	– система моніторингу технічних рахунків
СМЕВ	– система міжвідомчої е-взаємодії
СНД	– Співдружність Незалежних Держав
СОТ	– Світова організація торгівлі
СПД	– суб'єкт підприємницької діяльності
СТП	– система термінових переказів
СУБД	– система управління базою даних
ТКР	– технічний кореспондентський рахунок
XML	– розширювана мова розмітки (Xtensible Markup Language)
ЦНАП	– центр надання адміністративних послуг
ЦО	– центр оброблення
ЦОВВ	– центральний орган виконавчої влади
ЦРП	– центральна розрахункова палата
ЦСК	– центр сертифікації ключів
ШСД	– широкосмуговий доступ

## ВСТУП

Основними характеристиками інформаційного суспільства є створення глобального інформаційного простору. В умовах демократії участі як політичної системи він забезпечує ефективну інформаційну взаємодію людей, доступ їх до світових інформаційних ресурсів і задоволення їхніх потреб щодо інформаційних продуктів і послуг.

Знання та інформація нині стають стратегічним ресурсом інформаційного суспільства і провідною галуззю економіки. Перетворення інформації на якнайважливіший виробничий ресурс змінює парадигму еволюції суспільства, зменшує залежність економічного зростання в країні від наявності в неї природних ресурсів, основного капіталу, чисельності працездатного населення, інших екстенсивних факторів. Тобто основу розвитку інформаційного суспільства складають не традиційні матеріальні, а інформаційні, інтелектуальні ресурси: знання, наука, організація, здібності людей, їхня ініціатива, формування структур і механізмів якісно нового соціального інтелекту, які й відкривають кожному співтовариству нові можливості для самоідентифікації.

Застосування інформаційно-комунікаційних технологій (далі – ІКТ) розглядається як основа сталого розвитку практично всіх елементів соціальної інфраструктури, а саме: електронне урядування (е-урядування), електронна комерційна діяльність (е-комерція), електронне навчання (е-навчання), електронна наукова діяльність, електронна охорона здоров'я, електронна зайнятість (е-зайнятість), електронна охорона довкілля, електронне сільське господарство та ін. Інформаційні технології (далі – ІТ) змінюють не види діяльності, а їхню технологічну здатність використовувати як пряму продуктивну силу нові знання.

Теоретичне обґрунтування розвитку інформаційного суспільства, необхідне для системного усвідомлення цих процесів, значно відстає від практичних потреб, що розвиваються у світі швидкими темпами. У багатьох сучасних теоретико-методологічних і прикладних дослідженнях недостатньо обґрунтовано стратегії та програми формування державної політики розвитку інформаційного суспільства.

Невід'ємною складовою інформаційного суспільства є інформаційно-телекомунікаційна інфраструктура (ІТІС). Вона включає: територіально розподілені державні й корпоративні комп'ютерні мережі, телекомунікаційні мережі, системи спеціального призначення і загального користування, мережі й канали передавання даних, засоби електронної комунікації (е-комунікації) та управління інформаційними потоками.

Основними тенденціями розвитку ринків телекомунікацій є: упровадження операторами широкосмугового доступу до Інтернет

та скорочення кількості абонентів фіксованого телефонного зв'язку за рахунок поширення серед споживачів використання мобільного зв'язку з доступом до Інтернет; запровадження операторами різноманітних привабливих пакетів послуг і тарифних планів, що включають послуги голосової телефонії та доступу до Інтернет; збільшення кількості суб'єктів господарювання, які надають послуги широкому доступу; підвищення попиту споживачів на мультимедійні конвергентні телекомунікаційні послуги.

Для забезпечення інноваційного розвитку телекомунікаційного ринку необхідно: підвищення ефективності використання інновацій у діяльності телекомунікаційного оператора; упровадження мульти-сервісних пакетних мереж як транспортної основи телекомунікацій; регламентація питань функціонування телекомунікаційних мереж і діяльності телекомунікаційних операторів.

Нині в суспільстві стрімко зростає роль технологічних інновацій, передусім сектора е-комунікацій (телекомунікацій), який має все більший вплив на розвиток сучасної економічної системи, адже є з'єднувальною ланкою як промислової сфери, сфери послуг і споживачів, так і різних регіонів країни та економічних центрів. Тому розвиток е-комунікацій як основної складової інформатизації суспільства для забезпечення ефективної взаємодії всіх структур суспільства, зокрема й державних, – актуальне завдання соціально-економічного зростання.

Є кілька особливостей інноваційного розвитку телекомунікаційної галузі. По-перше, телекомунікаційна сфера надає ринку унікальний продукт, що сполучає в собі матеріальне виробництво, сферу послуг і технологій. По-друге, потенційним цільовим ринком телекомунікаційної продукції є більша частина населення, а ступінь його охоплення залежить лише від фактору часу й нових технічних можливостей. По-третє, завдяки технічним характеристикам продукції телекомунікаційних підприємств практично неможливо та недоцільно діяти тільки в національних рамках.

Мета інновацій у сучасному інформаційному суспільстві – знайти нові ефективні та справедливі способи менеджменту ресурсів знань. Відповідно до цієї мети програма розвитку Всесвітньої організації з інтелектуальної власності містить пункт обміну досвідом щодо відкритих спільних проектів у сфері інтелектуальної власності, і на цій основі планується реформування й інтеграція системи міжнародної патентної класифікації для забезпечення більш вільного доступу до технологічних знань, що зберігаються в базах даних про патенти.

Для України актуальні питання реформування е-комунікацій, що запропоновані Європейським Союзом (далі – ЄС), за чотирма напрямками: 1) сприяння розвитку конкуренції та можливість, за потреби, за-

провадження національним регуляторним органом функціонального розподілу в обслуговуванні інфраструктури та наданні послуг; 2) удосконалення регулювання шляхом реорганізації роздрібно та оптового ринків сфери е-комунікацій та послуг: регулювання на роздрібному ринку не є необхідним за умови ефективного регулювання на оптовому ринку послуг, і потреба в регулюванні й оптовому ринку зникає, коли є достатній рівень конкуренції; 3) зміцнення внутрішнього ринку та інтеграція до загальноєвропейських правил за рахунок координації регулювання в державах – членах ЄС; 4) покращання захисту споживачів за рахунок розширення спектра прав споживачів комунікаційних е-послуг і відкритість інформації про ціни, полегшення переходу клієнтів від одного сервіс-провайдера до іншого, полегшення доступу до комунікаційних е-послуг для людей з обмеженими фізичними можливостями, обов'язок операторів інформувати своїх клієнтів у разі існування ризику розкриття персональних даних клієнтів, боротьба зі спамом, шпигунськими програмами тощо.

Концепція е-уряду передбачає створення уряду, який поєднує в собі організаційні інновації з ІКТ для виконання основних урядових функцій в умовах постійно мінливого середовища. У цій концепції функції уряду лягли в основу основних вимірів (компонент) е-уряду: е-адміністрація охоплює здебільшого всі адміністративні та експлуатаційні процеси уряду; е-послуги характеризуються забезпеченням адміністративних (адмін-) послуг громадян та бізнесу; е-управління розуміється в контексті суспільного; е-демократія характеризується демократичними структурами, процесами і методами, у яких ІКТ використовуються для збільшення прозорості, демократичного прийняття рішень, включенні та участі громадян.

Панівною парадигмою побудови систем українського е-уряду стала проста інформатизація та автоматизація наявних бюрократичних процедур без перегляду основоположних принципів організації державного апарату. Проблема полягає в тому, що упровадження та використання технологій е-уряду часто не дає помітного результату з точки зору підвищення функціональної здатності Української держави.

За умов, коли самі бюрократичні процедури є неефективними, переведення виконання їх до інтернет-простору органічно неспроможне підвищувати ефективність системи публічного управління. Стає все більш очевидним, що без широких адмінреформ, спрямованих на поліпшення функціонування вітчизняного державного апарату, упровадження технологій е-уряду не буде ефективним і зводиться до тривалих і безуспішних спроб.

Виходом з даної ситуації може бути прийняття нової теоретичної парадигми адміністративного реформування, у рамках якої е-уряд

перестане бути додатком бюрократичних структур, а системне управління всіма адміністративними процесами з точки зору досягнення кінцевих результатів стане центральною складовою публічного управління. Такою парадигмою може бути теорія менеджменту якості та модель програмованої держави.

Базовим постулатом теорії менеджменту якості є положення про те, що розглядати з точки зору досягнення якості слід не тільки кінцевий результат, а й кожен етап адміністративного процесу. Тобто перехід на процесно орієнтовану модель управління, де управлінська діяльність розглядається як система взаємопов'язаних процесів, надає тотального характеру управлінню, завдяки чому якість стає не якимось конкретним завданням, а вкорінюється та офіційно закріплюється в кожному процесі.

Побудова програмованої держави вимагає кардинальної трансформації всієї системи публічного управління. Перш за все необхідна структурно-функціональна реформа. Необхідне прийняття такої структури органів влади, за якої обсяг їхніх повноважень, взаємопідзвітність, характер відповідальності безпосередньо визначаються специфікою виконуваних ними конкретних функцій. Наступним кроком має бути тотальна регламентація всіх управлінських процедур. Тобто, крім наділення державних органів чітким набором функцій, необхідно ще й суворо регламентувати порядок здійснення даних функцій.

Вирішальним елементом у побудові програмованого уряду є розроблення ефективної системи оцінювання, яка, відповідно до методології менеджменту якості, повинна орієнтуватися не стільки на розбір наслідків діяльності держави, скільки на аналіз самого адмінпроцесу та зіставлення його характеру з обсягом вкладених ресурсів і отриманим результатом з метою максимізації ефективності процесів публічного управління.

У цілому концепція е-урядування у програмованій державі як складової частини інформаційного суспільства інтегрує і розвиває механізми е-уряду, е-демократії та відкритого уряду. Механізми е-урядування забезпечують розвиток публічного управління знизу вгору, як постійний когнітивний пошук альтернатив: від рефлексивного громадянського суспільства та системи громадянського партнерства до мережевого публічного управління.

У зв'язку з цим *метою досліджень* у цій роботі є подальший розвиток методологічного забезпечення е-урядування в умовах становлення інформаційного суспільства та надання практичних рекомендацій щодо стратегії та механізмів розвитку е-уряду, е-демократії та відкритого уряду.



Для досягнення мети було визначено такі завдання дослідження:

- запропонувати механізми розвитку інформаційного суспільства за домінантними складовими: ІТІС суспільства, інтелектуальна власність та віртуальна спільнота;
- обґрунтувати методологію розвитку інноваційно орієнтованого суспільства та визначити інноваційні технології та механізми розвитку е-комунікацій;
- визначити стратегії та механізми е-урядування за складовими е-уряду, е-демократії та відкритого уряду в умовах становлення інформаційного суспільства;
- запропонувати основні механізми безпеки в інформаційному просторі;
- обґрунтувати типові компоненти організації систем е-документообігу та визначити ефективні механізми управління правами е-документів;
- визначити найкращі світові моделі, практики та тенденції розвитку е-урядування та надати моніторингові рейтингові оцінки е-урядування в країні;
- обґрунтувати механізми довіри в інфраструктурі відкритих ключів для забезпечення юридично значущого управління е-документами та метаданими та надати практичні рекомендації щодо криптографічного захисту документів у системі міжвідомчої е-взаємодії;
- визначити механізми розвитку дозвільної системи та надати практичні рекомендації щодо вдосконалення інфраструктури взаємодії влади з бізнесом;
- обґрунтувати методології регламентації та надання е-адмінпослуг, запровадження адміністративних е-регламентів та надати практичні рекомендації щодо вдосконалення інфраструктури взаємодії влади з громадянами;
- визначити інструменти та механізми забезпечення трансакційної взаємодії та надати практичні рекомендації щодо вдосконалення регулювання систем е-платежів та розвитку е-бізнесу;
- обґрунтувати структуру механізмів формування інформаційної культури публічних службовців та надати практичні рекомендації щодо вдосконалення системи підготовки кадрів для забезпечення розвитку е-уряду, е-демократії та відкритого уряду.

Усі пункти завдання мають практичне значення і можуть бути використовувані в ході реалізації проектів та програм з е-урядування.

*Об'єкт дослідження* – е-урядування в інформаційному суспільстві.

*Предмет дослідження* – стратегія, механізми та методології е-урядування для забезпечення розвитку е-уряду, е-демократії та відкритого уряду.

Практика е-управління неможлива без осмислення теоретичних засад механізмів публічного управління та їхньої складової частини – механізмів е-урядування. Без розкриття категорії “механізм публічного управління” неможливо вирішити проблему підвищення його ефективності, оскільки ефективність системи публічного управління залежить від наявності механізмів, що успішно функціонують.

У науковій літературі термін “механізм публічного (державного) управління” є досить широко вживаним, однак зміст і структуру його різні науковці та практики трактують по-різному.

В. Авер'янов це поняття визначає як сукупність державних органів, організованих у систему для виконання цілей (завдань) публічного управління відповідно до їхнього правового статусу, та масив правових норм, що регламентують організаційні засади та процес реалізації вказаними органами свого функціонального призначення. Звідси складовими елементами механізму публічного управління виступають: система органів виконавчої влади; сукупність правових норм, що регламентують як організаційну структуру системи органів виконавчої влади, так і процеси її функціонування та розвитку.

На думку Н. Нижник, О. Машкова, механізм управління – це складова частина системи управління, що забезпечує вплив на внутрішні та зовнішні фактори, від стану яких залежить результат діяльності управлінського об'єкта.

В. Бакуменко та В. Князев у своїх працях зазначають, що механізм публічного управління – це практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких органи державної влади впливають на суспільство, виробництво, будь-яку соціальну систему з метою досягнення накреслених цілей.

Р. Рудніцька, О. Сидорчук, О. Стельмах визначають механізм публічного управління як штучно створену складну систему, призначену для досягнення накреслених цілей, що має визначену структуру, сукупність правових норм, методи, засоби, інструменти державного впливу на об'єкт управління.

В. Малиновський тлумачить механізм публічного управління як сукупність засобів організації управлінських процесів та способів впливу на розвиток керованих об'єктів із використанням відповідних методів управління, спрямованих на реалізацію цілей публічного управління.

Г. Атаманчук стверджує, що механізм управління – це складова частина системи управління, що забезпечує вплив на фактори, від стану яких залежить результат діяльності управлінського об'єкта. Механізм публічного управління, на його думку, – це складна система державних органів, організованих відповідно до визначених

принципів для здійснення завдань публічного управління; це інструмент реалізації виконавчої влади держави.

Аналіз досліджень вітчизняних та зарубіжних вчених стосовно змістовного наповнення поняття “механізм державного управління” дав змогу визначити механізм державного управління як складну систему, призначену для досягнення накреслених цілей, яка має певну структуру, методи, важелі, інструменти впливу на об’єкти управління з відповідним правовим, нормативним та інформаційним забезпеченням. На базі цього визначення механізму публічного управління в монографії зроблено спробу узагальнити підходи до класифікації комплексного механізму е-урядування як його складової.

# 1. СТРАТЕГІЇ РОЗВИТКУ ІНФОРМАЦІЙНОГО СУСПІЛЬСТВА

## 1.1. Інформаційне суспільство як суспільство знань

Інформаційне суспільство (Information society) – теоретична концепція постіндустріального суспільства, історична фаза можливого еволюційного розвитку цивілізації, у якій інформація і знання продукуються в єдиному інформаційному просторі. Головними продуктами виробництва інформаційного суспільства мають стати інформація і знання. Характерними рисами інформаційного суспільства є [63; 276; 333]:

- збільшення ролі інформації та знань у житті суспільства;
- розширення кола людей, зайнятих інформаційними технологіями (далі – ІТ), комунікаціями і виробництвом інформаційних продуктів і послуг, зростання їхньої частки у валовому внутрішньому продукті (ВВП);
- зростання інформатизації та ролі ІТ у суспільних та господарських відносинах;
- створення глобального інформаційного простору, який забезпечує ефективну інформаційну взаємодію людей, доступ їх до світових інформаційних ресурсів і задоволення їхніх потреб щодо інформаційних продуктів і послуг.

Одна з найцікавіших ґрунтовних філософських концепцій інформаційного суспільства належить японському вченому Й. Масуді. Основні принципи композиції майбутнього суспільства, наведеної в його книзі “Інформаційне суспільство як постіндустріальне суспільство” (1983), такі [1]:

- основою нового суспільства буде комп’ютерна технологія з її фундаментальною функцією заміщувати або підсилювати розумову працю людини;
- інформаційна революція буде швидко перетворюватися на нову продуктивну силу і зробить можливим масове виробництво когнітивної, систематизованої інформації, технологій і знання;
- потенційним ринком стане “кордон пізнаного”, зросте можливість вирішення проблем і розвиток співробітництва;
- провідною галуззю економіки стане інтелектуальне виробництво, продукція якого буде акумулюватися, а акумульована інформація стане поширюватися через синергетичне виробництво і пайове використання;
- у новому інформаційному суспільстві основним суб’єктом соціальної активності стане “вільне співтовариство”, а політичною системою має бути “демократія участі”;
- основною метою в новому суспільстві буде реалізація “цінності часу”.

Американський теоретик інформаційного суспільства О. Тоффлер справедливо пише: “Ми – діти наступної трансформації, третьої хвилі”. Тоффлер перераховує такі риси нової формації, як демаєсовізація і деієрархізація суспільства та культури, деконцентрація виробництва і населення, різке зростання інформаційного обміну, зближення виробництва і споживання, полієцентричність, самоврядувальні полієтичні системи, екологічна реконструкція економіки та винесення небезпечних виробництв за межі Землі, індивідуалізація особистості за збереження солідарних відносин між людьми, яким в інформаційну епоху майже “нічого ділити”, космополієтизація тощо.

У книзі Д. Белла “Соціальні рамки інформаційного суспільства” (1980) подано варіант конвергенції ієєв постіндустріалієму та інформаційного суспільства. Вираз “інформаційне суспільство” у Белла – це нова назва для постіндустріального суспільства, яка підкреслює не його положення в послієдовності ступенів суспільного розвитку – після індустріального суспільства, – а основу визначення його соціальної структури – інформацію. Інформаційне суспільство, у трактуванні Д. Белла, володіє всіма основними характеристиками постіндустріального суспільства (економіка послуг, визначальна роль теоретичного знання, орієнтованість у майбутнє і зумовлене нею управління технологіями, розвиток нової інтелектуальної технології). Знання та інформацію Белл вважає не тільки “агентом трансформації постіндустріального суспільства”, а й “стратегієчним ресурсом” такого суспільства.

У роботі “Зрушення влади” (1990) О. Тоффлер визначає інформаційне суспільство як суспільство, у якому фактор знання і сфера знання відіграють вирішальну роль у суспільному розвитку. Подаючи суспільство як систему, що розподіляє свою владу між трьома підставами (силою, грошима та інформацією), Тоффлер будує своєрідну періодизацію ієторії: в основі доіндустріальної епохи лежить сила; в основі індустріальної – гроші; в основі сучасного суспільства – знання.

Новий етап у дослідженні соціально-полієтичних та економієчних особливостей інформаційного суспільства пов’язано з ім’ям М. Кастельєса. Відправною точкою його побудов є глобальна економіка та міжнародні фінансові ринки. Дотримуючись думки, що сама природа інформації дає їй змогу легко долати будь-які перешкоди і кордони, М. Кастельєс характеризує інформаційну еру як епоху глобалієзації. При цьому мережеві структури є водночас і засобом, і продуктом глобалієзації суспільства. “Саме мережі, як вважає М. Кастельєс, становлять нову соціальну морфологію наших суспільств, а поширення ”мережевої“ логіки значною мірою позначається на ході та результаті процесів, пов’язаних із виробництвом, повсякденним життям, культурою і владою” [122].

М. Маклюєн вважається одним із класиків у галузі теорії масових комунієкацій. М. Маклюєн вводить як провідне поняття “електронне

суспільство”, звідси його прагнення вивчати розвиток сучасної культури, насамперед за місцем у ній засобів е-спілкування, а також процесів комунікації.

Увагу М. Маклюєна було сконцентровано насамперед на телебаченні, проте воно виступало, як представник всієї глобальної е-реальності – кажучи про вплив телебачення, він прагнув виявляти тенденції характерні для всіх ЗМІ. Як естетико-психологічний та соціальний об’єкт телебачення привертає увагу, оскільки воно, на думку М. Маклюєна, “вбирає” в себе інші мас-медіа (радіо, кіно, пресу), тим самим стаючи визначальним елементом ІТ та інформаційних мереж – “е-суспільства” [363]. М. Маклюєн виявляє, що в сучасну епоху не тільки телевізійне сприйняття, але і вся життєдіяльність сучасного суспільства стала все більше здійснюватися відповідно до принципу мозаїчного резонансу: за допомогою телекомунікацій, мас-медіа та комп’ютерів.

Слід зазначити, що більшість американських і європейських дослідників, починаючи з другої половини 80-х рр. минулого століття, акцентують увагу на ролі та значенні не стільки інформації, скільки знань, що привело до визначення майбутнього суспільства як суспільства знань.

Вітчизняні вчені також займалися вивченням інформаційного суспільства. Наприклад, М. Згуровський виділяє три періоди розвитку суспільства, що будувалося на знаннях та інформації (і, відповідно, три концепції) на межі ХХ і ХХІ ст. [68].

На першому етапі для комунікаційного суспільства 80-х – початку 90-х рр. ХХ ст. було характерним перетворення важливої для людей інформації в цифрову форму, створення архівів для її збереження, передавання її на великі відстані за допомогою нової техніки та початок розвитку глобальної комп’ютерної мережі Інтернет.

Другий етап отримав назву – інформаційне суспільство. З другої половини 90-х рр. ХХ ст. інформація починає використовуватися як товар, який можна купувати і продавати.

Третій етап отримав назву – “суспільство, побудоване на знаннях”, виник з двох попередніх, поєднавши ІКТ з людською складовою. Комунікаційне та інформаційне суспільство базуються на технологіях, суспільство побудоване на знаннях – на людях-творцях, озброєних технологіями” [107].

В. Скалацький, досліджуючи інформаційне суспільство, виділяє основні індикатори, за якими можна характеризувати процес становлення інформаційного суспільства:

– система індикаторів технологічної оснащеності: її основне призначення полягає в тому, щоб вимірювати та оцінювати стан розвитку інформаційних та комунікаційних технологій у різних країнах. При цьому, з одного боку, розглядаються засоби, що безпосередньо забезпечують всі необхідні операції з оброблення, передавання чи

використання інформації, а з іншого – стан ресурсів, що уможлиблюють ці дії, в першу чергу людські ресурси;

– друга система індикаторів зветься “індикатор прозорості комунікацій”. Цю систему призначено для оцінювання ступеня використання інформаційних та комунікаційних технологій у процесах узасвіддї всіх категорій населення, бізнесу, підприємців та влади між собою та в межах кожної з окремих категорій.

– третя система індикаторів зветься індикатором стану інформаційного суспільства або індексом інформаційного суспільства. Система досліджує стан ІКТ і віддзеркалює темпи зростання діяльності у сфері створення, розповсюдження та використання ІТ загалом. Індекс інформаційного суспільства є характеристикою, що дозволяє оцінити ступінь інтеграції будь-якої країни світу до глобальної інформаційної системи [323].

На етапі переходу до інформаційного суспільства, на перший план висувуються вже не проблеми подальшої технізації суспільства, як це вважалося ще кілька років тому, а проблеми його інтелектуалізації, створення й упровадження нових соціальних технологій, заснованих на ефективному використанні головного стратегічного ресурсу суспільства – знань.

У роботах економістів останніх років відзначається, що перетворення інформації в найважливіший виробничий ресурс змінює парадигму еволюції суспільства, зменшує залежність економічного зростання в даній країні від наявності в неї природних ресурсів, розміру основного капіталу, чисельності працездатного населення та інших екстенсивних факторів, яким властива найбільша ентропія, тобто хаотичне розсіювання.

Серед методологічних робіт особливе значення має книга А. Ракітова “Філософія комп’ютерної революції” [297], у якій розглянуто закономірності створення нової цивілізації. Ракітов сприймає інформаційне суспільство як об’єктивно виниклу в ході історичного процесу громадську систему, що передбачає якісно вищий рівень розвитку продуктивних сил, особливо головної з них – людини. Зростання ролі інформації в суспільному прогресі означає крок на шляху до формування ноосфери – сфери визначального впливу людської думки і діяльності на біосферні процеси. Основу розвитку інформаційного суспільства складають не традиційні матеріальні, а інформаційні, інтелектуальні ресурси: знання, наука, організація, здібності людей, їхня ініціатива, формування структур і механізмів якісно нового соціального інтелекту.

Узагальнюючи наявні підходи до трактування поняття “інформаційне суспільство”, А. Чернов говорить [361], що в даний час під таким поняттям розуміється:

– суспільство нового типу, що формується в результаті нової глобальної соціальної революції, породженої вибуховим розвитком і конвергенцією інформаційних і комунікаційних технологій;

– суспільство знання, тобто суспільство, у якому головною умовою благополуччя кожної людини і кожної держави стає знання, отримане завдяки безперешкодному доступу до інформації та вмінню працювати з нею;

– глобальне суспільство, у якому обмін інформацією не матиме ні часових, ні просторових, ні політичних кордонів, яке, з одного боку, сприяє взаємопроникненню культур, а з іншого – відкриває кожному співтовариству нові можливості для самоідентифікації.

Звідси видно, що в наведеному визначенні немає особливої різниці між поняттями “інформаційне суспільство” і “суспільство знань”. Однак практика суспільного життя вносить деякі корективи. Особливо явна різниця в підходах до цих визначень виявляється в діяльності міжнародних організацій.

Наприклад, на Всесвітньому саміті ООН з інформаційного суспільства (перший – у 2003 р. пройшов у Женеві, другий – у 2005 р. в Тунісі) розглядалося проблему всебічного розширення застосування ІКТ у всіх країнах світу. Застосування ІКТ розглядається, як основа для сталого розвитку практично всіх елементів соціальної інфраструктури, а саме: е-урядування, електронна комерційна діяльність, е-навчання, електронна охорона здоров'я, е-зайнятість, е-охорона навколишнього середовища, електронне сільське господарство, електронна наукова діяльність та низка інших.

За підсумками саміту, ЮНЕСКО виступило з документом “Від інформаційного суспільства до суспільства знань”. В його основі лежить твердження, що сьогодні ми повинні говорити не стільки про розповсюдження інформаційних потоків, скільки про можливість їхнього якісного засвоєння як підґрунтя нових знань, фундамент суспільства, що динамічно розвивається.

Відповідно до своєї позиції ЮНЕСКО виділяє такі принципи, дотримання яких є неодмінною умовою розвитку справедливих суспільств знання: культурне розмаїття; рівний доступ до освіти; загальний доступ до інформації, що є суспільним надбанням; свобода самовираження.

Інформаційне суспільство є функціональним блоком суспільства знань. Це можна пояснити тим, що концепцію інформаційного суспільства пов'язано з ідеєю технічних інновацій, тоді як суспільство знань охоплює соціальні, культурні, економічні, політичні та інші аспекти суспільних перетворень, а також більш широкий та багатогранний погляд на розвиток суспільства майбутнього. Через це концепція суспільства знань краще відбиває складність та динамізм змін у суспільстві, ніж концепція інформаційного суспільства.

З урахуванням цього підходу можна сказати, що інформаційне суспільство містить у собі початкові форми несформованого суспільства знання.



Отже, розуміння сутності інформаційної революції у сфері економіки повинне зводитися до усвідомлення того, що ІТ змінюють не види діяльності, а їхню технологічну здатність використовувати як пряму продуктивну силу нові знання. Такі зміни структури сучасної економіки розглядаються сьогодні як глобальне структурне зрушення, що ознаменувало перехід від матеріальної до інтелектуальної економіки, базованої на знаннях (knowledge-based economy) [1].

Поняття “економіки, заснованої на знаннях”, або інтелектуальної економіки, що отримало останніми роками значне поширення в світовій економічній літературі, віддзеркалює визнання того, що наукові знання і спеціалізовані унікальні навички їхніх носіїв стають головним джерелом і ключовим фактором розвитку матеріального і нематеріального виробництва, забезпечення сталого економічного розвитку. Невипадково в сучасній західній науці “зріє розуміння того, що суспільство стоїть перед обличчям нової зміни, яка не веде до трансформації колишнього порядку, а являє собою формування нового соціального устрою” [113].

Дослідники Д. С. Черешкін і Г. Л. Смолян до основних ознак інформаційного суспільства відносять [360]:

- створення глобального інформаційного простору, що забезпечує ефективну інформаційну взаємодію людей, доступ їх до світових інформаційних ресурсів і задоволення їхніх соціальних і особистісних потреб в інформаційних продуктах і послугах;
- становлення і в подальшому домінування в економіці нових технологічних укладів, що базуються на масовому використанні мережевих ІТ і ведуть до появи нових форм соціальної та економічної діяльності (дистанційна освіта, телеробота, телемедицина, е-торгівля, е-демократія тощо);
- створення та розвиток ринку інформації та знань, як чинників виробництва на додаток до ринків природних ресурсів, праці й капіталу, перехід інформаційних ресурсів суспільства в реальні ресурси соціально-економічного розвитку і перетворення інформації на товар;
- зростання ролі інфраструктури (телекомунікаційної, транспортної, організаційної) в системі суспільного виробництва та посилення тенденцій до спільного функціонування в економіці інформаційних і грошових потоків;
- фактичне задоволення потреб суспільства в інформаційних продуктах і послугах;
- підвищення рівня освіти за рахунок розширення можливостей систем інформаційного обміну на міжнародному, національному та регіональному рівнях і, відповідно, підвищення ролі кваліфікації, професіоналізму і здібностей до творчості як найважливіших характеристик послуг праці;
- створення ефективної системи забезпечення прав громадян і соціальних інститутів на вільне отримання, розповсюдження й вико-

ристання інформації як найважливішої умови демократичного розвитку, поліпшення взаємодії населення з органами влади.

Перехід до інформаційного суспільства супроводжується перенесенням центру ваги в економіці з прямого матеріального виробництва на надання послуг, включаючи інформаційні. Більше того, інформатизація змінила і характер праці в традиційних галузях матеріального виробництва. Поява робототехнічних систем, повсюдне запровадження елементів мікропроцесорної техніки є основною причиною цього явища.

Економіці інформаційного суспільства відповідають нові форми організації виробництва. Інформаційні технології зробили можливими так звані гнучкі виробництва, перенастроювані в стислий термін на випуск зміненої продукції. Оскільки такі системи дозволяють набагато швидше, ніж традиційні, реагувати на зміни попиту на ринку, вони економічно ефективніші.

Реальний аналіз змін у структурі зайнятості населення в розвинених країнах, які найбільше просунулися по шляху до інформаційного суспільства, приводить до таких результатів [1]:

- продовжує зменшуватися частка населення зайнятого сільськогосподарською і традиційною промисловою працею;
- збільшується частка населення, зайнятого в сфері послуг, наростає різноманітність видів діяльності в цій сфері;
- швидко зростає кількість управлінських і технічних робочих місць;
- зменшується частка працівників із середньою професійною кваліфікацією з одночасним її зростанням на верхньому і нижньому рівнях кваліфікації;
- частка зайнятості, що вимагає високого рівня освіти, зростає швидше, ніж аналогічна частка для категорії низького рівня.

Відмінності за цими показниками в різних розвинених країнах істотні, але вплив масового запровадження ІТ на кожну з них є безсумнівним.

Становлення інформаційного суспільства змусило переглянути пріоритети державної інформаційної політики провідних країн світу, розробляти й запроваджувати державні програми, спрямовані на сприяння формування та розвитку інформаційного суспільства або окремих його складових: використання мережі Інтернет, запровадження дистанційної освіти, е-уряду, розвиток е-комерції, е-медицини та віртуальної спільноти.

Аналіз міжнародного досвіду показує, що не існує єдиної успішної програми розвитку інформаційного суспільства. Кожна стратегічна програма чи план мають бути індивідуальними і враховувати специфічні особливості кожної країни або регіону.

Існують різноманітні стратегії розвитку інформаційного суспільства, відмінні між собою навіть у розвинених країнах. Теоретичне обґрунтування такого розвитку значно відстає від практичних потреб, що розвиваються у світі досить швидкими темпами. Доцільно розглянути такий розвиток із теоретичного боку, щоб підійти до системного усвідомлення цих процесів. При цьому в багатьох сучасних теоретико-методологічних і прикладних дослідженнях недостатньо обґрунтовано стратегії та програми формування державної політики розвитку інформаційного суспільства [59].

## **1.2. Стратегії та програми розвитку інформаційного суспільства**

Загальносвітовою тенденцією є трансформація постіндустріального суспільства, що відбувається в умовах посилення глобалізаційних процесів, зростання сфери послуг і нематеріального виробництва на основі розвитку науково-технічного прогресу, зокрема й масштабного, глибинного та динамічного проникнення ІКТ до всіх сфер життєдіяльності особи, суспільства, суб'єктів господарювання та держави.

Раціональне врахування впливу комплексу цих та інших різновекторних факторів, а також особливостей стану та розвитку країни потребує окремої державної політики з розвитку інформаційного суспільства та суспільства знань, що вимагає об'єднання зусиль держави, бізнесу та громадянського суспільства.

Тому для більшості країн розвиток інформаційного суспільства є одним із національних пріоритетів і розглядається як загальнонаціональне завдання. Інформаційно-комунікаційним технологіям відводиться роль необхідного інструменту соціально-економічного прогресу, одного з основних чинників інноваційного розвитку економіки.

Міжнародний досвід, зокрема європейська політика “Цифровий порядок денний для Європи до 2020 року”, показує, що цифрові технології вже стали рушійною силою соціально-економічного розвитку, відновлення економік багатьох країн світу та закладають засади для сталого розвитку на майбутнє.

Найбільш розвинені країни світу взяли собі за мету прискорений перехід до нового етапу розвитку людства – інформаційного суспільства. Інформаційне суспільство дозволяє найбільш ефективно та в стислі терміни:

- підвищити національну конкурентоспроможність за рахунок розвитку людського потенціалу, насамперед у високоінтелектуальних сферах праці;
- підвищити якість життя громадян за рахунок економічного зростання, надання рівного якісного доступу до інформації, освіти,

послуг закладів охорони здоров'я та адмініпослуг органів державної влади і місцевого самоврядування, створення нових робочих місць і розширення можливостей щодо працевлаштування населення, підвищення соціального захисту вразливих верств населення (зокрема, людей, які потребують соціальної допомоги та реабілітації) завдяки широкому використанню ІКТ;

– сприяти становленню відкритого демократичного суспільства, яке гарантуватиме дотримання конституційних прав громадян щодо участі в суспільному житті, прийняття відповідних рішень органами державної влади та органами місцевого самоврядування (ОМС).

Питанням розвитку інформаційного суспільства було присвячено Всесвітній саміт з питань інформаційного суспільства – зустріч на найвищому рівні у двох стадіях: перша стадія – Женевська, 10–12 грудня 2003 р., – закінчилась ухваленням Женевської декларації принципів “Побудова інформаційного суспільства – глобальне завдання в новому тисячолітті” та Женевського плану дій; друга стадія – Туніська, 16–18 листопада 2005 р., – ухваленням Туніського зобов'язання і Туніської програми для інформаційного суспільства.

Женевська декларація принципів закликає світову спільноту будувати інформаційне суспільство, “орієнтоване на інтереси людей, відкрите для всіх, у якому кожен міг би створювати інформацію і знання, мати до них доступ, користуватися і обмінюватися ними”, а також зобов'язує країни світу “перетворити розрив у цифрових технологіях на цифрові можливості для всіх” і забезпечити універсальний, повсюдний, справедливий і прийнятний у ціновому відношенні доступ до інфраструктури і послуг ІКТ.

Аналіз базових документів Всесвітнього саміту і стану їхньої реалізації в усьому світі дає підстави визначити основні позитивні моменти цієї зустрічі на найвищому рівні [7]:

1. Саміт від самого початку планувалося як багаторівневу співпрацю всіх зацікавлених сторін, у якій приватний сектор, громадянське суспільство і міжнародні організації працюватимуть спільно з урядами в напрямі перетворення декларацій на дії.

2. Протягом першої стадії саміту урядові лідери поставили перед собою десять пріоритетних завдань, щоб розширити доступ до ІКТ, включаючи забезпечення підключенням до Глобальної мережі населених пунктів усіх типів, університетів, коледжів, середніх і початкових шкіл, лікарень, бібліотек та ін., що повинно бути досягнуто до 2015 р.

3. Саміт було унікально організовано як зустріч із двох стадій на найвищому рівні. Це передбачало, що бачення проблем і способів їхнього вирішення, сформоване в Женеві, могло бути розвинено і доповнено в Тунісі. Зокрема, Туніська стадія саміту визначила механізм

виконання завдань за напрямками діяльності, що викладені в Женевському плані дій, на основі переліку посередників/провідних організацій, які потрібно залучати. Крім того, було узгоджено методологію для оцінювання величини “цифрового розриву” як у національному, так і в міжнародному масштабі.

При цьому між першою і другою стадіями саміту на найвищому рівні, у 2003–2005 рр., було зроблено достатньо багато для досягнення накресленої мети і здійснення моніторингу:

- сформовано партнерством основний набір індикаторів для вимірювання розвитку інформаційного суспільства;

- розроблено декілька різних композитних індексів, два з яких відзначено в Туніській програмі для інформаційного суспільства – індекс ІКТ-можливостей та індекс цифрової здатності (ці індекси буде розглянуто нижче);

- зібрано і видано у звіті “Золота книга” в лютому 2006 р. більш ніж 380 нових проектів, презентованих на саміті в Тунісі та використовуваних за підтримки Міжнародного союзу електрозв’язку як приклад успішного упровадження ІКТ.

Враховуючи зовнішній курс України на зближення з Європою, орієнтація на європейський досвід вимірювання інформаційного суспільства є стратегічно важливим завданням. Однак під час формування національної системи індикаторів виникає об’єктивна необхідність спиратися перш за все на можливості національної статистики, яка поки що далека від європейських стандартів. Поступово система показників державної статистики, зокрема пов’язана з ІКТ, приводитиметься до міжнародних стандартів. Наразі Уряд України за підтримки Міжнародного банку реконструкції та розвитку (Світовий банк) розпочав реалізацію Проекту розвитку системи державної статистики для моніторингу соціально-економічних перетворень, головною метою якого є створення сталої системи державної статистики України шляхом її комплексного та системного реформування.

Програми ЄС достатньо амбітні та спрямовані на подолання “цифрової нерівності” між країнами Євросоюзу та їхніми міжнародними конкурентами. Вони складаються з розділів, присвячених е-уряду, е-здоров’ю, е-освіті та е-бізнесу для забезпечення онлайн громадських послуг, та орієнтовані на розвиток широкосмугових мереж та засобів доступу до них, оскільки технологія широкосмугових мереж трансформує Інтернет і відкриває нові можливості для інтерактивних мультимедійних послуг, використання яких можливе лише за умови передавання інформації з дуже великою швидкістю.

Відповідно до цілей Всесвітнього саміту з питань інформаційного суспільства, багато націй розробляють стратегії та програми ство-

рення інформаційного суспільства й підвищення ролі ІКТ в їхньому соціальному та економічному розвитку, беручи до уваги специфічні потреби й обставини кожної країни.

Для оцінювання результатів побудови інформаційного суспільства Міжнародним союзом електрозв'язку в 2006 р. був розроблений єдиний e-індекс цифрової спроможності (Digital Opportunity Index), заснований виключно на інтернаціонально узгоджених індикаторах ІКТ. Це робить його цінним інструментом для вимірювання інформаційного суспільства. Методологію й результати вимірювання індексу детально описано у звіті Міжнародного союзу електрозв'язку “Світове інформаційне суспільство”.

Цей звіт може розглядатися як прямий відгук на заклик Всесвітнього саміту з питань інформаційного суспільства “відстежувати глобальний прогрес у використанні ІКТ для досягнення узгоджених на міжнародному рівні мети і завдань розвитку”.

Аналіз соціально-економічних чинників показує їхній вплив на значення індикаторів розвитку інформаційного суспільства. Методологічною основою для такого аналізу став розрахунок кореляційної залежності між основними складовими індексу цифрової спроможності та показниками соціально-економічного розвитку [7]. У кореляційній матриці було залишено лише ті індекси й показники, що виявили найбільшу статистичну значущість (рис. 1.1).

Було виявлено досить значну обернену статистичну залежність індикаторів розвитку інформаційного суспільства від показників, що характеризують бізнес-клімат у країнах. Зокрема, чим більше бар'єрів для того, щоб розпочати або ліквідувати бізнес, а також бар'єрів у системі ліцензування, тим нижчим буде значення індексу цифрової спроможності для даної країни. Крім того, такою, що не викликає жодних сумнівів, слід вважати підтверджену в глобальному масштабі залежність розвитку інформаційного суспільства від головних показників економічного розвитку країни, таких як ВВП на душу населення та рівень доходу (для побудови матриці було використано показник “частка бідного населення”).

Треба констатувати, що в більшості країн Заходу розвиток інформаційного суспільства набув досить високого рівня – уряди цих країн поклали ІКТ в основу соціально-економічного розвитку, а їхні системи моніторингу відстежують вплив ІКТ на значення соціально-економічних показників.

В Україні ж та її регіонах, де йдеться лише про початкову стадію переходу до інформаційного суспільства, передусім розбудову інфраструктури ІКТ та забезпечення доступу, об'єктивно виникає потреба у вивченні зворотної залежності – визначенні чинників, що впливають на значення індикаторів розвитку інформаційного суспільства.

	Інфраструктура ІКТ	Індекс цифрової спроможності	Кількість користувачів Інтернет	Мобільні телефони на 100 осіб	Стационарні телефони на 100 осіб	Використання ІКТ	Захищеність прав власності	Коруптованість	ВВП на душу населення	Кількість комп'ютерів на 1000 осіб	Якість освіти	Індекс рівня життя	Доступність освіти	Цифрова спроможність	Можливість ліквідувати бізнес	Можливість запровадити бізнес	Можливість отримати ліцензію	Частка бідного населення, %
Інфраструктура ІКТ	1.0	1.0	0.9	0.9	0.9	0.8	0.9	0.9	0.8	0.9	0.7	0.9	0.8	0.7	-0.7	-0.6	-0.5	-0.7
Індекс цифрової спроможності	1.0	1.0	0.9	0.9	0.9	0.9	0.8	0.8	0.8	0.9	0.8	0.9	0.8	0.8	-0.7	-0.6	-0.5	-0.8
Кількість користувачів Інтернет	0.9	0.9	1.0	0.9	0.9	0.9	0.9	0.9	0.8	0.8	0.6	0.7	0.7	0.5	-0.7	-0.5	-0.5	-0.6
Мобільні телефони на 100 осіб	0.9	0.9	0.9	1.0	0.8	0.8	0.7	0.8	0.7	0.6	0.8	0.8	0.7	0.6	-0.7	-0.5	-0.4	-0.6
Стационарні телефони на 100 осіб	0.9	0.9	0.9	0.8	1.0	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	0.7	0.8	0.7	0.6	-0.6	-0.5	-0.4	-0.6
Використання ІКТ	0.8	0.9	0.9	0.8	0.8	1.0	0.7	0.7	0.7	0.7	0.8	0.8	0.7	0.5	-0.6	-0.6	-0.5	-0.6
Захищеність прав власності	0.9	0.8	0.9	0.7	0.8	0.7	1.0	1.0	0.9	0.9	0.6	0.7	0.7	0.6	-0.7	-0.6	-0.6	-0.7
Коруптованість	0.9	0.8	0.9	0.8	0.8	0.7	1.0	1.0	0.9	0.9	0.5	0.7	0.7	0.6	-0.7	-0.6	-0.6	-0.6
ВВП на душу населення	0.8	0.8	0.8	0.7	0.8	0.7	0.9	0.9	1.0	0.8	0.5	0.6	0.6	0.5	-0.6	-0.5	-0.5	-0.5
Кількість комп'ютерів на 1000 осіб	0.9	0.9	0.8	0.6	0.8	0.7	0.9	0.9	0.8	1.0	0.6	0.7	0.6	0.5	-0.6	-0.5	-0.6	-0.5
Якість освіти	0.7	0.8	0.6	0.6	0.7	0.6	0.6	0.5	0.5	0.6	1.0	0.9	0.9	0.7	-0.6	-0.5	-0.5	-0.5
Індекс рівня життя	0.9	0.9	0.7	0.8	0.8	0.8	0.7	0.7	0.6	0.7	0.9	1.0	0.9	0.8	-0.7	-0.6	-0.5	-0.7
Доступність освіти	0.8	0.8	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.6	0.6	0.9	0.9	1.0	0.6	-0.7	-0.6	-0.5	-0.5
Цифрова спроможність	0.7	0.8	0.5	0.6	0.6	0.5	0.6	0.6	0.5	0.5	0.7	0.8	0.6	1.0	-0.5	-0.5	-0.3	-0.7
Можливість ліквідувати бізнес	-0.7	-0.7	-0.7	-0.7	-0.6	-0.6	-0.7	-0.7	-0.6	-0.6	-0.6	-0.7	-0.7	-0.5	1.0	0.5	0.5	0.5
Можливість запровадити бізнес	-0.6	-0.6	-0.5	-0.5	-0.5	-0.6	-0.6	-0.6	-0.5	-0.5	-0.5	-0.6	-0.6	-0.5	0.5	1.0	0.5	0.4
Можливість отримати ліцензію	-0.5	-0.5	-0.5	-0.4	-0.4	-0.5	-0.6	-0.6	-0.5	-0.6	-0.5	-0.5	-0.5	-0.3	0.5	0.5	1.0	
Частка бідного населення, %	-0.7	-0.8	-0.6	-0.6	-0.6	-0.6	-0.7	-0.6	-0.5	-0.5	-0.5	-0.7	-0.5	-0.7	0.5	0.4		1.0

Рис. 1.1. Кореляційна матриця залежності індексу цифрової спроможності та його складових від окремих показників, що характеризують соціально-економічну ситуацію в країнах (коефіцієнт кореляції Пірсона)

Прикладом такої залежності може слугувати регресійна модель, розрахована на показниках національної статистики, що демонструє зростання лінії залежності доходів послуг зв'язку від рівня середньомісячної заробітної плати в регіоні [7]. Варто зазначити, що подібні моделі та залежності можна буде простежувати після введення національної системи індикаторів розвитку інформаційного суспільства в дію. Інакше кажучи, лише наявність результатів аналізу індикаторів ІКТ, визначення диспропорцій у регіонах та за окремими напрямками дозволить поглиблювати аналіз через включення до системи показників соціально-економічного розвитку.

Україна має власну історію розвитку базових засад інформаційного суспільства: прийнято Закон України “Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки” [276] та Стратегію розвитку інформаційного суспільства в Україні [333].

За цей час сформовано основні правові засади побудови інформаційного суспільства: прийнято низку нормативно-правових актів,

які, зокрема, регулюють суспільні відносини щодо сприяння розвитку громадянського суспільства, створення інформаційних е-ресурсів, захист прав інтелектуальної власності на ці ресурси, гарантій та механізмів доступу до публічної інформації, розвитку е-урядування та відкритого уряду, е-документообігу, інформаційної безпеки тощо.

Бізнес прискорив запровадження нових сучасних ІКТ та рішень щодо створення інформаційних ресурсів та запровадження е-технологій задля підвищення своєї конкурентоспроможності. Активізується робота із запровадження новітніх ІКТ в публічному секторі, зокрема в освіті, науці, охороні здоров'я, культурі тощо. Органами державної влади та ОМС запроваджена значна кількість інструментів е-урядування, які можна віднести до найкращих практик високого світового рівня. Населення активно включається у глобальні процеси створення та використання світових інформаційних ресурсів.

Ці та інші передумови дають підстави вважати, що вітчизняна інформаційна сфера перебуває в стані активного становлення, гармонійного включення в глобальний світовий інформаційний простір та стає підґрунтям розвитку інформаційного суспільства в Україні.

Разом з тим ступінь розбудови інформаційного суспільства в Україні є недостатнім і не відповідає потенціалу та можливостям України, оскільки [333]:

- відсутня національна програма дій з розвитку інформаційного суспільства в Україні;
- запровадження інструментів е-демократії, е-правосуддя, е-парламентаризму та представництва здійснюється без належної координації дій усіх зацікавлених суб'єктів зазначених відносин;
- недосконалим є інституціональний механізм формування, координації та контролю виконання завдань розбудови інформаційного суспільства;
- недостатньо розвинуто інтерактивні механізми е-взаємодії через інформаційні представництва органів публічної влади;
- відсутні системні державні рішення, спрямовані на створення національних інноваційних структур (центрів, наукових і технопарків) з розроблення конкурентоспроможних вітчизняних ІКТ;
- збільшується регуляторний вплив на розвиток сфери ІКТ, що створює несприятливі умови для найбільш інноваційної галузі економіки;
- не сформувалися механізми ефективної громадської участі та громадського контролю процесів розвитку інформаційного суспільства;
- відсутній системний підхід до упровадження систем е-документообігу, який мав би взаємодіяти в інтегрованій інформаційно-аналітичній системі органів публічної влади, призначеної насамперед для забезпечення міжвідомчої інформаційної взаємодії;



- залишається низьким рівень комп'ютерної грамотності публічних службовців через відсутність системи перепідготовки їх у царині е-урядування;
- відсутні ефективні механізми контролю та використання персональних даних громадян, що становить загрозу порушення прав громадян.

Проблеми, що перешкоджають розвитку інформаційного суспільства в Україні з метою підвищення якості життя громадян, забезпечення конкурентоспроможності України, а також розвитку економічної, соціально-політичної, культурної та духовної сфер суспільства, удосконаленню системи прийняття державних управлінських рішень, мають комплексний міжвідомчий характер і не можуть бути вирішені на рівні окремих органів публічної влади та регіонів. Їхнє усунення потребує значних ресурсів, скоординованого проведення організаційних змін і забезпечення узгодженості дій усіх органів публічної влади.

### **1.3. Розвиток інформаційно-телекомунікаційної інфраструктури суспільства**

Ефективний розвиток країни, її конкурентоспроможність можливі нині тільки за наявності розвиненої *інформаційно-комунікаційної інфраструктури* – сукупності територіально розподілених інформаційних та інформаційно-телекомунікаційних систем, телекомунікаційних мереж, мереж поштового зв'язку, а також організаційних структур, правових і нормативних механізмів, що забезпечують управління інфраструктурою, її ефективне функціонування та надання інформаційних і комунікаційних послуг споживачам (користувачам).

Також ІТІС можна визначити як систему інформаційної техніки і технологій, е-зв'язку, інформаційного обслуговування, що забезпечують інформаційну діяльність у суспільстві.

ІТІС включає: територіально розподілені державні та корпоративні комп'ютерні мережі, телекомунікаційні мережі, системи спеціального призначення й загального користування, мережі й канали передавання даних, засоби е-комунікації та управління інформаційними потоками.

ІТІС є невід'ємною складовою інформаційного суспільства, яке у структурно-інституціональному розумінні, як і будь-яке інше суспільство, являє собою сукупність індивідів, які проживають на певній території та пов'язані відносинами, що встановлюються й регулюються інститутами, ринками та організаціями. Ці регулятори як елементи інформаційного суспільства безпосередньо пов'язано з дослідженням, проектуванням, виробництвом, збутом і експлуатацією засобів автоматизації інформаційних процесів, а також із розробленням проєктів інформатизації та їхнім застосуванням у різних галузях і сферах діяльності суспільства. Тоб-

то макроструктура сфери ІТІС складається з безлічі груп елементів, що взаємодіють: інститутів, що регулюють розвиток, виробництво та використання засобів ІТІС; організацій (виробників і споживачів ІТ, проектів інформатизації); ринків засобів, компонентів і відповідних послуг ІТІС; власне ІТ, проектів і моделей інформатизації (рис. 1.2) [222].

Тут ринки виникають переважно як механізми передачі прав власності. За цією ознакою їх можна легко відрізнити від інститутів, що являють собою сукупність правил, які зумовлюють цей обмін, і від організацій, що характеризуються корпоративною діяльністю індивідів, спрямованою на досягнення загальної мети. Організації виникають не тільки як виробники та споживачі ІТ і процесів інформатизації, але й як засоби збільшення здатності сприйняття індивідами інформації, підвищуючи раціональність їхньої роботи.

Виходячи з цілей дослідження інформаційного суспільства, при систематизації ІТІС виділяють такі основні елементи, що підлягають класифікації [222]:

1) *виробники* засобів ІТІС і їх компонентів, до яких належать: виробники комп'ютерів і периферійного устаткування; розробники системного і прикладного програмного забезпечення, системних інтеграторів тощо; розробники засобів мобільного зв'язку, Інтернет, телекомунікаційного обладнання; дослідники та проектувальники процесів інформатизації;

2) *споживачі* засобів ІТІС, до яких належать населення, органи влади та організації;



Рис. 1.2. Макроструктура ІТІС

3) *засоби* ІТІС, тобто інформаційні продукти, послуги та технології, проекти інформатизації, їхні окремі компоненти. Сюди входять: комп'ютери, периферійне устаткування, комплектуючі, системне та прикладне програмне забезпечення (створення й супровід); засоби різних видів зв'язку та Інтернет; телекомунікаційне обладнання; інформаційно-технологічна, наукова, проектна й організаційна підтримка автоматизації інформаційних процесів.

Засоби ІТІС можна структурувати й систематизувати за трьома характеристиками (критеріями) [222]: функціональна спрямованість засобів; конструкторсько-технологічні особливості устрою (структури); використання і призначення засобів. Відповідно, і класифікація поділяється на три категорії: класи (функціональна спрямованість), роди (конструкторсько-технологічна особливість устрою), види (використання за своїм призначенням). Усі класи, роди та види досить постійні та природні, тобто вони існують реально, а не є плодом уяви. Тому їх не можна довільно дробити або з'єднувати.

Така класифікація дає можливість розробити чималий набір показників, що дозволяють системно оцінювати споживчі властивості (якість, ціна, надійність, продуктивність, функціональність, новизна та ін.) засобів ІТІС у своєму взаємозв'язку. Це, у свою чергу, характеризує рівень розвиненості інформаційної складової суспільства.

Отже, розглянуті характеристики структури ІТІС як базової складової інформаційного суспільства, на яких ґрунтується його формування, існування та подальший розвиток, дають можливість проводити його дослідження на єдиній несуперечливій основі, з урахуванням особливих національних рис певних держав та регіонів.

У світі вже нагромаджено достатній досвід побудови сучасного інформаційного суспільства та аналізу його впливу на різноманітні сфери життєдіяльності держави. Цей досвід дуже важливий для розвитку інформаційного суспільства в Україні.

Сталий розвиток ІТІС є найважливішою передумовою для підвищення конкурентоспроможності економіки та інтеграції України в глобальне інформаційне суспільство, дозволяє розширити можливості людини отримувати доступ до національних та світових інформаційних ресурсів, поліпшити умови та якість життя.

Основними тенденціями розвитку ринків телекомунікацій є [222]:

- упровадження операторами широкопasmового доступу (ШСД) до Інтернету як основної альтернативи щодо трансформації власного бізнесу й можливості підвищення ефективності інвестицій, вкладених у розвиток власних мереж;

- скорочення кількості абонентів фіксованого телефонного зв'язку, що зумовлено поширенням серед споживачів використання інших те-

лекомунікаційних послуг, зокрема послуг мобільного зв'язку, мереж передавання даних та Інтернет;

- продовження процесу заміщення послуг міжміського, міжнародного зв'язку послугами мобільного зв'язку і дзвінками через мережу Інтернет;

- запровадження операторами різноманітних привабливих пакетів послуг і тарифних планів, що включають послуги голосової телефонії та доступу до Інтернету;

- збільшення кількості суб'єктів господарювання, що надають послуги ШСД;

- підвищення попиту споживачів на мультимедійні конвергентні телекомунікаційні послуги і, як наслідок, збільшення кількості власників сучасних багатофункціональних кінцевих пристроїв зв'язку.

Основними проблемами розвитку ринків телекомунікацій є:

- повільне запровадження на мережах мобільного зв'язку радіотехнологій третього та четвертого поколінь (3G, 4G) для забезпечення держави та її громадян усіма перевагами сучасних телекомунікаційних мереж та послуг;

- нерівномірність забезпечення споживачів (особливо в сільській, гірській місцевості й депресивних регіонах) телекомунікаційними послугами, зокрема загальнодоступними та послугами широкопосмугового доступу (ШСД) до Інтернету;

- необхідність модернізації телекомунікаційних мереж фіксованого місцевого зв'язку (наявність значної кількості аналогових комунаційних станцій);

- затримка з запровадженням у мережах фіксованого та мобільного зв'язку послуги з перенесення абонентських номерів та неможливість забезпечити реалізацію права абонентів на вільний вибір постачальників послуг у повному обсязі;

- втрата значного сегмента ринку телекомунікацій України на низці територій.

Сьогодні все більшою мірою як інноваційна технологія в наданні телекомунікаційних послуг використовується технологія ШСД, що дозволяє вирішити низку проблем (рис. 1.3).

Зокрема, згідно з останніми тенденціями, дохід від послуг фіксованого зв'язку щорічно скорочується на 7 %, кількість абонентів зменшується на 1 % [300]. Упровадження фіксованого ШСД дозволить забезпечити користувачів якісно новим рівнем доступу до різноманітних веб-сервісів, контенту і програмного забезпечення, що сприятиме підвищенню в українському суспільстві рівня проникнення фіксованого зв'язку та отриманню оператором додаткового прибутку.

У найближчій перспективі стан та динаміка ринку телекомунікаційних послуг значною мірою залежатимуть від стану справ у секторі



Рис. 1.3. Технологія широкосмугового доступу для надання телекомунікаційних послуг

мобільного зв'язку, тому що саме в цьому секторі протягом обмеженого періоду відбувається динамічне запровадження інновацій. Однак ринок мобільного зв'язку України вже перенасичений присутністю операторів та послугами. Тобто для операторів мобільного зв'язку є ускладненим подальше нарощування абонентської бази, тому стратегією ефективного розвитку має бути збільшення доходів від надання послуг шляхом розширення їхньої номенклатури, орієнтації на інноваційні технології. Зокрема, перспективним напрямом розвитку мобільного ринку є надання послуг широкосмугового доступу до Інтернету. Подальший розвиток таких послуг пов'язано з побудовою мереж третього (3G) і четвертого (4G) поколінь, здатних забезпечити набагато швидший зв'язок [358].

Отже, технологія широкосмугового доступу має значний потенціал зростання і є цікавою для всіх операторів зв'язку – мобільного та фіксованого, що дає можливість прогнозувати запровадження більш широкого вибору доступу, розширення номенклатури послуг, зниження їхньої собівартості та підвищення доступності надання. Висока конкуренція серед телекомунікаційних операторів зумовлює необхідність зниження цін на послуги та, відповідно, низьку прибутковість, що в майбутньому сприятиме зміні їхніх стратегій розвитку в напрямі активізації інноваційної діяльності.

З урахуванням вищезазначеного, не викликає сумніву, що на сучасному етапі науково-технічного прогресу розвиток високотехнологічної телекомунікаційної галузі залежить від рівня формування й реалізації інноваційних ресурсів. Однак сьогодні новітні телекомунікаційні технології ще не стали повноправними учасниками господарського обігу українських операторів. Для цього необхідно зазначити основні напрями науково-технічного забезпечення інноваційного розвитку телекомунікаційного оператора, а саме:

- підвищення ефективності використання інновацій у діяльності телекомунікаційного оператора з урахуванням обмеженості ресурсів, що можуть бути задіяні для їхнього розвитку;

– упровадження мультисервісних пакетних мереж як транспортної основи телекомунікацій, зокрема мереж обміну інтернет-трафіком, розвитку новітніх радіотехнологій, формування й надання великої кількості нових послуг, розвитку волоконно-оптичної мережі та її взаємодії з радіо- та супутниковими системами зв'язку, упровадження цифрового телерадіомовлення, створення єдиної національної супутникової системи зв'язку, подальший розвиток аудіовізуальних систем та служб;

– створення нормативних, технічних та нормативно-правових документів, що повністю регламентують питання, пов'язані з функціонуванням телекомунікаційних мереж і діяльністю телекомунікаційних операторів.

Е-комунікації стають провідним чинником трансформації та оптимізації діяльності державних органів і державних організацій в усьому світі. Їхнє упровадження дозволяє не лише підвищити продуктивність праці конкретного публічного службовця на своєму робочому місці, але й якісно змінити порядок взаємодії державного органу з населенням, значно спростивши і прискоривши процедури звернення до здобуття телекомунікаційних послуг.

Телекомунікації стали однією з ключових галузей світової економіки, що роблять значний внесок у зростання ВВП і визначають рівень конкурентоспроможності країн. Розвиток галузі тісно пов'язано з поглибленням процесу глобалізації. З одного боку, розвиток телекомунікаційних технологій став важливим чинником глобалізації, а з іншого – інтеграція світових товарних і фінансових ринків сприяла значному зростанню попиту на послуги зв'язку і сприяла притоку фінансових ресурсів у галузь.

Телекомунікації в Україні – це одна з найрозвиненіших і найбільше інноваційно орієнтованих галузей економіки, головною метою якої є забезпечення інтересів кожного споживача та українського суспільства загалом через створення високорозвиненої ІТІС.

Зазначена тенденція розвитку ринку – наслідок того, що основні зусилля його учасників спрямовано на упровадження нових, сучасних телекомунікаційних технологій і послуг. Україна еволюційно рухається в рідні світових лідерів. Тенденції та динаміка темпів зростання основних сегментів телекомунікаційного ринку останніми роками демонструють поступальний рух у бік розвинених ринків.

Динамічний розвиток галузі потребує постійного коригування регулятивного середовища, формування новітніх підходів до створення найкращих умов розвитку ринків у контексті постійних технологічних інновацій. Останнім часом національний регулятор, використовуючи досвід європейських ринків, розробив та затвердив нормативно-законодавчі акти, що створюють умови для форму-

вання ринків з економічною конкуренцією, запроваджують прозорі уніфіковані правила надання телекомунікаційних послуг, узаємодії суб'єктів господарювання та формування тарифів.

#### **1.4. Електронна комунікація як механізм розвитку інноваційно орієнтованого суспільства**

Проблему підвищення конкурентоспроможності економіки безпосередньо пов'язано з інноваційною політикою держави, яку повинно бути спрямовано на створення сприятливих умов для забезпечення розвитку сфери наукових досліджень, технологічних розробок, освіти, технологічного переоснащення економіки країни та підвищення рівня добробуту громадян.

Науково-технічне спрямування розвитку країни та відповідність її інноваційної політики ключовим позиціям загальної економічної політики держави – це ті стратегічні орієнтири, котрі нині повинні забезпечити економічне піднесення держави. Основним змістом публічного управління інноваційним розвитком повинна стати саме координація злагодженої роботи усіх ланок господарського механізму. Результатом цього має стати істотне прискорення економічного зростання країни та конкурентоспроможності її економіки [332].

Власне на створення дієвої системи управління інноваціями повинно бути спрямовано заходи інноваційної політики, оскільки ефективність публічної політики в науково-технічній царині визначатиме конкурентоспроможність вітчизняної економіки. Нині в економічно розвинених країнах близько 90 % приросту ВВП забезпечується саме за рахунок упровадження новітніх технологій і розробок, що дають змогу створювати ефективні виробництва, мінімізувати витрати ресурсів тощо. Досвід цих країн показує, що роль державних органів влади в організації та регулюванні інноваційних процесів є набагато вагомішою, ніж при регулюванні звичайної економічної діяльності [338].

Відповідно до ст. 3 Закону України “Про інноваційну діяльність” [269] головною метою державної інноваційної політики є створення соціально-економічних, організаційних і правових умов для ефективного відтворення, розвитку й використання науково-технічного потенціалу країни, забезпечення упровадження сучасних екологічно чистих, безпечних, енерго- та ресурсоощадних технологій, виробництва та реалізації нових видів конкурентоспроможної продукції.

Державі належить визначальна роль щодо регулювання інноваційної сфери, яка полягає в реалізації таких заходів [269]:

- визначення та підтримка пріоритетних напрямів інноваційної діяльності державного, галузевого, регіонального і місцевого рівнів;

- формування та реалізація державних, галузевих, регіональних і місцевих інноваційних програм;
- створення нормативно-правової бази та економічних механізмів для підтримки і стимулювання інноваційної діяльності;
- захист прав та інтересів суб'єктів інноваційної діяльності;
- фінансова підтримка виконання інноваційних проектів;
- стимулювання комерційних банків та інших фінансово-кредитних установ, що кредитують виконання інноваційних проектів;
- встановлення пільгового оподаткування суб'єктів інноваційної діяльності;
- підтримка функціонування та розвитку сучасної інноваційної інфраструктури.

Серед наукової спільноти зберігається значний інтерес до цієї проблеми, про що наочно свідчать численні публікації у фахових виданнях різного спрямування. Зокрема, Т. Бова розкрила основні засади формування механізму публічного управління функціонуванням національної інноваційної системи [23]; В. Бондарчук визначив роль державного регулювання й підтримки системи інноваційного розвитку регіону [25]; В. Будкін розглянув принципові підходи до розвитку інноваційної діяльності з виділенням шести її принципових моделей [31]; А. Дегтяр, М. Гончаренко теоретично обґрунтували напрями розвитку методології та розробили алгоритм прийняття оптимальних інвестиційних рішень органами державного управління [74]; А. Князевич обґрунтував визначальну роль довжини інноваційного лагу в здійсненні та прискоренні інноваційного процесу [150]; О. Крехівський, О. Салихов дослідили передумови формування нових національних інноваційних стратегій в Європі та розробили рекомендації щодо їхнього вдосконалення в Україні [311]; А. Прошчалікіна визначила шляхи активізації інноваційної діяльності в країнах із трансформаційною економікою [293]; В. Пшенична провела аналіз особливостей формування та розвитку механізму реалізації державної інвестиційної політики [294]; О. Мельниченко удосконалив інноваційно-інвестиційну модель розвитку національної економіки [184]; О. Орлов визначив підхід до формування інноваційної теорії державного управління [215].

Проте з досягнутими результатами існує проблема розвитку інноваційно орієнтованого суспільства. Ця проблема поширюється в умовах зростання ролі технологічних інновацій у суспільстві, перш за все сектора е-комунікацій (телекомунікацій), який має дедалі більший вплив на розвиток сучасної економічної системи, адже є з'єднувальною ланкою, як промислової сфери, сфери послуг і споживачів, так і різних регіонів країни та економічних центрів. Тому розвиток е-комунікацій як основної складової інформатизації суспільства



для забезпечення ефективної взаємодії всіх структур суспільства, зокрема державних структур, високоякісними послугами взаємодії є актуальним завданням соціально-економічного зростання.

Основною метою проведених досліджень у даному підрозділі є визначення механізмів розвитку вітчизняної телекомунікаційної галузі як реального стратегічного фактору забезпечення конкурентоспроможності економіки на світовому ринку.

Напрями інноваційної політики в зазначеній сфері визначаються такими особливостями телекомунікаційної галузі:

- телекомунікаційна сфера надає ринку унікальний продукт, що сполучає в собі матеріальне виробництво, сферу послуг і технології;
- потенційним цільовим ринком телекомунікаційної продукції є більша частина населення, а ступінь його охопту залежить лише від фактору часу й нових технічних можливостей;
- через технічні характеристики продукції телекомунікаційних підприємств практично неможливо та недоцільно діяти тільки в національних рамках.

Узагальнюючи вищесказане можна виділити фактори, які стримують інноваційний розвиток сфери телекомунікацій в Україні [70]:

- низький рівень державного фінансування інноваційного розвитку та недостатність власних коштів підприємств зв'язку;
- відсутність науково-методологічної бази формування інноваційної системи сфери телекомунікацій;
- відсутність мотивації вітчизняних підприємств до упровадження науково-дослідних і дослідно-конструкторських робіт (НДДКР);
- недосконалість податкового законодавства;
- послаблення взаємозв'язків науки та виробництва;
- низька активність вітчизняних, закордонних інвесторів;
- низький рівень оновлення основних виробничих фондів телекомунікаційної сфери;
- відсутність координації дій суб'єктів інноваційної діяльності.

Тому формування механізмів активізації інноваційного розвитку сфери телекомунікацій повинно бути пов'язано з оновленням основних виробничих фондів, що мають стати головним джерелом збільшення обсягів виробництва та створення умов для надання телекомунікаційних послуг на рівні найкращих підприємств зв'язку світу.

Аналіз цих факторів з урахуванням міжнародних тенденцій дозволив визначити структуру механізмів активізації інноваційного розвитку е-комунікацій, які згруповано на рис. 1.4 [130].

Основним регулятором розвитку е-комунікацій більшості європейських країн є запровадження *механізму стимуляційного регулювання ІКТ* для розвитку галузі. Саме надання додаткових мотивацій



Рис. 1.4. Механізми розвитку е-комунікацій

ІКТ-бізнесу має створити умови для подальшого розвитку телекомунікаційних мереж та розширення діяльності учасників ринку.

З метою економії на масштабах виробництва і зниження інвестицій на оновлення національної телекомунікаційної індустрії, що зростають, є актуальним *механізм спільного використання* телекомунікаційної інфраструктури різними операторами та провайдерами послуг. Міра і метод спільного використання інфраструктури варіюється в країнах світу залежно від законодавчої бази і конкурентного клімату. Для України актуальне завдання розроблення законопроекту, що регламентує спільне використання інфраструктури телекомунікаційних мереж.

Спільне використання інфраструктури скорочує дублювання і спрямовує інвестиції в недостатньо обслуговувані райони та інноваційні продукти, а також покращує клієнтський сервіс.

Звичайне розгортання телекомунікаційної індустрії володіє властивістю економії на масштабах. Витрати операторів зв'язку здебільшого зумовлені значними інвестиціями в технології та розгортання інфраструктури. Оскільки ці витрати постійні й безповоротні, то вони є чинником високого ризику. Крім того, підтримка й оновлення інфраструктури робить цей ризик ще вищим. Наприклад, оператори фіксованого зв'язку зараз мігрують на мережі нового покоління, а більшість операторів мобільного зв'язку вже розгорнули 3G-інфраструктуру. Отже, спільне використання інфраструктури може значно понизити вхідний бар'єр і скоротити ризики розвитку.

Спільне використання інфраструктури має також величезний вплив на конкуренцію. Ринок стає привабливішим для нових гравців через понижені вхідні бар'єри. Такі гравці можуть підвищувати конкуренцію шляхом ефективного інвестування. Скорочуючи витрати на розгортання мережі, спільне використання дозволяє операторам звернути свою

увагу на інновації, поліпшення клієнтського сервісу та, зрештою, веде до кращих комерційних пропозицій і здоровішої конкуренції.

*Механізм відповідності міжнародним стандартам* у сфері національних е-комунікацій повинен проводитись з урахуванням необхідності інтеграції цієї інфраструктури в глобальну мережу. Необхідною умовою цього є розроблення й упровадження національних стандартів у сфері ІКТ, гармонізованих з міжнародними та європейськими стандартами, реалізація єдиної державної технічної політики щодо стандартизації й уніфікації технічних та технологічних рішень.

*Нормативно-правовий механізм* за напрямом державного регулювання забезпечує: управління та регулювання діяльності в телекомунікаційній царині, включаючи: розподіл та використання радіочастотного, номерного ресурсів та адресного простору українського сегмента мережі Internet, доступ на ринок, здійснення державного контролю та нагляду за ринком; регулювання ринку е-комунікацій щодо будівництва, експлуатації та використання телекомунікаційних мереж загального користування; регулювання надання та отримання телекомунікаційних послуг [332].

Виходячи з положень нормативних актів у телекомунікаційній царині, за об'єктом виділяють такі групи суспільних відносин: інституційні (структура органів управління та регулювання); організаційні (реєстрація, ліцензування тощо); управління телекомунікаційними мережами загального користування (використання технічних засобів телекомунікацій, застосування радіоелектронних засобів і випромінювальних пристроїв тощо); використання телекомунікаційних мереж загального користування в умовах надзвичайних ситуацій та воєнних станів; взаємоз'єднання телекомунікаційних мереж; розподіл, присвоєння та використання радіочастотного та номерного ресурсів; адміністрування адресного простору українського сегмента мережі Internet; організації та здійснення телерадіомовлення (зокрема й суспільного телебачення та радіомовлення); регулювання особливостей правового статусу суб'єктів телекомунікаційного ринку, а саме: операторів, провайдерів телекомунікацій, телерадіоорганізацій, провайдерів програмних послуг, споживачів телекомунікаційних послуг та ін.; надання та отримання телекомунікаційних послуг; регулювання тарифів і розрахунків; міжнародного співробітництва в телекомунікаційній царині [318].

Слід відзначити, що найбільш пріоритетними напрямками удосконалення українського законодавства в царині е-комунікацій і телерадіомовлення є приведення чинних нормативно-правових актів у відповідність до законодавства ЄС.

Структура *механізму науково-технічного забезпечення* розвитку національної інформаційно-комунікаційної інфраструктури включає:

концептуальне розроблення технічних і технологічних рішень інфраструктури; проведення НДДКР з метою застосування при створенні й розвитку національної інформаційно-комунікаційної інфраструктури та її складових частин сучасних і новітніх технічних засобів, технічних і технологічних рішень, запровадження нових послуг і забезпечення їхньої якості; розроблення нормативно-правових і нормативних документів для врегулювання всіх питань, пов'язаних зі створенням, функціонуванням і розвитком національної інформаційно-комунікаційної інфраструктури та діяльності суб'єктів цієї сфери.

Науково-дослідні, дослідно-конструкторські та проектні роботи повинні проводитися в установленому порядку спеціалізованими (профільними) науково-технічними та проектними організаціями із залученням науковців та фахівців вишів, виробничих підприємств, компаній-постачальників, операторів телекомунікацій та поштового зв'язку всіх форм власності. Організація та замовлення цих робіт здійснюється органами публічної влади відповідно до компетенції.

Створення, введення в експлуатацію, забезпечення функціонування та подальший розвиток національної інформаційно-комунікаційної інфраструктури, зокрема й розроблення проектної, робочої, експлуатаційної документації на інфраструктуру та її складові частини, повинне здійснюватися відповідно до чинних нормативних документів галузі будівництва, комплексу стандартів на створення автоматизованих систем, нормативних документів на створення комплексних систем захисту інформації сфери технічного та криптографічного захисту інформації. Усі складові частини повинні мати повний комплект проектної, робочої та експлуатаційної документації.

Упровадження *технічно-технологічного механізму* розвитку е-комунікацій забезпечує уніфікацію таких структурних напрямів:

- кабельних, оптоволоконних, радіорелейних ліній зв'язку; станційного та кінцевого каналотворюючого, маршрутизуючого, приймально-передавального, випромінювального телекомунікаційного обладнання дротового та бездротового зв'язку; кінцевого термінального телекомунікаційного обладнання дротового та бездротового зв'язку; апаратних платформ, серверів, персональних комп'ютерів, сховищ даних, засобів архівування даних; основних та інфраструктурних технічних засобів центрів оброблення даних (електроживлення, заземлення, кондиціонування, охоронної та пожежної сигналізації, пожежогасіння тощо); засобів технічного та криптографічного захисту інформації; технічних засобів поштового зв'язку; приміщень, будівлі, веж;

- стандартних програмних і програмно-апаратних платформ серверів і автоматизованих робочих місць;

– спеціалізованих або універсальних програмних та/або програмно-апаратних платформ, складових частин національної інформаційно-комунікаційної інфраструктури, що забезпечують збирання, пошук, створення, перетворення, збереження, аналіз, подання та захист інформації з метою задоволення інформаційних потреб користувачів (платформа захищеного е-документообігу, платформа антивірусного захисту, платформа розподіленого оброблення даних відповідно до моделі “хмарних обчислень”, платформа електронного цифрового підпису (далі – ЕЦП) тощо); спеціалізованих програмно-апаратних платформ комутаційних компонентів інформаційно-телекомунікаційних систем (абонентські пункти із забезпеченням криптозахисту, вузли маршрутизації екстрених викликів, гнучкі програмні комутатори тощо); сучасних технологій дротового зв’язку та радіозв’язку; сучасних технологій поштового зв’язку, інтегрованих з технологіями телекомунікацій.

*Програмний механізм* забезпечує упровадження програмних засобів е-комунікацій відповідно до таких основних вимог: модульність; відкритість; сумісність із попередніми застосуваннями; масштабованість; незалежність від платформи; сумісність із застосуваннями інфраструктури; наявність вбудованої діагностики вірусів на клієнтських місцях і серверах; наявність ефективної системи відновлення працездатності систем у форс-мажорних ситуаціях тощо.

*Інформаційний механізм* засновано на упровадженні в національній інформаційно-комунікаційній інфраструктурі інформаційного забезпечення двох категорій: інформаційного забезпечення функціонування складових частин національної інформаційно-комунікаційної інфраструктури, яке визначає склад, структуру, способи організації даних в системах та підсистемах, вимоги до інформаційного обміну між компонентами систем, управління базами даних (далі – БД), сумісність з іншими системами тощо; інформаційних ресурсів, зокрема й на е-носіях, що перебувають у БД та банках даних, депозитаріях, бібліотеках, архівах, фондах, музейних сховищах, центрах оброблення даних тощо складових частин національної інформаційно-комунікаційної інфраструктури.

Інформаційне забезпечення першої категорії визначається розробником та постачальником складових частин національної інформаційно-комунікаційної інфраструктури.

Інформаційні ресурси національних е-комунікацій створюються в результаті діяльності складових частин системи виробництва інформаційних продуктів, а саме: різноманітних редакцій ЗМІ, інформаційних агентств, студій, закладів культури тощо; системи органів влади та ОМС, політичних партій та інших громадських об’єднань;

виробничих, наукових, проектних, освітніх, медичних установ, творчих колективів та творчих особистостей тощо.

При створенні, функціонуванні та розвитку національних е-комунікацій особливе місце посідає реалізація *механізму забезпечення національної та міжнародної безпеки* із захисту інформації в її складових частинах, запобігання несанкціонованому поширенню, використанню, порушенню цілісності, конфіденційності, доступності інформації й тим самим запобігання нанесенню шкоди життєво важливим інтересам людини, суспільства та держави.

Для організації ефективної системи інформаційної безпеки в національній інформаційно-комунікаційній інфраструктурі необхідно налагодити співпрацю з міжнародними організаціями інформаційної безпеки, зокрема з Європейським агентством мережевої та інформаційної безпеки, у рамках завдання щодо взаємодії з третіми країнами з метою сприяння розвитку культури мережевої й інформаційної безпеки.

Повинно бути створено комплексну систему захисту інформації в національних е-комунікаціях та в її компонентах за модульним принципом відповідно до чинного законодавства України і вимог нормативних документів у сфері технічного та криптографічного захисту інформації.

Отже, телекомунікаційна галузь характеризується такими особливостями: телекомунікаційна сфера надає ринку унікальний продукт, що сполучає матеріальне виробництво, сферу послуг і технологій; потенційним цільовим ринком телекомунікаційної продукції є більша частина населення; через технічні характеристики продукції телекомунікаційних підприємств практично неможливо та недоцільно діяти тільки в національних рамках.

Інноваційний розвиток сфери е-комунікацій стримується такими факторами: низький рівень державного фінансування інноваційного розвитку та недостатність власних коштів підприємств зв'язку; відсутність науково-методологічної бази формування інноваційної системи е-комунікацій; відсутність мотивації вітчизняних підприємств до упровадження НДДКР; низьким рівнем оновлення основних виробничих фондів телекомунікаційної сфери; відсутністю координації дій суб'єктів інноваційної діяльності.

Для активізації інноваційних процесів у сфері е-комунікацій запропоновано систему механізмів: стимуляційного регулювання, спільного використання телекомунікаційної інфраструктури, відповідності міжнародним стандартам, нормативно-правового регулювання, науково-технічного, технічно-технологічного, програмного та інформаційного забезпечення, а також забезпечення національної і міжнародної безпеки. Реалізація цих механізмів забезпечить активізацію інноваційних процесів у сфері е-комунікацій і сприятиме підвищенню конкурентоспроможності національної економіки країни.

### **1.5. Віртуальна спільнота як домінантна складова інформаційного суспільства**

Результати застосування міжнародного досвіду свідчать про те, що е-комунікації стали рушійною силою соціально-економічного розвитку, забезпечили прискорений перехід до нового етапу розвитку – інформаційного суспільства [69].

У цьому суспільстві вживаються і мають значення такі терміни:

- “е-демократія” як форма суспільних відносин, за якої громадяни та організації залучаються до державотворення та публічного управління;

- “е-урядування” як форма організації публічного управління, за якою відбувається активна взаємодія органів державної влади та ОМС із суспільством, людиною, бізнесом за допомогою ІКТ;

- “електронна економіка” як форма економічних відносин у сфері виробництва, розподілу, обміну та споживання товарів, робіт і послуг, наданих в е-вигляді;

- “е-комерція” як форма торгівлі товарами та послугами за допомогою е-трансакцій;

- “е-послуга” як форма надання послуг громадянам та організаціям в е-формі;

- “е-культура” як форма поширення культурних цінностей, процесів у всесвітньому інформаційному просторі;

- “е-освіта” як форма доступу до е-ресурсів знань і дистанційного отримання освіти;

- “е-медицина” як форма діяльності з використанням інформаційних е-ресурсів у сфері охорони здоров'я;

- “інформаційна інфраструктура” як сукупність засобів комунікацій і механізмів управління інформаційними потоками, різноманітних інформаційних систем, ресурсів, телекомунікаційних мереж і каналів передачі даних, а також організаційно-технічних структур, що забезпечують їхнє функціонування;

- “інформаційний ресурс” як об'єкт інтелектуальної власності з систематизованими інформацією або знаннями, що мають цінність у певній предметній галузі та можуть бути використані людиною в своїй діяльності задля досягнення певної мети;

- “віртуальна спільнота” як неформальне спілкування у віртуальному просторі з метою групування думки людей та виробництва нових сенсів.

Україна має базові засади розвитку інформаційного суспільства: діяльність всесвітньовідомої школи кібернетики; розроблення концепції та програми інформатизації, концепції та стратегії е-рядування, форму-

вання основних засад побудови інформаційного суспільства; створення ІПС, регіональних і загальнодержавних електронних інформаційно-аналітичних систем е-урядування та систем е-демократії.

Шляхом прийняття низки нормативно-правових актів регулюються суспільні відносини у сфері сприяння розвитку громадянського суспільства, створення інформаційних е-ресурсів, захисту прав інтелектуальної власності на такі ресурси, гарантій та механізму доступу до публічної інформації, розвитку відкритого уряду та інформаційної безпеки тощо.

Водночас рівень розбудови інформаційного суспільства в Україні не відповідає потенціалу та можливостям України. Основні чинники, що призвели до гальмування розвитку інформаційного суспільства в Україні, такі: відсутність дієвого механізму виконання завдань розвитку інформаційного суспільства; неефективність роботи відповідальних державних структур; зменшення обсягу фінансування на процеси інформатизації в державі; слабка координація дій усіх зацікавлених суб'єктів для забезпечення розвитку інформаційного суспільства [333].

За цих умов необхідно: удосконалити нормативно-правову базу відповідно до європейських правових норм і стандартів; удосконалити інституціональний механізм для забезпечення прийняття системних державних рішень в інформаційній сфері; упроваджувати інтерактивний і транзакційний рівні функціонування інтернет-представленості органів самоврядування та державної влади; створення національних інноваційних структур для розроблення конкурентоспроможних вітчизняних інформаційно-аналітичних систем та ресурсів; запровадження на національному та місцевому рівнях ефективних механізмів партнерства між урядом, бізнесом і громадськістю за процесами упровадження е-урядування та е-демократії; перехід до роботи з е-документами з ЕЦП, забезпечення їхнього надійного та захищеного зберігання; упровадження е-документообігу в системі публічних органів і суспільстві з надійним захистом персональних даних; організація безперервного навчання публічних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування з питань комп'ютерної грамотності та оцінювання їхньої інформаційної компетентності.

Особливу актуальність в умовах розвитку інформаційного суспільства отримують питання, що пов'язані з інформаційною безпекою, а саме: пропаганда протиправної діяльності, вчинення злочинів, зокрема крадіжок, вимагань, шахрайства, припинення роботи державних інформаційних ресурсів тощо.

Вирішення цих питань базується на формуванні глобального партнерства в суспільстві, забезпеченні співпраці держави з приватним сектором і громадськими організаціями у сфері широкого використання благ нових технологій, інформаційних продуктів та послуг.



Головним завданням для держави є розроблення й запровадження механізмів перетворення інтелектуальних ресурсів нації, інтелектуального капіталу українського суспільства у виробництво матеріальних і духовних благ.

Усе більшого значення в даний час набувають програми публічного управління, які будують свою діяльність на основі мережевих принципів взаємодії. На думку провідних дослідників, пов'язаних із трансформацією соціально-політичних інститутів сучасного суспільства і тенденцій глобалізації, розвиток віртуальних спільнот, що функціонують на принципах самоорганізації, є одним із ключових факторів використання інтелектуального капіталу для забезпечення прогресу сучасного інформаційного суспільства [69].

Найбільш глибокі й радикальні зміни сучасного суспільства пов'язано з розвитком і поширенням глобальної е-комунікації. Ця комунікація є особливим засобом і середовищем існування безлічі нових неінституціолізованих віртуальних спільнот.

Отже, актуальним предметом дослідження є вивчення законмірностей функціонування віртуальних спільнот, що трансформують соціально-політичну взаємодію в усіх сферах реального суспільного життя.

Проблеми розвитку віртуального простору та е-комунікацій досліджено у працях зарубіжних і вітчизняних авторів: Н. Лумана, Д. Розенблюма, Ю. Хабермаса, А. Стриженка [335], С. Бондаренка, П. Бурдье, Д. Іванова, В. Поправка [237], А. Скуратова, Ю. Рикова [305], В. Сазанова [309] та ін.

Проте ці роботи здебільшого присвячено або суто теоретичним проблемам, або нормативно-правовому регулюванню віртуального простору, у той час як проблемам використання феномена віртуальних спільнот у публічному управлінні для формування громадських ініціатив приділено недостатньо уваги.

У суспільно-політичній сфері віртуальну спільноту можна розглядати як певне кіберпродовження громадянського суспільства з такими можливостями, як доміантний елемент громадянського суспільства; засіб масової інформації та е-демократії; засіб розроблення ідей, пропаганди та агітації. У публічному управлінні віртуальні спільноти можуть бути використані для консолідації, нетрадиційного вчення й діалогу поколінь, формування стратегічних центрів, віртуальних народних віче, підтримки суспільних рухів [309].

Найбільш очевидним прикладом соціально-політичної інтеграції у віртуальному просторі є *віртуальні соціальні мережі*: Facebook, “Вконтакте”, “Однокласники”, Twitter, LinkedIn, Google+, YouTube тощо. Спочатку веб-технології цих популярних е-комунікацій забез-

печували користувачів усього лише каналом комунікації, що дозволяє спілкуватися ним. Потім на їхній платформі сформувалися віртуальні спільноти – цільові об'єднання користувачів. Тож, віртуальні спільноти можливі на базі е-комунікацій, що забезпечують масову комунікацію міжособового спілкування.

У сфері віртуальної взаємодії розрізняють два типи соціально-політичної дії, які реалізуються за допомогою відповідних механізмів: цілераціонального і комунікативного (рис. 1.5).

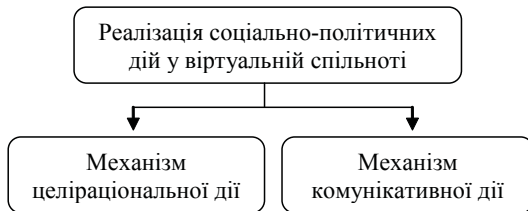


Рис. 1. 5. Механізми реалізації соціально-політичних дій у віртуальній спільноті

*Механізм цілераціональної дії* комунікації розглядається як інструмент організації соціально-політичної взаємодії, що має місце в реальному фізичному просторі. Прикладом подібного використання слугують різні акції, від мирних флеш-мобів до протестних мітингів, організованих за допомогою віртуальних соціальних мереж. У рамках цього підходу можна вивчати вплив віртуальних спільнот на політику, економіку, освіту й інші підсистеми суспільства, а також на повсякденне життя користувачів, де глобальна мережа як засіб комунікації видозмінює нормативні форми взаємодії.

*Механізм комунікативної дії* комунікації є самоорганізовним і замкненим у віртуальному просторі, де метою взаємодії є сама віртуальна комунікація і неформальне спілкування.

Віртуальні спільноти відрізняються від інших віртуальних форм соціальної інтеграції тим, що використовують загальну для всіх учасників е-комунікацію, мають чіткий склад учасників і характеризуються спільністю цілей/інтересів своїх учасників.

Особливостями віртуальних спільнот є: сильна зв'язаність і кластеризація однодумців; зростання інтенсивності інтелектуальної взаємодії на декілька порядків; поява нових якостей за рахунок синергетики взаємодії; специфічні організаційні властивості (відсутність централізованого управління, самостійність і висока підключуваність субодиниць, павутинна нелінійна зумовленість узаємодії, орієнтованість на горизонтальну взаємодію, що дозволяє консолідувати учасників і формува-

ти спільноти); групова динаміка або формування кластерів різного розміру, що пояснює структурні властивості мережі та її поведінку в часі.

Дослідження віртуальних спільнот базується на макросоціологічному та мікросоціологічному рівнях. *Макросоціологічний рівень дослідження віртуальних спільнот* дозволяє визначити наслідки їхнього впливу на систему соціальних інститутів – у політиці, економіці та бізнесі, освіті, науці, мистецтві, мас-медіа; на способи соціальної інтеграції; зміни в соціальній структурі суспільства; на віртуальну нерівність. *Мікросоціологічні дослідження віртуальних спільнот* фокусуються на змінах міжособових взаємодій. Тут розглядаються питання зміни характеристик і форм міжособової комунікації, стилю життя, раціональної поведінки, нарощування соціального капіталу та мережева підтримка [305].

Виникнення *віртуальної нерівності* у віртуальному просторі, на перший погляд, здається парадоксальним через суперечність між досвідом і уявленням про вільне спілкування і рівність учасників у мережі інформаційного суспільства. Дійсно, віртуальна комунікація здатна пом'якшувати або навіть скасовувати деякі “традиційні” форми соціальної нерівності: підключатися до віртуальних комунікацій можуть багаті та бідні, чоловіки та жінки, представники різних націй і рас, політичні лідери та прості громадяни, адепти різних віросповідань і різного релігійного статусу, зрештою, люди з різним рівнем освіти.

Проте віртуальну нерівність індивідів, які беруть участь у віртуальній спільноті, може бути виділено *за критеріями доступу до інформації* відповідно до статусу, владних повноважень в ієрархія е-комунікації [24] (рис. 1.6).

Наприклад, можна виділити три статусні групи: власники е-комунікацій (мають право власності), творці інформаційних ресурсів (мають право на участь у створенні інформаційного ресурсу), модератори віртуальних спільнот (мають право управління спільнотою) і користувачі (мають право на участь у діяльності віртуальної спільноти).

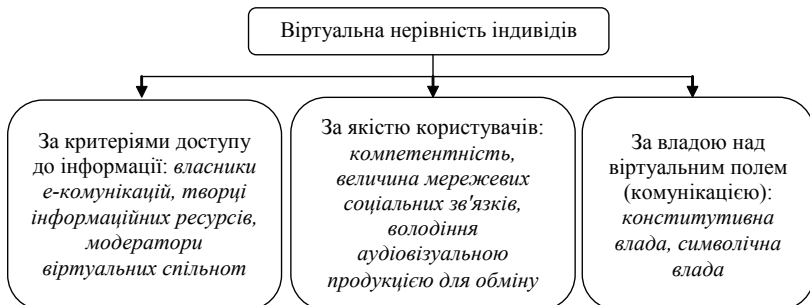


Рис. 1.6. Віртуальні нерівності у віртуальному просторі

Іншим важливим критерієм визначення віртуальної нерівності є *якість користувачів*, що забезпечує підвищення їхніх статусних позицій в ієрархії спільноти. Якості користувачів можна узагальнити за такими групами: 1) володіння компетентними знаннями та навичками в рамках певної дискусійної теми спільноти, технічна компетентність, комунікативна компетентність, креативність; 2) величина мережевих соціальних зв'язків, надання емоційної підтримки іншим користувачам, допомога новачкам у соціалізації; 3) володіння аудіо-візуальною продукцією для обміну.

Найбільш важливим критерієм визначення віртуальної нерівності в полі віртуальної спільноти, на наш погляд, є *віртуальний капітал*, що відбиває ступінь володіння віртуальною комунікацією (спільнотою) [128].

Критерій віртуального капіталу визначається сукупністю капіталів: *комунікативного* як показника сумарної успішності комунікації з індикаторами кількості постів на головній сторінці, сума отриманих до них коментарів, середня кількість коментарів до одного поста, кількість “золотих постів”, рейтинг комунікацій (сума оцінок); *символічного* як репутації, що виражена сукупністю відзнак; *соціального* як кількості соціальних зв'язків і включеності в різні субспільноти; *культурного* як сукупності знань, навичок і досвіду з індикаторами знання іноземних мов і мов програмування, подорожі, кількості відвідуваних інтернет-ресурсів, участі в науково-дослідних роботах, заняття художньою творчістю, частоти відвідин традиційних інститутів культури (музеї, кіно, концерти, театри) (рис. 1.7) [128].



Рис. 1.7. Критерії оцінювання віртуального капіталу

Для оцінювання даного критерію П'єром Бурдьє була розроблена теорія віртуальних полів, згідно з якою *віртуальне поле* – це арена боротьби між акторами (учасниками віртуального співтовариства) в рамках певної практики (віртуальної спільноти) за владу і право привласнювати результати діяльності в межах цього поля (кордонів віртуальної спільноти).

Позиція в ієрархії даного поля залежить від загального обсягу та пропорції капіталів, якими володіє актор, і визначає доступ до влади в даному полі. Актори, що займають схожі або близькі позиції в полі, утворюють клас. Логіка віртуального поля передбачає розподіл усієї

сукупності позицій на класи за ознакою володіння владою. Оскільки участь у віртуальних спільнотах відбувається у формі комунікації, то здатність змінювати повідомлення інших користувачів і є формою безпосередньої *конститутивної влади*.

Отже, віртуальна нерівність у полі віртуальної спільноти існує як поділ користувачів на тих, які володіють і які не володіють владою над віртуальною комунікацією. Отже, класова нерівність втілюється в інституті модераторів, які є класом, що домінує, і володіють *символічною владою*. Конститутивна влада повною мірою покликана втілювати саме символічну владу, яка виявляється в провидінні розрізень між комунікаціями.

Відповідно до викладеного, для виконання владних повноважень перспективними завданнями публічної влади є визначення оцінки віртуального капіталу спільнот і на базі цієї оцінки формування громадських спільнот і залучення їхньої громадської думки та віртуального капіталу для легітимації соціально-політичних рішень шляхом реалізації ефективних механізмів взаємодії у віртуальному просторі.

Аналіз реалізації комунікативних проектів у віртуальному просторі показує, що українська публічна влада в даний період робить тільки спробу використовувати найбільш актуальні та сучасні віртуальні спільноти, які достатньо вже сформовані та ефективно функціонують за соціально-політичним напрямом розвитку суспільства.

Віртуальні спільноти дозволяють істотно розширити можливості публічного управління: у впливі на політичну повістку дня та її формуванні; проведенні “прилюдної експертизи” політичних рішень, що забезпечує їхню легітимацію; виявленні актуальних суспільних проблем шляхом використання ефективних механізмів зворотного зв'язку; здійсненні коригування соціально-політичного курсу шляхом стимулювання діалогу між суспільством і владою; репрезентації власного політичного іміджу.

Для збільшення ефективності віртуальних спільнот як механізмів публічного управління визначимо заходи, що сприятимуть підвищенню рівня довіри громадян до влади, а саме [128]:

- актори політичної влади повинні дотримуватися загальних правил, що сформувались у віртуальному просторі (відвертість, відповідальність у розміщенні інформації, створення можливостей рівного доступу для всіх груп населення);

- необхідно відкрити доступ і зробити прилюдними зведення про рівень зацікавленості й активності (дані про відвідування), яку проявляють громадяни відносно комунікативних проектів влади;

- позитивну роль може відіграти перенесення комунікативних проектів публічного управління на віртуальні спільноти, де комуні-

кативні процеси були б якомога відкритішими, а можливо, і регульованими користувачами спільноти.

Слід підключити до процесу аналіз громадського обговорення законопроектів у віртуальному просторі представників експертних соціологічних організацій, представників громадських неурядових організацій, а також незалежних лідерів громадської думки віртуальних спільнот.

Публічна влада повинна не лише розробити та реалізувати необхідні технічні й організаційні заходи, сприяючи відвертості політичної системи, але і змінити погляд на місце та роль віртуальних спільнот у сфері публічного управління, а також забезпечити їхню участь у демократичному процесі.

Однією з найактуальніших тем подальших досліджень є вплив віртуальної спільноти на розвиток політичної ситуації в країні. Виявилось, що віртуальні соціальні мережі надають широкі можливості для мобілізації колективної соціальної дії й організації будь-яких масових заходів: від мирних флеш-мобів до протестних політичних акцій та революцій. Тут необхідні дослідження на предмет формування віртуальних інститутів публічної сфери та дискусійних арен, що можуть стати альтернативою традиційним електоральним процедурам, що забезпечують реалізацію демократичних принципів.

## **1.6. Державне регулювання е-комунікацій та послуг**

Важливим завданням дослідження є розгляд наявних моделей регулювання е-комунікацій на основі міжнародного досвіду організації е-взаємодії в суспільстві, що допоможе виявленню сутнісних особливостей практичної реалізації інформаційної функції держави. Національні інформаційні функції держави розподілено за предметом використання е-комунікацій. Зокрема, існує роздільне законодавство у сфері телекомунікацій (електрозв'язку) і радіомовлення та телебачення.

У сучасній українській науці термін “телекомунікації” отожднюється з терміном “електрозв'язок”, що отримало своє законодавче закріплення на рівні Закону України “Про телекомунікації” [289]. Законодавче визначення телекомунікацій розкривається як суто технічний процес, що передбачає виконання різноманітних технологічних операцій, пов'язаних з обігом та обміном інформацією (у різних видах і формах) у мережах електрозв'язку. Слід підкреслити, що законодавче визначення жодним чином не торкається питання природи тих суспільних відносин, що виникають у зв'язку, та не розкриває ролі телекомунікацій у житті держави та суспільства.

На суспільні відносини у сфері телебачення та радіомовлення на сьогодні встановлено окремий правовий режим регулювання телеко-

мунікацій, передбачений законами України “Про телебачення і радіомовлення” [288] та “Про радіочастотний ресурс України” [281].

Тож, інформаційні суспільні відносини, що є однорідними за своїми сутнісними та змістовними ознаками, регулюються державою по-різному, залежно від виду передаваної інформації. Це призводить до неефективного публічного управління у сфері е-комунікацій та зниження конкурентоспроможності держави у світовому просторі.

У результаті досліджень різними вченими була здійснена класифікація суспільних відносин у сфері телекомунікацій, висвітлені межі національного правового регулювання телекомунікацій відповідно до законодавства ЄС [318], сформульовані принципи державної політики в сфері інфокомунікацій [55]; визначені особливості чинних моделей державного регулювання інформаційної сфери за кордоном і можливості використання їх в Україні [224]; досліджені механізми регулювання нинішнього національного телекомунікаційного ринку [115, 336].

Проте дослідження механізмів регулювання ринку телекомунікаційних послуг показує, що наявні системи регулювання недосконалі та вимагають оптимізації.

Одні автори розглядають зміст державного регулювання сфери телекомунікацій, як і інших галузей економіки, керуючися роллю держави в економіці в цілому та в телекомунікаціях зокрема. Державне регулювання можна визначити як систему заходів законодавчого, виконавчого та контрольного характеру, що здійснюються правомочними державними органами та громадськими організаціями з метою стабілізації та пристосування чинної соціально-економічної системи до змінних умов.

Інші ж автори розглядають державне регулювання як вплив на діяльність суб'єктів господарювання та ринкову кон'юнктуру з метою забезпечення нормальних умов для функціонування ринкових механізмів, вирішення соціальних та екологічних питань.

Очевидною особливістю сфери телекомунікацій є її постійна динамічна видозміна, що впливає на обсяг та якість телекомунікаційних відносин, котрі підлягають державному регулюванню, та що свідчить про унікальність окресленої сфери економіки. На сьогодні визначальні параметри сфери телекомунікацій як в Україні, так і в світі не є чіткими та зрозумілими через безперервну трансформацію комунікаційних мереж та послуг.

Беручи до уваги процеси адаптації законодавства України до законодавства ЄС, доцільно проаналізувати межі правового регулювання телекомунікацій, що визначені та діють в ЄС.

Наприклад, у Директиві 2002/21/ЄС Європейського парламенту та Ради від 7 березня 2002 р. “Про спільні правові рамки для е-комунікаційних мереж та послуг” [384] під поняттям *електронної комунікаційної мережі* розуміють системи передачі та комутаційне або маршрутизаційне об-

ладнання й інші ресурси, що забезпечують передання сигналів дротовими, радіо, оптичними або іншими каналами, включаючи супутникові мережі та мобільні глобальні мережі, електричні кабельні мережі, у межах яких вони використовуються з метою передавання сигналів, радіо та телевізійних трансляцій, незалежно від виду передаваної інформації.

Під терміном *електронні комунікаційні послуги*, відповідно до зазначеної Директиви, розуміють послуги, що зазвичай постачаються за певну плату, які полягають повністю або переважно в переданні сигналів комунікаційними е-мережами, включаючи телекомунікаційні послуги та передавання послуг у мережі, що використовується для трансляції, але виключаючи послуги, що надаються або здійснюються поза редакторським наглядом змісту, що передається за використання комунікаційних мереж і послуг; це не включає послуги інформаційного суспільства.

Відповідно, з розвитком глобального інформаційного суспільства Комісія ЄС затвердила пропозиції щодо реформування е-комунікацій сектора ЄС. Реформа відбуватиметься за напрямками:

1. Сприяння розвитку конкуренції та можливість запровадження в разі потреби національним регуляторним органом функціонального розподілу в обслуговуванні інфраструктури та наданні послуг.

2. Удосконалене регулювання шляхом реорганізації роздрібного та оптового ринків сфери е-комунікацій та послуг. Регулювання на роздрібному ринку не є необхідним за умови ефективного регулювання на оптовому ринку послуг. У свою чергу, потреба в регулюванні оптового ринку зникає, коли є достатній рівень конкуренції.

3. Зміцнення внутрішнього ринку та його інтеграція до загальноєвропейських правил за рахунок координації регулювання в державах – членах ЄС.

4. Покращання захисту споживачів за рахунок розширення спектра прав споживачів комунікаційних е-послуг: відкритість інформації про ціни; полегшення переходу клієнтів від одного сервіс-провайдера до іншого; полегшення доступу до комунікаційних е-послуг для людей з обмеженими фізичними можливостями; обов'язок операторів інформувати своїх клієнтів у разі існування ризику розкриття персональних даних клієнтів; боротьба зі спамом, шпигунськими програмами тощо.

Виходячи з наданих понять комунікаційних е-мереж та е-послуг, можна визначити єдину інституційну структуру регулювання е-комунікацій та е-послуг.

Водночас необхідно звернути увагу на той факт, що в законодавстві України для суспільних відносин, пов'язаних зі створенням і діяльністю багатоканальних телемереж (эфірних і кабельних), а також наданням послуг у галузі телебачення та радіомовлення споживачам, на сьогодні встановлено особливий правовий режим регулювання те-



лекомунікації, передбачений Законом України про телебачення і радіомовлення. Відповідно до цього Закону, єдиним органом державного регулювання діяльності у сфері телебачення й радіомовлення незалежно від способу розповсюдження телерадіопрограм і передач є Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення, а органом регулювання у сфері телекомунікацій, згідно з Законом України про телекомунікації, є Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації. Крім того, 2 грудня 2014 р. відповідно до постанови Верховної Ради України “Про формування складу Кабінету Міністрів України” було створено Міністерство інформаційної політики України, що реалізує свою діяльність відповідно до постанови Кабінету Міністрів України (далі – КМУ) від 14 січня 2015 р. “Питання діяльності Міністерства інформаційної політики України” та Положення про Міністерство інформаційної політики України.

Тож, на сьогодні в Україні склалася ситуація, коли суспільні відносини, що є однорідними за своїми сутнісними та змістовними ознаками, регулюються державою по-різному. Це призводить подекуди до неефективного публічного управління в галузі, низького рівня координації органами виконавчої влади діяльності з розвитку мереж загального користування, наприклад, під час планування, виділення та розподілу радіочастотного ресурсу в державі та упровадження зв'язку третього та четвертого поколінь, і породжує суттєве технологічне відставання України від розвинених країн Європи і світу та зниження конкурентоспроможності нашої держави у світовому просторі [318]. Окрім того, як зазначено в Концепції розвитку телекомунікацій в Україні [285], подальше вдосконалення управління та регулювання у сфері телекомунікацій слід проводити з урахуванням процесів конвергенції (взаємного проникнення) видів телекомунікаційної та інформаційної діяльності під час створення мереж наступного покоління та побудови інформаційно-комунікаційної інфраструктури.

Враховуючи вплив конвергенції на законодавчому рівні, доцільно було б встановити однаковий правовий режим регулювання як для телекомунікацій, так і для телебачення й радіомовлення в Україні, з метою вдосконалення регуляторного впливу держави, поглиблення процесів інформатизації та формування інформаційного суспільства в сучасних умовах. Такі заходи передбачають утворення єдиного центрального органу виконавчої влади (ЦОВВ) з регулювання у сфері телекомунікацій, телебачення та радіомовлення в Україні, що передбачатиме докорінну зміну наявної в державі інституційної моделі (рис. 1.8) [148].

Відносно цієї моделі необхідне об'єднання Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення і Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації



Рис. 1.8. Модель зміни інституційної структури регулювання телекомунікацій (е-комунікацій)

в Єдиний орган регулювання комунікаційних е-мереж та послуг, що надасть ефективне регулювання як е-мереж, так і е-послуг, що надаються з їхньою допомогою.

В умовах посилення інтенсивності процесів конвергенції доцільно виділити декілька груп суспільних відносин, що належать до предмета публічного регулювання е-комунікацій, а саме [318]:

1. Відносини щодо управління та регулювання діяльності у сфері телекомунікацій і телерадіомовлення (зокрема і щодо розподілу та використання радіочастотного, номерного ресурсів та адресного простору українського сегмента мережі Інтернет, доступу на ринок, здійснення державного контролю та нагляду за ринком тощо).

2. Відносини суб'єктів ринку телекомунікацій і телерадіомовлення щодо будівництва, експлуатації та використання телекомунікаційних мереж загального користування та мережі Інтернет.

3. Відносини щодо надання та отримання телекомунікаційних і мультимедійних послуг.

Наведену класифікацію суспільних відносин, що належать до предмета правового регулювання е-комунікацій, зроблено, виходячи з суб'єктного складу відносин. Зокрема, відносини щодо управління та регулювання діяльності у сфері телекомунікацій і телерадіомовлення виникають між органами публічної влади, що здійснюють управління телекомунікаційним та телерадіоінформаційним ринками та суб'єктами цих ринків, а саме: операторами, провайдерами телекомунікацій, телерадіоорганізаціями, провайдерами програмних послуг, споживачами телекомунікаційних і мультимедійних послуг тощо, та регулювання їх. Суспільні відносини щодо будівництва, експлуатації та використання телекомунікаційних мереж загального користування і мережі Інтернет виникають між тими суб'єктами телекомунікаційного та телерадіоінформаційного ринків, що здійснюють господарську діяльність на цих ринках, зокрема й іноземними операторами, провайде-

рами телекомунікацій. Відносини ж щодо надання та отримання телекомунікаційних і мультимедійних послуг виникають між суб'єктами господарювання на телекомунікаційному та телерадіоінформаційному ринках і споживачами телекомунікаційних і мультимедійних послуг.

Система регулювання повинна забезпечити поєднання державного регулювання і ринкового саморегулювання. Ринкове саморегулювання здійснюється під впливом ринкового механізму взаємодії попиту та пропозиції.

Незалежний регулювальник, діючи відповідно до наявного законодавства, враховує як державні та суспільні інтереси, так і інтереси всіх учасників ринку. Основні принципи регулювання ринку, якими повинен керуватися незалежний регулювальник, можуть бути такими [336]:

- забезпечення максимального задоволення попиту споживачів на е-комунікаційні послуги;
- сприяння розвитку конкурентного середовища на основі запобігання монополізму;
- створення сприятливих організаційних і економічних умов для залучення інвестицій;
- забезпечення рівних умов діяльності всім учасникам ринку у сфері е-комунікацій;
- сприяння розвитку та модернізації е-комунікаційних мереж;
- забезпечення інтеграції національних е-комунікацій у світовий інформаційний простір.

Отже, основними пропозиціями для здійснення ефективної публічної політики в сфері е-комунікацій є такі [55]:

1. Публічну політику має бути переглянуто, з огляду на невідпорну конвергенцію сфери е-комунікацій зі сферами ІТ і масової інформації, культури, освіти та охорони здоров'я в найближчому майбутньому, чітко і систематизовано сформульовано та прийнято на рівні Верховної Ради України у вигляді нового Закону України “Про електронні комунікації”.

2. Головною метою публічної політики має бути повсюдне надання основних комунікаційних е-послуг, доступних для обслуговування всіх верств населення й бізнесу.

3. До основних комунікаційних е-послуг має бути віднесено: телефонний зв'язок (фіксований та мобільний), доступ до Інтернету та різноманітних інформаційних систем, доступ до програм суспільного теле- та радіомовлення національного, регіонального і місцевого масштабу. Перелік основних послуг має регулярно уточнюватися за результатами розвитку сфери е-комунікацій, а також інших сфер, дотичних до цієї сфери.

4. Основною організаційно-правовою формою здійснення публічної політики має бути узгоджений і послідовний набір цільових

державних і регіональних програм розвитку цієї сфери з основною участю в них суб'єктів підприємницької діяльності та громадян.

5. Публічна політика з суб'єктів підприємницької діяльності до участі в цільових програмах розвитку сфери е-комунікацій повинна реалізуватися за принципом “приватно-державного партнерства”. При цьому оцінювання розвитку в Україні має проводитися не за обсягами доходів усієї цієї сфери, а за обсягами надання основних комунікаційних послуг у натуральних показниках та за ефективністю витрачання обмежених ресурсів країни (платоспроможності користувачів, номерного та радіочастотного ресурсів, трудовитрат, електроенергії тощо) на цей розвиток.

Розвиток основних комунікаційних послуг має стимулюватися підвищеною нормою прибутку для суб'єктів комерційної діяльності цієї сфери, а розвиток неосновних послуг має обмежуватися як за нормою прибутку, так і за обсягами надання їх.

6. Постановка цілей розвитку сфери е-комунікацій і контроль цього розвитку мають бути конкретизовані за системою показників, що унаочнюють загальносуспільний ефект від розвитку цієї сфери. Повинно використовувати міжнародну та національну системи індикаторів розвитку інформаційного суспільства, індекс глобальної конкурентоспроможності країни.

7. Публічна політика повинна будуватися на використанні потенціалу наукових і науково-технічних робіт у сфері е-комунікацій, із відстеженням світових тенденцій розвитку сфери.

Телекомунікаційне середовище органів публічної влади почало створюватися як наслідок прагнення державних органів, яке має у своєму розпорядженні всеосяжну, цілком вірогідну, об'єктивну інформацію щодо реального стану справ, тенденцій, масштабів та очікуваних наслідків розвитку процесів життєдіяльності держави та світу на ближню та далекую перспективи з метою підтримки інформаційно-аналітичної діяльності, спрямованої на забезпечення прийняття ефективних рішень.

На сучасному етапі, в умовах подальшої інтенсифікації управлінської праці постійно зростає необхідність прискорення реорганізації й оновлення такого середовища, як суспільні е-комунікації. При цьому стратегія інформаційно-аналітичного забезпечення на рівні управління державою полягає в упровадженні комплексної системи збирання, оброблення, зберігання і передання інформації, застосування комп'ютерів, оргтехніки та засобів зв'язку [5].

Враховуючи, що оцінка ефективності роботи державних структур у цілому в сучасних умовах визначається відкритістю уряду, розвиток телекомунікаційного середовища органів влади має бути перш за все спрямовано на упровадження нових механізмів взаємовідносин не лише між владними установами, а й між владою і громадянами, владою і підприємствами та громадськими організаціями.

Слід зазначити, що загальний рівень автоматизації інформаційно-аналітичної діяльності в органах державної влади, незважаючи на процеси їхнього оснащення програмно-апаратними засобами, що постійно нарощуються, усе ще залишається досить низьким. Має місце відсутність програмно-аналітичної бази, систематизованого й вичерпного інформаційного фонду з потужним довідковим апаратом, захищених мереж телекомунікацій, обмеженість використання центрального апаратом органів влади розвинених інформаційно-пошукових систем, сучасних комп'ютерів і програм.

Останнім часом у центральних апаратах багатьох органів влади створено локальні мережі, але технології спільної роботи над документами, використання мережних додатків застосовуються вкрай обмежено. Серед причин, що стримують розвиток сучасних е-комунікацій в органах влади, відзначають незадовільний стан координації робіт, відсутність чіткої політики в цій сфері, відповідних стандартів обміну, уніфікованого єдиного програмного забезпечення, невирішеність проблеми щодо відповідальності органів публічної влади за створення та використання інформаційних ресурсів, захисту інформації, недостатність методів аналітичного оброблення тощо.

Одним із підходів щодо подолання таких стримувальних факторів є створення загальнодержавної інтегрованої інформаційно-аналітичної системи (ІАС), що була б у змозі сформувавши інформаційне середовище, що пронизує усі рівні управління державою, дати підставу для прийняття керівництвом обґрунтованих рішень, зрештою, упровадити єдину політику розвитку е-комунікацій органів державного управління та місцевого самоврядування [51].

Узагалі, ІАС можуть мати розподілену структуру відповідно до регіональних особливостей чи інфраструктури галузі та складатися з таких основних рівнів: центрального апарату органу влади; галузевого та регіонального; об'єктового (підсистеми найбільш значних підприємств, що входять до сфери управління органів влади) [202].

Найважливішим завданням ІАС є підтримка єдиного телекомунікаційного середовища органів влади, що забезпечує інформаційну безпеку всіх учасників інформаційних процесів у публічному управлінні.

Отже, удосконалення функціонування е-комунікацій знаходиться на шляху упровадження механізмів публічного регулювання, за допомогою яких розв'язуються такі завдання, як створення політичних, організаційних, юридичних, економічних та ідеологічних передумов розвитку галузі; формування пакету універсальних послуг та гарантування доступу населення до них; контроль за наданням ринкових послуг з метою запобігання зловживанням і порушенням правил поведінки суб'єктами їхнього виробництва.

Державні структури, на які покладено функції розроблення й запровадження державної політики у сфері е-комунікацій, зобов'язані своєчасно формувати та коригувати стратегію прискореного розвитку телекомунікаційної сфери, яка б передбачала такі кроки: приведення чинного законодавства, що регулює взаємовідносини у сфері е-комунікацій у відповідність до потреб інформатизації суспільства; врегулювання конкурентних відносин у телекомунікаційному просторі; заміну застарілого телекомунікаційного обладнання новітнім; підвищення якості інформаційних і телекомунікаційних послуг для населення; ефективне використання сучасних ІТ у діяльності органів влади.

Узагальнення світових тенденцій регулювання сфери е-комунікацій дозволило виокремити чинники її прискореного розвитку: наявність виваженої державної стратегії розвитку галузі; домінування принципу відкритості мереж для всіх операторів ринку і державне сприяння розвитку приватного сектора в цій сфері, розвиток конкуренції між надавачами послуг у різних сегментах телекомунікаційного простору; правова регламентація діяльності монополістів; забезпечення стабільності, прозорості та прогнозованості тарифів на послуги, що надаються, а також збільшення питомої ваги універсальних послуг високої якості.

Прискорення інтеграції України до ЄС потребує запровадження в національну систему е-комунікацій міжнародних стандартів та рекомендацій, визначених Міжнародним союзом електрозв'язку, Міжнародною організацією стандартизації, Міжнародною електротехнічною комісією і Всесвітнім поштовим союзом відповідно до Галузевої програми розвитку стосунків між Україною та ЄС.

Сучасні умови диктують необхідність радикального оновлення інформаційно-аналітичних систем органів публічного управління, які мають задовольнити потреби населення відповідних територій в інформації та послугах, вибудувувати ефективну комунікацію, забезпечувати функціонування е-уряду, створення необхідних інформаційних ресурсів для підвищення ефективності управлінських рішень.

### **1.7. Управління інтелектуальною власністю в умовах розвитку інформаційного суспільства**

В умовах розвитку інформаційного суспільства задекларований перехід України до інноваційної моделі розвитку вимагає вирішення цілої низки основоположних завдань. Одним із них є формування в державі цілісної системи для ефективного перетворення нових знань у нові технології, продукти та послуги, що постачатимуться на національний та зовнішній ринки.

За даними ООН, ринок високотехнологічної продукції поділено так: Західна Європа – 35 %, США – 25, Японія – 11, Сінгапур – 7, Корея – 4, Китай – 2, інші країни разом – 16 %. Частка Росії становить лише 0,13 %, України – близько 0,04 %. У промислово розвинених країнах 80–95 % приросту ВВП припадає на частку нових знань, втілених у техніці та технологіях.

Аналіз стану розвитку інноваційної діяльності в Україні показує, що останніми роками понад 80 % промислових підприємств не займаються інноваційною діяльністю. Питома вага національної інноваційної продукції в Україні менше 4 %, а загальний обсяг фінансування наукової та науково-технічної діяльності за рахунок усіх джерел протягом останніх років становив близько 1,0–1,2 % ВВП, зокрема за рахунок державного бюджету – 0,38–0,40 % [198].

При цьому результати інноваційно-інтелектуальної діяльності в основній своїй масі не доводяться до стадії комерціалізації й ефектної реалізації на внутрішньому та зовнішньому ринках, відсутня система контролю передання українських технологій до інших країн, відбувається відтік за кордон фахівців та інтелектуальної власності, загрозливий посиленням технологічної залежності України від світових ринків.

З огляду на наведені дані можна вважати, що нині головним завданням для держави є розроблення й запровадження механізмів перетворення інтелектуальних ресурсів нації, інтелектуального капіталу українського суспільства на виробництво матеріальних і духовних благ.

Основними завданнями публічного управління інтелектуальною власністю в умовах розвитку інформаційного суспільства є [145]:

- розроблення теоретико-методологічних основ дослідження інтелектуальної власності в умовах розвитку інформаційного суспільства;
- визначення релевантних інноваційних процесів у сфері інтелектуальної власності;
- уточнення державних функцій у системі управління інтелектуальною власністю;
- удосконалення механізмів управління інтелектуальною власністю у сфері технологій, продуктів та послуг;
- захист прав власників інтелектуальної власності та регулювання використання авторських прав у світовій мережевій інфраструктурі;
- розроблення рекомендацій з оптимізації стосунків між державою, бізнесом і наукою в управлінні системою стосунків інтелектуальної власності;
- регулювання процесів ефективного використання інтелектуального потенціалу та забезпечення міжнародної співпраці у сфері інтелектуальної власності й трансферу технологій.

Наукова значущість комплексу основних завдань, пов'язаних зі змінами в інтелектуальній співпраці в умовах розвитку інформаційного суспільства, визначає необхідність їхнього дослідження.

Глобалізаційні процеси, що пов'язані з розвитком інформаційного суспільства, змінами на міжнародному ринку інтелектуальної власності, досліджували зарубіжні та вітчизняні вчені: Е. Маскін, Дж. Бесен [399], А. Тоффлер, С. Хантінгтон, Й. Шумпетер, В. Базилевич [14], Г. Андрощук, В. Шевеленко [10], В. Дминтришин, В. Березанська [77], П. Бубенко, В. Величко, С. Глухарев [30], І. Верба, В. Коваль [39] та ін.

Разом із тим у сучасних умовах трансформації ринку інтелектуальної праці України під впливом глобальних процесів визначення особливостей управління інтелектуальною власністю в умовах розвитку інформаційного суспільства залишається актуальним. У зв'язку з цим потребують подальшого розроблення питання, що стосуються удосконалення механізмів публічного управління інтелектуальною власністю у процесі становлення інформаційного суспільства в Україні.

Водночас така необхідність зумовлює подальші дослідження оптимальних шляхів інтеграції України в міжнародний ринок інтелектуальної праці.

Об'єктом дослідження є інноваційні процеси в царині інтелектуальної власності в умовах розвитку інформаційного суспільства; предметом дослідження – удосконалення механізмів публічного управління інтелектуальною власністю у сфері технологій, інформаційних продуктів та послуг.

Аналізуючи тенденції суспільного розвитку, необхідно відокремити такі основні *ознаки інформаційного суспільства*: панування динамічних ринків нового типу – ринків знань, технологій, інформаційних продуктів та послуг; перетворення інформаційної сфери на фундамент, основу розвитку всіх сфер соціально-економічної діяльності; становлення віртуальної спільноти як домінантної соціальної складової суспільства; прискорення інноваційних процесів розвитку інтелектуальної діяльності.

З появою е-комунікації як технологічної основи становлення інформаційного суспільства застосування патентного права, авторського та сумісних прав на об'єкти інтелектуальної власності істотно розширилося й ускладнилося.

Сьогодні застосування жорстких моделей захисту прав інтелектуальної власності не завжди є стимулом до інновацій, і на динамічних ринках сильно гальмує інноваційні процеси розвитку інтелектуальної діяльності.

Розвиток світової мережевої інфраструктури здатної зробити доступною інформацію щодо інтелектуальної власності для широкого загалу, з одного боку, вимагає спрощення операцій у сфері інтелек-



туальної власності для забезпечення ефективного її використання, а з іншого – породжує низку проблем щодо ефективного захисту та охорони прав інтелектуальної власності.

Об'єкти е-комунікації (ресурси знань, технології, інформаційні продукти та послуги) характеризуються не стільки темпами зростання кількості, скільки розвитком їхніх різновидів, наприклад: програмного забезпечення, комп'ютерних програм, БД, сайтів, доменів, поштових розсилок, інтернет-магазинів, е-бібліотек, каталогів, пошукових систем, е-документів, ЕЦП, е-комерції, е-видань тощо. Кожен об'єкт е-комунікації має свою специфіку й особливості правового регулювання як об'єкта інтелектуальної власності.

Специфіка об'єктів е-комунікацій полягає в особливому способі подання інформації різного змісту на умовних одиницях інформації – сторінках, складових крупнішої інформаційної одиниці – сайтів. Сторінка, з юридичного погляду, може охоронятися як об'єкт у цілому, і можуть охоронятися окремі його елементи: текст програми мовами розмітки гіпертексту (HTML, CSS, PHP), фотографії, відео- та аудіо-матеріали, двійковий код.

Особливості правового регулювання окремих об'єктів е-комунікацій ґрунтуються на вирішенні взаємопов'язаних між собою таких проблем: визначення предмета захисту авторських прав у мережі; фіксація авторського права та забезпечення доказів права власності; незаконне використання товарних знаків як доменних імен; відсутність аналогів у реальному світі юридичних проблем, пов'язаних з оформленням посилань, організацією сайтів за допомогою систем управління контентом і включенням у мережеві матеріали спеціальних тегів [30].

На сьогодні правовий статус доменних імен не визначено. Одночасно зі зростанням комерціалізації Інтернету, збільшенням кількості реклами в мережі, з появою е-магазинів тощо доменне ім'я перестало виконувати тільки функцію звичайної поштової адреси.

Доменне ім'я поряд із функцією звичайної поштової адреси отримало ще одну функцію, таку саму, яку виконують товарні знаки та знаки сервісу. Нині воно послуговує також для ідентифікації в мережі компаній, що виготовляють певну продукцію або надають певні послуги, марковані аналогічним товарним знаком, що відповідає призначенню товарного знака. Тому виникає багато конфліктів між власниками товарних знаків, знаків обслуговування й особами, які зареєстрували як доменні імена чужі товарні знаки або знаки обслуговування.

При постановці посилань необхідно враховувати законні інтереси правласників ресурсів, тобто давати максимально повну інформацію та правильно вказувати адресу. По суті, ситуація аналогічна правильному цитуванню: повинно бути вказано точні вихідні дані. Об'єктом по-

рушення авторських прав є розміщення на своєму сайті не посилання з можливістю переходу на нього, а саму інформацію з цитованого сайту.

У доктрині інтелектуальної власності щодо розвитку системи правової охорони комп'ютерних програм у світі існує дві протилежних концепції: європейська та американська системи права інтелектуальної власності [225]. Перша концепція ґрунтується виключно на нормах авторського права, друга концепція поряд із нормами авторсько-правової охорони підсилюється нормами патентно-правової охорони.

Авторське право захищає вираження комп'ютерної програми в будь-якій формі, але не ідеї та принципи, тобто захищає будь яку форму об'єктного коду програми та забороняє його значне копіювання, але не запобігає вираженню тих самих ідей альтернативним шляхом. Ідеї, теорії, наукові розробки, покладені в основу програми, тобто її зміст, не охороняються авторським правом, тобто авторським правом захищається код програми, а не функції, які вона виконує.

Основною перевагою патентування є те, що воно розповсюджує охорону на суть, ідею програми, яку втілено в алгоритмі, але факт незаконного використання ідеї комп'ютерних програм важко виявити та неможливо оцінити без залучення експертів та компетентного дослідження. Не вирішено також вузлові питання: пошуки аналогів та прототипів заявленого алгоритму, складання опису та формули, визначення новизни алгоритму. Не визначено й можливість встановлення протиправного використання алгоритму. Строк охорони патенту не відповідає тривалості комерційного життя програмного продукту, а патентування є процедурою довгою та вартісною. Лише незначна частина програмних продуктів може відповідати жорстким критеріям патентоспроможності.

Питання щодо правочинності патентів на комп'ютерні програми лишається гостро дискусійним, але сьогодні законодавчо вони не існують ні в Європі, ні в Російській Федерації, ні в Україні. Легалізація патентів на програмне забезпечення зумовила б диктат великих американських компаній (близько 70 % усього обсягу світового виробництва комп'ютерних програм) на європейському ринку, який значною мірою сформований малим та середнім бізнесом [30].

Зазначена ситуація найбільш характеризує протистояння між розробниками програм з “відкритим” та “закритим” вихідними кодами. Підставою цього протистояння є економічний зиск, пов'язаний із ринками збуту комп'ютерних програм.

Здійснення охорони комп'ютерних програм із “відкритим” кодом ґрунтується виключно на нормах авторського права. Концепція створення програм з “відкритим” кодом полягає в тому, що її вихідний код є доступним для інших розробників, що надає їм можливості удосконалювати, модифікувати, адаптувати, створювати на

його основні програмні продукти. За таких умов ніхто з розробників програм з “відкритим” кодом не має фінансових переваг над іншими розробниками, через відсутність монополізації права на ознайомлення з вихідним кодом програми.

Водночас великі за обсягом програми базуються не тільки на вихідних кодах як таких, а й на ідеях, алгоритмах, методах, методиках і специфічних структурах, що відрізняє їх від інших аналогічних творів. Це дозволяє компаніям-монополістам зі значним обігом коштів патентувати саме технічну реалізацію ідеї, створюючи конкурентам з “відкритим” кодом складні умови для розроблення власних програмних продуктів, чим і захищають інноваційні результати своєї творчої діяльності. Наприклад, патентне право активно застосовується для охорони розробок окремих процедур та протоколів корпораціями Microsoft, Hewlett-Packard, IBM.

Безумовно, таке програмне забезпечення має більший попит на ринку, обмежуючи доступ до нього компаній, що розробляють програми з “відкритим” кодом. За оцінками аналітиків, під управлінням розроблених корпорацією Microsoft операційних систем із “закритим” кодом працює близько 90 % усіх персональних комп’ютерів у світі [198].

Тож, патентування інноваційних розробок у сфері ІТ є запорукою ефективного просування їх на ринку. Проте жорсткі форми захисту інтелектуальної власності зменшують спектр можливостей для інновацій. Загалом оптимальною є модель слабого захисту інтелектуальної власності (ліцензій). Деякі з цих ліцензій дозволяють лише використання за умови доопрацювання, інші – будь-яке використання та обмін, але всі вони стимулюють динамічні інновації [399].

Мета інновацій у сучасному інформаційному суспільстві – знайти нові ефективні та справедливі способи менеджменту ресурсів знань. Відповідно до цієї мети Всесвітня організація з інтелектуальної власності у Програмі розвитку має пункт обміну досвідом щодо відкритих спільних проєктів у сфері інтелектуальної власності та на цій основі планує реформування та інтеграцію системи міжнародної патентної класифікації для забезпечення більш вільного доступу до технологічних знань, що зберігаються в БД про патенти.

До того ж у світовій інформаційній інфраструктурі циркулює більш ніж 160 млн творів під відкритими ліцензіями Creative Commons. Вони пропонують нову, гнучку та справедливую систему авторського права, яка, з одного боку, захищає авторів, а з іншого – спонукає до вільного використання їхніх творів [164].

Кожна з ліцензій Creative Commons існує у трьох формах: у вигляді графічного зображення (іконки) прав і застережень; тексту ліцензії, з яким можна апелювати до суду; та у вигляді цифрового

коду – перекладу ліцензії для машинного зчитування, який дає змогу пошуковим системам та іншим аплікаціям ідентифікувати твори за умовами використання.

Серед успіхів Creative Commons називають привернення уваги громадськості до питань інтелектуальної власності, переосмислення засад спільного користування в інформаційному просторі, розвиток публічних доменів, створення легального середовища для вільного обміну науково-освітніми матеріалами, цифровими творами та продуктами. У процесі пошуку можна одразу задавати умови використання: комерційну чи некомерційну мету, бажання модифікувати чи адаптувати твір тощо.

До найвпливовіших проектів, у яких використовують ліцензії Creative Commons, слід віднести: неприбуткову міжнародну організацію, що опікується дистрибуцією і показом соціально важливих документальних фільмів для широкої аудиторії без порушення авторських прав творців фільмів (MediaRights.org); часопис із глобальних питань та актуальних дискусій про політику і культуру (OpenDemocracy.net); БД звуків, коміксів, фотографії; книжкову продукцію (wiki.creativecommons.org/Books); програмне забезпечення для навчальних курсів (MIT OpenCourseWare), яким в Україні користується інтернет-портал для управлінців (Management.com.ua); науковий ресурс громади для співпраці з науковцями (Science Commons); веб-сайт обміну бізнес-моделям (Open Business); інноваційний мобільний зв'язок з багатою функціональністю і невисокою ціною на безоплатній мобільній платформі Android (Google у співпраці з більш ніж тридцятьма компаніями) тощо [164].

На даний час законодавство України достатньою мірою не врегулює питання використання авторських прав у мережі Інтернет або легалізації використання програмного забезпечення вільного доступу. Тому доцільно користуватися відповідними рекомендаціями Державної служби інтелектуальної власності України (sips.gov.ua/ua/authors\_rights.html), а саме такими: Рекомендації щодо застосування вільних публічних ліцензій на використання об'єктів авторського права та суміжних прав; Рекомендації щодо онлайн-ліцензування; Рекомендації щодо забезпечення правомірності використання комп'ютерних програм у діяльності суб'єктів господарювання; Рекомендації для інтернет-провайдерів, контент-провайдерів та користувачів файлообмінних мереж та інших веб-сервісів щодо правомірного використання об'єктів авторського права та суміжних прав у мережі Інтернет; Рекомендації щодо вдосконалення механізму регулювання цифрового використання об'єктів авторського права і суміжних прав через мережу Інтернет.

Отже, сучасні механізми правової охорони технологій, інформаційних продуктів та послуг повинні бути комплексними, із застосу-

ванням різних інститутів права інтелектуальної власності. З метою недопущення несанкціонованого розповсюдження об'єктів права інтелектуальної власності в цій сфері нині активно використовуються такі захисні методи, як шифрування, паролі, водяні знаки, контроль доступу, е-конверти тощо. Водночас усе більшої уваги приділяється розробленню національного та міжнародного законодавства, створенню відповідного правового поля.

Спроби світового співтовариства пристосувати ІТ до захисту прав на об'єкти інтелектуальної власності відбилися в системах цифрового управління правами (Digital rights management – DRM). Ці системи спрямовано на автоматизацію процесу ліцензування творів і забезпечення чіткого виконання умов ліцензій. Технічні засоби DRM забезпечують захист прав суб'єктів авторського права в цифровому середовищі, сприяють приборканню піратства щодо об'єктів авторського права та подальший розвиток міжнародної співпраці в галузі науки, культури та мистецтва [196].

Тож, інтелектуальна власність є основою інноваційного розвитку інформаційного суспільства. Дослідження особливостей системи публічного управління інтелектуальною власністю в цих умовах для визначення оптимальних шляхів інтеграції України в міжнародний ринок інтелектуальної праці є актуальною науково-практичною проблемою.

Для вирішення даної проблеми завданнями подальших досліджень є [145]: розкрити зміст основних категорій системи інтелектуальної власності й трансформації їх в умовах розвитку інформаційного суспільства; визначити теоретико-методологічні підходи до управлінського дослідження еволюції концепцій інтелектуальної власності й теоретичних основ публічного управління; розглянути систему стосунків інтелектуальної власності як інформаційно-інноваційного об'єкта дослідження у предметному полі публічного управління і дати теоретико-методологічне обґрунтування управління інтелектуальною власністю; надати адекватні моделі та принципи управлінської регуляції об'єктами інтелектуальної власності в світовій інформаційній інфраструктурі; визначити стійкі механізми управління системою інтелектуальної власності у сфері технологій, інформаційних продуктів та послуг; розробити практичні рекомендації з оптимізації стосунків між державою, бізнесом і наукою у вирішенні завдань інноваційного розвитку України; надати пропозиції регулювання процесів ефективного використання інтелектуального потенціалу та забезпечення міжнародної співпраці у сфері інтелектуальної власності й трансферу технологій; дати соціально-економічну інтерпретацію результатів дослідження практичних проблем реалізації контрафактних інформаційних продуктів.

## **Висновки до першого розділу**

Аналіз міжнародного досвіду показує, що не існує єдиної успішної програми розвитку інформаційного суспільства. Кожна стратегічна програма чи план мають бути індивідуальними і враховувати специфічні особливості кожної країни або регіону. Для більшості країн світу розвиток інформаційного суспільства є одним із національних пріоритетів і розглядається як загальнонаціональне завдання. Інформаційно-комунікаційним технологіям відводиться роль необхідного інструменту соціально-економічного прогресу, одного з основних чинників інноваційного розвитку економіки. Інформаційне суспільство дозволяє найбільш ефективно і в стислі терміни: підвищити національну конкурентоспроможність у високоінтелектуальних сферах праці; підвищити якість життя громадян; сприяти становленню відкритого демократичного суспільства.

Основними чинниками низького рівня розбудови інформаційного суспільства в Україні є: відсутність національної програми; невідосконалений інституційний механізм формування, координації та контролю; низький рівень інформаційної представленості; відсутність національних інноваційних структур з розроблення конкурентоспроможних вітчизняних ІКТ; підвищений регуляторний вплив на розвиток сфери ІКТ; незабезпечення упровадження механізмів ефективної громадської участі та громадського контролю; низький рівень е-взаємодії публічних органів з громадянами; відсутність системного підходу до упровадження систем е-документообігу особливо для забезпечення міжвідомчої інформаційної взаємодії; низький рівень комп'ютерної грамотності публічних службовців; наявність проблем організації ШСД для кінцевих користувачів; відсутність ефективних механізмів контролю за порушенням інформаційних прав громадян та захисту від цих порушень; невідосконаленість механізмів захисту державних інформаційних ресурсів тощо.

Е-комунікації є однією з ключових інноваційно орієнтованих галузей світової економіки, що роблять значний внесок у зростання ВВП і визначають рівень конкурентоспроможності країн. Вони стають провідним чинником трансформації та оптимізації публічного управління в усьому світі. Їхнє упровадження дозволяє не лише підвищити продуктивність праці конкретного публічного службовця на своєму робочому місці, але й змінити якісно порядок взаємодії публічного органу з населенням.

Державі належить визначальна роль щодо регулювання інноваційної сфери, яке полягає в реалізації таких заходів: визначення й підтримка пріоритетних напрямів інноваційної діяльності державного, галузевого, регіонального та місцевого рівнів; формування й реалізації державних, галузевих, регіональних і місцевих інновацій-

них програм; створення нормативно-правової бази та економічних механізмів для підтримки й стимулювання інноваційної діяльності; захист прав та інтересів суб'єктів інноваційної діяльності; фінансової підтримки виконання інноваційних проєктів; підтримка функціонування й розвитку сучасної інноваційної інфраструктури.

Інноваційний розвиток сфери е-комунікацій стримується такими факторами: низьким рівнем державного фінансування інноваційного розвитку та недостатністю власних коштів підприємств зв'язку; відсутністю науково-методологічної бази формування інноваційної системи е-комунікацій; відсутністю мотивації вітчизняних підприємств до упровадження НДДКР; низьким рівнем оновлення основних виробничих фондів телекомунікаційної сфери; відсутністю координації дій суб'єктів інноваційної діяльності.

Для активізації інноваційних процесів у сфері е-комунікацій запропоновано систему механізмів: стимуляційного регулювання, спільного використання телекомунікаційної інфраструктури, відповідності міжнародним стандартам, нормативно-правового регулювання, науково-технічного, технічно-технологічного, програмного й інформаційного забезпечення, а також забезпечення національної та міжнародної безпеки. Комплексна реалізація цих механізмів забезпечить активізацію інноваційних процесів у сфері е-комунікацій та сприятиме підвищенню конкурентоспроможності національної економіки країни.

Головним завданням для держави є розроблення й запровадження механізмів перетворення інтелектуальних ресурсів нації, інтелектуального капіталу українського суспільства на виробництво матеріальних і духовних благ. Одним із ключових факторів використання інтелектуального капіталу для забезпечення прогресу сучасного суспільства є розвиток віртуальної спільноти як домінантної складової інформаційного суспільства. У публічному управлінні віртуальні спільноти можуть бути використані для консолідації, нетрадиційного вчення й діалогу поколінь, формування стратегічних центрів, віртуальних народних віче, підтримки суспільних рухів. Інноваційні технології популярних е-комунікацій забезпечують реалізацію соціально-політичної дії за допомогою цілераціонального і комунікативного механізмів. В інтересах публічного управління необхідно оцінювати вплив віртуальних спільнот на політику, економіку, освіту й інші підсистеми суспільства, а також на повсякденне життя користувачів, де глобальна мережа як засіб комунікації видозмінює нормативні форми взаємодії.

Оцінювання критерію віртуального капіталу, який відбиває ступінь володіння віртуальною комунікацією, визначається сукупністю капіталів: комунікативного як показника сумарної успішності комунікації; символічного як репутації, що виражена сукупністю відзнак; соціаль-

ного як кількості соціальних зв'язків і включеності в різні субспільноти; культурного як сукупності знань, навичок і досвіду. Перспективними завданнями публічної влади є визначення оцінки віртуального капіталу спільнот і на базі цієї оцінки формування громадських спільнот і залучення їхніх громадської думки та віртуального капіталу для легітимації соціально-політичних рішень шляхом реалізації ефективних механізмів взаємодії у віртуальному просторі. Доцільним є формування необхідних віртуальних інституцій публічної сфери та дискусійних арен, що можуть стати альтернативою традиційним електоральним процедурам, які забезпечують реалізацію демократичних принципів.

Доцільно на законодавчому рівні встановити однаковий правовий режим регулювання е-комунікацій, як для телекомунікацій, так і для телебачення й радіомовлення в Україні, з метою вдосконалення регуляторного впливу держави, поглиблення процесів формування інформаційного суспільства в сучасних умовах. Такі заходи передбачають утворення єдиного ЦОВВ з регулювання у сфері е-комунікацій, що передбачатиме докорінну зміну чинної в державі інституційної моделі. У цих умовах доцільно виділити декілька груп суспільних відносин, що належать до предмета публічного регулювання е-комунікацій, а саме відносини: щодо управління та регулювання діяльності у сфері телекомунікацій і телерадіомовлення; суб'єктів ринку телекомунікацій і телерадіомовлення щодо будівництва, експлуатації та використання телекомунікаційних мереж загального користування та мережі Інтернет; щодо надання та отримання телекомунікаційних і мультимедійних послуг.

Розвиток світової мережевої інфраструктури, здатної зробити доступною інформацію щодо інтелектуальної власності для широкого загалу, з одного боку, вимагає спрощення операцій у царині інтелектуальної власності для забезпечення ефективного її використання, а з іншого – породжує низку проблем щодо ефективного захисту та охорони прав інтелектуальної власності. Сьогодні застосування жорстких моделей захисту прав інтелектуальної власності не завжди є стимулом до інновацій і на динамічних ринках суттєво гальмує інноваційні процеси розвитку інтелектуальної діяльності.

У доктрині інтелектуальної власності щодо розвитку системи правової охорони комп'ютерних програм у світі існують дві протилежні концепції: європейська та американська системи права інтелектуальної власності. Перша концепція ґрунтується виключно на нормах авторського права, друга концепція поряд з нормами авторсько-правової охорони підсилюється нормами патентно-правової охорони. Авторське право захищає вираження комп'ютерної програми в будь-якій формі, але не ідеї та принципи, тобто захищає будь-яку форму об'єктного коду програми. Основною перевагою патентування є те,



що воно розповсюджує охорону на суть, ідею програми, яку втілено в алгоритмі. Ця ситуація найбільш характеризує протистояння між розробниками програм з “відкритим” та “закритим” вихідними кодами. Підставою цього протистояння є економічний зиск, пов’язаний із ринками збуту комп’ютерних програм.

Здійснення охорони комп’ютерних програм з “відкритим” кодом ґрунтується виключно на нормах авторського права. Концепція створення програм із “відкритим” кодом полягає в тому, що її вихідний код є доступним для інших розробників, що надає їм можливості удосконалювати, модифікувати, адаптувати, створювати на його основі програмні продукти. За таких умов ніхто з розробників програм з “відкритим” кодом не має фінансових переваг над іншими розробниками, через відсутність монополізації права на ознайомлення з вихідним кодом програми. Патентування інноваційних розробок у сфері ІТ є запорукою їхнього ефективного просування на ринку. Проте жорсткі форми захисту інтелектуальної власності зменшують спектр можливостей для інновацій. Загалом оптимальною є модель слабого захисту інтелектуальної власності (ліцензій). Деякі з цих ліцензій дозволяють лише використання за умови доопрацювання, інші – будь-яке використання та обмін, але всі вони стимулюють динамічні інновації.

Сучасні механізми правової охорони технологій, інформаційних продуктів та послуг повинні бути комплексними, із застосуванням різних інститутів права інтелектуальної власності. З метою недопущення несанкціонованого розповсюдження об’єктів права інтелектуальної власності в цій сфері нині активно використовуються такі захисні методи, як шифрування, паролі, водяні знаки, контроль доступу, е-конверти тощо. Водночас усе більшої уваги приділяється розробленню національного та міжнародного законодавства, створенню відповідного правового поля.

На даний час законодавство України достатньою мірою не врегулює питання використання авторських прав у мережі Інтернет або легалізації використання програмного забезпечення вільного доступу. Тому доцільно користуватися відповідними рекомендаціями Державної служби інтелектуальної власності України, а саме: Рекомендаціями щодо застосування вільних публічних ліцензій на використання об’єктів авторського права та суміжних прав; Рекомендаціями щодо онлайн-ліцензування; Рекомендаціями щодо забезпечення правомірності використання комп’ютерних програм у діяльності суб’єктів господарювання; Рекомендаціями для інтернет-провайдерів, контент-провайдерів та користувачів файлообмінних мереж та інших веб-сервісів щодо правомірного використання об’єктів авторського права і суміжних прав у мережі Інтернет; Рекомендаціями щодо вдосконалення механізму регулювання цифрового використання об’єктів авторського права та суміжних прав через мережу Інтернет.

## 2. МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ Е-УРЯДУВАННЯ

### 2.1. Функціональна модель та компоненти е-уряду

Відправною точкою сучасних адмінреформ стала криза класичної політико-адміністративної моделі управління. Ця криза зумовлена посиленням дисфункцій традиційних бюрократичних структур і досягненням граничних можливостей розвитку витратного підходу до публічного управління, у рамках якого розширення обсягу та якості публічних послуг безпосередньо пов'язувалося з підвищенням податкового навантаження на суспільство. Усвідомлення цієї кризи в умовах нерозривного зв'язку демократії та продуктивності держсектора, коли уряду необхідно забезпечувати послуги та товари громадянам, призвело до перегляду низки базових принципів публічного управління і викликало хвилю адмінреформ, спрямованих на підвищення ефективності та розширення функціональної здатності держави.

Одним з елементів зазначених реформ є розроблення систем е-уряду (e-government), що припускає перетворення та оптимізацію процесів функціонування держави на основі використання сучасних ІКТ, насамперед Інтернету, з можливістю надання публічної інформації та послуг в онлайн-режимі як інструменту для досягнення кращого управління. Слід підкреслити, що е-уряд справедливо розглядається більшістю дослідників не тільки як засіб підвищення ефективності публічного управління, але і як основоположний елемент нової моделі демократії інформаційного суспільства, оскільки технології е-уряду створюють передумови для дієвого включення громадян і громадських організацій у процеси розроблення та реалізації публічної політики.

Термін “електронний уряд” став використовуватися в США в 1993 р. Водночас з'явилися найбільш відомі визначення е-уряду в результаті активної глобальної та національної роботи мозкових центрів та організацій розвитку, таких як Організація економічного співробітництва та розвитку, Світовий банк та ООН.

Серед широко використовуваних визначень е-уряду виділяють функціональне визначення Організації економічного співробітництва та розвитку: “Електронний уряд надає можливість розвинути нові відносини між урядами, громадянами, користувачами послуг і фірмами, шляхом використання нових ІКТ, що дозволяють поширювати і збирати інформацію та послуги як всередині, так і зовні (уряд громадянину; уряд бізнесу; уряд уряду) з метою надання послуг, прийняття рішення і відповідальності” [412].

Згідно з визначенням Європейської Комісії, е-уряд – це використання в державних структурах інформаційно-телекомунікаційних технологій на тлі проведення організаційних реформ і формування

в публічних службовців навичок, спрямованих на поліпшення функціонування держструктур і підвищення рівня надаваних ними послуг [369]. Визначення е-уряду, надане Світовим банком, таке: “Під е-урядом розуміють використання інформаційних та комунікаційних технологій для підвищення ефективності, економічності та прозорості уряду та можливості громадського контролю над ним” [4].

Численні визначення е-уряду об’єднує одне – вони підкреслюють активну роль держави в реалізації концепції е-уряду як ініціатора, інструменту реалізації, координатора й ключового учасника в адміністративних, сервісних, демократичних і управлінських процесах.

У сучасній літературі можна виділити три підходи до розуміння терміна “електронний уряд” (е-уряд) [185]. Перший підхід розглядає його як трансформацію надання адмінпослуг із використанням ІКТ. Він спирається на розповсюджену практику перенесення ефективних технологій управління зі сфери бізнесу в громадський сектор. Упровадження технологій повинне забезпечити вихід на новий рівень якості надання послуг, зручності для користувачів за одночасного скорочення витрат.

Якщо перший підхід обмежується, по суті, е-сервісом надання адмінпослуг, то представники другого підходу підкреслюють, що це всього лише складова частина змісту, що вкладається в поняття е-уряд, і розглядають уряд як високотехнологічну організацію, функціонування якої забезпечується сучасними засобами ІКТ. Даний підхід виходить з перспектив інформаційної епохи, коли тільки організація всієї діяльності уряду на основі ІКТ може забезпечити трансформацію суспільного сектора відповідно до вимог нової реальності.

Третій підхід розглядає е-уряд як нову модель управління, адекватну мережевій економіці та інформаційному суспільству. Це не просто більш широке тлумачення, що поглинає перші два підходи, але принципово новий погляд на зміст і організацію публічного управління.

Необхідно звернути увагу на низку тонкощів, оскільки в англійській мові *government* означає не тільки уряд як вищий виконавчий орган, а й державу в цілому, а *e-government* стосується, швидше, форм і механізмів реалізації влади з використанням ІКТ. У західних країнах упровадження ІКТ дозволило розширити можливості урядів і мало наслідком масштабні зміни в суспільному житті. Е-уряд став самостійною політичною стратегією, а не просто черговим технологічним рішенням у бюрократичній машині.

В Україні термін “уряд” не має такого широкого тлумачення і означає виконавчу гілку влади, тому формально точніше було б використовувати термін “електронна держава”. Крім того, у науковому середовищі можна почути близькі за змістом визначення, такі як “електронна адміністрація” (*e-administration*), “цифровий уряд” (*digital government*),

“уряд онлайн” (online government), використовувані як синоніми до е-уряду. Прикладами нових у цій царині термінів є m-government, що використовує мобільні технології, та u-government, що описує нове покоління е-уряду та використовує повсюдно поширені технології.

Концепція е-уряду передбачає створення уряду, який поєднує в собі організаційні інновації з новими ІКТ для виконання основних урядових функцій в умовах постійно мінливого середовища. Оскільки е-уряд взяв більше від уряду, ніж від технологій або е-середовища, основні виміри е- уряду можуть бути отримані з функцій уряду.

Функції уряду лягли в основу основних вимірів (компонент) е-уряду, які поділено за чотирма функціями [407]:

1. *Е-адміністрація* (e-administration) зачіпає здебільшого всі адміністративні та експлуатаційні процеси уряду, де використовуються ІКТ, включаючи повсякденні офісні завдання та основні управлінські функції громадських організацій, такі як планування, організація, наймання персоналу, керівництво та контроль [400]. Е-адміністрація тісно пов'язана з е-управлінням (e-management), що включає в себе використання ІТ для поліпшення управління урядом, починаючи від спрощення ділових процесів для ведення е-протоколів та покращання руху та інтеграції інформації [390].

2. *Е-послуги* (e-services) характеризуються забезпеченням адмін-послугами громадян, бізнесу та інших цільових аудиторій, використовуючи ІКТ. Е-послуги складаються з інформаційних, комунікаційних і трансакційних послуг, що надаються в різних сферах суспільної діяльності, таких як соціальне забезпечення, розвиток бізнесу, охорона здоров'я та освіта [413].

3. *Е-управління* (e-governance), що розуміється в контексті суспільного сектора як “суспільне е-управління”, – це управління й регулювання відносин зацікавлених осіб на ієрархічній основі за допомогою ІКТ з метою турботи про політику, обслуговування та функції розвитку уряду. Іншими словами, це співробітництво, взаємодія та партнерські відносини між громадськими організаціями, корпораціями, неурядовими організаціями, групами населення й активними громадянами, що реалізуються для ефективної координації внутрішніх і зовнішніх ресурсів для досягнення цілей державної політики [388].

4. *Е-демократія* (e-democracy) характеризується демократичними структурами, процесами та методами, у яких використовуються ІКТ для збільшення прозорості, демократичного прийняття рішень, включеності та участі громадян [374].

Прикладні розгалуження е-уряду пов'язано з ключовими групами зацікавлених осіб, відносини (е-взаємодія) між цими групами мають п'ять основних форм (рис. 2.1): уряд громадянам (government-

to-citizens, G2C), громадяни уряду (citizens-to-government, C2G), уряд уряду (government-to-government, G2G), уряд бізнесу (government-to-business, G2B), бізнес уряду (business-to-government, B2G).

На додаток до них є внутрішні відносини е-управління, такі як уряд службовцям (government-to-employees, G2E) і службовці уряду (employees-to-government, E2G). Також існують інші відносини, такі як уряд неурядовим організаціям (government-to-NGOs, G2N), уряд ринку (government-to-market, G2M) тощо [372].

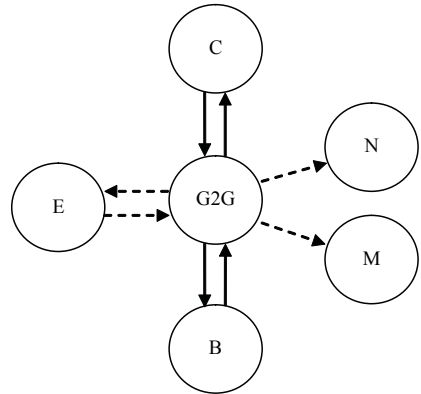


Рис. 2.1. Основні та додаткові розгалуження е-уряду

Реалізація концепції е-уряду в різних державах відбувається відповідно до функціональної моделі е-уряду (рис. 2.2) [372]. Відправним пунктом для загальної функціональної моделі е-уряду є держава й окремі громадяни всередині неї. Незалежно від того, які програми, е-послуги та комунікаційні інструменти введено, вони всі повинні максимально можливою мірою базуватися на потребах громадян та зразках їхньої поведінки. Центр демократичної системи становлять громадяни,

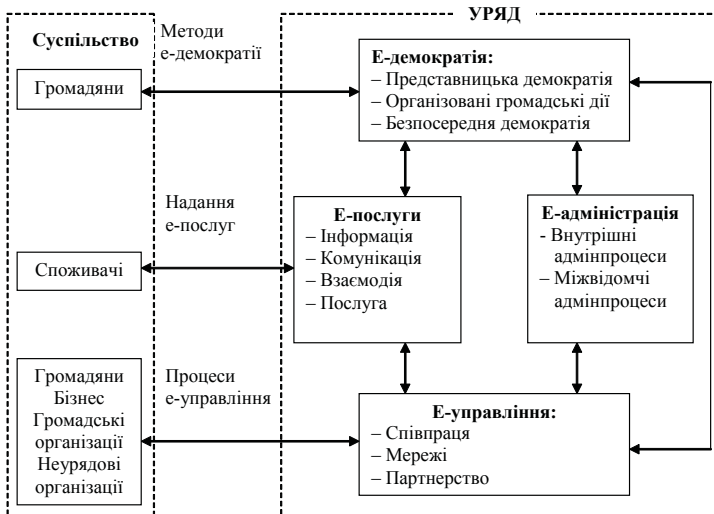


Рис. 2.2. Функціональна модель е-уряду

які можуть виконувати різні ролі – як виборці, платники податків, політичні активісти, робоча сила, жителі та користувачі послуг [408]. За допомогою реалізації концепції е-уряду громадяни можуть отримати більш прямий політичний контроль і владу над проблемами прийняття рішень і процесами управління.

Висока ефективність реалізації проектів е-уряду зумовлена рівномірним розвитком проектів за всіма функціями е-уряду (е-демократія, е-послуги, е-адміністрація, е-управління).

Попередньою умовою для функціонування системи е-уряду є надання громадянам доступу до е-комунікацій, тобто доступ повинно бути включено в модель е-уряду як один з її життєво важливих елементів.

Головна мета створення е-уряду полягає в тому, що е-уряд не є доповненням або аналогом традиційного уряду, він визначає новий спосіб взаємодії на основі активного використання е-комунікацій з метою підвищення ефективності надання адмінпослуг [372].

Створення е-уряду має такі основні цілі: оптимізація надання урядових послуг населенню й бізнесу; підвищення ступеня участі всіх виборців у процесах керівництва й управління країною, регіоном, містом; підтримка та розширення можливостей самообслуговування громадян; зростання технологічної обізнаності та кваліфікації громадян; зниження впливу фактору географічного розміщення.

Тож, створення е-уряду повинне забезпечити не тільки більш ефективне та менш витратне адміністрування, а й кардинальну зміну взаємин між суспільством і урядом. У кінцевому рахунку це приведе до вдосконалення демократії та підвищення відповідальності влади перед народом.

Основними результатами створення е-уряду, за даними Європейської Комісії, будуть [369]: поліпшення якості наданих держорганами послуг; зменшення часу обслуговування клієнтів; зниження адміністративних бар'єрів; розширення набору адмінпослуг; підвищення ефективності діяльності держорганів; поліпшення показника задоволеності послугами клієнтів.

Питання реформування публічного управління значною мірою спираються на концепцію нового публічного менеджменту (New Public Management). Феномен нового публічного менеджменту виник у рамках більш широкого руху за “перебудову уряду” (Reinventing Government – RG), що розпочався наприкінці 70-х рр. в економічно розвинених країнах. За оцінками багатьох фахівців, цей рух є однією з найбільш серйозних змін у філософії та парадигмі публічного управління. Авторами цієї концепції є Девід Осборн і Тед Геблер, які пропонують принципи RG не у вигляді якихось нормативів, а як узагальнення змін у державному управлінні [410], де вихідні принципи викладаються так:

- держава розглядається не як неминуче зло, а як спосіб колективної діяльності й вирішення суспільних проблем;
- ефективна держава має відповідати вимогам інформаційного суспільства та економіки знань – велика, централізована і стандартизована бюрократія повинна залишитися в минулому;
- проблемою публічного управління є не люди (бюрократи), а сама бюрократична система;
- традиційна демократія не зможе вирішити сьгоднішні проблеми держави шляхом перерозподілу коштів – ефективність рішень залежить від перебудови уряду;
- необхідно ґрунтуватися на принципах забезпечення рівності можливостей для всіх громадян.

Основною ідеєю даної концепції є твердження, що основне значення треба надавати не уряду, а такій зміні стимулів у державному секторі, які зробили б процес публічного управління більш підприємницьким і, відповідно, більш ефективним. Це, у свою чергу, сприятиме перенесенню ресурсів з галузей із низькою віддачею до галузей із більш високою віддачею. Основні принципи концепції “перебудови уряду” в сучасних умовах можна викласти так [364]:

- необхідність конкуренції між структурами, які претендують на надання послуг;
- наділення місцевих громад великими повноваженнями;
- орієнтація на кінцевий результат – вимірювання результатів діяльності та концентрація на них є одним із шляхів удосконалення роботи державного апарату;
- орієнтація на місію замість простого виконання правил має низку переваг, зокрема підвищує інноваційність і гнучкість оргструктури;
- модель “сервісної держави” – представлення громадян як клієнтів підвищує відповідальність і деполітизує розподіл коштів між організаціями держсектора, стимулює інновації та диференціацію послуг, приводить до меншого марнотратства в поточній діяльності держсектора;
- запобігання проблемам замість їхнього розв’язання – довгострокове планування, попереднє визначення і профілактика проблем обходяться дешевше, ніж робота в “пожежному режимі”;
- акцентування держструктур на зароблянні грошей, а не їх витрачанні;
- децентралізація діяльності уряду – наділення більшими повноваженнями службовців і створення проектних команд;
- опора на ринкові механізми в діяльності державних структур;
- держава повинна виступати каталізатором змін у комерційному і неурядовому секторах в інтересах розв’язання суспільних проблем.

Слід зазначити, що державна служба багатьох країн переживає не найкращі часи, а її реформа – це постійно розширювана тема для

обговорення в одних країнах або безперервний планомірний процес – в інших. Проблеми, що лежать в основі необхідності реформування державної служби, формулюються так:

- постійне зростання сукупної зайнятості та витрат на заробітну плату в державному секторі збільшує навантаження на бюджети різних рівнів;
- слабка мотивація праці держслужбовців і нестача кваліфікованого персоналу призводять до зниження ефективності функціонування державного апарату;
- розвиток протекціонізму та корупції визначають низький рівень суспільної довіри до чиновників та державного апарату в цілому;
- нездатність держапарату реагувати на зміни викликає операційну неефективність і низьку якість адмінпослуг.

Концепція і практика нового публічного менеджменту припускають конкретний набір компонентів і з різною повнотою реалізуються в окремих країнах у ході реформування публічного управління. Можна сформулювати такі базові принципи концепції нового публічного менеджменту [364]:

- використання в державних установах типу менеджменту, притаманного приватним фірмам, перехід від бюрократичного стилю керівництва до більшої гнучкості та застосування нових технологій, зокрема електронних;
- введення в державний сектор конкуренції, розуміння змагальності як ключового фактора зниження витрат із надання послуг, підвищення їхньої якості; активне використання тендерних процедур та підвищення ефективності за рахунок використання контрактних відносин як усередині державного сектора, так і з приватними організаціями;
- деагрегація державних відомств, створення на їхній базі підрозділів, у яких розділено інтереси виробництва послуг та їхнього надання громадянам і організаціям;
- практичний і професійний менеджмент, що включає підзвітність і виборчий контроль з боку вищестоящих державних відомств;
- чіткі стандарти та вимірники цілей, результатів і ефективності функціонування підрозділів, чітке визначення індикаторів успішності виконання цілей і завдань, бажано в кількісній формі;
- контроль вихідних функцій: оцінювання результатів, а не процесу отримання їх; ув'язування просування по службі, розподілу ресурсів і винагород з рівнем демонстрованих результатів із досягнення цілей і підвищення ефективності;
- перехід до забезпечення індивідуалізованих послуг громадянам та бізнесу;
- підвищення дисципліни, поліпшення управління людськими ресурсами та скорочення витрат.



Упровадження принципів корпоративного управління в діяльність із реформування публічної влади необхідно враховувати суттєву специфіку адміністративного процесу. Публічне управління реалізується шляхом вбудовування в діяльність державних організацій спеціальних механізмів, що забезпечують виконання завдань державними функціонерами. Сама діяльність держави щодо виконання накреслених завдань відбивається в трьох різних сферах – політичній, правовій та соціально-економічній. Кожна з цих сфер має свої традиції, цінності та специфіку організації роботи. Публічне адміністрування є формою здійснення цих трьох сфер діяльності держави і як операційна (значною мірою процедурна) діяльність включає в себе ресурсне планування, управління персоналом, управління проектами, програмами та процесами, організаційний дизайн тощо.

У дослідженнях управлінських процесів зростає значущість політологічного підходу. Виявилось, що відділення управління ресурсами від політики, на якому наполягає концепція нового публічного менеджменту, значною мірою безперспективне. Загальний напрям адмінреформ фактично переходить від концепції нового публічного менеджменту до концепції управлінської політики (governance). Ця концепція об'єднує механізми, процеси й інституції, через які громадяни та їхні групи виражають свої інтереси, реалізують свої законні права. Загальний зміст концепції управлінської політики полягає в тому, що публічне управління стає менш жорстким, деталізованим і регламентованим; воно базується скоріше на горизонтальних, ніж на вертикальних зв'язках між публічними органами, асоціаціями громадянського суспільства та бізнесом [364].

До нового підходу належить і поняття “якісне управління” (good governance), яке, за методологією ООН, включає такі ключові характеристики: співпраця і спільна робота громадян і влади (participatory); визнання верховенства права (rule of law); прозорість влади та її рішень (transparency); чуйність реагування, оперативність (responsiveness); орієнтація на консенсус (consensus oriented); рівність і відсутність дискримінації (equity and inclusiveness); результативність, ефективність і економічність (effectiveness and efficiency); підзвітність влади громадянам (accountability) [420].

Як розвиток концепції “якісного управління” можна розглядати поняття “демократичне управління” (democratic governance), “публічне управління” (public governance), які починають використовуватися у програмах ООН, зокрема, у Програмі розвитку ООН для побудови композитних індексів і порівняльного оцінювання країн світу.

Формування нової моделі публічного управління зумовлює зміну принципів використання ІКТ в публічному адмініструванні: рух

у напрямі більш широкого розуміння можливостей ІКТ виражається в переході від концепції е-уряду до концепції е-управління. Якщо в центрі першої концепції лежать відкритість урядової інформації та надання публічних онлайн-послуг, то нове розуміння включає в себе такі концепти, як співпраця, участь, консенсус. Фактично йдеться про е-демократію, яка дозволяє розширювати форми і сфери впливу громадян на процес прийняття та реалізації політичних рішень [324].

Архітектуру е-уряду можна подати як сукупність архітектури державних функцій (адмінрегламентів) та архітектури інформаційних систем держави, які є основою всієї сучасної програми модернізації держави.

Стратегія розвитку е-уряду передбачає, що адмінпослуги стали доступні через багато каналів, зокрема через персональні комп'ютери, інформаційні кіоски, мобільні телефони, канали цифрового телебачення, центри телефонного обслуговування та контактні центри.

На сьогодні в усьому світі більшість державних установ, центральні, регіональні й місцеві органи влади мають власні портали, що об'єднуються в центральний урядовий портал. Центральний урядовий портал розглядається насамперед як важливий компонент інфраструктури забезпечення єдиних інтерфейсів для розробників державних інформаційних систем.

Важливо, що розроблення державних порталів має спиратися на загальні компоненти е-бізнесу, тобто на загальну ІТІС та послуги комерційних порталів.

Компоненти е-бізнесу в межах архітектурної моделі е-уряду – це централізовано визначені стандарти на такі елементи, як гарантування безпеки трансакцій, автентифікації та використання смарт-карт. При реалізації архітектурної моделі е-уряду важливо прийняти загальні стандарти та інфраструктуру для забезпечення взаємодії й обміну інформацією між державними установами, відомствами, громадянами і бізнесом.

Ключовими елементами такої взаємодії є захищений урядовий Інтранет та урядовий шлюз. Захищений урядовий Інтранет є засобом обміну інформацією між окремими відомствами всередині центрального уряду, а через зовнішні шлюзи – з іншими загальнодоступними послугами та загалом мережею Інтернет. Захищений урядовий Інтранет є основою для обміну е- поштою та е-документами з іншими державними структурами, громадянами і бізнесовими структурами [191].

Урядовий шлюз оснований на програмному забезпеченні проміжного прошарку, що дає можливість об'єднувати різноманітні інформаційні системи та надає доступ до них через Інтернет. Шлюз забезпечує взаємодію між різними портальними послугами за рахунок маршрутизації інформації та документів. Урядовий шлюз надає

також послуги ідентифікації та автентифікації, за допомогою яких можна не лише ідентифікувати користувача, а й чітко визначити його права доступу до інформації та інформаційних систем.

Загальна модель е-уряду складається з трьох елементів – засоби доступу для громадян і бізнесу (персональні комп'ютери, контакт-центри, точки публічного доступу, цифрове телебачення, мобільні телефони); компоненти е-бізнесу (ІТІС, бізнес-портали і сайти) та засоби забезпечення взаємодії (захищений урядовий Інтранет, портали міністерств і відомств, центральний урядовий портал, регіональні та місцеві портали і сайти).

Центральний урядовий портал повинен взаємодіяти з такими компонентами е-уряду, як портали міністерств і відомств, портали місцевих державних адміністрацій, портали приватних компаній та інші веб-вузли для забезпечення надання адмінпослуг громадянам і бізнесу.

Приватні компанії надають засоби загальнодоступного обслуговування як засоби підвищення зручності та зменшення витрат на обслуговування запитів громадян та бізнесу.

Вважається, що перші широкі публічні дискусії про створення е-уряду відносяться до початку 90-х рр., і відбувалися вони на території США. Спочатку питання гаряче обговорювалося в науковому середовищі, завдяки теорії інформаційного суспільства, а потім обговорення перейшли в ЗМІ та закріпилися в текстах нормативно-правових документів.

Канада стала однією з перших країн світу в інноваціях в царині е-уряду, зокрема у вирішенні проблеми відкритого доступу до інформації державних структур [355]. Ще в 1994 р. урядом країни був запропонований Проект надання послуг державними органами за допомогою ІТ, що отримав умовну міжнародну назву “Електронний уряд”.

Розбивши проект на три етапи реалізації, Канада поставила завдання протягом п'яти років побудувати систему е-уряду. У результаті застосування модульного принципу систему було поділено на чотири контури: сайт Канади, що надає доступ до контексту; інформаційний портал, що складається з субпорталів; проміжне програмне забезпечення (ПЗ), що складається з пошукової машини, системи автоматизації бізнес-процесів, систем інтеграції додатків і даних; інфраструктурне ПЗ, що складається з системи управління паперовими та е-документами е-сховища і системи управління БД (СУБД). Сьогодні в рамках проведених робіт із реалізації проекту канадська влада працює і безпосередньо взаємодіє з населенням за допомогою найпотужнішого інформаційного порталу, що об'єднує до 500 інтернет-сайтів.

Слідом за Канадою лідерами в розвитку систем е-уряду стали Сінгапур і США. Саме ці три країни відрізнялися найбільшою кількістю

урядових веб-сервісів (систем для проведення е-платежів, подання податкових декларацій, проведення голосувань тощо) та їхнім ретельно продуманим інтерфейсом з точки зору зручності та дружності.

Сьогодні у світі існує два підходи до створення урядових веб-сервісів – централізований, який будується за принципом “згори донизу”, і мета-система, що побудована за принципом “знизу вгору”.

Наприклад, урядовий веб-сервіс Великобританії являє собою централізований інтернет-ресурс, побудований за схемою “зверху вниз”. Його метою є інтеграція інтернет-сервісів усіх органів влади для надання адмінпослуг в єдиному інформаційному просторі. Урядовий веб-сервіс являє собою сукупність власних сервісів і шлюзів, а також є єдиним центром відповідальності з надання послуг для заявників.

У США діє інший підхід до розроблення федерального веб-сервісу. Федеральний веб-сервіс побудовано за принципом мета-системи, “знизу вгору”. Оскільки регіональні та місцеві влади до моменту створення федерального веб-сервісу вже мали розвинені системи надання адмінпослуг за допомогою ІКТ, метою такої мета-системи стало формування своєрідної бази метаданих про адмінпослуги. Усю інформацію на федеральному веб-сервісі розбито на чотири групи: для громадян, бізнесу, держслужбовців, гостей країни. Сам же інтернет-ресурс є єдиним функціональним центром, що забезпечує своїм відвідувачам можливість пошуку та отримання інформації про порядок надання адмінпослуг та додаткових сервісів.

Крім того, у міжнародній практиці існує практика систематизації адмінпослуг за різними ознаками. Наприклад, у США, Великобританії, Франції та Бельгії адмінпослуги групуються відповідно до основних категорій населення (діти, молодь, літні люди, ветерани, підприємці, іноземці тощо), яким надаються послуги. У Португалії, Канаді систематизація послуг проводиться за рівнями публічної влади (федеральні, регіональні або місцеві органи).

У 2000 р. керівництво ЄС поставило на меті створити в Європі найбільш конкурентоспроможну та динамічну в світі економіку й оголосило про десятирічні плани економічних реформ (Лісабонська стратегія) і програми дій зі створення “Електронної Європи” шляхом використання можливостей мережевої економіки. З цього моменту однією з попередніх умов для вступу в ЄС є стабільне зростання інформаційної інфраструктури в країні.

Європейський підхід до розвитку е-держави значною мірою спирається на базові принципи макроекономічної політики країн Євросоюзу в царині формування інформаційного суспільства, що заявлені у програмі “Електронна Європа”, як-от:

- сприяння розширенню громадського доступу до сучасних ІКТ шляхом створення центрів доступу;

- розширення набору соціальних послуг, що надаються в е-формі та збільшення їхньої доступності;
- упровадження технологій інформаційного суспільства в державну систему освіти та перепідготовки;
- проведення досліджень у галузі соціальних наслідків, викликаних поширенням ІКТ, і можливостей адаптації всіх категорій громадян до нових умов життя;
- підвищення рівня ознайомлення суспільства з можливостями ІКТ (при цьому публічні органи влади повинні лідувати з використання ІТ у своїй повсякденній діяльності, стимулюючи цим прискорення інформаційного розвитку всього суспільства);
- сприяння процесу стандартизації інформаційних систем для забезпечення сумісності мереж, а також мережевих інтерактивних послуг, що надаються;
- контроль за розробленням відповідного законодавства та дотриманням юридичних гарантій громадян та бізнесу.

Слід підкреслити, що ця програма не перешкоджає створенню національних е-урядів, і сьогодні такі проекти вже реалізовано у Великобританії, Німеччині, Франції, Португалії, Естонії та низці інших держав.

У Франції створення е-уряду було проголошено одним із пріоритетних напрямів у програмі дій для підготовки приєднання Франції до інформаційного суспільства. Першочерговим завданням програми було відкриття до кінця 2000 р. загального доступу до державних служб і документів. Згодом було передбачено заходи щодо організації високошвидкісного доступу в Інтернет.

Відповідно до програми, усі міністерства Франції розробили проекти сайтів, що містять повну інформацію про їхню діяльність і надані ними послуги. У результаті сьогодні всякий охочий може отримати безкоштовний доступ до цієї інформації. Важливо відзначити, що в 2000 р. французькі урядові сайти було визнано найкращими в Європі. Поряд з цим до 2000 р. всі міністерства та інші державні служби отримали е-адреси, і в такий спосіб було встановлено контакт між населенням і урядом за допомогою е-пошти. Тепер, коли діяльність уряду і міністерств Франції перебуває на виду у користувачів мережі Інтернет, відповідальність та ефективність роботи французьких чиновників значно підвищилася.

Крім того, значної уваги в країні приділяється підвищенню комп'ютерної грамотності як населення, так і публічних службовців. Для вирішення цього завдання було організовано спеціальні програми з навчання чиновників і населення роботі з комп'ютерами та в мережі Інтернет.

Сучасні адмінреформи в Україні породили численні нові підходи до організації системи публічного управління, що пов'язані з пе-

реосмисленням ролі держави в житті суспільства, комерціалізацією і менеджеризацією публічного сектора, функціональною трансформацією структури Уряду тощо.

Разом з тим, незважаючи на очевидний компонент, пов'язаний з розширенням можливостей громадської участі у прийнятті рішень, панівною парадигмою побудови систем українського е-уряду стала проста інформатизація та автоматизація наявних бюрократичних процедур без перегляду основоположних принципів організації державного апарату.

Проблема полягає в тому, що упровадження та використання технологій е-уряду часто не дає помітного результату з точки зору підвищення функціональної здатності Української держави. Сутність проблеми, як і слід було очікувати, полягає в граничній технологізації питань створення систем е-уряду, що йде за класичним сценарієм інформатизації та автоматизації наявних бюрократичних процедур. Однак в умовах, коли самі бюрократичні процедури є неефективними, переведення виконання їх до інтернет-простору органічно неспроможне підвищити ефективність системи публічного управління. Швидше, отримується зворотний результат через витрати на введення й використання досить дорогих технологій е-уряду.

Стає все очевиднішим, що без широких адмінреформ, спрямованих на поліпшення функціонування вітчизняного державного апарату, упровадження технологій е-уряду не буде ефективним і зведеться до тривалих і безуспішних спроб.

Проблема полягає саме у відсутності загальної теоретичної парадигми, здатної забезпечити системність і послідовність адміністративних перетворень і ефективного включення технологій е-уряду у процеси реформаційної трансформації структури публічного управління.

## **2.2. Адміністративна реформа для забезпечення функціонування е-уряду**

Відправною точкою сучасних адмінреформ, проваджуваних у країнах світу починаючи з кінця 70-х рр. XX ст., стала криза класичної політико-адміністративної моделі управління. Ця криза була зумовлена посиленням дисфункцій традиційних бюрократичних структур і досягненням граничних можливостей розвитку витратного підходу до публічного управління, у рамках якого розширення обсягу та якості публічних послуг погоджувалося з підвищенням податкового навантаження на суспільство [221].

Це призвело до перегляду низки базових принципів публічного управління й викликало хвилю адмінреформ, спрямованих на підвищення ефективності та розширення функціональної здатності держави.

Одним з елементів зазначених реформ стало розроблення систем е-уряду, що передбачає перетворення та оптимізацію процесів функціонування держави на основі надання публічної інформації та послуг в онлайн-режимі. Слід підкреслити, що е-уряд справедливо розглядається більшістю дослідників не тільки як засіб підвищення ефективності публічного управління, але і як основоположний елемент нової моделі демократії інформаційного суспільства, оскільки технології е-урядування створюють передумови для дієвого включення громадян і громадянських організацій у процеси розроблення та реалізації державної політики. Разом з тим, незважаючи на очевидний компонент, пов'язаний із розширенням можливостей громадської участі у прийнятті рішень, панівною парадигмою побудови систем е-уряду стала проста інформатизація та автоматизація наявних бюрократичних процедур без перегляду основоположних принципів організації державного апарату.

Можна констатувати, що розвиток систем е-уряду в рамках цієї парадигми сягнув своєї межі. Подальше вдосконалення процесів функціонування держави з використанням механізмів е-управління вимагає нових теоретичних підходів до адмінреформування, імплантації ІКТ у практику публічного управління. Сутність проблеми в тому, що проста інформатизація та автоматизація бюрократичних процедур не завжди веде до збільшення ефективності та розширення функціональних можливостей держави.

Перший аспект даної проблеми досить очевидний. Упровадження технологій е-уряду в сформовані політико-адміністративні системи лише надає видимість осучаснення процесів публічного управління, насправді відбувається автоматизація непотрібних процедур, симуляція взаємодії влади та суспільства. Реорганізація виконання даних процедур на основі технологій е-управління не дасть істотного результату з розширення здатності держави до виконання своїх функцій.

Та навіть якщо кожна з адміністративних функцій держави цілком адекватна, позитивний ефект від розвитку е-уряду з часом сходить нанівець, оскільки необхідність інтеграції все більшої кількості адміністративних функцій в єдиний формат е-уряду спричиняє наростання проблем координації. Це пов'язано з тим, що функції вкрай різномірні, часто недостатньо чітко і послідовно визначені, роздроблені між автономними державними структурами і не мають однозначних критеріїв здійснення та оцінювання.

Побудова ефективного е-уряду вимагає чіткої уніфікації та регламентації всіх адміністративних функцій з об'єднанням їх в єдину ефективну систему, зорієнтовану на досягнення максимальної продуктивності бюрократичного апарату. Але ж до такого результату не може привести побудова е-уряду, заснованого виключно на інформатизації та автоматизації наявних бюрократичних організацій і процедур [221].

Виходом може бути прийняття нової теоретичної парадигми адмінреформування, у рамках якої е-уряд перестане бути додатком бюрократичних структур, а системне управління всіма адміністративними процесами з точки зору досягнення кінцевих результатів стане центральною складовою публічного управління. Такою парадигмою може бути теорія менеджменту якості та модель програмованої держави.

Базовим постулатом теорії менеджменту якості є положення про те, що розглядати з точки зору досягнення якості слід не тільки кінцевий результат, а й кожен етап адміністративного процесу. Ідеться про перехід на процесно орієнтовану модель управління, де управлінська діяльність розглядається як система взаємопов'язаних процесів. Подібний підхід надає тотального характеру управлінню, завдяки чому якість укорінюється й офіційно закріплюється в кожному процесі.

Важливі характеристики менеджменту якості – це і його динамічний характер, націленість на безперервне поліпшення якості управління за допомогою постійного пошуку нових можливостей удосконалення процесів діяльності.

Слід зрозуміти, що проблема полягає не в е-уряді як такому, а в специфіці системи публічного управління в цілому, не цілком раціональний характер якої був терпимий у доцифрову епоху, але з переходом до використання передових ІКТ продукує все більшу кількість необов'язкових витрат. Виходячи з цих міркувань і спираючись на методологію менеджменту якості, необхідно уявити всю державу як одну організацію, що виробляє певний продукт – публічні послуги.

Діяльність держави повинно бути розбито на окремі процеси та проаналізовано з точки зору досягнення кінцевого результату – якості вироблених публічних послуг. Даний аналіз дозволяє так перетворити адміністративні процеси, щоб якість публічних послуг була оптимальною.

Введення технологій е-урядування в подібну модель публічного управління вже не породжуватиме координаційних проблем. Більш того, саме е-уряд в рамках даної моделі здатний перетворитися на інструмент, що оптимально трансформує бюрократичні процеси, стаючи одним із центральних елементів системи публічного управління.

Тут ми отримуємо модель програмованої держави, діяльність якої поділено на окремі чітко визначені, об'єднані в єдину систему та націлені на отримання кінцевого результату адміністративні процеси, що функціонують значною мірою на основі технологій е-уряду.

Побудова подібної моделі держави вимагає кардинальної трансформації всієї системи публічного управління. Перш за все необхідна структурно-функціональна реформа. Потрібне прийняття такої



структури органів влади, за якої обсяг їхніх повноважень, взаємо-підзвітність, характер відповідальності безпосередньо визначаються специфікою виконуваних ними конкретних функцій.

Сучасні дослідники виділяють п'ять основних типів подібних функцій [221]: *політичні функції* (стратегічне планування, розроблення проєктів та програм розвитку, стандартів і норм, аналіз, оцінювання і прогнозування політики); *функції координації* (нагляд та моніторинг результатів діяльності, координація відносин між різними органами); *функції надання послуг громадянам та організаціям*; *функції регулювання* (ліцензування, сертифікація, видача дозволів, акредитація, інспектування, перевірка виконання чинних вимог і фінансовий аудит); *допоміжні функції* (фінансове управління, кадрове управління, інформаційні системи, інфраструктура, аналіз ефективності).

Наступним кроком у побудові програмованого уряду має бути тотальна регламентація всіх управлінських процедур. Тобто, крім наділення державних органів чітким набором функцій, необхідно ще й чітко регламентувати порядок здійснення даних функцій.

Вирішальним елементом у побудові програмованого уряду є розроблення ефективної системи оцінювання, яка, відповідно до методології менеджменту якості, повинна орієнтуватися не стільки на розбір наслідків діяльності держави, скільки на аналіз самого адміністративного процесу та зіставлення його характеру з обсягом вкладених ресурсів і отриманим результатом з метою максимізації ефективності процесів публічного управління.

Враховуючи це, кожен елемент і процес системи публічного управління визначається відповідним набором індикаторів, що дозволяють зіставити результати здійснення тієї чи іншої функції не тільки з організацією в цілому, але і з окремими адміністративними процесами всередині організації, які в разі негативного впливу їх на загальний підсумок діяльності можна легко скоригувати.

У рамках моделі програмованої держави чітко позначено урядові функції і тотально регламентовано порядок виконання їх, гранично суворо визначено кожен адміністративний процес, цілі та завдання всіх суб'єктів управління, від міністерства до конкретного чиновника. Зорієнтована на процесуальний підхід система оцінювання забезпечує моніторинг усіх адміністративних процесів з точки зору їхньої відповідності до вимог.

Тож, модель програмованої держави, орієнтована на результат управління всіма адміністративними процесами, створює максимально сприятливий режим для розвитку е-уряду, усуваючи координаційні проблеми, забезпечуючи повну інтеграцію технологій е-уряду в систему публічного управління.

## 2.3. Механізми розвитку е-урядування

Механізми е-урядування забезпечують розвиток публічного управління знизу вгору як постійний когнітивний пошук альтернатив: від рефлексивного громадянського суспільства та системи громадянського партнерства до мережевого публічного управління. Це пов'язано з формуванням нового типу особистості індивідуалізованого суспільства, представника суспільства знань, який може реалізовувати свою суб'єктність в багатошаровому форматі публічного управління. Формується нова культура соціальної участі громадян, що виражається в появі мережевих спільнот зі специфічними інтересами, самоорганізованих ініціатив нових соціальних рухів і місцевих спільнот.

Розвиток механізмів е-урядування руйнує традиційні формати публічної політики та відтворює мережеву публічну політику та мережеве публічне управління.

Мережеве публічне управління базується на когнітивній мережевій взаємодії різноманітних і різнорівневих агентів держави та її контрагентів для вирішення публічних проблем і розроблення державної політики. Принципи мережевого управління ґрунтуються на відмові від ієрархічного контролю і переході до мережевого контролю суспільства, заснованого на відкритості, прозорості та доступності.

Концепція е-урядування інтегрує і розвиває механізми е-уряду, е-демократії та відкритого уряду. Механізми розвитку е-урядування умовно можна поділити на складові з п'яти груп: механізми безпеки в інформаційному просторі, механізми е-взаємодії, механізми надання е-послуг, механізми е-демократії та відкритого уряду (рис. 2.3).

Механізми забезпечення безпеки в інформаційному просторі є технологічною основою застосування е-урядування, вони забезпечують захист доступу громадян до е-послуг в інформаційному просторі (рис. 2.4).



Рис. 2.3. Механізми розвитку е-урядування



Рис. 2.4. Механізми забезпечення безпеки в інформаційному просторі

Взаємодія між компонентами будь-якої системи характеризується передусім поняттям доступу суб'єктів до об'єктів. Суб'єктом може виступати користувач або процес (завдання, транзакція, запущена програма або сервіс), а об'єктом – логічний або фізичний ресурс системи, такої як файл, набір даних, програма, сервіс, БД, канал передавання даних тощо. Базовою характеристикою доступу є те, що в результаті його створюється потік інформації від об'єкта до суб'єкта, шляхом виконання операцій, таких як читання, запис, модифікація, пошук та ін.

*Управління доступом* є ключовим механізмом безпеки в інформаційному просторі. Механізми управління доступом можуть бути класифіковані [173] за рівнями реалізації механізмів безпеки, механізми безпеки – за етапами роботи і компонентами.

За рівнями реалізації виділяють три категорії механізмів безпеки:

- *адміністративні механізми* включають політики, плани, процедури, заходи, що визначені політикою безпеки організації;
- *технічні механізми безпеки* – програмні або апаратні засоби, підсистеми і сервіси інформаційної безпеки;
- *механізми фізичного захисту* – фізичні бар'єри, екрани і засоби контролю доступу.

*Механізми безпеки за етапами роботи і компонентами*, які реалізують підсистему управління доступом, поділяють на механізми ідентифікації, автентифікації, авторизації та моніторингу.

На етапі ідентифікації визначаються і перевіряються ідентифікатори суб'єкта й об'єкта системи. При автентифікації перевіряється достовірність суб'єкта, чи дійсно він той, за якого себе видає. Якщо суб'єкт автентифікований і має відповідні права на об'єкт, він буде авторизований, тобто йому надається доступ до запрошеного ним об'єкта. Моніторинг передбачає протоколювання й аналіз подій безпеки.

Описуючи системи управління доступом, виділяють базові властивості системи інформаційної безпеки: конфіденційність, цілісність, доступність та підзвітність. Властивість підзвітності характеризує те, що всі події та дії суб'єкта в системі інформаційної безпеки ідентифікуються, реєструються і можуть бути перевірені. Властивість підзвітності в системі реалізується чотирма механізмами: ідентифікацією, автентифікацією, авторизацією і аудитом.

Серед нормативно-правових актів ЄС, які визначають основні засади законодавства у сфері електронної (e-) ідентифікації, перш за все слід назвати регламент ЄС № 910/2014 Європейського парламенту та Ради “Про електронну ідентифікацію та довірчі послуги для електронних транзакцій на внутрішньому ринку” [251]. Цей регламент спрямовано на підвищення рівня безпеки e-транзакцій на внутрішньому ринку шляхом надання загальної основи для безпечної та цілісної e-взаємодії між підприємствами,

громадянами і державними органами, тим самим підвищуючи ефективність державних і приватних онлайн-послуг, е-бізнесу та е-торгівлі в ЄС.

Зазначений регламент робить вагомий внесок у побудову єдиного цифрового ринку шляхом створення умов для взаємного кроскордонного визнання ключових компонентів, таких як е-ідентифікація, е-документи, е-підписи та е-послуги, а також для сумісності послуг е-урядування на території ЄС.

Поява регламенту на правовому полі ЄС продиктована тим, що в більшості випадків громадяни не можуть використати свою е-ідентифікацію для автентифікації в іншій державі-члені, оскільки національні схеми е-ідентифікації, прийняті в їхній країні, не визнані та не приймаються в інших державах-членах. Цей електронний бар'єр не дозволяє провайдерам послуг володіти усіма перевагами внутрішнього ринку. Взаємно визнані й прийняті засоби е-ідентифікації мають полегшити кроскордонне надання е-послуг на внутрішньому ринку і дозволять підприємствам та громадянам подолати умовні цифрові кордони, не стикаючись з перешкодами під час взаємодії з органами публічної влади інших країн [199].

Регламент висуває вимоги щодо відповідності принципам, що стосуються захисту персональних даних, передбачених Директивою 95/46/ЄС Європейського парламенту і Ради. У цьому відношенні, коли справа доходить до принципу взаємного визнання, встановленого регламентом, автентифікація для онлайн-послуги повинна стосуватися оброблення тільки тих ідентифікаційних даних, які є адекватними і помірними для надання доступу до цієї онлайн-послуги. Крім того, вимоги, передбачені Директивою 95/46/ЄС щодо конфіденційності та безпеки оброблення, повинні виконуватись провайдерами послуг та наглядовими органами.

Також важливим правовим аспектом, визначеним регламентом, є те, що держави-члени залишають за собою право використовувати та вводити в дію ті або інші засоби е-ідентифікації для доступу до онлайн-послуг, приймати рішення, чи слід залучати приватний сектор до надання таких засобів, мати вибір, чи повідомити про всі, деякі або не повідомляти про жодну зі схем е-ідентифікації, що використовуються на національному рівні для доступу до громадських онлайн-послуг або особливих послуг.

Регламент визначає умови, з урахуванням яких повинні визнаватись засоби е-ідентифікації та оголошуватись схеми е-ідентифікації, що має допомогти державам-членам створити необхідний рівень безпеки один до одного стосовно схем е-ідентифікації та взаємно визнати і прийняти засоби е-ідентифікації, що підпадають під оголошені державами схеми.

Також проголошується принцип взаємного визнання і прийняття, якщо держава-член, що оголошує (здійснює нотифікацію) схему

е-ідентифікації, відповідає умовам оголошення, а оголошення було опубліковано в офіційному журналі ЄС. Проте принцип взаємного визнання повинен стосуватись лише автентифікації під час отримання онлайн-послуг.

Доступ до цих онлайн-послуг та кінцеве надання їх замовникові повинні бути тісно пов'язані з правом отримання таких послуг на умовах, встановлених національним законодавством.

До окремого значущого розділу вимог регламенту слід віднести визначення того, що рівні гарантій е-ідентифікації повинні характеризувати ступінь безпеки засобу е-ідентифікації під час встановлення ідентичності людини, забезпечуючи тим самим гарантію того, що особа, яка потребує ідентифікації, насправді є людиною, для якої було встановлено дану ідентичність. Встановлюється, що рівень гарантії залежить від ступеня впевненості в тому, що засіб е-ідентифікації забезпечує підтвердження заявленої ідентичності або ствердження про ідентичність людини з урахуванням процесів (наприклад, підтвердження і перевірка справжності особи, автентифікація), діяльності з управління (наприклад, організацією, що надає засоби е-ідентифікації, процедурами надання таких засобів), а також упровадженого технічного контролю.

Відповідно до європейського регламенту засоби е-ідентифікації в контексті схеми е-ідентифікації поділяють за трьома рівнями безпеки (гарантіями) та відповідними механізмами їхнього забезпечення: *обмежений* (низький), *суттєвий*, *вищий* (високий).

Кожний рівень гарантії повинен відноситись до засобів е-ідентифікації в контексті схеми е-ідентифікації, які забезпечують відповідний ступінь безпеки щодо ідентичності особи, про яку заявляється або стверджується, та які характеризуються відповідними технічними специфікаціями, стандартами та процедурами, пов'язаними з ними, у т. ч. з технічними засобами контролю, метою яких є зниження ризику зловживання або підміни ідентичності.

При цьому встановлено мінімальні технічні характеристики, стандарти та процедури стосовно низького, суттєвого та високого рівнів гарантії, які повинні бути застосовані до засобів е-ідентифікації.

Передбачається, що ці мінімальні технічні характеристики, стандарти і процедури повинні бути встановлені з посиланням на надійність і якість щодо: процедур доведення та перевірки ідентичності фізичних або юридичних осіб, які застосовуються для видачі їм засобів е-ідентифікації; порядку видачі запитуваних засобів е-ідентифікації; механізму автентифікації, у якому фізична або юридична особа використовує засіб е-ідентифікації для підтвердження своєї ідентичності перед стороною, яка довіряє; суб'єктів, які видають засоби е-ідентифікації; будь-якого іншого органу, що бере участь в обробленні

ні замовлення на видачу засобів е-ідентифікації; технічних характеристик та характеристик безпеки випущеного засобу е-ідентифікації.

Окремо наголошується на тому, що встановлені вимоги повинні бути технологічно нейтральними, а досягнення необхідних вимог безпеки, повинно бути забезпечено за допомогою різних технологій.

Одним із найважливіших аспектів міжнародної та європейської нормативної бази сфери е-ідентифікації слід назвати підхід до визначення архітектури управління послугами е-ідентифікації, функціональних вимог до обміну інформацією та захисту інформації в інфраструктурі е-ідентифікації.

Окремо варто наголосити, що на рівні міжнародних стандартів та рекомендацій чітко визначено коло суб'єктів, залучених до інфраструктури е-ідентифікації, описано їхню діяльність та роль.

Аналіз загального стану упровадження інфраструктури е-ідентифікації в державах – членах ЄС свідчить про неоднорідність прийнятих у країнах політик у цій сфері, використання різних технологій ідентифікації та автентифікації відповідно до різних рівнів довіри е-ідентифікації. Їх можна згрупувати в такі основні концептуальні підходи [199]:

1. Максимально спрощених механізмів ідентифікації та автентифікації для кінцевого користувача в інформаційних системах на основі використання пари “логін – пароль”.

2. Більш надійні механізми автентифікації у системах надання онлайн-сервісів на основі одноразових паролів із варіаціями генерування їх за допомогою списків, надсилання коротких текстових повідомлень та спеціальних програмно-апаратних генераторів паролів (ОТР-токенів).

3. Найбільш надійні механізми автентифікації в системах надання онлайн-сервісів на основі використання криптографічних перетворень, тобто найбільш надійних механізмів довіри з використанням ЕЦП. Такі механізми ґрунтуються на застосуванні та розвитку інфраструктури довіри, що базується на інфраструктурі відкритих ключів (Public Key Infrastructure – PKI), та використовують різновиди програмної та апаратної реалізації засобів е-ідентифікації. Апаратні засоби реалізовано у варіантах засобів кваліфікованого е-підпису (hardware token) та старт-карток. Також використовуються засоби е-ідентифікації на основі SIM-карток для послуг мобільної ідентифікації (mobileID).

Архітектура інфраструктури е-ідентифікації має передбачати можливість використання декількох механізмів е-ідентифікації. Це сприятиме поширенню послуг на базі е-ідентифікації серед громадян. У багатьох європейських країнах паралельно доступні декілька механізмів е-ідентифікації.

У деяких країнах емітентом е-ідентифікації може виступати не тільки держава, а і приватні установи (наприклад, BankID – ініціатива банківських установ, PKI MobileID – сумісна ініціатива операторів зв'язку, банків та центрів сертифікації ключів).

Упровадження е-ідентифікації в Україні призвело до ситуації, коли в інформаційних системах різного призначення та масштабу використовуються засоби та механізми е-ідентифікації користувачів без урахування таких основних принципів, як безпека, захист персональних даних, достовірність ідентифікації, інтероперабельність та комфортність використання [199].

Незважаючи на високий відсоток використання в Україні механізму е-ідентифікації на основі ЕЦП, його спрямовано на вирішення здебільшого лише одного завдання – подання е-звітності суб'єктами підприємництва до фіскальних органів, пенсійного фонду та органів статистики.

Другою за обсягами та кількістю користувачів сферою застосування ЕЦП як механізму е-ідентифікації є системи доступу до державних інформаційних ресурсів та відомчих мереж. Слід зазначити, що користувачі таких систем підтверджують свою ідентичність та повноваження переважно як посадова особа та як автор е-документа.

Переваги засобів ЕЦП, заснованого на алгоритмах криптографії та нормативно закріпленими досить жорсткими процедурами встановлення особи користувача шляхом особистого контакту під час його реєстрації та видання сертифіката, перевірені часом та досвідом. Проте на сьогодні й у сфері ЕЦП наявні недоліки організаційного та технологічного характеру, що полягають у відсутності єдиних політик безпеки щодо верифікації е-підписів, інтероперабельності між засобами ЕЦП різних постачальників, визначеності часу трансакцій.

Тож, відсутність єдиної нормативної та технічної політики використання та захисту ідентифікаційних даних користувачів, загальних процедур та алгоритмів автентифікації та захисту інформації в системах, механізмів забезпечення інтероперабельності та ефективної взаємодії інформаційних систем стає чинником, що стримує розвиток систем надання онлайн-послуг і не сприяє зміцненню довіри громадян до таких послуг та до цифрових технологій взагалі. Необхідність подолання таких перешкод вимагає зваженого комплексного підходу до створення в Україні єдиної інфраструктури е-ідентифікації, інтегрованої до систем е-урядування [199].

*Механізми е-взаємодії* забезпечують інформаційну взаємодію органів влади в е-формі під час надання адмінпослуг та виконання державних функцій (рис. 2.5).

Результатом е-взаємодії може бути отримання інформації, надання консультації або прийняття управлінського рішення. Відповідно з цим за результатом взаємодії можна класифікувати механізми



Рис. 2.5. Класифікація механізмів е-взаємодії

консультування, у якому є положення про налагодження механізмів зворотного зв'язку.

*Механізми прийняття рішень* забезпечують урахування та використання пропозицій громадян у публічному управлінні. Е-урядування розвинених країн світу інтегровано в мережеву інформаційно-комунікаційну інфраструктуру, що виходить за жорсткі організаційні рамки публічних органів влади та підключає до себе ресурси мережевої громадськості, що забезпечують ефективну репрезентацію групових інтересів і вплив індивідуальних, колективних та організаційних цивільних структур на розроблення публічних рішень.

Система е-взаємодії являє собою інфраструктуру, що включає інформаційні БД, у т. ч. відомості про використовувані органами влади та організаціями програмні та технічні засоби, що забезпечують можливість доступу через систему е-сервісів, відомості про історію руху в системі взаємодії е-повідомлень при наданні адмінпослуг та виконанні державних функцій в е-формі, а також програмні та технічні засоби, що забезпечують взаємодію інформсистем органів влади, організацій.

Основними функціями системи е-взаємодії є [189]: ведення реєстру е-сервісів; ведення політик безпеки, що застосовуються до зареєстрованих е-сервісів; маршрутизація повідомлень до зареєстрованих е-сервісів; протоколювання звернень (вхідних і вихідних повідомлень) до е-сервісів; гарантована доставка повідомлень; забезпечення оповіщення про збої у функціонуванні е-сервісів; передавання інформації про події за передплатою зацікавленим користувачам; формування динамічно створеної статистики використання е-сервісів.

е-взаємодії на інформаційні, консультативні та прийняття рішень.

*Інформаційні механізми* забезпечують отримання необхідних даних за допомогою сервісних інструментів доступу до інформаційних реєстрів, кадастрів, інформаційних даних як загального так і спеціального призначення.

*Механізми консультування* передбачають обов'язкову наявність запиту з боку можливого одержувача послуг і наявність обов'язкової відповіді з боку суб'єкта надання послуги в довільній формі або у формі документа. Механізми консультування забезпечують не тільки більш відкритий уряд, але й урахування думок користувачів. Для цього публікується кодекс практики



Система е-взаємодії забезпечує: взаємодію з громадянами; взаємодію з суб'єктами господарювання різних форм власності; взаємодію з громадськими організаціями та міжвідомчу взаємодію. Для кожного з цих типів взаємодії встановлюються вимоги за конкретними стандартизованими специфікаціями, що повинні підтримувати (реалізовувати) конкретний спосіб міжсистемної е-взаємодії.

Відрізняють різні способи реалізації міжсистемної е-взаємодії, основними з яких є: міжсистемна взаємодія з використанням веб-сервісів; інтерактивна взаємодія з використанням веб-браузера; завантаження-вивантаження файлів при браузерній взаємодії; інтерактивна взаємодія з використанням модулів криптографічного захисту або ЕЦП; асинхронний обмін інформацією з використанням е-пошти тощо.

Механізми е-взаємодії за рівнем взаємодії можна класифікувати на односторонні, інтерактивні та трансакційні.

*Односторонні механізми* е-взаємодії передбачають: інформування громадськості про діяльність органів державної влади; надання нормативно-правового забезпечення про діяльність органів влади; оперативне публікування офіційних джерел; відкриття доступу до публічної інформації та відкритих даних; формування звітних е-форм та надання допомоги з правил їхнього оформлення тощо.

Реалізація цього механізму досягається за допомогою офіційних сайтів та порталів органів влади, інформресурсів соціальних мереж, блогів, відеоконференцій, е-засобів доставки новин, списків розсилок, інтермедії, мобільної телефонії. Процес інформування не передбачає інтерактивних дій з боку одержувача адмінпослуг або надання ним яких-небудь документів.

*Інтерактивні (двосторонні) механізми* е-взаємодії забезпечують двосторонню взаємодію влади з суспільством за допомогою е-комунікацій. У процесі інтерактивної взаємодії користувач має змогу звернутися з конкретним запитом, і він може отримати конкретну відповідь державних структур щодо своєї проблеми [127].

Е-урядування на основі механізмів інтерактивної взаємодії залучає громадян у мережевий публічний простір, а систему публічного управління орієнтує на формування політики розвитку, що зумовлюється: а) аналізом розроблення політичного курсу, що влаштовує основні впливові громадські групи; б) практикою горизонтальних консультацій і публічного діалогу для вибору оптимального варіанта рішення в сформованих умовах; в) обов'язковим оцінюванням наслідків рішення для суспільства в цілому [404].

У результаті ресурси громадянських ініціатив, що формуються в мережевому онлайн-просторі, підключаються до формування публічної політики та контролю над її реалізацією. Публічні інтерак-

тивні механізми розширюють інституційні можливості участі громадян у прийнятті рішень. Тим самим інтерактивні механізми якісно змінюють простір публічної політики, пропонуючи різні варіації активної участі громадян у розробленні публічних рішень.

Інтерактивні механізми включають у себе множинну різноманітність технологій участі громадськості, реалізованих на різних стадіях циклу публічної політики, що припускають не тільки технологічні способи реалізації зворотного зв'язку в онлайн-просторі публічної політики суспільними групами, мережевими співтовариствами та індивідуальними акторами, а й сприяють інституціоналізації різних форм співробітництва та партнерства представників різних секторів [190].

Соціально-економічна і політична модернізація сучасної України неможлива без використання інтерактивних механізмів розвитку публічної політики, що тісно пов'язані з процесами глобалізації інформаційно-комунікативних мереж і формуванням інформаційного суспільства.

Інтерактивним механізмам у системі е-урядування невластиве чітке відображення органів публічної влади та публічного управління. Вони розпорозуються в мережевому онлайн-просторі публічної політики, точково прив'язуючись до проєктованих державою або самоорганізованих мережових спільнот громадян, що утворюють вузли соціальної рефлексії та комунікативні майданчики мережевої взаємодії. Вони дозволяють без революційних вибухів і потрясінь поетапно перерозподілити владні повноваження на користь суспільства і передавати низку регуляторних функцій його політичним, економічним, соціальним та іншим інституційним самоорганізованим структурам, тим самим забезпечуючи можливості еволюційного подолання консерватизму органів публічної влади в організації своєї діяльності та взаємодій з громадянами та їхніми об'єднаннями [421].

Держава в онлайн-просторі набуває характеру координаційної структури, що інтегрує та регулює, розширюючи і диференціюючи мережеві співтовариства на основі універсальних суспільних цінностей для розв'язання суспільно значущих і специфічних проблем різного рівня. При цьому публічна політика стає продуктом спільної діяльності на принципах діалогу, співробітництва та партнерства різноманітних акторів.

Інтерактивні технології е-правління можуть стати основою для блокових інституційних змін, суть яких полягає в побудові стратегії трансформації публічного управління у вигляді послідовного збільшення конструктивного інституційного капіталу. Тобто йдеться про соціалізацію інституційного будівництва [401], що ґрунтується на процесі включення у формування інституціонального дизайну різноманітних структур громадянського суспільства. Інтерактивні меха-

нізми мережевого публічного управління, накладені на суспільний запит громадян України в мережевій самоорганізації та участі в моніторинговій демократії, можуть стати трансформаційною інституціональною матрицею, що сприятиме якісному розвитку публічної політики. Проблема держави за наявності в її керівництва політичної волі полягатиме в координації суперечливих і багатоукладних формальних і неформальних політичних практик соціальних мереж і інституціональному розвитку публічної політики в заданому напрямі.

Отже, інтерактивні механізми мережевого публічного управління являють собою принципи і способи мережевої взаємодії влади і громадян в онлайн-просторі публічної політики на основі сучасних ІКТ у розробленні та прийнятті публічних рішень. Вони послугують публічними механізмами інкорпорування соціальних мереж, що самоорганізуються або проектуються державою до органів влади й управління.

*Трансакційні механізми* е-взаємодії передбачають доступ конкретним фізичним або юридичним особам тільки після того, як вони задовольняють відповідним вимогам з точки зору їхніх ідентифікації та автентифікації та подальшого здійснення реальних операцій (трансакцій) з надання е-послуги. Трансакційними послугами неможливо скористатися без попередньої аутентифікації, оскільки надання послуги пов'язано з обробленням індивідуальної та унікальної інформації. Здійснення реальних операцій (трансакцій) передбачає активний зв'язок з е-підтвердженням заявки між уповноваженою організацією (державною або приватною) й адресатом послуг. До таких забезпечень відносять подання заяв в е-формі на одержання ліцензій на право займатися певними видами діяльності, подання податкових декларацій, заяв на обмін документів, виконання фінансових трансакцій на отримання послуги [127].

*Механізми надання е-послуг* є головними складовими системи е-урядування. Їх можна класифікувати за складовими – адміністративними, інституційними, інтеграційними, сервісними (рис. 2.6).

*Адміністративні механізми надання е-послуг* базуються на упровадженні е-адмінрегламентів, процесів, процедур, функцій, інформаційних та технологічних карток їхнього виконання. Запровадження адміністративних е-регламентів – інноваційний процес, нові підходи до аналізу структури адмінпроцесів, пошук нових моделей функціонування владних структур.

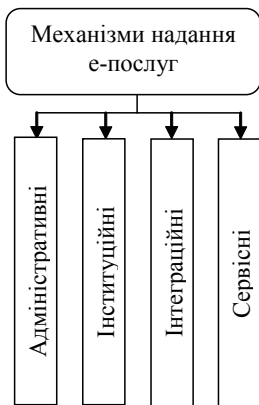


Рис. 2.6. Механізми надання е-послуг

Електронна форма реалізації адмінрегламентів створює можливість якісного поліпшення виконання державних функцій та надання адмінпослуг, знижує операційні витрати, скорочує час прийняття рішень, забезпечує їхню інформаційну обґрунтованість.

Реалізація механізмів адміністративного е-регламенту дозволить проводити поетапну послідовну автоматизацію процесів надання адмінпослуг, у т. ч. повне виключення участі представників публічної влади в окремих найпростіших адміністративних процесах.

Адмінрегламенти є основою як для створення показників результативності діяльності органів влади, так і для розроблення стандартів надання державою публічних послуг.

Реалізація адміністративних механізмів полягає у проектуванні та створенні архітектури е-уряду, виборі конкретних технологій, що забезпечують, наприклад, е-документообіг або автоматизацію ділових процедур.

*Інституційні механізми надання е-послуг* припускають модернізацію всіх рівнів публічного управління: національного, регіонального та місцевого самоврядування. До інституційної інфраструктури надання е-послуг входять: органи надання публічних послуг усіх рівнів (єдине реєстраційне вікно, центри надання адмінпослуг, суб'єкти надання послуг, державний портал адмініпослуг, державні інформаційні ресурси тощо), інфраструктура відкритих ключів, провайдери телекомунікаційних послуг тощо.

Проблему інституціональної адаптації насамперед пов'язано з оптимізацією управління, запровадженням державного органу, відповідального за перехід до е-уряду, формуванням нормативно-правової бази тощо. Інституційна адаптація – складний соціальний процес, супроводжуваний переговорами, конфліктами та боротьбою між тими, хто приймає рішення в бюрократичних структурах різних рівнів, що робить його результат малопередбачуваним.

Інституційна адаптація також включає в себе індивідуальну адаптацію співробітників до надання е-послуг. Достойнства ІТ цілком можуть сприйматися цими співробітниками як персональні загрози (не кажучи вже про необхідність освоювати новий, складний комплекс навичок). Підвищення ефективності та скорочення витрат означає для них урізання бюджетного фінансування, скорочення штатів, втрату впливу тощо.

Через це інституційна адаптація зазвичай має диференційований характер і являє собою єдність асиміляції (приспосовування чинних структур до технологічних і організаційних вимог, пов'язаних із функціонуванням ІКТ) та акомодатії (приспосовування ІКТ до потреб стійкого відтворення бюрократичних структур) за явної переваги процесів акомодатії [90].

Більше того, практика демонструє, що до 35 % проектів у царині е-уряду абсолютно не працюють, а ще 50 % – працюють лише частково (основні цілі не досягаються або у процесі досягнення їх виявляються непередбачені негативні наслідки). Спроби упровадити нові системи без урахування інституційного контексту все одно призведуть до компромісів і появи гібридів, але при цьому виявляться вкрай витратними. І навпаки, коли такого роду компроміс планується заздалегідь, результати виявляються більш ефективними. Рішення у сфері е-уряду необхідно не запозичувати, якими б вдалими вони не здавалися, а цілеспрямовано пристосовувати до чинних інституціональних систем.

Перехід до е-послуг – не технологічний, а соціальний процес з яскраво вираженою культурною складовою. Стабільність вітчизняної бюрократичної культури, орієнтованої на підтримку режиму закритості та непрозорості прийнятих рішень, призводить до того, що розроблені в рамках цих настанов закони також не працюють. Щоб закони почали діяти, їх повинно бути адаптовано до чинної інституційної системи.

Упровадження *інтеграційних механізмів надання е-послуг* забезпечує підвищення якості надання та спрощення і скорочення термінів процедур отримання публічних послуг. Ці механізми ґрунтуються на реалізації *принципу єдиного вікна* при наданні публічних послуг, за яким передбачається виключення або максимально можливе обмеження участі заявників (громадян, юридичних осіб та ін.) у процесах збирання з різних інстанцій та надання в інші інстанції документів і довідок, що підтверджують права заявників на отримання послуг. Тобто особлива роль у трансформації роботи владних структур та організацій, що пов'язані з наданням послуг, належить упровадженню інтеграційних механізмів е-взаємодії.

Отже, для якісної модернізації процесів надання адмінпослуг необхідна інтеграція інформсистем, мережі центрів та суб'єктів надання адмінпослуг, державних та відомчих інформресурсів та реєстрів в єдину систему міжвідомчої е-взаємодії (ССМВ).

На сьогоднішній день виділяють кілька видів інтеграції, а саме: інформаційно орієнтована, сервісно орієнтована та процесно орієнтована інтеграція [349].

*Інформаційно орієнтована інтеграція* застосовується здебільшого, коли необхідний обмін інформацією між декількома інформаційними системами. Даний вид інтеграції є найбільш простим і недорогим порівняно з іншими, оскільки дані просто передаються з однієї системи в іншу за допомогою перетворення в необхідний формат. У процесі роботи інформаційно орієнтована інтеграція використовує зазвичай брокери повідомлень, що зв'язують програмне забезпечення, сервери реплікації БД, що забезпечують процес приведення да-

них е-таблиць двох БД в ідентичний стан, та інші технології, метою яких є поширення інформації між декількома системами. Популярність інформаційно орієнтованої інтеграції пов'язано насамперед із високим ступенем розповсюдження програмного забезпечення на основі реляційних БД, а також відповідних стандартів.

*Сервісно орієнтована інтеграція* застосовується в тих випадках, коли має місце необхідність у використанні як даних, так і функцій інтегрувальних систем. Тут системи можуть спільно використовувати функції одна одної. Принцип такої інтеграції полягає у використанні функцій успадкованих систем, а не у створенні нових сервісів. Немає необхідності у створенні спеціальних служб для різних інформаційних систем.

Сучасною тенденцією цієї технології є використання веб-сервісів і універсального стандарту подання даних, наприклад XML. У цілому технологія даного виду інтеграції спирається на сервісоорієнтовану архітектуру інформаційних систем і використовує такі технології, які інтегрують системи за допомогою використання сервісів, а не написання програмного коду. Дана архітектура припускає наявність трьох основних компонентів: постачальника сервісу, споживача сервісу та реєстру сервісів. Схема взаємодії компонентів така: постачальник сервісу реєструє свої сервіси в реєстрі, а споживач звертається до реєстру із запитом. Веб-сервіси працюють на основі незалежного від платформи та мови програмування стандартного інтерфейсу. Це дозволяє говорити, що технології сервісно орієнтованої інтеграції незалежні від конкретних розробників інформаційних систем.

*Процесно орієнтована інтеграція* передбачає використання внутрішніх бізнес-процесів різних інформаційних систем, при цьому створюється надсистема, що єднає всі інші системи. Процесно орієнтована інтеграція застосовується в найскладніших випадках інтеграції, коли необхідно пов'язати велику кількість різнорідних інформаційних систем, використовуючи при цьому їхні функції. Сутність даного виду інтеграції полягає в наданні можливості передавання довільних даних з однієї інформаційної системи до іншої за рахунок роботи спеціалізованого метапроцесу. Технології процесно орієнтованої та сервісно орієнтованої інтеграції необхідні застосовувати тільки в разі доведеної необхідності, оскільки вони обидві вимагають перетворення внутрішніх функцій інтегрувальних систем і є досить дорогими. У підсумку процесно орієнтована інтеграція необхідна при зв'язуванні великої кількості систем із різним ступенем автоматизації бізнес-процесів.

Крім основних видів інтеграції інформаційних систем, можна виділити кілька рівнів інтеграції [349]:

1. *Інтеграція бізнес-процесів*: заснована на визначенні, реалізації та управлінні процесами обміну інформацією між різними система-

ми. Використання даного підходу дозволяє вдосконалити операції й оптимізувати витрати у процесі використання інформаційних систем. Елементи включають управління процесами, моделювання процесів і технологічний процес, що охоплює різні завдання, процедури, архітектури, вимоги до вхідної та вихідної інформації, а також покращене розбиття кожного бізнес-процесу.

*2. Інтеграція додатків:* здійснюється шляхом об'єднання даних або функцій однієї системи з іншою. Передавання функцій або даних, властивих якомусь додатку, іншому додатку використовується з тією метою, щоб взаємодія їх на стадії виконання забезпечила виконання певної прикладної функції інформаційної системи.

*3. Інтеграція даних:* заснована на ідентифікації та каталогізації даних з метою їхнього подальшого використання. Успішна реалізація інтеграції бізнес-процесів і додатків на двох попередніх рівнях залежить від того, як будуть інтегровані в системі дані, що належать різним джерелам БД, і даних. На цьому рівні дані необхідно ідентифікувати, каталогізувати, побудувати модель метаданих.

*4. Інтеграція на основі стандартів:* заснована на використанні стандартних форматів даних (наприклад, XML). Для забезпечення інтеграції даних необхідно вибрати стандартні формати для даних. Стандартами інтеграції є формати, що підтримують використання й поширення інформації та даних, для проведення інтеграції міжвідомчих додатків.

*5. Інтеграція платформ:* стосується процесів та інструментів, за допомогою яких системи можуть здійснювати безпечний і оптимальний обмін інформацією.

Найпоширеніші методи реалізації інтеграції міжвідомчої взаємодії – обмін на основі файлів, реплікація даних, технологія Web-сервісів, сервісоорієнтована архітектура, інтеграційні сервери.

Обмін файлами є найпоширенішим способом інтеграції. З погляду реалізації це найпростіший спосіб, але він має недоліки. У разі необхідності обміну складними структурами необхідне розроблення спеціалізованих форматів файлів, що призводить до великої залежності систем. Також обмін за допомогою файлів передбачає наявність людини, яка здійснює вивантаження та завантаження файлів.

Процес реплікації даних ґрунтується на поняттях “видавець” і “передплатник”. Видавцем є сервер публікації, тобто сервер, що відправляє інформацію. Передплатником є, відповідно, сервер, що приймає, або сервер передплати. Реплікації зручно розбити на дві великі категорії: реплікація даних у середовищі між серверами та реплікація даних між сервером і клієнтами.

Дуже поширеною в системі міжвідомчої взаємодії є архітектура, орієнтована на сервіси (сервісно орієнтована архітектура). Система

являє собою сукупність програмних компонентів – сервісів, що мають стандартні інтерфейси для доступу до них за допомогою мережі та для використання цих компонентів. Інтерфейси в архітектурі незалежні від платформ розгортання сервісів і технологій їхньої реалізації. Архітектура пропонує єдину схему взаємодії сервісів, незалежну від того, де перебуває сервіс.

Проблеми інтеграції даних можна розглядати трохи під іншим кутом. Виділяють два механізми надання даних: синтаксичний і семантичний. Більшість сучасних рішень інтеграції базуються саме на синтаксичному наданні даних. За такого підходу розробник ґрунтується на зовнішній схожості даних. Семантичне ж уявлення має в основі змістовну схожість.

Проблеми інтеграції не є суто технічними – зовсім не складно об'єднати різні реляційні бази, але складніше інтегрувати дані, що надходять із джерел, що мають різні моделі або, що гірше, різну семантику, тобто інтерпретують однакові дані по-різному. Для автоматизації роботи з даними семантика повинна бути явно вираженою та включеною в ці дані, тобто дані повинні містити в собі описи власної семантики. Тут можна провести паралель з тим, як людина узагальнює дані у своєму повсякденному житті, ґрунтуючись на розумінні навколишнього світу, семантика якого їй знайома.

Семантична інтеграція – це швидше доповнення, а не заміна стандартних методів, але це доповнення заповнює критичний пробіл у забезпеченні необхідної практичності даних та їхнього взаємозв'язку.

В останні кілька років з'явилася низка специфічних стандартів і засобів для підтримки семантичної інтеграції. Проте одним із важливих досягнень є можливість створення семантичної абстрактної моделі. Це забезпечує переваги, що раніше не були доступні: можливість абстрагувати управління та підтримку системи під контролем користувача в автоматизованому режимі; можливість посилатися на різні адміністративні процеси через той же самий абстрактний рівень управління.

Підбиваючи підсумок, можна виділити такі переваги семантичного механізму інтеграції: структуру даних орієнтовано на відносини між одиницями даних незалежно від схожості форми їхнього подання; дані зв'язуються на основі визначення в загальних онтологіях; менше прив'язування системи до стандартів обміну, унаслідок чого збільшується масштабованість.

*Сервісні механізми надання е-послуг* пов'язано з ефективністю виявлення, моделювання та реалізації індивідуальних і групових інтересів і потреб громадян. Для сервісної організації управління панівним показником ефективності є задоволеність споживачів послугами. Сер-



вісний підхід визначає розвиток мережевих форм управлінської взаємодії, комунікаційних технологій контролю і планування, розвиток онлайн-послуг.

Суть сервісного підходу полягає в розгляді елементів системи як сукупності сервісних механізмів, що забезпечують [151]:

- можливість подати документи й отримати результат надання послуги через центри надання адмінпослуг за принципом єдиного вікна;
- надання адмінпослуг в е-вигляді як основоположного елемента у процесі формування нової моделі публічного управління;
- отримання адмінпослуги своєчасно і відповідно до стандарту її надання;
- отримання повної, актуальної та достовірної інформації про порядок надання адмінпослуг, у т. ч. в е-формі;
- надання адмінпослуг органами відповідно до адмінрегламентів;
- надання адмінпослуг відповідно до реєстру адмінпослуг;
- доступність для копіювання та заповнення в е-формі запиту та інших документів, необхідних для отримання адмінпослуги;
- можливість отримання заявником із використанням онлайн-технологій процесу та результатів надання адмінпослуги;
- можливість сплати заявником державного збору за надання адмінпослуг та здійснення заявником плати за надання адмінпослуг у доступній формі, у т. ч. дистанційно в е-формі;
- використання ідентифікаційної е-картки як документа, що посвідчує особу громадянина, а також засвідчує право громадянина на отримання адміністративних та інших послуг;
- упровадження концептуальних принципів використання сервісних технологій.

Активне упровадження в систему публічного управління та взаємодію громадян і органів публічної влади сервісних механізмів супроводжується одночасними процесами автоматизації адмінрегламентів та упровадження офіційного е-документообігу. Потреба в таких інноваційних механізмах організації публічного менеджменту викликана об'єктивною неможливістю реалізації концепції сервісної держави за допомогою традиційних технологій управління, що характеризуються високими часовими й економічними витратами, а також корупційними ризиками.

#### **2.4. Моделі інтеграції суб'єктів надання е-послуг**

Процес формування е-послуг у відповідних моделях е-уряду є творчим і специфічним для системи органів влади та виконуваних ними функцій у тій чи іншій країні. Тут немає спільних рішень за складом та

змістом послуг, такі є лише щодо архітектури системи їхнього надання. При цьому різні форми інтеграції надання е-послуг дозволяють державним органам ефективніше відповідати на складні потреби громадян, забезпечувати універсальний доступ громадян до послуг, скорочувати витрати громадян на отримання послуг, підвищувати ефективність і скорочувати витрати відомств на обслуговування громадян.

Моделі інтеграції суб'єктів надання е-послуг відомствами поділяються на групи [84].

1. Спільне використання відомствами деяких систем через поділювані бек-офіс або фронт-офіс, повідомча взаємодія з користувачами. У цій групі моделей відомства спільно використовують певні функції і системи, але не використовують спільно функції доставки послуг.

*Поділюваний бек-офіс* (рис. 2.7) припускає спільне використання загального інтерфейсу, інформаційних систем та/або систем оброблення відомств.

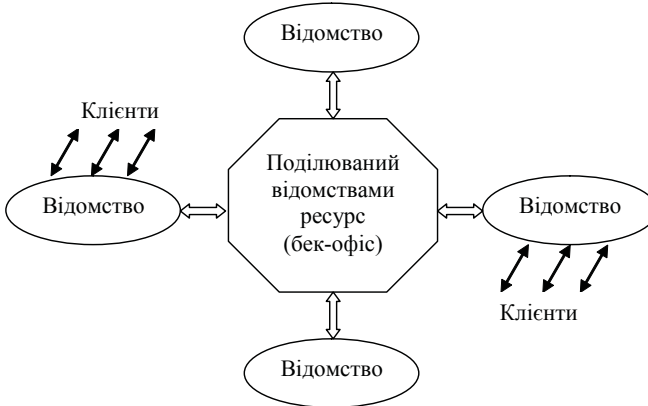


Рис. 2.7. Поділюваний бек-офіс

У рамках цієї моделі кілька державних відомств або програм розгортають спільно використовувані системи для управління інформацією про громадян та/або оброблення юридично значущих відомостей. Тобто ця модель зазвичай включає в себе створення єдиних систем, які об'єднують в теки справ інформацію з різних відомств. У деяких випадках така інтеграція орієнтована в першу чергу на створення систем, що дозволяють водночас збирати інформацію про громадян для використання цілої низки програм, здійснюваних різними організаціями.

Модель забезпечує: уникнення дублювання процесів ідентифікації послуг, на які користувач може мати право; перехід до спільного управління теками справ; уніфікацію адміністративних процесів

відомств-партнерів; провадження найбільш ефективних адміністративних процесів; створення ресурсів про історію взаємодії державних органів із громадянами.

Прикладом передового досвіду є кліринговий банк соціального забезпечення (The Crossroads Bank for Social Security, <http://www.bcsc.gov.be/en/international/home/index.html>, Бельгія), який відіграє роль інформаційного “брокера” для всіх гравців у сфері соціального забезпечення, що дозволяє державним установам виконувати функції наглядача за цими гравцями. Банк замінив ручне оброблення великої кількості паперових форм документів на швидке і надійніше оброблення е-документів.

*Поділюваний фронт-офіс* (рис. 2.8) припускає побудову спільного фронт-офісу відомств для взаємодії з громадянами. При цьому взаємодія реалізується за єдиним апаратом фронт-офісу між державними, недержавними організаціями та клієнтами.

Відповідно до цієї моделі державні установи співпрацюють з метою надання е-послуг способами, за допомогою яких громадяни можуть отримати доступ до декількох послуг (або отримати інформацію про ці послуги) в одному місці або в результаті однієї транзакції. Таку модель може бути реалізовано у вигляді веб-порталу, центру телефонного обслуговування, центру громадського доступу клієнтів або багатофункціонального центру обслуговування населення.

Модель поділюваного фронт-офісу забезпечує: встановлення класифікатора послуг та групування за ним потреб громадян; поліпшення рівня обслуговування клієнтів за рахунок єдиного вікна; оптимізацію транзакційних процесів і підвищення ефективності.

Прикладом передового досвіду є багатофункціональний центр (Citizens' One-Stop-Shops, Португалія), де громадяни можуть отримати доступ до широкого кола центральних і місцевих послуг, а також

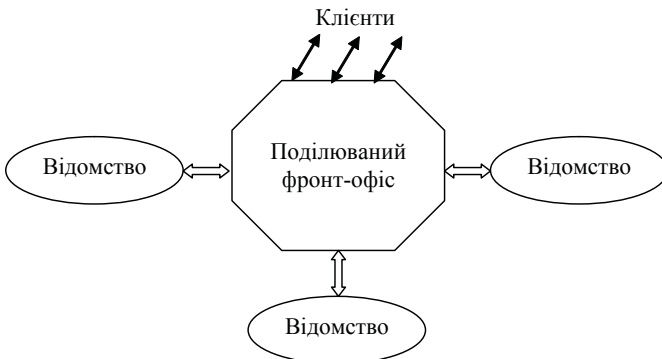


Рис. 2.8. Поділюваний фронт-офіс

деяких послуг приватного сектора. Фронт-офіси центрів здебільшого розміщено в торговельних центрах, у них представлено всі відомства й організації, що надають послуги. Вищий ступінь інтеграції цих послуг досягається на порталі в е-вигляді.

2. Співпраця відомств на основі мережевого партнерства або інтеграції організацій для забезпечення безперешкодного надання низки е-послуг. У цій групі моделей численні державні органи насправді спільно відповідальні за надання послуг користувачам.

У моделі мережевого партнерства (рис. 2.9) відомства, у загальних рамках спільної роботи, продовжують надавати свої послуги окремо, але працюють разом під управлінням провідного відомства через систему міжвідомчої е-взаємодії (СМЕВ) для вирішення деяких проблемних ситуацій з клієнтами. У більшості випадків це співробітництво підпадає під загальну угоду про співпрацю. Набір конкретних відомств, що задіяні в тому чи іншому випадку, зазвичай змінюється, так само як і ступінь їхнього залучення до вирішення проблеми. Вони функціонують як мережа відомств, що об'єднуються у певних категоріях справ.

Модель мережевого партнерства забезпечує: надання інтегрованих послуг від партнерів для підтримки користувачів на індивідуальній основі; виборче співробітництво за випадків, коли цілі відомств виявляються сумісними; упровадження механізмів управління для формування мережі співпраці організацій державного, приватного та недержавного секторів; реалізацію рамкових домовленостей і адмінпротоколів, що забезпечують відомствам гнучкість при формуванні пакетів послуг; обмежені організаційні перетворення, що сприяють змінам у тих випадках, коли є великий опір їм; сильне почуття власності у співробітників.

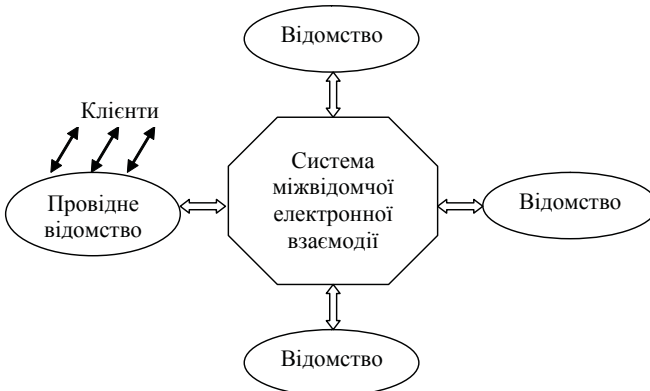


Рис. 2.9. Спільне надання послуг у рамках партнерства через СМЕВ

Прикладом передового досвіду є портал для зміцнення сімей (Strengthening Families, <http://www.strengtheningfamilies.govt.nz>, Нова Зеландія) – добре структурована система раннього втручання у справи неблагополучних сімей з метою поліпшення їхнього становища, яка охоплює всю країну. Цієї мети досягається в рамках місцевого між-відомчого управління справами окремих сімей. Відомства, що мають стосунок до цього процесу, зустрічаються з сім'ями для розроблення необхідного плану дій. Одне з числа задіяних відомств призначається як провідне для спостереження за процесом, включаючи забезпечення реалізації плану дій.

У моделі інтеграції організацій для надання послуг (рис. 2.10) раніше окремі державні органи або їхні частини реорганізуються (трансформуються), щоб працювати як єдине ціле. Тобто здійснюються зміни в діапазоні від перетворення розрізаних частин однієї організації до об'єднання окремих організацій для роботи як єдина команда. Усі ці варіанти характеризуються формуванням у кінцевому підсумку єдиних адміністративних процесів надання е-послуг, єдиного управління звернень громадян за послугами і взаємозамінності співробітників.

Модель інтеграції організацій забезпечує: повну інтеграцію процесу надання послуг, що дозволяє відомствам всеосяжно враховувати складні потреби клієнтів за набором послуг відомств-партнерів; фундаментальні зміни в запуску обслуговування, процедурах ведення справ у теках, оброблення інформації, нагляду, ефективності управління й розподілу робочої сили; надання клієнтам дійсно безперервного обслуговування; скорочення вартості обслуговування; значні початкові витрати при інтеграції організацій, але істотну економію в поточних операційних витратах з плином часу; всеохопний контроль процесу надання послуг відповідно до встановлених стандартів; формування спільних інтересів і цілей інтегрованих організацій та посилення керівництва в загальних питаннях управління ефективністю.

Прикладом передового досвіду є організація NAV (<http://www.nav.no/English>, Норвегія), що була побудована в результаті злиття Національної організації зі страхування (National Insurance organization), Національної служби зайнятості (National Employment Service) і Системи соціального забезпечення (Social Welfare System). Створення NAV було спрямовано на збільшення зайнятості та залучення в економічну діяльність якомога більшої кількості людей і зменшення чисельності людей, які живуть за рахунок допомог. Для цього, зокрема, істотно спрощено взаємодію клієнтів з організацією, послуги якої адаптовано до потреб

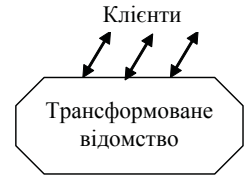


Рис. 2.10. Інтеграція організацій

клієнтів, і створено всеосяжну ефективну адміністрацію у сфері зайнятості та добробуту.

Тож, кожна з розглянутих чотирьох моделей інтеграції надання послуг відомствами дає низку переваг як постачальникам адмін-послуг, так і їхнім споживачам – громадянам. Прийняття рішення про те, яка з моделей підходить у конкретному випадку, залежить від виду послуги і результатів, на досягнення яких її спрямовано. Тут діє фундаментальний принцип у виборі моделі: чим більшою є складність цільових результатів послуг, тим більше необхідний рівень їхньої інтеграції (рис. 2.11) [83].

Початковий рівень інтеграції спостерігається в моделі поділюваного бек-офісу, у якій об'єднуються внутрішні системи, що забезпечує цілісне управління клієнтською інформацією для спільного використання відомствами-партнерами.

Наступний рівень інтеграції досягається в моделі поділюваного фронт-офісу, у якій відомства-партнери спільно використовують єдиний інтерфейс для взаємодії з клієнтами, що дозволяє користувачам отримувати доступ до послуг в єдиному вікні, коли самі відомства-партнери раніше працювали в автономному режимі.

У моделі мережевого партнерства при доставці послуг реалізується ще більш високий рівень їхньої інтеграції, за якого відомства-партнери взаємодіють для обміну інформацією за єдиними універсальними мережевими протоколами, що дозволяє їм скоординовано реагувати на різноманітні потреби клієнтів.

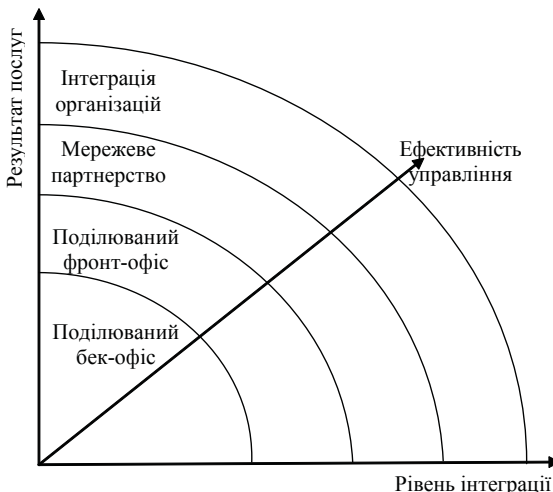


Рис. 2.11. Співвідношення моделей інтеграції надання послуг

У рамках моделі інтеграції організацій відомства інтегрують частину або всі свої засоби надання послуг. Це може бути зовсім нова єдина організація, але може бути і сукупність окремих відомств, що діють як єдина організація (за єдиними адміністративними процедурами) у виконанні деяких функцій, зберігаючи свої незалежні організаційні структури.

Для вибору оптимальної моделі інтеграції надання послуг необхідно розглядати кінцеві цілі надання клієнтам відповідних послуг. Кожна модель є оптимальним вибором тільки за конкретних обставин, коли рівень інтеграції послуг відповідає рівню складності цільових результатів послуг. На практиці різні моделі не завжди повністю відповідають конкретним ініціативам надання послуг, що часто спричиняє поєднання елементів з більшою чи меншою мірою інтеграції. Хоча в цілому оптимальне співвідношення між рівнем інтеграції послуг і складністю їхніх результатів залишається. Існують великі сфери перекриття, у яких відомства-партнери можуть ефективно застосовувати більш ніж одну модель, залежно від конкретних обставин та обраної ними структури організації своїх ініціатив. Незважаючи на це, дослідження, виконане компанією Accenture [416], показує, що складні результати вимагають високого рівня інтеграції, а моделі, що пропонують більш низькі рівні інтеграції, просто неефективні в наданні послуг з найскладнішими результатами. І навпаки, коли складність результатів послуг низька, найвищий рівень інтеграції не може бути найбільш ефективним засобом надання послуг та в цих обставинах може призвести до неефективності управління.

Визначення складності результату послуг вимагає зваженої оцінки низьких чинників [84]: потреба громадян у послугах в діапазоні від простого надання інформації та виконання простих транзакцій до вирішення комплексних проблем, що виникають у громадян і серйозно впливають на якість їхнього життя; частота взаємодії, що коливається, залежно від потреб клієнтів і необхідних послуг, від нерегулярних епізодичних взаємодій до постійної підтримки; характер взаємодії, необхідної для обслуговування клієнта, від простої взаємодії, коли клієнт шукає і отримує інформацію про надання йому допомоги, до прямого надання комплексної послуги; рівень знань, необхідний для задоволення потреб клієнтів, що може варіювати в діапазоні від відносно простих інформаційних та транзакційних компетентностей до широкого знання у сфері комплексних послуг і нагромадженого досвіду обслуговування.

Проте обрана модель інтеграції послуг як оптимальна може стикатися з низкою викликів, що відіграють вирішальну роль у визначенні шляху реалізації цієї моделі. Виклики можуть бути специ-

фічними для певних обставин, але більшість із них можуть задовольнятися універсально.

Найважливіші виклики можуть бути згруповані в чотири набори [402]: організаційний потенціал, ефективність управління, знання та навички персоналу та спільне використання інформації відомствами. Усі відомства повинні задовольняти ці виклики, якщо вони мають намір успішно перейти до інтегрованого надання послуг. Задоволення цих викликів може бути реалізовано через трансформаційні або еволюційні зміни.

Трансформаційний шлях характеризується чітким уявленням про найвідповіднішу модель інтеграції послуг та наявністю комплексної програми змін, виконанням якої управляє команда з різноплановою кваліфікацією, добре забезпечена ресурсами.

Відомства, що володіють меншими можливостями для змін, частіше обирають спосіб еволюційних змін. Вони можуть задовольняти виклики поступово, наближаючись до свого оптимального рівня інтеграції послуг.

Незалежно від конкретних викликів, що стоять перед відомствами на самому початку шляху, кінцева мета не повинна змінюватися. Тобто відомства повинні прагнути реалізувати ту модель, що найкраще відповідає складності потреб громадян.

Украї важливо для агентів змін в усі часи мати бачення обраної моделі інтеграції послуг і керуватися цією моделлю незалежно від конкретного використовуваного способу впровадження змін (трансформаційного або еволюційного). Тобто ключем до успіху змін є орієнтація на кінцевий результат надання послуг за обраною моделлю їхньої інтеграції.

## **2.5. Механізми розвитку е-демократії**

У сучасному суспільстві відбувається становлення нових форм суспільно-політичного устрою на підставі електронних засобів масової комунікації, організації взаємовідносин державних інституцій і громадянського суспільства. При цьому держава перестає бути виключним суб'єктом політичного процесу, оскільки е-технології дозволяють громадянам поступово розширювати свій вплив на політичний процес, тобто громадянин також перетворюється на суб'єкт політичної діяльності.

Можна стверджувати, що е-комунікації, у міру свого розвитку та поширення в суспільстві, здатні значною мірою трансформувати політичну структуру і сам характер політичних взаємин у суспільстві, сприяючи в першу чергу демократизації політичних інституцій. Зокрема, багато дослідників звертаються до вкрай актуальної



ідеї використання е-комунікацій як основи для демократизації як суспільно-політичної системи, так і самої моделі взаємовідносин влади і суспільства, формування нового соціального інтерфейсу влади та держави в очах пересічних громадян та громадськості.

Визначаючи е-демократію як суспільно-політичну систему, у якій механізми взаємодії максимально інформатизовано, слід визнати її найбільшу порівняно з іншими моделями політичної демократії наближеність до ідеалу демократії участі, оскільки механізми е-демократії дозволяють брати участь в обговоренні та прийнятті суспільно-політичних рішень найширшим масам населення країни за допомогою е-комунікацій. Водночас е-демократію можна розглядати не тільки як суспільно-політичну систему, а як сукупність механізмів, е-комунікацій, що використовуються в інтересах оптимізації взаємин влади і суспільства, що забезпечує розширення простору суспільно-політичної комунікації держави і громадян та її подальшу демократизацію за допомогою підвищення реальної участі громадян у політичному житті держави [110].

Отже, слід розглядати е-демократію як механізм суспільно-політичної комунікації влади і суспільства, який найбільшою мірою відповідає потребам сучасного інформаційного суспільства. Е-демократія стимулює громадянську соціальну активність, оскільки в мережі громадяни отримують можливість дискутувати з найгостріших питань, що стосуються їхнього життя і життя країни. Інакше кажучи, однією з характерних ознак е-демократії є її націленість на ініціативу громадян.

Е-демократія забезпечує за рахунок широкого застосування ІКТ якісно новий рівень взаємодії громадян одне з одним, з органами державної влади, ОМС, громадськими організаціями та комерційними структурами.

У більшості демократичних країн розвиток демократії, включаючи її ключові інституції, спирається не тільки і не стільки на владу, скільки на громадянське суспільство. В Україні становлення сильного громадянського суспільства йде повільно й уривчасто. У зв'язку з цим актуальним завданням стає пошук і упровадження механізмів, що сприяють підвищенню активності громадян у суспільно-політичному житті країни.

Як показує досвід зарубіжних країн, що здійснюють серйозні вкладення в розвиток демократичних інституцій, поширення ІКТ є одним із ключових факторів, що безпосередньо впливають на розвиток інституцій демократії. Здебільшого це здійснюється за рахунок того, що ІКТ значно розширюють можливості суспільно-політичної діяльності громадян. Наприклад, механізм двосторонньої е-взаємодії громадян з органами влади при отриманні різного роду послуг істотно знижує часові, транспортні та інші матеріальні витрати громадян.

Активний розвиток механізмів е-демократії потребує [157]:

- чітко позначеного на державному рівні вектора в бік системного зміцнення демократичних інституцій – держава повинна виділяти серйозні ресурси на розвиток громадянського суспільства, надавати підтримку численним громадським організаціям;
- упровадження різних інтернет-проектів з метою захисту прав і свобод громадян та здійснення їхньої комунікації з органами влади та суспільно-політичними організаціями;
- розвиток державних та приватних програм інформатизації системи суспільних відносин у бізнесі, медицині, освіті, науці, культурі та публічному управлінні;
- інтерактивні (двосторонні) механізми е-взаємодії громадян з органами влади з суспільно-політичних питань;
- поширення процедур ідентифікації й автентифікації учасників інформаційної взаємодії, у т. ч. в частині практичної реалізації;
- популяризація ефективних механізмів е-демократії серед населення та формування середовища довіри до даних механізмів.

Розвиток механізмів е-демократії необхідно здійснювати на загальнодержавному рівні, залучаючи до цього процесу представників громадських об'єднань та громадських організацій, експертів, органи державної влади, ОМС, а також ЗМІ та приватні компанії.

Активне упровадження механізмів е-демократії на всіх рівнях влади та громадянської участі сприятиме зближенню влади і суспільства, посилить громадську участь в державному секторі та прийнятті суспільно-політичних рішень, зробить органи влади більш доступними і відкритими для громадян, створить додаткові стимули для розвитку партнерської моделі взаємодії органів влади та громадянського суспільства.

До механізмів розвитку е-демократії належать механізми: мережевої комунікації; е-голосування; звернення й запитів; е-петицій; мережевого краудсорсингу; онлайн-оцінювання; е-участі; формування онлайн-спільнот; автоматизованого моніторингу (рис. 2.12).

*Механізми мережевої комунікації* забезпечують ко-



Рис. 2.12. Механізми розвитку е-демократії

мунікацію як між громадянами з обговоренням соціально значущих проблем та питань суспільно-політичної тематики, так і громадян з органами влади, включаючи інструменти впливу на прийняття рішень і цивільний контроль за діяльністю органів влади [157].

Е-комунікація громадян дозволяє організувати масові обговорення з безліччю незалежних учасників, територіально віддалених один від одного, у режимі реального часу. Таке обговорення можна з успіхом організувати на спеціалізованих інтернет-ресурсах (форуми, інтернет-конференції, вебінари, скайп-сесії тощо), на майданчику практично будь-якої соціальної мережі, а також у блогах.

Останнім часом по всьому світу з'явилося безліч спеціалізованих інтернет-ресурсів, де спілкування між користувачами має предметний характер та орієнтоване на обговорення проблем у сфері ЖКГ, будівництва, освіти, культури, медицини тощо.

Основними *механізмами мережевої комунікації громадян* є постановка питань, обмін репліками, коментарями і навіть окремими файлами, розміщення посилань на матеріали, що опубліковані на зовнішніх ресурсах, та обговорення цих матеріалів, ведення дискусії тощо. При цьому організація такого мережевого спілкування може будуватися на різних принципах. По-перше, спілкування може бути загальнодоступним або доступним тільки для певного кола користувачів. По-друге, спілкування може бути повністю вільним або модеруватися третьою особою або особами (наприклад, адміністратором інтернет-ресурсу) згідно з якимось набором формальних і неформальних правил.

Проте найчастіше виникає потреба у внутрішній модерації, оскільки у процесі дискусій користувачі можуть конфліктувати й апелювати до якихось загальних норм та правил спілкування в мережі, шукати арбітра, здатного вирішити їхню суперечку. Тож, у просторі мережевої комунікації формується попит на *механізми регулювання взаємин користувачів комунікації*, аналогічні тим, що діють у просторі звичайної фізичної міжособистісної комунікації.

Проведення колективних онлайн-обговорень або організація масових заходів за допомогою е-комунікацій не є самоціллю е-демократії, оскільки за відсутності реакції з боку суб'єктів, які приймають суспільно-політичні рішення на самих різних рівнях, дані механізми не мають практичного сенсу, тобто безрезультатні. Це значить, що поряд зі створенням техніко-технологічних можливостей для е-демократії необхідно розробляти механізми, які б дозволяли громадянам здійснювати реальний, а не декларативний вплив на процес суспільно-політичного управління (*механізми мережевої комунікації громадян з органами влади*). Ці механізми за принципом їхньої консолідації поділяють на механізми е-звернень та запитів

громадян та механізми формування колективних позицій (наприклад, механізм е-петицій) до органів державної влади.

Колективні звернення висловлюють консолідовану думку користувачів за суттю обговорюваних питань. Консолідована думка – це корисний результат мережевого спілкування, один із найважливіших елементів, на яких базується е-демократія.

Проблема формування консолідованої думки у процесі колективного онлайн-обговорення полягає в тому, що в обговоренні беруть участь користувачі, стартові позиції яких можуть відрізнятися через їхні різні соціальний статус, професію, вік, територію проживання, релігійні та політичні уподобання тощо. Крім того, у цілому підтримуючи важливість самої проблеми, їхні думки щодо засобів її розв'язання можуть суттєво різнитися. Усі ці фактори часто зводять нанівець будь-які зусилля з формування спільної консолідованої позиції, у т. ч. й у форматі колективного звернення [157].

У теорії колективних дій розроблено безліч моделей прийняття колективних рішень. Однією з найпоширеніших є модель, за якої в середовищі спільноти виділяється якась мала робоча група. Мала група готує проект колективного рішення і викладає його для відкритого коментування та громадської експертизи. Після збору коментарів, пропозицій і оцінок, а також аналізу змісту дискусій, що розгорнулися в онлайн-комунікації стосовно суті цього проекту, робоча група доопрацьовує проект колективного рішення, вносить до нього виправлення.

Далі може розпочатися повторне обговорення проекту або даний проект приймається за остаточний і надсилається до відповідальних організацій. Також стосовно проекту колективного рішення може вводитися *механізм е-голосування* із застосуванням моделі відносної або кваліфікованої більшості. Сервіси системи е-демократії дозволяють об'єднувати безліч заяв від населення в колективні звернення, що істотно заощаджує трудовитрати органів державної влади та ОМС з роботи зі зверненнями громадян та організацій.

Як бачимо, вигідною перевагою єдиної системи е-демократії є здатність на її майданчику консолідувати і трансформувати різні думки учасників обговорення соціально значущих проблем у консенсусні пропозиції, адресовані компетентним органам влади. Також на майданчику е-демократії органи влади можуть здійснювати свої власні стратегії в рамках роботи з громадськістю, зокрема публікувати оголошення, робити розсилки за адресами користувачів, розміщувати відповіді на звернення громадян, проводити опитування серед громадян тощо.

Варто відзначити, що сучасні моделі е-демократії, крім можливості висловити свою думку щодо певного соціально значущого питання й узяти участь у будь-яких публічних онлайн-дискусіях або

голосуванні, надають простим громадянам реальну можливість діалогу з представниками органів влади, політичних партій та інших громадських організацій, а також з ОМС.

Крім подачі колективних звернень до органів влади у форматі е-листів на адресу е-пошти компетентного відомства або конкретного чиновника, є ресурси, що дозволяють громадянам записуватися на прийом до чиновника, брати участь в онлайн-конференціях або скайп-сесіях із представниками органів влади в режимі реального часу і задавати чиновникам питання, інформувати їх про проблеми свого двору, району, міста, села, регіону. У більшості випадків такі можливості надають онлайн-приймальні, реалізовані на веб-ресурсах окремих відомств органів влади.

Об'єктивна оцінка механізмів мережевого діалогу з органами влади дозволяє визнати, що ці механізми справляються зі своїми завданнями цілком ефективно, настільки, наскільки їм це дозволяє політико-правова система, що склалася в конкретній державі.

Серед таких механізмів проблемним є *механізм мережевого контролю* за діяльністю органів державної влади та ОМС, що передбачає не тільки постійний моніторинг невирішених проблем у сфері житлово-комунального господарства, освіти, медицини тощо та інформування про ці проблеми представників органів влади за допомогою е-технологій, а й спостереження за самою процедурою розроблення та реалізації рішень, прийнятих органами влади за участю громадян у даній процедурі.

Такий контроль здійснюється зазвичай у демократичних країнах за допомогою основних механізмів: а) директивних приписів органам влади розміщувати у відкритому доступі максимально повну інформацію про свою діяльність у вигляді е-документів; б) онлайн-трансляції своїх засідань і нарад; в) юридично регламентованого механізму запису фізичними та юридичними особами інформації про діяльність органів влади. Упровадження таких механізмів є найважливішим, поряд із наданням громадянам і організаціям адмінпослуг в е-вигляді.

Важливим механізмом контролю над діяльністю органів влади є оцінні механізми (механізми онлайн-оцінювання). Необхідно підкреслити, що е-опитування, оцінки, рейтинги та експертизи нарівні з е-голосуванням є важливою складовою будь-якої моделі е-демократії.

*Механізм е-голосування* є універсальним атрибутом е-демократії та застосовується не тільки в рамках організації виборів і референдумів. Е-голосування широко використовується в рамках онлайн-опитувань, громадських онлайн-експертиз та багатьох інших процедур, де враховується колективна позиція користувачів системи е-демократії.

Механізми е-голосування вже давно застосовуються в багатьох країнах світу практично на всіх рівнях суспільної і політичної ор-

ганізації. Такі механізми дозволяють не тільки мінімізувати вплив людського фактора, але і значно скорочувати витрати на проведення голосування. При інтернет-голосуванні істотні ресурси заощаджуються не тільки організатором голосування, але й усіма іншими учасниками цього процесу: кандидатами, виборцями, спостерігачами та ін. Зокрема, виборцям не потрібно витрачати час на відвідування виборчої дільниці, зазнавати транспортних витрат.

Однак е-технології можуть бути використані і як засоби фальсифікації результатів голосування; крім того не виключені серйозні збої у функціонуванні автоматизованих комплексів, що забезпечують е-голосування. Тому вкрай важливо в рамках упровадження е-голосування розробляти не тільки процедури голосування, підрахунку голосів, а й процедури контролю даних процесів, а також процедури верифікації результатів голосування. І, безумовно, найважливішою проблемою е-голосування продовжує залишатися цифрова ідентифікація громадян, які є користувачами систем е-демократії. Багато в чому ця проблема є головною перешкодою на шляху повсюдного упровадження механізмів е-голосування на рівні виборів суб'єктів державної і місцевої влади [157].

Практика застосування різних способів е-голосування в зарубіжних країнах виявила типові можливості порушення виборчих прав громадян при використанні даної процедури. Можна говорити про такі можливі ризики під час проведення е-голосування: неналежає забезпечення таємниці голосування в умовах необхідності ідентифікації виборців перед голосуванням і збереження доказової сили інформації про зроблене волевиявлення; втручання в системи оброблення голосів виборців, поданих за допомогою електронних способів голосування, і пов'язана з цим необхідність забезпечення незмінності інформації про волевиявлення; складність забезпечення спостереження й контролю за процедурою е-голосування з боку як безпосередніх учасників виборчих кампаній, так і громадськості.

Нерідко проблеми, що виникають під час проведення е-голосування, не лише викликають дискусії в середовищі фахівців і громадськості, а й призводять до судових спорів.

Виділяють чотири основних компоненти успіху е-голосування: високий рівень доступу населення до Інтернет; наявність державної структури, що займається питаннями інтернет-голосування; функціонування системи ефективною е-ідентифікації виборця; високий рівень політичної культури, що підтримує й забезпечує інтернет-голосування.

У рамках системи е-голосування слід дотримуватися принципів демократичних виборів і референдумів, має забезпечуватися надійність і безпека, так само, як і в рамках традиційної системи голосу-

вання. Примітно, що ця основоположна ідея охоплює всі виборчі питання, що мають відношення до системи е-голосування. Також слід висувати вимоги до прозорості, підзвітності системи, можливості її перевіряти, дотримуватися міжнародних стандартів та рекомендацій. Системи е-голосування мають бути відкритими для незалежної перевірки та легко доступними для виборців.

Однак більшість технологічних рішень е-голосування фактично не забезпечує прозорості голосування, оскільки звичайні громадяни та спостерігачі не можуть упевнитися в тому, що голос було дійсно віддано і належним чином опрацьовано, через складність і закритість системи е-голосування, застосовувані для її убезпечення від різного роду втручань. Тому зрозумілі показники для спостерігачів слід закладати в систему вже у процесі її розроблення.

У даному випадку слід відзначити такі моменти [11]:

- система е-голосування з метою безпеки й надійності повинна володіти достатньо високою автономією та ізольованістю, щоб мінімізувати можливість впливу на результати виборів ззовні;

- особливу роль у рамках системи е-голосування має багатоаспектність е-голосування, а саме взаємозв'язок між юридичними, операційними і технічними механізмами е-голосування, що необхідно брати до уваги, розробляючи оптимальну концепцію правового регулювання.

Тож, вважається, що організаційні, технічні, технологічні, економічні, експлуатаційні та інші механізми складають єдиний блок проблем, що вимагає комплексного конституційно-правового оцінювання, оскільки е-голосування має відповідати основним принципам виборів і вимогам, що висуваються до них.

Принцип вільного виборчого права означає, що процедура голосування повинна проходити без насильства, примусу, тиску, різних маніпуляцій або будь-якого іншого впливу на виборця, здатного вплинути на його вибір.

Відповідно до цього принципу Комітет Міністрів Ради Європи визначив свої рекомендації до систем е-голосування:

- організація е-голосування повинна забезпечити вільне формування та вираження думки виборця, а також приватне здійснення ним свого права голосу;

- систему е-голосування має бути побудовано так, щоб не допустити емоційного, неусвідомленого таємного або необдуманого голосування;

- у рамках системи інтернет-голосування виборці повинні мати можливість змінити свій вибір у будь-який момент до прийняття свого рішення або перервати (відкласти) процес голосування. При цьому дані про голосування не можуть стати доступними іншим виборцям або стороннім особам;

– система е-голосування не має допускати будь-якого впливу на виборця під час голосування;

– система е-голосування має забезпечити виборцям можливість проголосувати таким же чином, як і в системі традиційного голосування, у т. ч. залишити е-бюлетень незаповненим;

– система е-голосування повинна чітко оповістити виборця в разі успішного голосування й завершення процедури голосування;

– система е-голосування повинна запобігати зміні результату вибору виборця шляхом оповіщення про те, що голосування даним виборцем вже було зроблено.

На відміну від традиційної процедури голосування на виборчій дільниці, де за процесом голосування можна спостерігати, а сторонній вплив у цілому може бути виявлено, інтернет-голосування не надає такої можливості. Так зване “сімейне голосування”, що суперечить принципу вільного виборчого права, може бути серйозною проблемою.

Тобто забезпечення низки принципів безпосередньо залежить від правової свідомості, громадянської активності та почуття громадянського обов'язку кожного конкретного виборця, а отже, упровадження інтернет-голосування вимагає досить високого рівня правової та демократичної культури виборців у кожній конкретній державі, глибоке усвідомлення політико-правового сенсу проведеної процедури і своєї відповідальності за виконання громадянського обов'язку і вимог закону [11].

Важливо також відзначити, що за невиконання цих принципів виборцем зазвичай не передбачено та (або) не реалізується заходів юридичної відповідальності. Це може означати, що в даному випадку виборець має позитивну відповідальність і виконання вимог закону значно більшою мірою залежить від рівня його правосвідомості та правової культури, ніж від побоювання щодо притягнення до відповідальності.

*Механізм е-звернень та е-запитів* є одним із найважливіших механізмів забезпечення законності та дисципліни, а також регулювання відносин між громадянами й органами влади. Цей механізм забезпечує право громадян на звернення та запити в державні органи та ОМС, адміністрації підприємств, організацій, установ різних форм власності тощо. Питання практичної реалізації права на звернення врегульовано Законом України “Про звернення громадян” [266]. За його допомогою втілюється в життя один із конституційних принципів – участь громадян в управлінні державними та громадськими справами.

Звернення та запити стосуються різних напрямів діяльності суспільства й держави, але здебільшого вони мають єдину мету – звернути увагу відповідних органів і посадових осіб на необхідність розв'язання проблем, що зачіпають інтереси суспільства або конкретної особи. Як носії інформації вони мають важливе значення для вирішення питань,



пов'язаних із забезпеченням прав і свобод людини і громадянина, державного, соціально-культурного розвитку, управління різними галузями та сферами економіки, адміністративно-політичної діяльності [172].

Механізм е-звернень і е-запитів громадян та організацій до органів влади в е-вигляді не отримав широкого розповсюдження через відсутність необхідних та достатніх процедур, які б юридично гарантували і практично забезпечували повну рівність даних звернень та процедур перед їхніми фізичними аналогами. Наступною найважливішою проблемою є питання ідентифікації й автентифікації учасників інформаційної взаємодії, у т. ч. в частині практичної реалізації. До негативних факторів слід віднести й відсутність ефективних інструментів популяризації механізмів е-демократії серед населення. Без масового інформування громадян про широкі можливості механізмів е-демократії неможливо сформувати середовище довіри до даних механізмів.

Однією з форм звернення громадян до органів влади є подання петицій, колективного звернення, що має бути підписано певною кількістю громадян із певною пропозицією чи вимогою до органу публічної адміністрації. Одним із сучасних видів звернень громадян є е-петиція.

*Механізм е-петицій* забезпечує особливий вид колективного звернення, який має визначене коло адресатів, має здобути підтримку певної кількості населення протягом обмеженого часу і буде розглянутий та реалізований у визначному порядку. У світовій практиці широко застосовується така форма колективного звернення, як е-петиція, що передбачає особливу процедуру реагування адресата й підтверджує свою дієвість як механізм систематичного суспільного діалогу.

Особливої актуальності питання дослідження е-петицій набуває у зв'язку з прийняттям Закону України “Про внесення змін до Закону України “Про звернення громадян” щодо електронного звернення та електронної петиції” й законодавчим регулюванням питання е-петиції.

Щодо очікуваних результатів реалізації положень вищевказаного закону можна зазначити, що е-петиції мають на меті зменшити соціальну напругу, відновити діалог між органами публічної адміністрації та громадянами, сприяти оперативному реагуванню органів держави й ОМС на суспільні виклики й ініціативи. Із запровадженням е-петицій у громадян з'явиться новий інструмент спілкування з державою й ОМС із метою вирішення суспільно значущих питань. Такі петиції можуть бути також формою ефективного демократичного тиску на владу. На рівні територіальних громад петиції стануть у нагоді для акцентування уваги місцевих рад на локальних проблемах та шляхах їхнього розв'язання. Електронні петиції можуть замінити різноманітні соціопитування сумнівного походження.

Електронна форма петиції має низку переваг порівняно з паперовими аналогами, а саме: зручність і доступність для громадян; безоплат-

ність; мінімізація маніпулювань із кількістю підписантів, підроблення підписів, адже для підтримки петиції необхідно буде пройти механізм верифікації особи; особливий статус звернення та можливість бути почутим найвищими органами й посадовими особами держави та ОМС.

Е-петиції мають на меті сформувати новий механізм спілкування громадян з органами публічної адміністрації, дати можливість оперативно реагувати на зміни та виклики, що виникають у суспільстві. Незважаючи на певну ймовірність зловживання й дискредитації цього механізму, е-петиції можуть відіграти позитивну роль у налагодженні суспільного діалогу з органами влади. Відтак, кожна петиція, що отримає необхідну кількість голосів для розгляду, потребує детального аналізу та ґрунтовної відповіді щодо доцільності, ефективності й економічних результатів від прийняття відповідних рішень [295].

*Механізм мережевого краудсорсингу* – це механізм передавання роботи, традиційно виконуваної призначеним виконавцем, на аутсорсинг невизначеній, зазвичай великій, групі людей у формі відкритого звернення. Краудсорсинг з'явився на стику таких явищ, як піар, конкурсність, е-комунікації, колективний розум, діалог, економія, взаємодопомога тощо. Краудсорсинг засновано на припущенні, що в суспільстві завжди присутні талановиті люди, які готові безкоштовно або за символічну винагороду генерувати ідеї, вирішувати проблеми та навіть проводити дослідження в корпоративних або громадських цілях. При цьому головним стимулом для них є не винагорода, а можливість побачити втілення своєї ідеї.

Краудсорсинг позначає новітній підхід до методології вирішення завдань будь-якої складності та будь-якого характеру з використанням мудрості мільйонів людей. Суть краудсорсингу в тому, що до вирішення гранично чітко сформульованого завдання залучається якомога більше небайдужих людей.

Краудсорсинг значущий тим, що надає небувалі можливості для організації громадянської участі. Люди отримали інструмент, за допомогою якого можна оперативно та невитратно займатися самоорганізацією, створювати партнерства та коаліції, об'єднуватися в мережі для досягнення конкретних цілей. Зрозуміло, це має великі політичні наслідки, містить у собі потенціал змін у діалозі влади і суспільства. Держава уважним чином спостерігає та намагається також засвоїти ці нові правила гри. Механізми краудсорсингу почали використовувати у вирішенні політичних завдань по всьому світу.

Отже, механізм мережевого краудсорсингу являє собою не тільки організацію форуму, на якому учасники формулюють в нерегульованому режимі свої питання, зауваження й пропозиції, та навіть нетрадиційний механізм зворотного зв'язку, а організаційно й мето-

дично впорядковану модель діалогової взаємодії організації з ініціативними користувачами Інтернету. Реалізація прийнятої моделі припускає формування та упровадження таких управлінських процесів, як формулювання тем обговорення, визначення умов обговорення, залучення та мотивація експертів, відбір і фільтрація ідей, документування результатів обговорення [308].

Актуальність застосування в державному менеджменті механізмів мережевого краудсорсингу пов'язано з розвитком сучасних ІКТ, соціальних мереж і різних інтерактивних інтернет-майданчиків. Краудсорсинг дозволяє органам публічної влади приймати більш ефективні управлінські рішення з урахуванням думок, вимог, пропозицій населення через залучення до вирішення завдань, що зачіпають його інтереси, шляхом надання можливості висловлювати пропозиції, обговорювати та оцінювати ці пропозиції. Технологія краудсорсингу змінюється і при використанні думок громадян для вдосконалення правових актів, що дозволяє здійснити перехід від практики простого коментування до активного залучення громадян до розроблення проектів нормативних документів у формі прямої роботи над текстом того чи іншого правового акта.

Ефективне застосування краудсорсингу в публічному менеджменті ґрунтується на забезпеченні відкритості та прозорості, що дозволяє органам влади залучити громадян до роботи зі зміни життя в своїх регіонах.

За всіх очевидних переваг краудсорсингу його упровадження в публічному секторі виявиться нежиттєспроможним, якщо не буде дотримано низку необхідних умов, нехтування якими поставить новий управлінський інструмент під загрозу дискредитації. Необхідно зауважити таке [308]:

- краудсорсинг не повинен трансформуватися в політичну кампанію виконання доручень перших осіб держави та адміністративну процедуру формального упровадження інновацій;

- краудсорсинг у конкретному органі публічної влади навряд чи повинен мати постійний характер, оскільки упродовж тривалого часу проблематично забезпечити активність та мотивацію громадських експертів;

- краудсорсинг повинен виходити з широких уявлень про стан, проблеми і специфіку діяльності конкретного органу влади, чинне нормативне середовище, прийняту систему і структуру управління тощо. Без цих знань, якщо ґрунтуватися тільки на результатах громадської експертизи, підвищуються ризики формального підходу до вирішення проблем розвитку органу влади;

- модель краудсорсингу повинна включати апробовані засоби боротьби з інформаційним шумом, інструменти захисту від спаму і роботів, фільтри проти потоку ідей, що виходять за межу здорового глузду;

– краудсорсинг має бути засновано на активному режимі роботи, що передбачає щоденний моніторинг пропозицій, які надходять, постійний діалог з експертами, підтримання їхньої зацікавленості, забезпечення прозорості результатів обговорення;

– упровадження краудсорсингу вимагає використання спеціального програмного забезпечення.

Лише при виконанні цих умов передбачуваними результатами упровадження краудсорсингу для органу влади можуть стати [308]:

– позитивний політичний імідж за рахунок поліпшення взаємодії зі споживачами адмінпослуг;

– позитивний управлінський імідж за рахунок упровадження сучасних управлінських технологій;

– створення банку інноваційних та реалістичних ідей;

– підвищення якості нормативних та методичних документів за рахунок результатів громадської експертизи;

– формування команди професійних та громадських експертів;

– оптимізація термінів пошуку нових рішень і підготовки документів, що мають принципове суспільне і професійне значення;

– підвищення ефективності бюджетних витрат за рахунок заміни дорогих професіоналів на колективний розум.

У масштабі країни упровадження краудсорсингу в публічному секторі сприятиме створенню громадянського суспільства, у якому активність громадян, громадська експертиза і народний контроль становитимуть невід’ємні характеристики процесу прийняття важливих державних рішень.

У цілому широке застосування в публічному менеджменті на всіх рівнях та етапах прийняття рішень механізму мережевого краудсорсингу дозволяє максимально задіяти переваги можливостей інформаційного суспільства: підвищити відкритість роботи, прозорість, підзвітність діяльності публічних органів, об’єднати населення навколо спільних цілей, створити умови для проявлення громадської ініціативи, сформувати найважливіші інструменти зворотного зв’язку з активними громадянами, які хочуть зробити свій внесок у розвиток країни, регіону, міста.

*Механізми онлайн-оцінювання* є найважливішими інструментами громадянського впливу та контролю діяльності органів влади. До різновиду таких механізмів у рамках системи е-демократії слід віднести онлайн-опитування, онлайн-оцінювання, онлайн-рейтинги, онлайн-експертизи тощо. Користувачі системи е-демократії колективно оцінюють діяльність органів влади, формуючи тим самим якусь консолідовану оцінку.

Оцінним процедурам можуть піддаватися як загальні питання ефективності роботи того чи іншого органу влади, але й окремі по-

садовці, конкретні нормативно-правові акти, плани дій, фінансові документи, відповіді органів влади на звернення та запити громадян та організацій та ін.

На сьогодні найбільшу популярність отримали опитування в соціальних медіа-мережах, де кожен учасник того чи іншого інформаційного ресурсу може організувати публічне опитування з будь-якої теми, у т. ч. пов'язаної з проблемами території проживання [359].

Механізми онлайн-оцінювання мають певну привабливість для дослідників різних наукових напрямів – соціологів, психологів, економістів, політологів та ін. Це, зрозуміло, зумовлене низкою їхніх незаперечних переваг порівняно з традиційними формами таких досліджень. До очевидних переваг і додаткових можливостей таких досліджень належать:

1. Економія ресурсів за рахунок економії часу, грошей і людських ресурсів. В онлайн-опитуваннях дослідник отримує можливість набрати значно більшу кількість респондентів і домогтися при цьому істотно меншого рівня витрат. Тим не менш для проведення онлайн-опитувань все одно будуть потрібні певні витрати, пов'язані, наприклад, зі створенням технічних умов – обслуговуванням та експлуатацією сервера, оплатою послуг провайдера, програмістів тощо. Та всі ці витрати є разовими, у той час як граничні витрати на залучення одного додаткового респондента практично дорівнюють нулю.

2. Великий обсяг вибірки за низького рівня матеріальних витрат у розрахунку на одного респондента, що знижує величину випадкової помилки вимірювання.

3. Швидкість опитування в разі широкомасштабного онлайн-дослідження.

4. Можливість оперативного реагування без додаткових витрат, що дозволяє змінювати інструмент дослідження відповідно до нових отриманих даних.

5. Широта охоплення дослідження у вивченні найрізноманітніших соціальних груп і спільнот.

6. Досяжність проблемних і маргінальних груп населення – наркоманів, злочинців, сексуальних меншин тощо і, з іншого боку, високозабезпечених громадян і людей з високим соціальним статусом.

7. Націленість на специфічні вибірки через залучення людей із конкретними специфічними інтересами на основі запрошення для участі на форуми, чати або телеконференції.

8. Релевантність – значно нижчий рівень впливу дослідника на респондента. У відповідях респондентів рідше зустрічаються соціально схвалювані, соціально бажані варіанти відповіді, ніж у ситуації безпосередньої бесіди з інтерв'юером.

9. Високий рівень довіри за рахунок анонімності середовища, у якому проявляється специфічна культура інтернет-користувачів – допитливість, взаємовиручка та готовність прийти на допомогу своєму співрозмовнику.

10. Широка охоплення предметних полів – можливість вивчати з респондентами делікатні й закриті для публічного обговорення теми: киберсекс, зради дружини, фінансові питання, дитячі хвороби тощо. Досить висока готовність людей у мережі до розкриття багатьох інтимних деталей свого особистого життя.

11. Організаційна гнучкість – респондент сам вибирає час і місце опитування, він знаходиться у своїх природних умовах, у звичному для нього середовищі.

12. Програмована логіка проведення опитування для виключення традиційних помилок, що характерні для інтерв'юєрів, наприклад, зачитування ними прихованих підказок, таких як “важко відповісти”.

13. Оперативний програмований контроль по ходу опитування. Стає можливим виявлення логічних протиріч у відповідях респондента та їхнє виправлення, вирішення проблеми неповних відповідей.

14. Широка сприйняття опитування для респондентів за рахунок використання елементів мультимедіа та гіпертексту.

15. Можливість інтерактивної комунікації з респондентами.

16. Можливості автоматичного збирання додаткової інформації про респондентів (тип провайдера, IP-адреса комп'ютера, використовуване програмне забезпечення, можливо, адреса е-пошти респондента, час заповнення опитувальника, місце проживання тощо).

17. Автоматизація збирання, зберігання та оброблення результатів опитування, що зберігає робочий час та знижує ймовірність можливих помилок.

Така велика кількість переваг, воістину унікальних та невластивих ніякому іншому виду соціологічних досліджень, робить онлайн-опитування одним із найпоширеніших методів вивчення громадської думки.

Аналіз наукових досліджень і публікацій дозволяє резюмувати, що розвиток *механізмів е-участі* (E-Participation) як активного елемента е-демократії – глобальна тенденція. При цьому для кожної країни існують свої історія та динаміка появи таких механізмів, які багато в чому зумовлені соціальною, інституційною та технологічною готовністю всіх учасників процесу взаємодії [377].

Цей механізм суспільного життя формується силами державних структур, громадськими організаціями й рухами і самими громадянами. На політичному рівні технології е-участі також знайшли підтримку у програмах і проектах за назвою “Відкритий уряд”. Коли йдеться про розвиток технологій е-участі, з'являється можливість

аналізу даних, одержуваних безпосередньо з інформаційних ресурсів, що надають відповідні послуги.

Для ефективного вирішення завдань упровадження механізмів е-участі, необхідні регулярні дослідження не тільки готовності суспільства до упровадження нових технологій, а й автоматизований моніторинг одержуваних ефектів від реалізації проектів е-демократії.

У дослідженнях е-участі прийнято виділяти три основних механізми взаємодії громадян та публічних інституцій [351].

*Механізми інформування* реалізують односторонні відносини між урядом і громадянами, коли уряд виробляє і доставляє інформацію для громадян. Це передбачає як пасивний доступ до інформації, так і активні заходи уряду щодо поширення даної інформації серед громадян.

*Механізми консультування* забезпечують двосторонні відносини, за яких встановлюється зворотний зв'язок. Вони ґрунтуються на попередньому визначенні урядом проблеми, з якої будуть з'ясовуватись думки громадян.

*Механізми активної участі (прийняття рішень)* оснований на партнерських відносинах з публічними інституціями, за яких громадян активно залучено у процес формування політики та прийняття державноуправлінських рішень.

Для оцінювання рівня е-участі можуть бути використані такі характеристики: розвиненість ефективних громадських дискусій; розвиненість різноспрямованих інтерактивних потоків комунікації; наявність механізмів, за допомогою яких громадяни та представники уряду могли б дізнаватися думку один одного; достатня кількість раціонально організованої і структурованої інформації, якій довіряють громадяни та на основі якої вони можуть приймати рішення.

Більш розгорнуті критерії оцінювання е-участі пропонують експерти ООН, які на регулярній основі проводять дослідження глобального звіту готовності до е-уряду. Автори дослідження вводять індекс е-участі, який свідчить, наскільки розвиненими є механізми забезпечення е-участі на офіційних веб-сайтах та якою мірою використовується участь громадян під час прийняття рішень.

Для дослідження якості такого елемента участі, як консультування, експерти ООН виділяють критерії:

- роз'яснення суті е-консультацій та інформування громадян про те, як брати участь у консультаціях;
- вибір інструментів онлайн-консультацій (надання можливості громадянам коментувати теми, відібрані урядом для консультацій);
- використання громадянами форумів та інших дискусійних інструментів для контакту з урядом і якість подібних дискусій (з аналізу змісту);

- вибір теми онлайн-консультацій;
- доступність директорії з інформацією про онлайн-консультації/слухання та посилання на документи з відповідної теми;
- стимулювання громадян до участі в онлайн-опитуваннях;
- залучення громадян до участі у формуванні порядку денного;
- можливість брати участь в обговоренні ключових питань політики.

Найбільш прогресивними механізмами е-взаємодії громадян та уряду є налагодження партнерських відносин між ними у процесі прийняття рішень. Це те, що зветься активною участю громадян у процесі прийняття рішень. Критично важливим для даного процесу є не просто активний внесок громадян, а й дії уряду щодо практичної реалізації даного внеску. Тому найважливішими критеріями цього рівня взаємодій є:

- можливість для громадян подавати онлайн-петиції;
- урахування отриманої думки громадян у процесі прийняття рішень;
- офіційний відгук уряду на отримання думки громадян;
- встановлення зобов'язання відповідати на онлайн-звернення та онлайн-запити та часових рамок такої відповіді.

Отже, у процесі упровадження механізмів е-участі у громадян з'являються такі нові можливості участі в суспільно-політичному процесі, як підвищення рівня інформованості про актуальні суспільні проблеми, посилення зворотного зв'язку з урядовими інституціями, вплив на формування порядку денного і процес прийняття суспільно-політичних рішень. Це збільшує рівень довіри громадян до держаних інституцій і дозволяє досягати прозорості їхньої діяльності [351].

*Механізм формування онлайн-спільнот* забезпечує планування та реалізацію громадянських ініціатив і проектів колективних дій. Цей механізм заощаджує ресурси на суспільну мобілізацію і розширює межі прямої демократії, за якої громадяни можуть самостійно і на принципах самоорганізації брати участь не тільки в ініціюванні, розробленні та прийнятті суспільних і політичних рішень, але і в реалізації їх як на місцевому, так і на загальнонаціональному рівні, а також в улаштуванні заходів, що впливають на органи влади та інші відповідальні організації [157].

Колективне обговорення соціально значущих проблем, а також формування консолідованих позицій часто сприяє тому, що в інтернет-середовищі починають складатися так звані віртуальні спільноти, об'єднані певними загальними інтересами або проблемами, які спілкуються між собою з метою обговорення різних громадських і політичних питань та проблем. У низці випадків така форма спілкування може виступати своєрідним аналогом об'єднань громадян, зборів громадян, вуличних пікетів, мітингів, походів або демонстрацій. При цьому сучас-



ні цифрові технології дозволяють за лічені хвилини розповсюджувати результати діяльності віртуальних спільнот у загальнодоступних соціальних медіа (блоггах, форумах та соціальних мережах), де ці матеріали стають надбанням громадськості, а то і предметом судових розглядів.

Публічне засудження все ще залишається механізмом дієвої боротьби з різного роду хворобами сучасної системи суспільних відносин. Публічність дозволяє більш ефективно боротися з бюрократизмом і корупцією в політичній сфері.

Додання суспільного розголосу соціально значущим проблемам є не єдиним механізмом впливу на прийняття необхідних суспільно-політичних рішень. Онлайн-спільноти також використовуються їхніми учасниками як зручний засіб планування та організації реальних заходів. Велику популярність отримали так звані флеш-моби, а також акції протесту, які, на жаль, у низці випадків переростають у масові заворушення й погроми.

Сьогодні ресурс організованих онлайн-спільнот є не тільки додатковою та значущою основою для формування нових структур громадянського суспільства (товариства взаємодопомоги, волонтерські та екологічні рухи, віртуальні партії та ЗМІ тощо), але і впливовим економічним і політичним ресурсом. У багатьох соціальних мережах, зокрема в мережі Facebook, передбачено функцію запрошення користувачів на заходи, а також надано можливості для організації масового розсилання повідомлень, що забезпечує здійснення цих функцій набагато оперативніше й економічніше, ніж традиційними інструментами.

*Механізм автоматизованого моніторингу* забезпечує для дослідників такі можливості [362]: подання даних про динаміку голосів; моніторинг поточного стану; використання фільтрів та зрізів для пошуку ініціатив та аналізу поточного стану і динаміки голосування. Використання можливостей автоматизованого моніторингу дозволяє проводити деякі аналітичні дослідження: аналітика позитивного відгуку; аналітика негативного відгуку; виявлення проблемних питань у конкретних регіонах на основі контентного аналізу ініціатив за регіонами; оцінювання інтересу громадян до проекту суспільних ініціатив тощо. Уся аналітика будується на основі БД з можливістю доступу до неї на основі формування запитів та отримання даних для подальшого аналізу.

Реалізація таких механізмів надає громадянам реальну можливість впливати на якість роботи органів державної влади та ОМС не епізодично, а системно – у порядку публічного діалогу під час вирішення суспільно значущих проблем і публічного оцінювання якості роботи органів влади.

Сьогодні в Україні існують серйозні перешкоди на шляху розвитку механізмів е-демократії. Першочергово це стосується механізмів інтер-

активної взаємодії громадян з органами влади з суспільно-політичних питань. Механізм звернень і запитів громадян та організацій до органів влади в е-вигляді не отримав широкого розповсюдження через відсутність необхідних і достатніх процедур, які б юридично гарантували та практично забезпечували повну рівнозначність даних звернень та процедур перед їхніми фізичними аналогами.

Наступною важливою проблемою є питання ідентифікації та автентифікації учасників інформаційної взаємодії, зокрема в частині практичної реалізації.

До негативних факторів слід віднести відсутність ефективних інструментів популяризації механізмів е-демократії серед населення. Без масового інформування громадян про широкі можливості механізмів е-демократії неможливо сформувати середовище довіри до даних механізмів.

Створити ефективну систему е-демократії можливо тільки за умови е-взаємодії, включаючи громадян та їхні об'єднання, не тільки права, але й відповідальність. При цьому має бути дотримано такі конституційних прав громадян, як право на свободу слова і свободу зібрань, недоторканність приватного життя, особисту та сімейну таємницю, таємницю листування, поштових, телеграфних та інших повідомлень, вільний пошук, отримання, передавання, виробництво та поширення інформації будь-яким законним способом.

## **2.6. Механізми забезпечення відкритого уряду**

До основних пріоритетів міжнародного партнерства держав “Відкритий уряд” відносять: свободу доступу до державної інформації для громадян; вільне використання відкритих державних даних; відкритість державних витрат за рівнями бюджетів; доступність парламентської інформації в структурованому й відкритому форматі; декларування доходів обраними та призначеними державними службовцями; комунікації між громадянами і державою у відкритому діалозі.

Відкритий уряд розглядається як система механізмів і принципів оптимізації взаємодії влади і суспільства, що сприяє подоланню антагонізму об'єкта й суб'єкта управління, недовіри з боку громадян інституціям влади. Він є простором обговорення суспільних та урядових ініціатив. Відкритий уряд забезпечує, по-перше, подолання закритості процедури прийняття рішень органами публічної влади будь-якого рівня, що робить інформаційну систему держави комунікативно відкритою; по-друге, пошук, апробацію та упровадження механізмів впливу з боку соціуму на прийняття владних рішень, що дозволяє реалізувати механізм колективної дії, який демократизує процес управління.

Одна з основних ідей відкритого уряду – це соціалізація інформації, тобто все ширше її використання суспільством, що йде одночасно в трьох напрямках: від уряду до громадян; від громадян до уряду; всередині державного апарату. При цьому наступним еволюційним кроком може стати соціалізація адміністративних послуг і процесів шляхом залучення окремих користувачів, а також онлайн-спільнот для виконання частини процесів публічного управління або для їх трансформації за рахунок використання зовнішніх даних і додатків [356].

Другим важливим аспектом є все більш широке використання публічними органами тих самих технологій, що доступні масовому споживачеві та широко ним використовуються, тобто хмарні технології та робота в соціальних мережах. Рушійними силами цього процесу є як бажання знизити витрати на утримання державного апарату, так і прагнення налагодити ефективну взаємодію з громадянами.

У свою чергу, громадяни, які очікують більшої прозорості від уряду, повинні бути готові забезпечити власну більшу прозорість, тобто уряд теж вивчає ті дані, що їх споживачі опублікували у відкритому доступі, та використовує їх у поєднанні з персональними даними, що зберігаються в державних БД [405].

Також слід зазначити, що деякі цілі, потреби і сподівання відкритого уряду частково суперечать одне одному [406]:

- підвищення прозорості заради збільшення довіри до діяльності різних гілок державної влади;
- зменшення тягаря, пов'язаного з виконанням звернень та запитів на основі законодавства про свободу доступу до державної інформації, тобто чим більше матеріалів розміщується онлайн, тим легше виконувати такі запити, просто перенаправляючи запитувачів на відповідні веб-сайти;
- надання публіці вихідних масивів даних, аби на цій основі можна було зробити щось корисне і створити інноваційні послуги, від яких, зрештою, виграють громадяни;
- надання публіці вихідних масивів даних, аби вони допомогли державним органам виявити невідповідності й підвищити якість даних;
- надання публіці вихідних масивів даних, щоб за допомогою громадян вирішити раніше наявні та тільки-но виниклі проблеми в публічному управлінні;
- надання публіці вихідних масивів даних, щоб змусити зробити те ж саме інші державні органи, домагаючись тим самим внутрішньої прозорості діяльності державних органів такою ж мірою, як і зовнішньої, та ін.

Залежно від того, що є основною рушійною силою відкритості, змінюється зміст цієї відкритості, так само, як і розподіл зусиль, з різних напрямів вживаються стратегії та плани побудови відкритого уряду.

Одним із механізмів, закладених у партнерстві, є повна звітність урядів країн-учасниць перед національними та міжнародними контрольними організаціями, що здатне значною мірою послабити політичний суверенітет країни.

Тому країни – учасниці партнерства фокусуються на визначених пріоритетах. Тобто одні держави звертають найпильнішу увагу на відкриті дані, інші – на боротьбу з корупцією, треті – на інтерактивність, зворотний зв'язок держави і громадянського суспільства тощо. При цьому кожна держава самостійно декларує індивідуальний набір ключових цілей та механізмів у рамках відкритості з урахуванням національних особливостей, що є пріоритетними для розвитку відкритості на найближчі часові рамки [41].

Разом з тим дорожня карта відкритого уряду України, що приєдналася до ініціативи партнерства, передбачає залучення держави з усіх порушених питань партнерства. Ця карта повинна бути орієнтована на вирішення найактуальніших проблем забезпечення відкритості державних інституцій з урахуванням національних особливостей у сучасних умовах.

На наступному етапі розвитку для України найактуальнішим є упровадження таких механізмів забезпечення відкритості уряду: механізм відкритих даних, антикорупційний механізм, механізм декларування доходів, механізм суспільної ініціативи (рис. 2.13).

*Механізм відкритих даних* є фундаментом, на якому має будуватися вся система відкритого уряду. Відкриті дані (Open Data) – це не тільки розкриття інформації про діяльність національних, регіональних та місцевих органів влади, це технологічний механізм, що надає можливість, з одного боку, активізувати суспільство й дати можливість некомерційним організаціям і просто активістам використовувати ці первинні дані в рамках всіляких суспільних проєктів, та й здійснення цивільного контролю за діяльністю влади. З іншого боку, це дає можливість бізнесу створювати корисні комерційні продукти або покращувати вже наявні. Держава, у свою чергу, повинна надавати дані у придатному для читання машиною вигляді без ліцензійних, юридичних та інших обмежень на їхнє подальше використання.

Основною метою розміщення інформації у формі відкритих даних є формування умов для отримання максимального міжнародного, політичного, економічного та соціального ефек-

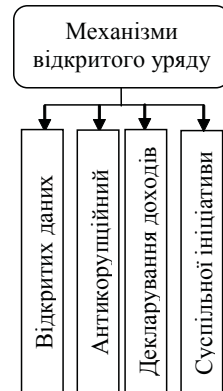


Рис. 2.13. Механізми забезпечення відкритого уряду

ту від використання відкритих даних усіма учасниками: державою, бізнес-структурами, суспільством.

Розміщення органами публічної влади інформації у формі відкритих даних сприяє: підвищенню відкритості органів публічної влади всіх рівнів; публікації даних у форматі, зручному для автоматичного оброблення з подальшим використанням їх для створення додатків і сервісів; розширенню інформаційної бази для аналізу та використання бізнес-структурами, науково-дослідними організаціями, навчальними закладами, громадянами в інтересах своєї діяльності.

Основна цінність відкритих даних виявляється при максимально широкому використанні е-сервісів (е-додатків) на основі відкритих даних. З одного боку, це інвестиції ІТ-компаній, а з іншого – держави. Для успішного балансу інтересів необхідно як популяризувати тему відкритих даних в ІТ-співтоваристві, висвітлювати історію успіху, так і ранжувати пріоритети з розкриття інформації в органах влади.

Світова практика показує, що сам факт відкриття даних, що описують діяльність органів влади, стимулює громадян бути більш інформованими про можливі проблеми й перспективи взаємодії, а отже, брати участь у покращенні ситуації у ввіреній відомству сфері в майбутньому. Відкритими можуть стати дані самих різних галузей господарства або сфер діяльності міста. Нижче наведено приклади масивів даних, відкриття яких суспільно корисне та являє суспільну цінність для громадян [337].

*Історія та статистика пригод, що спричинили забруднення навколишнього середовища.* Такі дані можуть містити дату, місце в місті та опис проблеми, що призвела до забруднення або іншої зміни в екологічній ситуації.

*Статистика здійснення кримінальних та інших правопорушень.* Включає дату, час, місце, вид правопорушення, інформацію щодо вчинених правопорушень та потерпілих громадян, іншу супутню інформацію.

*Статистика стихійних лих й спричинених ними матеріальних збитків.* Слід фіксувати місце, час, тип лиха, кількість постраждалих громадян, оцінену фінансову вартість заподіяного збитку.

*Статистика закупівель, які здійснило місто.* До масиву даних включається дата закупівлі, її склад та обсяг, фінансова вартість, відповідальне відомство.

*Характеристика водойм міста.* Описується місце розташування, назва, екологічні характеристики водойм (рівень забруднення води). Аналогічну статистику може бути наведено для парків та заповідних зон.

*Характеристика об'єктів у сфері освіти, охорони здоров'я.* Описується назва, місце розташування, рівень якості послуг, що надають-

ся, списки співробітників, будь-які інші корисні характеристики, що фіксуються у звітності міських відомств що регулюють кожну сферу.

Характеристика об'єктів культури та культурної спадщини. Публікується інформація щодо театрів, кінотеатрів, пам'ятників архітектури та мистецтва, що існують у місті.

Відповідно, можливі набори даних, що характеризують життєдіяльність міста, можна поступово нарощувати та публікувати на відповідному офіційному інформаційному ресурсі, присвяченому відкритим даним.

Найважливішим елементом роботи з відкритими даними є їхнє надання в максимально зручному для прочитання та інтерпретації вигляді, зручному як для комп'ютерів, так і для людей.

Для ефективного сприйняття масиву даних людиною потрібна візуалізація даних. Зазвичай, це прив'язка статистики та даних до географічної карти. Отже, працюючи з інтерактивною картою, користувач може бачити графічний зв'язок між даними та місцем, що пов'язане з цими даними.

Ще одним цікавим інструментом, “прив'язаним” до перегляду відкритих даних, є спеціальний браузер, у якому, наприклад, за кожним регіоном можна подивитися в інтерактивному режимі рух цікавих даних.

При цьому кожен набір даних може бути переглянуто, завантажено на комп'ютер користувача в зручному для нього форматі, а також візуалізовано у вигляді діаграм або ін.

Проведений аналіз в [219] дозволяє дійти висновку про те, що сьогодні в багатьох країнах офіційні органи влади мають свої портали відкритих даних.

У світовій практиці існують певні стандарти, вимоги та рекомендації щодо розкриття даних та їхнього опублікування. Основні принципи відкритих даних: первинність, повнота, актуальність, придатність до комп'ютерного оброблення, відсутність дискримінації за доступом, відсутність пропрієтарних форматів, ліцензійна чистота.

Упровадження механізмів відкритості даних має бути спрямовано [156]:

- на підвищення кадрового потенціалу державної служби;
- підвищення якості рішень органів публічної влади;
- підвищення ефективності надання бюджетних послуг за рахунок розвитку конкурентного середовища в їхньому здійсненні та повнішого використання потенціалу суспільства в розробленні державних рішень та реалізації окремих державних функцій;
- зниження рівня корупції в органах влади, зокрема у процесі надання бюджетних послуг;
- підвищення якості адмінпослуг та рівня задоволеності населення;
- підвищення інвестиційного потенціалу регіону та зростання кон-

курентоспроможності територій за рахунок більш зрозумілого і сприятливого інституційного середовища та інвестиційних можливостей;

- зростання якості життя за рахунок своєчасної та оптимальної відповіді на соціально-економічні виклики;

- зростання довіри між державою та суспільством.

Корисність проектів державних відкритих даних ґрунтується на двох компонентах – це залучення громадян і надання громадянам зручних механізмів роботи з даними. Без широкої громадської участі громадян у проектах відкритих даних неможливо скористатися механізмом зворотного зв'язку в публічному управлінні, а також сформувати суспільну дискусію про шляхи вирішення проблем, що виявляються шляхом аналізу відкритих даних. Та без забезпечення зручних механізмів доступу та обробляння даних громадянами неможливо підтримувати їхній інтерес до участі у проекті. Потрібно забезпечити інтуїтивно зрозумілий інтерфейс доступу до даних з боку користувачів: зручні формати подання даних, зрозумілі механізми скачування, класифікації наборів даних [337].

Можливе рішення проблеми ефективного використання відкритих даних бачиться у формуванні метаданих, а також так званих зв'язкових даних, які виходять на основі введення додаткових атрибутів опису даних мовами, придатними для комп'ютерного прочитання (мовами Semantic Web). Використання механізмів зв'язкових даних дозволяє об'єднати державні дані з особистими даними користувача або групи користувачів, якщо подати останні в машинозчитуваному вигляді. Тим самим вдається об'єднати контекст існування користувача в мережі з його потребами в деяких даних, а також збагатити відомості про масиви державних даних новими метаданими з боку користувачів.

З погляду громадянина як споживача результатів проектів відкритих даних, виникає проблема довіри до опублікованих результатів, інфографіки та доступних додатків. Можливо, найменш витратним способом вирішення проблеми якості даних стане загальне голосування користувачів як за найкорисніші набори даних, так і за найкорисніші додатки, що працюють на основі відкритих даних. Рейтинги затребуваності даних і додатків можуть слугувати гарантією прийнятності їхньої якості для споживачів.

Ще одним поширеним способом підвищення якості додатків, що публікуються ентузіастами, є організація владою відповідних конкурсів на найкращі програми. Дані заходи не тільки стимулюють інтерес широкої громадськості, але й підвищують якість створюваних продуктів.

Процес публікації даних на офіційних державних ресурсах може зажадати додаткового регулювання та супроводу з боку відповідального державного органу. Подібне регулювання може включати в себе відповіді на питання щодо відповідальності за достовірність даних,

порядку претензій до якості публікованих даних, можливих форматів публікації даних, регулювання питань інтелектуальної власності або інших правових та етичних проблем.

Важливим блоком питань у проблематиці використання відкритих даних залишається ставлення влади до проблеми відкритості та доступності даних. Наголошується, що відомствам слід здійснити культурний чи ціннісний перехід від стану “володіння” до стану “доступності” даних, якими воно володіє. Ще одним зрізом у питанні ставлення до проблеми відкритих даних є розуміння суспільної цінності, яку вони можуть представляти.

Також визнано перспективною ідею створення “екосистеми відкритих даних”, під якою мається на увазі наявність єдиної платформи даних та додатків із різних галузей діяльності, що структуровані або центровані щодо громадян як користувачів подібних систем. Дана ідея співзвучна до вже реалізованих найбільшими гравцями на ринку смартфонів платформ (Apple Inc, Google Inc.), які продають не стільки сам смартфон, скільки доступ до власної системи додатків для роботи з віртуальною та реальною дійсністю. Саме наявність зручної екосистеми взаємодії може дозволити державі та суспільству ефективно співпрацювати в питаннях обміну, оброблення та доступу до відкритих даних і додатків для них.

Додатковий інтерес до державних проєктів відкритих даних викличе відкриття тих наборів даних, які викличуть інтерес у широких суспільних верств. Аналіз світового досвіду показує, що найцікавішими царинами для відкриття даних є: фінансовий бюджет урядів, кримінальна обстановка, екологія та охорона навколишнього середовища, географічні системи та карти просторових даних, стихійні лиха, транспортні проблеми, робота комунальних служб.

Щоб змусити *антикорупційний механізм* працювати, у першу чергу необхідна участь громадськості. Українці впевнені, що саме державі відведено першочергову роль у боротьбі з корупцією. Проте в європейських країнах більшість опитаних вважають, що це обов'язок кожного громадянина. Саме в цьому криються кардинальні відмінності. Якщо кожен дев'ятий із десяти мешканців, наприклад, Швейцарії чи Норвегії готовий повідомляти про випадки корупції, то 74 % українців заявляють, що не готові це робити [28].

Ефективність взаємодії інституцій громадянського суспільства та держави у сфері протидії корупції ґрунтується на механізмах суспільного антикорупційного контролю та реальних практиках участі інституцій громадянського суспільства в антикорупційній політиці.

Громадський контроль є властивістю відкритого суспільства та виступає як одна з його основних функцій. За допомогою здійснення гро-



мадського контролю формуються стандарти правомірної діяльності як самого суспільства, так і окремих його індивідів, груп та інституцій.

Громадський антикорупційний контроль як механізм протидії корупції, насамперед у сфері публічного управління, включає послідовність дій, здійснюваних громадянами та їхніми автономними об'єднаннями з метою запобігання можливостям та усунення умов, що сприяють виникненню корупційних відносин, виявлення та припинення фактів корупції.

Параметри оцінювання відкритості та демократичного розвитку кожної конкретної країни повинні на додаток до традиційних стандартів Ради Європи включати такі показники:

- відкритість процесу прийняття політичних рішень;
- рівень політичної активності громадськості та її впливу на функціонування парламенту як форуму для демократичного обговорення та прийняття рішень;
- ступінь, у якому структури та організації громадянського суспільства вільні від контролю держави та при цьому не виступають у ролі прихованих опозиційних партій, позбавлених демократичної легітимності;
- заходи щодо захисту демократії від недемократичних ініціатив.

Тож, громадський антикорупційний контроль є не тільки засобом протидії корупції, але й мірою оцінювання відкритості та демократичності.

Принципами даного контролю є [368]: пріоритет прав і законних інтересів людини та громадянина; добровільність участі у здійсненні громадського контролю; самостійність суб'єктів громадського контролю; публічність і відкритість проведення громадського контролю та розгляду його результатів; законність дій суб'єктів громадського контролю; об'єктивність і достовірність; неприпустимість перешкоджання здійсненню громадського контролю; обов'язковість розгляду органами державної влади та ОМС результатів громадського контролю; незалежність суб'єктів громадського контролю від органів державної влади; неприпустимість втручання в діяльність державних органів у випадках, встановлених законодавством.

Громадський антикорупційний контроль включає в себе різноманітні механізми участі громадян у протидії корупції [368]:

1. *Громадський моніторинг* – систематичне спостереження з боку суб'єктів громадського контролю за відповідністю до суспільних інтересів діяльності об'єктів громадського контролю.

2. *Громадська експертиза* – використання суб'єктами громадського контролю спеціальних знань та (або) досвіду для дослідження, аналізу та оцінювання документів і матеріалів, що стосуються

діяльності об'єктів громадського контролю, на предмет їхньої відповідності суспільним інтересам.

3. *Громадські слухання* (обговорення) полягають у реалізації прав громадян на участь у процесі прийняття рішень органами державної влади, ОМС стосовно засобів проведення зборів для публічного, з обов'язковою участю уповноважених осіб органів влади та ОМС, представників громадян, інтереси яких безпосередньо зачіпаються відповідним рішенням, обговорення проектів зазначених рішень, а також чинних нормативних правових актів з питання їхньої відповідності суспільним інтересам.

4. *Громадська перевірка* (розслідування) являє собою сукупність дій суб'єктів громадського контролю щодо збору інформації, встановлення фактів і обставин, що стосуються діяльності об'єктів громадського контролю, з метою визначення її відповідності суспільним інтересам.

Практичний результат громадського антикорупційного контролю як механізму протидії корупції полягає в тому, щоб уповноваженими на те органами публічної влади була проведена перевірка всіх подій і фактів корупційного характеру, виявлених та представлених владі та суспільству за результатами громадської експертизи. Підтверджуючи їх, особи, які безпосередньо причетні до корупції та сприяють їй, мають бути в судовому порядку притягнутими до адміністративної або кримінальної відповідальності відповідно до національного законодавства, а посадові особи, які допустили виникнення корупційних відносин у підпорядкованих їм органах влади, – відправлені в добровільну або примусову відставку. При цьому повинно бути усунено й виявлені за допомогою громадського контролю умови та обставини нормативно-правового та організаційного характеру, що сприяють появі та поширенню корупційних відносин в органах влади.

Під час упровадження механізмів антикорупційної взаємодії з інституціями громадянського суспільства зберігаються такі ризики [368]:

- відмова у взаємодії з представниками громадськості з причини наявності охоронюваної таємниці;
- формалізований відбір тих осіб, які “допускаються” до участі у протидії корупції за різними ознаками, у т. ч. за критерієм лояльності до державних інституцій, окремих державних структур;
- формальна фіксація позиції представників громадськості з питань протидії корупції без реального врахування їхньої думки, без проведення розслідувань за виявленими корупційними правопорушеннями;
- відсутність необхідності інформування про вжиті заходи за тими фактами, які були виявлені представниками інституцій громадянського суспільства;

– недостатня компетентність окремих представників інститутів громадянського суспільства, у т. ч. уповноважених представляти позицію з питань застосування антикорупційних заходів.

Підсумовуючи, можна сказати, що коли громадський антикорупційний контроль проводиться об'єктивно та раціонально, він може істотно сприяти підвищенню ефективності діяльності органів влади та відповідальності влади за служіння суспільним інтересам.

Ключова умова якісної та результативної роботи механізму громадського антикорупційного контролю, так само, як і всіх заходів протидії корупції, полягає в тому, що кожен громадянин повинен мати можливість оскаржувати неправомірні дії або бездіяльність органів та посадових осіб держави у справедливому, неупередженому та об'єктивному суді, що не піддається ніяким “неналежним” впливам.

Успіхів у подоланні корупції досягають ті країни, які забезпечують більшу відкритість влади через розбудову громадянського суспільства та забезпечення свободи слова.

Саме тому підвищення тиску на корупцію з боку всього суспільства, формування нової антикорупційної політики визнаються важливими аспектами забезпечення національної безпеки України, а боротьба з корупцією – пріоритетним напрямом діяльності публічних органів.

Прагнення України інтегруватись до європейського співтовариства зумовлює необхідність серйозного вивчення та імплементації зарубіжного досвіду щодо розроблення та запровадження політичних, організаційних та правових механізмів подолання корупції.

Ефективність стратегії боротьби з корупцією визначається не кількістю пропонованих заходів, а їхньою спроможністю реально впливати на ситуацію та змінювати її. Тому вивчення досвіду інших країн надасть нам змогу не повторювати чужих помилок.

Досвід країн світу говорить, що сьогодні необхідне створення спеціалізованих інституцій та призначення незалежних посадових осіб, відповідальних за запобігання, розслідування та судове переслідування злочинних проявів, пов'язаних із корупцією.

Враховуючи велику кількість таких інституцій, різноманітність їхніх функцій, а також неоднозначні оцінки їхньої фактичної діяльності, важко виявити всі моделі антикорупційних інституцій, що існують у світі. Тим не менш можна виявити деякі закономірності й подати основні моделі спеціалізованих інституцій, виходячи з виконуваних ними функцій.

До основних моделей спеціалізованих інституцій слід віднести [214]: інститути із запобігання корупції та розроблення політики координації; відділи боротьби з корупцією в системі правоохоронних органів; багаточільові агенції з боротьби з корупцією з повноваженнями правоохоронних органів.

*Модель інституцій із запобігання корупції та розроблення політики координації* охоплює інституції, що виконують одну або кілька превентивних функцій: дослідження корупції як соціального явища, виявлення чинників, що сприяють корупції, моніторинг та координація заходів із виконання антикорупційних програм і планів дій, перегляд і підготовка правових актів у цій сфері; контроль у сфері конфлікту інтересів і декларування майна державними службовцями, розроблення та упровадження кодексів етики; сприяння у проведенні освітніх заходів; консультування з питань етики на державній службі; підтримка міжнародного співробітництва і заходів з взаємодії з громадянським суспільством тощо.

Приклади таких інституцій дає нам Франція (Центральна служба із запобігання корупції), Македонія (Державна комісія із запобігання корупції), Албанія (Антикорупційна моніторингова група), Мальта (Постійна комісія проти корупції), Сербія і Чорногорія (об'єднана служба – Антикорупційне управління), США (Управління з урядової етики), Індія (Центральна служба пильності), Філіппіни (Офіс омбудсмена) і Болгарія (Комісія з координації зусиль у сфері боротьби з корупцією).

Найбільш поширеною моделлю антикорупційного відомства в країнах Західної Європи є *відділи боротьби з корупцією в системі правоохоронних органів*. До цього типу належать антикорупційні інституції різної спеціалізації: 1) з проведення оперативно-розшукової діяльності; 2) слідчі органи з кримінального переслідування злочинів, пов'язаних з корупцією; 3) інституції, наділені повноваженнями із ведення як оперативно-розшукової, так і слідчої діяльності у зв'язку з розслідуванням корупційних злочинів. Це правоохоронні органи, які в деяких випадках виконують превентивні, координаційні та дослідницькі функції.

*Багатоцільові агенції боротьби з корупцією з повноваженнями правоохоронних органів* являють собою найбільш яскравий приклад універсального підходу до вирішення проблеми корупції – поєднання в рамках однієї установи превентивної та репресивної функцій.

Установи, що належать до цього типу, виконують такі завдання: ведення слідчої діяльності, розроблення політики в сфері боротьби з корупцією, аналітична діяльність, допомога в запобіганні злочинам, взаємодія з громадянським суспільством, збирання та аналіз інформації, моніторинг за ходом виконання програми боротьби з корупцією.

Слід зауважити, що в більшості випадків кримінальне переслідування є відокремленою функцією в рамках таких агентств, що зроблено для забезпечення системи стримувань та противаг (звичайно, за умови надання спеціалізованому інституту необхідних повноважень і незалежності).

Цю модель прийнято ідентифікувати з Незалежною комісією проти корупції Гонконгу та Бюро з розслідування корумпованої діяльності Сінгапуру. Успіх цих двох установ надихнув уряди багатьох країн світу на створення подібних установ – у Литві, Латвії, Австралії, Ботсвані, Уганді та Новому Південному Уельсі.

З метою вивчення досвіду роботи антикорупційних агентств у різних країнах світу у Принстонському університеті було започатковано програму “Інновації для успішних суспільств” (Innovations for Successful Societies (ISS)). Дослідники університету вивчали досвід боротьби з корупцією в урядах Ботсвани, Хорватії, Гани, Індонезії, Латвії, Литви, Маврикія та Словенії. Про певні результати роботи повідомляє стаття у британській газеті Guardian [394].

У результаті дослідники з програми ISS виявили цікаву закономірність. Існують певні спільні підходи та практики в роботі таких інституцій, завдяки яким вони успішно долають небезпечні перешкоди і підвищують ефективність своїх зусиль.

Потужна система внутрішнього контролю і звітності дозволяє антикорупційним агентствам не тільки успішно виконувати свою місію, але й уникати внутрішніх зловживань, які зазвичай руйнують репутацію таких організацій.

Використання підходів відкритої конкурентності під час рекрутингу, запровадження високих рівнів етичних стандартів та детальне розроблення внутрішніх процедур дозволяє багатьом організаціям уникати зловживання службовим становищем з боку працівників.

Зовнішня підтримка та партнерство є критично важливими умовами успішності роботи антикорупційних агентств. Вони здатні за таких умов успішно протистояти спробам зашкодити діяльності з боку потужних і впливових опонентів.

Розвиток ефективного партнерства з різними групами та організаціями в суспільстві вимагає творчого підходу та ретельного планування. Наприклад, Хорватське бюро розвиває взаємодію з медіа, знищуючи традиційні бар'єри у спілкуванні з журналістами та впливовими активістами. У Гані державне агентство заохочує активістів до створення громадських осередків і неурядових організацій, а директор агентства є одночасно головою місцевого відділення міжнародної організації Transparency International.

Серед важливих зовнішніх партнерів частіше за все згадуються місцеві наукові та дослідні центри й інституції, що вивчають проблеми права і законотворчості, інші державні агентства сфери поширення інформації та комунікацій, міжнародні структури, зокрема ті, що діють під егідою ООН.

Запобіжні та освітні заходи вважаються найефективнішими засобами боротьби з корупцією, але важливо приділяти увагу також

і зміні норм поведінки в уряді та суспільстві взагалі. Ці важливі напрями роботи мають бути завжди в центрі уваги урядових агентств, тому що вони не лише ефективні, але й стикаються з мінімальним ризиком опору з боку опонентів.

Одразу кілька успішних прикладів такої діяльності було виявлено в Маврикії, Ботсвані та Індонезії. У цих агентствах працівники проводять регулярні тренінги та лекції в різних державних структурах щодо питань ефективної боротьби з корупцією, які базуються на кращих практиках.

Деякі агентства, завдяки наявним можливостям, підтримці та авторитету, вже здатні боротися з корупцією у високих ешелонах влади та серед впливових груп, наближених до влади. Інші, навпаки, мають обмежені можливості та вплив, а тому не готові до тиску на корупціонерів із влади.

Безумовно, згадані особливості та спільні підходи в роботі антикорупційних агентств різних країн світу можуть стати тільки частиною всеохопної стратегії роботи та не гарантують появи вільних від корупції систем державної влади. Водночас вони є цінним ресурсом і можуть ефективно використовуватися під час створення чи реформування інституцій боротьби з корупційною епідемією, яка добре відома громадянам України.

Глибокі корені корупції, що вразила українське суспільство в останні двадцять років, та безуспішні спроби протидії цьому шкідливому явищу зумовили фундаментальне правове опрацювання даної проблеми та прийняття блоку комплексного антикорупційного законодавства, що дозволяє створити досить значний фронт боротьби з корупційними правопорушеннями.

Метою антикорупційної стратегії є створення в Україні системи з формування антикорупційної політики. Стратегія передбачає здійснення низки заходів [203]:

- утвердження на законодавчому рівні спеціального уповноваженого органу (Національне антикорупційне бюро України) щодо запобігання корупції, відповідального за формування та реалізацію антикорупційної політики;

- підготовка щорічного звіту про стан виконання антикорупційної стратегії та доповіді про реалізацію основ антикорупційної політики, залучення громадськості до формування, реалізації та моніторингу антикорупційної політики;

- розроблення проекту акта КМУ про схвалення загальнонаціональної методики оцінювання рівня корупції відповідно до стандартів ООН;

- упровадження міжнародних стандартів співпраці влади та громадськості, схвалених конференцією міжнародних неурядових організацій Ради Європи 1 жовтня 2009 р.;

– проведення щорічних слухань у Верховній Раді України за національним звітом про стан справ щодо запобігання корупції.

Одним з найбільш ефективних механізмів профілактики корупції є *механізм декларування доходів та витрат* публічних службовців.

Ще більш важливий аспект пов'язано з електронним наданням декларацій до уповноважених, що має низку переваг:

– досить легко перевірити, чи все посадові особи подали свої декларації;

– програми автоматично проводять розрахунки і висвічують невідповідності в цифрових даних;

– наглядовий орган може, використовуючи е-засоби, зіставити декларовані відомості з іншими державними БД;

– немає складнощів і з отриманням статистичної інформації та загальних викладок аналізу за всіма деклараціями;

– декларовані дані можна передавати по е-каналах до інших державних органів (прокуратури, фінансової розвідки тощо);

– істотно полегшено публікацію декларацій.

Держава зобов'язана знати про доходи своїх чиновників, і якщо доходи ці несумірні з реальним заробітком публічного службовця, існують всі підстави для припущення про їхнє незаконне походження. Декларування доходів, крім того, сприяють своєчасному та правильному оподаткуванню публічних службовців [82].

Обов'язок публічних службовців надавати для публікації відомості про доходи, майно, зобов'язання майнового характеру являє собою не що інше, як правило безпеки, що дозволяє запобігти одному з варіантів корупційної поведінки та забезпечити в той же час відкритість діяльності відповідного органу публічної влади.

Баланс приватних і публічних інтересів та права публічних службовців у даному випадку не порушується, оскільки публічні службовці є громадянами, беруть участь у реалізації владно-публічних функцій держави. Публічні службовці, з одного боку, є джерелом підвищеної небезпеки, оскільки загрожують своєю корупційною поведінкою. Через це вони обгрунтовано можуть зазнавати певних обмежень їхніх особистих прав, у т. ч. права на недоторканність персональних даних. Це підтверджується також міжнародною практикою Європейського суду з прав людини [372].

Результати вивчення зарубіжного досвіду свідчать, що запобігання незаконному збагаченню публічних службовців здійснюється за допомогою перевірки відомостей про доходи, майно та зобов'язання майнового характеру, а в деяких державах – також про витрати. Світовою тенденцією останніх років стало закріплення за чиновниками обов'язку декларування витрат.

Наприклад, у США державний службовець зобов'язаний подавати до Управління з питань етики інформацію про свої витрати і доходи, витрати і доходи його близьких родичів (дітей, чоловіка (дружини), батьків), у т. ч. відомості: про джерела походження майна, його склад та вартість; наявні депозити, отримані та видані позики, а також отримані кредити; отримані подарунки, вартість яких перевищує 50 дол. США; транспортні, розважальні та інші порівнянні послуги, оплачені не з особистих або бюджетних коштів (із зазначенням джерела) [109].

Крім того, в США відносно співробітників органів поліції сформовано відомчу систему контролю їхніх витрат, що включає: декларування витрат, контроль балансу кредитних карт усіх співробітників та отримання в банках відомостей про співробітників, які є боржниками за споживчими кредитами.

У Фінляндії також передбачено декларування витрат співробітниками поліції. Крім того, державні органи, до компетенції яких належить реєстрація великих угод, включаючи придбання майна, зобов'язані інформувати податкове відомство Фінляндії про вироблені за відповідними угодами витрати. У разі виявлення невідповідності доходів і витрат громадянина податкове відомство Фінляндії надсилає лист платнику податків із проханням дати роз'яснення та вказати джерело доходу.

У Сінгапурі з 1952 р. публічні службовці щорічно надають звіти про свої витрати. Відомості про наявність здійснення публічними службовцями великих витрат, не порівнянних з отриманими доходами, можуть стати підставами для перевірок, що проводяться Бюро з розслідування випадків корупції.

В Албанії поряд із доходами публічні службовці зобов'язані подавати відомості про свої витрати.

Залежно від суб'єктів декларування всі країни можна поділити на три групи [109]:

- країни, у яких всі фізичні особи, незалежно від їхньої причетності до державної служби, зобов'язані подавати відомості про доходи, майно та витрати в податковий орган (Італія, Норвегія, Канада);
- країни, у яких публічні службовці зобов'язані подавати декларацію як рядові платники податків, так і чиновники (Фінляндія, США);
- країни, у яких відомості про доходи та витрати подають тільки службовці державних органів (Україна, Бразилія).

Як показує досвід більшості країн, декларування витрат виявляється найбільш ефективним, якщо існує єдиний державний орган, що проводить збір та аналіз декларацій публічних службовців, ініціює в разі необхідності процедуру розслідування діяльності публічних службовців. Розслідування можуть проводитися як органами внутрішнього контролю, так і правоохоронними органами, проте важливо, щоб дер-



жавний орган, до якого подаються декларації, мав змогу на основі отриманих відомостей оперативно розпочати процедуру розслідування.

*Механізм суспільної ініціативи* забезпечує реалізацію пропозиції з питань соціально-економічного розвитку країни, удосконалення публічного управління. Тобто це якась ідея громадянина або групи громадян, що повинна знайти підтримку спочатку серед членів експертної групи, а потім у самому суспільстві.

Усі громадянські ініціативи можна поділити на “конфліктні”, що виступають проти чого-небудь та захищають власні інтереси, і “підтримні”, що націлені на реалізацію якихось інтересів, що виступають за певні ініціативи.

Практична безконтрольність, легкість розміщення будь-якої інформації в мережі Інтернет, реальна анонімність джерела або ініціатора атаки, глобальне охоплення одержувачів та висока швидкість поширення дозволяють поширюватися революційним закликам набагато швидше, лідери заворушень отримали змогу за мінімальних витрат, порівняно з використанням традиційних засобів комунікації, поширювати свої заклики.

Формування громадських ініціатив може бути здійснено через глобальний, універсальний та структурований інтернет-ресурс публічної та відкритої взаємодії громадян, органів державної влади та місцевого самоврядування, організацій, партій, громадських рухів.

Даний інтернет-ресурс дозволяє: по-перше, користувачам публікувати та обговорювати проблеми, збирати голоси на підтримку їхньої важливості, формувати звернення у вигляді заяв, пропозицій, скарг, ініціатив тощо та направляти ці звернення в організації за належністю; по-друге, організаціям, на чю адресу було направлено звернення, відкрито розмішувати відповіді та приймати рішення за суттю отриманого звернення, а також отримувати результати моніторингу економічної, соціальної, культурної та духовної сфер життя громадян на території їхнього проживання (проблеми, протестні настрої, громадські думки тощо); по-третє, користувачам надавати публічну відкриту оцінку на розміщення організаціями відповіді та прийнятті рішення за зверненнями громадян.

Основними принципами реалізації суспільних ініціатив є [182]:

- публічність і відкритість взаємодії громадян з органами державної влади та місцевого самоврядування, іншими організаціями;
- свобода і рівність доступу громадян до інформації та ІТ;
- незалежність від політичного та адміністративного впливу;
- висока оперативність та інтерактивність взаємодії громадян з органами влади, комерційними та некомерційними організаціями;
- відповідність нормативно-правових актів, стандартів і регламентів, що регулює відносини громадян, бізнес-структур та органів державної влади.

Інтернет-проекти формування й реалізації суспільних ініціатив вирішують актуальні й важливі для сучасного інформаційного суспільства завдання [182]:

- надання універсального комунікаційного майданчика для забезпечення громадянам, експертним співтовариствам можливості публічного відкритого обговорення суспільно значущих питань;

- залучення громадян та організацій до прийняття рішень органами державної влади та місцевого самоврядування, у т. ч. з використанням мобільних пристроїв;

- підвищення ефективності боротьби з корупцією та її проявами;

- громадський моніторинг діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування із забезпеченням публічного оцінювання взаємодії громадян, органів державної влади та місцевого самоврядування, організацій, партій і громадських рухів;

- моніторинг прийому та розгляду публічних відкритих (індивідуальних і колективних) звернень громадян та організацій до органів державної влади та місцевого самоврядування та інших організацій;

- підвищення соціального захисту, якості життя громадян за рахунок підвищення відповідальності органів державної влади та місцевого самоврядування й інших організацій під час прийняття рішень за публічними відкритими зверненнями громадян;

- формування лояльного, партнерського ставлення громадян до органів державної влади та місцевого самоврядування, тому кінцевим продуктом відкритого і публічного обговорення проблеми є документозвернення до органів державної влади та місцевого самоврядування, а не заклик до протестних дій.

Як позитивну характеристику інтернет-проектів з приводу суспільних ініціатив слід відзначити досить великий перелік можливостей, наданих усім учасникам взаємодії. Користувач має можливість відкрито публікувати в інформаційній системі проблеми, які він вважає важливими та які вимагають прийняття рішення, із зазначенням найменування організації, відповідальної за розв'язання цих проблем; оперативно отримувати інформацію щодо результату розгляду звернення та перебіг прийняття рішень за ними; супроводжувати опубліковані проблеми фотовідеоматеріалами, а також копіями документів (офіційні відповіді організацій, технічна документація, запити депутатів, матеріали ЗМІ), включаючи матеріали журналістських розслідувань тощо; налаштовувати персональну видачу на головній сторінці за потребами й інтересами (за територіальним утворенням, категорією проблеми (звернення), організацією).

Органи державної влади та ОМС можуть отримувати оперативну інформацію з проблем, що опубліковані громадянами; випереджуваль-

но реагувати на проблеми, що виникають на підконтрольній організації території; обробляти та аналізувати інформацію про звернення за різноманітними критеріями та параметрами; проводити опитування населення й публікувати оголошення для громадян, які мешкають на певній території; для керівників – контроль роботи співробітників, відповідальних за облік та розгляд звернень громадян, термінів розгляду звернень громадян; налаштування та інтеграція з іншими системами тощо.

До можливостей громадських організацій, профспілок, партій належать: участь в обговоренні проблем, опублікованих в інформаційній системі, нарівні з користувачами; розміщення у відкритому доступі та розсилання відповідей за зверненнями, адресованими на їхню адресу; ведення внутрішньопартійного діалогу; ведення міжпартійної конкурентної боротьби в публічній політичній сфері; курирування та надання допомоги громадянам у вирішенні проблем, викладених у зверненнях; проведення агітаційних і пропагандистських заходів для залучення прихильників.

Підсумовуючи щодо розглянутих механізмів розвитку відкритого уряду, зазначимо, що всі вони забезпечують ефективну реалізацію інтернет-проектів відкритості та демократизації суспільства за рахунок активної участі громадян, реально зацікавлених у розвитку суспільства та охочих брати участь у цьому процесі. Тобто проекти використовують політично активних громадян, для яких Інтернет давно вже став найважливішим засобом взаємодії з органами влади, громадськими організаціями та бізнес-структурами.

## ***Висновки до другого розділу***

Концепція е-урядування інтегрує та розвиває механізми е-уряду (як сукупність механізмів забезпечення безпеки в інформаційному просторі, е-взаємодії та надання е-послуг), е-демократії та відкритого уряду.

Механізми забезпечення безпеки в інформаційному просторі є технологічною основою застосування е-урядування, вони забезпечують захист доступу громадян до е-послуг в інформаційному просторі. Ці механізми класифікуються за рівнем доступу та рівнем безпеки. Ключовим механізмом безпеки в інформаційному просторі є механізм управління доступом. Механізми управління доступом може бути класифіковано за рівнями реалізації механізмів безпеки (адміністративні, технічні, фізичні) та механізми безпеки за етапами роботи і компонентами (ідентифікації, автентифікації, авторизації, моніторингові), що реалізують підсистему управління доступом.

Відповідно до європейського регламенту, засоби е-ідентифікації в контексті схеми е-ідентифікації поділяють за трьома рівнями безпеки

(гарантіями) та відповідними механізмами їхнього забезпечення: обмежений, суттєвий, вищий. Кожний рівень гарантії характеризуються відповідними технічними специфікаціями, стандартами та процедурами, пов'язаними з ними, у т. ч. технічними засобами контролю, метою яких є зниження ризику зловживання або підміни ідентичності. При цьому встановлено мінімальні технічні характеристики, стандарти та процедури стосовно низького, суттєвого та високого рівнів гарантії, які повинно бути застосовано до засобів е-ідентифікації.

Упровадження е-ідентифікації в Україні призвело до ситуації, коли в інформаційних системах різного призначення та масштабу використовуються засоби та механізми е-ідентифікації користувачів без урахування таких основних принципів, як безпека, захист персональних даних, достовірність ідентифікації, інтероперабельність та комфортність використання. Попри високий відсоток використання в Україні механізму е-ідентифікації на основі ЕЦП, його спрямовано на вирішення здебільшого лише одного завдання – подання е-звітності суб'єктами підприємництва до фіскальних органів, пенсійного фонду та органів статистики. На сьогодні у царині ЕЦП наявні недоліки організаційного та технологічного характеру, котрі полягають у відсутності єдиних політик безпеки щодо верифікації е-підписів, інтероперабельності між засобами ЕЦП різних постачальників, визначеності часу транзакцій.

Механізми е-взаємодії забезпечують інформаційну взаємодію органів влади в е-формі при наданні адмінпослуг та виконанні державних функцій. Результатом е-взаємодії може бути отримання інформації, надання консультації або прийняття управлінського рішення. Відповідно до цього за результату взаємодії можна класифікувати механізми е-взаємодії на інформаційні, консультативні та прийняття рішень.

Механізми е-взаємодії за рівнем взаємодії можна класифікувати на односторонні, інтерактивні, транзакційні. Односторонні механізми е-взаємодії передбачають: інформування громадськості про діяльність органів державної влади; надання нормативно-правового забезпечення щодо діяльності органів влади; оперативне публікування офіційних джерел; відкриття доступу до публічної інформації та відкритих даних; формування електронних звітних форм та надання допомоги з правил їхнього оформлення тощо.

Інтерактивні механізми е-взаємодії забезпечують двосторонню взаємодію влади з суспільством за допомогою е-комунікацій. У процесі інтерактивної взаємодії користувач має змогу звернутися з конкретним запитом, і він може отримати конкретну відповідь публічних органів щодо своєї проблеми.

Транзакційні механізми е-взаємодії передбачають надання доступу і подальше здійснення реальних операцій (транзакцій) із на-

дання е-послуги конкретним фізичним або юридичним особам тільки після того, як останні починають відповідати вимогам щодо ідентифікації та автентифікації.

Механізми надання е-послуг є головними складовими системи е-урядування. Їх можна класифікувати за складовими – адміністративними, інституційними, інтеграційними, сервісними.

Адміністративні механізми надання е-послуг базуються на упровадженні адміністративних е-регламентів, процесів, процедур, функцій, інформаційних і технологічних карток їхнього виконання. Запровадження адміністративних е-регламентів – це інноваційний процес, пов'язаний із винаходженням нових підходів до аналізу структури адміністративних процесів та пошуком нових моделей функціонування владних структур.

Інституційні механізми надання е-послуг припускають модернізацію всіх рівнів публічного управління. Упровадження інтеграційних механізмів надання е-послуг забезпечує підвищення якості надання та спрощення й скорочення термінів процедур отримання публічних послуг.

Сервісні механізми надання е-послуг пов'язано з ефективністю виявлення, моделювання та реалізації індивідуальних та групових інтересів і потреб громадян. Для сервісної організації управління панівним показником ефективності є задоволеність споживачів послугами.

Інтеграційні механізми надання е-послуг засновано на реалізації принципу єдиного вікна під час надання публічних послуг. Передбачається виключення або максимально можливе обмеження участі заявників у процесах збору з різних інстанцій та надання до інших інстанцій документів та довідок, що підтверджують права заявників на отримання послуг.

Моделі інтеграції суб'єктів надання е-послуг відомствами поділяють на такі групи: 1) спільне використання відомствами деяких систем через поділювані бек-офіс або фронт-офіс, 2) співпраця відомств на основі мережевого партнерства або інтеграції організацій для забезпечення безперешкодного надання низки е-послуг. Кожна з моделей надає низку переваг як постачальникам адмінпослуг, так і їхнім споживачам – громадянам. Прийняття рішення про те, яка з моделей підходить у конкретному випадку, залежить від виду послуги та результатів надання послуги, на досягнення яких її спрямовано. Тут діє фундаментальний принцип у виборі моделі: що більша складність цільових результатів послуг, то більшим є необхідний рівень їхньої інтеграції.

Електронна демократія як механізм суспільно-політичної комунікації влади і суспільства найбільшою мірою відповідає потребам сучасного інформаційного суспільства. До механізмів розвитку е-демократії

належать механізми: мережевої комунікації, е-голосування, звернення і запитів, е-петицій, мережевого краудсорсингу, онлайн-оцінювання, е-участі, формування онлайн-спільнот, автоматизованого моніторингу.

Механізми мережевої комунікації забезпечують комунікацію як між громадянами з обговоренням соціально значущих проблем і питань суспільно-політичної тематики, так і громадян з органами влади, включаючи інструменти впливу на прийняття рішень і громадський контроль за діяльністю органів влади.

Серед усіх механізмів е-комунікацій проблемним є механізм мережевого контролю за діяльністю органів державної влади та ОМС, якій передбачає не тільки постійний моніторинг невіршених проблем, а й спостереження за самою процедурою розроблення та реалізації рішень, прийнятих органами влади за участі громадян у цій процедурі.

Механізм е-голосування є універсальним атрибутом е-демократії та застосовується не тільки в рамках організації виборів і референдумів. Е-голосування широко використовується в рамках онлайн-опитувань, громадських онлайн-експертиз та багатьох інших процедур, де враховується колективна позиція користувачів системи е-демократії.

Механізм е-звернень та запитів є одним із найважливіших механізмів забезпечення законності та дисципліни, а також регулювання відносин між громадянами й органами влади. Даний механізм не отримав широкого розповсюдження через відсутність необхідних і достатніх процедур, які б юридично гарантували та практично забезпечували повну рівність даних звернень та процедур з їхніми фізичними аналогами.

Механізм е-петицій забезпечує особливий вид колективного звернення, у якого є визначене коло адресатів і який має здобути підтримку певної кількості населення протягом обмеженого часу та буде розглянутий і реалізований в передбаченому порядку. У світовій практиці широко застосовується форма колективного звернення, що передбачає особливу процедуру реагування адресата і що підтверджує свою дієвість як механізм систематичного суспільного діалогу.

Механізм мережевого краудсорсингу – це механізм передачі у формі відкритого звернення роботи, традиційно виконуваної призначеним виконавцем, на аутсорсинг невизначеній, зазвичай великій, групі людей. Краудсорсинг з'явився на стику таких явищ, як піар, конкурсність, е-комунікації, колективний розум, діалог, економія, взаємодопомога.

Механізми онлайн-оцінювання є найважливішими інструментами громадянського впливу та контролю над діяльністю органів влади. До різновиду таких механізмів у рамках системи е-демократії слід віднести онлайн-опитування, онлайн-оцінювання, онлайн-рейтинги, онлайн-експертизи та ін. Механізми онлайн-оцінювання мають певну привабливість для дослідників різних наукових напрямів – соціологів, психологів,

економістів, політологів та ін. Це зумовлено низкою їхніх незаперечних переваг порівняно з традиційними формами таких досліджень.

Аналіз наукових досліджень і публікацій дозволяє резюмувати, що розвиток механізмів е-участі як активного елемента е-демократії – глобальна тенденція. Цей механізм суспільного життя формується силами не тільки державних структур, а, здебільшого, громадськими організаціями та рухами, а також самими громадянами.

Механізм формування онлайн-спільнот забезпечує планування та реалізацію громадянських ініціатив і проєктів колективних дій. Цей механізм заощаджує ресурси на суспільну мобілізацію і розширює межі прямої демократії, за якої громадяни можуть самостійно і на принципах самоорганізації брати участь не тільки в ініціюванні, розробленні та прийнятті суспільних і політичних рішень, але і в їхній реалізації як на місцевому, так і на загальнонаціональному рівні, а також в організації заходів, що впливають на органи влади та інші відповідальні організації.

Механізм автоматизованого моніторингу забезпечує для дослідників такі можливості: подання даних про динаміку голосів; моніторинг поточного стану; використання фільтрів і зрізів для пошуку ініціатив та для аналізу поточного стану і динаміки голосування. Цей механізм дозволяє здійснювати проведення деяких груп аналітичних досліджень: аналітику позитивного відгуку; виявлення проблемних питань у конкретних регіонах на основі контентного аналізу ініціатив за регіонами; оцінювання інтересу громадян до проєкту суспільних ініціатив.

Відкритий уряд розглядається як система механізмів та принципів оптимізації взаємодії влади і суспільства, що сприяє подоланню антагонізму об'єкта і суб'єкта управління, недовіри з боку громадян до інститутів влади. Він є простором обговорення суспільних та урядових ініціатив.

На наступному етапі розвитку для України найбільш актуальним є упровадження таких механізмів забезпечення відкритості уряду: механізм відкритих даних, антикорупційний механізм, механізм декларування доходів, механізм суспільної ініціативи.

Механізм відкритих даних є фундаментом, на якому повинна будуватися вся система відкритого уряду. Відкриті дані – це не тільки розкриття інформації про діяльність національних, регіональних і місцевих органів влади, це технологічний механізм, що, з одного боку, дозволяє активізувати суспільство й надати можливість некомерційним організаціям та просто активістам використовувати ці первинні дані в рамках всіляких суспільних проєктів та здійснення цивільного контролю за діяльністю влади. З іншого боку, це дає можливість бізнесу створювати корисні комерційні продукти або покращувати вже наявні. Держава, у свою чергу, повинна надавати дані в

машинозчитуваному вигляді без ліцензійних, юридичних та інших обмежень на їхнє подальше використання.

У світовій практиці існують певні стандарти, вимоги та рекомендації щодо розкриття даних та їхньої публікації. Основні принципи відкритих даних: первинність, повнота, актуальність, придатність до комп'ютерного оброблення, відсутність дискримінації з доступу, відсутність пропрієтарних форматів, ліцензійна чистота. Аналіз світового досвіду показує, що найцікавішими сферами для відкриття даних є: фінансовий бюджет урядів, кримінальна ситуація, екологія та охорона навколишнього середовища, географічні системи та карти просторових даних, стихійні лиха, транспортні проблеми, робота комунальних служб.

Ефективність взаємодії інституцій громадянського суспільства і держави у сфері протидії корупції ґрунтується на механізмах суспільного антикорупційного контролю і реальних практиках участі інституцій громадянського суспільства в антикорупційній політиці. Громадський антикорупційний контроль як механізм протидії корупції, насамперед у сфері публічного управління, включає послідовність дій, здійснюваних громадянами та їхніми автономними об'єднаннями з метою запобігання можливостям та усунення умов, що сприяють виникненню корупційних відносин, виявлення і припинення фактів корупції.

Результати вивчення зарубіжного досвіду показують, що запобігання незаконному збагаченню публічних службовців здійснюється за допомогою е-декларування про їхні доходи та витрати. Як показує досвід більшості країн, е-декларування виявляється найбільш ефективним, якщо існує єдиний державний орган, що проводить збирання й аналіз декларацій публічних службовців, ініціює в разі необхідності процедуру розслідування діяльності публічних службовців.

Механізм суспільної ініціативи забезпечує реалізацію пропозиції з питань соціально-економічного розвитку країни, удосконалення публічного управління. Формування громадських ініціатив може бути здійснено через глобальний, універсальний і структурований інтернет-ресурс публічної та відкритої взаємодії громадян, органів державної влади та місцевого самоврядування, організацій, партій і громадських рухів.



## 3. Е-ДОКУМЕНТООБІГ ЯК ОСНОВА Е-УРЯДУВАННЯ

### 3.1. Управління е-документами та метаданими

*Документ* (від латін. documentum – “зразок, свідоцтво, доказ”) – матеріальний об’єкт, що містить інформацію в зафіксованому вигляді та спеціально призначений для її передачі в часі та просторі.

*Метадані* – це дані про дані (документи). Це структурована або напівструктурована інформація – характеристики описуваних істот для цілей їхньої ідентифікації, пошуку, оцінювання, управління ними.

*Управління документами* (records management) визначається в стандарті ISO 15489 [396; 119] як одна з галузей управління, що відповідає за ефективний і систематичний контроль створення, здобуття, зберігання, використання та розподілу документів, у т. ч. за процеси збирання і зберігання документальних доказів і документованої інформації про управлінську діяльність і окремі управлінські операції.

*Управління метаданими* – невід’ємна частина управління документами, що забезпечує виконання безлічі різних функцій та цілей. У контексті управління документами метадані визначаються як дані, що описують контекст, вміст і структуру документів, а також процеси управління ними упродовж усього життєвого циклу документа (ISO 15489 [396; 120]). Самі по собі метадані є структурованою або напівструктурованою інформацією, що дозволяє створювати, реєструвати, класифікувати, забезпечувати доступ, зберігання й розміщення документів, у рамках та поза рамками однієї або декількох сфер діяльності. Метадані про управління документами допускається використовувати для ідентифікації, підтвердження достовірності та контекстуалізації документів і людей, процесів і систем, які створюють, управляють, підтримують і використовують документи, а також для принципів політики, на яких будується управління ними.

Метадані забезпечують автентичність, надійність, застосовність і цілісність документів, управління ними та розуміння інформаційних об’єктів, як фізичних, так і аналогових та цифрових. Проте метаданими також необхідно управляти.

Управління документами завжди включає управління метаданими. Проте е-середовище вимагає іншого вираження традиційних вимог і інших механізмів для ідентифікації, введення, визначення властивостей і використання метаданих. В е-середовищі документи нормативного характеру – це документи, що супроводжуються метаданими, що визначають їхній нормативний статус. Цей статус має бути чітко документованим, на відміну від деяких процесів управління паперовими документами. В е-середовищі дуже важливо забезпечити гарантію

того, аби в системах здійснювалося створення і введення метаданих про управління документами. І навпаки, е-середовище надає нові можливості для визначення і створення метаданих, а також для забезпечення повного, своєчасного введення документів. Ці документи можуть бути свідоцтвами трансакцій або безпосередньо трансакціями.

*Управління е-документами* – це комплекс заходів щодо забезпечення достовірності, повноти, доступності, збереження, юридичної сили цих документів (тобто тих же властивостей, які дозволяють паперовому документу служити перш за все доказом).

Звичайно, неможливо провести однозначний поділ на дані й метадані в документі, оскільки: деяка інформація одночасно може бути як даними, так і метаданими (наприклад, заголовок статті можна одночасно віднести як до метаданих, так і до власне даних); дані і метадані можуть мінятися ролями; можливе створення мета-метаданих.

Типи метаданих можуть бути поділені на такі групи (рис. 3.1): метадані про сам документ; метадані про правила, політику і повноваження ведення управлінських операцій; метадані про агентів; метадані про процеси управлінських (ділових) операцій; метадані про процеси управління документами. Ця класифікація є концептуальною основою управління метаданими.

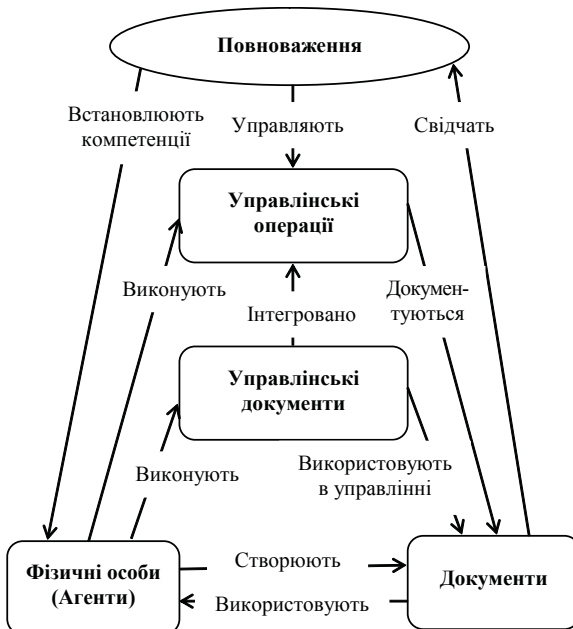


Рис. 3.1. Схема основних видів метаданих і їхнього взаємозв'язку

Спочатку метадані визначають документ у момент його введення, фіксуючи його зв'язок із контекстом ділової діяльності та встановлюючи контроль над ним. Протягом життєвого циклу документів нові шари метаданих додаватимуться у процесі використання документів у ділових (управлінських) операціях, що знов проводяться. Це означає, що метадані продовжують нагромаджувати інформацію, що стосується контексту управління документами та ділових процесів, у яких використовуються документи, і співвідносяться зі змістовними та структурними змінами документа. Метадані можуть бути джерелом інформації про багаторазове використання документа багатьма системами і для безлічі цілей. Метадані, вживані до документів протягом всього їхнього життєвого циклу, можна продовжувати використовувати після того, як самі документи перестануть бути потребуваними в ділових цілях і будуть передані на зберігання.

Документи мають велике значення в управлінському процесі, є інструментами управління [325] через те, що вони відбивають діяльність організації, на їхній основі приймаються управлінські рішення, документи є головним аргументом у спірних ситуаціях, закріплюючи права особи і виступаючи способом доказу.

Управлінські документи становлять ядро документації установи. В основу управлінської діяльності будь-якої установи покладено процеси отримання інформації, її оброблення, прийняття рішення, доведення його до відома виконавців, здійснення контролю, виконання та підбиття підсумків. Особливо велике значення має документаційне забезпечення управління під час здійснення дієвого контролю за виконанням управлінських рішень. Перевірка ж виконання є головною ланкою в організаційній роботі будь-якої установи [366].

Стандарти для забезпечення ефективного управління документами мають бути спрямовані:

- на точне і повне документування діяльності органів влади;
- контроль кількості та якості документів, що створюються органами влади;
- виключення створення непотрібних документів і тим самим забезпечення ефективності та економічності діяльності державних установ;
- спрощення діяльності, систем, процесів створення, зберігання і використання документів;
- забезпечення збереження та своєчасне передання документів на зберігання або знищення;
- на постійну увагу до документів (від моменту їхнього створення і до передавання на зберігання або знищення) з особливим акцентом на уникненні непотрібної роботи з паперовими документами в державних установах.

Управління е-документами в державній установі повинне включати:

- розподіл обов'язків із розвитку та вдосконалення програми управління всіма документами, що створюються, отримуваними, використовуваними або такими, що зберігаються на е-носії;
- інтеграцію управління документами з іншими програмами управління документаційними та інформаційними ресурсами в установі;
- включення цілей, обов'язків і повноважень до управління документацією зі складу директив, що стосуються діяльності установи;
- встановлення процедур для дотримання вимог у сфері управління документацією, у т. ч. й до зберігання документів та передання їх на зберігання або знищення перед упровадженням нової інформаційної е-системи або зміною наявних систем;
- проведення навчання користувачів поштових е-систем вимогам у сфері управління документами, відмінностям документів від інших матеріалів, процедурам привласнення імен документам, переміщенню або копіюванню документів для приєднання їх до системи зберігання документів установи;
- проведення навчання користувачів інформаційних е-систем роботі з устаткуванням, програмним забезпеченням і носіями, що використовуються в системі;
- розроблення та підтримання в актуальному стані документації про всі інформаційні е-системи (потрібно вказувати всі технічні характеристики, необхідні для читання й оброблення документів);
- усі входи та виходи системи, вміст файлів і документів, обмеження з доступу та використання;
- цілі та функції системи; опис циклів оновлення системи або умов і правил додавання інформації в систему, зміни інформації або її знищення; гарантії періодичної авторизованої передачі документів на зберігання або знищення;
- визначення місця, способу та носія, на якому е-документи зберігатимуться, а також збереження опису документів інформаційної е-системи як інструменту, необхідного для передачі документів на зберігання або знищення;
- переліки переданих на зберігання або знищення документів;
- методи проведення контролю над конфіденційними, таємними документами і документами, що містять персональні дані, які зберігаються і використовуються в е-вигляді;
- відповідну політику, процедури, стандарти, що видаються вищестоящими органами;
- періодичну перевірку інформаційних е-систем на відповідність встановленим в установі процедурам, стандартам і правилам.

Ефективне управління е-документами в органах влади вимагає:

- чіткого розуміння природи е-документів;
- створення документів і метаданих, необхідних для фіксації управлінських процесів (має бути частиною систем, що містять документи);
- підтримки структури е-тек, що відбиває логічне групування документів;
- збереження повноти е-документів; доступності та придатності е-документів для використання настільки довго, скільки буде потрібно (може включати міграцію документів із системи в систему);
- вживання відповідних процедур передачі документів на зберігання або знищення, включаючи процедури архівації;
- забезпечення перехресних заслань між е-документами та їхніми паперовими еквівалентами в змішаному середовищі.

Удосконалення системи управління е-документами слід розглядати як невід'ємну частину модернізації адміністративних і робочих процесів. Належна практика може створювати значні вигоди всередині будь-якої організації, як приватної, так і державної.

Ефективне управління документами відкриває практичний доступ до інформації, дозволяє направляти непоточну документацію в резервні зони або системи зберігання, списувати застарілі документи, тим самим знижуючи витрати зберігання.

Оцінюючи потенційні вигоди вдосконаленої системи управління документами, слід враховувати різні чинники, такі як необхідний персонал і витрати на фізичне зберігання й матеріально-технічне забезпечення, ліцензії та навчальна підготовка з використання комп'ютерних додатків, е-зберігання, переміщення й емуляція цифрових документів. Крім того, у таких оцінках слід враховувати витрати на пошук інформації й отримання доступу до неї, на усунення наслідків втрати інформації та дублювання основної роботи за схожими проектами або напрямками діяльності.

При цьому необхідно визнати, що економія досягається лише за рахунок ефекту масштабу, зокрема у вигляді корпоративного механізму, що передбачає мінімальні інвестиції з точки зору розроблення політики, виділення кадрових ресурсів, упровадження технологій. Віддача від інвестицій, швидше за все, виявиться в середньостроковій перспективі. При цьому досягаються такі результати [36]:

1. Підвищення продуктивності персоналу. Продуктивність істотно зростає після визначення чітких внутрішніх правил ведення документації. Підвищення продуктивності персоналу зростає перш за все за рахунок вільного і майже миттєвого здобуття документів з будь-якого питання. При цьому на початковій стадії оброблення документів вони мають бути належним чином систематизовані та впорядковані.

2. Скорочення фінансових витрат на персонал. Скорочення досягається за рахунок оптимізації структури організації, автоматизації функцій реєстрації та оброблення документації. Як результат можливе істотне скорочення персоналу, зайнятого в цьому процесі.

3. Поліпшення якості роботи. Підвищення якості роботи досягається за рахунок максимізації інформаційного капіталу заснованого на упровадженні загальноорганізаційного підходу до ведення документації в централізованому сховищі документів. Такий підхід дозволяє досягти більшої узгодженості в роботі зацікавлених сторін та істотного зменшення ймовірності помилок при проведенні операцій з документами.

4. Економія простору. Автоматичне сортування й виявлення документів, які перестали бути потрібними, відповідно до встановлених термінів зберігання документації дозволяють використовувати меншу кількість тек, а отже, і менше місця для зберігання їх в е-сховищах. При цьому сховище цифрових документів стає все більш дешевим, і тому не варто витрачати зусилля на проведення відмінностей між документами, що становлять інтерес в короткостроковій перспективі, і тими, які володіють довгостроковою або постійною цінністю, і на відповідне управління ними.

5. Підвищення професійної репутації. Організації, що використовують ефективні програми ведення документації, швидше за все, сприйматимуться зацікавленими сторонами як транспарентні, інноваційні та прогресивні організації з технологічної точки зору. Це позитивно вплине на довіру зацікавлених сторін до організації або структури і її програмної діяльності, що дозволяє мобілізувати фінансові кошти.

Стандарт метаданих е-управління [397] є набором елементів, використовуваних для опису широкого спектра мережевих ресурсів і складається з 15 базових елементів, а саме: назва, автор або творець, предмет і будь-які ключові слова, опис, видавець, інший вкладник, дата, тип ресурсу, формат, ідентифікатор ресурсу, джерело, мова, зв'язок, сфера користування та управління правами. Він був заснований унаслідок узгодження таких дисциплін: бібліотекознавство, архіви, комп'ютерна наука, кодування тексту і деякі інші споріднені сфери наукової діяльності.

Характерними цілями стандарту є: простота у створенні та обслуговуванні, загальноприйнята семантика, міжнародний масштаб, здібність до розширення.

Для співвідношення цього стандарту з е-управлінням необхідне додавання додаткових елементів і забезпечення виконання інших, більш специфічних, вимог до метаданих. До таких елементів слід віднести [186]: задоволення всіх потреб е-уряду відносно управління і відновлення інформації; розроблення профілю вживання стандарту

метаданих е-управління для включення деталізації елементів і схем кодування; розроблення тезаурусу е-уряду.

Структура стандарту метаданих е-управління складається з базових елементів, профілю вживання, деталізації і схем кодування. Базові елементи доповнюються профілем вживання і деталізують на складові блоки, а схеми кодування уточнюють формат, у якому буде записано значення для кожного елемента. Тезаурус е-уряду може функціонувати як путівник з термінології між е-урядом та суспільством і забезпечити знаходження всіх коректних одиниць даних при пошуку. Розроблення та обслуговування тезаурусу е-уряду сприяє комунікації між урядом, підприємствами і громадянами.

Існує два типи тезаурусів – предметний і функціональний. Предметний тезаурус фіксує контент ресурсу, тобто те, про що йдеться в ресурсі. Функціональний тезаурус фіксує роль ресурсу, тобто робочий процес, до якого причетний ресурс. Ці тезауруси будуть корисні як для класифікації в рамках ведення обліку, так і для опису онлайн-ресурсів.

Існує низка технологічних опцій створення, зберігання та доступу до метаданих. Вони з часом еволюціонують з появою нових інформаційних продуктів і послуг. Для створення метаданих можна використовувати спеціально сконструйований інструмент; тож, каталоги мають бути пов'язані з синтаксисом метаданих. Ці інструменти можуть бути частиною системи інформаційних ресурсів або вони можуть бути автономними інструментами.

Метадані можна зберігати двома головними способами – або в БД окремо від інформаційного ресурсу, або ж упровадженими всередині ресурсу, який вони описують. Але вибір способу визначається специфікою робочих вимог і типу ресурсу.

Синтаксис – це механізм, призначений для доставки записів метаданих. Необхідно врахувати потребу підтримки загальноприйнятого синтаксису для передачі й доставки метаданих незалежно від того, яким чином вони зберігаються і як до них здійснюється доступ. Поки HTML є найпоширенішою формою стандартизованого синтаксису в усій світовій павутині. Атрибути <META> елементів дозволяють фіксувати аспекти записів метаданих. Форма XML є ще одним синтаксисом, використовуваним для вираження записів метаданих, і це є більш складна маркувальна мова, ніж HTML. За допомогою XML можна виразити досить складні структури метаданих.

Метадані мають бути відкриті для доступу стандартним шляхом, щоб у такий спосіб пошукові системи могли легко знаходити описи ресурсів і надавати необхідну інформацію. Трьома головними механізмами доступу до метаданих є [186]:

1. Вбудовані метадані. Записи метаданих у файлах HTML використовують тег <META>. Отже, метадані стають невід'ємною частиною

описаного ресурсу і пишуться відповідно до використовуваного синтаксису HTML. Але недоліком цього механізму є те, що всі ресурси повинні мати описи HTML, які надалі складно модифікувати.

2. Сховища метаданих. БД використовуються для зберігання та управління описами метаданих. Бази метаданих із стандартними інтерфейсами запитів часто називають сховищами метаданих. Такий механізм надає більше гнучкості, оскільки метадані можна зробити відкритими в різних налаштуваннях і синтаксисах, які згодом можна легко модифікувати. Створення сховища метаданих складніше, ніж просто введення метаданих на сторінку HTML, та існують логічні операції для відновлення метаданих за допомогою пошукових механізмів.

3. Системи управління ресурсами. Ці системи надають величезну кількість ресурсів і послуг з опису метаданих. Метадані часто складні та можуть підтримувати облікові операції, управління ресурсами та архівацію ресурсів, а також виявлення ресурсів. Такі метадані все ж можна перевести в стандарти, що потрібні системі виявлення ресурсів. Цей механізм не вимагає значних нових інвестицій і допоможе консолідувати управління метаданими.

Отже, розроблення й упровадження стандартів метаданих е-управління є важливими завданнями, над якими ведеться робота, які вимагають державної підтримки та розроблення механізмів розвитку. Підтримка і розвиток стандартів метаданих е-управління повинні будуватися на таких принципах [186]:

1. Незалежність. Стандарт має бути досить гнучким, щоб задовольняти потреби відновлення та управління записами відносно будь-якої інформації в будь-якому форматі. Він повинен ґрунтуватися на якому-небудь програмному забезпеченні, додатку або проєкті.

2. Простота. Він повинен підходити для людей, які мають різний рівень підготовки при роботі з інформаційними ресурсами.

3. Сумісність. Він не повинен конфліктувати з іншими локальними державними стандартами і правилами, а також міжнародними стандартами.

4. Стабільність. Він має бути досить гнучким, щоб задовольняти майбутні й поточні потреби, оскільки для упровадження будь-яких змін потрібні значні зусилля, час і ресурси.

5. Здібність до розширення. До нього потрібно легко додавати додаткову деталізацію елементів метаданих. Отже, необхідний баланс між потребою в здатності розширюватися і потребою в стабільності.

6. Економічність. Він не повинен вимагати великих зусиль і витрат часу.

7. Загальна включеність. Він повинен враховувати багато схем метаданих, щоб мінімізувати потребу в максимальній можливості взаємодії, що вимагає послідовності в усіх описах інформаційних ресурсів.



8. Перш за все такий стандарт повинен відповідати вимогам громадян і е-уряду щодо пошуку інформації та управління нею.

Стандарт метаданих е-управління має бути застосований до всіх державних інформаційних систем і до взаємодії між державними агентствами (включаючи іноземні уряди), світовими підприємствами і громадськими організаціями.

### **3.2. Забезпечення юридично значущого е-документообігу**

Забезпечення юридичної значущості е-документів оснований на використанні системи ЕЦП, що інтегрує засоби ЕЦП (криптографічних перетворень), сертифікати відкритих ключів, органи сертифікації ключів і власників сертифікатів в єдину структуру та гарантує від імені держави якість послуг ЕЦП. Тому потрібно визначити поняття е-документа, ЕЦП та організаційно-технічної структури забезпечення юридичної значущості е-документообігу.

У Законі про е-документ та е-документообіг [250] визначено, що *е-документ* – це документ, інформацію в якому зафіксовано у вигляді е-даних, включаючи обов'язкові реквізити документа (у т. ч. ЕЦП).

*Електронний цифровий підпис* (ЕЦП) – вид е-підпису, отриманого за результатом криптографічного перетворення набору е-даних, який додається до цього набору або логічно з ним поєднується та дає змогу підтвердити його цілісність та ідентифікувати підписувача [249]. Тобто ЕЦП є обов'язковим реквізитом, що використовується для ідентифікації автора та/або підписувача е-документа іншими суб'єктами е-документообігу. Накладанням ЕЦП завершується створення е-документа. Юридичну силу такого документа не може бути заперечено виключно через те, що він має е-форму.

Звичайним реквізитом паперових документів є рукописний підпис. Він підтверджує факт взаємозв'язку між зведеннями документа й особою, яка підписала документ. Слід зазначити, що ступінь захисту рукописного підпису зовсім недостатній. У тих випадках, коли потрібна підвищена достовірність документа, застосовують додаткові засоби: два рукописних підписи (наприклад, директора та бухгалтера) і печатку юридичної особи, завірений підпис уповноваженого органу – нотаріуса, використання спеціальних бланків з особливими засобами захисту.

Характерною рисою рукописного підпису є його нерозривний фізичний зв'язок із носієм інформації. Тобто рукописний підпис можливий тільки на документах, що мають матеріальну природу. Е-документи, що мають логічну природу, до цієї категорії не належать. Недоліком рукописного підпису є те, що сторони-учасниці відносно документа повинні перебувати або в безпосередньому контакті, або в опосередкованому – через матеріальний носій і послуги сторонніх організацій.

Наступним недоліком рукописного підпису є те, що він забезпечує тільки ідентифікацію документа, тобто підтверджує його належність до особи, яка поставила підпис, але в жодному разі не забезпечує автентичність документа, тобто його цілісність і незмінність.

Отже, ЕЦП має логічну природу – це послідовність кодів, що дозволяє однозначно зв'язати автора (власника) документа і зміст документа. При цьому ЕЦП має низку позитивних властивостей, а саме [114]:

- порівнянність захисних властивостей, ґрунтована на жорсткому математичному аналізі;
- масштабність, можливість використання різних засобів створення ЕЦП;
- дематеріалізація документації – особливе значення має в е-комерції;
- рівнозначність копій;
- додаткова функціональність, що ґрунтується на криптографічних засобах формування ЕЦП – не можна внести зміни в документ, не порушивши підпис;
- автоматизація механізму обслуговування ЕЦП на основі програмних і апаратних засобів.

Недоліком ЕЦП є необхідність спеціального технічного, організаційного і правового забезпечення. Механізми контролю дійсності документів не пов'язано зі звичайними методами, наприклад візуальними.

Щоб послідовність символів у документі могла однозначно ідентифікувати її автора, необхідно, щоб вона мала унікальні ознаки, відомі тільки відправнику та одержувачу документа. Досягається це за допомогою застосування засобів шифрування (криптографії).

*Метод шифрування* – це формальний алгоритм, що описує порядок перетворення документа на результативний. *Ключ шифрування* – це набір параметрів, необхідних для застосування методу. Сьогодні існують симетричні та несиметричні методи шифрування документів.

Симетричні методи шифрування ґрунтуються на тому, що обидві сторони використовують той самий ключ, що забезпечує шифрування та дешифрування документа. Сучасні алгоритми симетричного шифрування мають високу швидкість та стійкість і можуть використовуватися для впевненої автентифікації документів, але в них є недолік, що перешкоджає їхньому застосуванню в е-комерції, – необхідний попередній обмін ключами шифрування. Тобто необхідні або пряме фізичне спілкування між сторонами, або захищений канал зв'язку, що не завжди може бути реалізовано в системі е-комерції.

Тому останнім часом з'явилися і одержали розвиток методи несиметричної криптографії. Саме на них ґрунтується е-комерція взагалі та засоби ЕЦП зокрема.

На основі цих методів було розроблено програмні засоби, названі засобами ЕЦП. Застосування таких засобів оснований на використанні

взаємозалежних пар ключів, що володіють унікальною властивістю: те, що зашифроване одним ключем, може бути дешифроване тільки іншим. У цьому разі власник пари ключів має закритий ключ, доступний тільки йому, і відкритий, який надається кожному охочому.

У результаті реалізується схема: власник створює пару ключів (закритий і відкритий) і передає партнерам відкритий ключ; власник шифрує документ відкритим ключем партнера і передає йому документ; партнер дешифрує документ своїм закритим ключем.

Варто звернути увагу на такі обставини:

- використання закритого ключа дозволяє власнику підписати документ, а використання його відкритого ключа дозволяє ідентифікувати власника;

- обмін відкритими ключами між партнерами дозволяє створити напрямлений канал зв'язку між ними;

- спочатку шифрування документа відкритим ключем партнера на стороні, що передає, а потім дешифрування його закритим ключем партнера на стороні, що отримує, дозволяє створити захищений напрямлений канал зв'язку.

У найпростішому вигляді ЕЦП – це деякі відомості про себе, наприклад: прізвище, ім'я, по батькові та посада, зашифровані закритим ключем. Кожний, хто володіє відкритим ключем, зможе ці відомості прочитати і переконатися, хто є автором документа. Разом із тим існує технічна можливість включити до складу ЕЦП дані характеристики самого документа, щоб виключити можливість його зміни. Для цього використовується поняття “дайджест документа” – унікальна послідовність символів, яка однозначно характеризує зміст документа. Зазвичай дайджест має фіксований розмір і не залежить від довжини самого документа. Дайджест вставляється до складу ЕЦП разом зі зведеннями про автора і шифрується разом із ними.

У сучасній математиці відомі спеціальні функції, що не володіють властивістю оборотності. Вони дозволяють з однієї послідовності символів (чисел) документа одержати іншу послідовність таким чином, що зворотне перетворення неможливе. Такі функції, використовувані в криптографії, зветься геш-функціями. При цьому вихідний документ обробляється геш-функцією, після чого утвориться якийсь геш-код. Він так само унікальний для цього документа, як відбитки пальців унікальні для людини. Це і є дайджест документа, який іноді називають е-печаткою, або штампом. Е-печатка приєднується до е-підпису і далі є його складовою частиною.

Сторона, що приймає документ, перевіряє його автентичність (цілісність та незмінність), розшифровує його, перевіряє е-підпис за допомогою своєї половини закритого ключа, потім обробляє доку-

мент тією ж геш-функцією, що і відправник, після чого звіряє отриманий дайджест із тим, що його містив підпис. Якщо дайджести збіглися, значить, документ не піддавався змінам.

Тож, е-підпис включає два компоненти: зведення про автора (власне підпис) і дайджест документа. У принципі їх достатньо для двостороннього зв'язку, але до них додається ще низка полів, пов'язаних із деякими реєстраційними й організаційними аспектами механізму е-підпису.

Організаційне забезпечення ЕЦП здійснюється відповідно до законодавства держави, не території якої використовується цей засіб ЕЦП. Справа в тому, що у відкритому ключі наводяться дані про його власника, але немає засобів, котрі засвідчують, що ці дані справжні. Без вирішення цього питання механізм ЕЦП не може бути використаний ні в е-комерції, ні в е-документообігу. Тобто повинно бути залучено додаткову сторону, що засвідчує приналежність відкритого ключа конкретній юридичній або фізичній особі. Така сторона зветься центром сертифікації ЕЦП.

Центр сертифікації перевіряє приналежність відкритого ключа заявникові та засвідчує цей факт додаванням до відкритого ключа свого підпису, зашифрованого власним закритим ключем. Будь-який партнер, що бажає вступити в контакт із власником відкритого ключа, може прочитати засвідчувальний запис за допомогою відкритого ключа центру сертифікації.

Існує дві структурні моделі системи сертифікації: централізована і децентралізована, які мають, відповідно, ієрархічний та мережний характер.

В основі централізованої моделі сертифікації – один уповноважений орган сертифікації, названий кореневим центром сертифікації, що для вирішення своїх завдань формує довірчі центри сертифікації. Довірчий та кореневий центри можуть засвідчувати чужі відкриті ключі своїми закритими ключами. При цьому відкриті ключі довірчих центрів мають потребу в засвідченні. Їх засвідчують закритим ключем вищестоящего центру сертифікації й так далі за ієрархією довірчих центрів до кореневого центру.

Мережна модель сертифікації ґрунтується на взаємних домовленостях сторін. Дві юридичні або фізичні особи, що розпочали е-ділові стосунки, можуть самі взаємно завірити одна одній відкриті ключі, якщо обмінюються ними під час особистої зустрічі з пред'явленням одна одній установчих документів, або скористатися послугами третьої сторони, яку вони оберуть. Так само можуть домовитися й інші учасники взаємодії. У результаті виникає складна структура, у якій усі учасники, з одного боку, зв'язані двосторонніми договірними відносинами, а з іншого – ще й виконують функції завірительів для своїх

традиційних партнерів. З погляду комерсанта, довіра до його відкритого ключа буде тим вищою, чим більшу кількість сертифікатів він одержить від інших учасників ринку.

В українському законодавстві [249] визначено суб'єкти інфраструктури сертифікації відкритих ключів: їхні статус, права, функції та обов'язки. Схема взаємодії суб'єктів правових відносин у сфері послуг ЕЦП має ієрархічну структуру (рис. 3.2).

Суб'єктами правових відносин у сфері послуг ЕЦП є: підписувачі, користувачі, центри сертифікації ключів (ЦСК), акредитовані центри сертифікації ключів (АЦСК), центральний засвідчувальний орган (ЦЗО), засвідчувальні органи виконавчої влади або іншого державного органу та контрольний орган.

Законом визначений окремий суб'єкт – контрольний орган, який не бере участі в технологічному процесі надання сертифікованих послуг, але, водночас, відіграє велику роль у забезпеченні безпеки та надійності функціонування системи в цілому. Цим органом є спеціально вповноважений ЦОВВ у сфері криптографічного захисту інформації – Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України.

Контрольний орган як суб'єкт інфраструктури сертифікації ключів: встановлює загальну політику сертифікації ключів; забезпечує контроль діяльності ЦЗО і АЦСК; організовує і проводить перевірку відповідності засобів ЕЦП та програмно-технічних комплексів управління сертифікатами ЦСК; організує та проводить аудит умов надійності й безпеки функціонування ЦСК.

Функції ЦЗО, який структурно входить до Міністерства юстиції України, такі: видача сертифікатів для всіх ЦСК, підтримка списків відзивних сертифікатів ЦСК, проведення акредитації ЦСК, прийом в ар-

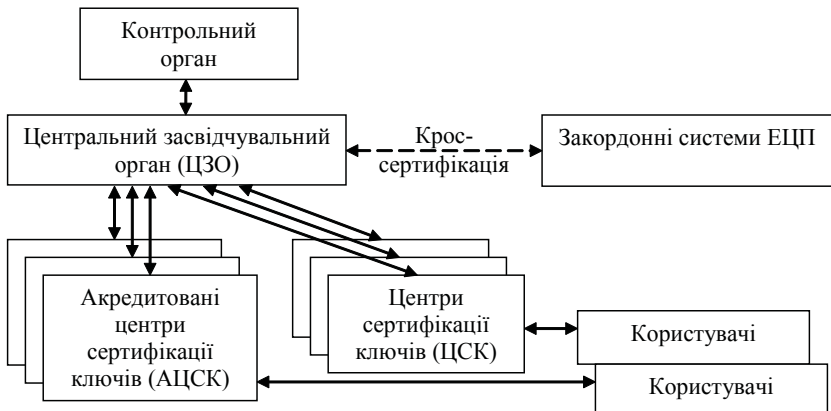


Рис. 3.2. Взаємодія суб'єктів правових відносин у сфері послуг ЕЦП

хівне зберігання посилених сертифікатів ключів при ліквідації АЦСК, забезпечення крос-сертифікації з іноземними системами ЕЦП тощо.

До ЦСК законом висуваються мінімальні організаційні вимоги. Для того щоб отримати статус ЦСК, юридичній або фізичній особі, як суб'єктові підприємницької діяльності, необхідно реєструватися в кореневому центрі й засвідчити в ньому свій відкритий ключ, тобто отримати кореневий сертифікат. Такі центри можуть використовувати будь-яку технологію для сертифікації ключів, можуть реалізовувати будь-які алгоритми ЕЦП і будь-які профілі сертифікатів. При цьому політика сертифікації ЦСК не контролюється з боку держави, і ступінь довіри до ЦСК є справою його клієнтів і користувачів.

З метою забезпечення державної гарантії високого рівня надійності, безпеки та якості надання сертифікаційних послуг, законодавством України введена система добровільної акредитації. АЦСК мають право видавати посилені сертифікати, сферою застосування яких є державні органи, міжвідомчий документообіг цих органів і е-документообіг відомств з фізичними і юридичними особами (наприклад, передавання звітності в е-вигляді в податкові органи, пенсійні та соціальні фонди, оформлення митної е-декларації тощо). Нормативно-правовим актом КМУ [260] визначено додаткові вимоги, щодо вживання засобів ЕЦП – у державному секторі можуть використовуватися послуги виключно АЦСК.

В основу національного законодавства забезпечення упровадження ЕЦП закладено такі основні принципи:

- відсутність дискримінації е-форми документа щодо його паперової форми;
- визначення загальних правил і умов прирівнювання ЕЦП до власноручного підпису;
- можливість на договірних основах визначати інші умови застосування й визнання ЕЦП, ніж ті, що визначені законом;
- добровільна акредитація провайдерів послуг із сертифікації ключів;
- створення системи контролю над діяльністю інфраструктур сертифікації ключів.

Відповідно до прийнятої системи сертифікації ключів законодавством України застосовано гнучкий підхід у питанні юридичної сили ЕЦП і прирівнювання його до власноручного підпису. На підставі цього підходу є такі основні схеми правових взаємин у разі використання ЕЦП [249]:

- 1) за використання посиленого сертифікату АЦСК автоматично ЕЦП прирівнюється в юридичній силі до власноручного підпису, і попередня домовленість суб'єктів е-документообігу про визнання ЕЦП один одного не є обов'язковою;

2) за використання механізмів ЕЦП на основі сертифікатів ключів ЦСК або без використання їхніх послуг правові взаємини регулюються цивільно-правовими договорами між суб'єктами е-взаємодії, у яких обумовлюється порядок визнання юридичної сили е-документа і власноручного підпису.

Спеціальною постановою КМУ [257] визначено порядок акредитації центрів сертифікації ключів, у якому визначено процедуру акредитації, а також кваліфікаційні, організаційні та технічні вимоги до ЦСК. Ці вимоги деталізують і деякою мірою конкретизують вимоги до провайдерів послуг сертифікації, які встановлені в додатку до Директиви ЄС з е-підписів [282].

Відповідно до цього положення, ЦСК, що претендують на отримання статусу акредитованого центру, повинні пройти аудит створених організаційних, інженерно-технічних і технологічних умов щодо гарантування безпеки функціонування відповідних засобів і надання послуг із сертифікації.

Е-документообіг в системах е-урядування чутливий до часових параметрів чинності е-документів, тому ще одним важливим реквізитом е-документа є позначення часу.

Порядок засвідчення наявності е-документа (е-даних) на певний момент часу встановлено відповідною постановою КМУ [259], де визначено, що послуги фіксування часу надаються акредитованими центрами сертифікації ключів або центрами сертифікації ключів.

Тож, ЕЦП за правовим статусом прирівнюється до власноручного підпису (печатки) у разі [205], якщо: ЕЦП підтверджено з використанням посиленого сертифіката ключа за допомогою надійних засобів цифрового підпису; під час перевірки використовувався посилений сертифікат ключа, чинний на момент накладення ЕЦП; особистий ключ підписувача відповідає відкритому ключу, зазначеному в сертифікаті.

### **3.3. Механізми довіри в інфраструктурі відкритих ключів**

Концепція розвитку е-урядування в Україні до 2015 р. є одним із пріоритетних завдань побудови інформаційного суспільства. Ця Концепція визначає надання фізичним та юридичним особам юридично значущих послуг шляхом використання е-комунікацій на основі упровадження механізмів довіри між суб'єктами правових відносин і забезпечення цілісності й достовірності інформації [284].

Основою довіри в сучасній концепції е-урядування є ЕЦП, технологічно підтриманий інфраструктурою відкритих ключів. Ефективне запровадження технологій е-урядування неможливе без розгортання систем е-документообігу із застосуванням технологій ЕЦП.

Проте національна система ЕЦП (НСЕЦП) поки відстає від світового рівня розвитку на 8–10 років [178]. Відповідно до європейської бізнес-моделі ЕЦП, кваліфікована інфраструктура відкритих ключів (QPKI) реалізує три види кваліфікованих підписів, на відміну від прийнятої в Україні інфраструктури РКІ, що реалізує тільки один, найпростіший та неінтероперабельний різновид підпису [179].

Окрім того, Єврокомісія за підтримки Європарламенту запропонувала Стратегію розвитку інформаційного простору ЄС до 2020 р. Стратегію спрямовано на досягнення трьох головних цілей: створення єдиного європейського інформаційного простору, умов для інвестицій та інновацій у сфері ІТ, а також повсюдного охоплення ІТ всіх структур суспільства, що сприятиме підвищенню якості життя і послуг.

Отже, для України актуальна проблема вдосконалення внутрішньої та зовнішньої політики у сфері інтеграції національних систем ЕЦП до міжнародних систем.

Розробленню практичних рекомендацій щодо розвитку національних інфраструктур ЕЦП присвятили свої праці багато вітчизняних науковців і дослідників різних структур суспільства, наприклад: С. Левшаков [166], І. Івченко, А. Савченко [307], В. Степаненко [330] – у банківській сфері; М. Бондаренко, І. Горбенко, Ю. Горбенко [53], В. Онопрієнко, А. Потій, С. Черних – із питань теорії та практики аналізу, синтезу та застосування ЕЦП. У роботах науковців С. Белова і С. Мартиненка [19] обґрунтовано моделі побудови національної інфраструктури центрів сертифікації ключів та аналізуються їх ризики; А. Мелашенко і О. Перевозчикова [178; 179] – розглядаються проблеми крос-сертифікації, інтероперабельності НСЕЦП та запровадження міжнародних стандартів з QPKI в систему національних стандартів.

Подальший розвиток національної РКІ вимагає визначення механізмів довіри. Проте практику крос-сертифікації (процес установлення довірчих відносин між органами сертифікації в інфраструктурі відкритих ключів), упровадження інтероперабельних компонент ЕЦП, налагодження політик безпеки, розроблення організаційно-технологічних заходів і технічних регламентів для запровадження європейської системи QPKI недостатньо досліджено. Ці питання набувають актуальності в умовах економічної інтеграції України до ЄС.

Гарантоване забезпечення рівня довіри та надійності до НСЕЦП у контексті цих правових взаємин вимагає чіткого опису і підтримки політик безпеки, створення інтелектуальних систем, здатних аналізувати, порівнювати і виконувати різновиди політик безпеки згідно з вимогами забезпечення транзакцій у процесі е-урядування.

Однією зі складових політики безпеки є політика підписання – набір правил для створення і валідації ЕЦП, використовуючи який ЕЦП



можна визначити як валідний (дійсний, справжній). Політику підписання потрібно відрізнити від іншої складової політики безпеки – політики сертифікації, що містить правила, які серед іншого визначають, яка політика сертифікації прийнятна для конкретної політики підписання.

Політика підписання як механізм дозволяє пов'язати значущість документа з ЕЦП, підвищуючи довіру і надійність процесу е-урядування.

Оскільки політика підписання може задавати вимоги, що асоціюються з трансакціями е-урядування, необхідно пов'язати її зі специфічними базовими елементами політики підписання, призначеними для такої формалізації. Контекст трансакції може включати комерційні, адміністративні, приватні аспекти або їхні комбінації. Контекст трансакції визначає загальні прийнятні правила, що асоціюються з процедурами підписання. Такі правила можуть залежати від станів. Наприклад дія може вчинятися під час заповнення певної форми згідно з корпоративними умовами.

Центри сертифікації ключів в Україні продають клієнтам ЕЦП, що асоціюються з різним рівнем криптозахисту і, зрозуміло, за різною вартістю (е-печатка компанії, ЕЦП менеджера компанії, бухгалтера і інших службовців). Зрозуміло, види е-документів компанії слід підписувати різними ЕЦП згідно з суворими процедурами організації е-документообігу як основи політик підписання.

Один із недоліків національної реалізації ЕЦП – відсутність прямого зв'язку семантики процесів е-урядування з ЕЦП, оскільки семантика розпізнається побічно, через контекст трансакції. Такий механізм неприпустимий у системах з підвищеними вимогами до надійності й безпеки, наприклад, трансакцій державних закупівель, банківських тощо.

Для прив'язки семантики до додаткових правил верифікації (перевірка істинності) і валідації ЕЦП розроблено концепцію політики підписання, що передбачає її різновиди.

Національні політики підписання – погано розвинене поле, у першу чергу зважаючи на нечіткість кордонів їхнього використання й недоліки досвіду стандартизації. А механізм опису політики підписання – критично важливий інструмент для підтримки валідації ЕЦП на етапі підписання та прив'язки чіткого семантичного навантаження ЕЦП.

Другим із недоліків НСЕЦП є невизначеність механізмів внутрішньої та зовнішньої крос-сертифікації ЦСК для забезпечення довіри між користувачами різних систем. На національному рівні забезпечення крос-сертифікації із закордонними системами законодавчо надано ЦЗО, а внутрішня крос-сертифікація між ЦСК відсутня, що призвело до відомчого формування розрізнених НСЕЦП. У результаті користувачі зобов'язані використовувати ключі за кожним відомством, що стримує розвиток систем е-взаємодії.

Аналіз моделей організації взаємодії органів сертифікації (Certification authority, CA) QPKI дозволив виділити основні механізми довіри в інфраструктурі відкритих ключів: ізольований, кореневий, мережевий, шлюзовий, списком статусу сертифіката, списком сертифікатів та управління якістю сертифікатів (рис. 3.3) [142].

*Ізольований* – це механізм довіри на основі самопідписаного сертифікату CA (self-signed CA-certificate), який не завіряється будь-яким іншим CA. Шлях сертифікації в цьому випадку має два рівні – CA-сертифікат та сертифікат користувача цього CA.

Прикладом організації такої інфраструктури використання сертифікатів і ключів може послугувувати досвід товариства SWIFT (Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication – Товариство світових міжбанківських фінансових телекомунікацій). Це некомерційна акціонерна структура, яка не є платіжною системою і яка надає телекомунікаційні послуги різним національним і міжнародним платіжним системам, банкам, біржам, корпораціям та іншим нефінансовим організаціям. Користувачів об'єднано в єдину закриту мережу з використанням служби SWIFTNet, через яку виконуються трансакції фінансових операцій [166]. В основі захисту інформації в SWIFT лежить принцип використання асиметричного алгоритму RSA, за якого використовуються дві пари особистих і відкритих ключів, що заздалегідь засвідчуються SWIFT. Одна пара (особистий + відкритий) використовується для ЕЦП у фінансових трансакціях, друга – для їхнього шифрування.

*Кореневий* – це механізм довіри на основі ієрархічно засвідчуваного ланцюга сертифікатів від кореневого CA до кінцевого підлеглого CA, за якими будується довіра до сертифікатів кінцевих користувачів, підлеглих CA (шлях сертифікації починається з трьох рівнів – кореневий, підлеглий, їх може бути декілька, користувач). У декількох країнах засновано загальний кореневий CA: у Німеччині RegTP (лише для акредитованих провайдерів послуг сертифікації), Нідерландах (лише для урядового використання), Польщі, Бельгії та Україні [178].

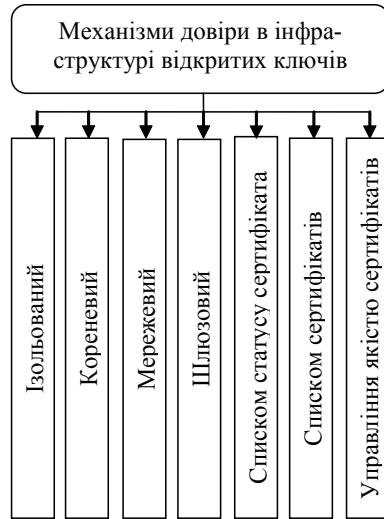


Рис. 3.3. Механізми довіри в інфраструктурі відкритих ключів

У банківській системі е-платежів (СЕР) України використовується чотирирівнева ієрархія сертифікації ключів: ЦЗО, засвідчувальний центр НБУ (ЗЦ НБУ), ЦСК або АЦСК, кінцевий користувач. У державному управлінні (подання е-звітності) упроваджено трирівневу ієрархія: ЦЗО, АЦСК, користувач.

Описана ієрархічна модель РКІ України визначає довірчі відносини лише в одному напрямі – згори вниз. Підлеглі СА не випускають сертифікатів своїх вищестоящих СА, і вищестоящий СА нав'язує підлеглим СА умови, що стосуються політики сертифікації. Держави ЄС однозначно відмовилися від цієї моделі, в Україні вона доречна, зважаючи на свою тривіальність і відсутність корисного досвіду реалізації РКІ як у розробників, так і у клієнтів ЦСК. Європейський досвід у процесі реалізації бізнес-додатків орієнтується на визначення безпосередньо надійних СА, замість того, щоб покладатися на автоматизований ланцюжок сертифікатів, який є грубим механізмом для визначення надійності і статусу СА, що видає сертифікати.

*Мережевий* – це механізм установавання довірчих взаємин між рівноправними СА (СА-доменами) на основі взаємної крос-сертифікації без довірчого посередника, тобто СА випускають сертифікати один одному, і така пара сертифікатів описує їхні двосторонні відносини довіри. Проте кожному СА необхідно встановити такі відносини з усіма іншими СА, що нагромаджує схему взаємодії кожного СА. Через це мережеві механізми довіри найбільш ефективні на верхніх рівнях ієрархії, коли необхідно організувати крос-сертифіковану взаємодію між декількома учасниками, наприклад країнами союзу або структурами суспільства.

Для розвантаження мережевої схеми взаємодії, з одного боку, і відходу від жорсткої ієрархії – з іншого, використовують *шлюзові механізми довіри*. У цій схемі технологія забезпечення довіри будується через єдиний вузол довіри – шлюзовий СА, який бере на себе функцію крос-сертифікації кінцевих СА. При цьому користувач використовує власний СА як якор довіри і буде ланцюжок довіри сертифікатів від власного СА, через шлюзовий СА, до сертифікату будь-якого іншого кінцевого користувача.

Нині відомі такі реалізовані проекти: Урядовий шлюзовий орган сертифікації (Bridge government CA – BGCA) в рамках програми IDABC (надання європейських послуг е-уряду для державних структур, бізнесу та громадян) для використання державними адміністраціями держав – членів ЄС; Федеральний єднаний засвідчувальний орган (FBCA) США. BGCA призначений забезпечити ступінь довіри, необхідний для використання е-сертифікатів як на національному, так і на європейському рівні.

Для України актуальний досвід BGCA, оскільки він створений згідно з положеннями Директиви 1999/93/ЄС, зокрема відносно управління посиленими сертифікатами відкритих ключів. Уже розроблено низку нормативних документів (зокрема, ETSI TS 102 231 v3.1.1 від 2009 р.) для проведення крос-сертифікації та раціональні технологічні схеми організації транскордонного визнання сертифікатів і архітектурної моделі національного шлюзового СА. Ці схеми повною мірою підходять для організації відносин НСЕЦП України з BGCA в рамках програми IDABC е-взаємодії адміністрацій країн – членів ЄС.

Слід зазначити, що шлюзовий СА не вирішує потреби в детальній інформації про статус окремого СА. Для вирішення цієї проблеми використовують модифікацію шлюзового СА, який підтримує *механізм довіри списком статусу*. Список статусу довіри – це підписаний список даних про СА і його статус. Реалізація даного механізму використовується на основі захищеного онлайн-протоколу статусу сертифікату (Online certificate status protocol – OCSP), за допомогою якого з сервера підтверджувального органу (VA) запрошується статус сертифіката, що перевіряється. Для збирання потрібної інформації VA повинен опитувати інші сервери, можливо, розташовані в інших державах-членах, тому доцільний центральний VA, аби забезпечувати підтверджувальною інформацією кожен сервер.

*Механізм довіри зі списком сертифікатів* засновано на моделі довіри Web/Інтернет і на списках довіри сертифікатів (Certificate trust list – CTL), що підписані структурами даних PKCS #11. PKCS#11 (Public-Key Cryptography Standard #11) – платформонезалежний програмний інтерфейс для роботи з апаратно реалізованими засобами криптографічного захисту інформації (ЗКЗІ): криптографічні токени (token – флеш-пам'ять), смарт-картки, HSM (Hardware Security Module – пристрої для зберігання ключів). Інколи PKCS#11 використовується для доступу до програмно реалізованих криптографічних бібліотек.

У PKCS#11 чітко прописано правила (набір функцій, механізмів, алгоритмів і їхніх параметрів для роботи з криптографічними пристроями або бібліотеками), відповідно до яких працюватиме прикладне програмне забезпечення при виклику криптографічних функцій за стандартом підпису RSA. Даний стандарт підтримується в багатьох OpenSource-проектах, у т. ч. проектах компанії Microsoft, що використовують криптографію. З метою уніфікації доступу до криптографічних функцій компанія Microsoft розробила пропріетарний інтерфейс програмування додатків (API): Microsoft Crypto API, базований на використанні криптопровайдерів. Специфікації Crypto API описують набір функцій, які повинна надавати бібліотека криптопровайдера операційної системи, способи інтеграції з нею і специфікації викликів. Отже,

національні виробники ЗКЗІ, що виконують правила Сгурто АРІ, мають можливість інтеграції свого рішення в операційну систему Microsoft Windows, а прикладне програмне забезпечення реалізує доступ до криптографічних функцій за допомогою уніфікованого інтерфейсу.

Багато держав – членів ЄС зацікавлені у використанні СТЛ як альтернативного механізму крос-сертифікації в мережених моделях, маючи можливість зберегти контроль над тим, яким сертифікатам вони довіряють. Також СТЛ містить ідентифікатори політик безпеки і підтримують розширення. З позицій внутрішньодоменної інтероперабельності, по суті, СТЛ замінює пари крос-сертифікатів, тобто конкретна сторона довіряє видавцеві СТЛ, отже, довіряє СА, вказаному в СТЛ.

Нарешті, *механізм управління якістю сертифікатів* упроваджується як результат модифікованої моделі ВGСА, тобто комбінації моделі довіри Web/Інтернет і моделі шлюзового СА. Держави-члени можуть доповнювати цю інфраструктуру відкритим для держслужбовців національним засвідчувальним органом, якщо це технічно можливо.

Названа модифікація забезпечує реалізацію таких можливостей: шлюзовий СА розподіляє список СТЛ надійних кореневих сертифікатів, що виконують загальні вимоги, і підписує список довірчих сертифікатів своїм сертифікатом; деякі держави-члени просто на довірі сприймають цей список, а інші держави-члени можуть створювати власний список коріння, якому вони довіряють, видаляючи деякі сертифікати і перепідписуючи оновлений список власними сертифікатами.

За результатами проведених досліджень визначено структуру політик безпеки (політика підпису, політика сертифікації) та основні механізми довіри в інфраструктурі відкритих ключів: ізольований, кореневий, мережений, шлюзовий, статусом довіри, списком сертифікатів та управління якістю сертифікатів.

Основну проблему упровадження запропонованих механізмів довіри в НСЕЦП пов'язано з неінтероперабельністю ЕЦП до QPKI. Базовою складовою кваліфікованих підписів ЄС є комплекти підпису, що складаються з трьох елементів: геш-функція, метод доповнення, алгоритм підписування з широким набором параметрів (рис. 3.4). Геш-функція пов'язана зі схемою підписування й забез-

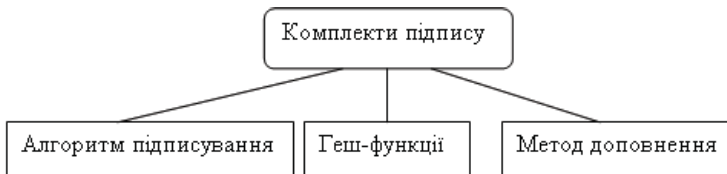


Рис. 3.4. Компоненти ЕЦП

печує підписування документів довільної довжини, а її вибір визначається потрібним рівнем безпеки. Метод доповнення залежить від обраного алгоритму підписування. Зокрема, алгоритми за міжнародним стандартом DSA, ECDSA, ECGDSA не потребують доповнення, а алгоритм RSA потребує нетривіального доповнення для завдання методу кодування документа в цілочислове подання.

Комплекти підпису будують за модульним принципом, що сприяє розвитку конкуренції серед розробників компонентів. При цьому для побудови надійних ЕЦП необхідно використовувати тільки у визначених комбінаціях сертифіковані комплекти підпису.

Проте в Україні не регламентовано використання й опис компонентів підпису. Унаслідок цього засоби ЕЦП будуються під ключ без організації їхньої модульної структури на основі національних алгоритмів підписування й геш-функції, що не дають змоги крос-сертифікуватися з жодною країною світу.

Також національна система ЕЦП неінтероперабельна з таких причин: через відсутність профілів (єдиного набору опцій) на два базових криптоалгоритми ДСТУ 4145-2002 і ГОСТ 34.310-95, відсутність стандартів на формати їхніх базових компонентів, невідповідність до міжнародного стандарту формату сертифіката на ЕЦП, відсутність органу штемпелювання часу. Упровадження же прийнятих у 2009 р. в Україні сучасних європейських стандартів ETSI у сфері е-підписів і розвиток їхньої інфраструктури обмежено структурою РКІ, що діє.

У цих умовах потрібен комплекс організаційно-технологічних заходів і технічний регламент для запровадження європейської системи QPKI. Поки НСЕЦП неінтероперабельна з організаційних причин, переважно через слабку координацію дій ЦЗО та контрольного органу як головних суб'єктів Закону України “Про електронний цифровий підпис”.

Головними завданнями цих органів є запровадження крос-сертифікаційних механізмів у політику підпису, задіявання жорсткої процедури акредитації, яка відкидає неінтероперабельні реалізації програмно-технічних комплексів, бібліотек, сприяння розвитку системи незалежних оцінників, запровадження сучасних тестових стендів для контролю базових показників політики безпеки, ініціювання нової редакції Закону про ЕЦП для введення сертифікатів відповідності, що засвідчують зрілість усіх складових НСЕЦП, замість чинного лише на території України позитивного експертного висновку, та підписання міждержавної угоди з ЄС про взаємне визнання цих сертифікатів відповідності.

### **3.4. Організація систем е-документообігу**

У сучасних умовах документаційне забезпечення управління в суспільстві немислиме без введення системи е-документообігу. Це не просто інновація, але радикальне управлінське рішення, яке не має аналогів у традиційному управлінні інформаційними потоками суспільства.

Електронний документообіг є важливою складовою документаційного забезпечення діяльності державного органу. Електронний документообіг з використанням ЕЦП є однією з основних складових е-урядування, адже саме він забезпечує циркуляцію е-документів, які є підґрунтям для нової юридично значущої форми взаємодії: держави та суспільства, держави та бізнесу, державних органів між собою [296].

Електронний документообіг є одним із найголовніших технічних елементів системи е-урядування, адже саме він забезпечує циркуляцію е-документів, які є основою нової форми взаємодії держави та суспільства. Звернення за допомогою документа є необхідною умовою надання послуги державою громадянину. Однак кожен документ повинен мати встановлений законодавством набір реквізитів, до яких належить, зокрема, підпис – елемент, що підтверджує авторство документа.

Запровадження е-документообігу покликане вирішувати низку завдань. Окреслимо найголовніші з них [37]: автоматизація роботи з документами, пошук та відбір необхідної інформації, розсилання опрацьованих документів для їхнього подальшого опрацювання; обмін документами між вузлами системи, уніфікація технологічних процедур проходження документів між вузлами; автоматизація функцій управління процесами на основі повідомлень спеціалістів про надходження документів для опрацювання, про закінчення нормативних термінів опрацювання, синхронізація робіт спеціалістів; розсилання, зберігання та використання вхідних, вихідних і внутрішніх документів за єдиною нумерацією з початку року; відправлення, приймання та опрацювання е-пошти; автоматизація процесів реєстрації документів, заповнення кодованих реквізитів реєстраційних та контрольних карток із використанням класифікаторів і довідників, забезпечення механізмів анованого опису документів та збирання резолюцій, доставка звітів про виконання доручень; автоматизація збирання даних про результати виконання технологічних процесів та формування на основі їх аналітичних і статистичних звітів та довідок щодо документообігу й контролю за виконанням документів; формування довільних аналітичних довідок, системи класифікаторів та довідників; оперативний пошук інформації про вхідні, вихідні та внутрішньорозпорядчі документи за комбінацією умов з будь-яких реквізитів реєстраційних карток або за контекстом документа; забезпечення надійного зберігання всіх версій документів та інших інформаційних об'єктів, максимально зручна систематизація сховища документів;

наскрізний контроль за проходженням і виконанням документів; організація служб копіювання та відновлення інформації, що зберігається, і забезпечення її захисту від несанкціонованого доступу; визначення кола осіб, які за посадовими обов'язками здійснюють підготовку та опрацювання документів, призначення рівнів їхніх доступу до інформації, повноважень та прав; удосконалення методів підтримки прийняття рішень з питань документообігу організації; підготовка друкованих ілюстрованих узагальнювальних відомостей, друкування реєстраційних карток, журналів реєстрації, реєстрів розсилання, статистичних та аналітичних довідок про стан виконання документів та документообіг.

Відповідно до завдань е-документообігу спробуймо проаналізувати вимоги до програмних продуктів, що покликано забезпечувати ефективну діяльність цього напряму інформаційного забезпечення управлінських структур. Необхідно проаналізувати наявні системи е-документообігу (СЕД), їхню загальну організацію, окреслити завдання та перешкоди при встановленні таких систем, визначити основні переваги е-документообігу як елемента е-урядування.

Система е-документообігу – це організаційно-технічна система, що забезпечує процес створення, управління доступом і поширення е-документів у комп'ютерних мережах, а також забезпечує контроль над потоками документів в організації [296].

Головне призначення СЕД – автоматизувати весь комплекс робіт з е-документами: введення їх у систему, їхні реєстрацію, розподіл і розсилання, редагування, оперативне збереження, пошук і перегляд, відтворення, контроль виконання, розмежування доступу до них тощо. Упровадження СЕД сприяє підвищенню культури діловодства, забезпеченню суттєвої економії коштів на тиражування та пересилання значної кількості документів, що вкрай актуально нині за умов обмеженого фінансування державних органів. Крім цього, застосування СЕД дозволяє прискорити терміни опрацювання документів, удосконалити механізм організації та виконання документів, автоматизувати виконання однотипних операцій, спростити використання інформації документів за рахунок розширення можливостей їхнього пошуку.

До системи е-документообігу висуваються такі основні вимоги: масштабованість, розподіленість, модульність та відкритість. Масштабованість потрібна, аби система могла підтримувати будь-яку кількість користувачів для будь-якого органу влади. Архітектура систем документообігу повинна підтримувати взаємодію розподілених майданчиків для роботи з документами в територіально розподілених організаціях. Також система має складатися з окремих інтегрованих між собою модулів. Модульність потрібна на той випадок, якщо користувачеві системи не треба одразу упроваджувати всі компоненти системи документообігу або спектр завдань установи вужчий, ніж



увесь спектр завдань документообігу. І, зрештою, система повинна мати відкритий інтерфейс для можливого подальшого опрацювання та інтеграції з іншими розподіленими системами.

Практично всі сучасні системи е-документообігу тією чи іншою мірою підтримують усі етапи життєвого циклу документа. Майже всі сучасні системи передбачають можливість доступу через мережу Інтернет, використовуючи віддалений доступ або web-інтерфейс. Достатньо популярним напрямом у розвитку систем документообігу є використання хмарних обчислень та хмарних ресурсів для забезпечення документообігу.

Важливим недоліком більшості сучасних СЕД є доволі високий поріг входження для користувача. Величезна кількість налаштувань та методів роботи в системі робить їх непридатними для роботи без попередньої підготовки [217].

Усі СЕД містять обов'язкові типові компоненти: сховище карток (метаданих, атрибутів) документів; сховище документів; компоненти, що створюють бізнес-логіку системи. Картки – це набори полів, що характеризують документ, а також містять його історію (процес проходження документа).

Зазвичай в СЕД існує поняття типу документів (наприклад, договір, специфікація, лист тощо), і для кожного типу ведеться своя власна картка. Картки різних типів мають обов'язкові поля, спільні для всіх документів, та спеціальні поля, що стосуються документів цього типу. Наприклад, спільними полями може бути унікальний номер документа, його назва, автор, дата створення. Документи типу “договір” можуть містити такі поля, як дата підпису, термін дії, сума договору. Типи документів, у свою чергу, можуть мати підтипи, що мають спільний набір полів, який вони наслідують від основного типу, та при цьому додаткові поля, унікальні для підтипу. Найрозвиненіша система керування документами може підтримувати велику вкладеність таких підтипів. Типізація документів, побудова їхньої ієрархії та проектування карток є одним із найважливіших етапів у процесі упровадження СЕД.

Окрім поняття типу документів, можливим є присвоювання документам категорій, причому один документ може належати одночасно до декількох категорій. Категорії можуть бути вбудовані в дерево категорій. Наприклад, можна мати категорію “Юридичні документи” з підкатегоріями “Закони”, “Договори”, “Накази” тощо. При цьому можна мати паралельну структуру за відділами, наприклад категорію “Документи планового відділу”, а в ній підкатегорії “Договори про купівлю”, “Рахунки” тощо. Договір про купівлю може бути одночасно віднесено до підкатегорій “Договори” та “Договори про купівлю”, що належать до різних гілок ієрархії категорій. Отже, з'являється можли-

вість пошуку документа в такому дереві на основі його класифікації, причому один і той самий фізичний документ може траплятися будь-яку кількість разів у різних вузлах цієї ієрархії.

Для організації сховища карток можливі три варіанти вирішення [37]: використання власного сховища, сховища стандартної СУБД чи засобів середовища, на основі якого побудовано СУБД.

Власне сховище атрибутів документів дає змогу оптимізувати його під завдання зберігання карток, гнучко реалізовувати функції створення складних карток (що мають, наприклад, велику вкладеність типів), а також використовувати ефективні алгоритми пошуку інформації в картках. До таких систем належать, наприклад, “Евфрат” компанії *Cognitive Technologies* та “Гарант-Офіс” компанії “Гарант Інтернейшнл”. Очевидним недоліком такого підходу є відсутність можливості використовувати стандартні ресурси наявного інформаційного середовища, а також залежність критично важливої інформації від постачальника СЕД.

У разі використання сховища стандартної СУБД завжди є можливість мігрування даних на СУБД іншого постачальника. Тут вибір жорсткіший – доведеться відмовитись від використання конкретної СУБД взагалі, а міграція даних з однієї СЕД в іншу на порядок складніша, ніж у випадку СУБД. До такого роду систем належать, наприклад, системи “Діло” від ЭОС, “1С: Корпоративний документообіг” та *DocsFusion* компанії *Hummingbird*. Проте такий підхід має недоліки – реляційна модель, що реалізована в більшості СУБД, не є зручною для моделі даних, що використовується в СЕД зі складною структурою.

Розробники СЕД при цьому опиняються перед дилемою: розробити просту, але ефективну структуру зберігання даних, відмовившись від гнучкості під час створення карток, чи мати громіздку структуру, яка надає необхідну гнучкість за рахунок ефективності, прозорості та надійності роботи системи. Інша проблема негативного характеру полягає в тому, що при використанні зовнішньої СУБД виникають деякі труднощі як під час міграції з однієї версії СЕД на іншу, так і під час переходу з однієї версії СУБД на іншу. Найчастіше така ситуація призводить до певного консерватизму при переході на нові версії.

Якщо СЕД побудовано на основі певного інформаційного середовища, то раціональнішим є користування його ресурсами. Більшість систем, оснований на цьому принципі, поширених на пострадянському просторі, побудовано на базі *Lotus Notes/Domino*. Це дає змогу використовувати всі механізми, закладені в це середовище, зокрема засоби резервного копіювання, реплікації, пошуку тощо. Проблеми такого підходу полягають у необхідності використання певного середовища для роботи системи керування документами, а також у тих обмеженнях, що залежать від структури його БД.

Для реалізації сховища документів сьогодні також існує два підходи [37]: зберігання у файлової системі чи в спеціалізованому сховищі СЕД. З погляду прагматичного користувача між цими підходами, якщо оцінювати їх загалом, великої різниці нема. Та деякі особливості все ж існують.

Зберігання у файлової системі знижує ступінь безпеки за розмежування доступу, оскільки файлова система може не підтримувати ту модель безпеки, яку реалізовано в самій СЕД. Тому доводиться так надавати СЕД свої права доступу, щоб файли, які вона зберігає, не були безпосередньо доступні жодному з користувачів. СЕД підтримує свою систему списку користувачів із правами доступу, організовуючи доступ до файлів через ці права. Система доступу при цьому стає складною в супроводі та не зовсім ідеальною з огляду на інформаційну безпеку. Для забезпечення додаткової надійності часто використовується шифрування файлів при збереженні.

Окрім цього, практично всі СЕД використовують випадкове іменування файлів, що значно ускладнює пошук потрібного файла при спробі здійснити доступ в обхід системи.

Під час роботи з файловою системою більшість СЕД вимагають переміщення файлів у спеціально організовані каталоги. Проте є і винятки. Наприклад, системи “Евфрат” та Microsoft SharePoint дають змогу реєструвати в системі файли, не вимагаючи їхнього фізичного переміщення до сховища. Зрозуміло, що такий підхід є небезпечний з огляду на цілісність даних, проте дуже зручний у перехідний період упровадження СЕД.

Системи, що мають власне сховище файлів чи використовують сховище середовища, на основі якого їх побудовано (наприклад, Lotus Notes/Domino чи Microsoft Exchange), можуть гарантувати ефективніше керування доступом до документів та надійніше вирішення проблеми розмежування доступу. Так влаштовано, наприклад, Documentum та системи на основі Lotus Notes (“БОСС-Референт”, CompaqMedia). При цьому виникають питання, пов’язані з цілісністю даних, наявністю ефективних засобів резервного копіювання та інтеграцією із засобами архівного зберігання на повільних носіях. Їх у більшості систем так чи інакше вирішено, проте можна використовувати тільки інструменти, що доступні в самій системі.

Для розв’язання таких задач застосовуються технології керування ієрархічним зберіганням HSM (Hierarchical Storage Management), які створюють із логікою різноманітних різнорідних засобів зберігання “віртуальну файлову систему” як завгодно великого розміру, керуючи перенесенням інформації з одного носія на інший.

Отже, хоча всі описані компоненти і можуть бути влаштованими по-різному, відрізнятися ступенем складності, вони при цьому функ-

ціонально аналогічні. Логіка ж різноманітних систем може відрізнятися кардинально, і це саме те, що повинне проектуватись на систему е-документообігу.

У цілому функціональність систем управління документами в разі вирішення питань управління практично повністю задовольняє сьгоднішні запити, і тут особливого розвитку в найближчі роки не передбачається. Головний напрям розвитку систем документообігу – це підвищення ефективності пошуку інформації, інтеграція із засобами опублікування інформації в мережах, автоматичне сортування та рубрикація документів.

У зв'язку з розвитком світових інтеграційних процесів, що спостерігаються практично в усіх сферах життя суспільства, будь то публічне управління, економіка, медицина чи освіта, ростуть потреби в оперативному захищеному обміні інформацією. Найбільш перспективним напрямом, покликаним задовольнити ці потреби, є забезпечення захищеної транскордонної е-взаємодії. До кола основних проблем забезпечення такої взаємодії належить розроблення ефективного і надійного *механізму управління правами суб'єктів*. Одним із шляхів підвищення ефективності механізму управління правами є організація транскордонної інфраструктури управління правами на базі уповноважених операторів. Однак управління правами під час е-взаємодії – непросте завдання, бо володіння правами реалізується через володіння документом [310].

Володіння правами, закріпленими в оборотному документі, реалізується через володіння цим документом. У разі паперового документа володіння ним передбачає його унікальність і контроль над ним. У разі е-документа ситуація ускладнюється внаслідок самої природи е-документа, що нівелює відмінність між оригіналом та копією документа. Нині застосовують два підходи до забезпечення володіння е-документом.

Перший підхід має на увазі забезпечення технічної унікальності е-документа, тобто створення такого документа, який не може бути скопійований (принаймні так, щоб копія не дозволяла встановити, що це саме копія) і який може бути переданий.

Другий підхід передбачає визначення автентичної копії документа. При цьому застосовують два методи визначення автентичності. Перший метод припускає зберігання в реєстрі е-підпису, що поставлений на автентичну копію і використаний для перевірки незмінності змісту будь-якої копії, яку суб'єкт пред'являє для примусової реалізації своїх прав. Альтернативний метод передбачає використання реєстру, у якому зберігається автентична копія, а також ідентифікаційні дані суб'єкта, якій здійснює контроль над нею.

У побудові транскордонної інфраструктури управління правами найбільший практичний інтерес викликає перший метод, що дозволяє створювати, випускати, зберігати й передавати копії е-документів у різних розподілених інформаційних системах. При цьому автентичність будь-якої копії може бути перевірено шляхом звернення до реєстру. Однак даний метод визначення автентичності недостатньо опрацьовано для його застосування у транскордонній взаємодії [310].

Отже, сформувалася суперечність між зростанням потреби в оперативному централізованому управлінні правами при транскордонній е-взаємодії та відсутністю технології, що забезпечує таке управління.

Актуальним здається вдосконалення методу визначення автентичності копії е-документа для забезпечення можливості його застосування у транскордонній інфраструктурі управління правами. Основним завданням документа, незалежно від його форми (паперової чи електронної), є забезпечення правової функції. Права, що закріплені в документі, може бути як однократно передано суб'єкту в разі видачі паспорта громадянина, так і багаторазово передаватися від суб'єкта до суб'єкта, як у випадку оборотного коносаменту. В обох випадках володіння документом є необхідною умовою володіння закріпленими в ньому правами. Відтак однією з ключових якостей документа поряд з цілісністю й автентичністю є його унікальність.

Унікальність паперового документа на сьогодні забезпечується безліччю організаційно-технічних заходів, що застосовуються в рамках відповідного правового поля. При цьому наріжним каменем правових, організаційних і технічних питань, що стосуються життєвого циклу паперового документа, є розуміння документа як примірника –самодостатнього об'єкта. Природно, будь-який документ може виконувати свою правову функцію тільки в певному правовому полі. Але саме правове поле являє собою сукупність таких же документів, але більш високого правового рівня. При цьому робота з документом має на увазі вибудовування своєрідного правового ланцюжка, що включає в себе документи від найнижчого до найвищого рівня. Вибудовування такого ланцюжка і перевірка на цій основі конкретної правомочності кінцевого суб'єкта у разі паперових документів вимагає значних трудових і часових витрат, а перевірка в режимі реального часу взагалі неможлива.

Особлива цінність сучасних СЕД у даному аспекті полягає в можливості перевірки та управління правами суб'єкта в режимі реального часу. При цьому права суб'єкта відбиваються в записах у БД інформаційних систем (реєстрах), оператори яких відповідальні за управління даною категорією прав.

Тож, завдання забезпечення правової функції документа виконує запис у БД інформаційної системи, а передання прав між суб'єктами може

розглядатися як передання цього запису. В інформаційному просторі володіння записом реалізується через контроль над ним, і на перший план виходять питання забезпечення та розмежування доступу до запису.

Оборотність паперового документа, по суті, є переданням прав, закріплених у цьому документі, за допомогою фізичного передання цього документа від суб'єкта до суб'єкта. Коли ж йдеться про е-запис, то передання закріпленого в ньому права здійснюється за допомогою передання контролю над ним від одного суб'єкта до іншого.

Одноразове передання прав найбільш просто реалізувати, оскільки під час оброблення запису взаємодія оператора реєстру здійснюється з одним конкретним суб'єктом, при цьому останній не може передавати свої права якомусь іншому суб'єкту.

Багаторазове передання прав вимагає застосування більш складного механізму, оскільки доступ до запису в різні періоди має бути надано різним суб'єктам.

Нині існує безліч різного рівня документів, що регламентують е-взаємодію і вимоги до е-документів. Та навіть у рамках одного законодавства, тим більш транскордонного, можна спостерігати неузгодженість положень цих документів. Найчастіше обмін е-документами між державними органами стає неможливим через суперечливість вимог різних контрольних органів. Як приклади такого роду протиріч можна навести таке [310]:

- у різних країнах дозволено використовувати різні алгоритми засобів криптографічного захисту інформації;
- унікальним ідентифікатором суб'єкта є номери різних реєстрів;
- серйозно різняться вимоги до органів, уповноважених вести реєстри правомочності суб'єктів;
- співробітники з однаковими назвами посад фактично можуть мати різні правомочності в організаціях різних країн тощо.

Одним із підходів до управління правами є застосування технології інфраструктури відкритих ключів. При цьому правомочності суб'єкта вказуються в його атрибутивному сертифікаті. Атрибутивний сертифікат може бути однозначно пов'язано з сертифікатом відкритих ключів суб'єкта або з будь-яким іншим документом. Управління життєвим циклом атрибутивного сертифіката здійснює оператор, алгоритм роботи якого аналогічний алгоритму роботи засвідчувального центру, що керує життєвим циклом сертифікатів відкритих ключів.

Технологія атрибутивних сертифікатів уявляється саме тим рішенням, що дозволяє максимально ефективно вирішувати всі завдання управління правами суб'єктів у транскордонному просторі. При цьому інфраструктура управління правами може будуватися на базі інфраструктури відкритих ключів, яка широко застосовується і добре себе зарекомендувала.

## **Висновки до третього розділу**

Управління е-документами включає управління метаданими – це комплекс заходів щодо забезпечення достовірності, повноти, доступності, збереження, юридичної сили цих документів. Електронне середовище надає нові можливості для визначення і створення метаданих, а також для забезпечення повного, своєчасного введення документів. Головними механізмами доступу до метаданих є вбудовані метадані, сховища метаданих та системи управління ресурсами.

Забезпечення юридичної значущості е-документів оснований на використанні системи ЕЦП, яка інтегрує засоби ЕЦП, сертифікати відкритих ключів, органи сертифікації ключів і власників сертифікатів в єдину структуру і гарантує від імені держави якість послуг ЕЦП.

Гарантоване забезпечення рівня довіри і надійності до національної системи ЕЦП у контексті чинних правових взаємин вимагає суворого опису і підтримки політик безпеки, створення інтелектуальних систем, здатних аналізувати, порівнювати і виконувати різновиди політик безпеки згідно з вимогами забезпечення трансакцій у процесі е-урядування. Однією зі складових політики безпеки є політика підписання – набір правил для створення і валідації ЕЦП. Політика підписання як механізм дозволяє пов'язати значущість документа з ЕЦП, підвищуючи довіру і надійність процесу е-урядування.

Один із недоліків національної реалізації ЕЦП – відсутність прямого зв'язку семантики процесів е-урядування з ЕЦП, оскільки семантика розпізнається побічно, через контекст трансакції. Для прив'язки семантики до додаткових правил верифікації і валідації ЕЦП розроблено концепцію політики підписання, що передбачає її різновиди. Національні політики підписання – досі слаборозвинене поле, у першу чергу зважаючи на нечіткість меж їхнього використання й недоліки досвіду стандартизації. А механізм опису політики підписання – критично важливий інструмент для підтримки валідації ЕЦП на етапі підписання і прив'язки чіткого семантичного навантаження ЕЦП.

Другим недоліком національної системи ЕЦП є невизначеність механізмів внутрішньої та зовнішньої крос-сертифікації для забезпечення довіри між користувачами різних систем, що стало причиною відомчого формування розрізнених систем ЕЦП.

Аналіз моделей організації взаємодії органів сертифікації ЕЦП дозволив виділити основні механізми довіри в інфраструктурі відкритих ключів: ізольований, кореневий, мережевий, шлюзовий, списком статусу сертифіката, списком сертифікатів та управління якістю сертифікатів. Ізольований – це механізм довіри на основі самопідписаного сертифіката. Шлях сертифікації в цьому випадку дворівневий – сертифікат органу сертифікації та сертифікат користувача.

Кореневий – це механізм довіри на основі ієрархічно засвідчаного ланцюга сертифікатів від кореневого органу сертифікації до кінцевого підлеглого органу сертифікації, за якими будується довіра до сертифікатів кінцевих користувачів підлеглих органів сертифікації (шлях сертифікації починається з трьох рівнів – кореневий, підлеглий, їх може бути декілька, користувач).

Мережевий – це механізм установлення довірчих взаємин між рівноправними органами сертифікації на основі взаємної крос-сертифікації без довірчого посередника. Проте кожному органу сертифікації необхідно встановити такі відносини з усіма іншими органами сертифікації, що нагромаджує схему взаємодії кожного з них. Через це мережеві механізми довіри найбільш ефективні на верхніх рівнях ієрархії, коли необхідно організувати крос-сертифіковану взаємодію між декількома учасниками, наприклад країнами союзу або структурами суспільства.

Шлюзові механізми довіри використовують для розвантаження мережевої схеми взаємодії, з одного боку, і відходу від жорсткої ієрархії – з іншого. У цій схемі технологія забезпечення довіри будується через єдиний вузол довіри – шлюзовий орган, який бере на себе функцію крос-сертифікації кінцевих органів сертифікації. При цьому користувач використовує власний орган сертифікації як якір довіри і буде ланцюжок довіри сертифікатів від власного органу сертифікації, через шлюзовий орган, до сертифікату будь-якого іншого кінцевого користувача. Нині реалізовано відомі проекти – урядовий шлюзовий орган сертифікації в рамках програми сумісної доставки послуг е-уряду в державних структурах ЄС і США.

Для України досвід урядового шлюзу є актуальним, оскільки він забезпечує проведення крос-сертифікації та раціональні технологічні схеми організації транскордонного визнання сертифікатів і архітектурної моделі національного шлюзового органу сертифікації. Слід зазначити, що шлюзовий орган не вирішує потреби в детальній інформації про статус окремого органу сертифікації. Для вирішення цієї проблеми використовують модифікацію шлюзового органу, який підтримує механізм довіри списком статусу. Список статусу довіри – це підписаний список даних про орган сертифікації і його статус. Реалізація даного механізму використовується на основі захищеного онлайн-протоколу OCSP.

Механізм довіри зі списком сертифікатів ґрунтується на моделі довіри Web/Інтернет і на списках довіри сертифікатів CRL. Багато держав – членів ЄС зацікавлені у використанні CRL як альтернативного механізму крос-сертифікації в мережевих моделях, маючи можливість зберегти контроль над тим, яким сертифікатам вони довіряють. Також CRL містить ідентифікатори політик безпеки і підтримують розширення.

Механізм управління якістю сертифікатів упроваджується як результат комбінації моделі довіри Web/Інтернет і моделі шлюзового органу сертифікації. Держави-члени можуть доповнювати цю інф-



раструктуру відкритим для держслужбовців національним засвідчувальним органом, якщо це допускають технічні можливості.

Системи е-документообігу підтримують усі етапи життєвого циклу документа і передбачають можливість доступу через мережу Інтернет, використовуючи віддалений доступ або web-інтерфейс. Достатньо популярним напрямком у розвитку систем документообігу є використання хмарних обчислень та хмарних ресурсів для забезпечення документообігу. Важливим недоліком більшості сучасних СЕД є доволі високий поріг входження для користувача. Величезна кількість налаштувань та методів роботи в системі робить їх непридатними для роботи без попередньої підготовки.

Усі СЕД містять обов'язкові типові компоненти: сховище карток документів; сховище документів; компоненти, що здійснюють бізнеслогіку або ділові процеси системи. Для організації сховища карток можливі три варіанти вирішення: використання власного сховища, сховища стандартної системи управління БД чи засобів середовища, на основі якого побудовано СУБД.

Власне сховище атрибутів документів дає змогу оптимізувати його під завдання зберігання карток, гнучко реалізовувати функції створення складних карток, а також використовувати ефективні алгоритми пошуку інформації в картках. Очевидним недоліком такого підходу є відсутність можливості використовувати стандартні ресурси наявного інформаційного середовища, а також залежність критично важливої інформації від постачальника СЕД. У разі використання сховища стандартної СУБД завжди є можливість міграції даних на СУБД іншого постачальника. Тут доведеться відмовитись від використання конкретної СУБД взагалі, а міграція даних з однієї СЕД в іншу на порядок складніша, ніж у випадку СУБД. Якщо СЕД побудовано на основі певного інформаційного середовища, то раціональнішим є користування його ресурсами.

Для реалізації сховища документів сьогодні існує два підходи: зберігання у файловій системі чи в спеціалізованому сховищі СЕД. Зберігання у файловій системі знижує ступінь безпеки за розмежування доступу, оскільки файлова система може не підтримувати ту модель безпеки, яка реалізована в самій СЕД. Тому доводиться надавати СЕД свої права доступу, так щоб файли, які вона зберігатиме, не були безпосередньо доступні жодному з користувачів. СЕД підтримує свою систему списку користувачів із правами доступу, організовуючи доступ до файлів через ці права. Система доступу при цьому стає складною в супроводі та не зовсім ідеальною з огляду на інформаційну безпеку. Для забезпечення додаткової надійності часто використовується шифрування файлів при збереженні.

Системи, що мають власне сховище файлів чи використовують сховище середовища, на основі якого їх побудовано, можуть гарантувати ефективніше керування доступом до документів та надійніше вирішен-

ня проблеми розмежування доступу. При цьому виникають питання, пов'язані з цілісністю даних, наявністю ефективних засобів резервного копіювання та інтеграцією із засобами архівного зберігання на повільних носіях. У більшості систем вони так чи інакше вирішені, проте можна використовувати тільки інструменти, що доступні в самій системі.

Функціональність систем управління документами в разі вирішення питань управління практично повністю задовольняє сьогоденні запити, і тут особливого розвитку в найближчі роки не передбачається. Головний напрям розвитку систем документообігу – це підвищення ефективності пошуку інформації, інтеграція із засобами опублікування інформації в мережах, автоматичне сортування та рубрикація документів.

У зв'язку з розвитком світових інтеграційних процесів найперспективнішим напрямом, покликаним задовольнити ці процеси, є забезпечення захищеної транскордонної е-взаємодії. Серед основних проблем забезпечення такої взаємодії є розроблення ефективного і надійного механізму управління правами суб'єктів. Одним із шляхів підвищення ефективності механізму управління правами є організація транскордонної інфраструктури управління правами на базі уповноважених операторів. Однак управління правами при е-взаємодії проблематичне щодо прав, володіння якими реалізується через володіння документом.

Особлива цінність сучасних СЕД у даному аспекті полягає в можливості перевірки й управління правами суб'єкта в режимі реального часу. Завдання забезпечення правової функції документа виконує запис у БД інформаційної системи, а передання прав між суб'єктами може розглядатися як передання цього запису. Узагалі термін “передання” по відношенню до запису досить умовний, так само, як і володіння записом. В інформаційному просторі володіння записом реалізується через контроль над ним. При цьому на перший план виходять питання забезпечення та розмежування доступу до запису.

Одним із підходів до управління правами є підхід, заснований на застосуванні технології інфраструктури відкритих ключів. При цьому правомочність суб'єкта вказується в його атрибутивному сертифікаті. Атрибутивний сертифікат може бути однозначно пов'язано з сертифікатом відкритих ключів суб'єкта або з будь-яким іншим документом. Управління життєвим циклом атрибутивного сертифіката здійснює оператор, алгоритм роботи якого аналогічний алгоритму роботи засвідчувального центру, що керує життєвим циклом сертифікатів відкритих ключів. Технологія атрибутивних сертифікатів здається тим рішенням, яке дозволяє максимально ефективно вирішувати всі завдання управління правами суб'єктів у транскордонному просторі. При цьому інфраструктура управління правами може будуватися на базі широко застосованої інфраструктури відкритих ключів, що добре себе зарекомендувала.

## 4. СВІТОВІ МОДЕЛІ ТА ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ Е-УРЯДУВАННЯ

### 4.1. Континентально-європейська модель е-уряду

На даний час можна виділити чотири основних моделі побудови е-уряду: континентально-європейська (країни Західної, Центральної та Східної Європи); англо-американська (США, Канада, Великобританія); азіатська (Південна Корея, Сінгапур); Митного союзу (далі – МС).

Континентально-європейська модель е-уряду характеризується [46]: наявністю наддержавних інституцій (Європарламент, Єврокомісія, Європейський суд), рекомендації яких обов'язкові для виконання всіма країнами ЄС; високим ступенем інтеграції європейських країн, що проявляється в єдиному загальноєвропейському інформаційному просторі; жорстким регуляторним законодавством в інформаційній царині.

Управління та діяльність національних урядів і наддержавних структур у цій моделі зумовлені застосуванням високих технологій з орієнтацією на потреби громадян – користувачів інформаційних мереж і систем.

ЄС у питаннях побудови е-держави головний акцент робить на досягненні соціальної єдності націй-членів та європейського співтовариства в цілому. Інформаційне суспільство для європейців – це засіб збереження національного розмаїття Європи. Інвестиції в технології інформаційного суспільства для неї – насамперед інвестиції в людину.

Як приклад розгляньмо Федеральний уряд Німеччини, якій вважає, що проекти е-уряду повинні дати поштовх здійсненню змін у роботі державного апарату та відіграти ключову роль у процесі модернізації держави. Офіційна державна стратегія обслуговування населення в мережі Інтернет спирається на чотири керівних принципи, що охоплюють чотири сектори реформ: новий розподіл, що веде до зростання ефективності та поліпшення виконання законів; більша орієнтація на громадян, які повинні бачити в уряді партнера; різнобічний розвиток державних служб, у результаті якого органи влади будуть краще справлятися зі своїми обов'язками, ефективніше використовувати кошти і діяти більш прозоро; ефективне керівництво, що дозволяє наймати й утримувати в організації службовців, зацікавлених у результатах своєї роботи. Німеччина поставила на меті зробити всі послуги, що надаються федеральними органами влади, доступними з мережі Інтернет.

Відповідно до моделі е-уряду Німеччини (рис. 4.1), клієнти системи можуть отримати доступ до неї за допомогою телефонного зв'язку (центри виклику), е-зв'язку (Інтернет) або через бюро звернень громадян [303].

Телефонний зв'язок використовується у випадках, що вимагають оперативного реагування: довідкові та інформаційні послуги, інфор-

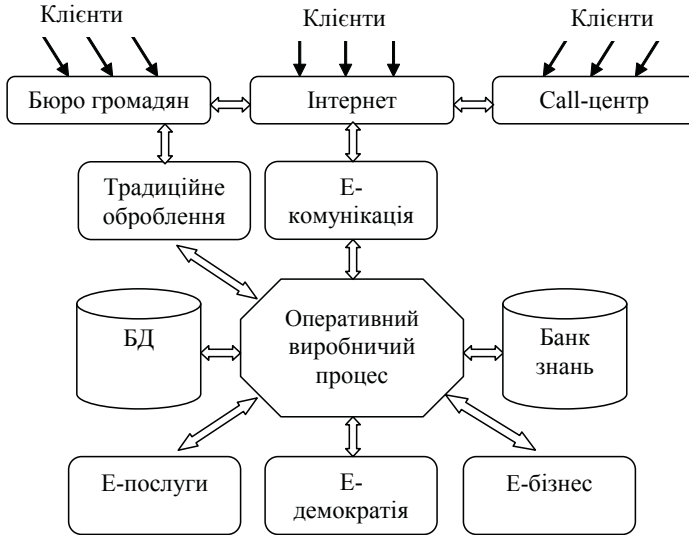


Рис. 4.1. Функціональна модель е-уряду Німеччини

мування про аварійні ситуації, порушення в системах інженерного, комунального чи транспортного забезпечення тощо. Оброблення звернень через центри телефонного виклику відбувається негайно.

Зв'язок через Інтернет найпоширеніший (від інформаційних послуг до обговорення питань державної політики). Оброблення звернень через Інтернет може відбуватись негайно або тривати досить довго, залежно від складності.

До бюро звернень громадян подаються заповнені вручну бланки або друковані заяви. Цей канал доступу використовується для особливо важливих документів. Використання бюро звернень громадян додатково передбачає візуальну ідентифікацію заявника та його персоналізацію з можливим використанням для цього даних із додаткових джерел. Для запитів через бюро звернень громадян існує майже пряма залежність часу оброблення запиту від рівня проблеми.

Одним з основних процесів функціонування системи е-урядування є формування БД та бази знань. БД формується за ієрархічним принципом та містить інформацію стосовно всіх запитів до системи. Одним із результатів статистичного оброблення даних у цій базі є вирішення питання щодо ефективності функціонування системи.

У базі знань збирається інформація щодо прийнятих за запитами рішень та їхньої результативності, після чого формується перелік прецедентів, який можна використовувати в системах підтримки прийняття управлінських рішень.

Результати опитувань, проведених серед суб'єктів процесів урядування в Німеччині, засвідчили, що найбільших успіхів система е-урядування досягла на федеральному рівні. Натомість на рівні земель і рівні комун ефективність е-урядування поки що вважається недостатньою.

Кожний запит тривалого оброблення зазвичай проходить три стадії опрацювання: формальне опрацювання, опрацювання за суттю і формування кінцевого рішення. Перша стадія властива обробленню даних на довільному рівні (федеральному, рівні землі чи комуни), її тривалість становить від 5 до 70 % загальної тривалості оброблення запиту на відповідному рівні. Якщо на федеральному рівні така з погляду клієнта непродуктивна втрата часу (5 %) є допустимою, то на рівні комуни непродуктивна втрата (70 %) часу викликає у клієнтів зрозуміле розчарування. Тим більше, що за традиціями німецького адміністрування кожний етап оброблення запиту супроводжується документом зворотного зв'язку з клієнтом. На думку багатьох респондентів, це є причиною збільшення витрат на функціонування системи, збільшення тривалості оброблення запитів та зниження ефективності управління.

Існує три способи участі громадян у процесі управління: персональне звернення, висловлення критичних зауважень до вже поданого звернення та підписання петицій, поданих іншими клієнтами, що означає повну згоду. Усі три форми активно використовуються на федеральному рівні та значно менше – на земельному чи комунальному рівнях, де переважають персональні звернення.

Складності подальшого розвитку системи е-урядування в Німеччині зумовлені недостатнім розвитком інфраструктури зв'язку на території колишньої НДР, недостатньої кількості підготовлених для роботи в цій системі спеціалістів-управлінців, недосконалістю чинного законодавства, орієнтованого здебільшого на традиційну паперову бюрократію, а також недостатньою інформованістю громадян, насамперед старшої вікової групи. Певні складності у процесі упровадження системи е-урядування створює також традиційно значний вплив ЗМІ на громадську думку, унаслідок чого багато громадян віддають перевагу звертанням у проблемних випадках саме до них, а не безпосередньо до відповідних установ чи органів.

Формування інформаційного суспільства у Франції характеризується низкою глибоких перетворень. Першою програмою уряду Франції щодо інформаційного суспільства стала Програма урядових дій входження Франції в інформаційне суспільство (PAGSI) від 1998 р., яка визначила пріоритетні напрями [181]:

1. Запровадження нових ІКТ в освіту Франції на основі підтримки освітньої французької мультимедійної індустрії, використання ІКТ для сприяння розвитку дистанційного навчання та викладання,

першочергової уваги до інформаційної підготовки викладачів і керівників освітніх закладів, запровадження єдиного вікна для освітніх мультимедійних продуктів.

2. Політика культури нових мереж, складовими якої є урядова підтримка створення контенту й мультимедійних послуг, оцифрування національної культурної спадщини, використання ІКТ для зміцнення міжнародної присутності Франції та франкомовних країн (культурний вплив Франції), розроблення ІКТ для суспільного мовлення, організація захисту авторських прав у цифровому середовищі.

3. Застосування ІТ для модернізації державних послуг, конкретизоване в таких діях французького уряду: використання ІКТ і нових інформаційних мереж в уряді; активна пропаганда політики підготовки посадових осіб у сфері ІКТ для оптимального використання цих інструментів, організація та модернізація методів роботи; забезпечення легкого доступу громадян до уряду через мережу Інтернет; надання точної та повної адміністративної інформації (ключ поліпшення обслуговування населення); технічне та юридичне визнання е-підписів у відносинах “уряд – громадяни”; співробітництво держави та ОМС стосовно державно-адміністративної інформації в е-вигляді; створення нових вимог до безпеки, цілісності й конфіденційності даних та їхнього обміну; підтримання Францією е-обміну досвідом між європейськими урядами; заохочення розвитку адміністративної телероботи; навчання персоналу в галузі нових ІКТ; урахування знань з ІКТ під час прийняття на державну службу; модернізація державних комп’ютерних систем.

4. Інформаційні технології є необхідним інструментом для бізнесу. Нові ІТ та інформаційні мережі сприяють технологічній інновації та контролю конкуренції, партнерській мережі, забезпечують доступ до людських ресурсів та віддаленого консалтингу. Основними завданнями уряду Франції в цій сфері є підвищення використання ІКТ малими й середніми підприємствами, розвиток е-комерції в мережі Інтернет, допомога малому бізнесу в сільській місцевості, полегшення доступу до мережі Інтернет для малого бізнесу та споживачів шляхом зниження вартості і спрощення використання, а також створення умов довіри та правової бази для розвитку е-торгівлі.

5. Підприємства сектора ІКТ є важливим джерелом зайнятості, що мають перспективи для розширення та експорту. Знання у сфері ІКТ є стратегічним пріоритетом у сфері промислових і технологічних інновацій. Для Франції важливо стати не просто споживачем ІТ, але також мати зростання промислового виробництва, пов’язаного з ІКТ.

ІКТ є визначальним компонентом технічної інфраструктури, від якої залежить загальна продуктивність, ефективність та конкурентоспроможність національної економіки Франції, а саме: наявність комунікаційних

мереж, адміністративна ефективність, управління транспортом, а отже, привабливість країни для іноземних інвестицій. Французький уряд визначає такі стратегічні питання у сфері промислових та технологічних інновацій: стимулювання та поширення інновацій; збільшення підтримки наукових досліджень та промислового розвитку, раціоналізація державного фінансування; відкриті стандарти як важлива вимога ринку нових технологій та приведення технічних інновацій до якості стандарту.

6. Сприяння ефективному регулюванню та захисному середовищу для нових інформаційних мереж визначається виконанням таких заходів: забезпечення ефективного саморегулювання та гнучкості послуг онлайн; заохочення формування мережевого етикету; активна участь у міжнародних дискусіях щодо саморегулювання Інтернету; узгодження конфіденційної потреби користувачів та питання державної безпеки; сприяння розвитку захисним та ефективним механізмам криптографії; перегляд нормативно-правової бази відповідно до технічних досягнень і міжнародного контексту; активна участь у поточній міжнародній роботі проти нових форм злочинності, пов'язаних з ІКТ.

Новий імпульс розвитку інформаційного суспільства у Франції надав урядовий план “Для цифрової республіки в інформаційному суспільстві” [103], прийнятий у 2002 р., який включав у себе дії щодо технологічного середовища: забезпечення всіх французів можливістю використовувати базові послуги Інтернет та е-уряду до 2007 р.; пряме втручання держави як зразкового актора в інформаційному суспільстві; рекомендацію щодо створення агентств е-уряду з метою спростити й сумістити адміністративні інформаційні системи та запровадити конкретні міжвідомчі проекти.

Наступним кроком є прийняття урядової програми “Електронний уряд 2004–2007”, що ставить на меті спростити життя споживача шляхом підвищення ефективності державної служби та зміцнення авторитету агента в е-уряді. Ця програма складається з техніко-економічного обґрунтування цілей і завдань, поетапного опису процесів адмінреформи, деталізації 140 заходів, розроблення й упровадження близько 300 нових електронних державних послуг. Вона стала базовим елементом дій уряду Франції щодо забезпечення можливості надання громадянам і підприємствам усіх державних послуг через мережу Інтернет; переходу державно-адміністративного апарату на використання безпаперових технологій та повністю комп’ютеризований режим роботи, завдяки чому економія бюджетних коштів, за розрахунками фахівців міністерства фінансів, становить не менш ніж 7 млрд євро на рік [103]. При цьому державні витрати на виконання 140 заходів (270 проектів) програми становили 1,8 млрд євро. Для порівняння відзначимо, що бюджети подібних програм інших європейських країн на чотири роки були такими: 1,65 млрд євро – Німеччина; 1,42 млрд євро – Великобританія; 2 млрд євро – Італія та Іспанія [415].

Стратегічну програму е-уряду Франції побудовано на таких фундаментальних засадах:

1. Безперервне оцінювання потреб користувачів. Створення в усій країні консультативних центрів з метою збільшення популярності, встановлення діалогу, представлення нової програми (консультування проводиться досвідченою групою осіб).

2. Забезпечення доступності е-послуг для кожного громадянина. Використання багатосервісних терміналів особливо в сільських зонах, спрощення адміністративних процедур.

3. Встановлення довіри між державою і громадянами. Конфіденційність та контроль особистих даних користувачами.

4. Надання ефективного та повного спектра послуг, зберігаючи під контролем державні витрати, збільшення надання нових послуг без збільшення витрат.

Програма е-уряду налічує 270 проєктів, серед яких [181]:

– встановлення єдиного телефонного номера для інформаційних запитів, за яким клієнти зорієнтовані щодо подальших дій менш ніж за три хвилини;

– створення для кожного громадянина країни власного персонального сайту на централізованому державному порталі для забезпечення користувачів безпечним персональним доступом до всіх суспільних послуг у режимі онлайн;

– уведення в експлуатацію національної е-картки, що забезпечує громадян під час взаємодії з державними органами влади конфіденційністю, безпекою та простотою в користуванні;

– запровадження щоденної картки життя, що зробить можливим звернутися до державних установ із кіосків у громадських місцях, у магазинах, державних суспільних установах, навіть просто на вулиці;

– створення єдиного вікна для спрощення діяльності малого та середнього бізнесу, зменшення їхнього адміністративного тягаря унаслідок передавання складних і рутинних процедур безпосередньо до державних органів, зокрема соціальних та податкових виплат.

“Цифрова Франція 2012: план розвитку цифрової економіки” (прийнято 2008 р.) базується на пріоритетах: 1) надання можливості всім французам мати доступ до цифрових мереж і послуг; 2) розвиток продукції та пропозиції цифрового контенту; 3) примноження та урізноманітнення цифрового використання й цифрових послуг у бізнесі, уряді та приватними особами; 4) модернізація управління цифровою економікою в контексті адаптації організації та способів управління. План складено зі 154 пропозицій, що містять заходи:

– посилення цифрової довіри, гарантування захисту особистих даних, пропонуючи визначити термін збереження особистих даних



та забезпечуючи стимулювання Міжнародної конвенції про захист особистих даних;

- створення цифрового університету та пристосування освіти до потреб цифрової економіки: проведення е-голосування на виборах студентів, повне оцифрування навчальних матеріалів, розроблення студентських програм ВНЗ для дистанційного навчання;

- розвиток е-уряду: забезпечення оперативної сумісності між службами управління та доступності управлінських сайтів, розширення доступу до електронних платіжних систем, розроблення політики безпечної цифрової архівації, удосконалення національної ідентифікаційної е-картки з е-підписом, створення персоналізованої медичної служби;

- полегшення доступу до державних служб: створення системи відліку доступності, оперативної сумісності; забезпечення доступності урядових сайтів;

- полегшення доступу до правосуддя через мережу Інтернет.

Отже, важливими аспектами державної політики побудови інформаційного суспільства Франції є: 1) розвиток економіки знань у сфері ІКТ; 2) узгодження урядових ініціатив Франції щодо інформаційного суспільства одночасно на національному, європейському та міжнародному рівнях; 3) ініціювання громадських дебатів щодо вступу Франції в інформаційне суспільство.

В європейських країнах усе більшого розвитку отримують форми зворотного зв'язку. Найдивовижніший приклад того, як можна цікавитися думкою виборців, демонструє французький урядовий веб-сервіс – публічне обговорення (Débat Public). На сайті завчасно публікується документація, що стосується важливих інфраструктурних проєктів (побудова мостів, доріг, житла тощо), з тим щоб громадяни країни могли висловити свою думку.

Поширеною є практика реалізація сервісу надання інформації про установи. Досить занести свій поштовий індекс у пошукове вікно, щоб отримати адреси потрібних установ. Крім того, оплата е-послуг у Франції проводиться через сайт за коштами кредитної карти, що значно спрощує процедуру отримання необхідних послуг.

За сучасних умов загальноєвропейський досвід, зокрема скандинавський, буде дуже корисним для нашої держави саме з огляду на сучасний курс модернізації України. Актуальним є досвід становлення е-уряду в країнах Скандинавії, шлях від ідеї до конкретної реалізації [9].

Найголовнішим аргументом трансформації державного апарату за допомогою ІКТ, напевне, і є підвищення прозорості владних відносин як із громадянами та бізнес-структурами, так і всередині владної вертикалі, саме завдяки трансформації зворотного зв'язку, що стає зручнішим, швидким і прозорим.

Скандинавські країни цікаві передусім тим, що, не належачи до економічно високорозвинених великих держав, змогли завдяки використанню досягнень ІКТ значно посилити свої позиції у світовому господарстві. Нині Фінляндія, Швеція, Норвегія та Данія є світовими лідерами в галузі розбудови інформаційного суспільства.

Система інформаційного забезпечення, що існує у Фінляндії, є самостійною галуззю, що найдинамічніше розвивається, і досягнення в ній впливають на економіку всієї країни. За допомогою ІТ підприємствами здійснюються, зокрема, продаж власної та купівля необхідної продукції та послуг через використання інформаційних мереж; обмін інформацією е-каналами зв'язку зі своїми філіями, партнерами, суб-контракторами; пошук і залучення нових ділових партнерів; пошук і дослідження нових ринків збуту товарів і послуг; моніторинг виробництва, транспортування, обліку та інвентаризації продукції.

Першою країною у світі, що прийняла закон про е-послуги, була Фінляндія (2001 р.). Закон містить положення про права, обов'язки та відповідальність органів публічного управління та їхніх клієнтів у сфері е-послуг, про ключові вимоги щодо е-ідентифікації особи громадян. Органи влади і клієнти можуть скріплювати свої рішення е-підписом. Офіційний веб-портал е-урядування Фінляндії ([www.om.fi](http://www.om.fi)), на якому зосереджено більшість е-ресурсів країни, надає велику кількість спеціалізованих послуг: замовлення і запити (Агентство у справах споживачів); представлення юридичних документів (міністерство юстиції); замовлення й оплата послуг, пов'язаних із довкіллям (Національна рада лісового господарства); зворотний зв'язок з користувачами в площині інформування їх про національні проекти (МЗС, відділи муніципалітетів); повідомлення про вакансії, робочі місця і можливості для здобуття освіти (міністерство праці); повідомлення про зміну адреси (Центр перепису населення), служба “Віртуальна Фінляндія” (МЗС) тощо [386].

У Фінляндії простежується високий ступінь упровадження онлайн-технологій в обслуговуванні державними установами підприємств і громадян. Найвищий рівень упровадження даних технологій серед державних структур демонструють податкова і митна служби, а також інші установи, чия діяльність пов'язано з обліком і контролем отримання доходів. Значного розвитку у Фінляндії в роботі компаній у сфері виробництва і торгівлі набуває використання засобів е-комерції. За даними Державного статистичного центру, через інформаційну мережу здійснює купівлі понад 30 % населення країни.

Подальшим розвитком е-комерції є розроблення й упровадження системи мобільної комерції – так звана трансформація е-комерції до гаджетів і смартфонів. Ця система мобільної комерції дозволяє здійснювати купівлі або отримувати різні послуги за допомогою мобільного телефону, планшета або портативного кишенькового комп'ютера [386].

В останні 10 років е-послуги державних установ і муніципалітетів стали чимось буденним. Передбачалося контроль як за самими громадянами, так і за відомствами. Основою для цього було оцифрування населення – отримання всіма мешканцями країни персонального коду. Наявність персонального коду різко полегшує автоматичне оброблення інформації та облік. Нині у Фінляндії повністю вишло з обігу поняття паперової довідки: уся можлива інформація про людину зберігається в е-вигляді, проте з різними ступенями доступу до неї різних державних органів і служб [9].

Шведський досвід побудови е-уряду є теж досить цікавим. Швеція планує заснувати перше посольство в кіберпросторі під назвою “Друге життя”. Метою заснування є популяризація Швеції у світі та розвиток е-туризму. Швеція першою серед Скандинавських країн, ще 2002 р., завершила роботу щодо легітимації е-підпису. Упроваджено сертифікати з е-підписом для населення. Створено сайт, де повідомлялись усі новини з упровадження е-уряду.

Урядовий портал послуговує свого роду БД і базою посилань на всі урядові ресурси в системі е-уряду. У Швеції існує мережа “Урядовий Інтранет”, що забезпечує захищеність обміну інформацією між агентствами держави. Це віртуальна приватна мережа, яка не має відкритого доступу до Інтернет і забезпечує зв'язок навіть між поліцією та судовими органами. Необхідною умовою для агентств, що хочуть бути залученими до мережі, є акредитація їх Агентством з адміністративного розвитку. 2005 р. шведський уряд запропонував офіційну ідентифікаційну е-картку.

Нині шведи широко користуються так картками, що забезпечують доступ до сервісів е-уряду, банківських систем, допомагають під час подорожей для засвідчення особи в межах Шенгенської зони. Швеція стала другою державою Європи, що запровадила використання біометричних паспортів згідно з рекомендаціями Міжнародної організації цивільної авіації. У паспортах закладено чіп із цифровим фото та персональними даними власника.

Уряд Швеції активно залучається до загальноєвропейських програм із розвитку е-урядування, але при цьому всіма засобами намагається підвищити інтерес власних громадян до користування е-послугами.

Данія почала опікуватися проблемами побудови е-урядування починаючи з 2000 р. У Данії немає спеціального законодавства, що охоплює саме е-уряд, існують закони, що пов'язані з цією темою.

Останню стратегію е-уряду Данії, що була оголошена в 2011 р., здебільшого зосереджено на упровадженні простіших та ефективніших онлайн-послуг за рахунок [387]: 1) припинення використання паперових документів і організації взаємодії громадян з урядом че-

рез поштову е-скриньку або персональний веб-сайт на центральному порталі; 2) організації взаємодії уряду з бізнесом в режимі онлайн-обслуговування, включаючи фінансові трансакції; 3) субсидування відповідних програм упровадження ІТ добробуту в державні школи, лікарні, будинки літніх людей тощо; 4) запровадження тісної співпраці з оцифруванням державного сектора.

Норвегія також прагне зробити уряд якомога відкритішим, прозорішим і демократичнішим. Громадяни мають змогу моніторити діяльність уряду, отримувати всі необхідні послуги в режимі онлайн, ефективно захищати власні права, впливати на внутрішньодержавні справи. За даними Європейської Комісії, 77,8 % громадян і 90 % підприємств Норвегії взаємодіють з органами управління в режимі онлайн. Усе це в поєднанні з продуманою політикою у сфері ІКТ та інформаційною безпекою, інтеграцією законодавства, стандартів і технологічних систем робить Норвегію одним зі світових лідерів е-урядування та прикладом для наслідування [9].

Юридичну базу функціонування системи е-урядування в Норвегії було закріплено в 2002 р. урядовим законопроектом “Регулювання електронної комунікації в системі державного управління”. Далі Стратегія упровадження ІКТ у громадський сектор 2003–2005 рр. передбачає створення онлайн-сервісів, спрямованих на задоволення інтересів користувачів, ефективність і спрощення процедур на локальному рівні.

У Норвегії успішно функціонує спеціальне Міністерство модернізації для забезпечення розвитку е-урядування. Міністерство почало запускати ініціативи та плани (eNorway 2009), що базувалися на трьох основних принципах: увага до індивіда в цифровій Норвегії; інновації та зростання в бізнесі та промисловості; координований та орієнтований на споживачів публічний сектор. Того ж року було створено Державний секретаріат з е-закупівель, під його егідою запущено низку прогресивних сервісів, зокрема: публічний портал е-закупівель Ehandel.no; портал для громадян MyPage (зведено разом усі публічні сервіси); веб-портал government.no, що надавав інформацію від норвезького уряду та міністерств [9].

Слід зазначити, що законодавство у сфері е-урядування в Норвегії дуже розвинене й ефективне, передусім через те, що встановлює мінімальні обмеження для його упровадження. Уряд усвідомлює потреби інформаційного суспільства, тому прагне до спрощення законодавства, зменшення адміністративного тиску на громадян і бізнес. Загалом законодавством встановлена рівність між паперовим та електронним обробленням документів, і останнє майже вже витіснило перше.

Згідно з програмою розвитку е-урядування “Digitizing public sector services”, головні цілі уряду Норвегії нині такі: сфера публічно-

го управління повинна бути доступною онлайн настільки, наскільки це можливо; веб-сервіси повинні стати загальним правилом і засобом комунікації держави, громадян і бізнесу; максимальне вдосконалення сервісів; оцифрування сфери публічного управління повинні сприяти вивільненню ресурсів, необхідних для інших сфер.

Перед урядом Норвегії, отже, стоїть завдання упровадження національної ID-карти (таке рішення було прийнято ще в 2007 р., однак повне упровадження відклали до 2017 р. у зв'язку з тим, що налагодження системи безпеки вимагає значних зусиль), що міститиме е-підпис особи та слугуватиме не лише для е-ідентифікації особи, а і як проїзний документ у межах Шенгенської зони.

Згідно з програмою “Цифрова Норвегія” реалізується спрощення та збільшення ефективності діяльності державного сектора, інновацій, усебічне залучення суспільства до участі в публічному управлінні, економічне зростання держави, включення в європейське е-співтовариство. Норвегія прагне стати державою з найкращим державним е-управлінням.

Сервіси, що їх надає держава, охоплюють усі найважливіші сфери діяльності суспільства – від сплати податків, регулювання бізнесу та питань імміграції до сім'ї, охорони здоров'я та подорожей. Усі вони доступні на порталах з консолідованою інформацією, що значно спрощує їхній пошук.

Нині в країнах Скандинавії найбільш інформатизованими є такі сфери публічного управління [9]: податкове регулювання, державні закупівлі, поліція та правосуддя, працевлаштування, охорона здоров'я, освіта (подача документів, студентські стипендії та гранти), муніципалітети. Громадянам доступні такі державні сервіси онлайн: оформлення митних декларацій, сплата податків, е-звітність, реєстрація працевлаштування, виплати на дитину, отримання паспорту, страхування здоров'я та ін.

Розглянувши досвід Скандинавських країн у побудові багаторівневої та дієвої системи е-урядування, слід звернути увагу на різноманітність шляхів побудови такої системи. Проте з точки зору запозичення досвіду можна впевнено констатувати, що Україні потрібно зосередити власні зусилля на двох напрямках і розвивати їх одночасно [9].

По-перше, Україні важливо створити законодавче забезпечення діяльності е-уряду в вигляді рамкового закону і підзаконних актів. Отже, можливий і інший шлях, а саме внесення змін до чинного законодавства згідно з європейськими директивами.

По-друге, вітчизняній владі слід опікуватись і системою підготовки висококваліфікованих кадрів – публічних службовців для упровадження цих технологій у життя і заохоченням простих громадян-користувачів для співпраці з урядом у режимі онлайн, що вимагає значних ресурсних можливостей і коштів на реалізацію таких освітніх програм.

Основний напрям розвитку е-уряду Бельгії – упровадження у практику реального щоденного життя персональних смарт-карток, за якими можливий не просто доступ до сервісів надання державних послуг, але і здійснення будь-яких інтерактивних операцій, аж до управління власним рахунком у банку.

Аналогічно забезпечується доступ населення Естонії до сервісів е-уряду за рахунок використання ідентифікаційних е-карток, за допомогою яких громадяни отримують можливість користуватися всіма державними інтернет-сервісами, у т. ч. сервісом інтернет-голосування громадян.

Естонії часто приписують наявність самої прогресивної моделі е-уряду в Європі. Домогтися успіху Естонії вдалося великою мірою завдяки усвідомленню урядом країни пріоритетності розвитку ІТ. Одна з ініціатив – державна програма загальної комп'ютеризації “Стрибок Тигра” (1996 р.). Основний акцент ставилося на навчанні школярів та старшого покоління комп'ютерній грамотності та на розвитку комп'ютерної й мережевої інфраструктури.

Глобальна інформатизація Естонії послужила фундаментом для розвитку е-уряду. Однак під час упровадження цієї системи мали місце певні труднощі, пов'язані з обмеженістю бюджету. Через це естонці відразу відмовилися від ідеї створення великого інформаційного центру (що вимагало б величезних бюджетних витрат), у якому б зберігалися й оброблялися всі дані державного значення і який би надавав весь перелік державних послуг онлайн, як це на той час реалізовувалося більшістю країн (починаючи з 2000-х рр.).

Виходом із ситуації було створення децентралізованої системи зберігання даних, що об'єднує наявні інформаційні ресурси в одну велику мережу. Різниця технологій, що використовувались для підтримки БД у різних відомствах, зумовила необхідність розроблення єдиного стандарту з обміну даними, що регулює взаємодію різних інформаційних систем. Ідея міжвідомчої е-взаємодії в Естонії має багато спільного з європейською програмою European Interoperability Framework (EIF) 2004 р., розробленої для забезпечення взаємодії урядів держав – членів ЄС.

Для залучення в першу чергу бізнесменів, які хочуть зареєструвати бізнес в ЄС, естонський уряд відкрив сайти державних і банківських послуг для іноземців і наділив їх правами е-громадян Естонії.

Естонія тут може слугувати яскравим прикладом: вона не тільки перенесла багато державних функцій в Інтернет, але в даний час вивчає можливість повного переведення е-уряду на хмару через сервери, розташовані на території своїх посольств в інших країнах. Такий крок дозволить Естонії забезпечити безперебійну доставку всіх своїх звичайних послуг естонцям, нехай навіть стануть віртуальними гро-

мадянами. Стратегічно дане рішення знизить вразливість уряду до великомасштабних кібератак.

У переміщенні на хмару уряд Естонії буде першим. І такий сценарій може, у свою чергу, підвищити привабливість і доступність його державних послуг для ще ширшого кола потенційних клієнтів. Чим більш віртуальною стає держава, тим менше її уряд залежить від території та інших матеріальних ресурсів; і більш дрібні, моторніші конкуренти, такі як Естонія, зможуть упроваджувати інновації та залучати нових клієнтів. Більшість урядів у світі далекі від цієї точки зору, але приклад Естонії показує, до чого все йде.

Континентально-європейську модель е-уряду побудовано на засадах досягненні єдності нації. Інвестиції в інформаційне суспільство розглядаються насамперед як інвестиції в громадян. Громадяни в е-уряді повинні побачити партнера, що досягається за рахунок розвитку державної служби та підвищення ефективності виконання обов'язків службовцями. Найбільш вдалою практикою став розвиток е-тендерів, зручного пошуку для громадян та організацій оголошених тендерів за сферами економічної діяльності. Крім того, континентально-європейська модель передбачає розвиток форм зворотного зв'язку, публічне обговорення та експертизу соціально значущих рішень у мережі Інтернет [313].

## **4.2. Англо-американська модель е-уряду**

Англо-американська концепція е-уряду реалізує сучасні уявлення про реформування публічного управління. В основі такої концепції, на прикладі уряду США, лежать три принципи: уряд повинен концентруватися на громадянах, а не бюрократії; уряд повинен орієнтуватися на результати своєї діяльності; уряд повинен базуватися на ринку, активно просуваючи інновації.

У США законодавча база створення е-уряду почала формуватися з 1995 р., коли було прийнято закон “Про зниження паперового документообігу”, який у 1998 р. був реформований у закон “Про позбавлення від паперового документообігу в урядових установах”. У грудні 1999 р У. Клінтоном були підписані два меморандуми – про е-уряд і про використання ІТ на користь суспільству. Це, власне, і був старт широкомасштабного проекту упровадження технологій е-уряду в діяльність американських держструктур. Як основну проблему було позначено те, що досі громадянин змушений звертатися до конкретного відомства, а не до уряду в цілому. Е-технології були покликані усунути цей головний недолік.

Необхідно відзначити, що в США з 1995 по 1999 рр. частка користувачів Інтернету зросла в чотири рази і вже становила близько 40 %

населення країни, що створювало необхідну соціальну базу для затребуваності урядових е-послуг (для порівняння, в Україні всього одна третина населення має доступ до Інтернету). Це дозволило у 2002 р. на основі спеціальних досліджень розробити документ “Стратегія створення е-уряду”, у якому констатовано чотири основних проблеми, які гальмують упровадження ІТ: низька якість виконання державних програм; слабка інформатизація та автоматизація бізнес-процесів у держструктурах; відсутність інтеграції інформаційних систем; наявність опору змінам з боку держструктур. Проведеними спеціальними дослідженнями було зафіксовано значне дублювання і надмірність у діяльності уряду, які ускладнюють отримання громадянами необхідних послуг, одночасно породжуючи збільшення звітності та документообігу: на уряд покладено 30 основних функцій і робочих процедур; кожна з 30 урядових функцій виконується в середньому 19 відомствами; кожне відомство залучене в середньому у виконанні 17 урядових функцій.

У результаті було сформульовано пропозиції щодо реорганізації процесу упровадження е-уряду в США, які в подальшому було закріплено в законі “Про е-уряд”, організації спеціального Управління з е-уряду в рамках Адміністративно-бюджетного управління і формування Фонду е-уряду.

Незважаючи на труднощі і проблеми (відставання інституційного реформування та реорганізації правової бази від завдань е-уряду [348]), що виникають, у США склалася система управління процесом розвитку е-уряду та покрокового упровадження публічних е-послуг як нерозривної частини адмінреформи. При цьому важливим фактором успіху став облік позицій, пов’язаних з інформатизацією публічного управління та якістю інтерактивних урядових послуг, у систему загальних оцінок ефективності функціонування урядових відомств, що відбивається в обсягах фінансування з державного бюджету та спеціальних фондів [364].

У США запровадження е-урядування проводиться під гаслом більшої відвертості й підзвітності уряду громадянам. Підзвітність не зводиться лише до надання якоїсь потрібної громадянам інформації, а забезпечується відкритою специфікацією комплексів показників роботи конкретних державних органів і створенням доступних населенню засобів моніторингу цих показників. Тож, громадяни можуть самі визначати ефективність роботи урядових установ, а не поклатися лише на заяви керівників або вищих посадових осіб і повідомлення ЗМІ. І це не дивує, оскільки американський ідеал – це влада народу, здійснювана народом і для народу, а ІТ ХХІ ст. надають громадянам нові могутні засоби для запровадження в життя цього ідеалу [169].

Особливої уваги федеральний уряд США приділяє: е-торгівлі між державними організаціями та міністерствами, конкурсним е-торгам на



поставки товарів і послуг для задоволення державних потреб; доступу населення до урядової та адміністративної інформації; використанню смарт-карток, у т. ч. в уряді; наданню е-послуг, зокрема отриманню офіційних документів через урядові Web-сайти, сплати податків, надання статистичної інформації про роботу державного апарату населенню; застосуванню ІКТ в медицині та охороні здоров'я [313].

Урядова стратегія передбачає розвиток і використання всіх видів е-сервісу. Це означає, що послуги можуть надаватися через Інтернет, мобільний зв'язок, цифрове телебачення, центри обслуговування викликів. Проте е-сервіс не передбачає виключення персонального контакту.

Певну занепокоєність викликає проблема задоволення специфічних та індивідуальних потреб людей, а тому передбачається створення бізнес-порталів для малих і середніх підприємств і персоналізованих домашніх сторінок для окремих громадян. Гарантується захист персональних даних та інформаційних систем, щоб домогтися довіри до них з боку населення.

Стратегію розвитку е-уряду в США націлено на підвищення ефективності роботи федерального уряду такими способами, як спрощення інформаційного сервісу; виключення дублювання один одного та надлишкових рівнів урядового управління; полегшення пошуку інформації та отримання послуг від федерального уряду для громадян, підприємців, урядових і федеральних службовців; націленість урядових структур на швидке задоволення потреб громадян; створення умов для втілення в життя інших ініціатив федерального уряду з підвищення ефективності його діяльності [392].

У США основний акцент зроблено на створенні інформаційних магістралей, що дозволяють забезпечити універсальне обслуговування громадян та забезпечити їх інформацією щодо проблем публічного управління. Тут проявляється яскраво виражена тенденція переходу від монологічної політико-адміністративної влади до діалогу між чиновниками та громадянами до форми сервісної влади. У рамках цієї тенденції американський е-уряд слугує громадянам, надає сервісні послуги та підзвітний їм. У цілому діяльність американського уряду проводиться під гаслом більшої відкритості, прозорості та відповідальності перед громадянами.

Адміністрацією США в царині побудови е-уряду була реформована вся політика і структура публічного управління інформаційними потоками й ІТ, зокрема: завдання створення е-уряду стало національним і одним із пріоритетних; владні повноваження з проведення політики створення е-уряду було максимально сконцентровано як на загальнофедеральному рівні, так і на рівні державних установ; створена система персональної відповідальності за інформатизацію

державних органів; політика і практика створення е-уряду були уніфікованими і стали прозорими і підзвітними.

Успішно практикується діяльність з оприлюднення офіційної статистичної інформації, де представлено в повному обсязі інформацію у вільному доступі. Тим самим реалізуються права громадян на свободу інформації.

У США при розвитку і діяльності е-урядування значної уваги надається захисту персональних даних і забезпеченню безпеки, що оцінюється за результатами виконання трьох вимог: заборона комерційного маркетингу серед відвідувачів сайтів; заборона на створення профілю відвідувачів; заборона використання персональної інформації без згоди відвідувача [169].

Отже, США істотно просунулися на шляху реалізації ідеї е-уряду і формують багато рішень і технологій для е-уряду, які запозичаються потім іншими країнами. Є підстави вважати, що найбільш повно й ефективно концепцію е-уряду судилося реалізувати саме США [411].

Е-уряд Великобританії зафіксовано у програмі, що має назву “Е-громадяни, е-бізнес, е-уряд. Стратегічна концепція обслуговування суспільства в інформаційну епоху”. У програмі зроблено акцент на вирішенні таких проблем: розширення спектра урядових сервісних послуг; забезпечення більш ефективного використання соціальної інформації в органах державної влади; створення технічних та освітніх умов для повного охоплення громадянами урядових послуг [313].

Уряд Великобританії зробив декілька кроків на первинному етапі побудови е-держави. По-перше, призначено людину, яку назвали е-посланником (e-envoy). Вона відповідає за реалізацію ідеї е-уряду і підпорядковується безпосередньо прем'єр-міністру, а її завдання полягає в тому, щоб зламати бар'єри, якими одне від одного відгородилися урядові відомства, і потім спробувати об'єднати їхню роботу. По-друге, вирішено забезпечити е-поштою всіх членів британського парламенту і зобов'язати їх відповідати на листи платників податків. По-третє, створено онлайн-систему, яка зробила доступними через Інтернет рішення парламенту. Головним у стратегії Великобританії названо побудову моделі, орієнтованої на потреби громадян і бізнесу.

Наступне завдання – створення центрального порталу і через нього надання доступу до всіх урядових структур, щоб кожна людина могла безпосередньо вийти на того чи іншого чиновника, від рішення якого залежить певне питання.

Розробники єдиного порталу державних послуг Великобританії сформулювали новий тезис, на якому базуються сьгоднішні інновації. Від уряду в Інтернеті слід переходити до уряду з Інтернету. Розрізнені державні інтернет-ресурси стали об'єднувати. В останні роки

було закрито близько 1 тис. паралельних сайтів органів влади з наявних 4 тис. Для стимулювання попиту на нові сервіси довелося піти на безпрецедентні заходи: внести до законодавства поправки, що забезпечують податкові пільги для тих, хто здійснює побудову інформаційних ресурсів. Для державних органів Великобританії основною метою стає визволення публічних службовців від виконання рутинних процедур за інтерактивної взаємодії з населенням.

Портал Великобританії надає загальну державну інформацію, поєднуючи разом інформацію і консультаційні послуги з різних джерел. Центральним розділом порталу, що реалізує даний підхід, є розділ “Ваше життя”, що містить два підрозділи: “Етапи життя” і “Життєві епізоди”. “Життєві епізоди” охоплюють послуги у сферах: освіти, автомобілів, житла, зайнятості, фінансів, податків, доходів, охорони здоров’я, подорожей, довілля, правопорядку і закону, прав та обов’язків молоді, обмеженої працездатності, британців за кордоном, соціальної роботи. “Етапи життя” включають послуги, що стосуються: молоді (дозвілля, кар’єра, здоров’я, фінанси), батьківства (народження дитини, турбота про неї, фінанси, відпустка з догляду за дитиною), обмеженої працездатності (можливості, права, побут, робота, фінанси, британці за кордоном, соціальна робота), вік після 50 (робота, знання, вихід на пенсію і виплати, здоров’я), питань британців за кордоном, соціальної роботи. Таке групування послуг навколо життєвих епізодів призначене для спрощення спілкування громадян із державою.

Центральний урядовий портал Великобританії дає описи та посилання на цілий спектр державних послуг, які в даний час вже доступні громадянам та представникам бізнесу. Крім того, Центральний урядовий портал Великобританії надає мешканцям країни можливість обговорювати різні проблеми на одному зі своїх розділів за назвою “Простір громадянина”. Цей розділ інформує людей про плани держави з перетворення суспільного життя і дає їм можливість висловлювати свою точку зору.

Особливу увагу у Великобританії приділяють е-консультуванню. Метою урядового консультаційного порталу є не тільки забезпечення більш відкритого уряду, але й урахування думок користувачів. Для цього на порталі публікується кодекс практики консультування, у якому є положення про налагодження механізмів зворотного зв’язку. Секретаріат кабінету міністрів публікує щорічні звіти про відповідність порталів відомств даному кодексу.

До програми упровадження е-урядування у Великобританії включено такі питання: структура і перелік е-послуг, які необхідно запровадити для звичайних користувачів та неурядових організацій; розширення спектра послуг, що надаються в системі е-уряду; забезпечення максимального охоплення населення урядовими е-послугами; покращання ефективності інформаційного консультування громадян.

Досвід свідчить про те, що громадяни при взаємодії з урядом переслідують передусім власні інтереси і при цьому бажають, щоб наданий їм сервіс був високоякісним, а способи його надання – доступними і зручними. Населення зазвичай не цікавить організаційна структура уряду, функції тієї чи іншої державної установи, те, як ці функції розподілено між ними та між центральними і місцевими органами влади. Отже, необхідно сформувати стратегічний план партнерства державних структур різних рівнів щодо надання адмінпослуг у найбільш розумний і раціональний спосіб для споживачів, спираючись на реальні навколишнього середовища та нові способи здійснення комерції [67].

Канада однією з перших у світі почала вирішувати проблеми відкритого доступу до інформації державних структур, вона стала лідером в інноваціях у галузі е-уряду. Ще в 1994 р. урядом країни був випущений Проект надання послуг державними органами за допомогою ІТ, який було розбито на три етапи реалізації, відповідно до яких Канада поставила завдання протягом п'яти років побудувати систему е-уряду.

У Канаді реалізовано завдання організації міжвідомчої взаємодії за допомогою порталу з приводу надання державних послуг (організація надання державних послуг за допомогою централізованої системи порталів – аналогія з Великобританією) [103, 163].

Тож, англо-американська модель е-уряду будується на принципах сервісного надання громадянам державних послуг, виключення надлишкових функцій органів влади і швидкого задоволення потреб громадян за допомогою ІТ. Успішно отримали розвиток сервіси надання офіційної статистичної інформації в мережі Інтернет, ефективного використання соціальної інформації в органах влади. У законодавчому процесі практикуються механізми оперативного оприлюднення прийнятих рішень у рамках одного дня. Крім цього, характерна інтеграція офіційних веб-представництв органів влади у системі єдиного вікна і посилальних технологій на органи влади.

### **4.3. Азіатська модель е-уряду**

Азіатська модель е-уряду спирається на специфічний стиль управління, азіатський тип корпоративної культури та багатоієрархічну систему публічного управління [313].

Уряд Південної Кореї при формуванні моделі е-демократії основний акцент зробив на задоволенні інформаційних потреб населення та упровадженні ІКТ в систему культури та освіти.

Успішний розвиток е-демократії дозволив громадянам Південної Кореї засвоїти думку про власну значущість і можливість дійсного впливу на справи держави і суспільства. Важливим і корисним у корейському

досвіді є осмислена і далекоглядна політика держави у справі розвитку е-комунікації. Створення єдиного інформаційного простору в рамках усієї країни не тільки посилює позиції держави, а й ставить у практичну площину основний принцип демократії: народ – джерело і носій влади.

Починаючи з 2010 р. ООН неодноразово визнавала систему е-уряду Південної Кореї найкращою та найефективнішою в світі. Країна з солідним відривом випереджає інші держави і за рівнем розвитку системи, і за ступенем її популярності серед громадян. Завдяки цій системі мешканці країни можуть здійснювати практично всі операції, не виходячи з дому: починаючи від замовлень у магазинах і закінчуючи оплатою рахунків і оформленням документів. У громадських місцях можна побачити спеціальні термінали, у яких легко знайти потрібну інформацію або роздрукувати будь-яку довідку.

Південна Корея щорічно посідає перше-друге місце в світі як за середньої швидкістю Інтернет, так і за ступенем охоплення широкомуговою мережею населення. Кілька років тому в держсекторі країни було введено 100-відсоткову систему е-документообігу. На папір лягають деякі найважливіші доповіді та довідки на рівні міністра і вище.

Уряд Сінгапуру усвідомлює, що в довгостроковій перспективі країна не зможе конкурувати з більш великими країнами, які мають велику кількість природних ресурсів і в яких вартість виробництва більш низька. Тому в довгостроковому плані Сінгапур прагне до створення наукомісткої економіки, необхідної для активного залучення в Сінгапур компаній, що будують свою діяльність на застосуванні творчого підходу і знань. З метою заохочення новаторства уряд Сінгапуру створює національну науково-дослідну та дослідно-конструкторську інфраструктуру, захищає право інтелектуальної власності і створює сприятливі умови для розвитку е-комерції. Уряд вже створив необхідні для ведення е-комерції правову систему і регуляторні механізми, куди входять процеси засвідчення справжності, захисту інтелектуальної власності, розроблення основних положень договорів, вирішення спорів і забезпечення конфіденційності.

Значна кількість урядових послуг в Сінгапурі сьогодні доступна через онлайн-системи, урядом заохочується доступ громадян до послуг е-уряду з домашніх або робочих комп'ютерів у будь-який зручний для громадян час. Однією з головних програм е-уряду є “Електронний громадянин” (e-Citizen), що надає пакет інтегрованих послуг, які раніше надавалися різними урядовими відомствами. Основним пріоритетом Сінгапуру є інтеграція розрізаних урядових систем в єдиний портал надання урядових послуг.

Для реалізації цілей розвитку е-уряду Сінгапуру було розроблено “План дій уряду” після багатосторонніх консультацій і перемовин на всіх рівнях публічного управління.

Цей план включає в себе стратегічні цілі та програми е-уряду. Можна виділити п'ять основних стратегічних цілей розвитку е-уряду в Сінгапурі: перебудувати уряд у цифровій економіці; доставляти інтегровані е-послуги; бути випереджувальним і чуйним урядом; використовувати ІКТ для відкриття нових можливостей; бути новаторами за допомогою ІКТ.

Усього на даний момент визначено шість стратегічних програм досягнення перерахованих вище стратегічних цілей Сінгапуру:

1. Освіта держслужбовців: державні службовці на всіх рівнях повинні бути ІТ-грамотні й використовувати переваги ІКТ для поліпшення робочих процесів, доставки послуг і роботи в команді.

2. Електронна доставка послуг: усі урядові послуги, які технічно можуть бути надані електронно або для поліпшення якості яких можуть бути використані е-канали, повинно бути надано відповідно.

3. Технологічні експерименти: вони сприятимуть пристосуванню державних органів до швидко змінюваних технічних умов і знизять можливість значних інвестицій в неправильні рішення.

4. Поліпшення оперативної ефективності: комп'ютерне обладнання має бути сучасним.

5. Адаптовувана, але міцна ІТ-інфраструктура: швидка конвергенція ІТ відкрила можливості для мережевого уряду з більш низькими витратами. Продумана, добре розроблена, надійна і розширювана інфраструктура є необхідним елементом для підтримки ініціатив е-уряду.

6. Освіта у сфері ІКТ: освітні програми у сфері ІКТ дають знання не тільки у вивченні комп'ютерних систем та програм, а й у використанні ІКТ для поліпшення робочих процесів і доставки урядових послуг.

Азіатська модель запровадження е-уряду спирається на інформатизацію соціальної сфери – культури, освіти, охорони здоров'я, а також налагодження механізмів е-комунікації. У країнах Азії ставиться мета скорочення державного апарату за рахунок застосування ІТ. Робиться наголос на розвитку національної науково-дослідної та дослідно-конструкторської інфраструктури ІТ, створення сприятливих умов розвитку е-комерції. Орієнтація на громадян передбачає встановлення терміналів з отримання е-послуг та довідкової інформації в часто відвідуваних закладах. Портали державних послуг намагаються максимально інтегрувати з мобільними пристроями для полегшення процедури взаємодії з державою.

#### **4.4. Модель е-уряду Митного союзу**

Країни МС – Росія, Білорусь та Казахстан – розробляють міждержавний е-уряд, основним напрямом розвитку якого є реалізація про-

екту “єдиного вікна”. Цей проєкт відбиває ключові принципи і підходи щодо вдосконалення та спрощення процедур зовнішньої торгівлі, побудови ефективної системи регулювання зовнішньоекономічної діяльності на загальній території. Робота в цьому напрямі сприятиме здійсненню е-взаємодії національних інформаційних систем єдиних вікон між собою [354].

Росія, Білорусь і Казахстан вже працюють над створенням національних єдиних вікон, але в рамках МС вони повинні гармонійно доповнювати одне одного, зберігаючи при цьому національну специфіку. Єдині вікна повинні крокувати в ногу з інтеграційними процесами, що складаються в МС і майбутньому Євразійському економічному союзу.

В концепції єдиного вікна присутні три елементи: державні послуги, залучення громадян до процесів публічного управління, внутрішня ефективність. Ця стимулює реінжиніринг процесів діяльності державних органів та бізнес-структур і дає явно виражений кумулятивний ефект.

Досвід реалізації проєктів е-уряду за останні 10 років свідчить про таке: органи публічної влади повинні концентрувати зусилля на реалізації довгострокових проєктів, заснованих на реорганізації та інтеграції бізнес-процесів і створенні інфраструктури міжвідомчої інформаційної взаємодії.

Якщо на початку 90-х рр. спостерігалася яскраво виражена орієнтація на створення монолітних систем, орієнтованих на процеси всередині організацій і відомств, то до кінця 90-х рр. – уже орієнтація на бізнес-процеси та інтеграцію систем організацій і відомств за рахунок обміну файлами різної структури.

З 2003–2004 рр. у рамках реалізації концепції сервісоорієнтованої архітектури (SOA) відбувається реалізація систем у вигляді сервісів і послуг, підтримка довгих ланцюжків трансакцій в різних організаціях і відомствах. Проте практики міжвідомчого обміну файлами даних на носіях чи е-поштою або спроби вирішувати проблеми е-документообігу шляхом розміщення відомостей на веб-сайтах безперспективні.

У результаті з 2010 р. відбувається еволюція в архітектурі побудови інформаційних систем – передбачено створення інтегрованої інформаційної системи зовнішньої і взаємної торгівлі МС, а також ведення митної статистики. Цілями створення таких систем є [354]:

- прискорення процесів економічної інтеграції держав – членів МС і створення сприятливих умов діяльності їхніх суб’єктів господарювання;
- здійснення ефективного регулювання зовнішньої і взаємної торгівлі на митній території МС;
- оптимізація митного, податкового, транспортного та інших видів державного контролю на митному кордоні МС;

– забезпечення якісної роботи Міждержавної Ради Євразійського економічного співтовариства (вищого органу МС) і Комісії МС.

Зазначені цілі повинні досягатися за рахунок вирішення таких завдань [354]:

– розвитку нормативної бази МС і приведення у відповідність до неї національних законодавств держав – членів МС;

– створення та ведення єдиної системи нормативно-довідкової інформації зовнішньої та взаємної торгівлі МС;

– формування інтегрованої інформаційної структури міждержавного обміну даними та е-документами на митній території МС;

– створення спільних для держав-членів інтегрованих елементів і поповнюваних централізованих інформаційних ресурсів;

– організація інформаційної взаємодії органів держав-членів для забезпечення повноти збирання митних платежів, податків і зборів;

– інформаційне забезпечення контролю міжнародного митного транзиту;

– забезпечення можливості реалізації механізмів попереднього інформування та е-декларування;

– організація інформаційної взаємодії органів, що здійснюють державний контроль (фітосанітарний, ветеринарний, санітарно-карантинний, транспортний, експортний та ін.) на митній території МС;

– забезпечення інформаційної взаємодії на основі міждержавних і міжвідомчих угод;

– забезпечення органів, що здійснюють державний контроль, інформацією, необхідною і достатньою для здійснення всіх видів державного контролю при переміщенні товарів через митний кордон МС;

– забезпечення персональної ідентифікації та розмежування доступу до інформації на принципах уніфікації;

– забезпечення доступу до нормативних правових актів держав – членів МС в галузі зовнішньої і взаємної торгівлі.

Основні проблемні питання при реалізації концепції єдиного вікна пов'язані з недостатньою увагою, яка традиційно приділяється питанням розроблення та підтримки в актуальному стані моделі даних предметної галузі, а також з безсистемним використанням різних протоколів, технологій і форматів при організації міжвідомчої та міжнародної інформаційної взаємодії.

Другим за значущістю проблемним питанням є відсутність опису технології інформаційної взаємодії при реалізації систем і проектів, пов'язаних з е-обміном даними. Очевидно, що подальший розвиток такої практики реалізації систем міжвідомчої інформаційної взаємодії буде призводити до збільшення суперечливості та неузгодженості інформації, а також до неможливості агрегації та аналізу даних.



Російську модель е-уряду подано в цільовій федеральній програмі “Електронна Росія (2002–2010 роки)” та державною програмою “Інформаційне суспільство” на 2011–2018 рр.

Документ “Електронна Росія” можна вважати першою державною програмою, що включає в себе заходи зі створення “е-уряду”, хоча сам термін в ній ще не вживався. Серед заявлених цілей значилося [292]:

- підвищення якості взаємовідносин держави і суспільства шляхом розширення можливості доступу громадян до інформації про діяльність органів влади, упровадження єдиних стандартів обслуговування;
- підвищення ефективності міжвідомчої взаємодії через ІКТ;
- підвищення ефективності державного управління;
- забезпечення оперативності й повноти контролю за діяльністю органів державної власті.

Програма передбачала дев'ять основних напрямів діяльності, з яких власне до е-уряду безпосередньо ставилися три:

- забезпечення відкритості в діяльності органів публічної влади та загальнодоступності державних інформаційних ресурсів;
- удосконалення діяльності органів державної влади та ОМС на основі використання ІКТ;
- удосконалення взаємодії органів державної влади та ОМС із суб'єктами господарювання та упровадження ІКТ в реальний сектор економіки.

Як неважко помітити, ці три пункти охоплюють основні міжнародні напрями розвитку е-уряду: уряд – громадяни, уряд – уряд і уряд – бізнес. Однак, на відміну від західних програм, де пріоритетом проголошувалося задоволення потреб громадян, російська програма очікуваними результатами насамперед позначала упровадження самих ІКТ, тобто засоби ставилися метою. Про залучення громадян у процеси налаштування державного управління взагалі не йшлося. Ставилася завдання забезпечити подальшу інформатизацію держави.

Варто відзначити, що в 2006 р. “Електронна Росія” зазнала суттєвих змін у вигляді нової редакції. Програму було скориговано під нові завдання підвищення ефективності публічного управління в Росії. Відбулася зміна курсу: від проведення “інформатизації заради інформатизації” до інтеграції інформаційних систем. Серед основних завдань проголошувалося формування ефективної міжвідомчої інформаційної взаємодії, створення єдиної інформаційної системи державного управління, забезпечення доступності державних послуг для населення, а також підвищення рівня кваліфікації публічних службовців.

Ця нова редакція зафіксувала важливий поворот вектора розвитку е-уряду, від розрізнених відомчих ініціатив з освоєння ІКТ в напрямі е-кооперації, створення інтегрованого інформаційного простору.

Причому ці процеси відбувалися аж ніяк не в безповітряному просторі. Реформи проводилися не тільки по лінії е-уряду, у цей же період було прийнято концепцію адмінреформи.

Адміністративна реформа та програма з побудови е-уряду тісно переплетені, оскільки їх об'єднує спільна мета – побудова “сервісної держави” орієнтованої на потреби громадян, усунення надлишкових державних функцій, розвиток якості надання державних послуг з використанням ІКТ, підвищення прозорості та підзвітності діяльності органів влади тощо.

Поворотним моментом з точки зору еволюції е-уряду в Росії став 2009 р. (початок президентського терміну Д. А. Медведєва), коли створення е-уряду в Росії стає пріоритетним завданням.

У цей період серед причин невдач вказувалося те, що не вдалося створити єдиних державних стандартів і загальної інфраструктури, через що відомчі системи формувалися замкнуто, самі для себе, орієнтуючись на власне розуміння й тактичні інтереси. Це, у свою чергу, перешкоджало міжвідомчій взаємодії, що на практиці призводило до численних збоїв, затримок і дублювання інформації. Окремо стояла проблема оперативного оновлення даних, що збираються від різних відомств, різні формати зберігання даних обмежували можливості автоматизованого пошуку та оброблення. Рівень професійної підготовки управлінців у сфері використання ІКТ також був невисоким.

Подібна ситуація не могла бути визнана задовільною, і починаючи з 2009 р. держава здійснює “електронний ривок”. Один за одним починають прийматися нормативно-правові акти з розвитку е-уряду [235]:

- регулюється доступ громадян до інформації про діяльність не тільки федеральних органів виконавчої влади, але законодавчої та судової гілок державної влади, а також регіональних органів влади та органів муніципального самоуправління;

- фактично легітимується запит громадян до органів влади е-поштою і через заповнення форм на веб-сайтах та ін.;

- приймається порядок введення в експлуатацію окремих державних інформаційних систем;

- створюється реєстр федеральних державних інформаційних систем, який містить відомості про федеральні державні інформаційні системи, що призначені для використання під час здійснення державних функцій і (або) надання державних послуг;

- акцентується на створенні технологічної платформи інфраструктури е-уряду на базі єдиного національного оператора;

- затверджується план переходу на надання 74 державних послуг і функцій в е-вигляді федеральними органами виконавчої влади;

- створюється єдина вертикально інтегрована державна автоматизована інформаційна система “Управління” з завданнями сис-

тематизації та аналізу інформації про рівень соціально-економічного розвитку Росії та її суб'єктів, про ефективність діяльності федеральних і регіональних органів державної влади, про перебіг реалізації програм, проєктів тощо;

- відбувся запуск Єдиного порталу державних і муніципальних послуг в е-формі;

- вперше фіксується тренд держави на автоматизацію всієї системи прийняття рішень;

- регламентуються ключові положення, що стосуються надання послуг: визначення державних і муніципальних послуг, вимоги до процедур надання послуг, у т. ч. в е-вигляді, вимоги до інформаційного обміну – заборона вимагати в заявника надання документів, довідок, погоджень та інших наявних у державних і муніципальних органах даних, вимоги до стягування з заявника плати за надання послуг, загальні вимоги до структури і до розроблення адміністративних регламентів і стандартів, вимоги до порядку незалежної експертизи, порядок надання послуг у багатофункціональних центрах за принципом єдиного вікна, а також порядок видачі універсальної е-картки (УЕК) [207].

Та попри всі вжиті заходи масового переходу на надання послуг в е-вигляді не відбулося. Серед основних причин слабка міжвідомча взаємодія, а також низький попит на е-послуги з боку населення. Для вирішення цієї проблеми портал державних послуг [93] переорієнтується до найбільш затребуваних послуг: 14 федеральних і 20 регіональних і муніципальних. За даними послугами опрацьовуються єдині рішення для всіх етапів їхнього надання: реєстрації, подання заяви, записи в чергу на відвідування, оплати, інформування, оскарження.

Логічним продовженням документа “Електронної Росії” послугує державна програма “Інформаційне суспільство”. Нова програма орієнтована на отримання громадянами та організаціями переваг від застосування інформаційних і телекомунікаційних технологій за рахунок забезпечення рівного доступу до інформаційних ресурсів, розвитку цифрового контенту, застосування інноваційних технологій, радикального підвищення ефективності публічного управління при забезпеченні безпеки в інформаційному суспільстві.

Програму орієнтовано на такі основні цілі: підвищення якості життя громадян і поліпшення умов розвитку бізнесу в інформаційному суспільстві; створення базової інфраструктури інформаційного суспільства; побудова е-уряду і підвищення ефективності публічного управління; розвиток ринку інформаційних та телекомунікаційних технологій; забезпечення переходу до економіки, здійснюваної за допомогою ІТ; досягнення високого рівня у використанні ІТ регіонами та різними верствами суспільства; забезпечення безпеки в інформа-

ційному суспільстві; розвиток цифрового контенту і збереження культурної спадщини.

Реалізація заходів програми дозволить зменшити адміністративне навантаження на населення та організації під час їхньої взаємодії з органами влади, підвищити швидкість і якість наданих державних послуг, що позитивно відіб'ється на загальному рівні довіри населення до держави.

Можна констатувати, що російська держава розвиває нормативну базу е-уряду як ключову платформу реформування публічного управління та підвищення ефективності адміністрування. Синхронізація процесів створення е-уряду та адмінреформи є усвідомленою та цілеспрямованою.

Проаналізовані нормативно-правові документи фіксують тернистий шлях розвитку е-уряду від простого до складного: від окремих відомчих ініціатив до єдиного простору міжвідомчої е-взаємодії, від розміщення інформації на сайтах органів влади до регулювання комунікаційних потоків і розширення інформаційної присутності держави в мережі, від надання послуг в е-вигляді до системних проєктів автоматизації управління і створення системи “відкритий уряд” (open government) як подальшої еволюції концепції е-уряду.

Для реалізації цієї тенденції в Росії створено в 2012 р. міністерство “Відкритий уряд”. Якщо в основі е-уряду лежали поняття “відкритість інформації”, “міжвідомча взаємодія” та “надання державних послуг онлайн”, то “Відкритий уряд” будується на принципах: відкритості і зрозумілості влади, залучення громадян та експертів, підзвітності і підконтрольності влади суспільству, відкритих даних.

“Відкритий уряд” передбачає підвищення соціальної активності суспільства за всіма напрямками діяльності влади: у сфері законотворчості – публічне обговорення та експертиза законопроєктів; у сфері виконавчої влади – відкриті дані й аналіз якості прийнятих рішень; у сфері судової влади – посилення громадського контролю. Робиться акцент на соціальному капіталі при розробленні державних е-сервісів, підвищенні їхньої доступності та інтеграції. Використання наявних соціальних мереж дозволяє ставити нові цілі реформ, які раніше були недосяжними через технологічні обмеження комунікаційного середовища.

“Відкритий уряд” – це система, у рамках якої створюються нові для Росії механізми взаємодії експертного співтовариства, структур громадянського суспільства та органів влади. Мета – залучення до процесу збирання та аналізу інформації, обговорення та розроблення рішень значної кількості людей, які представляють різні точки зору, інтереси і володіють різним горизонтом планування. Це не нова

владна структура, а система механізмів і принципів, що забезпечують ефективну взаємодію влади і громадянського суспільства.

Серед реалізованих великих проектів із відкритими даними можна згадати єдиний портал бюджетної системи <http://www.budget.gov.ru/> та правової статистики <http://crimestat.ru/>, єдиний портал держзакупівель <http://zakupki.gov.ru> тощо.

Однак цих зусиль явно недостатньо для створення дійсно прозорої та відкритої держави. 14 червня 2013 р. Фонд відкритих знань (Open Knowledge Foundation) опублікував прес-реліз про те, як іде справа з відкриттям даних у країнах G8. Росія опинилася на останньому місці за відкритістю, набравши всього 30 балів при максимумі в 60 [218].

У цій сфері є кілька серйозних проблем і обмежень [235]:

- на даний момент відкриті дані громадянами не затребувані, людям потрібні не дані, їм потрібні готові продукти на основі цих даних;
- низька якість відкритих даних, невирішеність питання з ліцензуванням відкритих даних, непрописаність регламентів роботи з ними;
- неефективність роботи підрозділів Росстатистики як ключового джерела державної інформації;
- неефективна процедура доступу до відкритих даних (простіше організувати для зацікавлених осіб кілька рівнів доступу до системи міжвідомчого е-документообігу, у якому на сьогодні зберігається вся інформація про діяльність органів влади, ніж дотримувати практики створення та супроводу дорогих сайтів із такими даними).

Спостерігається виразна позитивна тенденція збільшення ступеня інформаційної відкритості сайтів федеральних органів виконавчої влади, яку можна простежити на рис. 4.2 [299].

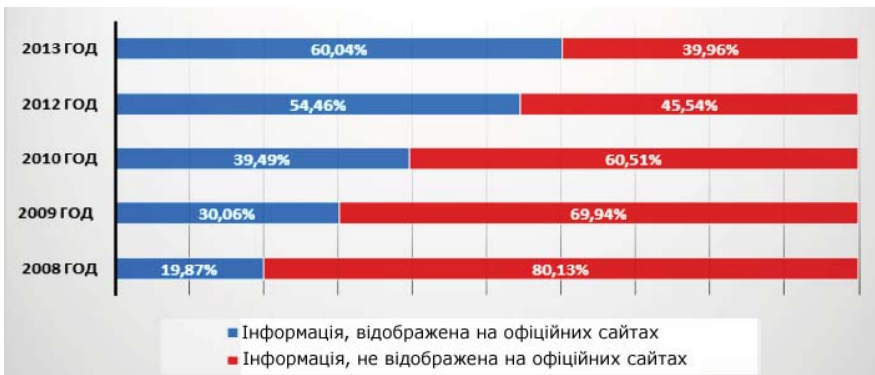


Рис. 4.2. Зміна ступеня інформаційної відкритості офіційних сайтів федеральних органів виконавчої влади

Дані дослідження було регламентовано з прийняттям у 2013 р. стандарту відкритості для федеральних органів виконавчої влади, який складається з концепції відкритості, методичних рекомендацій щодо упровадження механізмів відкритості, а також методики моніторингу та оцінювання відкритості держорганів. Упровадження цього стандарту базується на десяти механізмах відкритості: робота з референтними групами; прийняття планів моніторингу, публічних декларацій цілей і завдань на кожен рік; публікація інформації про роботу відомства; публічна звітність; незалежна антикорупційна експертиза і громадський моніторинг; забезпечення зрозумілості; робота з відкритими даними; взаємодія з громадськими радами; взаємодія зі ЗМІ; робота зі зверненнями громадян, організацій та громадських об'єднань.

Тож, напрям щодо розкриття інформації про діяльність органів влади можна вважати найбільш успішним, оскільки саме це є пріоритетом у формуванні е-уряду на даному етапі.

Організація діяльності з випуску та обслуговування універсальної е-картки розпочалася з 1 січня 2013 р. на підставі заяви громадянина, а централізована видача карток проводиться з 1 січня 2014 р.

Ця картка є матеріальним носієм, що містить зафіксовану на ньому у візуальній та е-формі інформацію про власника картки, та забезпечує доступ до інформації про власника картки. Вона поєднує в собі документ, що засвідчує особу, поліс обов'язкового медичного страхування, страхове свідоцтво обов'язкового пенсійного страхування, а також платіжну банківську картку і засвідчує права на отримання інших державних і муніципальних послуг. Також до неї з часом можуть бути підключені й інші програми, як-от: оплата проїзду в транспорті, соціальні, корпоративні, податкові додатки тощо.

Проте затребуваність цієї картки серед населення низька, оскільки вона не є обов'язковою, а реалізація амбітного проекту – створити єдину національну ідентифікаційну систему – ґрунтується в технічні, фінансові, бюрократичні та організаційні проблеми.

Отже, різноманітність теоретичних концепцій е-уряду, великі ідеї з перезавантаження відносин суспільства і держави за допомогою нових ІТ на державному рівні зводяться до переналаштування та автоматизації адміністративних процесів і процедур.

Доводиться констатувати превалювання в офіційних документах технологічного підходу до побудови е-уряду. Великі гуманітарні ідеї про е-демократію, мережеве суспільство, цифрову рівність, сервісну державу, відкритий уряд, інституційну гнучкість та ін., які заклали фундамент е-уряду, зводяться до суто технологічних рішень – е-послуг, е-документообігу, міжвідомчих трансакцій тощо. Аналіз російської практики адмінреформи й упровадження технологій е-уряду показує,

що країна перебуває на етапі освоєння методів нового державного менеджменту та формалізації адмінрегламентів з поступовим переведенням їх в е-формат.

Незважаючи на багатомільйонні витрати на переведення держпослуг в е-вигляд, за фактом вдалося перевести їх пару десятків, і лише 3 % населення виявилось зацікавленим в отриманні їх через особисті е-кабінети.

Стосовно якості офіційних сайтів було досягнуто певного прогресу, але відносно відкритих даних залишається маса проблем. Російська держава монополярно вирішує, яку інформацію, у якому обсязі і як саме відкривати. Не відрегульовано взаємини держорганів і розробників. Не вирішено питання з ліцензуванням відкритих даних, не прописано деталізовано регламенти роботи з ними, не розподілено відповідальність. Найцікавіші відомості, такі як кримінальна статистика, результати екологічних експертиз, дані на рівні муніципалітетів, районів та окремих установ, досі недоступні.

Часто відбувається оцифровка старих бюрократичних практик, замість створення нової якості. Оскільки відсутній зовнішній контроль, бюрократія не зацікавлена сама собі “ускладнювати” роботу, тому інновації або імітуються, або саботуються повністю. Проект з УЕК фактично провалено, а проект “Відкритий уряд” реалізується через окремі більш-менш вдалі проекти та не має системного впливу.

Основна причина слабого розвитку е-уряду в тому, що держава переважно робить це самотужки, згори, без опори на громадянські ініціативи. Суспільство майже не задіяно у процесах модернізації, йому відведено роль пасивного споживача, користувача. Мало уваги приділяється інтерактивним формам залучення громадян, підтримці низових громадянських ініціатив.

Саме тому, щоб спробувати переламати бюрократичний і технологічний підходи у створенні е-уряду, необхідно оцінити можливості та починання громадських ініціатив у цій сфері. Слід розглянути, як громадяни за допомогою ІТ впливають на органи влади, опановують нові е-практики, які підтримувальні кроки здійснюють, щоб заповнити дефіцити державних рішень в упровадженні е-уряду, знайти точки зіткнення, варіанти державного партнерства, що сприяють розвитку громадянської активності та залученню громадян до управління державою.

Розвиток е-уряду Білорусі орієнтовано на потреби держави. Прийняття програми “Електронна Білорусь” у 2002 р., ухвалення в 2010 р. “Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Республіці Білорусь на період до 2015 року”, а потім затвердження Національної програми прискореного розвитку послуг у сфері ІКТ на 2011–2015 рр., до якої увійшла підпрограма “Е-уряд”, не привело до принципового

переосмислення пріоритетів розвитку е-уряду, оскільки документи багато в чому являють собою формальну адаптацію відповідних документів Російської Федерації в цій сфері. Уже сама структура документа “Е-уряд” свідчить про те, що інформатизація з акцентом на її технократичному аспекті залишається основою стратегічного планування е-уряду в Білорусі.

У цих документах основну увагу зосереджувалося на створенні електронної загальнодержавної розподіленої системи управління документами і процесами їхнього оброблення, вимогах до сайтів державних установ, регламентації адміністративних процедур тощо. Державно-центричний і технократичний підходи у проектах створення елементів е-уряду стають очевидними при аналізі пріоритетів у даній сфері, що їх зафіксовано в названих програмах. Пріоритетними напрямками програми “Електронна Білорусь” є:

- розвиток телекомунікаційної інфраструктури та створення пунктів доступу до відкритих інформаційних систем;
- створення загальнодержавної інформаційної системи, призначеної для збирання, оброблення та нагромадження інформації про основні елементи соціально-економічних і політичних процесів у суспільстві та формування відповідного національного інформаційного ресурсу;
- створення загальнодержавної автоматизованої інформаційної системи;
- удосконалення діяльності державних органів на основі використання ІКТ;
- удосконалення системи інформаційної безпеки республіки з урахуванням концепції національної безпеки.

Аналіз підпрограми “Електронний уряд”, показує, що попри введення такого компонента, як надання е-послуг через різні середовища доступу шляхом використання сучасної мережевої інфраструктури, головним орієнтиром програми залишилася реалізація повноважень держави в е-вигляді, оскільки [326]:

- немає згадок про те, що зручність і потреби громадян є визначальними у формуванні набору послуг на основі принципу життєвих ситуацій, а не автоматизації чинних адміністративних процедур;
- ефект реалізації програми для громадян визначається тільки в кількісних параметрах (зменшення адміністративного навантаження на населення і бізнес, зниження кількості звернень до органів для надання послуг, скорочення часу очікування);
- очікувані результати стосуються передусім державних організацій та організацій, які використовують глобальну комп’ютерну мережу Інтернет для отримання від державних органів та надання державним органам інформації.



Основною характеристикою реалізованих проєктів є орієнтація державних установ, насамперед на власні потреби. Найкраще свідчення цього є єдиний портал державних послуг і сайти міністерств і відомств (<http://portal.gov.by/>), де громадянин стикається з довгими списками адміністративних процедур – дій уповноваженого органу на підставі заяви зацікавленої особи. Тобто описується процес надання послуги, при цьому надання послуг в е-формі не передбачено.

У такій ситуації подальше просування неможливе без розроблення системних проєктів розвитку е-уряду, які відповідають успішним моделям світової практики та орієнтовані на громадян. В основу цих проєктів повинно бути покладено такі принципи:

- е-уряд радикально змінює відносини між державою та громадянами, які розглядаються як клієнти, що заслуговують на повагу та довіру;
- е-уряд вимагає встановлення рівноправних партнерських відносин між державою та громадянами;
- здійснюється перехід від моделі розрізнених міністерств до повністю інтегрованого уряду.

У білоруському контексті програма е-уряду, орієнтованого на громадян, поряд із завданнями розвитку інфраструктури, створення державних інформаційних систем і ресурсів, повинна включати такі напрями розвитку [326]:

- визначення пріоритетних груп послуг, що підлягають переведенню в е-форму, і завдання інтегрування їх до рівня життєвих епізодів і бізнес-ситуацій;
- питання модернізації виконання функцій держави в галузі контролю, нагляду, прогнозування, регулювання в рамках формування е-уряду;
- зручність надання послуг та ефективність їх з точки зору громадян та бізнесу як базових критеріїв оцінювання е-уряду;
- визначення національного стандарту медіа-грамотності громадян, у т. ч. публічних службовців, гармонізованого з міжнародними стандартами;
- визначення напрямів стратегічного партнерства з представниками громадянського суспільства та бізнес-спільноти.

У Білорусі поки не існує загальнодоступної бази знань, що містить докладний аналіз результатів і проблем реалізації проєктів у сфері е-уряду. Тому завданням є створення відкритого інформаційного ресурсу для забезпечення моніторингу та оцінювання, аналізу результатів, обговорення перспектив, позначення ключових факторів успіху в сфері е-уряду.

Для забезпечення ефективності та збереження орієнтації на потреби громадян за допомогою такого ресурсу необхідно проводити:

моніторинг електронної зрілості; моніторинг пріоритетності послуг е-уряду; моніторинг потреб державних органів в автоматизації діяльності та рівня готовності до надання послуг в е-формі; експертні опитування; рейтинг розвитку е-уряду за областями; систематичний моніторинг урядових сайтів; регулярні тематичні заходи для громадян із виявленням реального попиту на послуги е-уряду; моніторинг якості надання державних послуг в е-виді; моніторинг задоволеності користувачів ресурсу.

У розвитку е-уряду в Казахстані прийнято виділяти три періоди [195]. На першому етапі (2005–2007 рр.) розвиток е-уряду більшою мірою полягав у створенні інфраструктури: веб-порталу та шлюзу, е-міжвідомчого документообігу, засвідчувальних центрів, єдиного середовища, державних БД фізичних і юридичних осіб, з'єднаних по всій країні в єдині реєстри.

Другий етап (2008–2010 рр.) було зосереджено на розвитку різноманітних сервісів, що охоплюють усі сфери життєдіяльності громадян і функціонування державних органів, а також на проведенні повномасштабного перегляду адміністративних процесів та регламентів. На даному етапі було впроваджено такі системи, як державна БД е-ліцензування, платіжний шлюз е-уряду, єдина нотаріальна система е-нотаріат, відбувалася видача ЕЦП населенню.

Третій етап (2010–2015 рр.) передбачав створення в Казахстані інформаційного суспільства, що охоплює всі сторони державної діяльності та надання послуг.

Формування інфраструктури е-уряду здійснюється на основі двох взаємопов'язаних, але функціонально самостійних контурів. Внутрішній контур передбачає взаємовідносини “уряд – уряд” і включає інформаційні системи, що обслуговують міжвідомчі та адміністративні процедури. У рамках формування внутрішнього контуру е-уряду було створено єдину систему е-документообігу державних органів, інтернет-портал державних органів та інші проекти.

Зовнішній контур охоплює взаємини “уряд – громадяни”, “уряд – організації” і забезпечує взаємовідносини держави з громадянами та організаціями. Формування зовнішнього контуру е-уряду потребувало створення порталу е-уряду, порталу місцевих виконавчих органів, call-центру, БД е-ліцензування, реєстрів нерухомості, юридичних осіб, фізичних осіб, адресний реєстр та інші проекти.

Казахстан поліпшив свої показники якості зв'язку громадян з державними структурами і службовцями, посівши провідні позиції в світі. На особливу увагу заслуговує ведення керівниками державних органів власних інтернет-блогів, що дозволяє громадянам ставити питання та отримувати відповіді [375].

Ще однією особливістю е-уряду є його можливості зі сприяння більшій залученості громадян до процесу прийняття управлінських рішень. Основні засоби, за допомогою яких такі взаємодії відбуваються, – це парламентський веб-сайт, який має полегшити взаємообмін інформацією між депутатами та громадянами, надаючи детальну інформацію про законодавчий процес, посилити громадський контроль державної політики, отже і підвищити відповідальність обраних політиків перед своїми виборцями [375].

Між тим ситуація з практичною реалізацією державних послуг в е-вигляді залишається складною. Результати проведеного соціологічного дослідження показали, що проблеми в розвитку е-послуг держави пов'язано з відсутністю: зацікавленості самих публічних службовців або з корупцією (38 %); знань і можливостей громадян з використання ІТ (34 %); відповідної інформаційно-комунікаційної інфраструктури держави (28 %).

У цілому реалізація в МС проектів з розвитку систем е-уряду дійсно йде досить швидкими темпами як на міждержавному, так і на національному рівні.

Однак проблема полягає в тому, що упровадження та використання технологій е-уряду часто не дає помітного результату з точки зору підвищення функціональної здатності МС.

Сутність даної проблеми, як і слід було очікувати, полягає в граничній технологізації питань створення систем е-уряду, що йде за класичним сценарієм інформатизації та автоматизації бюрократичних процедур. Однак в умовах, коли самі ці процедури є неефективними, переведення їхнього виконання в інтернет-простір органічно нездатне підвищувати ефективність системи публічного управління. Швидше отримується зворотний результат через витрати введення і використання досить дорогих технологій е-уряду. Стає все більш очевидним, що без широких адмінреформ, спрямованих на поліпшення функціонування державного апарату, упровадження технологій е-уряду не буде ефективним [221].

Поряд з цим країни МС проводять широкий спектр адміністративних перетворень, пов'язаних із перебудовою системи державної служби, структурно-функціональною реорганізацією органів влади, розробленням адмінрегламентів, зміною підходів до державного регулювання економіки, бюджетування, взаємодії держави і суспільства тощо, в основі яких лежать ідеологія і практика аналогічних реформ у провідних країнах Заходу.

Джерело проблеми полягає у відсутності системності й послідовності адміністративних перетворень та ефективного включення технологій е-уряду у процеси реформаційної трансформації структури держуправління.

### 4.5. Підходи та шляхи запровадження світового досвіду е-урядування в Україні

З урахуванням успішного досвіду зарубіжних країн з запровадження е-уряду систематизуємо світові тенденції його розвитку (рис. 4.3) [313].

Уряди більшості розвинених країн світу прекрасно усвідомлюють перспективи використання мережових та інтернет-технологій у публічному управлінні, розробили й реалізують національні концепції інформаційного розвитку.

Нині одні країни знаходяться на початковій стадії цього процесу, тільки позначаючи свою присутність у мережі, інші вже переходять до вищої стадії інформатизації публічного управління – реалізації трансакцій з громадянами та бізнесом.



Рис. 4.3. Світові тенденції розвитку е-уряду

Найбільшою мірою в здійсненні таких проектів досягли успіху країни ЄС та Північної Америки, де уряди хочуть і можуть собі дозволити витратити чималі кошти на інформатизацію управління державою. Досвід цих країн показав, що при стабільному фінансуванні та ефективному менеджменті ця ініціатива здатна в стислі терміни окупити витрачені кошти. При цьому громадяни отримують реальний шанс брати участь у діалозі з владою, впливати на прийняття рішень і висувати власні ініціативи, отримувати детальну інформацію про роботу державних структур і здійснювати контроль їхньої діяльності.

Усі розглянуті сучасні моделі е-уряду зумовлені розвитком інформаційної цивілізації та орієнтовані на майбутнє. Умовами реалізації даних моделей виступають мережна організація суспільства, ефективний зворотний зв'язок і високий рівень технологічної оснащеності діяльності державного апарату.

Створення е-уряду за всієї різноманітності моделей передбачає вирішення загальних завдань: організацію е-документообігу всередині уряду; максимальне переведення в е-форму взаємин держави і громадянського суспільства; використання мережі Інтернет для організації інтерактивного зв'язку і встановлення ефективного зворотного зв'язку влади з населенням; формування комунікації, що забезпечує контроль над управлінською діяльністю уряду у процесі як прийняття рішень, так і їхньої реалізації.

Практичне втілення цих завдань дозволить е-уряду не тільки отримувати своєчасну інформацію про реакцію громадян на найважливіші рішення, а й ефективно здійснювати ідею свідомої участі, активного включення громадян у вирішення найбільш значущих проблем сучасного розвитку.

Багато розвинених країн почали процес упровадження е-уряду завдовго до розроблення подібних заходів в Україні, що робить питання вивчення зарубіжного досвіду особливо актуальним. Застосування успішних практик реалізації концепцій е-уряду зарубіжних країн і світових тенденцій його розвитку стає необхідним фактором досягнення цілей е-уряду України, запобігання можливим проблемам трансформації системи влади і розвитку інформаційного суспільства.

Як було показано, ключовими і найбільш нормативно опрацьованими напрямками формування е-уряду є: інтеграція міжвідомчої е-взаємодії; надання послуг в електронному вигляді; надання інформації про діяльність органів влади та відкритий уряд; упровадження ідентифікаційної е-карти громадянина.

Підкреслимо, що позначені сфери аж ніяк не претендують на вичерпність (можна виділити ще низку напрямів). Але саме вони формують першооснову, фундамент е-уряду, забезпечують перехід тра-

диційних бюрократичних функцій в Інтернет: взаємодія між собою, надання послуг та інформації, ідентифікація користувачів. Звичайно, це далеко не все, окремо стоять питання ЕЦП, надання послуг в адмінцентрах за принципом одного вікна, створення інформаційних БД та реєстрів, відкриті дані тощо.

Інтеграція і міжвідомчої е-взаємодії характеризується такими ключовими проблемами:

- сумісність регіональних, відомчих та національних інформаційних систем;
- відсутність кваліфікованих кадрів у сфері публічного управління, здатних забезпечити належний організаційно-технологічний рівень, включаючи вирішення питань інформаційної безпеки;
- стислі терміни і періодична зміна технічних вимог до систем міжвідомчої взаємодії, що сприяють помилкам і великій кількості виправлень;
- слабка технічна інфраструктура відомств, нездатна підтримувати режим роботи 24/7/365;
- необхідність внесення багатьох змін до нормативно-правових документів, зумовлена переведенням документів у систему міжвідомчої взаємодії.

У Національній програмі інформатизації протягом усіх років її існування передбачалося створення загальнодержавних систем інформаційно-аналітичної підтримки діяльності державних органів та ОМС, а також інтеграцію інформсистем органів державної влади й ОМС та інформресурсів [271]. На жаль, сьогодні відсутні ефективні організаційно-технічні рішення щодо забезпечення належного рівня інтеграції державних інформаційних е-ресурсів.

Серед наявних нині форм інтеграції інформаційних е-ресурсів державних органів України можна виділити міжгалузеві інформаційно-аналітичні системи та загальнодержавні веб-портали.

У структурі електронної інформаційної системи е-уряду передбачено наявність єдиного веб-порталу українських органів виконавчої влади як інтеграційного центру веб-сайтів, електронних інформаційних систем та ресурсів органів виконавчої влади [286]. Сьогодні роль такого порталу виконує урядовий портал, який поки що забезпечує здебільшого презентаційну та інформаційно-аналітичну функцію.

Як приклад ефективного порталу можна навести офіційний загальнодержавний веб-портал “Державні закупівлі”, що був створений Міністерством економіки України – Уповноваженим органом виконавчої влади з координації закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти (нині – Міністерство економічного розвитку і торгівлі України). Веб-портал із питань державних закупівель призна-

чено для замовників закупівель, він виконує спеціальні функції для органів державного нагляду, контролю та координації у сфері закупівель. Веб-портал забезпечує веб-інтерфейс, за допомогою якого користувачі мають доступ до необхідної їм інформації відповідно до прав розмежування доступу.

Основні користувачі веб-порталу [43] – замовники закупівель (розпорядники державних коштів, які здійснюють закупівлі за державні кошти в законодавчо визначеному порядку), для яких веб-портал надає функції оприлюднення інформації про закупівлі; потенційні учасники торгів, які отримують доступ до інформації про закупівлі шляхом реєстрації в системі; контрольні органи, що здійснюють нагляд, контроль та координацію у сфері закупівель.

Веб-портал є єдиним офіційним державним джерелом інформації в мережі Інтернет, у якому розміщено оголошення про заплановані закупівлі та результати закупівель за державні кошти. Інформація оголошень на веб-порталі “Державні закупівлі” та інформація оголошень офіційного державного друкованого видання “Вісник державних закупівель” є ідентичними.

Важливу роль у системі формування інтеграційної інфраструктури інформаційних ресурсів відіграють телекомунікації. Вони є основою міжвідомчої інформаційної е-взаємодії публічних органів. В Україні таку роль відіграє Національна система конфіденційного зв'язку (НСКЗ). Це сукупність спеціальних телекомунікаційних систем (мереж) подвійного призначення, які за допомогою криптографічних та/або технічних засобів забезпечують обмін конфіденційною інформацією в інтересах органів державної влади та ОМС, створюють належні умови для їхньої взаємодії в мирний час та в разі введення надзвичайного і воєнного стану [275].

Суб'єкти НСКЗ – це органи державної влади та ОМС, юридичні та фізичні особи, які беруть участь у створенні, функціонуванні, розвитку та використанні цієї системи. На базі НСКЗ створено інформаційно-телекомунікаційну систему “Фінанси”, призначену для обміну даними між ЦОВВ, Службою безпеки України, Державним казначейством України, Фондом державного майна України та НБУ, використання спеціалізованих систем документообігу, захищеної е-пошти тощо [261].

НСКЗ також використовується для надсилання документів, що містять інформацію з обмеженим доступом, у системі е-взаємодії органів виконавчої влади. До складу останньої входять програмно-технічні комплекси та інші технічні засоби, що забезпечують створення, відправлення, передавання, одержання, оброблення, використання, контроль за виконанням і зберіганням е-документів, а також системи автоматизації діловодства, що належать органам виконавчої влади, та комплексна система захисту інформації [73].

Користувачами системи є відповідальні посадові особи Секретаріату КМУ, міністерств, інших ЦОБВ, місцевих органів виконавчої влади.

Однією з основних проблем інтеграції інформаційних е-ресурсів є гетерогенність даних, які є в різних інформаційно-аналітичних системах державних органів. Необхідність інтеграції гетерогенних даних виникає в різних умовах і потребує різних підходів, що відповідають цим умовам і вимогам. У деяких випадках достатньо забезпечити інформаційні системи шлюзами для обміну даними, в інших – забезпечити єдине подання інформаційного простору для можливості виконання запитів, що охоплюють різні джерела даних, або ж необхідно надати комплексний інструментарій з управління даними в гетерогенному середовищі, включаючи виконання трансакцій і підтримку обмежень цілісності [123].

Ключовим засобами для міжвідомчої інтеграції інформаційних систем державних органів є застосування технологій XML (Extensible Markup Language – розширювана мова розмітки інформації) і використання веб-сервісів (це функціональність і дані, що надаються для використання зовнішніми додатками, які працюють із сервісами за допомогою стандартних протоколів і форматів даних) та простого протоколу доступу до об'єктів SOAP (Simple Object Access Protocol, відкритий протокол, що визначає на основі XML загальний формат для комунікаційного зв'язку між будь-якими інтернет-додатками і сервісами) [65].

Організація належної міжвідомчої взаємодії публічних органів потребує побудови спеціальної інтеграційної інфраструктури, яка також повинна використовуватись і для надання інтегрованих послуг через центральні урядові портали або портали регіональних та місцевих органів влади в системі е-урядування [43].

При цьому необхідною умовою є наявність єдиних національних стандартів, гармонізованих із міжнародними. Проекти в галузі е-уряду, здійснювані урядами різних країн, передбачають такі основні типи стандартів [65]: стандарти даних; стандарти міжвідомчого обміну інформацією; стандарти метаданих (і пошуку інформації); стандарти безпеки. Через відсутність належного матеріально-технічного і кадрового забезпечення в регіонах (райони і деякі області), для забезпечення належної інформаційної взаємодії на регіональному рівні, а також для зв'язку регіонів із центром доцільно використовувати хмарні технології [209].

В умовах дефіциту коштів та відсутності необхідних стандартів доцільне розроблення типових технічних рішень на основі пілотних проектів упровадження в конкретному міністерстві, регіоні, місті тощо. Типові технічні рішення повинні забезпечити використання прийнятих стандартів, загальних форматів даних, єдиних регламентів функціонування, проведення розрахунків витрат, що планують-



ся. В основі їхньої реалізації повинні бути регламенти функціонування органів влади [43].

Адміністративні послуги в е-вигляді повинні надаватися через єдиний державний портал адмінпослуг [97], а також через регіональні та місцеві сайти ЦНАП (центри надання адмінпослуг). Проте вся інформація, що подається в е-вигляді, має інформаційний характер. Необхідно, щоб переведення адмінпослуг в е-вигляд приводило до оптимізації процесів їхнього надання. Створення технічної можливості ще не означає автоматичне підвищення якості обслуговування.

На сьогодні для підвищення якості надання адмінпослуг прийнято Закон України “Про адміністративні послуги” [241], створено пілотну версію Єдиного державного порталу адміністративних послуг [97], прийнято порядок його ведення [258], а також низку інших підзаконних актів (“Про затвердження порядку ведення Реєстру адміністративних послуг”, “Вимоги до підготовки технологічної картки адміністративної послуги”, “Примірне положення про центр надання адміністративних послуг” [301]).

Водночас невирішеними залишаються питання законодавчого врегулювання плати за надання адмінпослуг, визначення переліку адмінпослуг органів виконавчої влади, що повинні надаватись у ЦНАП, а також регламентації адміністративної процедури (не прийнято Закон України “Про перелік адміністративних послуг та плату (адміністративний збір) за їхнє надання” та Адміністративно-процедурний кодекс України). Актуальними є завдання запровадження системи державного і громадського контролю якості надання адмінпослуг населенню.

Соціологічне дослідження, проведене Фондом “Демократичні ініціативи” у квітні 2013 р., показало, що оцінка населенням якості надання адмінпослуг відрізняється залежно від міста. Найвищі бали отримали ЦНАП у Харкові та Черкасах (4,58 та 4,56 бала з 5 можливих), найнижчі – у Миколаєві (2,87 бала) та Полтаві (2,46 бала) [339].

Надання інформації про діяльність органів влади та відкритий уряд пов'язано з необхідністю упровадження відповідних законодавчих механізмів. У 2002 р. було підписано два важливих для формування відкритості влади акти – постанову КМУ “Про порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади” та Указ Президента України “Про додаткові заходи із забезпечення відкритості діяльності органів державної влади”. Постанова визначає оприлюднення в мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади як засіб підвищення ефективності і прозорості діяльності цих органів.

Визначено також порядок оприлюднення в мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади: розміщення і пе-

ріодичне оновлення міністерствами, іншими центральними і місцевими органами виконавчої влади інформації на власних веб-сайтах; створення єдиного веб-порталу КМУ, призначеного інтегрувати веб-сайти органів виконавчої влади та давати доступ до інформаційних ресурсів відповідно до потреб громадян.

Зазначений Указ характеризується тим, що вперше за історію нашої державності пріоритетом КМУ, центральних і місцевих органів виконавчої влади визнано реалізацію зрозумілої для суспільства політики, проголошено необхідність введення нових технологій прозорості, підкреслюється, що влада повинна не тільки відповідати на запити громадян, а й сама формувати попит на інформацію, створюючи БД, з яких можна дізнатися про існування тієї чи іншої інформації. Принципово новим кроком у формуванні прозорості влади стало також передбачене Указом створення спеціальної системи допомоги громадянам в організації запитів на будь-яку відкриту інформацію та реалізація вимоги про оперативне розміщення на веб-сайтах усіх проектів нормативних актів, що їх готують ті чи інші владні інституції. При цьому органи влади зобов'язуються не лише розміщувати проекти в Інтернеті, а й негайно інформувати всіх зацікавлених через ЗМІ про те, що проект відкрито для обговорення [183].

Крім перелічених вище нормативних документів, окремі аспекти відкритості публічного управління закріплені законами України “Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки” [276], “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” та ін.

У січні 2010 р. КМУ випустив розпорядження “Про схвалення Концепції проекту Закону України “Про основні засади державної комунікативної політики”. У концепції зазначається, що наразі існує необхідність удосконалити механізм регулювання процесу обміну інформацією, зокрема упровадити принцип партнерської взаємодії, що передбачає не тільки інформування населення, а й налагодження ефективного зворотного зв'язку, проведення відповідної роз'яснювальної роботи, встановлення громадського контролю за діяльністю органів державної влади та ОМС. Концепція передбачає розроблення й упровадження закону, який за всіма ознаками повинен стати ключовим у регулюванні питання відкритості публічного управління.

Право на доступ до публічної інформації є конституційним правом людини, передбаченим і гарантованим ст. 34 Конституції України, яка, у свою чергу, ґрунтується на положеннях ст. 10 Конвенції “Про захист прав та основоположних свобод людини”, ст. 19 Загальної декларації прав людини, ст. 18 та 19 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права тощо.

Здійснення цих прав може бути обмежене законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання праворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя [58].

З метою забезпечення прозорості та відкритості суб'єктів владних повноважень, створення механізмів реалізації права кожного на доступ до інформації, що перебуває у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації та інформації, що становить суспільний інтерес, Верховною Радою України в 2011 р. була прийнята нова редакція Закону України “Про інформацію” та Закон України “Про доступ до публічної інформації” [187].

Закон України “Про доступ до публічної інформації” встановлює перелік відомостей, що підлягають обов'язковому оприлюдненню розпорядником в ініціативному порядку та його порядок. Зокрема, інформацію про свою діяльність, а саме: організаційну структуру, місцезнаходження, повноваження, структуру, поіменний керівний склад, їхні службові номери телефонів, адреси е-пошти, розклад роботи та графік прийому громадян, порядок та умови надання послуг, обсяг та механізми витрачання бюджетних коштів тощо.

На сьогодні держава сформувала цілу низку механізмів залучення громадян до прийняття рішень, однак більшість із них не працюють належним чином. Головними причинами цього є невміння і небажання представників влади керуватися в роботі принципами прозорості та відкритості та переходити до процедур публічної політики, визнавати організації громадянського суспільства рівними партнерами і проводити з ними консультації. Крім того, за відсутності визначених механізмів і критеріїв оцінювання виконання такої роботи відповідними органами публічного управління, а також норм відповідальності за її невиконання або неналежне виконання, зазначені нормативно-правові акти не впливають на покращання стану реалізації принципів прозорості й відкритості органів публічної влади [370].

Тому для покращання ситуації щодо прозорості й відкритості органів публічної влади в реалізації публічної політики доцільно розробити комплексну програму діяльності в цей галузі, передбачивши в ній реалізацію конкретних і дієвих заходів за такими напрямками [58]:

1. Удосконалення нормативно-правового забезпечення. Передбачити реалізацію таких дій: уточнення положень законодавства про діяльність органів публічної влади в реалізації публічної політики в частині визначення інформування громадян про поточну діяльність органу публічної влади; створити централізовані реєстри чинних за-

конів та інших нормативних актів; переглянути механізми залучення громадян до процесів прийняття політичних рішень.

2. Формування суспільного попиту на інформацію про діяльність органів публічної влади, інтересу громадян щодо її отримання шляхом створення інформаційних кіосків з поширення оперативної е-інформації про послуги органів публічної влади та вакантні місця в них; створення інформаційного центру органів публічної влади, наявність якого зробила б доступнішою інформацію про діяльність влади, послуги й компетенцію органів публічної влади та їхніх працівників.

3. Надання онлайн-послуг органами публічної влади, які забезпечують громадянам пошук та отримання інформації, надсилання запитів, участь у голосуванні, подавання заяв та більшу взаємодію з посадовими особами.

4. Упровадження сучасних форм забезпечення прозорості та відкритості органів публічної влади через удосконалення інструментів, основних процедур та врахування результатів онлайн-консультацій у процесі прийняття політичних рішень, які з часом замінять традиційні консультації.

5. Створення ефективних механізмів контролю, як державного так і громадського, для забезпечення прозорості та відкритості органів публічної влади в реалізації публічної політики через ЗМІ.

6. Підвищення правової та політичної культури громадян.

У 2011 р. Україна приєдналася до міжнародної Ініціативи “Партнерство “Відкритий Уряд”, спрямованої на підвищення рівня відкритості й прозорості публічного управління, залучення громадськості до формування й реалізації державної політики, подолання корупції та упровадження нових ІТ для покращання публічного управління.

З цього часу Уряд здійснив низку практичних кроків у напрямі реалізації Ініціативи в Україні. Зокрема, у квітні 2012 р. відповідним розпорядженням КМУ був затверджений розроблений спільно з представниками інституцій громадянського суспільства національний план дій з упровадження Ініціативи [287], що отримав високу оцінку країн – учасниць Партнерства, а в липні 2012 р. – деталізований план заходів [254] з упровадження Ініціативи. Було утворено Координаційну раду з питань реалізації в Україні Ініціативи “Партнерство “Відкритий Уряд”, Міжнародну раду представників міжнародних організацій та інституцій, що працюють в Україні та підтримали упровадження Ініціативи; створено офіційний веб-сайт про реалізацію Ініціативи в Україні.

Фактичне упровадження Ініціативи в Україні розпочалось у травні 2012 р. Аналіз стану виконання плану заходів з упровадження Ініціативи показав, що протягом року її втілення ефективність реалізації пріоритетів Ініціативи (“залучення громадськості до формування

і реалізації державної політики”, “забезпечення доступу до публічної інформації”, “запобігання і протидія корупції”, “підвищення якості надання адмінпослуг”, “упровадження технологій е-урядування і розвиток е-демократії” [254]) була різною.

Найбільшого прогресу досягнуто в запровадженні таких компонентів, як “запобігання і протидія корупції” та “підвищення якості надання адмінпослуг” (усі завдання, передбачені планом заходів за цими тематичними напрямками на 2012 р. – травень 2013 р., було виконано). Найменш успішно виконувались заходи, спрямовані на поліпшення забезпечення доступу громадськості до публічної інформації та запровадження технологій е-урядування і розвиток е-демократії. При цьому найбільше критичних зауважень щодо ефективності реалізації плану заходів з боку громадських експертів, які здійснювали моніторинг та оцінювання запровадження Ініціативи, отримали результати діяльності державних органів із втілення завдань із забезпечення доступу до публічної інформації [370].

Із завдань за тематичним напрямом “упровадження технологій е-урядування і розвиток е-демократії”, реалізація яких передбачена планом заходів з запровадження Ініціативи в період з 2012 р. по травень 2013 р., повністю виконано лише одне – запровадження автоматизованої системи “Електронний дитячий садок”. З квітня 2013 р. така система діє в усіх районах м. Києва. Подібні системи також працюють у Донецькій, Київській, Львівській, Сумській, Харківській, Чернівецькій областях [301]. Завдання створення та забезпечення функціонування автоматизованої системи “Єдине вікно подання електронної звітності” на сьогодні не виконано.

Так само не введено у промислову експлуатацію єдиний інформаційний веб-ресурс звернень громадян до органів державної влади та ОМС. Наразі портал “Державна система електронних звернень” [72] працює в тестовому режимі, здійснюється реєстрація органів публічної влади в системі.

Також триває робота зі створення Національної системи опрацювання звернень до органів виконавчої влади, що об’єднає регіональні контактні центри з метою забезпечення за допомогою засобів телекомунікації (телефонного зв’язку, Інтернет) оперативного розгляду органами виконавчої влади звернень громадян, підприємств, установ та організацій, фізичних осіб – підприємців, ОМС [301].

Заходи з запровадження пілотного проекту “Електронний регіон” (“Електронна Дніпропетровщина” та “Електронна столиця”) виконано неповністю. Упровадження зазначеного проекту найбільш ефективно відбувається в Дніпропетровській області: в органах виконавчої влади та місцевого самоврядування області запроваджено е-документообіг,

працює віртуальний офіс адміністративних е-послуг, упроваджуються проекти “Е-лікарня” та “Електронний дитячий садок” тощо.

На сьогодні не завершено створення на базі Національного центру підтримки е-урядування порталу управління знаннями “Ми розвиваємо електронне урядування” із системою інтерактивної взаємодії з громадянами.

Отже, аналіз стану виконання плану заходів з упровадження Ініціативи “Партнерство “Відкритий уряд” показав, що протягом року реалізації Ініціативи в Україні найбільшого прогресу було досягнуто в упровадженні таких її пріоритетів, як “запобігання і протидія корупції” та “підвищення якості надання адмінпослуг”. Найменш успішно виконувались заходи, спрямовані на поліпшення забезпечення доступу громадськості до публічної інформації та упровадження технологій е-урядування і розвиток е-демократії. Найбільше критичних зауважень з ефективності реалізації плану заходів з боку громадських експертів, які здійснювали моніторинг та оцінювання упровадження Ініціативи, отримали результати діяльності державних органів із втілення завдань щодо забезпечення доступу до публічної інформації, найменше – за напрямками “упровадження технологій е-урядування та розвиток е-демократії”, “запобігання і протидія корупції” [370].

Упровадження ідентифікаційної е-картки громадянина України засновано на автоматизації процесів взаємодії громадян з державою. Ідентифікаційна е-картка являє собою матеріальний носій, що містить зафіксовану на ньому у візуальній та е-формі інформацію про її користувача, посвідчує особу громадянина і його право на отримання адмінпослуг та послуг інших організацій в е-вигляді. За її допомогою можна перераховувати зарплату і пенсію, платити податки і штрафи, здійснювати в е-формі інші юридично значущі дії. Вона може об'єднувати в собі багато документів, у т. ч. е-паспорт громадянина, поліс обов'язкового медичного страхування, страхове свідоцтво обов'язкового пенсійного страхування, соціальну карту, водійське посвідчення, студентські та проїзні квитки тощо [50].

Е-паспорт призначено для виконання двох соціально значущих функцій – е-ідентифікатора особистості громадянина і платіжного документа. Для забезпечення е-ідентифікації громадянина в е-паспорті зберігаються персональні дані власника, включаючи біометричні дані. Побудову платіжного документа засновано на використанні засобів ЕЦП.

Діяльність громадянина в системі е-урядування повинна розглядатись крізь призму двох складових: дотримання прав суб'єктів, персональні дані яких обробляються, та виконання володільцями персональних даних вимог законодавства у сфері захисту персональних даних [174].

Прагнучи відповідати європейським тенденціям захисту недоторканності приватного життя людини, Україна у 2010 р. ратифікувала базові європейські стандарти у сфері захисту персональних даних – Конвенцію Ради Європи про захист осіб у зв'язку з автоматизованим обробленням персональних даних та Додатковий протокол до неї щодо органів нагляду та транскордонних потоків даних [131; 155]. Прийнято Закон України “Про захист персональних даних” [265], що спрямований на імплементацію згаданих вище стандартів та втілює базові принципи захисту персональних даних в ЄС на основі Директиви Європейського парламенту і Ради Європи № 95/46/ЄС про захист фізичних осіб при обробленні персональних даних і про вільне переміщення таких даних [76].

Але на сьогодні правове забезпечення суспільних відносин в Україні щодо персональних даних у частині їхнього правового захисту є недостатнім [212]. Закон України “Про захист персональних даних” має загальносистемний характер і передбачає реалізацію його як системи взаємопов'язаних та взаємопогоджених норм права та механізмів, що забезпечують загальні умови для законності оброблення персональних даних, регулювання діяльності суб'єктів у сфері персональних даних.

Чинне законодавство України щодо захисту персональних даних потребує вдосконалення відповідно до положень міжнародних стандартів, за якими персональні дані мають бути отримані в законний спосіб; оброблятися за згодою на це суб'єкта даних і в кількості, мінімально необхідній для визначеної діяльності; бути точними й поновлюватися; використовуватися тільки в чітко визначених цілях; бути доступними для суб'єкта даних; бути захищеними від несанкціонованого доступу [212].

Створення єдиної національної ідентифікаційної системи упирається у правові, технічні, фінансові, бюрократичні та організаційні проблеми.

Тож, стрижневими напрямками побудови е-уряду є: розвиток міжвідомчої е-взаємодії; надання послуг в е-видляді; надання інформації про діяльність органів влади та відкритий уряд, упровадження ідентифікаційної е-карти. Масштаб цих завдань вимагає приділяти більш уваги інтерактивним формам залучення громадян, підтримці низових громадських ініціатив у сфері е-уряду. Необхідна системна політика щодо залучення громадян до розроблення, налаштування та оцінювання нових е-процедур з точки зору зручності, зрозумілості, доступності тощо. Нині в країні існують сотні різноманітних громадянських е-ініціатив, що перебувають у річищі ідей відкритого уряду з конкретними випробуваними інструментами підвищення якості публічного управління.

Звідси постає питання про те, хто запропонує людям відкрити дані в готовому до вживання вигляді. Ключовий момент у цієї сфері – якість відкритих даних. Нині відкриті дані громадянами не затребувані, людям потрібні не дані, їм потрібні готові продукти на основі цих даних. Тут необхідне ліцензування відкритих даних, регламентація роботи з ними, стандарти відкритості, механізми взаємодії експертного співтовариства, структур громадянського суспільства та органів влади.

Важливо розуміти, що відкриті дані – це не якась нова унікальна інформація, а лише уніфікована форма для подання відомостей, які вже є у відомствах. Тож, чи варто створювати спеціальні портали, витратити чималі кошти платників податків, коли йдеться про переведення відомостей з одного формату в іншій?

Можна просто організувати кілька рівнів доступу для зацікавлених осіб до системи міжвідомчого е-документообігу, створення якої для України є першочерговим завданням. У нескладний технічний спосіб можна визначити обсяг і рівні доступної інформації, вирішити питання з деперсоналізацією відомостей, зняти необхідність постійного оновлення відомостей, окремих фахівців тощо.

### ***Висновки до четвертого розділу***

Виділяють чотири основні моделі побудови е-уряду: континентально-європейська (країни Західної, Центральної та Східної Європи); англо-американська (США, Канада, Великобританія); азіатська (Південна Корея, Сінгапур); модель МС.

Континентально-європейська модель е-уряду характеризується наявністю наддержавних інституцій (Європарламент, Єврокомісія, Європейський суд), рекомендації яких обов'язкові для виконання всіма країнами ЄС; високим ступенем інтеграції європейських країн, що проявляються в єдиному загальноєвропейському інформаційному просторі; жорстким законодавством, що регулює інформаційні відносини та інформаційні потоки.

Німецька державна стратегія обслуговування населення в мережі Інтернет спирається на чотири керівних принципи, що охоплюють чотири сектори реформ: новий розподіл, що веде до зростання ефективності й поліпшення виконання законів; більша орієнтація на громадян, які повинні бачити у федеральному уряді партнера; різнобічний розвиток державних служб, у результаті якого органи влади будуть краще справлятися зі своїми обов'язками, ефективніше використовувати кошти і діяти більш прозоро; ефективне керівництво, що дозволяє наймати й утримувати в організації службовців, зацікавлених у результатах своєї роботи.



Формування інформаційного суспільства у Франції характеризується низкою глибоких перетворень: запровадження нових ІКТ в освіту; політика культури нових мереж; застосування ІТ для модернізації публічних послуг; застосування ІТ у бізнесі для забезпечення ефективності та конкурентоспроможності країни; забезпечення зайнятості населення в секторі ІКТ; сприяння ефективному регулюванню та захисту інформаційного середовища.

У Фінляндії простежується високий ступінь упровадження онлайн-технологій в обслуговуванні державними установами підприємств і громадян. Найвищий рівень упровадження даних технологій серед державних структур демонструють податкова і митна служби, а також інші установи, чия діяльність пов'язано з обліком і контролем отримання доходів.

У Швеції існує мережа урядовий Інтранет, що забезпечує захищеність обміну інформацією між агентствами держави. Необхідною умовою для агентств, що хочуть бути залученими до мережі, є акредитація їх Агентством з адміністративного розвитку. Нині шведи широко користуються ідентифікаційними е-картками, що забезпечують доступ до сервісів е-уряду, банківських систем, а також значно допомагають при подорожах для засвідчення особи в межах Шенгенської зони.

Стратегію е-уряду Данії здебільшого зосереджено на упровадженні простих та ефективних онлайн-послуг за рахунок: припинення використання паперових документів і організації взаємодії громадян з урядом через поштову е-скриньку або персональний вебсайт на центральному порталі; організації взаємодії уряду з бізнесом у режимі онлайн-обслуговування, включаючи фінансові трансакції; субсидування відповідних програм упровадження ІТ добробуту в державні школи, лікарні, будинки літніх людей тощо; запровадження тісної співпраці з оцифруванням державного сектора.

Норвегія прагне зробити уряд якомога відкритішим, прозорішим і демократичнішим. Громадяни Норвегії мають змогу моніторити діяльність уряду, отримувати всі необхідні послуги в режимі онлайн, ефективно захищати власні права і в такий спосіб здійснювати значний вплив на внутрішньодержавні справи.

Основний напрямок розвитку е-уряду Бельгії – упровадження у практику реального щоденного життя персональних смарт-карток, за якими можливо здійснювати не просто доступ до сервісів надання державних послуг, але і будь-які інтерактивні операції, аж до управління власним рахунком у банку. Аналогічно забезпечується доступ населення Естонії до сервісів е-уряду за рахунок використання ідентифікаційних е-карток, за допомогою яких громадяни отримують

можливість користуватися всіма державними інтернет-сервісами, у т. ч. до сервісу інтернет-голосування громадян.

Естонія може послуговувати найяскравішим прикладом: вона не тільки перенесла багато державних функцій в Інтернет, але й вивчає можливість повного переведення е-уряду на хмарні технології через сервери, розташовані на території своїх посольств в інших країнах. Такий крок дозволить Естонії забезпечити безперебійне постачання всіх своїх звичайних послуг естонцям, навіть якщо ті стануть віртуальними громадянами. Стратегічно дане рішення знизить вразливість уряду до великомасштабних кібератак. Чим більш віртуальною стає держава, тим менше її уряд залежить від території та інших матеріальних ресурсів. Отже, такі країни, як Естонія, будучи більш дрібними, мобільними, зможуть успішніше конкурувати, упроваджуючи інновації, залучаючи нових клієнтів.

Англо-американська концепція е-уряду реалізує сучасні уявлення про реформування публічного управління. В основі такої концепції, на прикладі уряду США, лежать три принципи, згідно з якими уряд повинен: концентруватися на громадянах, а не бюрократії; орієнтуватися на результати своєї діяльності; базуватися на ринку, активно просуваючи інновації.

Федеральний уряд США приділяє увагу: е-торгівлі між державними організаціями та міністерствами конкурсним е-торгам на поставки товарів і послуг для задоволення державних потреб; доступу населення до урядової та адміністративної інформації; використанню смарт-карток, у т. ч. у федеральному уряді; наданню е-послуг, зокрема отриманню офіційних документів через урядові Web-сайти, оплати податків, надання статистичної інформації про роботу державного апарату населенню; застосуванню ІКТ у медицині та охороні здоров'я. Урядова стратегія передбачає розвиток і використання всіх е-видів сервісу – побудову сервісної держави. Це означає, що послуги можуть надаватися через Інтернет, мобільний зв'язок, цифрове телебачення, центри обслуговування викликів. Є підстави вважати, що найбільш повно й ефективно концепцію е-уряду судилося реалізувати саме США.

Центральний урядовий портал Великобританії дає описи та посилання на цілий спектр державних послуг, доступних громадянам та представникам бізнесу. Крім того, Центральний урядовий портал Великобританії надає мешканцям країни можливість обговорювати різні проблеми на одному зі своїх розділів за назвою “Простір громадянина”. Цей розділ інформує людей про плани держави з перетворення суспільного життя і дає їм можливість висловлювати свою точку зору. Особливої уваги приділяється е-консультуванню. Метою

урядового консультаційного порталу є не тільки забезпечення більш відкритого уряду, але й урахування думок користувачів.

Азіатська модель запровадження е-уряду спирається на інформатизацію соціальної сфери – культури, освіти, охорони здоров'я, а також налагодження механізмів е-комунікації. У цих країнах ставиться на меті скорочення державного апарату за рахунок застосування ІТ.

Уряд Південної Кореї, формуючи модель е-демократії, робить акцент на задоволенні інформаційних потреб населення та упровадженні ІКТ у систему культури та освіти. Південна Корея щорічно посідає в світі перше-друге місце як за середньої швидкістю Інтернет, так і за ступенем охоплення широкосмисловою мережею населення.

Уряд Сінгапуру прагне до створення наукомісткої економіки, необхідної для активного залучення компаній, що будують свою діяльність на застосуванні творчого підходу і знань. З метою заохочення новаторства захищається право інтелектуальної власності, створюються національна науково-дослідна та дослідно-конструкторська інфраструктура, сприятливі умови для розвитку е-комерції. Значна кількість урядових послуг уже доступна онлайн. Основним пріоритетом є інтеграція розрізаних урядових систем в єдиний портал надання урядових послуг.

Країни МС – Росія, Білорусь та Казахстан – розробляють міждержавний е-уряд, основним напрямком розвитку якого є реалізація проекту “єдиного вікна”. Останній відбиває ключові принципи і підходи з удосконалення та спрощення процедур зовнішньої торгівлі, побудови ефективної системи регулювання зовнішньоекономічної діяльності на загальній території. Робота в цьому напрямку сприятиме е-взаємодії національних інформаційних систем єдиних вікон.

Російська держава здійснила “електронний ривок”, ухвалюючи один за одним нормативно-правові акти з розвитку е-уряду. Та, попри всі вжиті заходи, масового переходу на надання послуг в е-видляді не сталося, – зокрема, через слабку міжвідомчу взаємодію та низький попит на е-послуги з боку населення.

Реалізація в МС проектів розвитку систем е-уряду йде досить швидкими темпами на міждержавному та національних рівнях. Проте упровадження й використання технологій е-уряду не сприяє помітно підвищенню функціональної здатності МС. Сутність проблеми – у граничній технологізації питань створення систем е-уряду, що йде за класичним сценарієм інформатизації та автоматизації бюрократичних процедур. Джерело проблеми – відсутність системності й послідовності адміністративних перетворень, ефективного вклю-

чення технологій е-уряду у процеси реформаційної трансформації структури публічного управління.

Сучасні моделі е-уряду зумовлені розвитком інформаційної цивілізації та орієнтовані на майбутнє. Умовами реалізації цих моделей виступають мережна організація суспільства, ефективний зворотний зв'язок і високий рівень технологічної оснащеності діяльності державного апарату. Створення е-уряду за всієї різноманітності моделей передбачає вирішення загальних завдань: організацію е-документообігу всередині уряду; максимальне переведення в е-форму взаємин держави і громадянського суспільства; використання мережі Інтернет для організації інтерактивного зв'язку і встановлення ефективного зворотного зв'язку влади з населенням; формування комунікації, що забезпечує контроль над управлінською діяльністю уряду у процесі як прийняття, так і реалізації рішень.

Актуальні напрямки побудови е-уряду в Україні такі: розвиток міжвідомчої е-взаємодії; надання послуг в е-вигляді; надання інформації про діяльність органів влади та відкритий уряд, упровадження ідентифікаційної е-карти. Масштаб цих завдань вимагає більше уваги приділяти інтерактивним формам залучення громадян, підтримці низових громадянських ініціатив у сфері е-уряду. Необхідна системна політика щодо залучення громадян до розроблення, налаштування та оцінювання нових е-процедур з точки зору зручності, зрозумілості, доступності тощо. На сьогодні існують сотні різноманітних громадянських е-ініціатив, що як мінімум перебувають у річищі ідей відкритого уряду, а як максимум є конкретними випробуваними інструментами в підвищенні якості публічного управління.

## 5. МЕТОДОЛОГІЇ ОЦІНЮВАННЯ ГОТОВНОСТІ ДО Е-УРЯДУВАННЯ

### 5.1. Ключові фактори готовності до е-урядування

Стратегічне планування розвитку е-урядування країни має будуватися на деталізованому оцінюванні готовності суспільства. Це допомагає уряду окреслити контекст для стратегій і плану дій під час упровадження е-урядування. Для специфічних, а також загальних застосувань е-урядування корисним буде почати з усвідомлення можливостей і потреб суспільства. Оцінювання готовності є дуже корисним засобом, будучи адаптованим до національного контексту і проведене як регулярна складова загального процесу оцінювання і порівняльних випробувань [220].

Переваги е-урядування є численними, однак рівень невдалих проєктів у світі оцінюється в 60–80 %. Це вказує на необхідність розроблення адекватніших проєктів та програм розвитку е-урядування, що не тільки використовують переваги глобального досвіду, а й великою мірою відбивають національні реалії та пріоритети.

Для такої мети оцінювання повинно бути орієнтовано: на підвищення усвідомлення реальних мотивацій і можливостей розвитку е-урядування; корисний та ефективний опис середовища з виділенням у ньому слабких ланок для упровадження е-урядування; особливості упровадження е-урядування в конкретних державних адміністраціях та органах влади; забезпечення моніторингу та інструментарію оцінювання.

За результатами оцінювання необхідно проаналізувати ключові фактори та ризики упровадження е-урядування за сферами [220]:

1. *Політична.* Ефективні управлінські процеси, що є умовою сталого розвитку, вимагають справжнього інформування від політичних лідерів, приватного сектора і громадянського суспільства. Так само упровадження е-урядування в суспільстві вимагає сильної політичної волі, щоб контролювати процес трансформації. Це стосується як внутрішніх операцій уряду, так і його взаємодії з суспільством. Ключові фактори: усвідомлення політичної цінності е-урядування, відданість його цілям та ефективні управлінські процеси, навички лідера, національна ідентичність і сприйняття уряду, законодавча структура, участь громадян у справах уряду, ефективні управлінські процеси та верховенство права.

2. *Організаційна.* Міжнародний досвід показує, що упровадження е-урядування викликає глибокі еволюційні зміни в інститутах, що існують. Для спрямування процесу трансформації необхідна наявність

підхожих управлінських і координаційних механізмів. Ключові фактори: адміністративні структури та функції, реформи державної адміністрації, реформи громадського обслуговування, центральний орган координації та підтримки, міжурядові відносини, що стосуються координації стратегії.

3. *Культурна та кадрова.* Позитивне ставлення, знання й навички повинні бути на своєму місці, особливо в суспільному секторі, на початку, під час упровадження й підтримки е-урядування. Культурні аспекти можуть викликати загальне протистояння щодо змін та обміну інформацією. Неадекватні можливості кадрів можуть призвести до втрати орієнтації на клієнта і загальної націленості на потрібний результат. Ключові фактори: культура, традиції та мови, нерівність чоловіка і жінки, рівень освіти, поінформованість в ІТ і кількість користувачів в онлайн-режимі, навчальні можливості і програми з ІТ, культура обміну інформацією і знаннями, переважна організаційна структура, ставлення до змін і здатність до них адаптуватися, навички управління в суспільному секторі, орієнтація державної адміністрації на послуги на користь громадян.

4. *Фінансова.* Початкові витрати, пов'язані з упровадженням е-урядування, можуть бути значними, і уряди можуть мати обмежені можливості, щоб згладити різницю між періодами початкових інвестицій і поверненням коштів. Адекватне планування користування ресурсами і надання доступу до інноваційних механізмів фінансування критично важливі для стійкості е-урядування. Ключові фактори: процес виділення ресурсів, структура національного доходу, доступ до альтернативних механізмів фінансування, партнерство з приватним сектором та іншими значущими особами, доступ до ринку капіталу, механізми інвестування, наявні фінансові ресурси.

5. *Комунікаційне середовище.* На сьогодні комунікація з громадянами є обов'язком, як і потребою уряду. Е-урядування для забезпечення дієвості його переваг стосовно всього суспільства має бути прийняте всіма зацікавленими сторонами і зрозуміле їм. Ключові фактори: усвідомлення й розуміння громадянами ІКТ і е-урядування, культура і канали комунікації, обмін інформацією та знаннями.

6. *Технологічна інфраструктура.* Дефіцит технологій – головна перешкода для країн під час упровадження та підтримки е-урядування. Системи функцій також можуть становити істотну перешкоду для упровадження змін. Демографічні й географічні умови різних областей поряд з розподілом економічної діяльності також можуть бути сильним супротивником розгортання структури ІКТ, якщо їх залишити на ринку без піклування. Ключові фактори: інфраструктура телекомунікацій, рівні досяжності телекомунікацій, місто

проти периферії, демографічні/географічні умови, програмне і технічне забезпечення (системи функцій), стандарти ІТ.

7. *Системи даних та інформаційні системи.* Системи управління, записи і робочі процеси мають бути правильно організовані для надання необхідних даних і підтримки просування е-урядування. Ключові фактори: функції оброблення даних, інформація з управління і системи підтримки процесу прийняття рішень, наявні й доступні дані та інформація, процедури збирання даних і стандартизація даних та інформації, якість і безпека даних, здатність аналізу даних і застосування інформації на практиці, здатність направити потік інформації як частину процесу прийняття рішень.

Країни повинні оцінювати свою готовність до е-урядування регулярно для усвідомлення впливу технологічного процесу на зміни, що відбуваються в управлінській системі. На різних стадіях зрілості е-урядування відносна важливість різних сфер і ключових факторів може змінюватися.

Розглядають три стадії зрілості розвитку е-урядування:

1. *Цифрові дані.* Операції з оброблення та руху даних у державних установах здійснюються в цифровому форматі.

2. *Електронне опублікування.* Державні установи публікують в онлайн-режимі інформацію, що стосується їхньої діяльності, аби вона була організованою та доступною для інших адміністрацій, підприємств і громадян.

3. *Е-взаємодія.* Усі релевантні взаємодії між державними установами, підприємствами і громадянами відбуваються в онлайн-режимі.

Методології оцінювання готовності до е-урядування структуровано за трьома рівнями: центральний (опитування центрального уряду), відомчий (опитування відомств, агентств, державних установ), суспільний (опитування громадян, громадських організацій, наукових кіл, підприємств та інших груп або професійних організацій, пов'язаних з поінформованістю, використанням, потребами та очікуваннями щодо е-урядування).

Ці рівні опитувань спрямовано на ідентифікацію мотиваційних факторів реалізації е-взаємодії уряду з громадянами та підприємствами. При цьому їх націлено на ідентифікацію головних очікувань громадян і підприємств, оцінювання їхнього зиску від е-урядування.

Результати повного оцінювання містять у собі опитування всіх трьох рівнів у вигляді аналітичної доповіді, що містить огляд сильних і слабких сторін, можливостей і загроз, а також рекомендацій щодо стратегічних дій і можливих подальших кроків.

Існують різні підходи до оцінювання е-готовності, від оцінювання готовності до інформаційного суспільства в широкому сенсі [54] до го-

товності окремих його аспектів, таких як цифрова економіка включно з малими та середніми підприємствами, чи е-уряд [418]. Існує низка інших методик, серед яких непросто вибрати найоптимальніший підхід.

Досвід показує, що, досліджуючи е-готовність, необхідно вибирати цілі, що мають стратегічний характер, за якими можна в майбутньому відстежувати динаміку. Як об'єкти е-готовності передусім рекомундують використовувати, крім інфраструктури ІКТ, сфери її суспільно значущого прояву [98].

Наприклад, як критерії оцінювання слід використовувати саме зрілість та корисність для різних категорій населення публічних послуг, що надаються за допомогою ІКТ. Насамперед це вказуватиме на організаційно-управлінську готовність державного сектора до надання якісних та дійсно першочергових послуг населенню та бізнесу.

Не менш важливо, щоб результати оцінювань були порівнянними в міжнародному плані з найавторитетнішими дослідженнями, з одного боку, та закладали основу для подальшого регулярного моніторингу, сумісного з підходами, вживаними в ЄС, – з іншого. Це надасть можливість об'єктивніше виявити силу та слабкість України в розвитку е-урядування та конкретизувати заходи зі стратегічного покращання використання ІКТ в держуправлінні.

Серед таких методик підходи Всесвітнього економічного форуму (ВЕФ) до оцінювання глобальної конкурентоспроможності країн світу за індексами технологічної (Technological Readiness Index) та мережевої готовності (Networked Readiness Index), Департаменту ООН з соціальних та економічних питань у галузі складання індексу розвитку е-уряду (UN E-Government Survey), Європейської комісії з моніторингу надання ел-послуг (e-government benchmarking), університету м. Васеда, Японія (e-government ranking). Розгляньмо ці підходи для визначення міжнародного рейтингу України.

## **5.2. Аналіз індексу глобальної конкурентоспроможності**

*Індекс глобальної конкурентоспроможності* (Global Competitiveness Index – GCI) – це глобальне дослідження за методикою ВЕФ (World Economic Forum – WEF), проваджуване з 2004 р. спільно з мережею партнерських організацій, провідних дослідних інститутів і організацій для визначення рейтингу країн світу за показником економічної конкурентоспроможності. Надає найповніший комплекс показників конкурентоспроможності для країн світу. Дослідження GCI охоплюють широке коло питань: виявлення й аналіз чинників найбільшого впливу на конкурентоспроможність, проведення порівняльного аналізу відповідних показників за багатьма країнами світу, розроблення



рекомендацій щодо механізмів покращання конкурентоспроможності окремих країн, регіонів, а також надання узагальнених рекомендацій.

Конкурентоспроможність країни визначає відповідний рівень добробуту населення, прибутків від інвестицій, характеризує потенціал зростання економіки в довгостроковій перспективі. У свою чергу, конкурентоспроможність формується під впливом низки економічних, політичних і структурних чинників, що визначають умови ведення бізнесу в країні.

ВЕФ визначає національну конкурентоспроможність як здатність країни та її інститутів забезпечувати стабільні темпи економічного зростання, які були б стійкі в середньостроковій перспективі. Автори дослідження підкреслюють, що країни з високими показниками національної конкурентоспроможності зазвичай забезпечують своїм громадянам високий рівень добробуту. Передбачається, що індекс повинен використовуватися державами, що прагнуть ліквідації перешкод на шляху економічного розвитку і конкурентоспроможності, як інструмент аналізу проблемних моментів в їхній економічній політиці й розроблення стратегій із досягнення стійкого економічного прогресу.

Представники ВЕФ вказують, що конкурентоспроможність національних економік визначається численними і різноплановими чинниками. Зоурема, на стан економіки негативно впливає неефективне управління державними фінансами і висока інфляція, а позитивний ефект дають захист прав інтелектуальної власності, розвинена судова система та ін. Разом з інституційними чинниками вирішальне значення можуть мати освіта і підвищення кваліфікації робочої сили, постійний доступ до нових знань, технологій і комунікацій.

Індекс глобальної конкурентоспроможності складено зі 113 змінних, що детально характеризують конкурентоспроможність країн світу, які перебувають на різних рівнях економічного розвитку. Скупність змінних на дві третини складається з результатів глобального опитування керівників компаній (щоб охопити широкий круг чинників, що впливають на бізнес-клімат у досліджуваних країнах), а на одну третину – із загальнодоступних джерел (статистичні дані і результати досліджень, здійснюваних на регулярній основі міжнародними організаціями). Усі змінні об'єднано в 12 контрольних показників, що визначають національну конкурентоспроможність: державні інституції (управлінська сфера), інфраструктура, макроекономічна стабільність, здоров'я і початкова освіта, вища освіта і професійна підготовка, ефективність ринку товарів і послуг, ефективність ринку праці, розвиненість фінансового ринку, рівень технологічного розвитку, розмір внутрішнього ринку, конкурентоспроможність компаній, інноваційний потенціал (рис. 5.1) [105].



Рис. 5.1. Показники індексу глобальної конкурентоспроможності (GCI)

Вибір саме цих змінних зумовлений теоретичними й емпіричними дослідженнями, причому жоден чинник не в змозі поодиноці забезпечити конкурентоспроможність економіки. Наприклад, ефект від збільшення витрат на освіту може знижуватися внаслідок неефективності ринку робочої сили, як наслідок – відсутність у випускників навчальних закладів можливості гідного працевлаштування. Спроби поліпшити макроекономічне середовище, наприклад оптимізувати контроль над державними фінансами, будуть вдалими лише за прозорої системи управління фінансами, відсутності корупції й масштабних порушень. Підприємці упроваджуватимуть нові технології, тільки якщо потенційний прибуток перевищить необхідні інвестиції.

Згідно з висновками ВЕФ, найбільш конкурентоспроможними є економіки країн, що здатні проводити всеосяжну політику, враховувати весь спектр чинників і взаємозв'язки між ними.

Детальний опис методології формування індексу і джерел даних для нього наводиться в щорічній доповіді ВЕФ за результатами чергового порівняльного дослідження. Для кожної з економік, охоплених дослідженням, звіт містить детальні описи країни і національної економіки з детальними підсумками про загальні позиції в рейтингу і найбільш видатні конкурентні переваги й недоліки, які було виявлено на підставі аналізу, використовуваного для розрахунку індексу. Включено й детальний статистичний розділ з таблицями рейтингів за різними індикаторами. У звіті міститься детальний огляд сильних і слабких сторін конкурентоспроможності країн, що робить можливим визначення пріоритетних галузей для формування політики економічного розвитку і ключових реформ. Традиційно в доповідь включено тематичні розділи, що присвячені детальнішому дослідженню низки країн і регіонів.

Результати звіту заданими [391] свідчать, що Україна в 2013–2014 рр. у рейтингу глобальної конкурентоспроможності втратила 11 позицій, опустившись з 73-ї до 84-ї позиції та отримавши показник 4,05 бала з 7 можливих, а в рейтингу 2014–2015 рр. піднялася до 76-го місця.

Виходячи з суттєвої втрати позицій у рейтингу, варто розглянути динаміку показників з 2006 р. – першого року проведення досліджень в Україні. Для порівняння оберімо найцікавіші для нас країни [6], а саме: Росію – найбільшого торговельного партнера, Кіпр – найбільшого інвестора, та країну, до якої прямують понад 80 % інвестицій українських компаній, Грузію – вдалий приклад проведення реформ у колишній республіці СРСР, Естонію – члена ЄС, також колишню республіку союзу, та Китай – найдинамічніший ринок світу.

Як бачимо (рис. 5.2), у різні періоди держави переживали зростання й падіння індексів, наша країна упродовж семи років, попередньо продемонструвавши хвилю зростання, продемонструвала падіння та закріпилася майже на тому ж самому рівні, що й у 2006 р., – 4,05 проти 4,03 (на 2014–2015 – 4,1). Коли Грузія суттєво поліпшила власні показники, у Китаї практично не було зафіксовано регресії.

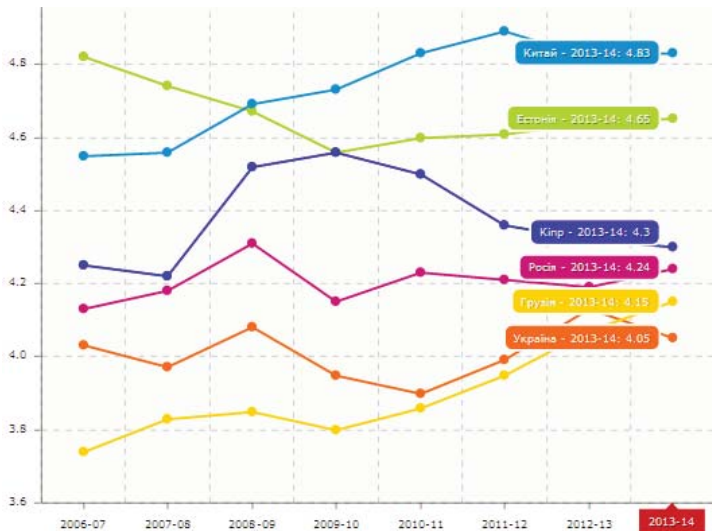


Рис. 5.2. Динаміка індексу конкурентоспроможності в 2006–2013 рр.

Отримані індекси конкурентоспроможності розраховуються за 12 основними групами показників, до яких входять інші 113 змінних, які детально характеризують конкурентоспроможність держав на різних етапах розвитку. Наступна діаграма (рис. 5.3) відбиває стан



Рис. 5.3. Складові індексу глобальної конкурентоспроможності України, 2014–2015 рр.

розвитку кожної з 12 основних сфер життя нашої держави, за отриманим індексом розвитку [391].

З людським потенціалом в Україні непоганий стан справ – здоров'я населення та початкова освіта, вища освіта та підготовка займають лідерські позиції, великі обсяги ринку забезпечені розміром держави, чисельністю населення та споживанням товарів і послуг. Гірше з інфраструктурою, технологічною готовністю, фінансами та бізнесом, а найгірше – з упровадженням інновацій та управлінською сферою.

У цілому, за класифікацією стадій розвитку економік світу (факторно орієнтовна, ефективна, інноваційна) ВЕФ, Україна належить до країн з ефективною економікою.

Щодо Співдружності незалежних держав (СНД) з усіх показників отримано лідерство лише в охороні здоров'я та початковій освіті, вищій освіті та навчанні, обсягу ринку та трохи вищі за показниками інфраструктура й інновації. При цьому значно нижчі базові показники в розвитку управлінської сфери та макроекономічного середовища. Слід зазначити, що динаміка змін ВВП на душу населення 1990–2013 рр. показує тенденцію збільшення розриву між країнами СНД й Україною (рис. 5.4).



Рис. 5.4. Динаміка змін ВВП на душу населення

Іншою вагомою складовою дослідження є визначення ступеня впливу найбільш проблемних факторів для ведення бізнесу в країні, який оцінюється шляхом експертного опитування керівників підприємств та організацій.

Отримані результати опитування громадської думки за 16 запропонованими найбільш проблемними чинниками засвідчили корупцію, політичну нестабільність, обмежений доступ до фінансування, нестабільність державної влади, бюрократію, інфляцію, високі податки, як найбільш негативні, а людські фактори, серед яких рівень підготовки персоналу та ставлення робітників до виконання обов’язків, на думку респондентів, мають найменш негативний вплив на розвиток бізнесу в Україні (рис. 5.5).

Після розгляду основних показників, їхніх складових, динаміки та географії індексів конкурентоспроможності доречно ознайомитися з найбільш цікавими показниками зі 133 досліджуваних базових категорій.



Рис 5.5. Найбільш проблемні фактори для ведення бізнесу в Україні, 2014–2015 рр.

Наведені на рис. 5.6 результати [6] дозволять сформуванати цілісну картину рівня розвитку в найважливіших сферах життя суспільства та стану економіки, вплив на розвиток цілих галузей та місце України серед країн світу.



Рис. 5.6. Рейтинг України з-поміж 148 країн світу за окремими складовими індексу конкурентоспроможності у 2013–2014 рр.

Факторами, що негативно впливають на розвиток бізнесу та залучення інвестицій, є вплив: бюрократії, корупції, податкової політики, довіри до політиків, роботи правоохоронних органів та незалежності судів, якості доріг, стійкості банків, захисту матеріальних та інтелектуальних прав власності. Найкращий стан справ у нашій країні з охопленням населення освітою, якістю викладання природничих та математичних наук, рівнем розвитку залізниці та обсягами ринку. З часом

якість освітніх послуг та рівень вітчизняної науки помітно падають, і ця тенденція зумовлена відсутністю упровадження наукоємних технологій у виробництво та фінансування науки на належному рівні.

Особливої уваги заслуговує позиція України в рейтингу здатності країни на втримання талантів, тобто високоосвічених кадрів та молодих кваліфікованих спеціалістів, за яким ми посіли 140-ве місце зі 148. На тлі розвинутої Європи, у державах якої дані індекси мають максимальне значення, шансів на утримання кадрів, які могли б у перспективі допомогти нашій країні подолати труднощі сьогодення, практично не лишається. Нашими сусідами по рейтингу втримання талантів являються Ємен та Бурунді, які посідають 139-ту та 141-шу позиції, відповідно, а найкраще почувають себе кадри в Катарі, найінтенсивніше залучають молоді обдарування у Швейцарії та Сінгапурі.

Проведений аналіз на основі індексу глобальної конкурентоспроможності свідчить про згубний вплив управлінської сфери на розвиток бізнесу та залучення інвестицій, регрес якості надання освітніх послуг та рівня розвитку науки, незначне використання передових інноваційних розробок у виробництві, незахищеність майнових та інтелектуальних прав власності, відплив висококваліфікованих кадрів. Обсяги ринку, висока якість людського потенціалу, відсутність стихійних лих та епідемій – єдині переваги над іншими країнами, що за умови структурних якісних змін в управлінській сфері здатні підвищити конкурентоспроможність України.

За методикою досліджень ВЕФ можна аналізувати динаміку змін показників і встановлювати закономірності тенденцій у регіональному розрізі. Аналіз сильних і слабких позицій окремих регіонів дає змогу виокремити пріоритети для кожного з них, а також визначити ступінь їхнього впливу на позицію України в глобальному рейтингу конкурентоспроможності (рис. 5.7) [105, 357].

За підсумками розрахунку Індексу конкурентоспроможності регіонів України, у 2013 р. до першої п'ятірки лідерів увійшли: Київ, Харківська, Одеська, Донецька, Дніпропетровська області (2012 р. – Київ, Харківська, Дніпропетровська, Донецька й Київська області). Серед п'яти регіонів з найгіршими показниками – Кіровоградська, Херсонська, Житомирська, Тернопільська й Чернігівська області [105].

На думку вітчизняних та міжнародних експертів, відставання вітчизняної економіки значною мірою пов'язано з політичною нестабільністю в країні, що відволікає від вирішення економічних проблем, які стримують економічний розвиток, відлякують іноземних партнерів.

Досвід останніх десятиліть свідчить, що рушійною силою процесу підвищення конкурентоспроможності економіки країн світу стала саме активізація державної політики. На шляху побудови конкурентної економіки експертами відзначається складність і суперечливість

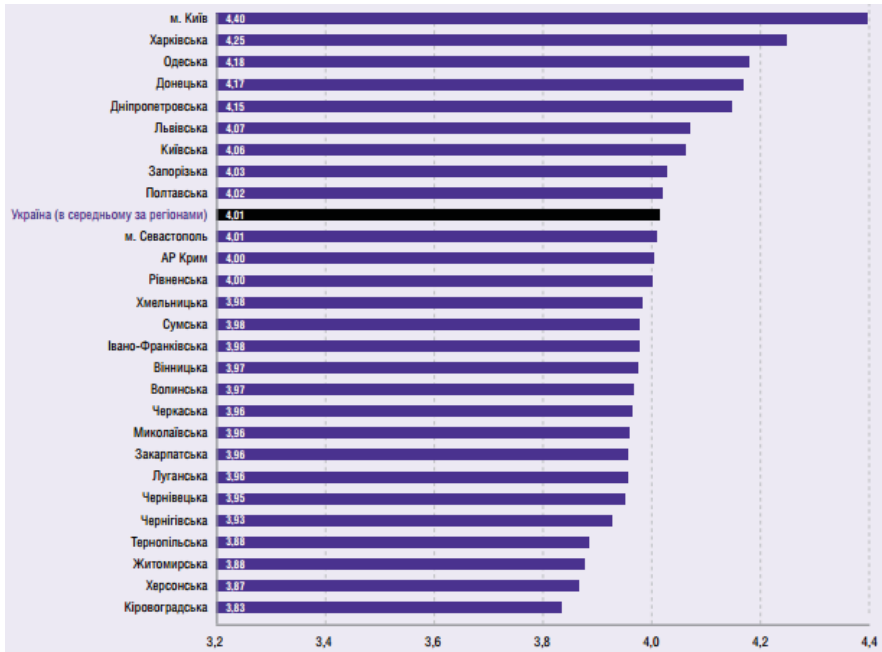


Рис. 5.7. Індекс конкурентоспроможності регіонів України за 2013 р.

національного законодавства. Отже, ключовим питанням є узгодження інноваційного, корпоративного, інвестиційного, податкового та соціального законодавства, а також прийняття відповідних актів, що забезпечили б практичне введення в дію прогресивних норм цих законів.

### 5.3. Оцінка індексу технологічної готовності

Технологічна готовність є однією зі складових індексу глобальної конкурентоспроможності, що на сьогодні є найважливішими для економік світу, зорієнтованих на ефективність. За цією складовою оцінюється швидкість, з якою економіка переймає та використовує новітні технології для підвищення власної продуктивності. При цьому особливу роль відіграє її здатність максимально використовувати переваги ІКТ у щоденній діяльності й виробничих процесах з метою поширення й підвищення ефективності інновацій, що, зрештою, сприяє зростанню конкурентоспроможності.

Упровадження інновацій і широке використання ІКТ впливає не лише на підвищення оцінок з технологічної готовності, але і на решту складових індексу конкурентоспроможності.



Український бізнес має проблеми зі здатністю до модернізації, до упровадження й адаптування нових технологій. Це підтверджується невисокими результатами України за складовою індексу глобальної конкурентоспроможності – технологічна готовність. У результаті це не дозволяє країні повною мірою використати всі переваги ІКТ, створювати сприятливі умови для поширення новітніх технологій в усіх сферах суспільно-економічного життя країни.

Для успішного й ефективного упровадження інвестицій необхідно, щоб країна була до цього технологічно готовою. Це стосується як держави в цілому, так і її бізнесу та населення. Технологічна готовність саме зараз набуває великого значення в конкурентоспроможності через те, що Україна перейшла до другої стадії – орієнтованості на ефективність розвитку економіки. А на цій стадії розвитку економіки в індексі конкурентоспроможності більше значення і, відповідно, більший вплив на сукупний бал має група показників, що посилюють ефективність, до якої і належить технологічна готовність.

Технологічна готовність складається з двох груп показників (рис. 5.8) та оцінює маневреність, разом з якою економіка приймає нові технології для підвищення своєї ефективності. Перша група показників описує рівень проникнення нових технологій, друга – здатність економіки повноцінно використовувати ІКТ, що перетворюються на технологію загального призначення й відіграють роль галузевої інфраструктури. Значення показника останнього компонента є особливо актуальним у сучасному світі, у якому головним ресурсом є інформація, адже в конкурентній боротьбі виграють ті, хто має швидший доступ до необхідної інформації та найефективніше інтегрований у важливі процеси і співтовариства.

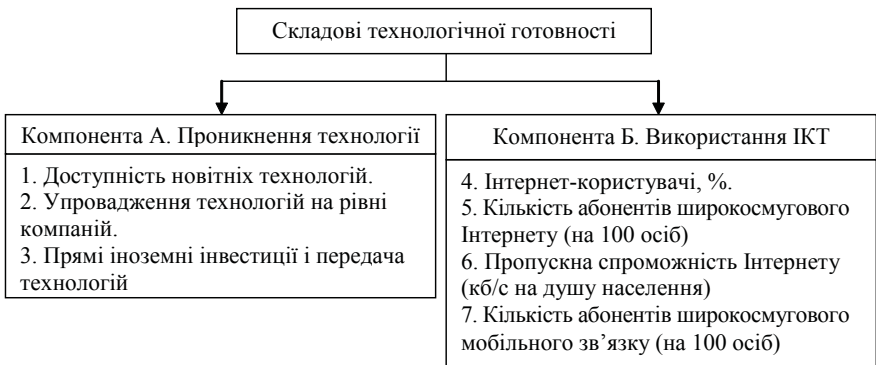


Рис. 5.8. Структура індексу технологічної готовності

За останніми оцінками ВЕФ на 2014–2015 рр. [391], рівень технологічної готовності України відповідає 85-му місцю зі 144 країн у рейтингу глобальної конкурентоспроможності. Позиції країни помітно знизилися за період із 2010 р., що певною мірою є наслідком політичної та економічної кризи (рис. 5.9).

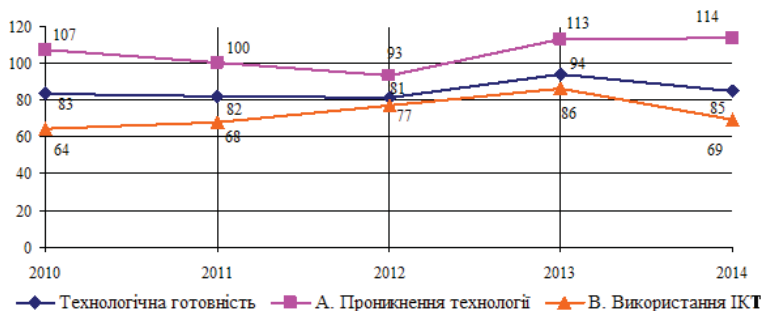


Рис. 5.9. Динаміка зміни індексу технологічної готовності та його складових за роками

Однією з ключових проблем України є вкрай низький рівень застосування ІКТ державними інституціями, бізнесом та суспільством. Порівняймо рівень технологічної готовності деяких країн: Естонія – 29, Кіпр – 43, Росія – 59, Казахстан – 61, Грузія – 67, Китай – 83.

Незважаючи на кризу, інші країни світу вкладали ресурси та спрямовували свої зусилля на розвиток і популяризацію ІКТ, що дало їм можливість значно поліпшити свої результати і піднятися в глобальному рейтингу за показниками, збільшивши розбіжності в результатах з Україною.

На сьогодні за рівнем технологічної готовності Україна помітно відстає від порівнюваних країн, хоча ще шість років тому вона випереджала деякі з них або трохи відставала. Це свідчить, що країна не встигає за середньосвітовими темпами поширення технологій.

Стан індексу технологічної готовності та її складових за оцінками ВЕФ 2014–2015 рр. надано в табл. 5.1.

Використовуючи методологію оцінювання країн ВЕФ, Фонд “Ефективне управління” здійснює щорічне оцінювання регіонів України, щоб визначити на локальному рівні проблеми й успіхи кожного регіону у процесі формування власної конкурентоспроможності, зокрема за складовою технологічної готовності (останній рейтинг провадився тільки за 2012 р.) [105].

Таблиця 5.1

Стан технологічної готовності України, 2014–2015 рр.

Показники	Місце/144	Значення/7
Індекс технологічної готовності	85	3.7
Компонента А. Проникнення технології	114	4.0
1. Доступність новітніх технологій	113	4.1
2. Упровадження технологій на рівні компаній	100	4.2
3. Прямі іноземні інвестиції і передача технологій	127	3.7
Компонента Б. Використання ІКТ	69	3.0
4. Інтернет-користувачі, %	82	41.8
5. Кількість абонентів широкосмугового Інтернету (на 100 осіб)	68	8.8
6. Пропускна спроможність (кб/с на душу насел.)	50	52882.6
7. Кількість абонентів широкосмугового мобільного зв'язку (на 100 осіб)	107	5.4

Дослідження виявило значні відхилення показників технологічної готовності серед 27 регіонів України (табл. 5.2). Відносна перевага окремих регіонів визначається технологічністю виробництва, високим рівнем держпідтримки окремих виробництв інноваційної продукції, сприятливими умовами для упровадження технологій шляхом прямих іноземних інвестицій (ПІІ), а також істотною відмінністю щодо рівня використання ІКТ.

Таблиця 5.2

Рейтинг регіонів України за технологічною готовністю, 2012 р.

Місце	Місто	Область	Загальна сума ба- дів	Змістове наповне- ння	Практич- ність ви- користан- ня	Громад- ська участь	Послуги
1	Суми	Сумська область	94,67	61,67	16,00	8,33	8,67
2	Херсон	Херсонська область	93,00	57,00	13,00	5,00	18,00
3	Хмельницький	Хмельницька область	85,35	51,67	13,34	6,67	13,67
4	Вінниця	Вінницька область	82,00	47,50	18,00	5,50	11,00
5	Донецьк	Донецька область	82,00	47,50	14,50	9,50	10,50
6	Запоріжжя	Запорізька область	81,00	54,67	12,67	5,00	8,67
7	Чернівці	Чернівецька область	79,00	46,67	16,67	6,33	9,33
8	Кривий Ріг	Дніпропетровська область	76,33	53,33	12,00	4,00	7,00
9	Бориспіль	Київська область	76,00	40,00	19,00	8,00	9,00
10	Луцьк	Волинська область	75,50	57,50	14,00	0,50	3,50
11	Львів	Львівська область	75,50	44,50	16,50	7,00	7,50
12	Полтава	Полтавська область	74,00	41,50	16,00	6,50	10,00
13	Житомир	Житомирська область	73,33	44,67	13,33	5,33	10,00
14	Дніпропетровськ	Дніпропетровська область	73,00	41,50	19,00	3,00	9,50
15	Одеса	Одеська область	72,50	44,00	15,50	1,50	11,50
16	Бердянськ	Запорізька область	71,00	39,67	13,00	5,00	13,33
17	Маріуполь	Донецька область	69,67	44,33	14,33	6,67	4,33
18	Євпаторія	АР Крим	68,67	43,00	18,33	1,33	6,00
19	Ясинувата	Донецька область	68,33	50,67	8,00	2,00	7,67
20	Артемівськ	Донецька область	67,50	41,50	14,00	4,50	7,50

Київ посів 1-ше місце за складовою технологічної готовності в цілому та за обома її компонентами: проникнення технологій і використання ІКТ як галузевої інфраструктури. Показники Харківської, Одеської, Дніпропетровської та Донецької областей істотно відстають від результатів Києва, однак мають деякі переваги перед іншими регіонами України.

Регіон з найбільшою концентрацією інтернет-користувачів лідирує у використанні ІКТ. Разом із тим два регіони, м. Київ і Харківська область, мають вищий рівень з технологічної готовності, і в них також зосереджено значно більшу кількість підприємств, що випускають інноваційну продукцію.

Наведені оцінки з технологічної готовності не можуть бути істотно підвищені в короткостроковій перспективі. На сучасному етапі Україні необхідно сконцентрувати зусилля на поліпшенні ділового клімату, що сприяло б вливанню іноземних інвестицій, у т. ч. й таких, що привносять нові технології. Це також стимулювало б поширення ІКТ до рівня, необхідного для ефективного використання можливостей такого інструменту, як е-урядування. Водночас е-урядування сприяє значному спрощенню ведення бізнесу, зокрема звужує поле для корупції як найбільш проблемного чинника розвитку інноваційної економіки. Проте на сьогодні рівень використання ІКТ все ще незадовільний у регіонах України, він знижує реальний і очікуваний ефект з підвищення конкурентоспроможності країни.

#### **5.4. Рейтинг за індексом мережевої готовності**

Сучасна конкуренція, заснована на інноваційному перетворенні економічного простору, посилила роль інформації у процесі суспільного виробництва. Інформація й новітні технології стали переважним фактором конкурентоспроможності країн. У свою чергу, глобалізація та інтенсифікація інформаційних процесів, інформатизація всіх сфер діяльності суспільства, розбудова інформаційної інфраструктури зумовлюють необхідність ґрунтовного дослідження проблем формування й розвитку мережевої (інформаційної) економіки.

Мережева економіка характеризується такими особливостями [75]:

1. Поява нових виробничих сил, що кардинально змінили матеріально-технічну базу виробництва (привнесли автоматизацію, інформаційний ресурс та комп'ютерну техніку з глобальною мережею Інтернет).

2. Використання ІТ у виробництві, торгівлі та послугах, а також розвиток комп'ютерної мережі Інтернет, що є базою для створення мережевих підприємств й мережевого інтелекту.

3. Виникнення нової форми організаційно-економічних відносин (дистанційна праця/телепраця), що знижує виробничі витрати, по-

кращує стан навколишнього середовища, сприяє становленню мережевої економіки (як однієї з форм інформаційної економіки), зростання зайнятості та часткової зайнятості, а також зміцнення позицій індивідуальних підприємців, фірм, компаній.

4. Наявність структурних змін на макро- та мікрорівнях системи господарювання, а також глобалізація бізнесу. На мікрорівні така зміна означає появу підприємств нового типу, що функціонують у комп'ютерній мережі Інтернет, використовують працівників, які окремо функціонують та територіально відокремлені, а також майже не мають матеріальних активів. Крім того, для інформаційної економіки характерна поява віртуальних корпорацій. На макрорівні з'являється нова галузь економіки – інформаційна індустрія, що формується в результаті злиття галузей обчислювальної техніки (виробництво комп'ютерів, розроблення програм, здійснення послуг з обслуговування їх), зв'язку (Інтернет, телефон, кабельне телебачення, супутниковий зв'язок, радіо) та інформаційного наповнення (бібліотечна, архівна та видавнича справи, інформаційні послуги, індустрія розваг тощо).

Мережева економіка є новою формою економічного порядку, новою економічною системою суспільства, яка витісняє ієрархічні та ринкові форми з обслуговування економічних відносин у суспільстві. Вона базується на горизонтальних зв'язках, глобальному е-середовищі, з переважанням як найважливіших елементів продуктивних сил інформації, знань, а також відносин, що забезпечують миттєве узгодження попиту та пропозиції [13].

Мережева економіка має глобальний характер, через що можна говорити про перспективи розвитку окремих національних економік шляхом підключення їх до глобальної мережевої економіки – глобальних виробничих, торговельних, інноваційних, фінансових мереж.

Основною організаційною формою глобальної мережевої економіки є мережа як сукупність взаємопов'язаних вузлів (підприємств). Особливістю мережі є відсутність центру, а значущість вузла мережі визначається його здатністю робити внесок у цілі функціонування мережі.

Щоб оцінити етап становлення мережевої економіки в країні, ідентифікувати, наскільки національна економічна система набула ознак мережевості, необхідно визначити поширеність мережування в національній економіці.

Оскільки мережа – це вузли та зв'язки між ними, то слід оцінити, наскільки багато вузлів є в економіці та якої вони якості, а також наскільки ефективно можуть забезпечуватися відносини всередині мережі. Важливу роль відіграє національне соціально-економічне середовище для розвитку мережування. Отже, сучасна національна

економіка повинна володіти мобілізаційним ресурсом усієї мережі і демонструвати здатність до інновацій.

*Інформаційна економіка* – це новий тип економічної системи, у якій пріоритетною є інформація як виробничий ресурс та продукція для споживання. Найбільш важливим показником оцінки розвитку інформаційної економіки виступає індекс мережевої готовності.

*Індекс мережевої готовності* (Networked Readiness Index – NRI) – це комплексний показник, що характеризує рівень розвитку ІКТ у країнах світу. Він обчислюється ВЕФ і міжнародною школою бізнесу INSEAD з 2002 р. і випускається в рамках спеціальної щорічної серії доповідей про розвиток інформаційного суспільства в країнах світу – “Глобальний звіт про інформаційні технології” (The Global Information Technology Report) [417]. У 2013 р. до проекту приєдналася Вища школа управління ім. Семюела Кертіса Джонсона при Корнельському університеті.

Розрахункова частина індексу NRI виконана на підставі статистичних даних міжнародних організацій, таких як ООН, Міжнародний союз електрозв'язку, Всесвітній банк та ін., а також результатів щорічного комплексного опитування керівників, що проводиться ВЕФ спільно з власною мережею партнерських інститутів (дослідних і ділових організацій) у країнах, що стали об'єктами дослідження. У підсумковому звіті показники зводяться в єдиний індекс мережевої готовності. У звіті містяться детальні профілі країн, щодо кожної країни подано загальну картину економічного розвитку в частині проникнення й використання ІКТ [112].

Автори дослідження виходять з положення, згідно з яким існує тісний зв'язок між розвитком ІКТ й економічним благополуччям, оскільки ІКТ відіграють нині провідну роль у розвитку інновацій, підвищенні продуктивності й конкурентоспроможності, диверсифікують економіку і стимулюють ділову активність, сприяючи підвищенню рівня життя людей. Передбачається, що індекс NRI повинен використовуватися державами для аналізу проблемних моментів в їхній політиці та здійснення моніторингу свого прогресу в упровадженні нових технологій.

Нині дослідження вважається одним із найважливіших показників потенціалу країни і можливостей її розвитку. Використовується як засіб аналізу для побудови порівняльних рейтингів, що відбивають рівень розвитку інформаційного суспільства в різних країнах.

Індекс мережевої готовності складається з чотирьох субіндексів, що оцінюють середовище для розвитку ІКТ, готовність суспільства до використання ІКТ, фактичне використання ІКТ державою, бізнесом і населенням, а також наслідки, які ІКТ породжує в економіці й суспільстві (рис. 5.10). Перші три субіндекси – це драйвери зростання, які є передумовами для четвертого субіндексу – впливу ІКТ на суспільство й економіку [193].



Рис. 5.10. Структура індексу мережевої готовності

Оцінюючи середовище для розвитку ІКТ, досліджують: загальний стан ділової та нормативно-правової бази з точки зору розвитку ІКТ, наявність здорової конкуренції, інноваційного потенціалу, необхідної інфраструктури, можливості фінансування нових проєктів, регуляторні аспекти. Під час вивчення політико-регуляторного середовища приділяється увага: ефективності законодавчих органів, зокрема й у галузі ІКТ, незалежності судової влади, ефективності правової системи в регулюванні спорів, захисту інтелектуальної власності, рівню комп'ютерного піратства.

Оцінювання готовності суспільства до використання ІКТ будується на вивченні готовності інфраструктури і цифрового контенту, рівня доступності державних органів, бізнесу та громадян до використання ІКТ. Аналізується рівень охоплення мобільним зв'язком, рівень доступності широкопasmового Інтернету та цифрового контенту, мобільні та інтернет-тарифи на послуги. Досліджується якість системи освіти, рівень охоплення середньою освітою та грамотність дорослого населення.

Фактичне використання ІКТ державою, бізнесом і населенням будується на дослідженні рівня користування населення мобільним зв'язком, використання Інтернету, забезпечення домогосподарств персональними комп'ютерами з доступом до Інтернету, користування широкопasmовим Інтернетом та мобільним зв'язком, використання віртуальних соціальних мереж. Досліджується рівень фірм, що освоюють нові технології, інноваційний потенціал, використання Інтернету в бізнесі, ступінь навченості персоналу. Визначається рівень пріоритетності ІКТ для уряду, використання державних онлайн-сервісів, успішність упровадження ІКТ урядом.

Дослідження впливу ІКТ на суспільство й економіку проводиться через аналіз створення нових сервісів і продуктів, організаційних моделей, рівня наукоємності робочих місць. Досліджується соціальний вплив через доступ до основних послуг Інтернету в школах, рівень використання ІКТ та ефективність уряду.

Динаміку позиції України та показника індексу мережевої готовності наведено в табл. 5.3 [17]. У дужках зазначено кількість країн, що досліджувались.

Таблиця 5.3

Динаміка позиції та значення індексу мережевої готовності України, 2007–2014 рр.

2014		2013		2012		2011	
позиція	індекс	позиція	індекс	позиція	індекс	позиція	індекс
81 (148)	3,87	73 (144)	3,87	75 (142)	3,85	90 (138)	3,53

2010		2009		2008		2007	
позиція	індекс	позиція	індекс	позиція	індекс	позиція	індекс
82 (133)	3,53	62 (134)	3,88	70 (127)	3,69	75 (122)	3,46

Низький рейтинг України, практично незмінний з 2007 р., свідчить про недостатнє використання потенціалу ІТ у суспільстві. Він характеризує повільне і недосконале проникнення й використання переваг ІКТ у першу чергу в щоденній діяльності й виробничих процесах з метою поширення й підвищення ефективності інновацій для підвищення власної продуктивності.

Показники індексу мережевої готовності України за 2014 р. порівняно з середніми показниками по групі з доходами нижче середнього наведено на рис. 5.11 [417].

Фахівці ВЕФ відзначають, що Уряд України не має чіткого плану упровадження й використання ІКТ для підвищення конкурентоспроможності країни. Відсутність упевненості в захисті своїх прав і капіталовкладень, корупція і “зарегульованість” багатьох процесів (зокрема, під час відкриття бізнесу), а також нестабільність українського ринку відлякують інвесторів, які могли б розповсюдити в країні кращі практики з розвитку ІКТ.

Проте в Україні є добрі задатки для розвитку е-бізнесу, на високому рівні знаходиться готовність до використання інтернет-технологій діловими колами та громадянами. Також Україна показує хороший





Рис. 5.11. Показники індексу мережевої готовності України за 2014 р. порівняно з середніми показниками у групі з доходами нижче середнього

результат за показником уміння користування Інтернетом – вона посідає 37-ме місце з показником 5,5, що значно вище середнього значення цього показника у групі країн з доходами нижче середніх.

Щоб прискорити розвиток інфраструктури ІКТ, країна повинна поліпшити якість системи освіти і побудувати ефективну інноваційну систему з активною участю приватного сектора. Покращання в цих сферах повинні йти рука об руку з розвитком інноваційної та наукоємної діяльності.

### 5.5. Показники розвитку інформаційного суспільства

Сьогодні високорозвинена інформаційна сфера є однією з основних і необхідних ознак інформаційного суспільства, тому за ступенем її розвиненості можна судити про стан розвитку інформаційного суспільства в окремих регіонах і в цілому, виокремлюючи три сектори аналізу: сектор інформаційного виробництва; сектор інформаційних послуг; сектор споживання інформації.

До того ж у світовій практиці для вимірювання ступеня розвитку інформаційного суспільства використовується більше 20 е-індексів, але найбільш поширеними вважаються такі:

1. Індекс цифрових можливостей або цифрової перспективи (Digital Opportunity Index – DOI), розроблений у 2006 р. Міжнарод-

ним союзом електрозв'язку (International Telecommunication Union – ITU) [381] та заснований виключно на інтернаціонально узгоджених індикаторах ІКТ. Він включає три групи індикаторів: спроможність, інфраструктура та використання.

2. Індекс цифрового доступу (Digital Access Index – DAI), ITU [379] був представлений на Всесвітньому саміті з питань інформаційного суспільства (WSIS) в Женеві в 2003 р. Метою його створення було дослідження й вимірювання доступу до ІКТ за чотирима рівнями: найвищий ( $> 0,7$ ), високий ( $0,69-0,5$ ), середній ( $0,49-0,3$ ) і низький ( $< 0,3$ ). Індекс включає значення восьми індикаторів, об'єднаних у п'яти групах – інфраструктура, цінова доступність, обізнаність, якість, використання.

3. Індекс інформаційного суспільства (Information Society Index – ISI) був запропонований та використовується видавництвом World Times та компанією IDC [398]. Цей індекс вимірює національні інформаційні можливості та інформаційний капітал за чотирима групами індикаторів: комп'ютерна інфраструктура, інформаційна інфраструктура, інтернет-інфраструктура, соціальна інфраструктура.

4. Індекс мережевої готовності (Networked Readiness Index – NRI) був заснований Світовим економічним форумом [409] та детально розглянутий вище.

5. Індекс поширеності ІКТ (ICT Diffusion Index, ICTDI) [395] щорічно (починаючи з 2009 р.) розраховується Міжнародним союзом електрозв'язку. Розроблення індексу розвитку ІКТ було рекомендоване Всесвітньою зустріччю на вищому рівні з питань розвитку інформаційного суспільства. Індекс будується на основі трьох підіндексів – доступу, використання і навичок. Для розрахунку індексу використовується 11 показників, які характеризують проникнення фіксованого телефонного зв'язку, мобільного стільникового зв'язку та Інтернету (у т. ч. й широкосмугового), доступ до комп'ютерів та Інтернету домогосподарств, рівень грамотності дорослого населення й залучення до освіти молоді [124, 64].

Індекс зводить ці показники до єдиного критерію, що покликаний порівнювати успіхи в розвитку ІКТ у країнах світу і може бути використаний як інструмент для проведення порівняльного аналізу на глобальному, регіональному та національному рівнях.

Аналіз систем ІКТ-індексів показав [273], що вони мають суттєві відмінності як у концептуальних моделях інформаційного суспільства, що є підґрунтям їхньої побудови, так і у виборі базових індикаторів, згрупованих для оцінювання різних сфер інформаційного суспільства. При цьому вибір пріоритетів для оцінювання залежить не тільки від цілей та об'єкта дослідження, але і від суб'єктивного визначення ролі та місця того чи іншого елемента інформаційного суспільства.

Вибір індикаторів визначається перш за все теперішнім станом української ІТ-інфраструктури, тенденціями її розвитку, а також необхідністю порівняння отриманих даних зі статистичними даними, що збираються міжнародними організаціями. Таке порівняння з країнами з найбільш розвинутою інфраструктурою відбиватиме місце України серед найбільш технологічно розвинених країн та визначить пріоритетні напрямки інвестування та коригування політичних цілей.

Тож, жоден зі створених міжнародних індикаторів не може бути безпосередньо застосовано до оцінювань стану розвитку інформаційного суспільства в Україні. Спочатку повинно бути визначено систему об'єктів, до яких буде застосовано процедуру або ж методи оцінювання. Для цього пропонується [273] модель ІПІС, у межах якої й вивчаються комплексне формування та розвиток сучасного інформаційного суспільства.

Виділімо основу для аналізу інформаційного суспільства – певну ІПІС або комплекс технічних і організаційних засобів, що забезпечують автоматизацію інформаційних процесів в управлінні, виробництві та в інших сферах життєдіяльності суспільства. Саме розвиненість ІПІС – необхідна передумова не тільки інтенсифікації виробництва, від неї залежить вирішення соціальних завдань, спрямованих на задоволення матеріальних і духовних потреб суспільства, активізація демократичних складових управління та інтеграція країни в співтовариство розвинених країн.

В ІПІС тісно взаємодіють дві основні сфери – інформаційних технологій та інформатизації. Сфера ІТ – це інтегрована сукупність технічних і програмних засобів автоматизації інформаційних процесів – апаратне обладнання, програмне забезпечення, а також методи застосування цих засобів, об'єднаних у певну технологічну послідовність збирання, одержання, зберігання, захисту, оброблення, видачі (передачі) інформації.

Інформатизація – це соціально-економічна, науково-дослідна та виробничо-технологічна діяльність з розроблення й упровадження ІТ-проектів, спрямованих на задоволення інформаційних потреб окремих громадян, органів державної влади та місцевого самоврядування, підприємств та організацій, що гарантуються законодавством [371]. Сфера інформатизації є своєрідним регулятором, що синхронізує, прискорює або сповільнює автоматизацію інформаційних процесів у суспільстві.

ІПІС у структурно-інституціональному розумінні являє собою сукупність суб'єктів, що знаходяться на певній території та пов'язані відносинами, ще встановлюються й регулюються державою, інститутами, ринками та організаціями. Це є дослідження, проектування, виробництво, збут і експлуатація засобів автоматизації інформаційних процесів, а також розроблення проектів інформатизації та їх застосування в різних сферах діяльності. На сьогодні суб'єктами ІПІС є громадяни, юридичні особи, органи управління певного регіону або країни. Крім них, суб'єктами можуть бути інші країни, їхні фізичні та юридичні особи, міжнародні організації тощо.

Визначення та систематизація елементів ІТІС, їхніх загальних та національних властивостей та відносин дозволяють перейти до побудови системи параметрів (індексів), що надають порівняльну характеристику становлення ІТІС у різних країнах та можливість відпрацювання належних заходів з їхнього розвитку [222].

У роботі [273] пропонується система індикаторів для оцінювання стану і моніторингу національної ІТІС, що найбільш адекватна сучасному стану її розвитку. На базі цієї системи побудовано як композитний індикатор індекс, що відбаває інтегральну характеристику ІТІС України.

Система індикаторів базується на моделі макроструктури ІТІС і структурована за ієрархічним принципом: компонентні індекси, що використовуються для визначення рівня розвитку ІТІС і рівня використання ІТІС; субіндекси, за допомогою яких формуються компонентні індекси (рис. 5.12).

На базі субіндексів визначаються дві групи показників:

- рівень розвитку ІТІС: Інтернет; апаратних і програмних засобів; телекомунікацій та зв'язку; ринків ІТІС; організацій ІТІС; інститутів ІТІС;
- рівень використання ІТІС: населенням; органами державного і місцевого самоврядування; підприємствами та організаціями.

У свою чергу, субіндекси базуються на індикаторах, що оцінюються за певною кількістю параметрів [273]. Для агрегації нормалізованих індикаторів використовується алгоритм, що враховує ієрархічну структуру індексу.

1. Спочатку розраховуються дев'ять субіндексів, що відповідають дев'яти вказаним на рис 5.12 підгрупам індикаторів як середнє арифметичне нормалізованих індикаторів відповідної підгрупи.

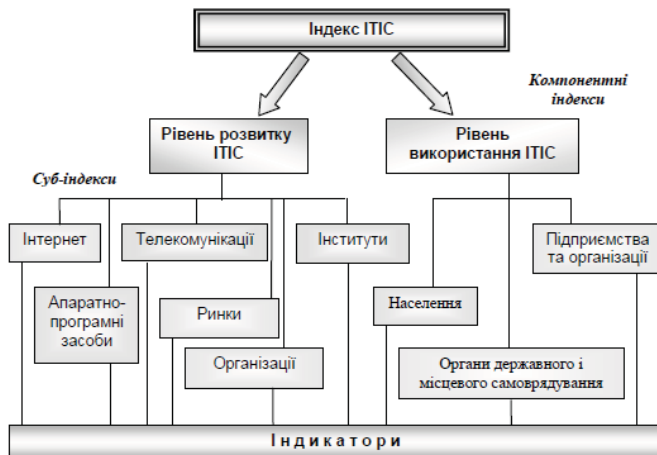


Рис. 5.12. Структура ІТІС-індексу

2. На базі субіндексів визначаються два компонента індексу: рівень розвитку ІТІС і рівень використання ІТІС як середнє арифметичне субіндексів підгруп, що входять до відповідної категорії.

3. Індекс ІТІС визначається як середнє арифметичне двох компонентних підіндексів.

Додатково відзначимо, що базові індикатори можуть змінюватися разом із розвитком інформаційного суспільства та потребують подальших досліджень щодо методів аналізу даних з точки зору спрощення збору інформації, її наявності та регулярності, стабільності джерел та їхньої якості, визначення кореляції індикаторів тощо.

Дослідження змінних індикаторів щодо їхньої кореляції або функціональної залежності, а також тестування надійності й чутливості індексу стане можливим за наявності статистичної вибірки, тобто національних даних, зібраних за певний період часу, оскільки використання аналогічних даних інших країн через національну специфіку не є коректним. Відповідні роботи пов'язано з офіційним затвердженням національної системи індикаторів. Перевагою розглянутої методики є і те, що аналогічно можна побудувати регіональний індекс ІТІС для порівняння розвитку інфраструктури адміністрації.

Крім вищевказаних індексів, популярною є гарвардська методика оцінювання готовності до мережевого світу, запропонована Центром міжнародного розвитку Гарвардського університету. Згідно з цією методикою виділяють 19 індикаторів, згрупованих у п'ять блоків, що підлягають оцінюванню: інформаційна інфраструктура, навчання з використанням ІКТ, мережева економіка, мережеве суспільство, державна політика інформатизації.

Ця методика була взята за основу Інститутом розвитку інформсуспільства Росії та використовувалась у проектах моніторингу регіонів РФ. Методику було адаптовано під російські реалії і побудовано на поєднанні державної та відомчої статистики з системою періодичних представницьких опитувань населення, професійних груп і підприємств, виконуваних професійними соціологічними організаціями. Корисним є досвід включення системи контрольних значень показників розвитку інформсуспільства РФ до стратегії інформсуспільства до 2015 р. [315].

Вищерозглянуті міжнародні системи індексів та показників потенційно можуть бути використані при обґрунтуванні та формуванні національної системи індикаторів розвитку інформсуспільства. В основу системи вимірювання повинно бути покладено офіційно визнану національну систему індикаторів і методики їхніх збирання, оброблення, оцінювання та прогнозування. Проте державна статистика, як і інші офіційні джерела інформації про відповідні процеси в нашій країні, тільки частково відповідає вимогам розбудови інформсуспільства, бо створювалася для умов індустріального суспільства й економіки з пе-

реванжанням матеріальних засобів, а не послуг, інформації та знань. Це призводить до загострення суперечностей між вимогами суспільства та держави до якісного інформаційно-аналітичного забезпечення публічного управління розвитком інформаційного суспільства в Україні.

Тому розроблення національної системи індикаторів, методик збирання, оброблення, оцінювання інформації, отриманої за вищевказаною системою індикаторів, удосконалення системи джерел інформації про стан цієї сфери, формування відповідних моделей та отримання на основі їх прогнозів з метою формування підвищення рівня об'єктивізації та ефективності публічного управління в цій сфері, а також зменшення рівня корупції в ній, є актуальними науковими та практичними завданнями [315].

### 5.6. Рейтинг за індексом розвитку е-уряду

В основу аналізу індексу готовності до е-уряду покладено рейтинг, розроблений Департаментом економічного і соціального розвитку ООН (UN DESA). З 2001 р. UN DESA раз на два роки складає огляди процесів переходу до е-уряду у світовому масштабі та рейтинги готовності країн світу до е-уряду (UN E-Government Survey). З 2010 р. замість рівня готовності почали оцінювати рівень розвитку е-уряду, оскільки навіть найбільш слабкорозвинені країни прагнуть взаємодіяти з громадянами в е-формі і слід оцінювати реальні успіхи в цій сфері.

Рейтинг розвитку е-уряду є агрегованим і ґрунтується на показниках, згрупованих у три категорії, які, на погляд експертів ООН, відбивають найбільш значущі аспекти е-уряду: рівень розвитку е-послуг, що визначається на основі аналізу офіційних сайтів і порталів органів влади; рівень розвитку телекомунікаційної інфраструктури; рівень людського розвитку як здатність використовувати пропоновані в рамках е-уряду послуги (рис. 5.13) [132].

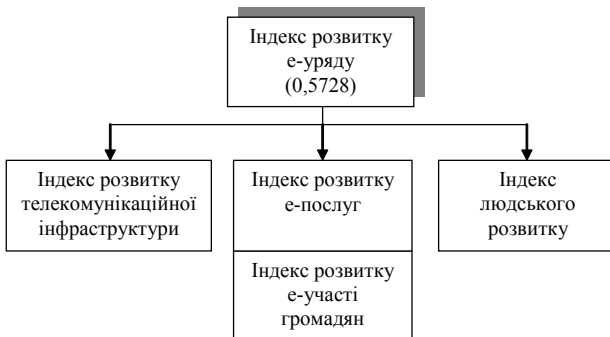


Рис. 5.13. Структура індексу розвитку е-уряду

Додатково в рейтингу UN DESA надано індекс розвитку е-участі громадян (виступає як самостійний показник), що відбиває наявність різних форм взаємодії співробітників органів влади з громадянами – інформування, консультування, прийняття рішень [90].

Розраховуючи індекс розвитку телекомунікаційної інфраструктури, враховують (з рівними ваговими коефіцієнтними за компонентами): відсоток користувачів Інтернет, рівень телефонізації (кількість стаціонарних телефонів на 100 осіб), рівень проникнення мобільного зв'язку (кількість зареєстрованих користувачів на 100 осіб; може перевищувати 100), рівень проникнення стаціонарного ШСД (кількість користувачів на 100 осіб) і рівень проникнення бездротового ШСД (також на 100 осіб).

Результати досліджень за компонентами індексу розвитку телекомунікаційної інфраструктури наведено на рис. 5.14; значення індексу за 2014 р. дорівнює 0,3802, що значно нижче порівняно з країнами Європи (середнє значення 0,6678) та Російською Федерацією (0,6413).

Як видно з рис. 5.14, для України достатньо високе значення серед компонентних показників індексу розвитку телекомунікаційної інфраструктури має мобільний зв'язок – 130,34, що відповідає середньому значенню цього показника в Європі – 123,37.

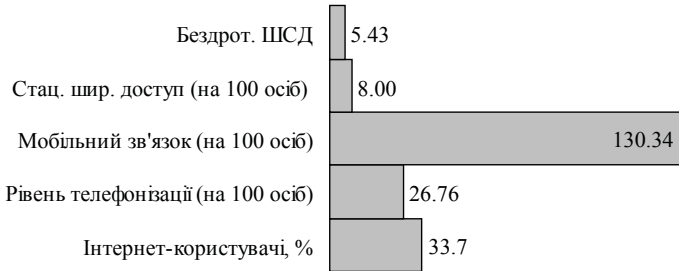


Рис. 5.14. Показники розвитку телекомунікаційної інфраструктури для України за 2014 р.

Індекс людського розвитку розраховується на основі частки грамотності дорослого населення і співвідношення учнів, які одержують початкову, середню і вищу освіту, а також очікуваної ї середньої тривалості навчання (рис. 5.15) [418].

Даний індекс зберігає високе значення в Україні і на 2014 р. склав 0,8616, що вище середнього європейського показника 0,8434.

Особливий інтерес становить розрахунок індексів розвитку е-послуг та е-участі громадян, оскільки саме вони безпосередньо відбивають рівень розвитку структур е-уряду. Для складання індексів



Рис. 5.15. Показники людського розвитку України за 2014 р. та їхні вагові коефіцієнти

розвитку е-послуг експерти ООН проводять аналіз сайту/порталу уряду країни, а також сайтів/порталів міністерств, що безпосередньо відповідають за розвиток людського капіталу: охорони здоров'я, освіти, соціального захисту, праці і фінансів (тобто фронт-офіс).

Проте будь-який офіційний сайт є тільки видимою частиною системи державних інформаційних ресурсів, необхідних, щоб надавати адмінпослуги в е-форматі. Для ефективного функціонування сайту або порталу як системи відкритих інформаційних ресурсів, призначених для задоволення потреб населення, потрібна не менш розвинена система внутрішніх документованих інформаційних ресурсів, що обслуговують управлінські потреби співробітників органів влади (тобто бек-офіс).

Розраховуючи індекс, ураховують саму наявність певної е-послуги – від власне наявності відповідного офіційного сайту або порталу до надання адміністративних е-послуг повного циклу через єдиний фронт-офіс на базі інтегрованого бек-офісу. Послуги оцінюються на основі розробленої ООН чотириступінчатої піраміди еволюції е-уряду (рис. 5.16).



Рис. 5.16. Стадії надання е-послуг



1. *Початкова присутність* – наявність е-сторінок або офіційних сайтів органів влади з мінімальним набором офіційної інформації.

2. *Поліпшена присутність* – наявність оперативної інформації про діяльність органів влади (акти, розпорядження, постанови, звіти, новини, завантажені БД тощо), розміщення зразків офіційних документів, проектів документів для обговорення з громадянами, наявність сервісних механізмів (зворотний зв'язок, карта сайту, пошукові механізми тощо).

3. *Трансакційна присутність* – реалізується двостороння діалогова взаємодія між громадянами, представниками бізнесу і державою з можливістю проведення фінансових трансакцій (сплата податків, штрафів, відновлення ліцензій, дозволів на діяльність, реєстрація свідоцтв, паспортів тощо), перехід до надання е-послуг повного циклу.

4. *З'єднана присутність* – досягається інтеграція і координація процесів і системи е-уряду, уряд сприяє залученню громадян до процесу прийняття рішень на базі інтерактивних сервісів.

З 2012 р. проведення рейтингу UN DESA вдосконалювалося з урахуванням таких факторів: зростання важливості урядового підходу, групування е-послуг навколо проблем громадян, підвищення ролі інфраструктур е-бізнесу, забезпечення оперативного обслуговування вразливих соціальних груп, як, наприклад, бідні, жінки, діти, літні люди, меншини тощо, посилення акценту на сервісному використанні, відкритості урядових даних, розширення участі громадян і забезпечення мобільності.

Розподіл показників індексу е-послуг для України на 2014 р. за стадіями розвитку е-уряду подано на рис. 5.17.

Як бачимо, для України є актуальним розвиток присутності на трансакційній стадії, тобто забезпечення двосторонньої інтерактивної взаємодії між громадянами, представниками бізнесу і державою в системі е-уряду.

Слід відзначити, що інтегрований індекс розвитку е-послуг за розглянутими його показниками має для України найнижче значення –

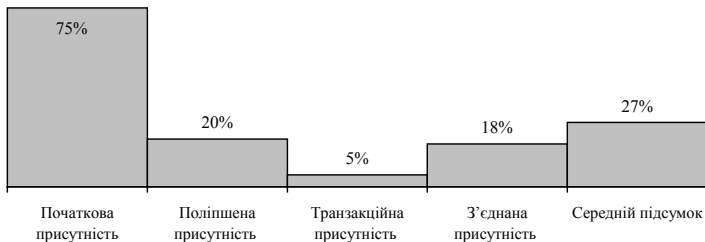


Рис. 5.17. Розподіл показників індексу е-послуг для України на 2014 р. за стадіями розвитку е-уряду

0,2677 – серед інших індексів розвитку е-уряду. Також даний індекс більш ніж удвічі менше за середній європейський показник – 0,5695.

Невтішні результати показують дані для розподілу показників індексу розвитку участі громадян за першими трьома стадіями розвитку е-уряду (рис. 5.18).

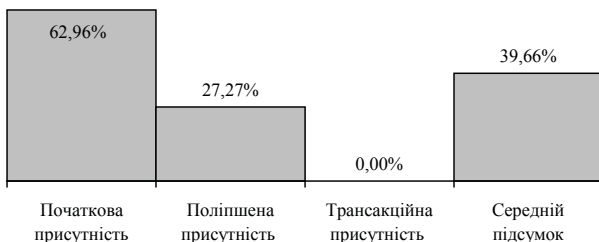


Рис. 5.18. Розподіл показників індексу розвитку участі громадян для України у 2014 р. за стадіями розвитку е-уряду

Як видно, громадяни України практично не беруть участі в транзакційній е-взаємодії з урядом. Резульгуючий індекс розвитку е-участі громадян для України за 2014 р. складає 0,4314, що також значно менше середнього європейського показника (0,5454), і Україна за даним індексом посідає 77-ме місце в світі.

У цілому Україна на 2014 р. за індексом розвитку е-уряду посідає 87-ме (значення індексу 0,5032) місце в світі, і розподіл його за компонентами надано на рис. 5.19.

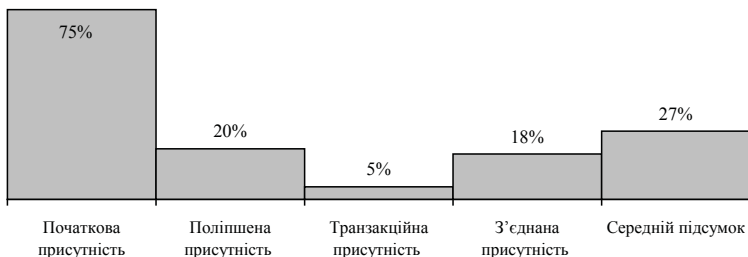


Рис. 5.19. Показники індексу розвитку е-уряду за 2014 р.

За результатами дослідження експерти поділили всі країни на чотири великі групи: з максимально високим рівнем розвитку е-уряду, високим, середнім і низьким (рис. 5.20) [418]. Звідси виходить, що Україна за рівнем розвитку е-уряду належить до країн з високим рівнем.

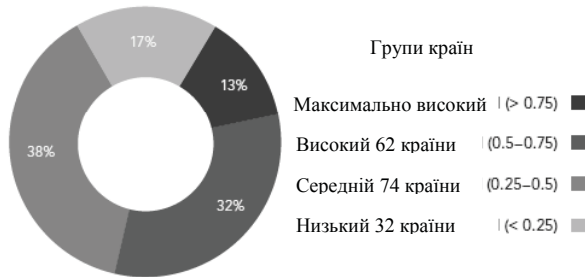


Рис. 5.20. Поділ країн на групи за індексом е-уряду

Проте динаміка змін рейтингу показує, що Україна в останні роки втрачає свої позиції у світі (рис. 5.21) [20].

В останні шість років спостерігається суттєве погіршення рівня розвитку е-уряду в Україні, про що свідчить зниження рейтингу на 46 позицій за цей період, зокрема на 19 позицій в останні два роки (2012–2014 рр.).

Орієнтація України на створення інформаційного суспільства та інтеграція до європейської та світової спільноти вимагає дотримання нових вимог до сфери інформаційної політики та інформаційної безпеки. Для того щоб наша країна увійшла до світового інформаційного простору на рівноправній основі, потрібно зміцнювати двосторонні зв'язки між владними структурами і суспільством, вирішити чимало проблем для забезпечення ефективного розвитку національної інформаційної інфраструктури, створення інформаційно-аналітичних систем органів публічної влади і, зрештою, упровадження е-урядування [319].

Отже, цей рейтинг розраховується на основі державних пропозицій. Громадяни фігурують у ньому як частина того соціального

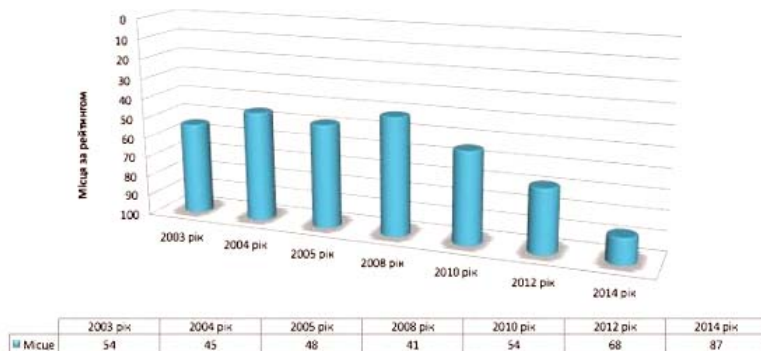


Рис. 5.21. Динаміка розвитку е-уряду (місце України серед країн світу)

контексту, у якому реалізується е-уряд і виступають як людський капітал, здатний або нездатний відповідно до наявного рівня освіти освоїти необхідні навички для користування адміністративними е-послугами. Наскільки активно громадяни користуються пропонованими послугами, у рейтингу UN DESA не фіксується, хоча наявність попиту на е-послуги зовсім не є автоматичним наслідком уміння користуватися комп'ютером і Інтернетом.

Рейтинг UN DESA не відбиває і процесів інституціональної адаптації (пристосування чинних владних структур) до е-уряду: усі вони залишаються “за сценою”. Недооблік особливостей функціонування національних систем влади може призводити до парадоксальних результатів. Наприклад, у 2008 р. Великобританія виявилася на 10-му місці тільки тому, що значну частину е-послуг було перенесено на рівень сайтів місцевого самоврядування і видалено з урядового порталу.

У більш складних, ніж рейтинг UN DESA, сконструйованих рейтингах робляться спроби врахувати особливості інституціональної адаптації е-уряду. Зокрема, Інститут е-уряду, що діє при впливовому японському Університеті Васеда, проводить оцінювання рівня розвитку е-уряду, ґрунтуючись не на чотирьох, а на семи групах індикаторів [90]:

1) рівень розвитку інфраструктури (передусім проникнення комп'ютерів у домогосподарства й отримання ШСД);

2) ступінь оптимізації управління, тобто рівень і характер використання ІКТ в управлінських процесах;

3) наявність необхідних додатків, тобто доступність базових е-послуг, таких як реєстрація актів цивільного стану, нарахування і виплата різної соціальної допомоги, прийом податкових декларацій і сплата податків, е-торги, а також стан системи захисту інформаційної безпеки;

4) якість національного порталу державних послуг за чотирма основними параметрами: інтерфейс, навігація, інтерактивність і технічний рівень;

5) структура управління переходом до е-уряду, тобто наявність компетентного відомства, що розробляє стратегію такого переходу і відповідає за її реалізацію;

6) робота з просування е-уряду, що включає створення правової бази, організацію бюджетного фінансування, навчання співробітників органів влади і громадян, наявність структури, яка дає зовнішню оцінку рівню розвитку е-послуг;

7) е-участь громадян, під якою розуміється, як і в рейтингу ООН, е-інформування, е-консультування і е-ухвалення рішень (з використанням соціальних мереж і інших форм інтерактивної взаємодії громадян з органами влади).

Як видно, групи 2, 5 і 6 до певної міри характеризують процеси інституціональної адаптації е-уряду.

Основними показниками в групі 2 є рівень усвідомлення потреби в оптимізації управління й архітектура бэк-офісу (включаючи міжвідомчий е-документообіг, реєстри, архіви тощо).

У рамках групи 5 фіксуються такі показники, як сам факт наявності компетентного органу, межі його повноважень, організаційна структура і наявність програм розвитку.

Показники групи 6 включають правовий механізм, а також механізми, що сприяють функціонуванню е-уряду, формуванню його підтримки й оцінюванню результатів.

Характерно, що питання про те, наскільки ефективні ці зусилля, при розрахунку показників групи 6 не ставиться (тобто рейтинг Університету Васеда залишається орієнтованим на пропозицію, а не на попит). Невипадково показники груп 3, 4 і 7 також розраховуються без урахування ефективності: не враховується, наскільки активно громадянами використовуються пропоновані послуги, відвідуються офіційні портали, спрямовуються запити і звернення до систем е-участі.

Системи визначення рівня розвитку е-уряду певною мірою враховують процеси інституціональної адаптації (точніше, процеси формування структури управління е-урядом і відповідної нормативно-правової бази), але не орієнтовані на фіксацію рівня його затребуваності громадянами. Це не означає, що відповідні дослідження не проводяться. Вивчення процесів адаптації громадян до е-послуг і бар'єрів на шляху цієї адаптації ведеться дуже активно, проте на формування рейтингів, що впливають на формування політики в сфері е-уряду, такого роду дослідження не впливають [90].

Що стосується інституціональної адаптації, то рейтинги фіксують її більш-менш вдалі результати (оптимізацію управління, наявність органу, що відповідає за перехід до е-уряду, формування нормативно-правової бази тощо).

Проте інституціональна адаптація – це складний соціальний процес, що супроводжується переговорами, конфліктами і боротьбою між тими, хто приймає рішення в бюрократичних структурах різних рівнів.

Це робить його результат малопередбачуваним. Бюрократичні організації використовують стратегії, що ґрунтовані на чинних нормативних вимогах, процедурах і цінностях, щоб уникнути горизонтальної конвергенції, сплюснення традиційної ієрархії та інших антибюрократичних наслідків упровадження е-уряду.

Інституціональна адаптація також включає індивідуальну адаптацію співробітників до надання е-послуг. Достойнства ІТ, з точки зору цих співробітників, цілком можуть бути персональними загрозами, не кажучи вже про необхідність освоювати новий, складний комплекс навичок.

Підвищення ефективності і скорочення витрат означає для них урізування бюджетного фінансування, скорочення штатів, втрату впливу тощо. Через це інституціональна адаптація зазвичай має диференційований характер і є єдністю асиміляції (приспосовування чинних структур до технологічних і організаційних вимог, що пов'язані з функціонуванням ІКТ) і акомодатії (приспосовування ІКТ до потреб стійкого відтворення бюрократичних структур) за очевидної переваги процесів акомодатії. Логіка “побудуйте систему і нею почнуть користуватися” в цій сфері не діє.

Як показав Р. Хікс, до 35 % проектів у сфері е-уряду виявляються абсолютно неробочими, а ще 50 % – працюють лише частково (основні цілі не досягаються або у процесі досягнення їх виявляються не передбачені негативні наслідки) [393].

Р. Хікс зв'язує вказані причини з розривом між задумом проекту і реальністю. Він звертає увагу на те, що багато проектів будуються на основі цінностей і принципів технологічної раціональності, проте урядові установи функціонують зовсім на інших ціннісних засадах і в інших зовнішніх контекстах. Ідеться про розриви на рівні інституціональних систем між уявленнями про те, як повинен працювати бюрократичний апарат. Р. Хікс виділив ще два розриви, пов'язаних із механічним перенесенням проектів, розроблених для приватного сектора, у сферу публічного управління і з перенесенням проектів, що ефективно діють у розвинених країнах. На його думку розрив між задумом проекту і реальністю відповідає більшості невдач у процесі переходу до е-уряду.

При цьому національні традиції публічного управління припускають дуже високий рівень централізації, за якого місцева і регіональна влада фактично відсторонена від процесів ухвалення рішень у поєднанні з нечітким і фрагментованим розподілом повноважень і загальної непрозорості системи, що практично виключає використання раціональних критеріїв для ухвалення рішень про розподіл бюджетних коштів за проектами. Такого роду рішення приймаються на основі неформальних джерел інформації та інтуїції керівника і мають персоналізований і політизований характер.

За таких умов результат може бути отримано на основі компромісу між інституціональною системою розробників і традиційною інституціональною системою виконавців.

Спроби упровадити нові системи без урахування інституціонального контексту все одно призведуть до компромісів і появи гібридів, але при цьому виявляться украй витратними. І навпаки, коли такого роду компроміс планується заздалегідь, результати виявляються ефективнішими.

Це означає, що рішення у сфері е-уряду повинні не запозичуватися, якими б вдалими вони не здавалися, а цілеспрямовано пристосовуватися до чинних інституціональних систем [393].

Такі компроміси зачіпають не лише технічну сферу, але і весь спектр рішень, що визначають формування нових структур узаємодії співробітників органів влади між собою та з громадянами. Передусім це стосується правової бази, що забезпечує надання адмінпослуг в е-видляді.

Європейська Комісія розробила та широко використовує модель оцінювання ступеня зрілості 20 базових е-послуг: 12 послуг для населення та вісім для бізнесу (рис. 5.22) [132].

<b>Електронні урядові послуги за європейською шкалою</b>	
<b>12 послуг для громадян</b>	<b>8 послуг для організацій</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Прибутковий податок</li> <li>• Пошук роботи</li> <li>• Соціальні допомоги</li> <li>• Особисті документи</li> <li>• Реєстрація автомобіля</li> <li>• Заява на отримання будівельної ліцензії</li> <li>• Заява в поліцію</li> <li>• Державні бібліотеки</li> <li>• Свідоцтва про народження і шлюб</li> <li>• Набір до ВНЗ</li> <li>• Сповідення про зміну місця проживання</li> <li>• Послуги охорони здоров'я</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Виплати до фондів соціального страхування за співробітників</li> <li>• Корпоративний податок</li> <li>• ПДВ</li> <li>• Реєстрація нової компанії</li> <li>• Надання даних статистичним органам</li> <li>• Митна декларація</li> <li>• Дозволи, що стосуються доквілля</li> <li>• Державні закупівлі</li> </ul>

Рис. 5.22. Перелік урядових е-послуг ЄС

Показники зрілості відбивають не стільки ступінь переходу традиційних адмінпослуг в онлайн-режим, скільки ступінь формування повністю нової системи взаємопов'язаних е-послуг на основі реалізації принципу міжвідомчої взаємної сумісності за всім спектром функціонування е-уряду.

У країнах ЄС обов'язковими умовами роботи органів публічної влади є відкритість, прозорість і підзвітність. Також створено відповідне нормативно-правове забезпечення, розроблено концепції, програми забезпечення стандартів якості надання урядових послуг. Вони заклали в основу концепції “Сервісна держава” ставлення чиновника до громадянина не як до просителя, а як до клієнта, від якого залежить репутація чиновника, його кар’єрне зростання і, врешті-решт, матеріальне становище. Оцінка якості надання е-послуг відбувається дуже просто: клієнт задоволений – система працює, публічне управління здійснюється ефективно [38].

Європейські стандарти щодо оцінювання якості надання е-послуг – це перш за все комплекс принципів, норм формування та упровадження, вимог до публічного службовця. Ця сукупність ство-

рює засади для наближення до певного, визнаного світом стандарту для реалізації упровадження концепції сервісної держави.

Світова практика свідчить, що регулярний моніторинг якості одержуваних е-послуг дозволяє виявити переваги споживачів, а також підвищити доступність послуг. У найбільшому ступені питання задоволеності споживачів виявляється на рівні місцевого самоврядування.

### **5.7. Національні рейтинги розвитку е-урядування**

Стратегічна спрямованість України до вступу в ЄС визнає необхідність гармонізації національних рейтингів розвитку е-урядування з європейськими стандартами та вимогами. У свою чергу, це зумовлює необхідність кардинального перегляду вітчизняної системи збирання та оброблення статистичних даних, оскільки на сьогодні в Євросоюзі використовуються значно складніші й розгалуженіші системи індикаторів та вимірювань.

На сьогодні одним із найактуальніших і найпекучіших питань є розроблення та імплементація такої системи рейтингування, оскільки її відсутність означає відсутність основного інструменту моніторингу й оцінювання ситуації у сфері е-урядування.

Між тим є очевидним, що за умов надвисоких темпів глобального розвитку ІКТ і нашого хронічного відставання проведення в Україні ефективної інформаційної політики є неможливим без такого: а) оперативного відстеження динаміки основних показників і тенденцій галузі задля адекватної та своєчасної корекції їх, а також розроблення стратегій подальшого розвитку; б) верифікації та узгодження отриманих даних із результатами міжнародних вимірювань, порівняльного аналізу ситуації в Україні та в інших країнах; в) надання профільним міжнародним органам своєчасної та відформатованої згідно зі стандартами міжнародних індексів інформації (хоча б задля повноцінної участі у відповідних організаціях, проєктах, програмах) [118].

Потрібно відзначити, що деякі законодавчі акти України свідчать про розуміння важливості цього питання. Спробу його розв'язання на нормативно-правовому рівні було здійснено ще Законом України “Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки” [276].

На виконання цього Закону у 2009 р. Державний комітет інформатизації України запропонував свій проєкт “Перелік індикаторів національної системи індикаторів розвитку інформаційного суспільства”, що нараховує 17 пунктів [223]. Його основою стали індикатори, що використовуються при формуванні низки міжнародних індексів розвитку інформаційного суспільства, і в першу чергу індексу



цифрової спроможності [380]. Це ефективний і порівняно простий комплекс вимірювань, що базується на 11 індикаторах, дібраних за трьома основними напрямками: спроможність використання ІКТ, інфраструктура, кількісні показники використання ІКТ.

Ця система індикаторів була схвалена постановою КМУ в листопаді 2012 р. [253]. Поряд із цим існує безліч різноманітних національних підходів, методик і проектів оцінювання окремих елементів е-урядування. Розгляньмо найбільш важливі методики оцінювання інформаційних ресурсів за вже реалізованими деякими проектами.

Одним із таких проектів є проект про оцінювання офіційних веб-сайтів міст обласного значення України на предмет їхньої інформаційної відкритості, який був проведений коаліцією громадських організацій в 2009 р. Загальне адміністрування діяльності коаліції здійснювалося координатором – Агентством з розвитку приватної ініціативи (м. Івано-Франківськ) [117].

Для проведення оцінювання експерти коаліції розробили 73 показники та згрупували їх у чотири категорії: змістовне наповнення офіційних сайтів, практичність їхнього використання, забезпечення участі громадян у роботі ОМС та послуги, що надаються на сайтах.

Змістовне наповнення офіційних сайтів для користувачів є основним та визначальним критерієм. Саме тому в рамках рейтингування змістовному наповненню сайтів було надано найбільшої ваги. Складність оцінювання цієї категорії пов'язано з тим, що в Україні відсутні єдині вимоги до змістовного наповнення веб-сайтів ОМС, і сайти не визнаються чинним законодавством як ЗМІ. Чинне законодавство лише у деяких випадках містить прямі вимоги щодо розміщення ОМС інформації в мережі Інтернет.

Тому для цілей проведення рейтингування у проекті було сформовано перелік показників, що стосувався наявності на сайтах інформації: яка підлягає розміщенню на сайтах ОМС відповідно до вимог чинного законодавства України; яка відповідно до законодавства має оприлюднюватись ОМС без зазначення способу такого оприлюднення; яку доцільно розмішувати на офіційних сайтах міст на думку партнерів коаліції. До такого переліку увійшли такі важливі для громадян сфери: загальна інформація про ОМС та його посадових осіб; нормотворча діяльність; регуляторна діяльність; земельні відносини; будівництво; оренда та приватизація комунального майна; дозвільна система у сфері господарської діяльності; бюджетний процес; житлово-комунальне господарство.

Категорія практичності використання в контексті рейтингування оцінювалась за такими складовими: легкість пошуку сайту в мережі Інтернет; зручність інструментів перегляду сайту (довжина сторінок, карта сайту, навігація); практичність інструменту пошуку на сайті; актуальність розміщеної інформації.

У контексті рейтингування громадська участь (інтерактивність) досліджувалася як можливість фіксації думки користувача або можливість зворотного зв'язку з користувачами та залучення користувача до наповнення веб-сайту.

Запровадження на офіційному сайті послуг не суперечить чинному законодавству України. До таких послуг на початковій стадії належить: подання запитів для отримання інформації; 1) завантаження з сайту різноманітних форм документів; подання е-документів (заяв, звернень, звітів тощо); 2) відстеження руху поданих до міської влади документів; здійснення різноманітних платежів (трансакцій) на сайті (комунальні послуги, штрафи, платежі за отримання адмінпослуг тощо); запис на прийом до міського голови чи його заступників.

Переможцями конкурсу у 2009 р. стали офіційні веб-сайти: Сум, Херсону, Хмельницького, Вінниці та Донецька (табл. 5.4). Офіційний сайт міста Сум є лідером тільки в першій категорії “Змістовність”, у той час як у категорії “Практичне використання” 10-те місце, “Громадська участь” – 3-тє місце, “Послуги” – 26-те місце.

Загалом усі чотири категорії мають різних лідерів: “Практичність використання” – Бориспіль, Дніпропетровськ, “Громадська участь” – Донецьк, Стаханов Луганської області, “Послуги” – Херсон.

Таблиця 5.4

Лідери загального рейтингу офіційних веб-сайтів України, 2009 р.

Місце	Місто	Область	Загальна сума балів	Змістовне наповнення	Практичність використання	Громадська участь	Послуги
1	Суми	Сумська область	94,67	61,67	16,00	8,33	8,67
2	Херсон	Херсонська область	93,00	57,00	13,00	5,00	18,00
3	Хмельницький	Хмельницька область	85,35	51,67	13,34	6,67	13,67
4	Вінниця	Вінницька область	82,00	47,50	18,00	5,50	11,00
5	Донецьк	Донецька область	82,00	47,50	14,50	9,50	10,50
6	Запоріжжя	Запорізька область	81,00	54,67	12,67	5,00	8,67
7	Чернівці	Чернівецька область	79,00	46,67	16,67	6,33	9,33
8	Кривий Ріг	Дніпропетровська область	76,33	53,33	12,00	4,00	7,00
9	Бориспіль	Київська область	76,00	40,00	19,00	8,00	9,00
10	Луцьк	Волинська область	75,50	57,50	14,00	0,50	3,50
11	Львів	Львівська область	75,50	44,50	16,50	7,00	7,50
12	Полтава	Полтавська область	74,00	41,50	16,00	6,50	10,00
13	Житомир	Житомирська область	73,33	44,67	13,33	5,33	10,00
14	Дніпропетровськ	Дніпропетровська область	73,00	41,50	19,00	3,00	9,50
15	Одеса	Одеська область	72,50	44,00	15,50	1,50	11,50
16	Бердянськ	Запорізька область	71,00	39,67	13,00	5,00	13,33
17	Маріуполь	Донецька область	69,67	44,33	14,33	6,67	4,33
18	Святигор	АР Крим	68,67	43,00	18,33	1,33	6,00
19	Ясинувата	Донецька область	68,33	50,67	8,00	2,00	7,67
20	Артемівськ	Донецька область	67,50	41,50	14,00	4,50	7,50

Серед найкращих практик у наданні державних е-послуг (м. Херсон) – можливість завантажити велику кількість форм документів, що подаються до влади для реєстраційних дій, отримання дозвільних документів, оформлення субсидій, договорів оренди комунального майна тощо; надання переліку та опису адмінпослуг, що надаються окремими структурними підрозділами, групування інформації за розділами для цільових груп; можливість підписатися на розсилку новин, а також можливість за бажанням скасувати цю підписку.

Позитивний ефект інновації – зауважмо, станом на той момент – подає сайт м. Донецька як єдиного інформаційного організму в комунальній, містобудівній та транспортній сферах. Особливо цінний – комунальний розділ сайту, де громадяни могли ознайомитися з розрахунками тарифів, поскаржитися на аварійні ситуації, отримати консультацію з питань оплати житлово-комунальних послуг і ознайомитися з думкою інших користувачів.

Елементи е-урядування містять сайти Запоріжжя та м. Хмельницького, де можливо отримати інформацію щодо діяльності дозвільного центру, процедур отримання дозвільних документів, нормативно-правових актів, що регламентують видачу цих документів.

Офіційний сайт м. Іллічівська виділяється тим, що надає повну інформацію про бюджетні закупівлі, а також містить оголошення про заплановані торги, протоколи розкриття тендерних пропозицій, їх оцінювання, повідомлення про результати торгів, акцепти тендерних пропозицій, а також офіційні звіти про результати закупівель.

Інноваційним підходом до оплати комунальних платежів відрізняється офіційний сайт м. Одеси. Кожен мешканець міста, ввівши свій особовий рахунок, може дізнатися про стан заборгованості з комунальних платежів, надається технічна можливість оплати комунальних послуг за допомогою національної системи масових е-платежів за наявності платіжної картки та кард-рідера.

Позитивний приклад висвітлення діяльності містобудівної ради подає офіційний сайт м. Херсона, де подаються деталізовані протоколи засідань містобудівної ради з винесеними рішеннями. Така інформація є корисною як для забудовників та замовників будівництва, так і для громадського сектора, який відстежує процеси забудови обласного центру.

У цілому створення та підтримка офіційних веб-сайтів ОМС є нині поширеною практикою в Україні. Доцільним є упровадження на сайтах ОМС елементів інтерактивності (можливості направити лист органу влади з сайту та одержати відповідь, проведення інтернет-конференцій, онлайн-форумів тощо) як засобів комунікацій із громадою. Такі засоби позитивно впливають на рівень довіри громадян до влади і створюють додаткові можливості для самих ОМС та користувачів.

Недостатньо поширилося в Україні надання е-послуг, достатньо розвинених в інших країнах світу та у вітчизняному бізнес-середовищі. Подальший розвиток офіційних сайтів місцевих органів самоврядування як елементів е-урядування пов'язано з наданням адмінпослуг (запис на прийом, оплата комунальних послуг, сплата податків, зборів, штрафів тощо). Такі послуги підвищують ефективність місцевого самоврядування, дозволяють заощадити час і кошти користувачів та міської ради.

Подальшого розвитку щодо моніторингу надання адмінпослуг органами публічної влади стосується робота, виконана на підтримку Проекту ЄС та Програми розвитку ООН “Поширення найкращих практик недержавного моніторингу надання адміністративних послуг”, започаткована в 2013 р. [346]. У ній систематизовано практики й методики моніторингу публічних послуг та інструментів залучення громадян до процесів прийняття рішень у сфері місцевого розвитку, які довели свою ефективність в Україні та інших державах.

Надання адмінпослуг в Україні регулюється Законом України “Про адміністративні послуги”, прийнятим у 2012 р. [241], серед основних положень якого важливо вказати на такі: встановлення обов'язкового належного інформування споживачів адмінпослуг, запровадження інформаційних і технологічних карток, урегулювання порядку та строків надання адмінпослуг, встановлення обов'язку створення ЦНАП та розвиток на базі їх е-урядування.

Обов'язковим є створення та функціонування веб-сайтів ЦНАП, де визначено порядок надання відповідних адмінпослуг та реалізацію проектів двосторонньої взаємодії через е-кабінети користувачів послуг. Надання адмінпослуг в е-вигляді також пропонується через Єдиний державний портал адмінпослуг, де суб'єктам звернення буде надано можливість отримання інформації про перебіг розгляду їхніх заяв, отримання за допомогою засобів телекомунікаційного зв'язку результатів надання адмінпослуг, здійснення оплати за надання адмінпослуги дистанційно в е-формі.

Ще одним напрямом розвитку е-урядування за Законом є створення єдиної інформаційної комп'ютерної бази даних про адмінпослуги – реєстру адмінпослуг. Метою цього ресурсу є ведення обліку адмінпослуг і забезпечення відкритого, безоплатного доступу до інформації про них.

Проте в питаннях здійснення моніторингу надання адмінпослуг є недоліки [346]: адмінпослуга за визначенням є “результатом здійснення повноважень”, а не “результатом процесів” (як, наприклад у настановах ISO IWA 4 [320]), що ускладнює запровадження процесного підходу, особливо в частині вимірювання результативності; відсутнє посилення на необхідність розроблення стандартів адмінпослуг націо-

нального рівня, якими встановлюються єдині мінімальні вимоги до якості послуг (адже інформаційні й технологічні картки адмінпослуг такого нормативного навантаження не мають); технологічні та інформаційні картки не містять розділів щодо критеріїв оцінювання якості адмінпослуг та відповідних точок контролю з боку клієнтів; відсутні положення щодо організації процесів контролювання якості, зокрема здійснення громадського моніторингу надання адмінпослуг.

Фактично в Законі передбачено лише два формати контрольної діяльності: проведення щорічного аналізу зауважень і пропозицій суб'єктів звернень через облаштування скриньки в суб'єктах надання адмінпослуг; здійснення адміністратором ЦНАП контролю над додержанням суб'єктами надання адмінпослуг термінів розгляду справ – тобто адміністратор ЦНАП сам організує надання послуг і сам себе контролює.

У рамках того ж Проекту ЄС та Програми розвитку ООН “Поширення найкращих практик недержавного моніторингу надання адміністративних послуг” у 2013 р. [194] та 2014 р. [331] було проведено моніторинги упровадження системи е-урядування коаліцією громадських організацій під керівництвом Подільської агенції регіонального розвитку (м. Вінниця).

Дослідження проекту 2014 р. було виконано за категоріями [331]:

1) оцінювання офіційних веб-сайтів ОМС міст України за складовими: доступ до інформації (інформація щодо діяльності ОМС, щодо інфраструктури та життєдіяльності міста, рекомендовані до розміщення документи); зворотний зв'язок з громадськістю (е-звернення, інтеграція з соціальними мережами, е-приймальня міського голови, онлайн-опитування, можливість підписки на розсилку новин); адмінпослуги та доступ до публічної інформації (наявність переліку та опису адмінпослуг, що надаються міською владою, можливість консультування через е-пошту з приводу надання адмінпослуг, наявність форм запитів на публічну інформацію, можливість подати заяву та документи для отримання адмінпослуги, завантажити бланки заяв на отримання адмінпослуги тощо); зручність користування веб-сайтом (наявність пошукової системи, мапи сайту, можливість пошуку інформації за тегами, наявність версії веб-сайтів для слабкозорих користувачів тощо); оперативність оновлення інформації на сайті (останньої дати оновлення новин, рішень та звітів міської ради);

2) оцінювання системи е-документообігу ОМС (визначення поширеності практики запровадження е-документообігу, діагностика проблем, що гальмують даний процес та пошук механізмів поширення найкращого вітчизняного досвіду, визначення характеру програмного забезпечення та планів міст щодо запровадження та подальшого розвитку е-документообігу в найближчому майбутньому);

3) оцінювання якості організації діяльності ЦНАП (аналіз якості базових елементів їхнього функціонування, таких як наявність е-черги, інформтерміналів та стендів, наявність супутніх послуг та умов, створених для людей з обмеженими фізичними можливостями, тощо).

Результати досліджень першої двадцятки рейтингу за категорією “Загальна оцінка офіційних веб-сайтів органів місцевого самоврядування” 100 міст України за 2013 і 2014 рр. надано в табл. 5.5 і 5.6, відповідно.

Найкращими сайтами 2013 р. були офіційні веб-сайти Борисполя, Вінниці, Макіївки, Маріуполя – вони отримали, відповідно, 80, 77, 77, 76 балів зі 109 максимально можливих, а 2014 р. – Рівного (148), Вінниці (148), Львова (146), Сум (145) за шкалою максимальної оцінки 165 балів.

Аналізуючи наведені дані, слід зазначити, що спостерігається низька кореляція в рейтингах офіційних веб-сайтів ОМС за 2013 і 2014 рр., хоча методики оцінювання за ці періоди незначно відрізняються (у рейтингу 2014 р. детальніше було розглянуто адмінпослуги та доступ до публічної інформації). Розглянуті рейтинги помітно відрізняються від рейтингу 2009 р.

Таблиця 5.5

Лідери загального рейтингу офіційних веб-сайтів України за 2013 р.

Місце яке займає сайт у загальному рейтингу	Назва міста	Кількість отриманих балів
Максимально можливий бал		109
1.	Бориспіль	80
2.	Вінниця	77
3.	Макіївка	77
4.	Маріуполь	76
5.	Шостка	74
6.	Кривий Ріг	73
7.	Житомир	73
8.	Миколаїв	72
9.	Артемівськ	72
10.	Хмельницький	71
11.	Кіровоград	70
12.	Запоріжжя	69
13.	Львів	69
14.	Луганськ	69
15.	Горлівка	69
16.	Луцьк	69
17.	Умань	69
18.	Новоград-Волинський	67
19.	Свердловськ	66
20.	Лубни	66

Таблиця 5.6

Лідери загального рейтингу офіційних веб-сайтів України за 2014 р.

Місце у загальному рейтингу	Назва міста	Кількість отриманих балів
Максимально можливий бал		165
1.	Рівне	148
	Вінниця	148
2.	Львів	146
3.	Суми	145
4.	Кам'янець-Подільський	141
5.	Бориспіль	140
6.	Павлоград	136
7.	Маріуполь	132
	Одеса	132
8.	Шостка	131
9.	Димитров	129
	Херсон	129
10.	Запоріжжя	128
11.	Житомир	127
12.	Івано-Франківськ	126
13.	Ізюм	125
	Тернопіль	125
	Харків	125
14.	Кіровоград	124
	Луганськ	124
15.	Дніпропетровськ	123
16.	Черкаси	122
17.	Нікополь	121
18.	Енергодар	119
	Червоноград	119
19.	Полтава	118
20.	Миколаїв	117
	Ровеньки	117
21.	Київ	116
	Бердянськ	116
22.	Алчевськ	115
23.	Горлівка	114
	Ізмаїл	114
24.	Конотоп	113

Результати дослідження щодо запровадження та функціонування систем е-документообігу показують, що систему внутрішнього документообігу запроваджено в 45 містах (на 2013 р. кількість їх становила 32) – це 46 % від загальної кількості міст. Причому системи е-документообігу застосовуються переважно з метою реєстрації звернень громадян, внутрішньої, вхідної та вихідної документації.

Позитивна динаміка спостерігається щодо використання засобів ЕЦП (рис. 5.23). Проте користувачами ЕЦП здебільшого виступають керівництво ОМС, працівники відділів обліку та фінансового забезпечення, центрів адмінпослуг [331].



Рис. 5.23. Наявність та використання ЕЦП в органах місцевого самоврядування

Асоціацією ОМС “Міста електронного врядування України” були узагальнені результати роботи за період 2012–2013 рр. та запропоновані рекомендації та пропозиції в напрямі розвитку е-урядування в Україні [239].

Важливим кроком асоціації стало формування депозитарію практик упровадження е-урядування в Україні. Головна мета депозитарію – систематизація регіональних розробок, програм, ІКТ, спрямованих на ефективне управління, е-сервіси та розвиток е-демократії в Україні. Депозитарій став частиною загальнодержавного порталу управління знаннями “Ми розвиваємо електронне урядування” <http://egov.inf.ua>. Розроблення порталу виконується в партнерстві з Національним центром електронного урядування та Асоціацією ОМС “Міста електронного врядування України”.

Досвід показує [239], що питання упровадження е-урядування є дуже актуальними для України. Позитивом є специфічна ситуація, коли упровадження е-урядування розвивається знизу вгору, що забезпечує упровадження е-урядування на регіональних рівнях.

Найбільш актуальним та важливим для населення та бізнесу є напрям упровадження е-сервісів у сферу адмінпослуг.

Поряд із позитивними зрушеннями існують проблеми: слабка система координації та взаємодії між спеціалістами ІТ, політичними експертами, громадським сектором, органами державної влади та ОМС щодо упровадження е-урядування; нерозвинена система та методоло-



гія впровадження е-урядування на регіональному рівні; досить низький рівень знань представників органів влади у сфері е-урядування; відсутність на загальнодержавному рівні дієвих механізмів залучення громадських організацій до процесу формування та реалізації державної політики у сфері е-урядування, зокрема стосовно надання адмін-послуг; недосконалість системи ідентифікації користувачів послуг, що стримує розвиток е-сервісів; відсутність взаємодії між системами надання адміністративних е-послуг та дозвільних документів з загальнодержавним реєстром документів дозвільного характеру, що призводить до дублювання введення даних; проблеми з рівнем довіри людей до е-сервісів, особливо щодо законодавчого захисту персональних даних.

### ***Висновки до п'ятого розділу***

Країни повинні оцінювати свою готовність до е-урядування регулярно для усвідомлення впливу технологічного процесу на зміни, що відбуваються в управлінській системі. На різних стадіях зрілості е-урядування відносна важливість різних сфер і ключових факторів може змінюватися. Розглядають три стадії зрілості розвитку е-урядування: цифрові дані; е-публікування; е-взаємодія. Методології оцінювання готовності до е-урядування структуровано за трьома рівнями: центральний, відомчий, суспільний.

Проведений на основі індексу глобальної конкурентоспроможності аналіз свідчить про згубний вплив управлінської сфери на розвиток бізнесу та залучення інвестицій, деградацію в якості надання освітніх послуг та рівні розвитку науки, незначне використання передових інноваційних розробок у виробництві, незахищеність майнових та інтелектуальних прав власності, відплив висококваліфікованих кадрів. Обсяги ринку, висока якість людського потенціалу, відсутність стихійних лих та епідемій є єдиними перевагами над іншими країнами, що за умови структурних якісних змін в управлінській сфері здатні підвищити конкурентоспроможність країни.

До факторів, що негативно впливають на розвиток бізнесу, належить вплив бюрократії, корупції, податкової політики на розвиток бізнесу та залучення інвестицій, довіру до політиків, роботу правоохоронних органів та незалежність судів, якість доріг, стійкість банків, захист матеріальних та інтелектуальних прав власності. Найкращий стан справ у нашій країні з охопленням населення освітою, якістю викладання природничих і математичних наук, рівнем розвитку залізниці та обсягами ринку. З часом якість освітніх послуг та рівень вітчизняної науки помітно падає, дана тенденція зумовлена відсутністю впровадження наукомістких технологій у виробництво та фінансування науки на належному рівні.

Згідно з підсумками розрахунку індексу конкурентоспроможності регіонів України у 2013 р., до першої п'ятірки лідерів увійшли: Київ, Харківська, Одеська, Донецька, Дніпропетровська області. Серед п'яти регіонів з найгіршими показниками – Кіровоградська, Херсонська, Житомирська, Тернопільська й Чернігівська області. На думку вітчизняних та міжнародних експертів, відставання вітчизняної економіки значною мірою пов'язане з політичною нестабільністю в країні. Зволікання з вирішенням економічних проблем, що стримують економічний розвиток, відлякує іноземних партнерів.

Технологічна готовність є однією зі складових індексу глобальної конкурентоспроможності, що на сьогодні є найважливішими для економік світу, орієнтованих на ефективність. За цією складовою оцінюється швидкість, з якою економіка переймає та використовує новітні технології для підвищення власної продуктивності. Особливу роль відіграє її здатність максимально використовувати переваги ІКТ в щоденній діяльності і виробничих процесах з метою поширення й підвищення ефективності інновацій, що, зрештою, сприяє зростанню конкурентоспроможності.

Технологічна готовність складається з двох груп показників – перша описує рівень проникнення нових технологій, друга – здатність економіки повноцінно використовувати ІКТ, що перетворюються на технологію загального призначення й відіграють роль галузевої інфраструктури. Значення показника останнього компонента є особливо актуальним у сучасному світі, у якому головним ресурсом є інформація, адже в конкурентній боротьбі виграють ті, хто має швидший доступ до необхідної інформації та якнайефективніше інтегрований у важливі процеси і співтовариства.

Рівень технологічної готовності України помітно знизився за період із 2010 р. і відповідає 85-му місцю зі 144 країн у рейтингу глобальної конкурентоспроможності. Однією з ключових проблем є вкрай низький рівень застосування ІКТ державними інституціями, бізнесом та суспільством. Для порівняння – рівень технологічної готовності деяких країн: Естонія – 29, Кіпр – 43, Росія – 59, Казахстан – 61, Грузія – 67, Китай – 83. На сучасному етапі необхідно сконцентрувати зусилля на покращення ділового клімату, що сприяло б вливанню іноземних інвестицій, у т. ч. й таких, що привносять нові технології. Це також стимулювало б поширення ІКТ до рівня, необхідного для ефективного використання можливостей такого інструменту, як е-урядування. Водночас е-урядування сприяє значному спрощенню ведення бізнесу, зокрема звужує поле для корупції як найбільш проблемного чиннику розвитку інноваційної економіки.

Індекс мережевої готовності використовується як засіб аналізу для побудови порівняльних рейтингів, що відбивають рівень розвит-

ку інформаційного суспільства в різних країнах. Існує тісний зв'язок між розвитком ІКТ й економічним благополуччям, оскільки ІКТ відіграють сьогодні провідну роль у розвитку інновацій, підвищенні продуктивності й конкурентоспроможності, диверсифікують економіку і стимулюють ділову активність, тим самим сприяють підвищенню рівня життя людей. Передбачається, що цей індекс держави повинні використовувати для аналізу проблемних моментів у своїй політиці та моніторингу свого прогресу в галузі упровадження нових технологій.

Індекс мережевої готовності складається з чотирьох субіндексів, що оцінюють середовище для розвитку ІКТ, готовність суспільства до використання ІКТ, фактичне використання ІКТ державою, бізнесом і населенням, а також наслідки, які ІКТ породжує в економіці й суспільстві. Перші три субіндекси – це драйвери зростання, що є передумовами для четвертого субіндексу – впливу ІКТ на суспільство й економіку.

Аналіз систем ІКТ-індексів показав, що вони мають суттєві відмінності як у концептуальних моделях інформаційного суспільства, що є підґрунтям їхньої побудови, так і у виборі базових індикаторів, згрупованих для оцінювання різних сфер інформаційного суспільства. При цьому вибір пріоритетів для оцінювання залежить не тільки від цілей та об'єкта дослідження, але і від суб'єктивного визначення ролі та місця того чи іншого елемента інформаційного суспільства.

В основу системи вимірювання повинно бути покладено офіційно визнану національну систему індикаторів і методики їхніх збирання, оброблення, оцінювання та прогнозування. Проте державна статистика, як і інші офіційні джерела інформації про відповідні процеси в нашій країні, тільки частково відповідають вимогам розбудови інформаційного суспільства, оскільки створювалися для умов індустріального суспільства й економіки, у якій переваги мають матеріальні засоби, а не послуги, інформація та знання. Це призводить до загострення суперечностей між вимогами суспільства і держави до якісного інформаційно-аналітичного забезпечення публічного управління розвитком інформаційного суспільства в Україні.

Рейтинг розвитку е-уряду є агрегованим і ґрунтується на показниках, згрупованих у три категорії, які, на погляд експертів ООН, відбивають найбільш значущі аспекти е-уряду: рівень розвитку е-послуг, який визначається на основі аналізу офіційних сайтів і порталів органів влади; рівень розвитку телекомунікаційної інфраструктури; рівень людського розвитку як здатність використовувати пропоновані в рамках е-уряду послуги та додатково як самостійний показник – індекс розвитку е-участі громадян, що відбиває наявність різних форм узасвідії співробітників органів влади з громадянами – інформування, консультування і прийняття рішень.

Аналіз розподілу показників індексу е-послуг для України на 2014 р. за стадіями розвитку е-уряду показує, що для України є актуальним розвиток присутності на транзакційній стадії, тобто забезпечення інтерактивної взаємодії між громадянами, представниками бізнесу і державою в системі е-уряду. Слід відзначити, що інтегрований індекс розвитку е-послуг за розглянутими його показниками має для України найнижче значення – 0,2677 серед інших індексів розвитку е-уряду. Також даний індекс більш ніж удвічі менший за середньоєвропейський показник – 0,5695. Невтішні результати показують дані для розподілу показників індексу розвитку участі громадян – громадяни України практично не беруть участі в двосторонній е-взаємодії з урядом. У цілому Україна за індексом розвитку е-уряду посідає 87-ме місце в світі.

За результатами дослідження експерти поділили всі країни на чотири великі групи: з максимально високим, високим, середнім і низьким рівнем розвитку е-уряду. Україна належить до країн з високим рівнем. Проте динаміка змін рейтингу показує, що Україна в останні роки втрачає свої позиції у світі. В останні шість років спостерігається суттєве погіршення рівня розвитку е-уряду в Україні, про що свідчить зниження рейтингу на 46 позицій за цей період, зокрема на 19 позицій в останні два роки.

Національні традиції публічного управління припускають дуже високий рівень централізації, за якого місцева і регіональна влада фактично відсторонена від процесів ухвалення рішень у поєднанні з нечітким і фрагментованим розподілом повноважень і загальною непрозорістю системи, що практично виключає використання раціональних критеріїв для ухвалення рішень про розподіл бюджетних коштів за проектами. Такого роду рішення приймаються на основі неформальних джерел інформації та інтуїції керівника і мають персоналізований і політизований характер.

Результати дослідження щодо запровадження та функціонування систем е-документообігу показують, що систему внутрішнього документообігу запроваджено в 45 містах, що становить 46 % від загальної кількості міст. Причому системи е-документообігу застосовуються переважно з метою реєстрації звернень громадян, внутрішньої, вхідної та вихідної документації. Позитивна динаміка спостерігається щодо використання засобів ЕЦП. Проте користувачами ЕЦП здебільшого виступає керівництво ОМС, працівники відділів обліку та фінансового забезпечення, центрів адмінпослуг.

Результати національних моніторингових показують певні проблеми: слабка система координації та взаємодії між спеціалістами ІТ, політичними експертами, громадським сектором, органами державної влади та ОМС щодо запровадження е-урядування; нерозвинена

система та методологія упровадження е-урядування на регіональних рівнях; досить низький рівень знань представників органів влади у сфері е-урядування; відсутність на загальнодержавному рівні дієвих механізмів залучення громадських організацій до процесу формування та реалізації публічної політики у сфері е-урядування, зокрема стосовно надання адмінпослуг; недосконалість системи ідентифікації користувачів послуг, що стримує розвиток е-сервісів; відсутність узасвідчів між системами надання адміністративних е-послуг та дозвільних документів із загальнодержавним реєстром документів дозвільного характеру, що призводить до дублювання введення даних; проблеми з рівнем довіри людей до е-сервісів, особливо щодо законодавчого захисту персональних даних.

## 6. ІНФРАСТРУКТУРА ВЗАЄМОДІЇ ВЛАДИ З БІЗНЕСОМ

### 6.1. Проблеми розвитку національних дозвільних інфраструктур

Дозвільну систему характеризують, з одного боку, як різновид спеціальної адміністративної діяльності. З іншого боку, у більш широкому розумінні дозвільна система є типологічно близькою до ліцензування.

Проблематиці реформування дозвільної системи було присвячено праці К. Апанасенко, О. Андрєєва [8], Н. Коротенко [160], Л. Минка [188], І. Сітко [322], С. Третьякова, Ю. Єханурова [100] та ін. Стан та перспективи розвитку дозвільної системи досліджували такі вчені, як Б. Адамов, В. Ляшенко, Б. Сорокін, Г. Толмачова [327]. Громадські організації займалися моніторингом роботи ЄДЦ [229].

Дозвільна система України є достатньо складною ієрархічною структурою, яку наведено на рис. 6.1 [52].

Сформована в попередні роки система видачі документів дозвільного характеру характеризується наявністю великої кількості таких документів, складними процедурами отримання їх (у т. ч. необхідністю щороку їх оновлювати), відсутністю чіткої системи нормативно-

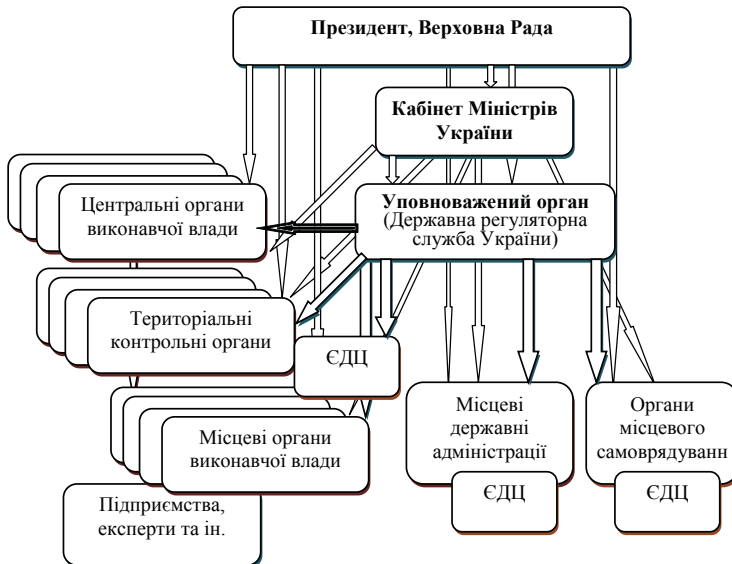


Рис. 6.1. Ієрархічна структурна схема національної дозвільної системи

правових актів, якими було б регламентовано процедуру отримання дозволів, відсутністю чіткої та повної інформації про суб'єктів господарювання. І нині є низка законів та підзаконних актів, які іноді прямо суперечать один одному. Наявність такої системи перешкоджає здійсненню ефективного публічного управління у сфері будівництва, земле- та природокористування, охорони здоров'я тощо.

Підприємці переконані, що саме такий стан речей практично зводить нанівець бажання працювати легально і сприяє тінізації економіки та розвитку корупції.

Усвідомлюючи нагальну необхідність у встановленні єдиних критеріїв і до об'єктів, на експлуатацію яких потрібно отримувати різноманітні дозволи, погодження, висновки та інші дозвільні документи, і безпосередньо до процедур отримання їх, Верховна Рада України прийняла Закон України “Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності” [246], яким визначено основні вимоги до дозвільної системи. Цим Законом вперше було затверджено норму щодо встановлення необхідності отримання того чи іншого дозволу, а також окремі вимоги до порядку їхнього отримання.

Значним кроком до європеїзації ведення бізнесу було запровадження цим Законом декларативного принципу започаткування бізнесу, принципу організаційної єдності отримання документів. Уведено посаду адміністратора, який організовує видачу дозволів без участі суб'єктів господарювання, що мало значно спростити процедуру та зменшити витрати підприємців. Встановлено адміністративну відповідальність посадових осіб дозвільних органів за порушення процедур видачі документів.

Крім того, Закон встановив правову основу для упровадження єдиного вікна щодо видачі потрібних дозволів – так званих дозвільних центрів, у яких одночасно працюють представники всіх органів, що приймають рішення. Такий підхід до видачі дозволів, за задумом авторів Закону, повинен був обмежити контакти чиновників з підприємцями, отже і можливість поборів та хабарів. Серед переваг єдиного вікна фахівці називають: швидкість (термін видачі більшості дозволів – 10 днів), зручність (усі чиновники дозвільних органів зібрані в одному місці і приймають одночасно) і дешевизна (жодних хабарів і не передбачених законами платежів за дозволи). Тобто у практику видачі дозвільних документів упроваджується європейський досвід за принципом організаційної єдності.

Незважаючи на значні законодавчі зміни, на даний момент видача дозволів регламентується понад 150 законами, не меншою кількістю постанов КМУ та більше ніж 1000 нормативних актів міністерств і місцевих органів влади. Тому вся система залишається досить складною для орієнтації з погляду єдиної нормативно-правової бази.

Проблемою вдосконалення дозвільної політики на теперішній час займаються декілька державних установ – Державна регуляторна

служба України, ОМС, громадські організації, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, територіальні органи виконавчої влади та багато інших відомств.

Основними видами діяльності єдиних ЄДЦ є надання державно-управлінських послуг (документів дозвільного характеру) за заявами суб'єктів господарювання, але при цьому дозвільні центри надають інші супутні послуги, зокрема такі: консультативно-інформаційна підтримка щодо порядку здійснення дозвільно-погоджувальних процедур; видача бланків заяв; допомога в заповненні бланків заяв; прийняття та перевірка вхідних пакетів; інформування про банківські реквізити для оплати; спільний виїзд представників дозвільних органів для обстеження об'єктів на місці; інформування заявника про стан розгляду поданих документів; видача вихідних пакетів; копіювання документів.

Дозволи, що видаються в ЄДЦ, правомірно згрупувати за такими сферами господарської діяльності [278]: торгівля; реклама; надання земельних ділянок (у т. ч. вибір та відведення земельних ділянок, затвердження та погодження проектів землеустрою) та землекористування; проектування та будівництво (у т. ч. надання вихідних даних, виконання будівельних робіт тощо); початок роботи та провадження окремих видів робіт; оренда та приватизація державного і комунального майна; переведення житлових приміщень у нежитлові; прийняття в експлуатацію закінчених будівельних об'єктів; водокористування; екологія та природокористування.

Найбільша кількість документів дозвільного характеру, що видаються досліджуваними ЄДЦ, стосується сфер будівництва, надання земельних ділянок, початку роботи взагалі та окремих видів робіт й торгівлі. Як бачимо, дозвільна система достатньо складна і залежить від узгодженої роботи багатьох органів як державної влади та місцевого самоврядування, так і окремих підприємств та експертів.

Упровадження ЄДЦ, призначених для підвищення ефективності публічного управління за принципами єдиного вікна на базі єдиного ел-офісу, призвело, по суті, до створення ще одного надбудовного органу в дозвільній системі з витратою великих трудових, фінансових та матеріальних засобів.

Аналіз результатів громадського моніторингу [229] показує, що функціонування ЄДЦ не викликало значної інтеграції інформаційно-організаційних зусиль у дозвільній системі для послідовного запровадження європейських принципів започаткування бізнесу. Для практичної реалізації цих принципів необхідні подальші дослідження механізмів реалізації управлінських процедур в національній дозвільній системі.

Велике значення для спрощення дозвільних процедур має використання ІКТ. Дозвільна система стає однією зі складових е-уряду



провідних країн світу як елемент надання державноуправлінських (адміністративних) послуг через веб-портали.

Основними причинами важливої ролі веб-порталів у підвищенні ефективності та результативності діяльності органів влади є надання інтегрованої інформації та послуг, що означає перехід від узаємодії "заявник – конкретний орган влади" до взаємодії "заявник – загальний інтерфейс з отримання державних послуг" [132].

Тож, від заявника не вимагається знання деталей організації процесу надання необхідної послуги. Заявник забезпечує тільки оформлення початкового стандартного пакета документів за ініціативою процесу надання послуги, а весь комплекс перевірок і одержання необхідної для уповноважених органів інформації здійснюється за рахунок міжвідомчої взаємодії, інтегрованої з приводу інформаційних БД.

## 6.2. Інформаційно-методологічне забезпечення дозвільної системи

Основні елементи дозвільної системи України можна впорядкувати, розподілити їхні функціональні обов'язки у зрозумілу і просту схему з використанням ІКТ, як показано на рис. 6.2 [140].

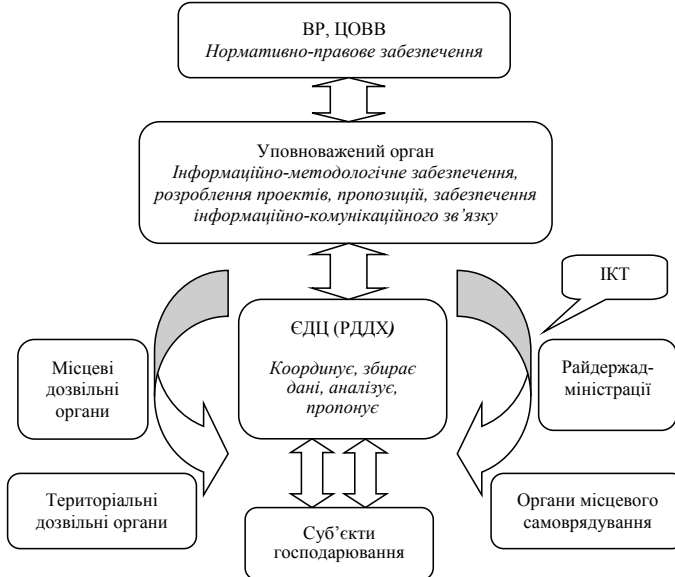


Рис. 6.2. Схема відносин ЄДЦ з державними органами та суб'єктами господарювання з використанням ІКТ і РДДХ

Центральне місце в цій системі посідають ЄДЦ, що здійснюють свою діяльність за допомогою автоматизованої загальнодержавної системи “Реєстр документів дозвільного характеру” (РДДХ).

Уповноважений орган має виконувати функції: узагальнення пропозицій та підготовки проєктів законодавчих актів і подання їх до Верховної Ради України та ЦОВВ; інформаційно-методологічного забезпечення ЄДЦ та координування їхньої роботи на державному рівні; координування роботи державного підприємства “Інформаційно-ресурсний центр”; забезпечення безперебійної роботи інформаційно-комунікаційного зв'язку. Усі органи, що надають дозволи, повинні мати е-зв'язок з ЄДЦ, за допомогою якого здійснюватиметься документообіг між ними.

Отже, існує колізійна ситуація з координацією та інформаційно-методичним забезпеченням усієї дозвільної системи. На місцях така неважна політика Уряду призвела до скорочення штатів, унаслідок чого для належної роботи ЄДЦ недостатньо кадрів, що, звичайно, не сприятиме упровадженню проголошеного е-документообігу між адміністраторами та місцевими дозвільними органами (МДО). Також не спостерігається активізації роботи в напрямі підвищення обізнаності у сфері ІТ спеціалістів дозвільних органів.

Аналіз сайтів місцевих органів влади показує в багатьох випадках на відсутність вичерпної інформації щодо дозвільних процедур. Отримання ж е-послуг узагалі відсутнє. Разом з тим, відповідно до Закону України “Про доступ до публічної інформації” [248], органи влади зобов'язані досить швидко надавати публічну інформацію. Цьому мало сприяти належне використання РДДХ та створення е-БД нормативно-правових актів.

Створення будь-якої е-БД за визначенням передбачає спрощення в роботі й додаткові можливості створення звітності. Нагромаджена інформація в РДДХ практично не використовується належним чином й не дає користі безпосереднім користувачам – адміністраторам.

Програмне забезпечення реєстру дозвільних документів створено для нагромадження та збереження інформації з усієї країни на єдиному сервері, але з обмеженими можливостями доступу до неї. У цій БД збирається інформація про дозволи, надані на певних територіях, і цікавість щодо них існує саме на цих територіях. Але ж користування цим реєстром є достатньо незручним, відсутня можливість отримання інформації за запитом для створення необхідних звітів. Ураховуючи централізованість зберігання цієї інформації та всі пов'язані з цим складнощі в забезпеченні безпечності й доступності, а також відсутність корисності на загальнодержавному рівні, можна дійти висновку про неефективність використання цієї системи.

До неможливості створення якісного програмного забезпечення для роботи з електронним РДДХ призводить відсутність єдиних норм

і правил надання дозвільних документів, які чітко й однозначно мають бути визначені законодавчо. Неможливо передбачити у програмному забезпеченні єдині довідники нормативних актів, а також запрограмувати автоматичне відстеження строків отримання дозволів.

На даному етапі існує досить велика кількість паперових документів, які супроводжують процедуру отримання дозволів, що рекомендовані типовими положеннями уповноваженого органу й дослідниками цієї сфери [229]. Але слід звернути увагу на те, що при існуванні електронного РДДХ та е-документообігу зникає сенс у паперовому супроводі кожної дії (журнал дозвільних процедур, опис документів, лист проходження дозвільних процедур, картка дозвільної процедури, журнал відвідування тощо). Більш того, якщо упроваджувати е-документообіг між адміністратором та МДО, то немає сенсу в супроводжувальних листах і навіть у журналі реєстрації заяв.

Існуванню подвійної реєстрації сприяє відсутність відповідних підзаконних актів визнання юридичної сили службових е-документів в системі публічного управління.

Головною проблемою інформатизації як дозвільних центрів так і взагалі органів публічної влади можна визначити навіть не складності з технічним забезпеченням, а відсутність відповідного кадрового забезпечення. Відсутність відповідної освіти в керівного складу органів місцевої влади гальмує упровадження інформаційних систем управління. Коли керівник не розуміє, з чим має справу, він і не приділяє їй належної уваги, не приймає відповідних рішень.

Отже, слід констатувати, що для впровадження ЄДЦ не було проведено належної аналітичної роботи. Їхнє створення було викликане необхідністю гармонізації законодавства України до правової бази Євросоюзу. Спочатку – упровадження, а потім аналіз, намагання виправити помилки. Відсутність глибокого аналізу упровадження практики ЄДЦ, неврахування національних особливостей є наслідком теперішніх невіршених проблем.

### **6.3. Механізми розвитку дозвільної системи**

В усьому демократичному світовому суспільстві великої уваги приділяється розвитку бізнесових структур як основному джерелу наповнення державного бюджету. В нашій державі постійно декларується політика підтримки та розвитку підприємництва. Однак досі не вирішено одну з найбільш важливих проблем підприємництва – реформування системи надання обов'язкових дозволів та погоджень.

Для послідовного запровадження європейських принципів започаткування бізнесу необхідні подальші дослідження механізмів реалізації державноуправлінських процедур у національній дозвільній системі.

Основними видами діяльності ЄДЦ є надання державноуправлінських послуг (документів дозвільного характеру) за заявами суб'єктів господарювання, але при цьому дозвільні центри надають інші супутні послуги – консультативно-інформаційну підтримку щодо порядку здійснення дозвільно-погоджувальних процедур; видачу бланків заяв; допомогу в заповненні бланків заяв; прийняття та перевірку вхідних пакетів; інформування про банківські реквізити для оплати; спільний виїзд представників дозвільних органів для обстеження об'єктів на місці; інформування заявника про стан розгляду поданих документів; видачу вихідних пакетів; копіювання документів.

Дозволи, що видаються в ЄДЦ, правомірно згрупувати за такими сферами господарської діяльності: торгівля; місцеві податки та збори; реклама; надання земельних ділянок (у т. ч. вибір та відведення земельних ділянок, затвердження та погодження проектів землеустрою) та землекористування; проектування та будівництво (у т. ч. надання вихідних даних, виконання будівельних робіт тощо); початок роботи та провадження окремих видів робіт; оренда та приватизація державного і комунального майна; реконструкція приміщень, переведення житлових приміщень у нежитлові; прийняття в експлуатацію закінчених будівельних об'єктів; водокористування; екологія та природокористування.

Декларування великої кількості документів дозвільного характеру [247], що видаються дозвільними центрами, не завжди є позитивним явищем, оскільки це може бути наслідком подрібнення дозвільної процедури на окремі ланки або запровадження на місцевому рівні документів дозвільного характеру, не передбачених законом. Усе це мало сприяє господарській активності й не дає результатів, очікуваних від запровадження ЄДЦ.

У середньому в роботі ЄДЦ задіяно 10–15 дозвільних органів. Найчастіше у форматі ЄДЦ присутні органи (рис. 6.3) [52]: архітектури та містобудування, земельних ресурсів, кадастрового центру, пожежного нагляду (МНС), санітарно-епідеміологічного нагляду, торгівлі, ЖКГ, управління державним та комунальним майном, охорони навколишнього природного середовища, охорони культурної спадщини, охорони праці.

До дозвільних органів, задіяних у межах ЄДЦ також належить сам місцевий орган виконавчої влади або ОМС, при якому діє ЄДЦ.

Результати дослідження свідчать [229], що більшість проблем пов'язано з упровадженням *нормативно-правового механізму* роботи ЄДЦ, що зосереджені на центральному рівні. До основних таких проблем належать:

– невизначеність статусу ЄДЦ як виконавчого (робочого, координаційного) органу та суб'єкта правовідносин загалом;

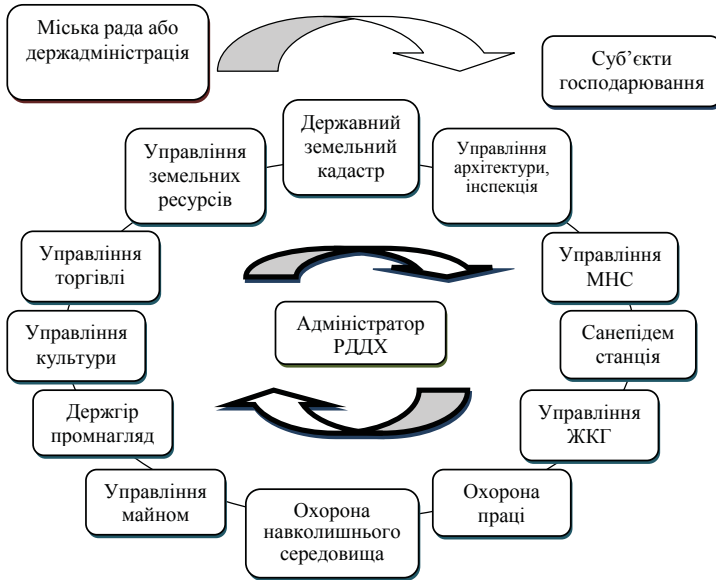


Рис. 6.3. Структура єдиного дозвільного центру

– звуженість предмета діяльності ЄДЦ виключно до видачі документів дозвільного характеру, де вилучаються проміжні етапи дозвільної процедури, що є необхідними для одержання документів дозвільного характеру;

– відсутність єдиних регламентів реалізації дозвільних процедур та видачі документів дозвільного характеру;

– відсутність реальних механізмів координації діяльності місцевих дозвільних органів.

Також слід відзначити низку норм, запроваджених на місцевому рівні, зокрема:

– подання вимог до додаткових документів та запровадження додаткових погоджень документів дозвільного характеру, що не передбачені законодавством;

– прийняття рішення дозвільного характеру робочими та міжвідомчими колегіальними органами, що не є суб'єктами права;

– невизначення строків прийняття рішень, відсутність вичерпного переліку та нечіткість підстав для відмов у видачі документів дозвільного характеру.

Тож, норми закону про дозвільну систему та інших нормативно-правових актів національного рівня є недостатньо чіткими та створюють низку прогалин, у т. ч. таких, що створюють умови для корупції.

Місцеві органи виконавчої влади (райдержадміністрації) та ОМС (міські ради, їхні виконкоми, міські голови) намагаються ліквідувати вказані прогалини шляхом прийняття місцевих нормативно-правових актів.

Позитивною практикою на тлі відсутності процедур видачі документів дозвільного характеру, прийнятих на загальнодержавному рівні, є затвердження окремих технічних регламентів для кожної з дозвільних процедур. Дана практика, безперечно сприяє впорядкуванню дозвільних процедур.

Слід відзначити, що деякі місцеві новації демонструють більшу прогресивність місцевих органів влади порівняно з центральними владними структурами.

Засадничим механізмом розвитку дозвільної системи є *технологічний механізм реалізації ЄДЦ за принципом єдиного е-офісу* [322]. Реалізація даного механізму повинна забезпечити одночасний доступ з розмежуванням прав доступу всіх зацікавлених сторін до колективного оброблення дозвільних процедур та автоматичний персоналізований контроль за управлінськими діями працівників дозвільних органів у процесі прийняття дозвільних документів з можливістю аналітичного аналізу їхньої професійної діяльності.

У нинішньому форматі РДДХ забезпечує доступ у процесі управління дозвільними документами державних адміністраторів і не відповідає вимогам чинного законодавства та не задовольняє більшість опитаних адміністраторів [229]. Серед причин незадоволення – відсутність засобів контролю над рухом дозвільної справи та відстеження строків підготовки та видачі документів дозвільного характеру дозвільними органами, неможливість забезпечити зв'язки кінцевого документа дозвільного характеру з проміжними.

Дозвільні процедури, у яких задіяно два і більше дозвільні органи, здійснюються шляхом обміну документів або колегіальним розглядом. Такі процедури вимагають самостійного звернення заявників до кожного дозвільного органу (порушення принципу єдиного вікна). Тож, наступним механізмом розвитку дозвільної системи є *організаційний механізм реалізації ЄДЦ за принципом єдиного вікна* [327; 8].

Реалізація цього механізму не вимагає від заявника (суб'єкта господарювання) знання деталей організації дозвільної процедури. Заявник забезпечує тільки оформлення початкового стандартного пакета документів (у фізичному або е-вигляді) за ініціативою процесу надання дозволу, а весь комплекс перевірок і одержання необхідної інформації здійснюється дозвільними органами за рахунок міжвідомчої взаємодії з інтегрованою інформаційною БД. Інакше кажучи, інформаційний ресурс, необхідний дозвільним органам для прийняття рішень щодо надання заявнику дозвільних документів, стає одним з об'єктів управління.

У свою чергу, реалізація міжвідомчої взаємодії в дозвільній системі заснована на упровадженні *механізму регламентації дозвільних процедур*. Основними проблемами взаємодії ЄДЦ з дозвільними органами в сучасних умовах є відсутність чіткої регламентації дозвільних процедур на законодавчому рівні, відсутність єдиних (центральных чи місцевих) вимог щодо видачі документів дозвільного характеру. Наслідком нерегламентованості дозвільних процедур є неакісна підготовка документів дозвільного характеру, порушення строків видачі дозволів, бажання видавати дозволи поза межами ЄДЦ [143].

Наступним механізмом розвитку дозвільної системи є *координаційний механізм*, що визначає надання ЄДЦ статусу виконавчого (робочого, координаційного) органу міської ради або районної державної адміністрації та суб'єкта правовідносин загалом. Проте типове положення про адміністратора та порядок його взаємодії з місцевими дозвільними органами, суб'єктами господарювання й територіальним органом спеціально уповноваженого органу з питань дозвільної системи у сфері господарської діяльності визначає дозвільний центр лише як приміщення для прийому суб'єктів господарювання адміністратором та представниками дозвільних органів. Це перешкоджає наданню ЄДЦ запропонованого статусу.

Найбільш поширеними причинами відмов у видачі документів дозвільного характеру є [229]: відхилення на засіданні колегіального органу; повернення документів безпосередньо дозвільним органом на доопрацювання; відкликання заяви заявником; відсутність усіх необхідних документів у складі вхідного пакету; порушення та недотримання державних стандартів і норм; неусунення попередніх недоліків; неналежно оформлені документи; необхідність звернення за місцем реєстрації суб'єкта господарювання; необхідність звернення до територіального органу в обласному центрі.

На думку експертів, неприйнятною є практика відмови у видачі документів дозвільного характеру через відхилення на засіданні колегіальних органів (міської ради, виконкому, містобудівельної ради тощо), коли рішення не набирає потрібної кількості голосів. У таких випадках фактично не приймається жодного рішення і заявнику неможливо офіційно роз'яснити причини неприйняття рішення про видачу документів дозвільного характеру. Колективна відповідальність колегіальних органів, що виключає персональну відповідальність посадовців, створює широкий простір для зловживань та корупції. Тому упровадження *механізму персональної відповідальності* є дев'ятим інструментом встановлення законності й соціальної справедливості в дозвільній системі та боротьби зі зловживаннями й корупцією.

Не менш важливим є *механізм уніфікації та стандартизації дозвільних документів за міжнародними стандартами*. Переліки документів дозвільного характеру в кожному ЄДЦ відрізняються та мають свої особливості порівняно з документами, що видаються в інших ЄДЦ. На сьогодні на загальнодержавному рівні відсутня не лише єдина регламентація порядку видачі документів дозвільного характеру, а й єдиний перелік документів дозвільного характеру та їхні уніфіковані назви, тим більш їхня форма. Це робить фактично неможливим визначення загальної кількості документів дозвільного характеру, що видаються насправді як у межах ЄДЦ, так і безпосередньо дозвільними органами поза межами ЄДЦ. Вказана ситуація не сприяє прозорості дозвільної діяльності на місцевому рівні.

Невиконання вимог частини закону про дозвільну систему у сфері господарської діяльності, що проявляється у видачі документів дозвільного характеру, не передбачених законом, є поширеною практикою в Україні. Таку практику має бути припинено, що вимагає невідкладних змін до місцевих нормативних актів.

Отже, за результатами проведених досліджень вдосконалено механізми взаємодії ЄДЦ з дозвільними органами для надання державноуправлінських послуг суб'єктам господарювання. Дані механізми становлять сукупність взаємопов'язаних механізмів реалізації управлінських процедур у дозвільній системі і включають: нормативно-правовий механізм, технологічний механізм реалізації ЄДЦ за принципом єдиного е-офісу, організаційний механізм реалізації ЄДЦ за принципом єдиного вікна, механізм регламентації дозвільних процедур, координаційний механізм, механізм уніфікації та стандартизації дозвільних документів за міжнародними стандартами.

#### **6.4. Пріоритетні напрями розвитку єдиних дозвільних центрів**

Комплекс взаємопов'язаних проблем, що існують, потребує вирішення на державному рівні. Щоб отримати істотно дієву дозвільну систему, потрібно пройти шлях її упровадження з початку. Пріоритетним напрямом є визначення чіткої державної стратегії з конкретними цілями.

У широкому розумінні дозвільні центри – це одна з частин системи надання адмінпослуг. Отже, дозвільна система має забезпечувати досягнення стратегічних цілей – зручності для суб'єктів господарювання – споживачів послуг в одержанні адмінпослуг, результативності для держави.



Зручність отримання дозвільних документів передбачає скорочення часу, зменшення витрат, отримання вичерпної інформації та морального задоволення для споживачів. Якщо надання дозвільних документів буде організовано в такий спосіб, покращиться інвестиційний клімат в державі, що матиме наслідком розвиток бізнесу та, відповідно, створення нових робочих місць та зицнення середнього класу в країні.

Аби скоротити кількість дозвільних процедур і вдосконалити порядок отримання їх, необхідно в кожному міністерстві провести аналіз і впорядкування цих процедур. Мають бути залучені експерти з кожної сфери діяльності, спеціалісти з аналізу, правознавці. Первинну інформацію ці експерти мають отримати безпосередньо на місцях (особисто), дослідивши конкретні дозвільні процедури, або від державних адміністраторів, але не у формі стандартних звітів. Такий аналіз, з метою зменшення кількості дозволів і адміністративних процедур для отримання їх, надасть можливість удосконалити єдиний державний реєстр дозволів (адмінпослуг).

Наступним пріоритетним завданням, відповідно до запропонованого регламентованого механізму розвитку дозвільної системи, має бути розроблення на центральному рівні інформаційних карток (регламентів) на кожену послугу. При цьому стандарт надання послуги повинен зафіксувати основні характеристики послуги з урахуванням вимог від її користувачів.

Стандартизовані механізми надання державних послуг повинні передбачати: назву послуги; найменування органу, що її надає; результат її надання; терміни надання послуги; підстави для цього; особливості надання послуги в е-вигляді; перелік документів, необхідних відповідно до закону, та інших нормативно-правових актів для надання послуги; підстави для відмови у прийомі документів, необхідних для надання послуги; підстави для відмови в наданні послуги; види, розмір і способи плати (за наявності), що стягається відповідно до законодавства із заявника.

Стандартизація форматів опису адмінпослуг та їхніх процесів (регламентів) забезпечує упровадження інтеграційних механізмів у системі органів державної влади та місцевого самоврядування та споживачів цих послуг. Державні установи мають загальну структуру для опису всіх своїх послуг, що спрощує процеси розроблення державних інформсистем та управління державною інформацією, забезпечуючи при цьому найкращу сумісність та взаємодію між учасниками процесу. Чим більш структурованою є інформація, тим легше людина може її зрозуміти та використати для прийняття інформаційних рішень [132].

З упровадженням механізмів уніфікації при визначенні законодавчо єдиного реєстру адміністративних (дозвільних) послуг наступним пріоритетним завданням має бути внесення відповідних змін до всіх законодавчих актів для приведення їх до закону [247]. Слід констатувати, що, попри існування переліку дозволів, визначених законом, та заборону вимагати від суб'єктів господарювання отримання інших дозволів [278], є низка дозволів, що не входять до переліку й не скасовані відповідними відомствами (як “дозвіл на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки” за ст. 123 Земельного кодексу України [108]).

Основна складність цього кроку полягає в організації процесу прийняття відповідних стандартів і узгодження архітектури інтегрованих додатків різних організацій і відомств. Упровадження е-реєстру й обміну даними передбачає такі типи стандартів: стандарти даних, стандарти міжвідомчого обміну інформацією, стандарти метаданих і пошуку інформації, стандарти безпеки.

У дозвільній системі, що існує, прикладом значного скорочення часу на отримання дозволів може бути внесення змін до відповідних нормативно-законодавчих актів, що регламентують видачу дозволів, що потребують отримання проміжних документів. Наслідком аналізу дозвільних процедур має бути нормативне закріплення процедур, що виключатимуть написання заяв на проміжні дозволи до отримання кінцевого документа. За такої організації праці заявник має відвідати ЄДД усього двічі – під час написання заяви і передачі пакета документів та для отримання кінцевого дозволу. Але необхідно прийняти нормативні акти, які б надавали повноваження державному адміністратору передавати документи без супроводження їх заявами, а дозвільним органам приймати такі документи і передавати дозволи державному адміністратору. Приклад складної дозвільної процедури наведено на рис. 6.4 [52].

Приклад показує, що, крім попереднього отримання дозволу від відповідної ради на розроблення проекту землеустрою, вже після розроблення проекту суб'єкт господарювання має звернутися с заявою до комісії з земельних питань для отримання висновку на проект. Після отримання позитивного висновку (процедура триває три тижні) він повинен написати заяву на ім'я міського голови для отримання дозволу на затвердження проекту та надання в оренду земельної ділянки. Вже після Отримавши цей дозвіл (питання вирішується міською радою протягом місяця), заявник звертається до Держгеокадастру за актом оцінки земельної ділянки і вже після цього може укласти угоду. З початку до кінця всієї процедури дуже часто проходить не менше півроку, враховуючи час на отримання дозволів, збирання необхідних документів і подання заяв.

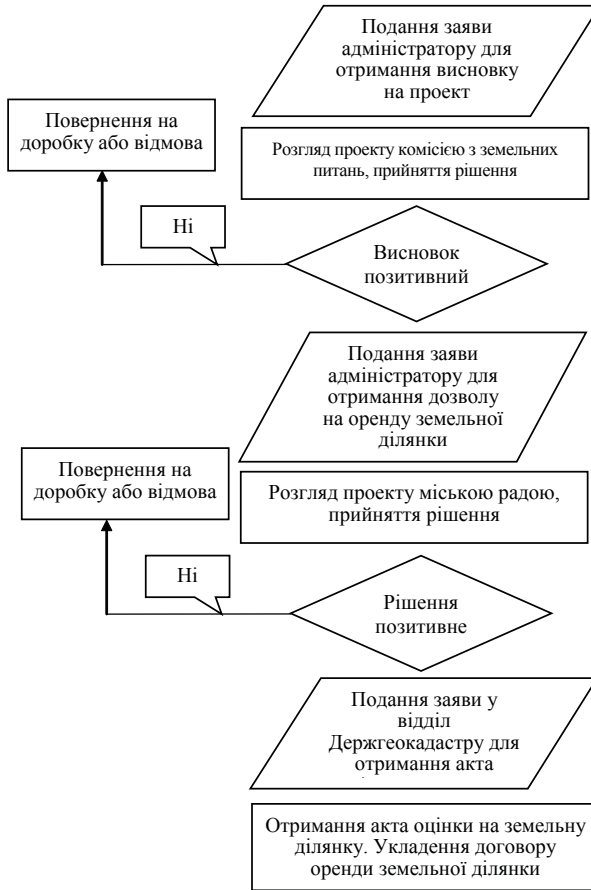


Рис. 6.4. Етапи проходження дозволу на оренду земельної ділянки

Якщо виключити блоки, що містять подання заяв (завжди потребують особистої участі заявника), то алгоритм скорочується на два етапи (рис. 6.5) [52]. Подібне скорочення можна спостерігати при отриманні й інших поетапних дозволів. Отже, виключення проміжних етапів, звільняє заявника від особистої участі та скорочує їхній час на відвідування дозвільного центру або дозвільних органів. До речі, з практичного досвіду можна констатувати, що заявник майже завжди не має можливості отримати документ та написати чергову заяву в день готовності проміжного документа. Зазвичай даремно втрачається від декількох днів до місяців.

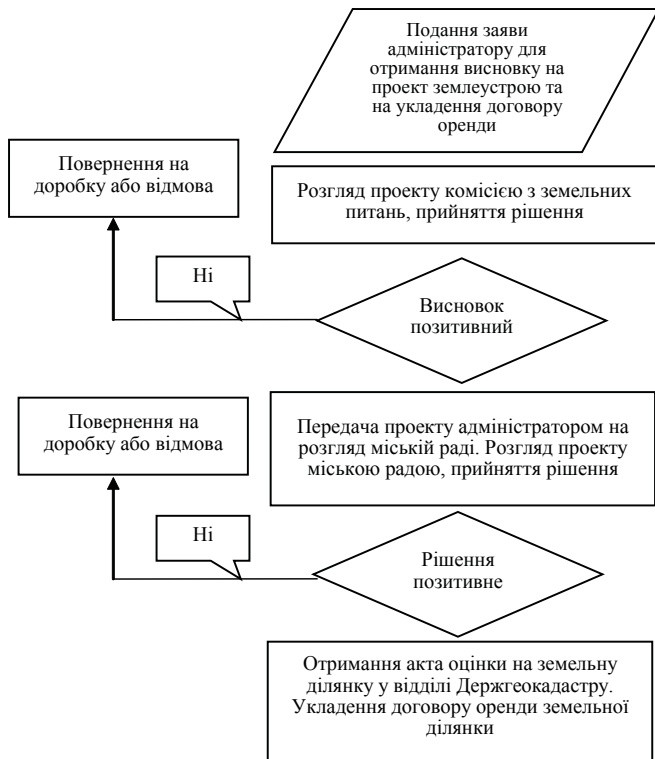


Рис. 6.5. Етапи проходження дозволу на оренду земельної ділянки без участі заявника

Перехід на е-обмін даними між державними адміністраторами і МДО сприяє прискоренню дозвільних процедур. Одним із пріоритетних завдань є обов'язок виконавчих органів влади упровадити систему е-документообігу та автоматизований обмін даними між державними адміністраторами та дозвільними органами. На жаль, виконання цього обов'язку віддано на місця – міськвиконкомам та міським державним адміністраціям. Проте доцільніше було б доручити координацію цих дій, контроль та методичне забезпечення Державній регуляторній службі України.

Упровадження е-системи передачі документів – е-документообігу в дозвільній системі потребує проведення таких заходів: призначення відповідального органу; ресурсне забезпечення МДО; забезпечення МДО відповідними кадрами; розроблення якісного програмного забезпечення; уніфікація і стандартизація даних різних організацій і

відомств; надання відповідного статусу е-підпису; створення й упровадження надійної системи захисту для е-каналу зв'язку.

У нашій державі існує велика кількість нормативно-правових актів, що регулюють відносини у сфері ІТ. Значна частина їх потребує внесення змін і доповнень, бо не узгоджуються між собою. Не відповідаючи сучасному рівню розвитку інформаційних відносин, чинне законодавство не дозволяє адекватно вирішувати виниклі проблеми [132].

Велике значення має вдосконалення законодавства у сфері захисту е-даних та визнання е-підписів, надання відповідного статусу е-данам, що дозволить використовувати їх у державних і недержавних установах на рівні з паперовими документами. В Україні прийнято найбільш важливі закони [249; 250] в цьому напрямі, але практичний бік справи в організації державного е-документообігу перебуває на початковому етапі [132].

Необхідно приділити пріоритетну увагу такому важливому питанню, як забезпечення ЄДЦ обізнаними працівниками. І державний адміністратор, і працівники дозвільних органів, які беруть участь у роботі ЄДЦ, мають бути відмінними фахівцями у своїй сфері діяльності, здатними витримувати великі психологічні навантаження, компетентними користувачами програмних е-продуктів. Посада державного адміністратора потребує володіння такими особистими якостями, як здатність швидко й логічно мислити та орієнтуватися в нових питаннях, бути комунікабельним й стійким до стресових ситуацій та володіти знанням комп'ютерної техніки. Тому Державна регуляторна служба України, крім обов'язку погодження кандидатур на посади державних адміністраторів, має організувати періодичне навчання їх, проведення різноманітних семінарів-тренінгів тощо.

Ще одним важливим моментом є місце перебування представників дозвільних служб, які надають консультації. Державний адміністратор консультиє заявників з усіх питань, але існують суто професійні тонкощі й нюанси, які пояснити може тільки вузький професіонал з багатим досвідом. Тому в певні години необхідно організувати присутність представників дозвільних органів у приміщенні дозвільного центру для надання консультацій суб'єктам господарювання.

Для збереження часу заявників зручним буде надання в одному приміщенні супутніх послуг, таких як банківські послуги, ксерокопіювання, ламінування тощо.

Із цих потреб виходить необхідність дотримання певних вимог до приміщення ЄДЦ та його розташування: у зручному місці (в центрі міста), на першому поверсі, з достатньою площею та відповідним облаштуванням.

Ще одним пріоритетним механізмом удосконалення дозвільних процедур може бути створення на е-порталі інтерактивного зв'язку з надання консультацій за кожною дозвільною процедурою. Необхідно призначити відповідальних осіб від кожної з дозвільних служб, які повинні періодично відстежувати питання й надавати вичерпні відповіді. Отримавши таку консультацію про будь-які дозвільні процедури через комп'ютерний зв'язок, заявник не буде витрачати зайвий час і прийде в дозвільний центр уже підготовленим до потрібної процедури.

Отже, для вдосконалення дозвільної системи в країні необхідно здійснити низку заходів:

- провести незалежну експертизу дозвільних документів з метою мінімізації їх та оптимізації дозвільних процедур;
- визначити законодавчо єдиний вичерпний перелік усіх дозволів та процедур з їхнього отримання;
- надати е-документам такий же статус, як і паперовим носіям;
- затвердити положення про уповноважений орган, з необхідністю призначення відповідальних осіб у кожному регіоні;
- активізувати упровадження е-підпису та е-документообігу;
- забезпечити своєчасну підготовку і періодичне навчання відповідальних осіб, які беруть участь у роботі ЄДЦ;
- забезпечити роботу ЄДЦ в консультаційному режимі як з особистою присутністю спеціалістів з різних сфер, так і у форматі інтерактивного зв'язку;
- здійснити централізоване ресурсне забезпечення дозвільних центрів;
- реформувати систему фінансування дозвільних служб.

Слід наголосити, що без політичної волі як керівництва держави, так і керівництва міст упровадити ці задуми неможливо.

Досвід налагодження роботи ЄДЦ може бути використано в упровадженні ЦНАП, законодавче підґрунтя яких набуло чинності з початку 2013 р. [241]. Створення ЦНАП передбачає:

- орієнтацію на потреби споживача та на результат;
- запровадження принципу єдиного офісу (максимум послуг в одному місці);
- скорочення строків надання послуг;
- доступність інформації в різних джерелах (сайт, стенди, телефон);
- комфортні умови очікування та заповнення документів.

Усі ці принципи властиві дозвільним центрам, тому ЄДЦ мають бути основою ЦНАП.

### **6.5. Удосконалення реєстру документів дозвільного характеру**

Наступним механізмом у розвитку дозвільної системи має бути вдосконалення технологічного механізму реалізації ЄДЦ за принципом єдиного е-офісу, тобто вдосконалення програмного забезпечення ведення електронного РДДХ.

Програмне забезпечення має виконувати функцію максимального спрощення роботи для користувача. Інформація, нагромаджена в БД, повинна бути зручною у використанні. Тільки корисна інформація має сенс, тому для ефективної роботи ЄДЦ необхідно внести зміни у програмне забезпечення РДДХ.

Зазвичай багато часу витрачається на внесення даних в е-БД. Це відбивається й на часі суб'єктів господарювання, які звертаються до адміністратора, адже, за положенням [255], останній зобов'язаний у присутності суб'єкта підприємницької діяльності (СПД) внести його дані в РДДХ та надати йому опис прийнятих документів. Для оптимізації введення даних потрібно:

1. Створити новітні інформаційні ресурси у вигляді максимально можливої кількості е-довідників з можливістю їхнього доповнення на місцях. Довідник дозвільних органів необхідно сформувавши відповідно до переліку дозвільних документів, затвердженого законом [278]. Наприклад, у довіднику дозвільних органів відсутні міські й селищні ради, які надають документи дозвільного характеру, зокрема вирішують усі земельні питання.

2. Створити єдину інформаційну базу в сфері дозвільної системи на основі упровадження інтеграційних механізмів з іншими інформаційними ресурсами, перш за все використовувати дані з єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців, для чого внесені дані про особу-підприємця переносити в таблицю-довідник автоматично. Організаційно це нескладно, адже програмні засоби і ЄДР, і РДДХ розробляло одне підприємство, підпорядковане Державній регуляторній службі України. Створення такого довідника вирішить проблему помилок вводу. Саме існування суб'єкта в БД ЄДР автоматично виключить необхідність надання паперового підтвердження існування СПД (виписок або витяг з ЄДР). Це значно скоротить витрати часу як адміністратора, так і суб'єктів господарювання, які звертаються за дозволами. Крім того, зникнуть витрати суб'єктів господарювання на отримання довідок з ЄДР.

Нині структуру РДДХ побудовано на основі записів дій за однією заявою. Кожен рядок запису в таблиці проіндексовано за номером запису, який не має логічного зв'язку з іншими. Тому при внесенні даних про суб'єкт господарювання, обробленні кожної його заяви дані про СПД та належні йому об'єкти вносяться в комп'ютер знову.

Після закінчення певної дії запис БД відправляється в іншу таблицю, яка вже не може коригуватись. Тому виправити, наприклад, граматичну помилку після закінчення дій неможливо. Але при внесенні даних важко уникнути помилок через людський фактор. Відсутність можливості виправляти рядки може бути виправдано намаганням зберегти інформацію від несанкціонованого втручання. Але цю функцію доцільно покласти на той блок програмного забезпечення, що відповідає за доступ до інформації з використанням паролів та розмежуванням прав доступу до БД.

Виникає необхідність встановити логічний зв'язок між записами інформаційної бази з використанням таблиць підстановок. Якщо реєстр має виконувати функцію раціонального використання, то зручніше побудувати його на основі таблиці суб'єктів (зі статусом основної), до якої прив'язати через ідентифікаційний код таблиці з іншими необхідними даними – про об'єкти, дозволи, журнал (рис. 6.6) [52].

Записи основної таблиці повинні містити інформацію про суб'єктів господарювання. До кожної записі в основній таблиці через ідентифікаційний ІД код (ключове поле) можна прив'язати такі таблиці: об'єктів, на які надано дозволи цьому суб'єкту; дозволів, які отримав суб'єкт господарювання; записів звернень суб'єктів господарювання до ЄДЦ (аналог паперового журналу реєстрації заяв).

У такому разі внесення даних буде зручним у формі, що створена у вигляді е-картки суб'єкта. Дані про суб'єкта господарювання зберігаються в одному рядку таблиці БД. Якщо один суб'єкт звертається до державного адміністратора декілька разів, то немає потреби заповнювати щоразу його дані, вони доступні в БД за ідентифікаційним кодом фізичної особи або юридичної особи. У цій рядок можна дописувати нову інформацію або редагувати її, якщо суб'єкт змінює такі дані, як адреса, телефон тощо.

Адміністратор, як користувач реєстру, відразу на одному екрані монітора бачить, на які об'єкти в цього суб'єкта вже є дозволи і які це дозволи. Державний адміністратор, який має наглядно повну інформацію про попередні дії суб'єкта господарювання та отримані

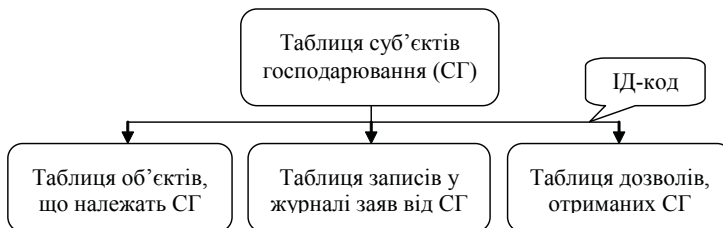


Рис. 6.6. Схема побудови зв'язків між таблицями БД



дозволи, може швидше зорієнтуватися в ситуації й надати якісну й вичерпну консультацію заявнику.

У запропонованому варіанті програмного забезпечення функція державного адміністратора зі здійсненню контролю за додержанням посадовими особами місцевих та регіональних дозвільних органів строків розгляду, надання інформації щодо видачі, відмови у видачі, анулювання та переоформлення документів дозвільного характеру виконується автоматично. При кожному вході в е-реєстр система порівнює поточну дату з контрольною датою надання документа і видає довідку про ті справи, строк виконання яких спливає.

Формально цей блок у програмному забезпеченні виконує розрахунок:

$$DK = DZ + t - 3,$$

де DK – контрольна дата; DZ – дата заяви; t – термін розгляду справи (кількість днів).

Контрольна дата розраховується шляхом додання до дати заяви кількості днів, визначених у регламенті на розгляд справи, з вирахуванням трьох днів, передбачених для прийняття рішення та відповідних дій адміністратором (попередження, надсилання повідомлень МДО про наближення строків тощо).

Автоматичний контроль виконання дозвільних дій можна запрограмувати й у програмному засобі РДДХ на центральному рівні. Для цього необхідне створення на державному рівні єдиного реєстру документів дозвільного характеру з чітким переліком документів, необхідних для їхнього отримання, а також строків надання, що повинні бути затверджені в єдиних регламентах. Це надасть можливість нагромадження в е-виді довідкової інформації, створить умови для додержання строків надання дозволів, унеможливить надання документів без отримання повного пакета документів до заяв. Робота адміністраторів може стати простішою та якіснішою через зручність використання е-довідників на кожен е-послугу.

Запропонована електронна БД надасть змогу використовувати її для створення різноманітних звітів. Державні адміністратори зможуть отримувати інформацію не тільки про одну дію або на одну особу, але й про групу осіб, об'єднаних за будь-яким критерієм; кількість наданих дозволів за визначеним видом; за місцем розташування об'єктів або про кількість об'єктів окремого виду тощо. Для зручності оброблення або побудови звітів потрібного вигляду можна передбачити функцію експорту даних з таблиць БД в е-редактори Excel та Word. Ця інформація може бути корисною для проведення аналізу економічної ситуації в місті, використовуватися для планування та написання програм розвитку підприємництва та програм економічного й соціально-

го розвитку міста, у поточній роботі різних відділів виконавчих комітетів та підрозділів міських рад.

Використовуючи електронну БД можна в подальшому відмовитись від ведення паперових журналів обліку та реєстрації заяв, а за необхідності – роздруковувати е-журнал. Щобільше, використання паперового журналу втрачає сенс з упровадженням е-документообігу між державними адміністраторами та МДО.

Удосконалення програмного засобу РДДХ та упровадження механізму забезпечення е-документообігу дозвільних документів між державним адміністратором та МДО надасть можливість налагодити роботу з обласними дозвільними органами. Передача заяв та пакетів документів в е-вигляді до обласних дозвільних органів скоротить час підприємців, якій вони витрачають на подорожі до обласного центру за відповідними дозволами. Наприклад, так можна отримувати дозволи від територіальної служби державної архітектурно-будівельної інспекції та служби охорони навколишнього середовища. Виключення особистої присутності заявників у цих службах сприятиме зниженню рівня корупції, який у цих органах є досить високим. Отже, упровадження е-документообігу унеможливить створення корупційних діянь.

Шляхом упровадження механізму забезпечення е-документообігу можна вирішити й питання з дозволами, що надаються селищними радами та радами міст, що не є обласними. Суб'єкти господарювання з територіальних громад цих міст і селищ або їхні вповноважені особи можуть звертатися до ЄДЦ міста обласного значення через е-зв'язок, створивши у своєму виконавчому комітеті робоче місце, оснащене комп'ютерною технікою, на якому відповідна уповноважена особа вестиме прийом громадян і передаватиме е-дані за призначенням.

Отже, програмне забезпечення електронного РДДХ має бути перетворено на автоматизоване робоче місце (АРМ) адміністратора ЄДЦ, що значно підвищить ефективність роботи адміністраторів, органів влади.

### ***Висновки до шостого розділу***

Сучасна дозвільна система у сфері господарської діяльності характеризується наявністю великої кількості дозвільних документів, складними процедурами отримання їх (у т. ч. необхідністю щорічного оновлення), відсутністю чіткої системи нормативно-правових актів, якими було б регламентовано процедуру отримання дозволів (нині це закони та підзаконні акти, що іноді прямо суперечать один одному), відсутністю чіткої та повної інформації про суб'єктів господарювання.

Проблемою вдосконалення дозвільної політики займаються декілька державних установ: Державна регуляторна служба України, ОМС, територіальні органи виконавчої влади, громадські організації, багато міністерств,

відомств. Та фактично на цей час відсутній єдиний центральний орган, який би відповідав за забезпечення розвитку дозвільної системи, і функції з реформування дозвільної системи у сфері господарської діяльності належать відомствам та міністерствам, які мають відповідальні повноваження в складній структурі надання державноуправлінських послуг.

Проведений аналіз світового досвіду показує, що надання електронних державноуправлінських послуг повинне бути в напрямках: виділення груп публічних послуг, що найчастіше переводяться в стадію е-взаємодії; визначення складу інформації про подані на порталах державні послуги; визначення складу послуг, що не потребують ідентифікації учасників узасмодії; визначення основних ризиків і проблем, які необхідно передбачити і вирішити, створюючи портал.

Дозволи, що видаються в ЄДЦ, правомірно згрупувати за такими сферами господарської діяльності: торгівля; реклама; надання земельних ділянок та землекористування; проектування та будівництво; початок роботи та провадження окремих видів робіт; оренда та приватизація державного і комунального майна; реконструкція приміщень, переведення житлових приміщень у нежитлові; прийняття в експлуатацію закінчених будівельних об'єктів; водокористування; екологія та природокористування.

До наслідків проведення дозвільної політики можна віднести такі позитивні зрушення: скорочення кількості дозволів; створення нового органу в структурі дозвільної системи – ЄДЦ, який привернув до себе увагу громадських організацій і показав можливість позитивних змін; покращання доступу до інформації з надання дозвільних процедур; створення єдиної електронної БД дозвільних документів – РДДХ і проведення робіт з підготовки до упровадження е-документообігу; упровадження декларативного принципу для окремих дозвільних процедур; ведення робіт із приведення законодавства дозвільної системи у відповідність до Закону України “Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності”.

Залишилося багато не вирішених питань, що потребують свого вирішення: суперечливість нормативно-правового забезпечення, що сприяє ускладненню й непрозорості всієї дозвільної системи; невірність статусу державних адміністраторів та надання дієвих повноважень дозвільним центрам як робочим координаційним органам; недостатність фінансування ЄДЦ та недоукомплектованість їх кваліфікованими кадрами, що значно гальмує роботу всієї системи; відсутність відповідної освіти в керівного складу органів місцевої влади, що гальмує упровадження е-урядування в дозвільній сфері; відсутність методологічної підтримки ЄДЦ через постійні зміни координаційного органу на центральному рівні. Досить великі прогалини є в доступності інформації про дозвільні процедури. Веб-сторінки дозвільних центрів не забезпечують інтерактивний зв'язок суб'єктів господарювання з МДО та адмі-

ністраторами. Отримання консультаційних послуг безпосередньо від спеціалістів МДО не завжди є доступним, а створене програмне забезпечення для ведення електронного РДДХ не сприяє прискоренню упровадження е-документообігу між державними адміністраторами і МДО.

За результатами проведених досліджень механізми взаємодії ЄДЦ з дозвільними органами для надання державноуправлінських послуг суб'єктам господарювання вдосконалювались. Ці механізми є сукупністю взаємопов'язаних механізмів реалізації управлінських процедур у дозвільній системі та включають: нормативно-правовий механізм, технологічний механізм реалізації ЄДЦ за принципом єдиного е-офісу, організаційний механізм реалізації ЄДЦ за принципом єдиного вікна, механізм регламентації дозвільних процедур, координаційний механізм, механізм уніфікації та стандартизації дозвільних документів за міжнародними стандартами.

Непринятною є практика відмови у видачі документів дозвільного характеру через відхилення на засіданні колегіальних органів (міської ради, виконкому, містобудівельної ради тощо), коли рішення не набирає потрібної кількості голосів. Колективна відповідальність колегіальних органів, що виключає персональну відповідальність посадовців, створює широкий простір для зловживань та корупції. Тому упровадження механізму персональної відповідальності є дієвим інструментом встановлення законності й соціальної справедливості в дозвільній системі та боротьби зі зловживаннями та корупцією.

Удосконалення нормативно-правового механізму та механізмів стандартизації й уніфікації потребує проведення аналізу і впорядкування дозвільних процедур із залученням експертів у всіх міністерствах та відомствах. Наслідком аналізу дозвільних процедур має бути нормативне закріплення процедур отримання дозвільних документів, що виключають написання заяв на проміжні дозволи до отримання кінцевого документа. За такої організації праці заявник має відвідати ЄДЦ усього двічі – під час написання заяви і передання пакета документів та отримуючи кінцевий дозвіл.

Запропоновано більш зручний алгоритм внесення даних в РДДХ, який має значно спростити роботу держаних адміністраторів і заощадити час і фінанси суб'єктів господарювання. Цьому мають сприяти введення е-довідників, створення єдиної інформаційної бази в сфері дозвільної системи на основі упровадження інтеграційних механізмів з іншими інформаційними ресурсами, зміна структури зв'язків між таблицями БД. Запропоновано нову логічну схему побудови зв'язків між таблицями БД РДДХ на основі таблиць підстановок. Отже, з'явиться можливість використати е-БД як для потреб адміністраторів та суб'єктів господарювання, так і для проведення різноманітних досліджень та аналізу дозвільної системи.

## 7. ІНФРАСТРУКТУРА ВЗАЄМОДІЇ ВЛАДИ З ГРОМАДЯНАМИ

### 7.1. Стратегії розвитку систем надання адміністративних послуг

Методологічною основою розвитку інфраструктури взаємодії влади з громадянами є концепція служіння держави громадянину – сервісна концепція публічного управління як сучасне розуміння соціального призначення держави, де пріоритетним завданням демократичного врядування є служіння громадянському суспільству, а основною формою діяльності владних інституцій – надання публічних послуг [226].

Надання публічних послуг у такій моделі стає ключовою функцією держави, тому основою категорії “адміністративні послуги” є те ж навантаження, що і в бізнесовій сфері, – це діяльність, спрямована на задоволення певних потреб особи, здійснювана за зверненням цієї особи.

Сучасне розуміння демократичної держави – не громадяни служать державі, а держава є організацією на службі в суспільства. Органи публічної влади не керують громадянами, а надають їм адміністративні послуги, тобто вчиняють різноманітні дії, спрямовані на створення умов для реалізації ними своїх прав і свобод.

Основними позитивними напрямками стратегії надання адмінпослуг відповідно до Закону України “Про адміністративні послуги” є [197]:

- упровадження ідеології служіння держави громадянам;
- заохочення ОМС та районних державних адміністрацій до утворення центрів надання адмінпослуг;
- законодавча заборона вимагання документів та інформації, якою вже володіють суб’єкти надання адмінпослуг;
- упорядкування внутрішніх процедур надання адмінпослуги через запровадження технологічних карток послуг та надання зручної інформації для споживачів послуг через запровадження інформаційних карток послуг;
- введення поняття “адміністративний збір” як єдиної плати за адмінпослугу замість різноманітних зборів;
- заборона надання інших платних послуг, крім адміністративних (ксерокопіювання, консультування тощо), суб’єктами надання адмінпослуг.

Поряд із цим у Законі збереглися деякі проблемні моменти та ризики, зокрема:

- обмеження кола суб’єктів надання адмінпослуг, що може призвести до надмірної бюрократизації та загального здорожчання для платників податків вартості окремих адмінпослуг;

- нерегульовані норми про перелік адмінпослуг;
- невизначені критерії розрахунку адмінзбору за послугу.

Основні компоненти стратегії розвитку системи надання адмінпослуг – це адміністративне спрощення; упорядкування адмінпослуг; децентралізація, тобто передання/делегування повноважень із надання адмінпослуг до ОМС та створення інтегрованих офісів – ЦНАП.

*Адміністративне спрощення* вимагає загального скорочення кількості адмінпослуг і спрощення процедур надання їх. Практика надання адмінпослуг свідчить про наявність великої кількості проблем у процесі отримання таких послуг громадянами. Цей факт підтверджується даними багатьох спеціальних досліджень у сфері якості надання адмінпослуг.

Ці результати свідчать про досить низьку якість надання цих послуг. Серед найбільш негативних елементів у наданні адмінпослуг найчастіше зазначають великі черги, відсутність чітких пояснень щодо всіх обставин справи та потрібних документів, тяганину з розглядом справи. Тобто на перший план серед проблем отримання адмінпослуг поставлено складність і непрозорість процесу отримання адмінпослуги та великий термін очікування результату.

Необхідно скоротити загальну кількість та спрощувати процедури надання окремих адмінпослуг. При цьому основними шляхами такого спрощення є [197]:

- скорочення кількості інстанцій, залучених до надання послуги;
- скорочення кількості документів, які особі необхідно подавати для отримання послуги;
- скорочення термінів надання адмінпослуги;
- застосування принципу мовчазної згоди під час надання адмінпослуг. Тобто якщо адміністративний орган не відмовив у задоволенні прохання заявника або у видачі проміжного рішення (погодження, висновку тощо) у встановлені терміни, то вважається, що така відповідь є позитивною;
- уведення повідомного принципу під час надання адмінпослуг (коли немає потреби у відповіді адміністративного органу особі);
- упровадження зручних форм для звернення за адмінпослугою.

Практична діяльність у сфері *впорядкування адміністративних послуг* показує, що серед органів як державної влади, так і місцевого самоврядування виникли значні розбіжності у кількості надання та у формулюванні назв адмінпослуг. Для впорядкування адмінпослуг було розпочато функціонування реєстру таких послуг з 2012 р. Відтоді реєстр адмінпослуг є на етапі наповнення й уточнення.

Також необхідно впорядкувати ситуацію з оплатою адмінпослуг. Основними проблемами споживачів цих послуг у частині оплати їх є

необґрунтовані розміри плати, передусім через подрібнення однієї послуги на кілька окремих платних послуг, непрозорість системи оплати.

Розміри адмінзборів повинні базуватися на середніх витратах, необхідних для надання адмінпослуг конкретного виду. Підвищений розмір збору може встановлюватись у разі термінового надання послуги. Розміри адмінзборів мають періодично переглядатися.

Дуже важливо врегулювати питання цільового використання коштів, що надходять від сплати адмінзбору. Розподіл збору має передбачати забезпечення належної фінансової спроможності суб'єктів надання адмінпослуг – безпосередніх суб'єктів надання послуг за рахунок коштів, отриманих як адмінзбору. Саме тому адміністративний збір має зараховуватися до спецфонду державного та місцевого бюджетів і відповідно “прив'язуватися” до суб'єкта надання послуги. Суб'єкти надання адмінпослуги зобов'язані готувати та оприлюднювати фінансові звіти, де повинно бути вказано інформацію про зібрані у вигляді адмінзбору кошти та їхнє використання.

Узагалі на шляху до загального підвищення якості надання адмінпослуг особливої актуальності набуває *децентралізація повноважень із надання адмінпослуг* на рівень ОМС, зокрема через інструменти делегування. І хоча в багатьох випадках цей напрям потребує узгодження з реформою місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою, проте частину повноважень можна вже передати місцевому самоврядуванню (принаймні містам обласного значення).

На довгострокову перспективу така децентралізація має бути генеральним напрямом державної політики, оскільки саме децентралізація дозволяє суттєво покращити якість послуг через підвищення впливу громади на суб'єктів надання цих послуг.

Ураховуючи значний обсяг адмінпослуг, проблематику децентралізації необхідно розглянути з акцентом на ключових, тобто базових, послугах, яких потребують громадяни. До таких може належати: реєстрація актів цивільного стану; реєстрація місця проживання, видача паспортів; надання дозволів у сфері будівництва та перепланування, зокрема індивідуальних будинків та квартир; реєстрація прав власності на нерухоме майно; реєстрація суб'єктів господарювання; реєстрація транспортних засобів та видача посвідчень водія; соціальні адмінпослуги (призначення різних видів соціальної допомоги та субсидій). До речі, це єдина сфера, що досить давно делегована органам самоврядування в містах обласного підпорядкування.

За рахунок *створення інтегрованих віртуальних офісів* очевидний позитив вже отримали мешканці багатьох міст України, де відкрито центри надання адмінпослуг. За даними національного соціологічного дослідження, проведеного у грудні 2014 р. на замовлення Центру

політико-правових реформ, опитування споживачів послуг у ЦНАП 10 міст України дало середню оцінку “добре” і “дуже добре” в 79 %, що показує достатню якість надання адмінпослуг громадянам.

Перевагами таких центрів є: орієнтований на громадян режим роботи, прозора система обслуговування; е-регулювання черги; максимальна інформативність; умови для осіб з обмеженими фізичними можливостями; супутні послуги (ксерокопіювання, банківські послуги тощо).

Нині найбільш актуальними заходами для подальшого реформування сфери адмінпослуг і розвитку ЦНАП можна назвати:

- пріоритетне завершення створення ЦНАП у невеличких містах;
- ухвалення положення, що дозволить на перехідному етапі надавати у ЦНАП адмінпослуги із залученням представників територіальних підрозділів ЦОВВ;
- прийняття нормативних актів, які б уповноважили адміністраторів ЦНАП самостійно надавати швидкі адмінпослуги (наприклад, рєстрацію місця проживання, надання витягів з різних держреєстрів);
- узгодження дозвільного законодавства із Законом України “Про адміністративні послуги”;
- і найважливіше – законодавча децентралізація базових адмінпослуг.

Звичайно, у контексті реформи системи публічного управління особливу увагу треба приділяти упровадженню е-урядування. У цьому контексті має йтися і про створення національного та регіональних веб-порталів адмінпослуг для запровадження надання адмінпослуг в е-формі. При цьому доцільність інтегрованого веб-ресурсу національного рівня є дуже бажаною і для громадян, і для окремих органів, особливо ОМС. До речі, певні міста і регіони уже мають значні успіхи з виконання волонтерських проєктів.

Електронне забезпечення роботи ЦНАП включає в себе веб-сайт як основний і найважливіший елемент системи е-урядування. Веб-сайт ЦНАП надає декілька принципово важливих послуг для споживачів [197]:

- усебічне інформування стосовно організації та порядку функціонування ЦНАП, а також специфіки надання окремих послуг;
- можливість онлайн подати документи, необхідні для надання адмінпослуги, засобами на відповідних сторінках сайту та за допомогою викладених на сайті програм для зв'язку з клієнтами (е-пошта, особистий кабінет тощо);
- зворотний зв'язок персоналу установи зі споживачами послуг;
- опитування споживачів щодо якості надання послуг;
- можливість подання скарг та пропозицій тощо.

Інформація, необхідна для розміщення на веб-сайтах ЦНАП:

- координати ЦНАП – адреса, поштовий індекс, місцезнаходження, інформація про зручні для споживачів транспортні маршрути з відповідними картами місцевості;



- засоби зв'язку з ЦНАП, зокрема номери телефонів, факсу, е-пошта, поштова адреса;
- графік роботи ЦНАП;
- е-реєстр (перелік) адмінпослуг;
- перелік та сукупність пронумерованих інформаційних карток в е-видгляді з описом кожної адмінпослуги;
- відомості про плату за надання адмінпослуг, банківські реквізити для здійснення платежів;
- е-версії анкет, формулярів, заяв, бланків тощо зі зразками їхнього заповнення;
- нормативна база, пов'язана з надаваними в установі адмінпослугами та іншими важливими юридичними питаннями;
- інші наявні в ЦНАП електронні БД, що містять інформацію у вільному доступі;
- відомості про супутні (господарські) послуги тощо.

Але на сьогодні в Україні веб-сайти ЦНАП мають в своїй більшості лише інформаційний характер, відсутня можливість здійснення трансакцій, можливість отримання зразків документів також дуже обмежена. Усе це не може забезпечити процеси надання адмінпослуг онлайн. Але сучасні соціальні умови вимагають від урядів надання адмінпослуг в інтерактивному режимі за допомогою е-комунікацій. Правові умови надання цих послуг за допомогою е-комунікацій законодавчо ще не визначено [15].

Існує низка проблемних питань, вирішення яких сприятиме забезпеченню надання послуг в інтерактивному режимі, серед яких:

- законодавча невизначеність загальних умов надання адмінпослуг е-засобами та за допомогою е-комунікацій;
- незабезпечення чіткого розподілу повноважень та відповідальності з надання е-адмінпослуг між різними органами влади;
- невизначеність правового статусу урядових інформаційних ресурсів, що надаються одержувачам е-адмінпослуг;
- невизначеність правових умов захисту персональних даних у процесі надання е-адмінпослуг.

Для забезпечення правової визначеності надання е-адмінпослуг також необхідно врегулювати такі питання:

- фіксація часу звернення та отримання адмінпослуги, щоб визначити, якими законодавчими актами потрібно керуватися під час надання таких послуг;
- визначення географічного розміщення надавачів та одержувачів адміністративних е-послуг з метою визначення юрисдикції держави, що стосується процесу надання послуги;
- визначення прав, обов'язків і відповідальності сторін та посадових осіб, які беруть участь у процесі надання адміністративних е-послуг;

– упорядкування та розмежування відповідальності за надання послуг користувачам між різними органами виконавчої влади, що задіяні в цьому процесі.

Отже, для забезпечення ефективного упровадження технологій е-урядування необхідно здійснити поглиблений аналіз умов надання адміністративних е-послуг з метою розроблення пропозицій з удосконалення правових механізмів надання цих послуг.

## **7.2. Методології регламентації та надання е-адмінпослуг**

Забезпечення доступності адмінпослуг в е-формі перебуває в полі зору урядів усіх країн, які упроваджують е-послуги. Кожна країна визначає свою стратегію та методологію надання е-адмінпослуг. Тут виникають актуальні завдання методологічного характеру: регламентація адміністративних процесів надання послуг; розроблення адміністративних е-регламентів; формування системи надання адміністративних е-послуг та забезпечення їхньої доступності; створення системи національних та регіональних порталів адмінпослуг; організація процесів надання адміністративних е-послуг.

*Регламентацію адміністративних процесів надання послуг* – (адміністративні, посадові е-регламенти, стандарти адмінпослуг) може бути задіяно за такої послідовності робіт: аналіз поточної регламентної бази і адміністративної практики; формування пропозицій з оптимізації процесів (зокрема, з урахуванням потреб споживачів послуг); формування оптимальних моделей адміністративних процесів; формування адмінрегламенту процесу, посадових регламентів службовців, стандарту адмінпослуги і їхнє правове закріплення; формування технічних вимог (технічних завдань) на створення е-регламентів.

Процес регламентації адміністративних процесів надання послуг може ґрунтуватися на функціонально орієнтованій та процесно орієнтованій моделях системи управління.

Функціонально орієнтована модель системи управління, що існує на сьогодні і що раніше здавалася непорушною й ефективною, почала затримувати розвиток органів публічного управління. Недоліками функціональної структури є [340]:

- відсутність орієнтації на клієнта (головний споживач результатів праці виконавця – це його начальник);
- велика кількість узгоджень, що збільшує витрати часу і праці на отримання результату (бюрократизм);
- зростання накладних витрат: процес спочатку розбивається на безліч операцій, кожна з яких виконується в рамках окремого функціонального підрозділу, а потім узгоджується через управлінський апарат;

- кожний підрозділ являє собою відокремлений острівець методів управління й автоматизації;
- яскраво виражена орієнтація керівників на збільшення чисельності персоналу й ускладнення організаційної структури (ієрархії);
- зниження ефективності діяльності підрозділів через відсутність орієнтації на кінцевий результат;
- велика частка витрат на узгодження рішень (за експертними оцінками, на виконання операції витрачається близько 20 % часу, на узгодження результатів – 80 %);
- неможливість швидкої реакції на зміни.

Відсутність стимулів для оптимізації адміністративних процесів, наростання складності й надмірності процедур також є відзеркаленням особливостей державної служби в цілому. Причиною цього є як завантаженість, так і низька мотивація до змін.

Основна перевага процесно орієнтованого підходу перед функціонально орієнтованою моделлю системи управління полягає у спрямованості всієї діяльності публічних органів на кінцевий результат, що дозволяє [340]:

- швидше реагувати на зміни зовнішнього і внутрішнього середовища, оскільки перебудовувати набори функцій, не бачивши зв'язку між ними, набагато складніше;
- націлювати всіх співробітників на кінцевий результат адміністративних процесів надання послуг, а не задоволення вимог керівника, як у разі функціонального підходу;
- ефективніше скорочувати витрати, оскільки робота з процесами дозволяє уникати дублювання й витрат, які не є необхідними для досягнення результату;
- оцінювати ефективність операцій (функцій), виконуваних у рамках адміністративного процесу, з погляду ефективності процесу в цілому;
- скорочувати час виконання процесу при підвищенні якості виконуваних робіт за рахунок виключення операцій передавання інформації за ієрархією управління.

Слід зазначити, що нормативно-правові акти у сфері регламентації на процесно орієнтовану модель системи управління повинні будуватися, перш за все на рівні деталізації опису адміністративних процесів (до рівня дій, документів тощо). Також повинен бути зв'язок між адмінрегламентом виконання функцій і посадовими регламентами публічних службовців. Стандарти адмінпослуг виступають однією з проєкцій адмінпроцесу, спрямованою на споживача послуги і такою, що містить тільки інформацію про точки взаємодії з державним органом у процесі надання послуги.

У сфері *адміністративної регламентації* з використанням технологій е-урядування ключовими є поняття регламенту, адмінрегламенту й адміністративного е-регламенту [126].

Регламент – це правила або сукупність інструкцій, призначених для впорядкування діяльності, управління сукупністю процесів. Адмінрегламент – це організаційно-розпорядчі документи, покликані не тільки надати легітимності, а й інтегрувати процеси, об'єкти і суб'єкти для реалізації певних команд цільових держфункцій. Адміністративні е-регламенти також призначені для подібної інтеграції, але з використанням ІТ і для підвищення ефективності виконання їх.

Вивчення наукових та нормативних джерел дозволяє виокремити такі ознаки адмінрегламентів: це різновид нормативно-правового акта, що містить відповідне публічно-управлінське рішення; він є наслідком урегулювання публічних відносин; є певна процедура їхніх розроблення, прийняття та запровадження; метою прийняття їх є врегулювання та деталізація діяльності органів, посадових осіб у процесі виконання покладених на них завдань; їхнім призначенням є підвищення ефективності діяльності органів публічної влади щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян, законних інтересів фізичних та юридичних осіб; результатом їх є адміністративна процедура; можлива систематизація таких нормативно-правових актів у вигляді зведення [102].

При цьому важливими аспектами регламентації адмінпослуг є: розроблення послуги (визначення потреби в її запровадженні, суб'єктів розроблення, суб'єктів споживання, попереднє оцінювання можливих ризиків, включно з корупційними); створення технологічної карти надання послуги (детальний опис провадження, алгоритмізація дій посадових осіб та споживачів); інформзабезпечення послуги (інформування про неї, висвітлення процесу надання, повідомлення про прийняте рішення); коригування послуги (змісту, процедури надання).

Запровадження *адміністративних е-регламентів* дозволяє зробити адмінпослуги доступними та прозорими, тобто зменшити їхню корупційну складову, що досягається шляхом запровадження е-послуг.

Упровадження в Україні е-послуг за відсутності національної системи е-взаємодії, єдиного державного порталу адмінпослуг та е-взаємодії органів влади якоюсь мірою відбувається через реалізацію органами влади окремих пілотних проектів та забезпечення надання е-звітності.

Прикладом пілотних проектів з упровадження адміністративних е-послуг є проект громадського веб-порталу адмінпослуг (<http://igov.org.ua>). У червні 2015 р. команда українських волонтерів спільно з органами публічної влади запустила його альфа-версію. В основі проекту – ідея акумуляції в одному місці всіх послуг, які державні органи

надають громадянам і бізнесу. Першими чотирма містами з доступними адміністративними е-послугами стали Дніпропетровськ, Львів, Миколаїв та Луцьк.

Аналізуючи інформацію офіційного сайту Міністерства юстиції України, зауважимо, що на його веб-сторінках також передбачено розділ “Електронні сервіси онлайн”, що містить перелік адмінпослуг, виділено ті з них, що надаються в е-формі шляхом створення гіперпосилань на відповідну веб-сторінку, через яку здійснюється надання їх.

Утім, найбільш успішним прикладом реалізації надання е-послуг на державному рівні є упровадження е-звітності до Державної податкової інспекції України. Зокрема, за інформацією офіційного веб-сайту Державної фіскальної служби (ДФС) України, більше 90 % платників ПДВ і майже 80 % платників ЄСВ звітують в е-формі, що свідчить про великий успіх і популярність цього проекту.

Спостерігається позитивний досвід окремих регіонів України щодо створення регіональних (міських) порталів адмінпослуг, таких як у м. Вінниці (з 2008 р.), м. Івано-Франківську та Дніпропетровській області (з 2010 р.), м. Києві, м. Харкові та Одеській області (з 2011 р.), які успішно надають е-сервіси й упроваджують надання пілотних адмінпослуг в е-формі. Як показують результати різних досліджень, розвиток е-урядування в цих містах і регіонах набагато випереджає центральний рівень і чинну нормативно-правову базу.

Разом із тим беззастережне упровадження надання адмінпослуг виключно за допомогою е-комунікацій не враховує наявного стану речей. До негативних реалій, що суттєво впливають на розвиток в Україні системи надання адмінпослуг за допомогою е-комунікацій, належать [344]: відсутність усталеної практики ведення е-документообігу, суперечливе законодавство, недосконала судова система, низький рівень захисту права власності, низький рівень довіри громадян до е-послуг, недостатня поширеність і попит громадян на отримання послуг в е-вигляді, високий рівень шахрайства, невідповідність дій органів виконавчої влади очікуванням громадськості, імітація реформи системи надання адмінпослуг. Процедури надання адмінпослуг переважно залишаються складними, якоюсь мірою корупційними, вимагають багато часу, зусиль і ресурсів з боку замовників.

Однією з найбільших переваг е-управління та надання адмінпослуг з використанням сучасних ІТ є *деперсоніфікація надання адмінпослуг громадянам та бізнесу*, що дозволяє зменшити рівень корупції в органах публічної влади та що має бути враховано в національному антикорупційному законодавстві. Процес надання адмінпослуг в Україні, який передбачає міжвідомчу взаємодію чи звернення громадян до органів державної влади та ОМС, пов'язано зі

значною втратою часу через відсутність узаємодії між відповідними відомчими інформаційними системами.

Останнім трендом у процесі вдосконалення адмінпослуг є *створення центрів надання адмініпослуг*. Перевагою ЦНАП повинно стати усунення можливостей безпосереднього контактування заявника із суб'єктом надання послуги. Незважаючи на те, що в ЦНАП тепер надається різна кількість послуг, поступово відбувається формування так званого єдиного вікна і вибудовування єдиних правил. Використання е-комунікацій дозволить максимізувати цей позитив.

Для забезпечення розвитку інфраструктури надання адмінпослуг громадянам за допомогою е-комунікацій доцільні такі шляхи [344]:

1. Збереження паралельного існування ЦНАП та ЄДЦ з чітким розмежуванням сфери їхньої діяльності як базових елементів інфраструктури надання адмінпослуг. ЦНАП, поряд з наданням послуг, повинні виконувати функцію підтвердження документів, отриманих громадянами з державних реєстрів та БД.

2. Створення онлайн-сервісів на сайтах суб'єктів надання адмінпослуг.

3. Розвиток регіональних центрів надання адміністративних е-послуг для розширення сервісної інфраструктури взаємодії між суб'єктами.

4. Удосконалення роботи єдиного державного порталу адмінпослуг (<http://poslугy.gov.ua/>) як порталу, на якому будь-який громадянин може отримати всі види адмінпослуг без територіальних або інших обмежень. Такий підхід найбільшою мірою відповідає найкращим закордонним практикам організації системи надання адмінпослуг.

Отже, ключовими завданнями регламентації та надання адмінпослуг в органах публічної влади є: підвищення якості надання адмінпослуг та їхньої доступності для громадян і організацій; орієнтація діяльності органів публічної влади на інтереси заявників; підвищення якості та ефективності адміністративних процесів за рахунок орієнтації на кінцевий результат; підвищення відкритості діяльності органів публічної влади за рахунок упровадження відкритих адміністративних е-регламентів; зменшення можливостей для адміністративного розсуду осіб, які приймають рішення; зниження витрат під час узаємодії громадян і організацій з органами публічної влади за рахунок упровадження е-урядування; забезпечення громадського контролю здійснення органами публічної влади закріплених за ними функцій.

Перспективами подальшого розвитку в наданні адмінпослуг є: регламентація функціонування онлайн-сервісів на сайтах суб'єктів; визначення сервісної інфраструктури взаємодії між суб'єктами; удосконалення роботи єдиного державного порталу.

### 7.3. Запровадження е-адміністративних е-регламентів

Проблеми адміністративної регламентації діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування є актуальними з урахуванням проведення реформи системи публічного управління в Україні та приведення форм і методів реалізації їхніх функцій до вимог загальноєвропейських стандартів [102].

Під *адмінрегламентом* розуміється система обов'язкових вимог до адміністративних процесів, до складових їхніх дій і рішень, послідовності. У свою чергу, під *адміністративним процесом* розуміється дія або сукупність дій (рішень) виконавчого органу державної влади, їхніх структурних підрозділів та посадових осіб, вироблених з певною метою при здійсненні їхніх повноважень, у т. ч. на підставі закону, іншого правового акта, звичаю або розсуду посадової особи.

Під *електронним адмінрегламентом* (адміністративним е-регламентом), правовий статус якого закріплюється звичайним адмінрегламентом, розуміється е-форма, використовується для виконання, аналізу та контролю управлінських дій і процедур, що забезпечують прийняття виконавчим органом публічної влади управлінського рішення та/або надання адмінпослуги в е-формі.

Е-форма реалізації адмінрегламентів створює можливість довгострокового якісного поліпшення виконання функцій та адмінпослуг, знижує операційні витрати, скорочує час прийняття рішень, забезпечує їхню велику інформаційну обґрунтованість. Реалізація концепції адміністративного е-регламенту дозволить робити поетапну послідовну автоматизацію процесів надання адмінпослуг, у т. ч. повне виключення участі представників публічної влади в окремих найпростіших процесах.

Реалізацію адміністративних е-регламентів необхідно розглядати в тісному взаємозв'язку з наданням адмінпослуг в е-формі. Адмінрегламенти є основою для створення показників результативності діяльності органів влади і розроблення стандартів надання державою публічних послуг.

Досягнення цільових показників стає завданням органів влади, підрозділів та посадових осіб. Ці цільові показники забезпечуються в результаті виконання адміністративно-управлінських процесів, що забезпечені необхідними ресурсами. Регламенти пов'язують воедино цілі, функції, процеси з кадровими, фінансовими, інформаційними ресурсами, детально визначають порядок виконання функцій і надання адмінпослуг, а також порядок визначення мети, контролю виконання, встановлюють режим відкритості інформації. Регламенти визначають шкалу якості виконання функцій. Це вкрай важливо для державних органів, у яких немає об'єктивних ринкових вимірників результативності.

Електронні адмінрегламенти [240]:

- забезпечують прозорість правил і процедур і тим самим розширюють горизонт адміністративного бачення, можливості планування, контролю та оцінювання діяльності для виконавчої влади в цілому;

- фіксують і дозволяють аналізувати діяльність державних органів та їх підрозділів;

- персоніфікують відповідальність у системі виконання рішень;

- мінімізують витрати на пошук інформації та дозволяють оперативно генерувати необхідну інформацію.

Реалізуючи адміністративні е-регламенти, слід враховувати:

- послідовність дій і рішень, необхідних для здійснення публічної функції та надання адмініпослуги;

- перелік структурних підрозділів та посадових осіб, відповідальних за здійснення дії або прийняття рішення;

- дозволені варіанти дій і рішень та формалізовані критерії вибору одного з варіантів;

- строки вчинення дій і прийняття рішень, максимальний час здійснення публічної функції та надання послуги;

- нормативи використання ресурсів, необхідних для вчинення дії або прийняття рішення;

- форми і порядок контролю за вчиненням дій і прийняттям рішень у ході здійснення публічної функції;

- вичерпний перелік і шаблони документів, необхідних для здійснення публічної функції або надання послуги, порядок їхніх реєстрації та обліку;

- спосіб отримання зацікавленими особами інформації про здійснення публічної функції і надання адмінпослуги.

Створення стандартів адмінпослуг є умовою формування адмінрегламентів та їхньої реалізації в е-формі. Інвентаризація та стандартизація адмінпослуг, зведення їх в єдиний реєстр дозволить оптимізувати адміністративні функції і послуги за обсягом та якістю.

Усі адмінпослуги й адміністративні е-регламенти повинно бути описано у формі технологічних моделей процесів. Це означає, що повинно бути розглянуто всі кроки процесу від початку і до кінця, наприклад від моменту отримання запиту від користувача і до моменту оплати послуги.

Не всі адмінрегламенти і процеси є добре структурованими і формалізованими. Це важливо, оскільки типи регламентів визначають різні категорії технологій, що будуть потрібні на відомчому та міжвідомчому рівні для їхньої реалізації.

З точки зору ступеня формалізованості адміністративні процеси і регламенти можуть бути класифіковані за такими категоріями [240]:

1. Рутинні і добре структуровані стандартні процеси, що характеризуються високим ступенем повторюваності і формалізованості (на-



приклад, процес видачі паспорта людині). Деякі з них можуть бути повністю автоматизовані, і участь людини зведено до мінімуму.

2. Індивідуалізовані процеси, для яких характерна певна винятковість. Наприклад, укладення шлюбу раніше офіційно дозволеного віку. Такі процеси вимагають набагато більшої інтерактивної взаємодії з користувачами і більшої уваги з боку відповідальних публічних службовців.

3. Переговорні процеси, що характеризуються високим ступенем інформаційного обміну між залученими сторонами (громадянами, державними службовцями, відомствами), позиції яких можуть різнитися. Для цих процесів характерний дуже складний, глибокий аналіз обставин і інтерпретація результатів. Прикладами є процеси надання громадянства або видача дозволу на будівництво.

4. Слабко структуровані процеси. Прикладами таких процесів є процес розроблення законів та інші демократичні процедури.

Категоризація на чотири базових типи адміністративних процесів демонструє, що не завжди можна розробити повні моделі процесів і потоків робіт (особливо це стосується останніх трьох типів процесів). Для слабко структурованих процесів більшою мірою важливі технології колективної роботи, технології управління знаннями, технології пошуку інформації тощо.

Будь-який адмінрегламент і процес може бути розбито на окремі підпроцеси, операції та мікрооперації (рис. 7.1):

- процес розбивається на підпроцеси, для яких можуть бути чітко позначені кордони, а також інформація, що має місце на вході і виході;

- підпроцеси розбиваються до рівня окремих операцій, з кожною з них пов'язано певних акторів (дійових осіб, таких як публічні службовці, громадяни або інформаційні системи);

- операції можуть бути розбиті на послідовність мікрооперацій.

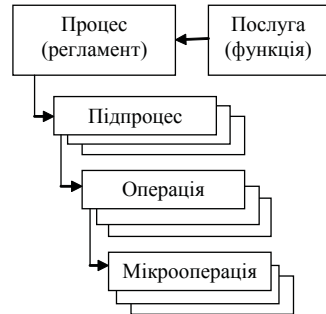


Рис. 7.1. Ієрархія процедур адміністративного процесу

Ця декомпозиція адміністративного процесу є основою для розроблення та аналізу різних типів адмінрегламентів. Для реалізації адміністративних е-регламентів потрібен широкий спектр технологій, як от: портал послуг, системи управління контентом, системи управління відносинами з громадянами, технології, що забезпечують множинність е-каналів надання послуг, технології інтеграції інформаційних систем, системи підтримки заповнення та роботи з е-формами документів,

системи управління процесами, системи управління е-документами, технології управління е-поштою, технології підтримки колективної роботи, цифрові архіви, системи управління е-записами, системи гарантованого пересилання е-повідомлень, фінансові платіжні системи, підсистеми реєстрації та авторизації громадян на отримання послуг в е-формі, технології цифрового підпису тощо.

Як видно, завдання реалізації адміністративних е-регламентів – це, по суті, завдання проектування і створення всієї архітектури ІТ окремих відомств або е-уряду в цілому, якщо проблема розглядається на національному міжвідомчому рівні.

У цілому, аналіз типового, узагальненого адміністративного процесу дозволяє виявити загальні для багатьох регламентів і процесів характеристики і на цій основі ідентифікувати ті загальні, базові компоненти і сервіси, які доцільно реалізувати централізовано.

Як загальні компоненти можуть розглядатися сервіси:

1. *Сервіс урядового (відомчого) порталу.* Це можуть бути такі централізовані сервіси, як виконання повнотекстового пошуку, доступ до розділів порталу для різних відомств з метою його інформаційного наповнення тощо.

2. *Сервіс управління контентом.* Це може бути система, що забезпечує єдність процесів створення та оновлення інформації для порталів і сайтів державних відомств у середовищі Інтернет і Інтранет, що забезпечить необхідну стандартизацію у процесах публікації та зовнішньому вигляді документів, таких як прес-релізи, тексти виступів офіційних осіб, інтерв'ю, тощо.

3. *Сервіс е-форм документів.* Може забезпечувати доступ до е-версій усіх державних форм документів для громадян, бізнесу та відомств у форматі, наприклад, HTML або PDF. Сервіс може забезпечувати реалізацію всіх кроків роботи з формами щодо заповнення, підписування, шифрування й відправлення в е-формі на подальше оброблення.

Концепція базових компонент також передбачає розроблення певних сервісів і мережевих компонент, що забезпечують стандартні засоби комунікацій між іншими базовими компонентами і системами надання адмінпослуг та реалізації адмінрегламентів. Прикладами таких інтеграційних та інфраструктурних компонент можуть бути:

- *єдина захищена телекомунікаційна інфраструктура* для державних потреб;
- *сервіс ідентифікації, аутентифікації та авторизації* на отримання адмінпослуг;
- *сервіси каталогів* для забезпечення інтересів усіх державних відомств з адресною інформацією, телефонами, адресами е-пошти тощо;

– *сервіс безпеки даних* для забезпечення загального інтерфейсу в реалізації безпечного, контрольованого в сенсі моніторингу та аудиту та конфіденційного інформаційного обміну як між громадянами і бізнесом з державою, так і відомств між собою.

Загальні та базові компоненти, що розглянути, забезпечують функції доступу до відомчих систем реалізації адміністративних е-регламентів та надання послуг. Зокрема, вони повинні забезпечувати стандартний користувальницький інтерфейс, який легко запам'ятати і використовувати, а також функції управління користувачами і ролями, аутентифікації та реєстрації на отримання певних адмін-послуг та доступу до регламентів.

Упровадження адміністративних е-процедур методологічно базується на механізмах їхньої реалізації: гіпертекстовий, сценарний, модельний та програмний. Ці механізми пов'язано зі ступенями (рівнем) розвитку адміністративних е-регламентів [340].

Так *гіпертекстовий механізм* відповідає першому і найлегшому етапу упровадження адміністративних е-регламентів і пов'язаний з переведенням звичайних нормативних адмінрегламентів в е-форму.

*Сценарний механізм* реалізується на основі формалізованого за форматом та структурою опису послідовності дій (процедур і процесів). Прообразом такого опису можуть слугувати блок-схеми реалізації адміністративних процедур і адміністративних дій.

*Модельний механізм* упровадження адмінрегламентів базується на описах виконання адміністративного процесу спеціальною формальною стандартизованою мовою моделювання ділових процесів незалежно від будь-якого конкретного програмного середовища та ІТ.

*Програмний механізм* забезпечує упровадження адмінрегламенту з використання конкретного програмного додатка підтримки ділових процесів. Він знаменує собою найвищий етап розвитку адміністративних е-регламентів.

Важливою методологічною проблемою упровадження е-регламентів є реінжиніринг адміністративних процедур. Справа в тому, що відповідно до загальносвітової практики упровадження інформсистем у корпорації і державному секторі у процесі реінжинірингу для ділових процесів складаються дві моделі: “як є” і “як повинно бути”. Упроваджуючи в управлінську практику адміністративні е-регламенти, основні зусилля з реінжинірингу адміністративних процедур слід зосереджувати на етапі упровадження модельних механізмів.

Спочатку створюватимуться моделі, що відбивають управлінську реальність (як є). Потім, після вивчення всіх обставин та факторів, що заслуговують на увагу, за підсумками оптимізації процесів, – моделі, “як має бути”. На основі нових моделей може бути складено нові правові акти управління органів виконавчої влади та посадові регламенти публічних службовців. Провідна роль належить адмінрегламентам [63].

#### 7.4. Застосування е-ідентифікації громадян

Застосування механізмів ідентифікації громадян необхідно вести на основі таких базових принципів, сформованих на основі найкращих світових практик:

– *адекватність вимог*, тобто використання методу ідентифікації має відповідати меті його застосування (чим менше значущість трансакції з погляду зміни прав громадянина або організації, тим простіші ідентифікатори слід застосовувати);

– *децентралізація та диверсифікація* – системи ідентифікації мають передбачати можливість застосування різних способів виконання операції та не повинні бути прив'язаними до єдиного рішення (наприклад, до універсальної е-картки) або до якоїсь централізованої бази ідентифікаторів;

– *індивідуальний вибір* – система ідентифікації повинна пропонувати користувачеві засоби вибору й контролю тих ідентифікаційних даних, які він надає для різних трансакцій, взаємодіючи з різними відомствами;

– *роз'яснення наслідків* – користувачів необхідно попереджати про те, які їхні ідентифікаційні дані і для чого буде використано в інформаційних системах е-уряду;

– *контроль розповсюдження* – доступ державних відомств до трансакцій в недержавних інформаційних системах (наприклад, платіжних), розроблених на основі загальних ідентифікаційних даних, можливий тільки за рішенням суду або в інших законодавчо встановлених випадках.

З урахуванням цих принципів і найкращих світових практик ідентифікації громадян у системі надання адмінпослуг сервіси ідентифікації повинні передбачати підтримку декількох незалежних варіантів ідентифікації з можливістю вибору користувачем найбільш зручного варіанта. Тобто єдина е-картка повинна розглядатися тільки як один із засобів ідентифікації. Система ідентифікації повинна передбачати можливість поділу трансакції до адміністративних е-послуг на кілька асинхронних сесій, у яких можуть використовуватись різні механізми ідентифікації.

Під ідентифікаційною е-карткою (відомою також, залежно від використовуваних технологій і підтримуваних функцій, за назвами соціальна картка, ID-картка, цифровий паспорт, е-посвідчення особи тощо) розуміється іменна пластикова картка, що видається відповідно до законодавства певним категоріям громадян. Зазвичай е-картка має багатофункціональний характер і може використовуватися, зокрема, для отримання адмінпослуг.

Узагалі е-картки дозволяють вести облік персоніфікованих відомостей і надавати на основі їх держателю такі сервіси [321]:

- ідентифікацію користувача картки під час надання адмінпослуг;
- підтвердження прав власника картки на отримання окремих видів соціальної допомоги або доступу до певної інформації;
- обслуговування в лікувально-профілактичних установах, що входять до системи обов'язкового медичного страхування, а також в аптечних пунктах під час відпускання ліків;
- доступ пільгових категорій громадян до послуг підприємств споживчого ринку та послуг;
- забезпечення та облік проїзду в громадському транспорті;
- зарахування на банківські рахунки, пов'язані з платіжними додатками до е-картки, дотацій, пенсій, допомог та інших грошових виплат, зняття готівки з банківських рахунків, безготівкова оплата товарів і послуг.

В е-картці національного масштабу повинно бути уніфіковано: зовнішній вигляд, дизайн та інші конструктивні елементи і характеристики; склад обов'язкових додатків, їхню структуру та формати даних; інтерфейси і протоколи передачі даних, система команд; вимоги з інформаційної безпеки; систему, порядок та протоколи ідентифікації картки, ідентифікацію її держателя; життєвий цикл картки.

На відміну від потенційних, реальні можливості е-карток визначаються не тільки їхніми власними технологічними можливостями, але й ступенем розвиненості інфраструктури її підтримки, до якої передусім належать [321]:

- мережа технічних засобів, що дозволяють приймати картку в місцях її потенційного використання (банківські термінали, робочі станції публічних службовців, а також співробітників інших установ, які використовують соціальну картку зі спеціалізованими програмними засобами, турнікети на транспорті тощо);
- канали зв'язку, що дозволяють терміналам зв'язуватися з централізованим ресурсом;
- наявність центру оброблення даних, що інтегрований або взаємодіє з обліковими системами е-уряду.

Реалізація потенційних можливостей е-картки також критично залежить від правової підтримки її використання, зокрема від того, чи сумісна картка зі стандартами міжнародних платіжних систем. У разі сумісності для обслуговування картки можна використовувати процесингову банківську мережу, що має власну розвинену інфраструктуру.

Е-картка повинна бути захищеною від зміни носія інформації, на якому розміщено довірені облікові дані, спеціалізоване програмне забезпечення, прикладне програмне забезпечення (додатки), а також графічні (візуальні) дані, що розміщуються на поверхні картки.

До складу облікової інформації, що розміщується на е-картці, зазвичай входять ідентифікаційні облікові дані:

- ідентифікаційні дані картки (номер і серія, дата видачі, термін дії);
- ідентифікаційні дані органу публічної влади, який видав картку;
- персональні дані власника картки (прізвище, ім'я, по батькові, стать, дата народження, реєстраційний номер);
- ідентифікаційні дані спеціалізованих систем обліку (наприклад, страховий номер індивідуального рахунка в системі обліку Пенсійного фонду України, номер поліса обов'язкового медичного страхування, обліковий номер в органах соціального захисту населення тощо).

До складу додатків, що розміщуються на смарт-картці, входять:

- операційна система, службові додатки, контрольні числа, програмне забезпечення безпеки, криптоалгоритми тощо;
- соціальні додатки, що стосуються власника картки: коди категорій одержувачів соціальної допомоги, інформація про форму отримання соціальних послуг, терміни дії наданих видів соціальної допомоги тощо;
- візуальна і біометрична інформація (фото і підпис власника картки, її номер, дата випуску тощо).

У зарубіжній практиці нагромаджено певний досвід посдання функцій соціальної картки з посвідченням особи громадянина. Водночас однакового і загальноприйнятого порядку введення в дію національних посвідчень особи на е-картках сьогодні не розроблено, більше того, питання їхніх необхідності й ефективності залишається дискусійним. Наприклад, у США, Канаді, Новій Зеландії та деяких інших країнах обов'язкові посвідчення особи (як на електронних, так і на паперових носіях) взагалі відсутні, що не перешкоджає розвитку систем е-уряду.

На загальному рівні ідентифікаційні цифрові картки можна поділити на дві категорії: універсальні картки посвідчення особи, спеціалізовані картки, що використовуються в більш-менш обмеженій кількості випадків взаємодії з державою.

Коло застосування е-карток різниться за країнами. Найпоширеніші картки, що призначені виключно для взаємодії з публічними установами одного типу (медичні, податкові, пенсійні посвідчення). Розширення сфери застосування картки до універсального посвідчення особистості стримується у світі двома факторами: недостатньою поширеністю інфраструктури прийому таких карток; ризиками, що пов'язані з інформаційною безпекою і недостатньою надійністю захисту персональних даних.

Щоб зняти ці ризики, у світі використовують кілька способів. Одним із них є зберігання персональної інформації безпосередньо на картках без створення централізованих реєстрів громадян. Державні установи надають послуги, щоразу дізнаючись персональних даних

від самого громадянина, і не мають доступу до даних, контроль над якими міг би становити загрозу для свободи громадян. Персональні дані записуються на картку з використанням криптометодів, що забезпечують виключення несанкціонованого читання і збирання даних.

Зазначені вище ризики об'єднуються, якщо в одній картці поєднуються функції посвідчення особистості з функціями доступу до адміністративних і приватних послуг. Така картка в разі її втрати відкриває для зловмисника можливість “крадіжки особистості”, а також відкриває перед невідконтрольними публічними службовцями можливість з втручання в життя громадян. У випадках, коли доступ до картки отримує особа, пов'язана з іноземними державами, такі картки можуть становити загрозу і для національної безпеки.

Ці побоювання є основною причиною, що перешкоджає повсюдному поширенню багатофункціональних універсальних е-карток, незважаючи на їхню зручність.

На сьогодні загальний принцип необов'язковості отримання цифрового посвідчення особи є загальноприйнятим. Важливо відзначити, що всі країни (Естонія, Бельгія, Сінгапур), що реалізували проекти упровадження універсальних е-карток, які суміщують функції посвідчення особи і доступу до публічних послуг, мають внутрішньополітичну стабільність, відносно невелике населення і є компактними в територіальному плані.

Держави – члени ЄС мають широкий спектр заходів політики щодо ідентифікаційних е-карток. Такі документи є обов'язковими у восьми державах – членах ЄС. При цьому вони використовуються як засоби е-ідентифікації для отримання онлайн-сервісів від держави [199].

Загальну тенденцію щодо політик використання функції ЕЦП як додаткової для документів, що посвідчують особу у форматі ідентифікаційних карток для е-ідентифікації власника, спрямовано в бік надання можливості вибору такого використання для громадян.

Окремим напрямом є вирішення питань е-ідентифікації юридичних осіб. Більшість держав – членів ЄС вимагають від юридичних осіб реєструватися в так званому Комерційному реєстрі (аналог українського Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців). Під час реєстрації кожна компанія отримує номер, який однозначно її ідентифікує.

На відміну від громадян, компанії не діють самі по собі, вони уособлюються посадовими особами. Тим не менше більшість держав – членів ЄС використовують засоби е-ідентифікації, специфічні для бізнес-установ. Більшість із цих засобів є апаратними ключами, що містять кваліфікований сертифікат для е-підпису. Ці засоби е-ідентифікації можуть використовуватися не тільки для автентифі-

кації, а й для підписання документів від імені компанії. Слід зауважити, що, хоча ці засоби е-ідентифікації можуть використовуватись виключно для представлення компанії, вони є номінативними, тобто містять ідентифікаційні дані представників.

Більшість цих засобів є специфічними в конкретних секторах (фінансові, адміністративні, правові, щодо банківської справи, охорони здоров'я тощо), а засоби для використання в різних секторах не є взаємозамінними.

Як різновид е-підпису під час здійснення онлайн-транзакцій для е-ідентифікації юридичних осіб може використовуватися е-печатка та кваліфікована е-печатка.

Використання кваліфікованої е-печатки дозволить вирішити питання е-ідентифікації юридичних осіб із високим рівнем гарантій за умови упровадження інфраструктури відкритих ключів та застосування сертифікованих засобів створення кваліфікованого е-підпису. За такою схемою кваліфікований провайдер довірчих послуг виступає в ролі провайдера послуг е-ідентифікації.

Варто зазначити, що в Україні концепцію використання е-печатки як спеціального виду ЕЦП упроваджено з початку розбудови системи ЕЦП ще в 2004 р. [199].

Дуже важливим є упровадження альтернативних засобів е-ідентифікації, таких як засоби мобільної ідентифікації (mobile ID), що дозволяє надавати користувачам можливість вибору, робить інфраструктуру е-ідентифікації більш гнучкою та привабливою з точки зору кінцевого користувача. Важливим є упровадження механізмів реєстрації на порталі адміністративних е-послуг, альтернативних із кваліфікованим е-підписом.

Упровадження альтернативних засобів е-ідентифікації є одним зі стимулів підвищення частки проникнення е-послуг у життя населення та бізнесу, що актуальне для України.

### ***Висновки до сьомого розділу***

Методологічною основою розвитку інфраструктури взаємодії влади з громадянами є концепція служіння держави громадянину – сервісна концепція публічного управління. Сервісна концепція публічного управління – сучасне розуміння соціального призначення держави, де пріоритетним завданням демократичного врядування є служіння громадянському суспільству, а основною формою діяльності владних інституцій – надання публічних послуг.

Як основні позитивні напрями стратегії надання адмінпослуг відповідно до Закону України “Про адміністративні послуги” виокремлю-



ють: упровадження ідеології служіння держави громадянам; заохочення ОМС та райдержадміністрацій до утворення ЦНАП; законодавчу заборону вимагання документів та інформації, якими вже володіють суб'єкти надання адмінпослуг; упорядкування внутрішніх процедур надання адмінпослуги через запровадження технологічних карток послуг та надання зручної інформації для споживачів послуг через запровадження інформаційних карток послуг; введення поняття “адміністративний збір” як єдиної плати за адмінпослугу замість різноманітних зборів; заборона надання інших платних послуг, крім адміністративних (ксерокопіювання, консультування тощо), суб'єктами надання адмінпослуг. Проте в Законі збереглися деякі проблемні моменти та ризики, зокрема: обмеження кола суб'єктів надання адмінпослуг, що може призвести до надмірної бюрократизації та загального здорожчання для платників податків вартості окремих адмінпослуг; нерегульовані норми про перелік адмінпослуг; невизначені критерії розрахунку адмінзбору.

Основні компоненти стратегії розвитку системи надання адмінпослуг такі: адміністративне спрощення; упорядкування адмінпослуг; децентралізація (передання/делегування повноважень із надання адмінпослуг ОМС та створення інтегрованих офісів – центрів надання адмінпослуг).

Адміністративне спрощення вимагає загального скорочення кількості адмінпослуг і спрощення процедур їхнього надання. Основні шляхи такого спрощення: скорочення кількості інстанцій, залучених до надання адмінпослуги; скорочення кількості документів, які необхідно подавати для отримання послуги; скорочення термінів надання адмінпослуги; застосування принципу мовчазної згоди при наданні адмінпослуг (якщо адміністративний орган не відмовив у задоволенні прохання заявника або у видачі проміжного рішення у встановлені терміни, то вважається, що така відповідь є позитивною); уведення повідомного принципу при наданні адмінпослуг (коли відповідь адміністративного органу особі принципово не є потрібною); упровадження зручних форм для звернення за адмінпослугою.

У підвищенні якості надання адмінпослуг особливо актуальною є децентралізація повноважень з надання адмінпослуг на рівень ОМС, зокрема через інструменти делегування. І хоча в багатьох випадках цей напрям потребує узгодження з реформою місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою, частину повноважень можна вже передати місцевому самоврядуванню. На довгострокову перспективу така децентралізація має бути генеральним напрямом державної політики, оскільки саме децентралізація дозволяє суттєво покращити якість послуг через підвищення впливу громади на суб'єктів надання цих послуг.

Нині найбільш актуальними заходами для подальшого реформування сфери адмінпослуг і розвитку ЦНАП можна назвати: пріоритетне завершення створення ЦНАП у невеликих містах; ухвалення положення, що дозволить на перехідному етапі надавати у ЦНАП адмінпослуги із залученням представників територіальних підрозділів ЦОВВ; прийняття нормативних актів, які б уповноважили адміністраторів ЦНАП самостійно надавати швидкі адмінпослуги; забезпечити узгодження дозвільного законодавства із Законом України “Про адміністративні послуги”; здійснити законодавчу децентралізацію базових адмінпослуг.

Нині в Україні веб-сайти ЦНАП мають переважно інформаційний характер, без можливості здійснення трансакцій і з обмеженою можливістю отримання зразків документів, що не дозволяє забезпечити процеси надання адмінпослуг у режимі онлайн. Існує низка проблемних питань, вирішення яких сприятиме забезпеченню надання послуг в інтерактивному режимі, як-от: не визначено законодавчо загальні умови надання адмінпослуг е-засобами та за допомогою е-комунікацій; не забезпечено чіткий розподіл повноважень та відповідальності з надання адміністративних е-послуг між різними органами влади; не визначено правовий статус урядових інформаційних ресурсів, що надаються одержувачам адміністративних е-послуг; не визначено правові умови захисту персональних даних у процесі надання адміністративних е-послуг.

Стратегія та методологія надання адміністративних е-послуг включає актуальні завдання: регламентацію адміністративних процесів надання послуг; розроблення адміністративних е-регламентів; формування системи надання адміністративних е-послуг та забезпечення їхньої доступності; створення системи національних та регіональних порталів адмінпослуг; організація процесів надання адміністративних е-послуг.

Регламентацію адміністративних процесів надання послуг (адміністративні, посадові та е-регламенти, стандарти адмінпослуг) може бути задіяно під час реалізації такої послідовності робіт: аналіз поточної регламентної бази й адміністративної практики; формування пропозицій з оптимізації процесів; формування оптимальних моделей адміністративних процесів; формування адмінрегламенту процесу, посадових регламентів службовців, стандарту держпослуги і їхнє правове закріплення; формування технічних вимог (технічних завдань) на створення е-регламентів.

Упровадження надання адмінпослуг виключно за допомогою е-комунікацій не враховує реалії. Негативними реаліями, що суттєво впливають на розвиток в Україні системи надання адмінпослуг за допомогою е-комунікацій, назвімо: відсутність усталеної практики

ведення е-документообігу, суперечливе законодавство, недосконалу судову систему, низький рівень захисту права власності, низьку довіру громадян до е-послуг, недостатню поширеність і низький попит з боку громадян на отримання послуг в е-вигляді, високий рівень шахрайства, невідповідність дій органів виконавчої влади очікуванням громадськості, імітування реформи. Процедури надання адмінпослуг залишаються складними, якоюсь мірою корупційними і вимагають багато часу, зусиль і ресурсів з боку замовників.

Для забезпечення розвитку інфраструктури надання адмінпослуг громадянам за допомогою е-комунікацій доцільно запровадити такі шляхи: збереження паралельного існування ЦНАП та ЄДЦ з чітким розмежуванням сфер їхньої діяльності як базових елементів інфраструктури надання адмінпослуг; створення онлайн-сервісів на сайтах суб'єктів надання адмінпослуг для забезпечення ефективнішої системи адмінпослуг; розвиток регіональних центрів надання адміністративних е-послуг для розширення сервісної інфраструктури взаємодії між суб'єктами надання послуг; удосконалення роботи єдиного державного порталу адмінпослуг як порталу, на якому будь-який громадянин може отримати всі види адмінпослуг без територіальних або інших обмежень.

Е-форма реалізації адмінрегламентів створює можливості довгострокового якісного поліпшення виконання функцій та адмінпослуг, знижує операційні витрати, скорочує час прийняття рішень, забезпечує їхню велику інформаційну обґрунтованість. Реалізація концепції адміністративного е-регламенту дозволить провадити поетапну послідовну автоматизацію процесів надання адмінпослуг, у т. ч. повне виключення участі представників публічної влади в окремих найпростіших процесах. Цю концепцію необхідно розглядати в тісному взаємозв'язку з наданням адміністративних е-послуг. Адмінрегламенти є основою створення показників результативності діяльності органів влади і розроблення стандартів надання державою публічних послуг.

Для реалізації адміністративних е-регламентів потрібен широкий спектр технологій, зокрема: портал послуг, системи управління контентом, системи управління відносинами з громадянами, технології, що забезпечують множинність е-каналів надання послуг, технології інтеграції інформсистем, системи підтримки заповнення та роботи з е-формами документів, системи управління процесами, системи управління е-документами, технології управління е-поштою, технології підтримки колективної роботи, цифрові архіви, системи управління е-записами, системи гарантованого пересилання е-повідомлень, фінансові платіжні системи, підсистеми рестрації

та авторизації громадян на отримання послуг в е-формі, технології цифрового підпису тощо.

Застосування механізмів ідентифікації громадян необхідно вести на основі таких базових принципів, сформованих на основі найкращих світових практик: адекватність вимог (використання методу ідентифікації повинне відповідати меті його застосування); децентралізація та диверсифікація (системи ідентифікації повинні передбачати можливість застосування різних способів виконання операції та не повинні бути прив'язані до єдиного рішення або якоїсь централізованої бази ідентифікаторів); індивідуальний вибір (система ідентифікації повинна пропонувати користувачеві засоби вибору і контролю над тими ідентифікаційними даними, які він надає для різних трансакцій, узасвідуючи з різними відомствами); роз'яснення наслідків (користувачі повинні бути попереджені про те, які їхні ідентифікаційні дані і для чого буде використано в інформаційних системах е-уряду); контроль розповсюдження (доступ державних відомств до трансакцій у недержавних інформаційних системах, зроблених на основі загальних ідентифікаційних даних, повинен бути можливий тільки за рішенням суду або в інших випадках, встановлених законодавчо).

## 8. ІНСТРУМЕНТИ ТА МЕХАНІЗМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТРАНСАКЦІЙНОЇ ВЗАЄМОДІЇ

### 8.1. Системи е-взаємодії у фінансовій сфері

Функціонування платіжних систем в Україні регулюється спеціальним Законом України “Про платіжні системи та переказ грошей в Україні” [279]. Керуючись цим Законом, наведемо терміни та поняття про платіжні системи та платіжні інструменти.

*Платіжна система (ПС)* – платіжна організація, члени платіжної системи та сукупність відносин, що виникають між ними під час переказу грошей.

Платіжна система в широкому розумінні – це сукупність визначених законом платіжних інструментів, норм, правил, а також механізмів та процедур застосування їх усіма суб'єктами грошового обігу. Учасниками платіжної системи є всі види підприємств, державні структури, громадські організації, населення, комерційні та центральні банки. Установлення в межах платіжної системи для всіх її учасників визначених законом норм і правил поведінки ставить їх у рівні умови, захищає інтереси кожного з них. Тому створення високоефективної, дієвої, надійної платіжної системи є одним із ключових економічних завдань держави.

Особливе місце в платіжних системах посідають банки. Вони не тільки беруть участь у них як звичайні платники та одержувачі платежів, а і як посередники в платежах, покликані якнайшвидше і в режимі реального часу доставляти гроші від платника до одержувача. Цю свою роль у платіжній системі банки виконують через сукупність *розрахунково-касових операцій*, які, по суті, є ключовими елементами платіжної системи.

В організації розрахунково-касових операцій можна виділити три етапи: підготовка організаційних, технічних та технологічних передумов для здійснення платежу; формування та передавання інформації щодо платежу; переказування чи передавання грошей, тобто сам платіж. На першому етапі здійснюються такі дії, як відкриття в банках рахунків для учасників платіжної системи, створення комп'ютерних систем зв'язку, приймання, оброблення, обліку та передавання інформації, емісія платіжних карток тощо. На другому етапі виконуються підготовка, забезпечення захисту, передавання банку та перевірка на справжність інформації, необхідної для здійснення платежу, на певних інструментах (носіях). На третьому етапі здійснюються приймання-видавання готівки за рахунками клієнтів, переказування грошей з рахунка платника на рахунок одержувача чи залік взаємної заборгованості.

Важливе місце в розрахунково-касових операціях посідають *платіжні інструменти*, під якими розуміють певних носіїв інформації, що слугують банкам правовою підставою для здійснення грошових переказів на рахунки чи виконання касових операцій (чек, вексель, платіжне доручення, різні види платіжних карток тощо). Такі інструменти, що виготовлені з паперу за суворо стандартизованою формою, називають розрахунковими документами. Інструменти, що застосовуються для здійснення трансакцій на е-основі, називають платіжними картками.

Для зберігання грошових коштів та здійснення всіх видів операцій банки відкривають своїм клієнтам кілька видів рахунків: поточні, депозитні (вкладні), бюджетні. Перші два види рахунків можуть відкриватися в національній та іноземній валюті, а останній – тільки в національній.

*Поточні рахунки* банки відкривають підприємствам усіх видів та форм власності, їхнім відокремленим підрозділам, фізичним особам для приймання і зберігання їхніх власних грошових коштів та для здійснення всіх розрахунково-касових операцій із ними. Ці рахунки найчастіше використовуються в банківській практиці, за ними здійснюється переважна частина міжгосподарських платежів та платежів населення, що проходять через банківську систему. До поточних належать також карткові рахунки, за якими здійснюються операції за платіжними картками.

*Депозитні (вкладні) рахунки* відкриваються підприємствам, їхнім відокремленим підрозділам, фізичним особам на підставі депозитного договору, укладеного між банком і його клієнтом на певний термін.

Для підприємств та їхніх відокремлених підрозділів такі договори укладаються у формі окремого документа, у якому чітко визначається розмір та строк депозиту, рівень відсоткової ставки, обов'язки сторін, порядок виплати доходу та повернення коштів під час закриття рахунка тощо. На відкритий депозитний рахунок кошти переказуються з поточного рахунка його власника і після закінчення терміну повертаються на поточний рахунок, якщо договір не буде продовжено. Переказуванням на поточний рахунок чи зарахуванням на поповнення депозиту виплачуються відсотки за депозитними вкладами. За депозитними рахунками забороняється проводити безготівкові розрахункові операції та видавати готівку.

Депозитні рахунки для фізичних осіб називають *вкладними*. Їх відкривають тим самим категоріям фізичних осіб, що й поточні рахунки. Для відкриття вкладного рахунка банк укладає з клієнтом договір та видає йому вкладний документ. Ним може бути ошадна книжка (іменна чи на пред'явника) або окремий документ, що засвідчує укладення договору.

*Бюджетні рахунки* відкривають підприємствам (їхнім відокремленим підрозділам), військовим частинам, установам та організаціям, яким виділяються кошти за рахунок державного та місцевих бюджетів для цільового використання. Відкриття бюджетних рахунків здійснюють на підставі дозволів, що видаються фінансовими органами – розпорядниками бюджетних коштів, а також заяви клієнта про відкриття рахунка, картки зі зразками підписів осіб – розпорядників рахунків та відбитка печатки.

Платіжна система складається з кількох самостійних систем, кожна з яких задовольняє вимогам окремої платіжної сфери. Такі системи можна класифікувати за різними характеристиками та ознаками. Виходячи з того, яку роль відіграють платіжні системи відповідно до характеру здійснюваних платежів, розрізняють (рис. 8.1):

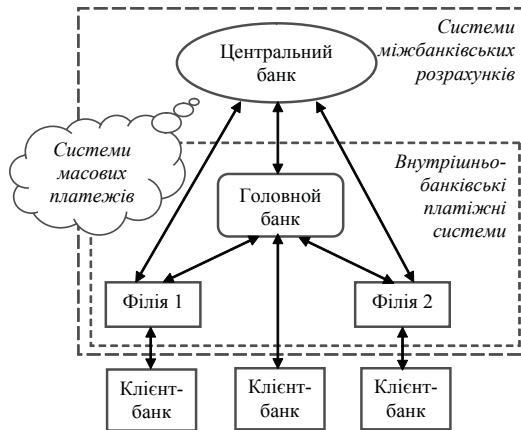


Рис. 8.1. Узаємодія платіжних систем

1. *Системи міжбанківських розрахунків* – призначаються для здійснення платіжних транзакцій між банками, зумовлених виконанням платежів їхніх клієнтів або власних зобов'язань одного банку перед іншим. Для них необхідною стадією є транспортування документа між банком платника та банком отримувача за допомогою однієї зі систем міжбанківських е-розрахунків.

2. *Внутрішньобанківські платіжні системи* – створюються для забезпечення найбільш сприятливих умов проходження платежів між установами, що належать до однієї групи. Розрахунки виконуються через систему кореспондентських рахунків у центральній установі, що виступає банком банків відповідної структури. Всередині структури може створюватися єдиний центр виконання клірингу та розрахунків.

3. Системи “Клієнт-банк” – використовуються банками для пропонування платіжних послуг своїм клієнтам на базі сучасних ІТ. В умовах конкуренції банки змушені розробляти спеціальні ділові та ринкові стратегії використання платіжних послуг, вирішуючи, чи спроможні вони конкурувати в обмеженому секторі ринку платіжних послуг і пропонувати клієнтам більш широкий набір їх.

4. Системи масових платежів із використанням пластикових карток. У цих системах задіяно кредитні картки, дебетові картки, “е-гаманці”, а також картки для отримання грошей з банківських автоматів.

В Україні функціонують платіжні системи, що створені:

1. НБУ – Система міжбанківських е-платежів (СЕМП), Національна система масових е-платежів (НСМЕП).

2. Державними банками та державними установами – платіжні системи державних банків, Державного казначейства України та Українського державного підприємства поштового зв'язку “Укрпошта”.

3. Установами приватного сектора – внутрішньодержавні та міжнародні платіжні системи банків і небанківських установ [158].

Нагляд (оверсайт) за платіжними системами – діяльність центрального банку з моніторингу, оцінювання платіжних систем та, у разі необхідності, ініціювання змін щодо їхньої діяльності з метою забезпечення безперервного, надійного та ефективного функціонування відповідних систем.

Метою нагляду за платіжними системами є їхня надійність та ефективність у забезпеченні переказу коштів і розрахунків за фінансовими інструментами. Для досягнення зазначеної мети національний банк має встановити вимоги, яким повинні відповідати платіжні системи, і здійснювати оцінювання систем з урахуванням цих вимог.

Національний банк, оцінюючи платіжну систему, особливу увагу має приділяти такому:

- здатності платіжної системи надавати швидкі, безпечні та економічно вигідні послуги суб'єктам економіки з метою створення сприятливих умов функціонування фінансових ринків та економіки загалом;

- ефективності й надійності схем взаєморозрахунків за проведеними операціями з переказу коштів;

- дієвості політики управління ризиками, яку проводить платіжна організація платіжної системи, та ін.

Об'єктами нагляду за платіжними системами в Україні є: системно важливі платіжні системи; системи роздрібних платежів і розрахунків та їхні платіжні засоби і платіжні інструменти; системи розрахунків за угодами щодо цінних паперів; члени та учасники міжнародних платіжних систем, створених нерезидентами.

*Системно важлива платіжна система* – це система, порушення в роботі якої в разі недостатньої захищеності від ризиків може



ініціювати або передавати системні руйнування на фінансових ринках країни. Критеріями визначення системної важливості платіжної системи є величина чи тип окремих платежів або сумарний обсяг платежів, оброблюваних системою.

До категорії системно важливих платіжних систем належить система е-платежів НБУ, яка відіграє ключову роль у фінансовій інфраструктурі країни і через яку здійснюється майже 99 % міжбанківських переказів коштів у національній валюті в межах України. Основною метою створення системи е-платежів стала відмова від паперової форми проведення розрахунків у банківській системі, що дозволило досягти значної економії коштів, підвищити швидкість і оперативність здійснення платежів і поліпшити надійність і рівень безпеки міжбанківських платежів.

Також до категорії системно важливих платіжних систем в Україні може бути віднесено платіжні системи, створені установами з розгалуженою міжфілійною структурою, обсяги переказів у яких є суттєвими для функціонування економіки країни.

НБУ має перевіряти системно важливі платіжні системи на відповідність вимогам законодавства України, яке має враховувати положення документів Європейського центрального банку та Банку міжнародних розрахунків.

*Системи роздрібних платежів і розрахунків* мають сприяти підвищенню ефективності всієї фінансової системи, зміцненню довіри суспільства до безготівкових розрахунків загалом.

До категорії систем роздрібних платежів і розрахунків належать внутрішньодержавні та створені резидентами міжнародні системи розрахунків спеціальними платіжними засобами, системи переказу коштів, системи е-грошей тощо.

НБУ для визначення переліку систем роздрібних платежів і розрахунків, що підлягають нагляду, має оцінювати: системну або соціальну значущість окремих систем; взаємозв'язок між різними системами; характер ризиків, пов'язаних з окремою системою, тощо.

Об'єктами нагляду також повинні бути безпека та ефективність традиційних та інноваційних платіжних засобів і платіжних інструментів.

Безпека й надійність *систем розрахунків за угодами щодо цінних паперів* є важливими не тільки для стабільності ринку цінних паперів, який вони обслуговують, а й для платіжних систем, якими користуються ці системи.

НБУ, наглядаючи за системами розрахунків за угодами щодо цінних паперів, має співпрацювати з Державною комісією з цінних паперів та фондового ринку. Заходи щодо нагляду мають передбачати аналіз дотримання в цих системах законодавства України, яке повинно враховувати відповідні рекомендації міжнародних фінансових організацій.

Протягом останніх років на вітчизняному ринку спостерігається активний розвиток *міжнародних платіжних систем, створених нерезидентами*. Членами та учасниками міжнародних платіжних систем є переважна більшість банків України, окремі небанківські фінансові установи. Кількість та суми транскордонних і внутрішньо-державних операцій, здійснюваних із використанням міжнародних платіжних систем, щорічно збільшуються. З огляду на це об'єктами нагляду НБУ мають бути члени та учасники міжнародних платіжних систем, створених нерезидентами, які уклали з платіжними організаціями цих систем відповідні договори.

НБУ під час нагляду за міжнародними платіжними системами, їхніми членами та учасниками має співпрацювати з центральними банками країн, на території яких зареєстровано платіжну організацію відповідної системи.

Для ефективної діяльності платіжної системи необхідні правила, що регулювали б права та обов'язки всіх учасників процесу платежу як у нормальних умовах функціонування платіжної системи, так і в разі якихось порушень. Це набуває особливого значення, коли відбувається перехід від традиційних платіжних систем на основі паперових документів до сучасних систем е-платежів, у яких значно важче визначити стан та місцезнаходження конкретного платіжного документа на певний момент.

Правила платіжної системи може бути викладено в законодавчому або нормативному акті, угоді або в усіх цих документах. Закон може забезпечити стабільність та пріоритет щодо інших правил. Нормативний акт надає можливість коригувати правила за необхідності. Угода дозволяє приватному сектору впливати на процес визначення правил. Закон або нормативний акт можуть допускати зміну деяких правил на підставі угоди між сторонами платежу, щоб забезпечити здійснення права на контракт та можливість експерименту. Правила платіжної системи часто розробляються як самостійні документи, що не повинні спиратися на інші документи.

Правила платіжної системи мають встановлювати організаційну структуру платіжної системи, умови членства, порядок вступу та виходу з системи, принцип виконання та відкриття документів на переказ, порядок вирішення спорів, управління ризиками в системі, систему страхування, систему захисту інформації тощо.

Одне з основних завдань, вирішуваних при створенні платіжної системи, полягає у розробленні й дотриманні загальних правил обслуговування платіжних інструментів, що входять до системи емітентів, проведення взаєморозрахунків і платежів. Ці правила охоплюють як суто технічні аспекти операцій з платіжними інстру-

ментами – стандарти даних, процедури авторизації, специфікації на використовуване устаткування, так і фінансові аспекти обслуговування клієнтів – процедури розрахунків з підприємствами торгівлі й послуг, що входять до складу приймальної мережі, правила взаєморозрахунків між банками, тарифи тощо.

З організаційної точки зору ядром платіжної системи є заснована на договірних зобов'язаннях асоціація банків. До складу платіжної системи також входять підприємства торгівлі й послуг, що створюють мережу місць обслуговування. Для успішного функціонування платіжної системи необхідні і спеціалізовані нефінансові організації, що здійснюють технічну підтримку обслуговування платіжних інструментів: процесингові і комунікаційні центри, центри технічного обслуговування тощо. Визначимо основних учасників платіжних систем (рис. 8.2) [227].

*Учасник платіжної системи* – юридична або фізична особа – суб'єкт відносин, що виникають під час переказу грошей, ініційованого за допомогою платіжного інструменту цієї платіжної системи.

*Член платіжної системи* – юридична особа, що на підставі належним чином оформленого права (отриманої ліцензії платіжної системи, укладеного з платіжною організацією платіжної системи договору тощо) надає послуги учасникам платіжної системи щодо проведення переказу за допомогою цієї платіжної системи та відповідно до законодавства України має право надавати такі послуги в межах України.

*Платіжна організація* – юридична особа, яка є власником або одержала право на використання товарного та інших знаків, що ідентифікують належність платіжних карток та інших платіжних інструментів до платіжної системи, що визначає правила роботи платіжної системи, а також виконує інші функції із забезпечення діяльності платіжної системи та є відповідальною згідно із законом та договором.

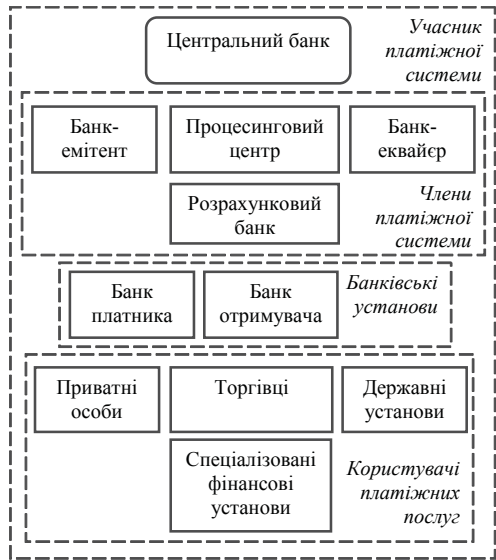


Рис. 8.2. Учасники платіжної системи

Виділяють п'ять основних груп учасників платіжних систем: користувачі платіжних послуг, банківські установи (банк-емітент, банк-еквайер), розрахункові банки, процесингові центри, центральний банк.

До користувачів платіжних послуг, які виступають суб'єктами платежів, належать: приватні особи; підприємства, що працюють у галузі виробництва товарів та надання послуг (постачальники); спеціалізовані фінансові фірми, наприклад брокери та дилери, що діють на ринках грошей, капіталів чи товарів; державні установи.

Платежі можуть здійснюватись суб'єктами шляхом прямого обміну готівкою або шляхом передачі вимог за депозитами в комерційних банках, їхні потреби як користувачів платіжної системи визначаються особливостями господарської діяльності.

Усі користувачі вимагають високої надійності, безпеки, точності у виконанні платіжних послуг, але особливо це притаманне фінансовим фірмам, що беруть активну участь у діяльності ринку капіталів та грошового ринку. Зокрема, підприємницьку діяльність таких фірм пов'язано зі швидким обігом коштів на рахунках унаслідок того, що протягом насиченого робочого дня вони переказують і отримують дуже великі суми. Потреби цих фірм у платежах дуже специфічні, їм важко синхронізувати надходження та відплив коштів на своїх операційних рахунках, тому для виконання платежів у тих випадках, коли очікувані надходження затримуються, виникає необхідність у денному кредитуванні, що можна вважати продовженням платіжних послуг. Корпоративні клієнти частіше потребують поточної інформації щодо стану своїх рахунків порівняно з фізичними особами, бо це допомагає їм краще керувати ліквідністю.

Державні організації, серед яких особливе місце належить Міністерству фінансів України, використовують для своїх потреб численні платіжні послуги, що надаються як центральним банком держави, так і комерційними банками та спеціалізованими установами. Державний сектор так чи інакше взаємодіє з усіма галузями економіки, а тому має потребу в різноманітних, іноді дуже складних послугах щодо виконання платежів. Okремо варто відзначити потреби господарювання в державному секторі економіки, що мало відрізняються від потреб підприємства, потреби поточного державного управління, включаючи податкову систему, а також діяльність, пов'язану з управлінням державним боргом.

Користувачі обирають платіжні інструменти, що найкраще відповідають їхнім потребам щодо термінів виконання платежів, вартості послуг, місцевих звичаїв, правових постанов. Наприклад, масові роздрібні платежі можуть виконуватися за допомогою готівки, чеків, пластикових карток або кредитових переказів, а фірми, більш

вірогідно, для передачі своїх інструкцій до банків використовувати-муть магнітні носії або е-засоби зв'язку.

*Банківські установи* (комерційні банки) переважно не беруть участі в обміні готівкою, хоча вони можуть використовуватися для передання готівки, яку надає центральний банк сектору економіки. Однак передача вимог за депозитами неминуче призводить до використання банків у платіжному процесі як посередників. Банки виступають у цій ролі в платіжних операціях завдяки тому, що в них розміщено розрахункові рахунки суб'єктів господарювання, які здійснюють такі операції.

Окрім суто платіжних послуг (розміщення рахунків і переміщення грошових вкладів), банки також надають кредитні послуги. Пропонуючи своїм клієнтам додатковий механізм кредитування, банки надають їм можливість виконувати платіжні зобов'язання, навіть коли у платника не виявиться на рахунку коштів у момент настання терміну платежу.

Комерційні банки намагаються задовольнити потреби своїх клієнтів, пропонуючи їм послуги за тарифами, що забезпечують прибуток для банків.

Однак суб'єкти господарювання надаватимуть перевагу платежам у вигляді вимог до комерційних банків лише в тому разі, коли виконання платежів буде легким, швидким і досить надійним, тобто ризик їх використання виявиться прийнятним. Для того щоб банківські платіжні послуги могли конкурувати з розрахунками за готівку, клієнти банків повинні бачити переваги використання банківських депозитів як платіжних засобів порівняно з готівкою. Такі переваги залежать від двох факторів.

По-перше, повинно пропонувати банкам механізми переказу коштів, що є привабливими для їхніх клієнтів. Привабливість систем переказу коштів визначається, зокрема, їхньою надійністю, швидкістю оброблення даних, малою величиною витрат та чіткістю обліку операцій.

По-друге, повинно пропонувати банкам механізми конвертації, що дозволяють їхнім клієнтам без перешкод відправляти й отримувати платежі, використовуючи різноманітні інструменти розрахунків, що легко конвертуються в інші інструменти або у валюту. Отже, банки пропонують своїм клієнтам різноманітні платіжні послуги, що дозволяють передавати кошти на депозитах іншим клієнтам у тих самих (внутрішньобанківські розрахунки) або в інших банках (міжбанківські розрахунки). Платіжний процес може вимагати використання коротко- чи довгострокових кредитів, які надає банкам центральний банк для покриття тимчасової різниці між надходженнями і витратами на рахунку клієнта.

Функції комерційних банків у платіжній системі залежать від ролі їх у процесі виконання платежу.

*Банк платника* отримує інструкції щодо здійснення платежу (дебетові або кредитові) від свого клієнта. Банк повинен перевірити повноваження клієнта та правильність проведення бухгалтерського запису, провести операції за рахунками клієнта (дебет рахунка клієнта – за кредитовою операцією, кредит рахунка клієнта – за дебетовою). Переказ вимог і зобов'язань може виконуватися за допомогою фізичного транспортування платіжних вимог і доручень або через телекомунікаційну е-систему. У будь-якому разі потрібно вжити певних заходів, щоб уникнути несанкціонованої зміни даних. Банк, що організовує таку систему розрахунків, повинен також встановити систему архівних записів усіх операцій, пов'язаних із підтвердженням факту перерахування коштів на рахунок.

*Банк отримувача* повинен провести операцію за рахунками клієнта-отримувача (кредитувати рахунок у разі кредитової операції і дебетувати – у разі дебетової). Банк може брати на себе обов'язок інформувати клієнта про платіж телефоном, листом чи в регулярній виписці з рахунка. Банком отримувача може бути відділення банку, де клієнт-отримувач має свій рахунок, будь-яке відділення цього банку чи центральна установа банку.

Існує певна різниця в характері діяльності банків у платіжній сфері залежно від спрямованості їхніх послуг. Якщо банк орієнтується здебільшого на роздрібний бізнес, тобто обслуговування індивідуальних клієнтів, то він виконуватиме для них велику кількість платіжних трансакцій на незначні суми, а в разі обслуговування корпоративних клієнтів обсяги та розміри сум платежів виявляться непомірно значнішими.

*Банк – учасник платіжної системи* – банк, який має ліцензію платіжної системи на здійснення емісії та/або еквайринга.

*Банк-емітент* – уповноважений банк, який є членом платіжної системи, займається випуском платіжних карток і їх обслуговуванням, а також проводить розрахунки (через банк-еквайер) з торгівцями, які здійснюють продаж товарів або надання послуг з використанням при оплаті цих карток.

Основні функції банку-емітента можуть бути окреслені так:

- емісія (випуск) карток і відкриття карткових рахунків і тим самим взяття на себе гарантійних зобов'язань щодо забезпечення платежів за допомогою карток;
- аналіз кредитоспроможності, якщо картка належить до класу кредитних (оцінка фінансового стану, визначення кредитного ліміту);
- авторизація – процедура отримання дозволу на здійснення операцій з використанням платіжної картки на запит торгівця;
- обмін інформацією й отримання комісійних;
- білінг – підготовка й надсилання власнику картки виписки із зазначенням суми і термінів погашення заборгованості;

- бухгалтерський облік операцій за картковими рахунками;
- стягнення простроченої заборгованості і контроль перевищення кредитного ліміту;
- робота з клієнтами (відповіді на запитання, розгляд скарг);
- гарантування безпеки і запобігання шахрайству (підготовка звітів за вкраденими і підробленими картками, блокування рахунків);
- моніторинг (контроль операцій, що здійснюються із застосуванням спеціальних платіжних засобів);
- маркетинг (від маркетингової діяльності залежить подальший успіх роботи банку в сфері платіжних карток).

*Банк-еквайер* – уповноважений банк (член платіжної системи), який проводить первинне оброблення трансакцій і бере на себе здійснення з торгівцями, які знаходяться в його сфері діяльності, всього спектра операцій з картками: перерахування на розрахункові рахунки клієнтів (постачальників) коштів за товари і послуги, приймання, сортування і розсилання квитанцій, поширення стоп-листів (перелік платіжних карток, дії за якими припинено на день здійснення операцій); бухгалтерський облік за розрахунками з торговельними підприємствами; аналіз заяв клієнтів про приєднання до системи розрахунків, аналіз кредитоспроможності торгівців, перевірка торгівців на предмет шахрайства з їхнього боку; моніторинг; маркетинг і допомога торгівцям у придбанні устаткування для платіжних карток.

Еквайер і емітент повинні проводити моніторинг з метою ідентифікації помилкових і неналежних переказів та їхніх суб'єктів, вживання заходів щодо запобігання здійсненню або припинення таких переказів. Моніторинг повинно проводити постійно за параметрами, що встановлені правилами відповідної платіжної системи. Загальні параметри моніторингу для всіх платіжних систем може встановлювати НБУ.

*Торговець* – суб'єкт підприємницької діяльності, який згідно з угодою з еквайером або платіжною організацією приймає до обслуговування платіжні інструменти з метою проведення оплати вартості товарів або послуг (включаючи послуги з видачі грошей у готівковій формі).

Торгівці, які здійснюють підприємницьку діяльність у сфері продажу товарів, сфері громадського харчування й надання послуг і згідно із законом повинні використовувати реєстратори розрахункових операцій, зобов'язані забезпечити можливість здійснення держателями спеціальних платіжних засобів розрахунків за продані товари (надані послуги) з використанням цих спеціальних платіжних засобів (мінімум три міжнародних і/або внутрішньодержавних платіжних системи).

Початкове оброблення запитів на авторизацію проводить банк-еквайер. Якщо банк-еквайер не володіє даними для виконання запиту (власник картки – клієнт іншого банку), то запит перенаправля-

ється у процесинговий центр, який, у свою чергу, або виконує його і передає відповідь банку-еквайєру, або здійснює його подальшу маршрутизацію. Крім того, банк-еквайєр може здійснювати видачу засобів за картками як у своїх відділеннях, так і через банкомати, що належать йому. Банк може поєднувати виконання функцій еквайєра й емітента. Слід зазначити, що основними, невід'ємними функціями банка-еквайєра є фінансові точки обслуговування, що пов'язано з виконанням розрахунків і платежів. Виконання еквайєрами своїх функцій вабить розрахунки з емітентами.

Кожен банк-еквайєр здійснює перерахування коштів точкам обслуговування за платежами держателів карток банків-емітентів, що входять у дану платіжну систему. Тому відповідні засоби мають бути потім перераховані еквайєру цими емітентами. Оперативне проведення взаєморозрахунків між еквайєрами і емітентами забезпечується наявністю в платіжній системі розрахункового банку, у якому банки – члени системи відкривають кореспондентські рахунки.

*Розрахунковий банк* – уповноважений платіжної системою банк, що відкриває рахунок членам платіжної системи і бере участь у проведенні взаєморозрахунків між ними.

*Головний процесинговий центр* – уповноважений платіжною системою спеціалізований обчислювальний центр, який, крім процесингу, здійснює маршрутизацію запитів до інших процесингових центрів, веде бази учасників та здійснює взаємодію з іншими учасниками за встановленим регламентом.

*Процесинговий центр* – уповноважений платіжною системою спеціалізований обчислювальний центр, що містить БД членів платіжної системи й утримувачів карток з метою забезпечення запитів на авторизацію в тому випадку, якщо банк-емітент не веде своєї власної бази; в іншому випадку процесинговий центр пересилає в банк-емітент запит, який авторизується через еквайєра.

Процесинговий центр забезпечує оброблення запитів на авторизацію протоколів трансакцій, що фіксують дані про зроблені за допомогою карток платежі і видачу готівки, що надходять від еквайєрів. Центр зберігає зведення про ліміти власників карток і виконує запити на авторизацію в тому разі, якщо банк-емітент не веде власної бази. В іншому випадку процесинговий центр пересилає отриманий запит у банк-емітент авторизованої картки. Центр забезпечує і пересилання відповіді банку-еквайєру. Крім того, на підставі нагромаджених за день протоколів трансакцій процесинговий центр готує і розсилає підсумкові дані для проведення взаєморозрахунків між банками – учасниками платіжної системи, а також формує і розсилає банкам-еквайєрам стоп-листи.



Процесинговий центр може також забезпечувати потреби банків-емітентів у нових картках, здійснюючи їхнє замовлення на підприємствах і наступну персоналізацію. Слід зазначити, що розгалужена платіжна система може мати декілька процесингових центрів, роль яких на регіональному рівні можуть виконувати і банки-еквайєри.

Процесинговий центр є технологічним ядром платіжної системи, який функціонує в досить жорстких умовах, гарантовано обробляючи в реальному масштабі часу інтенсивний потік трансакцій. Не менші вимоги до обчислювальних можливостей процесингового центру висуває і підготовка даних для проведення взаєморозрахунків за підсумками дня, оскільки оброблянню підлягають протоколи значної частини трансакцій, а необхідні терміни виконання розрахунків невеликі – декілька годин.

*Центральні банки є невід'ємною складовою процесу платежу з двох причин.*

По-перше, центральні банки ведуть депозитні рахунки широкого кола кредитних установ країни (наприклад, банків). Оскільки центральний банк не повинен бути не в змозі повернути депозити, банки можуть надати йому перевагу у проведенні розрахунків за своїми міжбанківськими платіжними зобов'язаннями шляхом переказу таких вимог за депозитами.

По-друге, центральний банк є органом грошово-кредитного регулювання та кредитором останньої інстанції і відповідає за гарантування стабільності (безпеки, надійності та ефективності) фінансової системи загалом, а платіжна система є її ключовим елементом. Досвід показує, що в довгостроковому плані центральний банк відіграє важливу роль щодо забезпечення стійкості розвитку платіжної системи у правильному напрямі.

Центральні банки відіграють головну роль у міжбанківських розрахунках, виступаючи посередниками платежів між комерційними банками, що використовують кредитні ресурси для перерахування коштів з одного рахунка на інший.

Центральний банк у діяльності платіжної системи відіграє кілька ролей, які можна підсумувати у вигляді п'яти основних функцій:

- користувача платіжної системи, що виконує власні платіжні трансакції, які включають операції на грошовому ринку для втілення своєї монетарної політики, операції з державними цінними паперами, короткострокове та довгострокове кредитування, офіційні трансакції на валютному ринку, виконання власних платежів (виплати заробітної плати, оплата виставлених рахунків) тощо;

- учасника платіжної системи, який виконує платежі за дорученням своїх клієнтів (наприклад, урядових установ або інших центральних банків);

– надавача платіжних послуг, що можуть включати проведення розрахунків через кореспондентські рахунки комерційних банків, а також (самостійно чи разом із комерційними банками чи іншими комерційними організаціями) надання мережі комунікацій, обладнання, програмного забезпечення та експлуатаційного обслуговування для платіжних систем;

– “охоронця суспільних інтересів”, який виконує нормативні, наглядові, управлінські, арбітражні обов’язки у платіжних системах, планує подальший розвиток їх, сприяє дотриманню норм чесної конкуренції, бере участь у розробленні й затвердженні технічних стандартів;

– гаранта остаточного розрахунку, при цьому кошти центрального банку можуть використовуватися для виконання платіжних зобов’язань комерційних банків (хоча цю функцію потрібно застосовувати дуже обережно, аби уникнути зловживань).

Національний банк під час здійснення нагляду за платіжними системами, крім вищезазначеного, за участю інших державних органів може вирішувати завдання державної політики, зокрема такі: захист прав споживачів; протидія антиконкурентній практиці; протидія легалізації (відмиванню) доходів, отриманих злочинним шляхом, та фінансуванню тероризму тощо.

НБУ, виконуючи свою основну функцію забезпечення стабільності грошової одиниці України, ставить собі за мету підтримання високого рівня довіри населення, підприємств та організацій до національної валюти, фінансових інструментів і систем, використовуваних для переказу коштів і здійснення розрахунків.

## **8.2. *Управління трансакційними ризиками та страхування їх***

Платіжні системи, як інструмент фінансових трансакцій для забезпечення життєдіяльності сучасної економіки та надання послуг, повинні відповідати таким основним вимогам: ефективності, оперативності, економічності, надійності, безпеки, зручності, оптимальності [45].

Платіжні системи вдосконалюють економічну активність у внутрішній і міжнародній комерції й торгівлі. Без надійної, ефективної платіжної системи не можуть поліпшитись показники економічного зростання.

Ефективність платіжної системи означає її здатність підтримувати на достатньому рівні ділову активність суб’єктів економіки, утворювати нові інструменти фінансового ринку. Сучасна платіжна система забезпечує переміщення ресурсів до різних секторів економіки через платежі на ринках інвестицій і коштовних паперів, отже, покращує контроль над грошовим обігом, ліквідністю і фінансами в економіці в цілому і окремих господарських організаціях.

Ефективність платіжної системи впливає на механізм дії державної грошово-кредитної політики, оптимізує попит на грошові резерви, допомагає вирішувати питання зниження інфляції. З точки зору грошово-кредитної політики важливо, щоб заходи впливу на міжбанківський ринок якнайшвидше розповсюджувались на інші ринки та регіони країни і, зрештою, на сектор матеріального виробництва. Для забезпечення діяльності такого механізму необхідно гнучко впливати на ринкові відсоткові ставки та створити дієву платіжну систему, що гарантувала б оперативне й надійне оброблення міжбанківських та інших ринкових операцій. Ефективність платіжної системи забезпечує більш високу надійність відсоткових ставок як показника, що використовується для грошово-кредитного регулювання.

Рівень та форми участі центральних банків у діяльності платіжної системи також можуть суттєво впливати на її ефективність. Існує щонайменше п'ять напрямів, за якими центральні банки разом з іншими установами можуть своїми діями стимулювати зростання ефективності платіжної системи. До них належать визначення стандартів і нормативів, політика щодо конкуренції, правова політика, грошово-кредитне регулювання та надання послуг з боку центрального банку.

За допомогою стандартів та нормативів можна заохочувати до користування і навіть запровадження платіжних інструментів та форматів е-повідомлень. Однак встановлення стандартів та нормативів зачіпає базові інтереси банків і широкого кола користувачів платіжних систем, отже необхідно враховувати потреби кожної групи.

Велике значення мають технічні стандарти, що забезпечують ефективне оброблення платіжних інструментів та повідомлень. Запровадження спільних стандартів може значно спростити і прискорити таке оброблення, особливо якщо у процесі автоматизованого оброблення платежів беруть участь численні банки та різноманітні платіжні системи. Наприклад, єдина система ідентифікації та індексації паперових чи платіжних е-повідомлень є дуже важливою умовою скорочення кількості помилок і затримок при обробленні їх.

Для розвитку конкуренції варто забезпечувати широкий доступ до необхідних клірингових структур, зокрема розрахункових палат. Хоча може виникнути необхідність не допускати деяких потенційних учасників до участі в діяльності такої палати через технічний або фінансовий ризик, усе ж необхідно обмежувати використання подібних заходів.

У сфері правової політики центральному банку та законодавчим органам потрібно прагнути до якомога більшої чіткості законів щодо платіжної системи. Права сторін, які беруть участь у платежах, включаючи посередників, повинні становити міцну основу платіжної системи.

Стосовно грошово-кредитної політики центральний банк повинен проаналізувати дію правил і нормативів про обов'язкові резер-

ви та вплив їх на ліквідність банків, а також використання грошей центрального банку в розрахунках за платежами. Наприклад, якщо резерви повинні зберігатися на окремих рахунках і не можуть використовуватися в розрахунках за платежами, то вартість таких розрахунків може значно зрости, отже викличе невиправдане зростання витрат банківської системи щодо надання платіжних послуг.

Однією з важливих вимог до платіжної системи є *оперативність* (швидкість) розрахунків. Затримка платежу збільшує його вартість і знижує економічний ефект. Зрозуміло, що кожен платіж не може здійснюватися між платником і одержувачем миттєво. Сучасні технології не забезпечують такої швидкості руху всіх засобів, бо це дорого й невиправдано. Затримки ж створюють невпевненість у кінцевому здійсненні розрахунків і обмежують можливості одержувача вкласти кошти в сировину і основний капітал. Вирішення цієї дилеми в сучасних платіжних системах здійснюється шляхом встановлення нормативних термінів розрахунків за звичайними платежами і можливістю проведення термінових платежів на великі суми в межах одного дня.

Для всіх учасників розрахунків природним є бажання зменшити свої витрати на проведення транзакцій за інших рівних умов (*економічність*) – вимоги до оперативності, безпеки, надійності. Конкуруючи між собою за клієнтів, постачальники банківських і платіжних послуг ідуть по шляху автоматизації працездатних платіжних процедур, створення гнучких і структурно складних платіжних систем, різноманітних платіжних операцій.

Ефективні платіжні системи мінімізують операційні витрати. Оперативність та надійність передачі платіжних транзакцій має велике значення, бо за рахунок цього зменшуються витрати часу і ресурсів на забезпечення процесу проходження платежів. Недосконала платіжна система тільки вилучає ресурси з більш продуктивних сфер їхнього використання.

Намагаючись підвищити ефективність своїх операцій, банки, що конкурують один з одним, прагнуть зменшити витрати на надання платіжних послуг. Результатом цих зусиль здебільшого стає автоматизація традиційно працездатних платіжних процедур, коли керівництво банку вважає, що капітал і засоби автоматизації є відносно дешевими порівняно з працею.

Міжбанківські клірингові та розрахункові операції займають ключове місце в платіжних системах. Тому створення та експлуатація міжбанківських систем повинно забезпечувати значну економію працевитрат, капіталів та технічних ресурсів, що може навіть перевищити відповідну економію у внутрішньобанківських системах.

Розглядаючи недоліки та переваги різних альтернативних платіжних механізмів, користувачі враховують такі важливі параметри,

як швидкість розрахунків, фізичні та логічні характеристики платіжного інструменту (наприклад, складання документів на папері та в е-формі), складність користування інструментом, небезпеку крадіжок, шахрайства, підробки і помилок в оформленні. Можуть також враховуватись конфіденційність, сумісність із системами бухгалтерського обліку, прибутки та витрати, що пов'язано з коштами в розрахунках. Взаємозв'язок цих властивостей і очікування прибутків та витрат при використанні певних платіжних механізмів чи інструментів можуть залежати від вартості платежів, відстані передачі та співвідношення регулярних і разових платежів.

У розумінні постачальників платіжних послуг економічна ефективність означає, що користь, зокрема прибуток, від надання користувачам платіжних інструментів має перевищувати витрати на це, включаючи прибуток на інвестований капітал, що визначається ринком. Постачальники особливо зацікавлені, щоб застосування ппід час виконання платежів таких реальних ресурсів, як працевитрати, капітал і технічні засоби, забезпечувало прибуток у розмірах, що перевищують витрати на ці ресурси або дорівнюють їм.

Вважається, що конкуренція між постачальниками банківських і платіжних послуг є найефективнішим способом забезпечити задоволення попиту на відповідні послуги та надання їх із мінімальними витратами та за ціною, що відповідає витратам виробництва.

Система повинна бути *надійною*, тобто мати довіру користувачів. Клієнти повинні бути впевнені, що відправлені гроші будуть зараховані правильно і протягом визначеного терміну. Якщо клієнти не впевнені в остаточному розрахунку, вони продовжуватимуть використовувати готівкові гроші, а не безготівкові платіжні засоби розрахунків. Упевненість у платежах вимагає високого рівня структурних операційних можливостей з належним контролем. Для цього необхідні правила і нормативи, що не лише регулюють основні потоки платежів, а й забезпечують недопущення чи хоча б значне скорочення помилок. Крім того, потрібен орган нагляду (центральний банк чи консорціум банків) для підтримки правил і вирішення спорів між користувачами платіжної системи.

Жодна система не працює без збоїв, але кожна повинна мати можливості відновлення цілісності для забезпечення розумного доступу до всієї інформації з метою перевірки та контролю. Системи повинні розроблятися з функціями архівування на випадок відмови однієї зі станцій системи.

Система повинна бути *безпечною*, тобто розроблена з адекватним контролем несанкціонованого доступу чи втручання в дані платіжного балансу. Для цього треба належним чином ідентифікувати

отримувача грошей та платника і гарантувати, що ані сума платежу, ані жоден з інших його реквізитів не можуть бути змінені на користь однієї зі сторін операції або третьої сторони. Користувач повинен бути захищеним від несанкціонованого доступу.

Учасники системи платежів повинні бути впевнені, що інформація про їхні перекази не буде доступною третім особам. Дані повинно бути захищено від доступу протягом терміну угоди і того часу, поки платіж буде проведено.

Кожна сторона здійснюваної операції повинна бути здатною довести, що платіж було здійснено, а також забезпечити всю інформацію про податки. Цілісність і правильність записів за операціями повинні бути перевірені, а структура записів повинна враховуватись як вимога скорочення витрат і забезпечення доступу до даних.

Платіжна система повинна бути *зручною* для учасників угоди у разі як використання готівкових грошей, так і безготівкових розрахунків. Бажано дотримуватись вимоги, згідно з якою витрати на навчання не повинні перевищувати вартості розроблення системи. Велике значення має також психологічний фактор. Складність використання платіжних механізмів може негативно вплинути на розповсюдження їх.

Здебільшого виправданим є обґрунтоване визначення ключових функцій системи, що вимагає першочергового вдосконалення та автоматизації, можливо, з використанням найскладніших новітніх засобів. Разом із тим деякі функції доцільно реалізовувати якомога простіше. Особливо це стосується компонентів системи, що призначені для безпосереднього спілкування з користувачами платіжних послуг.

Повна й ідеальна відповідність вказаним вище вимогам до створення і функціонування платіжної системи неможлива. Завдання, що стоїть перед розробником і замовником платіжної системи, полягає в досягненні *оптимального* співвідношення вимог, що висуваються, з поточним станом економіки і перспективами її розвитку, можливостями і вимогами досягнутого рівня розвитку продуктивних сил, техніки, технології, освітнього і культурного рівня населення.

Для забезпечення розглянутих вимог до транзакційних операцій існують різноманітні структури факторів ризику, якими потрібно управляти під час аналізу і прийняття рішень в платіжних е-системах. Спинімося на розгляді структури факторів ризику, що в загальному виразі дає змогу уявити найсуттєвіші складові.

Під *ризиком* переважно розуміється вірогідність того, що будь-які цілі під час реалізації та експлуатації платіжної е-системи не будуть досягнутими.

Усі ризики розрізняють за стадіями проектування, реалізації та експлуатації платіжних систем.

*Ризики у процесі проектування та реалізації платіжних систем* поділяють на дві групи [334]: бізнес-ризиків автоматизації та ризиків за життєвим циклом системи.

*Бізнес-ризиків* аналізують на етапі формування стратегії автоматизації – під час вибору як підходів до автоматизації, так і типу системи. Під час аналізу бізнес-ризиків визначають: чи будуть усунені проблеми бізнесу, які слід вирішити за допомогою платіжних систем, і яким має бути підхід до автоматизації, щоб був досягнутий бажаний ефект.

*Ризики за життєвим циклом системи* розглядають на етапах розроблення проекту платіжної системи і наступних етапах реалізації проекту. Цю групу ризиків може бути поділено на дві підгрупи: технічні ризики, що пов'язані з реалізацією технічних рішень або робіт під час впровадження технології, наприклад інсталяція програмного забезпечення на будь-яку платформу; ризики, що пов'язані з управлінням процесами створення та підтримки системи, наприклад досягнення потрібної якості у визначений термін за заданими бюджетними обмеженнями.

Підгрупа *технічних ризиків* містить велику кількість факторів, а саме: кількість зовнішніх систем, з якими нова система повинна взаємодіяти; наявність нестандартного обладнання; ступінь новизни обладнання для установи-замовника; характер застосувань – мережеві, локальні тощо; рівень знань учасників проекту, виконавців і користувачів щодо обладнання та програмного забезпечення; якість технічної підтримки постачальників компонентів рішення; рівень знань користувачів у сфері ІТ, які планується застосувати, а також рівень їхніх знань у прикладній галузі; ступінь новизни технічних рішень для системного інтегратора і постачальників окремих компонентів; залежність змін структури бізнес-процесів, організаційної структури установи-замовника та умов роботи користувачів від глибини впровадження системи.

До підгрупи *ризиків, що пов'язані з управлінням процесом розроблення системи*, входять такі фактори: розмір системи, кількість і географія розміщення користувачів; величина працевитрат і календарних термінів розроблення системи; кількість недостатньо пов'язаних між собою проектів, які доведеться виконати під час створення системи; кількість інших проектів, реалізація яких визначає успіх проекту автоматизації; наявність системної команди з користувачів і виконавців. Зазвичай усі найвідоміші постачальники рішень у сфері автоматизації діяльності установ, системні інтегратори і консультаційні компанії, розробники прикладного програмного забезпечення мають власні методи управління ризиками: методику виділення факторів ризику; методи кількісного оцінювання впливу факторів на такі параметри, як можливе збільшення вартості рішень або часу їхньої реалізації в цілому або за окремими компонентами; підходи до зниження впливу факторів ризику на успіх проекту.

Україні бажано, щоб структура платіжної системи, що автоматизується, відповідала загальноприйнятим рекомендаціям, а також сукупності державних і галузевих стандартів. Для прикладного програмного забезпечення з метою зниження ризиків доцільно створити набір стандартів у плані архітектури застосувань, шлюзів та інтерфейсів, включаючи графічний інтерфейс користувача. Аналогічно слід сформувати весь спектр стандартів, від рівня операційних систем до телекомунікаційних.

Для мінімізації технічних ризиків рекомендується використання поетапного підходу: розроблення плану-графіка робіт так, щоб роботи, пов'язані з найбільшим ризиком, виконувались на ранніх етапах; використання моделювання, створення стендів і макетів для апробації технічних рішень; розроблення альтернативних варіантів для виключення фактора ризику.

Зниження ризиків управління досягається використанням жорстких стандартів на управління проектом у частині планування, документування ходу проекту, процедур контролю виконання й управління змінами.

Підтримка стандартів має той важливий наслідок, що користувачі не опиняються в "пастці" закритих систем, де вони мають обмежений вибір можливостей за вищу ціну. Стандарти забезпечують широкий вибір застосувань, сумісність різних версій, можливість взаємодії з іншими обчислювальними середовищами. Такими стандартами, наприклад, можуть бути стандарти інтерфейсів, стандарти управління живленням, графічні стандарти, стандарти мережевої взаємодії, об'єктні стандарти тощо.

Однією з основних помилок під час проектування інформаційної системи є орієнтація на середнього користувача, унаслідок чого здійснюється непрогнозоване зростання витрат на ІТ. Це призводить до того, що більшість користувачів отримує усереднену за корпоративним стандартом продуктивності техніку, хоч в їхні функції входить тільки набір тексту за формою, а можливості комп'ютерів використовуються у кращому разі на 10 %. Водночас користувачі, яким потрібна максимальна продуктивність, можуть не отримати техніки, адекватної їхнім робочим функціям. Тому доцільно орієнтуватись на деталізацію функцій, які мають виконувати працівники, і добирати техніку, виходячи з індивідуальних потреб, а не усереднених показників.

Програмне забезпечення має відповідати таким характеристикам: модульність (виконання умови дозволяє знизити витрати щодо змін функціональної можливості системи за рахунок варіювання конфігурації її окремих елементів); відкритість (вимога, спрямована на забезпечення системи взаємодії з іншим програмним забезпеченням за певними стандартами); бінарна сумісність із попередніми застосуваннями,



що дозволяє взаємодіяти з успадкованими системами; масштабованість програмного забезпечення для широкого спектра системних конфігурацій, від ізоморфної робочої станції до корпоративної інформсистеми; незалежність від платформи (обмежене однією платформою застосування накладає обмеження на придбання систем у майбутньому).

Створення платіжної системи вимагає проведення роботи з персоналом: процес навчання персоналу має бути спрямовано на забезпечення максимальної ефективності засвоєння базових понять. Найсуттєвішу частину вартості володіння персональним комп'ютером пов'язано з працевитратами. Більшість проблем користувача вимагає прямої участі адміністратора в налаштуванні комп'ютера користувача, що збільшує працевитрати адміністративного персоналу. Приклад: необережне знищення системних файлів користувачем, зміна конфігурації системи, інсталяція додаткових програм, що призводить до конфліктів із програмним забезпеченням, яке вже використовується, непродуктивні дії кінцевого користувача. Систематичне навчання користувачів дозволяє знизити ці витрати.

Процес *управління транзакційними ризиками в платіжних системах на етапі експлуатації їх* розпочинається з їхніх визначення, ранжування та прийняття рішень про розподіл відповідальності за контроль над непередбаченими ситуаціями та ризиками. Компанії, що страхують ризики платіжних систем, повинні бути готовими до превентивних заходів (як необхідність резервного копіювання найбільш важливої інформації, організації технічного обслуговування, що відповідає сучасним вимогам безпеки та надійності тощо), з виконанням яких ув'язується програма страхування. Важливого значення набуває чітке визначення та класифікація ризиків. Класифікацію ризиків платіжних систем за методами управління та технічними діями наведено в табл. 8.1 [62].

Таблиця 8.1

## Ризики платіжних систем

№ з/п	Ризики	Методи управління	Технічні дії
1	Вплив комп'ютерних вірусів	Превентивні заходи	Встановлення антивірусних програм, інструктаж користувачів
2	Перехоплення даних	Використання технологій шифрування	Кодування даних з метою запобігання їхньому виправленню
3	Неправильна ідентифікація користувачів	Застосування систем аутентифікації	Запровадження ЕЦП з метою перевірки авторства та достовірності документа
4	Несанкціоноване проникнення в захисні мережі	Використання міжмережевих екранів	Фільтрація інформаційного потоку, що надходить у мережу або на сервер

На сьогодні розроблено багато технічних способів запобігання ризикам, однак повністю уникнути ризиків такими способами вдасться не завжди, оскільки ступінь інформаційної захищеності має свою верхню межу, зумовлену властивостями наявного обладнання та специфікою застосовуваних технологій. Природним доповненням до технічних методів захисту може бути страхування ризиків платіжних систем, яке активно розвивають провідні страхові компанії світу.

Страхування фінансово-кредитних установ від е-злочинів передбачає повернення втрат унаслідок: несанкціонованого введення даних або їхньої зміни; введення в комп'ютерну мережу по-шахрайськи підготовлених або модифікованих команд; ушкодження, знищення або перехоплення інформації; блокування доступу до даних платіжних систем; вплив комп'ютерних вірусів тощо.

Страховий договір може передбачати зобов'язання страхової компанії компенсувати судові збитки та інші подібні витрати внаслідок подолання судової справи чи іншої юридичної процедури.

Виключно важливого значення набуває страхування ризиків у картковому бізнесі. Причому переважна більшість цих карток є зарплатними, а тому страхування ризиків власників таких е-продуктів є першочерговим завданням банків.

Основною передумовою виникнення ризиків при реалізації карткових програм є шахрайські дії, зумовлені бажанням шахраїв заволодіти коштами, що розміщені на карткових рахунках клієнтів. Під шахрайством розуміють застосування будь-яких заходів для перехоплення коштів на користь третьої сторони, що не є платником, одержувачем або посередником.

Практично всі відомі методи шахрайства засновано на несанкціонованому списанні коштів із карткових рахунків. Тому основних збитків зазнають банки-емітенти. Банки, що обслуговують торговельно-сервісну мережу, отримують збитки тільки в разі порушення формальних правил обслуговування платіжних карток, штрафів міжнародних платіжних систем, тоді, коли банки-емітенти маніпулюють правилами платіжних систем, та під час обслуговування операцій за картками в мережі Інтернет.

Фактори виникнення ризиків за платіжними картками можуть бути прямі і непрямі, об'єктивного характеру, тобто не залежати від банку, і суб'єктивного характеру, тобто такі, що залежать безпосередньо від банку. До прямих факторів належать шахрайство з боку держателів або сторонніх осіб, незахищеність або недосконалість технологій. Непрямі фактори, у свою чергу, поділяються на зовнішні та внутрішні.

Особливу роль відіграють технічні особливості функціонування платіжних карток – ступені захисту картки, технологічні особливос-

ті картки (магнітна смуга або мікросхема), комунікаційні можливості банку-емітента і банку-еквайєра, технічне устаткування й технологічне забезпечення торговельно-сервісної мережі. Тому питання захисту, криптування даних під час інформаційного обміну має бути під постійним контролем відповідних служб банку.

Розгляньмо основні види ризиків, на які наражаються банки і клієнти, та можливі методи захисту.

Ризиком з емісії дебетових карток є овердрафт – виникнення недозволеного кредиту за дебетовою картою клієнта у зв'язку зі зміною курсів валют, списанням комісій та відсутністю будь-якого забезпечення картки. З'являється переважно за картками клієнтів, які користуються ними за кордоном, за картками для зарплатних проектів у зв'язку з відсутністю залишку на картковому рахунку, у разі технічних збоїв обладнання тощо.

Ризики з емісії кредитних карток можна поділити на такі види [334]:

1. *Підлімітні операції* – можливість несанкціонованого використання коштів із карткових рахунків як наслідок застосування технології здійснення операцій за картками без отримання авторизації (підтвердження дозволу на проведення операції) від банку-емітента. Картки використовують шахраї цілеспрямовано, щоб завдати збитків банку. Тож, ретельна перевірка клієнта є головним методом протидії.

2. *Порушення авторизації* – можливість несанкціонованого використання коштів банку за допомогою технології здійснення операцій за картками з отриманням авторизації від платіжної системи за загальними дозволеними параметрами здійснення операцій, що встановлені банком для всіх карток без фактичного отримання дозволу від емітента на проведення конкретної операції. Ефективним методом протидії цьому ризику є застосування порогових параметрів при авторизації, що можуть установлюватись як на певний діапазон карток, так і на окремі картки або типи торговельних пунктів. Наприклад, пороговими показниками можуть бути: максимальна сума, що доступна протягом дня; максимальна сума однієї операції; кількість успішних авторизаційних запитів за однією банківською платіжною картою протягом дня.

3. *Піратські програми* – використання хакерами спеціально розроблених комп'ютерних програм для генерації реальних номерів карток, отримання інформації про картки через програмне забезпечення. Тому щонайменше раз на рік слід проводити облік номерів карток, за якими не було зафіксовано фінансових операцій, і діапазон номерів карток, яких не було емітовано.

4. *Втрата інформації* – незаконне отримання інформації від службових осіб платіжних систем, процесингового центру, провайдерів зв'язку, торговельних точок, банку, безпосередньо держателями карток для подальшого шахрайського використання. Серед потенційних

шахраїв можуть бути і працівники банку. Від власних співробітників важко захищатись. Тому доводиться вживати таких заходів:

- забезпечення фізичної та технологічної безпеки процесу виробництва карток, процесування транзакцій та забезпечення процесу авторизації;

- шифрування інформації за картками при передачі каналами зв'язку;

- перевірка процесів зберігання, виробництва та відправки карток та PIN-конвертів;

- обмеження та розмежування рівнів доступу співробітників до інформації за картками в системі банку;

- контроль за дотриманням правил безпеки та збереження інформації в банку, процесинговому центрі;

- створення спеціалізованої структури, що аналізує ризики та безпеку карткового проекту.

5. *Втрата картки* – викрадення або передача картки шахраям співробітниками банку, що мають доступ до карток. Основний метод запобігання шахрайському використанню втрачених карток полягає в тому, що клієнт повинен своєчасно повідомити банк та правоохоронні органи. Для зменшення шахрайства банки виготовляють картки з фотографією держателя, що має привертати увагу працівника торговельного пункту.

6. *Овердрафт за кредитними картками* – виникнення суми недозволеного кредиту за кредитною картою клієнта у зв'язку зі зміною курсів валют, списанням комісій банку або еквайєрів та недостатністю забезпечення картки для відшкодування суми заборгованості банку.

7. *Операційні ризики* – витрати на арбітраж, рекламації, стоп-листи, інше, що не відшкодовується банку клієнтами. Виникають у зв'язку з особливостями технологій платіжної системи.

Ризиками, що загрожують держателеві у процесі розрахунків у торговельно-сервісній мережі, є:

1. *Телемаркетинг* – здійснення операцій за кредитними картками в середовищі Інтернет, поштою, телефоном без дозволу власника картки.

2. *Ручне введення операцій* – це проведення операцій за кредитними картками без безпосереднього використання картки на термінальному обладнанні, а введенням інформації за картою співробітниками торговельного пункту (нібито через фізичне пошкодження магнітної смуги). У такому разі правдивість магнітної смуги не перевіряється і зловмисники можуть використовувати вкрадені картки.

3. *Втрата підтвердних документів*, запізніле представлення операцій – наслідком цього є фінансові втрати банку-еквайєра (у разі видачі готівки) або торговельного пункту при проведенні рекламційної роботи банками-емітентами.

4. *Партнер-шахрай* – зловмисні дії підприємства, яке обслуговує клієнтів за картками відповідно до укладеного договору еквайрингу. Наприклад, змова з шахраями для використання вкраденої, втраченої картки, використання підроблених карток, відкриття інтернет-магазину для збирання інформації за картками з метою подальшого шахрайського використання. Методом протидії є ретельна перевірка торговельного підприємства до моменту укладення договору.

До ризику банку, що обслуговує торговельні підприємства, крім основних збитків, додається можливість судових витрат, втрати клієнтів, втрати іміджу банку.

З метою зменшення ризиків за операціями еквайрингу банк-еквайєр повинен розробити чітку й детальну процедуру попередньої перевірки потенційного торговця перед укладенням договору.

Банк обов'язково повинен інформувати клієнтів про принципи безпечного користування картою, навчати власника картки, як він має діяти в разі втрати картки або підозри на її шахрайське використання, які правила користування банкоматом, як зберігати чеки та звіряти їх із витягами з рахунка та оскаржувати операції протягом місяця.

У разі втрати платіжної картки, її викрадення або розголошення PIN-коду стороннім особам клієнт має звернутися до банку для її блокування в усній формі, за телефонами служби цілодобової підтримки клієнтів або за телефонами сервісних центрів платіжних систем.

Найбільш поширеними нині є майнові види страхування, що пов'язані безпосередньо з приміщеннями і обладнанням, через які здійснюється функціонування платіжних систем, а також із товарами, що є об'єктами інтернет-торгівлі. Це класичні види страхових послуг і практично всі вітчизняні страхові організації мають відповідні ліцензії та нагромаджують необхідний досвід. Менш поширеним є страхування відповідальності за якість реалізованих у мережі товарів і фінансових послуг, що потребує додаткових наукових розробок і практичної реалізації. При страхуванні використовуваного в платіжних системах е-обладнання необхідно враховувати специфічні ризики, що пов'язані з його експлуатаційними та іншими особливостями. А оскільки загальне майнове страхування не захищає від таких ризиків, то західні компанії запровадили спеціальні страхові програми – EEI (electronic equipment insurance – е-страхування устаткування). Особливістю цього виду страхування є те, що об'єктом страхування стають майнові інтереси, пов'язані з володінням, розпорядженням і використанням техніки, що застосовується в платіжних системах.

У такому разі страховим випадком може вважатися знищення або ушкодження е-обладнання в результаті пожежі, вибуху, повені, пошкодження каналізації, водопроводу, електромережі, телефонного зв'язку, механічних ушкоджень, крадіжки тощо.

Суми страхових виплат залежать від витрат, необхідних для придбання нового обладнання або його складових, включаючи витрати на доставку, монтаж і налагодження, тоді як страхові внески коливаються в межах 0,5–3 % загальної вартості. Однак слід зазначити специфічну особливість такого страхування: втрата або викривлення інформації, що зберігається чи передається певними пристроями, страховим випадком не вважається. Страхова компанія може відшкодувати витрати на відновлення інформації, що зберігається на зовнішніх носіях, але страховик повинен уважно вивчити договір і переконатися, що такий ризик включено до програми страхування.

Виключно важливого значення набуває страхування фінансових ризиків, особливо з використанням об'єктів інтелектуальної власності. Це пояснюється багатьма причинами, зокрема: недбалістю ставленням суб'єктів господарювання до авторських і патентних прав; відсутністю досвіду страхування; методиками оцінювання ризику та збитків; недоступністю статистичних даних тощо. Незважаючи на певні недоліки, ринок страхування ризиків платіжних е-систем розвивається. Програми, що існують, наведено в табл. 8.2 [62].

Можна дійти висновку, що перед страховиками постала нова досить складна і, разом з тим, приваблива проблема розширення спектра власних послуг за рахунок розвитку платіжних е-систем, а саме:

Таблиця 8.2

## Програми страхування ризиків платіжних систем

№ з/п	Ризики	Види страхування
1	Ризики, пов'язані з використанням об'єктів інтелектуальної власності: порушення авторських і патентних прав; "піратське" використання об'єктів інтелектуальної власності, що належать страховику; втрата прав на об'єкти інтелектуальної власності	Страхування майнових та фінансових ризиків: судових витрат; непередбачених витрат; на випадок втрати прав на об'єкти інтелектуальної власності
2	Фінансовий ризик діяльності в галузі платіжних е-систем: перерви в бізнес-процесах через діяльність хакерів та неюальність програмістів; інші непередбачені витрати	Страхування фінансового ризику від перерв у діяльності; від непередбачених витрат
3	Ризик, пов'язаний з інформацією, що використовується у сфері платіжних е-систем: пошкодження, викривлення, викрадення, блокування доступу	Страхування від е-порушень та інформаційного ризику
4	Ризик втрати та пошкодження обладнання, що задіяне в платіжних е-системах	Страхування майна, е-обладнання тощо
6	Ризик, пов'язаний із відповідальністю компанії, що здійснюють е-платежі, перед користувачами і третіми особами	Страхування відповідальності за якість реалізованих фінансових послуг

забезпечення страхового захисту від ризиків, що супроводжують е-платежі, а також, що є більш важливим і суттєвим, переведення власного страхового бізнесу в мережу, оскільки тісне співробітництво електронного і страхового бізнесу може стати новим напрямом удосконалення ринку фінансових послуг.

### **8.3. Платіжні інструменти як механізм забезпечення фінансових трансакцій**

Платіжні системи виконують функцію передачі потоку фінансової інформації, який містить деталі платежу і безпосередньо переказу грошових коштів. У платіжній операції можна виділити такі основні елементи [45]: зобов'язання, яке необхідно виконати; сторону, яка здійснює платіж (платника); сторону, яка отримує платіж (отримувача); інструмент платежу; одного або кількох фінансових посередників (переважно банки), що переказують кошти, списуючи необхідну суму з рахунка платника і зараховуючи її на рахунок отримувача.

При здійсненні платежів використовують різні платіжні інструменти: готівку, картки, платіжні доручення, векселя тощо. Відтак, платіжний інструмент характеризується своєю формою (традиційно поширені в минулому паперові за формою платіжні інструменти поступаються місцем пластиковим карткам або е-повідомленням); засобами захисту та підтвердження справжності (замість традиційного рукописного підпису все ширше застосовують персональні ідентифікаційні номери, паролі або е-підписи); кредитовим чи дебетовим характером дії.

Необхідно знати, що в умовах ринкової економіки найпоширенішою формою розрахунків є переказ, здійснюваний за допомогою різних платіжних інструментів, кожен з яких має певні переваги та недоліки.

Варто звернути увагу на кредитові та дебетові перекази. При кредитовому переказі платіжні інструменти рухаються в тому напрямі, що й гроші, – від платника до отримувача. При дебетовому переказі платіжні інструменти рухаються в зворотному щодо грошей напрямі – від отримувача до платника.

Документ на переказ може бути паперовим або електронним. Платіжні документи, що застосовуються при безготівкових розрахунках, заведено називати розрахунковими документами.

*Електронний розрахунковий документ* це документ, інформацію в якому подано у формі е-даних, включаючи відповідні реквізити розрахункового документа, який може бути сформований, переданий, збережений і перетворений у візуальну форму подання е-засобами.

Вимоги до засобів формування й оброблення документів на переказ визначаються НБУ. Е-документ на переказ, що не засвідчений ЕЦП,

не приймається до виконання. Приймаючи е-документи на переказ, має бути дотримано відповідної процедури перевірки ЕЦП, що дає можливість пересвідчитися в цілісності та достовірності е-документа. У разі недотримання зазначених вимог банк або інша установа – член платіжної системи відповідальні за шкоду, заподіяну суб'єктам переказу.

За кожною формою розрахунків може застосовуватися кілька способів платежу. Кожний з них визначається порядком та умовами виконання підприємствами взаємних грошових зобов'язань. За цим критерієм розрізняють способи платежів (рис. 8.3): *негайний*, коли кожна поставка товарів оплачується негайно, і з *відстроченням платежу*, коли товар продається в кредит; за рахунок власних коштів платника з його поточного рахунка чи за рахунок банківського кредиту; *попередній*, коли кошти перераховуються одержувачу до відвантаження товарів; за кожною окремою поставкою чи за сукупністю поставок за певний час відповідно до договору (*плановий платіж*); пряме перерахування коштів чи *залік взаємних вимог*.

Щоб забезпечити учасникам міжгосподарських розрахунків можливість успішно виконувати вказані вище завдання, світовою практикою напручений широкий спектр різних платіжних інструментів, кожний з яких має певні переваги та недоліки. Враховуючи їх та зважаючи на свій реальний фінансовий стан і характер конкретної товарної операції, кожний з контрагентів товарних операцій може вибрати найбільш надійний та зручний для себе платіжний інструмент та визначити умови його застосування.

Сьогодні в платіжних системах України застосовуються такі платіжні інструменти (рис. 8.4): готівка, платіжні доручення, платіжні вимоги-доручення, розрахункові чеки, акредитив, платіжна вимога, інкасове доручення, Вексель, Меморіальний ордер, Платіжна картка, Моб. плат. інструмент, Е-гроші.



Рис. 8.4. Інструменти платіжних систем України



*Готівка (готівкові кошти)* – грошові знаки національної валюти України – банкноти і монети, у т. ч. обігові, пам'ятні та ювілейні монети, які є дійсними платіжними засобами або платіжними інструментами.

*Платіжне доручення* – це документ стандартної форми з дорученням клієнта банку, що його обслуговує, на перерахування вказаної суми коштів з його рахунка на рахунок одержувача. Розрахунки платіжними дорученнями – одна з найпоширеніших в Україні форм розрахунків. За цією формою клієнти банків можуть розраховуватися за товарними і нетоварними операціями: за куплені товари, послуги, виконані роботи, за зобов'язаннями перед фізичними особами (аліменти, пенсії, заробітна плата, гонорари тощо), за зобов'язаннями перед банками, податковими, страховими та іншими фінансовими органами, іншими юридичними особами.

*Платіжна вимога-доручення* – це комбінований документ, що передбачає два види дій: 1) вимога продавця до покупця оплатити надіслані йому комерційні документи на відвантажені товари; 2) доручення покупця (платника) своєму банку оплатити вказані документи і перерахувати кошти продавцю. Це не дуже поширена форма розрахунків. Звичайно вона застосовується в розрахунках за відвантаження продукції, виконані роботи, надані послуги. Вимогу-доручення виписує продавець і разом з комерційними документами пересилає безпосередньо покупцеві. Останній перевіряє одержані документи з метою виявлення дотримання продавцем умов договору і, якщо він погоджується здійснити оплату, дає відповідне розпорядження своєму банку прямо у вимозі-дорученні. Оформлення платником вимоги-доручення і подання його в банк здійснюється в порядку та в строки, встановлені для звичайних платіжних доручень.

*Розрахунковий чек* – це розпорядження власника поточного рахунка банку, у якому рахунок відкрито (банку-емітента), виплатити вказану суму грошей пред'явнику чека. Чеки, застосовувані для безготівкових платежів, звуться розрахунковими.

Розрахунки чеками застосовують переважно у платежах за отримані товари, виконані роботи, надані послуги, а також у деяких нетоварних платежах. На практиці чеки доцільно застосовувати у внутрішньоміських розрахунках. Проте в Україні цю форму розрахунків розвинуто слабо порівняно із західними країнами, у багатьох з яких чек є одним з основних платіжних інструментів.

*Акредитив* – це зобов'язання банку оплатити платіжну вимогу, яке він дає на прохання свого клієнта-платника його контрагенту-постачальнику за умови дотримання останнім передбачених в акредитиві умов поставки та платежу. Застосовується акредитивна форма переважно в міжміських і міжнародних розрахунках, коли постачальник хоче забезпечити собі гарантію оплати поставленої продукції.

*Платіжна вимога* – це доручення одержувача грошей своєму банку стягнути (інкасувати) вказану суму коштів з платника (боржника) і зарахувати на його рахунок. Зараз ця форма розрахунків застосовується рідко – лише у випадках безперечного стягнення та списання коштів без згоди (акцепту) з рахунків їхніх власників. Такі випадки можуть передбачатися законами України, а також визначатися рішеннями суду, арбітражного суду, виконавчими приписами нотаріусів. У всіх таких випадках стягувач коштів подає своєму банку платіжну вимогу, у якій має бути посилення на підставу платежу – назва і стаття закону, постанова суду тощо. Стягувач відповідає за обґрунтованість і правильність посилення у платіжній вимозі та підстави для безперечного та безакцептного стягнення коштів з платника. Без чіткого та обґрунтованого зазначення таких підстав банк не приймає платіжної вимоги до виконання.

Платіжні вимоги оплачуються банком негайно, якщо основний рахунок платника і рахунок стягувача ведуться в одній установі банку і на цьому рахунку платника є достатня сума коштів. Якщо рахунки ведуться в різних установах банків, то платіж здійснюється каналами міжбанківських розрахунків. За відсутності чи недостатності коштів на основному рахунку платника банк приймає вимогу до виконання, залучаючи для її оплати кошти з додаткових рахунків платника. Для цього банк не пізніше наступного дня мусить повідомити платника про необхідність перерахування коштів з додаткових рахунків на основний для оплати платіжних вимог до основного рахунка або про оплату їх безпосередньо з додаткового рахунка.

*Інкасове доручення* – це розрахунковий документ, що виконує функцію платіжної вимоги, який складається і подається в банк підприємствами, організаціями в тих випадках, коли їм надано право і вони мають підстави для безперечного стягнення коштів з платника.

*Вексель* – цінний папір, що засвідчує безумовне грошове зобов'язання векселедавця (боржника) сплатити після настання строку визначену суму грошей власникові векселя (векселедержателю). Вексель є одночасно розрахунковим документом (засобом платежу) і цінним папером, що може купуватися і продаватися на фондовому ринку.

Вексельний обіг у вітчизняному народному господарстві є знаряддям комерційного кредиту та поліпшення розрахункових відносин між суб'єктами господарської діяльності. Важливою є роль векселів для покриття взаємної заборгованості господарських суб'єктів. Однак обсяги вексельного обігу в Україні майже не зростають, а якість самих векселів знижується.

*Меморіальний ордер* як платіжний інструмент відрізняється від інших тим, що він не підлягає вільному вибору клієнта, а складається з ініціативи банку для оформлення операцій зі списання коштів з рахунка платника, а також у випадку внутрішньобанківських операцій.

*Банківські платіжні картки* – спеціальний платіжний засіб у вигляді емітованої в установленому законодавством порядку пластикової чи іншого виду картки, що використовується для ініціювання переказу коштів з рахунка платника або з відповідного рахунка банку з метою оплати вартості товарів і послуг, перерахування коштів зі своїх рахунків на рахунки інших осіб, отримання коштів у готівковій формі в касах банків через банківські автомати, а також здійснення інших операцій, передбачених відповідним договором.

Банківські платіжні картки на сьогоднішній день є ідеальним сучасним технологічним засобом для розвитку банківської інфраструктури з обслуговування приватних осіб, і тому банки, не маючи на сьогодні платіжного інструменту достатнього рівня, повинні для залучення уваги громадян до банківських продуктів ширше використовувати прогресивні карткові технології. Отже, розвиток в Україні систем масових е-платежів, заснованих на карткових технологіях, є реальним шляхом підвищення фінансової стійкості вітчизняних банків і розвитку національної фінансової системи в цілому.

Ринок банківських платіжних карток в Україні на сьогодні представлений, з одного боку, міжнародними картками VISA та MasterCard, а з іншого – намаганнями створити Національну систему масових е-платежів з боку НБУ. Створення Національної системи масових е-платежів передбачається за рахунок об'єднання локальних банківських систем, що набувають зараз особливого розвитку. Слід зазначити, що такий сегмент банківської справи, як робота з банківськими картками, особливо гостро відчуває стан економіки, рівень життя людей.

Аналіз карткових платіжних інструментів свідчить про те, що перспективним напрямом удосконалення технології розрахунків є розроблення принципово нових багатофункціональних карткових продуктів. До таких карткових платіжних інструментів у першу чергу необхідно віднести е-гаманці.

*Мобільний платіжний інструмент* – спеціальний платіжний засіб, реалізований в апаратно-програмному середовищі мобільного телефону або іншого бездротового пристрою користувача. Спеціальний платіжний засіб є власністю емітента і може передаватися у власність або надаватися в користування клієнту відповідно до умов договору, на підставі якого надається та використовується спеціальний платіжний засіб. Мобільні платежі здійснюються користувачами за банківськими рахунками.

Емісія спеціальних платіжних засобів у межах України здійснюється виключно банками, що уклали договір з платіжною організацією платіжної системи та отримали її дозвіл на виконання цих операцій, крім одноемітентних внутрішньобанківських платіжних систем. Емі-

тент має право надавати фізичним особам, які не здійснюють підприємницької діяльності, особисті спеціальні платіжні засоби, а суб'єктам господарювання – корпоративні спеціальні платіжні засоби.

*Мобільний платіж* – це платіж, здійснюваний покупцем товарів або послуг з використанням мобільного платіжного інструменту наприклад, мобільного телефону або смартфона.

Мобільні платежі здійснюються з використанням таких мобільних технологій, як SMS, WAP, і можуть використовуватися для придбання як цифрових (контентних), так і фізичних товарів.

Short Message Service (SMS) – служба коротких повідомлень – технологія, що дозволяє здійснювати прийом і передачу коротких текстових повідомлень стільниковим телефоном.

Wireless Application Protocol (WAP) – бездротовий протокол передачі даних. Протокол створено спеціально для мереж GSM (глобальна система мобільної комунікації – Global System for Mobile Communications), де потрібно встановлювати зв'язок портативних пристроїв (мобільний телефон, пейджери, пристрої двостороннього радіозв'язку, смартфони, комунікатори й інші термінали) з мережею Інтернет. WAP виник у результаті злиття двох мережевих технологій: бездротової цифрової передачі даних і мережі Інтернет. За допомогою WAP користувач мобільного пристрою може завантажувати з мережі Інтернет будь-які цифрові дані. Паралельно з WAP, для можливості відображувати мобільний контент на екранах мобільних пристроїв, було створено WML (мову розмітки для бездротових пристроїв – Wireless Application Protocol) за стилем написання схожий на HTML і CSS (каскадні таблиці стилів – Cascading Style Sheets), але набагато більш полегшений і спеціалізований для мобільних пристроїв.

Є два основних способи здійснення мобільних платежів [329]: у режимі обміну повідомленнями преміум-SMS (трансакційні платежі); у режимі онлайн-веб-платежів (WAP-платежі).

*Повідомлення преміум-SMS* (служба коротких повідомлень – Short Message Service) – це тип повідомлень, що окремо тарифікується для здобуття яких-небудь платних послуг. Повідомлення при цьому вирушає на один зі спеціальних коротких номерів і містить дані, необхідні для отримання послуги (код послуги, додаткову інформацію). Такі повідомлення оплачуються за спеціальним підвищеним тарифом, оскільки до вартості повідомлення включається і вартість самої послуги. Після відправлення і списання засобів з особового рахунка абонент дістає доступ до самої послуги.

Мобільні платежі можуть ініціюватися як покупцем, так і продавцем, хоча перший вид оплати поширеніший, оскільки він відповідає самій природі мобільних пристроїв.

У разі ініціації платежу покупцем він взаємодіє з платіжним сервером, використовуючи мобільний пристрій для автентифікації та авторизації платежу. Потім йому надається статус платежу, що підтверджує успішне завершення операції або підстави для відмови.

У разі ініціації платежу торгівцем використовується такий же сценарій, проте інформація про операцію вводиться і завершується торгівцем (або його представником).

Технологічну основу системи мобільних трансакційних платежів складають: багатофункціональна SIM-картка мобільного телефону, на якій додатково записано спеціальне застосування, що слугує для автентифікації і авторизації клієнта в системі мобільних платежів; технологія повідомлень премиум-SMS.

Оскільки платежі премиум-SMS вимагають узгодження з операторами мобільного зв'язку спеціальних коротких номерів і різних ключових слів для кожного виду цифрового товару, що продається, то це займає досить багато часу.

Використання SMS-повідомлення для мобільних платежів, незважаючи на поширеність цього способу платежів, має низку недоліків, а саме [329]:

- низьку надійність – платіж не здійснюється в разі втрати SMS-повідомлення;
- низьку швидкість – відправлення повідомлень може відбуватися повільно, і до моменту здобуття торгівцем квитанції про оплату може пройти час, а покупці не люблять довго чекати;
- високу вартість – має місце ціла низка досить високих витрат, пов'язаних із цим способом платежів: від оплати за використання коротких номерів для доставки SMS-повідомлень до витрат на аналіз причин недоставки або затримки SMS-повідомлення;
- високі комісійні збори – оператори мобільного зв'язку мають значні витрати при здійсненні та супроводі трансакційних платежів, що виливається у високі комісійні збори для торгівців;
- низький рівень повторних продаж – після відправки платіжного повідомлення і здобуття товару (перш за все мається на увазі цифровий товар) споживачеві важко запам'ятати, де купівля здійснювалася і як її повторити; непросто також повідомити про неї друзям і знайомим.

Мобільні *веб-платежі* засновано на інтернет-технологіях. Тут інформація з Інтернет передається на дисплей мобільного телефону. Телефон оснащено WAP-браузером для перегляду сайтів комерційного банку. Інакше кажучи, власник мобільного телефону, маючи передплату на цю послугу, дістає доступ до Web-сайту банку і може користуватися його послугами.

Використання для мобільних платежів веб-сторінок, що відображаються на екрані мобільних терміналів, швидко приходить на змі-

ну трансакційним SMS-платежам, перш за все при придбанні цифрового контенту, але може здійснюватися і під час продажу фізичних товарів. Знайомий веб-інтерфейс при здійсненні платежів переважає, оскільки його характеризують [329]:

- високий рівень повторних продаж – здійснення мобільного платежу може знову привести покупця в магазин за тим же або іншим товаром; ці сторінки мають свою адресу і можуть бути збережені, що спрощує повторні відвідини магазину або обмін інформацією про нього з друзями;

- висока міра задоволеності покупця від швидкого і передбаченого платежу;

- простота використання знайомих сторінок онлайн-платежів.

До того ж онлайн-з'єднання між білінговими системами учасників платежів надають цілу низку переваг:

- простота – оператори мобільних платежів вже мають білінгові стосунки з клієнтами;

- прудкість виконання трансакцій;

- точна інформація про успішність здійснення платежів або причини відмов від їхнього виконання (наприклад, відсутність грошей);

- високий рівень безпеки, що дозволяє захистити деталі платежу й особисті дані платника;

- краще співвідношення переходів від кліку до купівлі; немає необхідності вводити деталі платежу;

- зменшення вартості підтримки клієнтів для торгівців і операторів;

- низькі комісійні збори операторів.

Звичайно ж, WAP-технології теж мають свої мінуси, але їх головна перевага порівняно з SMS-технологіями – можливість здійснення платежів практично в режимі реального часу – їх з лишком компенсує.

*Мобільний банкінг*, який можна позиціювати як один з різновидів мобільних платежів, передбачає управління за допомогою мобільного терміналу банківським (перш за все картковим) рахунком. У цьому випадку оператор мобільного зв'язку додатково записує на SIM-картку банківське платіжне застосування (мобільний платіжний інструмент).

Отже, SIM-картка (модуль ідентифікації абонента – Subscriber Identification Module) виконує ще і функції банківської платіжної смарт-картки. При цьому можуть використовуватись як трансакційні, так і онлайн-технології платежів.

Платіжні картки так само, як і е-гроші (е-гаманці), нині успішно інтегруються в системи мобільних платежів. Така інтеграція дозволяє здійснювати платежі на значні суми, на відміну від мобільних платежів на основі премиум-SMS, використовуваних головним чином для оплати невеликих покупок.

При використанні платіжної картки як мобільного платіжного інструменту на SIM-картку мобільного телефону записується додаткове банківське карткове платіжне застосування, а потім такий телефон використовується для мобільних платежів у транзакційному (SMS) або онлайн-режимі (WAP). У випадку NFC-технологій (комунікація ближнього поля – Near Field Communication) записана на SIM-картку мобільного телефону інформація платіжної картки може прочитуватися в безконтактному режимі, що дуже зручно для використання в транспортних проектах, наприклад у метро.

У разі використання е-грошей на SIM-картку додатково записується додаток е-гаманця, а сценарій здійснення платежів залишається таким же.

Мобільний банкінг – це єдина система мобільних сервісів, що дозволяє клієнтові банку керувати своїми коштами на рахунок за допомогою мобільного телефону. Це технологічне рішення, що дозволяє здійснювати операції з рахунком за допомогою технологій SMS/WAP/GSM.

*Електронні гроші* – це платіжний інструмент, що відбиває кількісний вираз вартості грошового еквівалента, що забезпечується реальними грошима та має статус безстрокових грошових зобов'язань емітента на пред'явника в е-формі.

Випуск е-грошей може мати значні наслідки для грошово-кредитної політики в майбутньому. Тому перш за все має бути забезпеченою стабільність цін та функцію грошей як засобу розрахунку. Значний розвиток е-грошей може також чинити суттєвий вплив на стратегію грошово-кредитної політики та контроль за оперативними цілями. Повинно бути встановлено чіткі правила емісії е-грошей. Також треба брати до уваги ефективність функціонування платіжних систем і впевненість у платіжних інструментах, захист споживачів і торговців, стабільність фінансових ринків і захист від зловживань.

Варто зазначити, що сутність грошей змінюється адекватно змінам у характері суспільних відносин, у яких вони функціонують. Враховуючи загальну тенденцію до інформатизації різних сфер суспільних відносин, е-гроші все більше охоплюють сфери обміну, торгівлі, послуг, стають основним платіжним засобом, важливим інструментом функціонування інфраструктури е-комерції.

В останні декілька років український ринок банківських е-технологій пройшов шлях від початкової стадії комп'ютеризації процесу здійснення звичайних банківських операцій на базі персональних комп'ютерів до повноцінних автоматизованих банківських систем, що відповідають сучасним вимогам.

Проте, незважаючи на особливу актуальність е-грошей та їхню роль у процесі здійснення розрахунків, досить часто в науковій літе-

ратурі та на практиці ведуться дискусії з приводу сутності е-грошей. Автори висловлюють різні думки щодо поняття е-грошей. Зокрема, науковці у своїх публікаціях не завжди пропонують визначення поняття е-грошей з урахуванням усіх особливостей. Наприклад, не вказують, що е-гроші – платіжний інструмент, або не характеризують е-гроші як грошове зобов'язання їхнього емітента та ін.

Тому виникає необхідність у комплексному дослідженні поняття “е-гроші” з метою систематизації та узагальнення сучасних теоретичних положень, що стосуються даного поняття.

Варто зазначити, що ідея зі створення системи е-грошей належала американському спеціалісту з теорії складності Девіду Чауму та виникла наприкінці 1970-х рр. на хвилі перших систем цифрового підпису. Е-гроші визначаються як зашифрований і захищений від фальсифікації е-підписом інформаційний масив, передача якого глобальними інформаційними мережами асоціюється зі здійсненням платежу. Е-гроші розглядаються з правового та економічного аспектів як платіжний інструмент, що поєднує (залежно від схеми реалізації) властивості як готівкових грошей, так і традиційних платіжних інструментів (чеків, переказів, банківських карток тощо).

Директива від 18 вересня 2000 р. Європейського парламенту та Ради ЄС (2000/46/ЄС) [383] про започаткування та здійснення діяльності установами-емітентами е-грошей та пруденційний нагляд за ними містить розгорнуте визначення е-грошей.

Відповідно до ст. 1 згаданого документа, е-гроші означають грошову вартість, представлену у вимозі до емітента, які зберігаються на е-пристрої, випускаються для одержання коштів у сумі, не меншій за вартість у грошовому виразі, приймаються як засоби платежу за зобов'язаннями, іншими, ніж зобов'язання емітента.

Це визначення встановлює [176], що е-гроші, по-перше, є вимогою до емітента (ідеться про вимогу пред'явника здійснити погашення е-грошей, тобто обміняти їх на традиційні готівкові або безготівкові гроші), по-друге, емісія е-грошей має здійснюватися при отриманні емітентом готівкових або безготівкових грошей у сумі, не меншій від суми е-грошей, які випускаються в обіг. Отже, у країнах ЄС на законодавчому рівні було закріплено тісний зв'язок між е-грошима та грошима центрального банку [312].

Більшість економістів виділяють два основних види е-грошей – на базі карток та на базі мереж (на програмній основі) [312]. Подібний поділ знайшов відображення і в Директиві 2000/46/ЄС, і у звітності, що надається центральними банками ЄС Європейському центральному банку.

Перший найбільш розповсюджений вид *е-грошей поданий смарт-картками або картками зі збереженою вартістю*, на які вбудовано чіп,



що зберігає грошовий еквівалент як результат попередньої оплати. Це те саме, що й наперед оплачені картки, або е-гаманці. Суттєвим є те, що до е-грошей зараховують лише наперед оплачені картки багаточільового використання, тобто ті, що застосовуються для розрахунків не тільки з емітентом, але і з іншими підприємствами. Тож, картки зі збереженою грошовою вартістю, які випускаються телефонними компаніями, операторами мобільного зв'язку, транспортними фірмами, інтернет-провайдерами й іншими підприємствами та які приймаються до оплати виключно емітентами, е-грошіма не вважаються. Інша річ, якщо такі картки починають приймати підприємства, відмінні від їх емітента.

Другий вид е-грошей – це *мережеві е-гроші*. Вони являють собою грошову вартість, що за допомогою програмного забезпечення зберігається в пам'яті комп'ютерів, наприклад на жорстких дисках. Такі е-гроші забезпечують переказ коштів через комунікаційні мережі, у т. ч. через Інтернет. У документах Банку міжнародних розрахунків для цієї форми е-грошей використовують термін е-гроші на програмній основі, а в преамбулі Директиви 2000/46/ЄС вони згадуються як е-гроші, що зберігаються в пам'яті комп'ютера.

Е-гроші можуть мати широке використання у сфері роздрібних розрахунків, оскільки дозволяють здійснювати беззбиткові мікроплатежі. Разом із цим здатність е-грошей миттєво обслуговувати віддалені платежі, у т. ч. транскордонні, та високий рівень анонімності, що прагне до анонімності готівкових грошей, може використовуватися для кримінальних зловживань. Тому розвиток нового платіжного інструменту викликає увагу з боку центральних банків світу й інших регуляторних та контрольних органів.

Європейський центральний банк і Банк міжнародних розрахунків, які постійно досліджують питання, пов'язані з розвитком систем е-грошей, неодноразово наголошували, що мають бути встановлені чіткі правила й умови, відповідно до яких може здійснюватися емісія е-грошей і запроваджений контроль над нею, оскільки емісія е-грошей може негативно вплинути на стабільність фінансової системи та безперебійне функціонування платіжних систем.

Відповідно до Директив 2000/46/ЄС і 2000/12/ЄС право здійснювати емісію е-грошей у країнах ЄС мають кредитні установи. Ст. 1 Директиви 2000/46/ЄС встановлено пряму заборону на здійснення такої діяльності в державах – членах ЄС, юридичним особам, що не є кредитними.

Визначення е-грошей, наведене в Директиві 2000/46/ЄС, протягом липня 2001 р. – січня 2005 р. було імплементовано в національні законодавства всіх країн ЄС. При цьому в більшості країн ЄС визначення з Директиви практично не зазнало змін. У законодавстві деяких країн ЄС норму, що передбачає випуск для одержання коштів у сумі, не мен-

шій за вартість у грошовому виразі, було винесено як окрему норму або дещо модифіковано з метою поширення вимоги законодавства на випадки, коли е-гроші випускатимуться емітентом у сумі, меншій, ніж їхня номінальна вартість. Що стосується тези про прийняття е-грошей як засобу платежу за зобов'язаннями, іншими, ніж зобов'язання емітента, то в деяких національних законодавствах країн ЄС цю норму було уточнено з метою більш чіткого окреслення кола установ, що приймають е-гроші. Для визначення таких установ фахівці вживають термін “третя сторона”, розуміючи під першою стороною емітента е-грошей, а під другою – їхнього держателя [312].

У 2001 р. Банком міжнародних розрахунків був підготовлений глосарій термінів, використовуваних у платіжних і розрахункових системах, який переглянуто та перевидано в 2003 р. Цей документ функціонує як довідкове видання стандартних понять, що використовуються у сфері платіжних та розрахункових систем, при цьому містить низку різних словників, що додаються до доповідей Комітету з платіжних систем і Європейського центрального банку.

Відповідно, у цьому документі е-гроші визначено як вартість, що зберігається на е-пристроях, таких як чіп-картка або жорсткий диск на персональному комп'ютері.

Що стосується вітчизняного законодавства, то до 2008 р. в ньому був відсутній спеціальний нормативний акт, що мав би регулювати відносини, які пов'язано з обігом е-грошей, та закріплював би їхнє визначення як поняття. Реально в економіці України з'явились е-гроші небанківських платіжних систем, нормативне регулювання порядку їхніх випуску та обігу було відсутнє. Однією з причин такої ситуації був незначний обсяг їхнього використання. Разом з тим поширення сфери е-бізнесу сприяє збільшенню потреби в таких платіжних засобах, а їхнє використання з урахуванням необхідності внесення попереднього платежу в національній валюті та можливості обміну їх на національну валюту означає, що вони стають сегментом грошового ринку, – тому виникає потреба державного впливу на їхню емісію для захисту національних інтересів і зменшення ризиків учасників небанківських платіжних систем.

У цих умовах в Україні починають розвиватися системи, що використовують е-гроші як карткового, так і мережевого виду. Емісія мережевих е-грошей в Україні здійснюється за технологіями PayCash і WebMoney Transfer. Технологія PayCash запроваджена в Україні в серпні 2001 р. ТОВ “Інтернет. Гроші”, що є емітентом відповідних е-грошей, номінованих у гривнях. Технологія WebMoney Transfer запроваджена в Україні в грудні 2003 р. ТОВ “Українське Гарантійне Агентство”, яке створене для виконання функції гаранта за відповідними е-грошима, номінованими в гривнях, а фактично є емітентом цих е-грошей в Україні.

Картковий варіант уособлений одним з інструментів Національної системи масових е-платежів – е-гаманцями. Платіжною організацією і оператором НСМЕП є НБУ. Це перший у світі приклад, коли систему е-грошей упроваджує центральний банк країни. Упровадження пілотного проекту НСМЕП почалось з 2000 р.

Проте тільки постановою Правління НБУ від 25 червня 2008 р. № 178 [234] затверджено Положення про електронні гроші в Україні, де закріплено визначення е-грошей. Відповідно до згаданого нормативно-правового акта під *е-грошима* розуміють одиниці вартості, що зберігаються на е-пристрої, приймаються як засіб платежу іншими, ніж емітент, особами і є грошовим зобов'язанням емітента. Згідно з постановою, правом на випуск е-грошей наділено тільки банки. Е- гроші створюються у вигляді інформації, що зберігається на е-пристрої – чіпі, розташованому на пластиковій картці чи іншому носії або в пам'яті комп'ютера, що використовуються для зберігання утримувачами е-грошей.

Утримувачами е-грошей є фізичні або юридичні особи, які мають право на здійснення операцій з е-грошима відповідно до договору, укладеного з емітентом або уповноваженою ним особою. Хоч зазначеним нормативним документом передбачено використання е-грошей як платіжного засобу, проте законодавство не визнає за ними статус законного платіжного засобу, який має безперешкодно прийматися всіма продавцями товарів (робіт, послуг).

На відміну від законодавства Євросоюзу, у законодавстві України не надано можливість іншим, крім банків, суб'єктам господарювання здійснювати емісію е-грошей, отже, банки випускають їх та організують обіг їх поза межами правового поля, що при збільшенні обсягів такого обігу може негативно впливати на стан грошової системи держави. Тому потрібне врегулювання діяльності таких небанківських платіжних систем для легалізації їх та встановлення певних вимог щодо економічних нормативів, зокрема щодо наявності початкового капіталу, що дасть змогу їхнім учасникам отримати правовий захист з боку держави.

Враховуючи використання е-грошей у платіжних системах мережі Інтернет, слід дійти висновку, що вони набувають властивості транснаціональних платіжних засобів, тому виникає потреба в регулюванні їх за допомогою норм міжнародного та європейського фінансового права, які б мали знайти відображення та деталізацію в національному законодавстві.

Отже, аналіз останніх досліджень дозволяє визначити такі властивості е-грошей [343]:

1. Е-гроші мають логічну природу, у матеріальному вигляді вони не існують, проте використовуються як платіжний інструмент.

2. Е-гроші існують у вигляді інформаційного масиву даних. Відповідна інформація є кількісним виразом вартості грошового еквівалента, забезпечуються звичайними коштами.

3. Е-гроші являють собою безстрокові грошові зобов'язання емітента на пред'явника в е-формі.

4. Фактично відповідний інформаційний масив даних зберігається на спеціальному пристрої або передається на спеціальному е-носії. При цьому передачу інформації (інформаційного масиву даних) може бути сприйнято як здійснення платежу з відповідними юридичними наслідками.

5. Використовуються для розрахунків через комп'ютерні мережі, зокрема Інтернет.

Виділення властивостей е-грошей дозволяє стверджувати, що запропоноване в українському законодавстві визначення їх потребує уточнення. Зокрема, це стосується таких аспектів [343]: а) безстроковість грошового зобов'язання емітента; б) роль е-грошей як платіжного інструменту; в) забезпеченість реальними грошима; г) зарахування передачі інформаційного масиву даних як здійснення платежу тощо.

Враховуючи досліджені властивості, можна сформулювати власне визначення поняття “е-гроші”, а саме: *е-гроші* – це платіжний інструмент, що відбиває кількісний вираз вартості грошового еквівалента, що забезпечується реальними грошима та має статус безстрокових грошових зобов'язань емітента на пред'явника в е-формі; зберігаються та передаються на спеціальному е-пристрої (носії), при цьому відповідна передача може сприйматися як здійснення платежу.

#### **8.4. Застосування е-карток у системі е-платежі**

Ефективне функціонування національної грошової системи потребує вдосконалення організації готівкового грошового обігу з введенням його у відповідність до потреб ринкової економіки. Необхідність раціоналізації платіжної системи в країні вимагає, з одного боку, повної лібералізації операцій з готівкою, а з іншого – суттєвого скорочення їх на користь безготівкових форм розрахунків. Вирішити поставлені завдання можуть системи безготівкових платежів, якими є платіжні системи на основі карткових платіжних інструментів.

Відповідно до Закону України “Про платіжні системи та переказ коштів в Україні” *платіжна картка* – це спеціальний платіжний засіб у вигляді пластикової чи іншого виду картки, що використовується для ініціювання переказу коштів з рахунка платника або з відповідного рахунка банку з метою оплати вартості товарів і послуг, перерахування коштів із своїх рахунків на рахунки інших осіб,

отримання коштів у готівковій формі в касах банків через банківські автомати, а також здійснення інших операцій, передбачених відповідним договором [279].

У фінансовій системі України операції з використанням платіжних карток набувають все більшого поширення. Ринок платіжних карток в Україні почав формуватися у 1996 р., коли вітчизняними банками були емітовані перші картки міжнародних платіжних систем MasterCard і Visa International. Поряд з цим найбільші українські банки розпочали емісію локальних платіжних карток внутрішньобанківських (одноемітентних) платіжних систем. Сьогодні вітчизняний картковий бізнес стрімко зростає. Протягом останніх п'яти років в Україні спостерігається тенденція до щорічного збільшення вітчизняними банками емісії платіжних карток майже вдвічі. Найбільшу частку українського карткового ринку на 2011 р. становили картки міжнародної платіжної системи MasterCard – 41,6 % від загальної кількості карток, друге місце посідає VISA – 38,9 %, на частку платіжних карток локальних одноемітентних систем припадає 14,1 %, НСМЕП – 4,2, Укркарт – 0,4, інших платіжних систем – 0,8 % [177].

Існують різноманітні підходи до класифікації пластикових карток. Для детального аналізу особливостей та специфіки використання карткових платіжних інструментів оптимальним є такий перелік критеріїв класифікації пластикових карток [42]: залежно від емітента, за платоспроможністю, за платіжною схемою, за функціональним призначенням, за типами держателів і напрямом використання, за категоріями клієнтів банку, за ознакою наявності особового банківського рахунку, залежно від типу карткового рахунку та режиму його обслуговування, за типами фінансових операцій, за типами об'єднань банків з їхніми небанківськими партнерами, за видами носіїв інформації, за способом внесення, збереження та зчитування інформації.

За *емітентською належністю* пластикові картки можна поділити на банківські – ті, що емітуються банками, та картки, випущені в обіг небанківськими установами. Серед останніх поширеними є картки подорожей і розваг, що випускаються компаніями, що обслуговують цю сферу (American Express, Diners Club).

За *критерієм платоспроможності* картки функціонують як платіжні й неплатіжні. Неплатіжні картки використовуються виключно як обліковий інструмент. Для здійснення розрахунків у безготівковій формі, отримання готівки через банкомат або касу банку придатними є лише платіжні картки.

Залежно від умов, за якими здійснюються розрахунки за операціями з використанням платіжних карток, можуть застосовуватися дебетова, дебетово-кредитна та кредитна платіжні схеми.

*Дебетова схема* передбачає здійснення клієнтом операцій з використанням платіжної картки в межах залишку коштів, обліковуваних на його картрахунку, або за рахунок коштів клієнта за наперед оплаченою платіжною карткою, що обліковуються на консолідованому рахунку банку.

Під час застосування дебетово-кредитної схеми клієнт може здійснювати операції з використанням платіжної картки в межах залишку коштів на його картрахунку, а в разі недостатності (відсутності) їх – за рахунок наданого банком кредиту.

*Кредитна схема* передбачає здійснення розрахунків за виконані клієнтом операції з використанням платіжної картки за рахунок коштів, наданих йому банком у кредит (у межах кредитної лінії). Кредитна лінія під операції з платіжними картками відкривається банком на визначений термін та в межах встановленого договором ліміту кредитування [280].

За *функціональним призначенням* умовно можна виділити розрахункові, дисконтні, ідентифікаційні, автентифікаційні картки.

*Розрахункові картки* використовуються для ідентифікації держателя їх у системі надання послуг. До такого типу карток належать, наприклад, транспортні картки, картки телефонних компаній тощо.

*Дисконтні картки* (картки лояльності) дають можливість держателям отримувати знижки та інші пільги від емітента або організації, що уклала договір з емітентом.

Зауважмо, що розрахункові та дисконтні картки належать до неплатіжних. Розрахунки за такими картками – не виконання грошових зобов'язань між учасниками угоди, а лише механізм, пов'язаний з обліком наданих товарів або послуг в грошовому чи натуральному виразі.

Картки, призначені для ідентифікації держателів, називають ідентифікаційними. Важливо зазначити, що ідентифікаційна функція притаманна будь-якій пластиковій картці.

Проте *ідентифікаційна картка* має право на існування як окремий підвид, якщо її функції обмежуються лише ідентифікацією держателя. Типовим прикладом таких карток є картки контролю фізичного та інформаційного доступу до об'єктів.

Сьогодні значного поширення набувають також *картки з функцією автентифікації*, що дозволяють перевірити ідентифікацію держателя, встановити його особу за допомогою зразка підпису, фотографії, біометричної інформації.

Важливе значення має також поділ карток *за типами держателів і напрямом використання*. За цим критерієм виділяють корпоративні та особисті, у т. ч. зарплатні, картки.

*Корпоративна платіжна картка* дає змогу її держателю здійснювати операції за картрахунком юридичної особи або фізичної особи – підприємця.

Держателі корпоративних платіжних карток можуть здійснювати операції з безготівкової оплати товарів (послуг) та одержувати готівку в разі:

- одержання готівки в гривнях для здійснення розрахунків, пов'язаних із виробничими (господарськими) потребами, у т. ч. для оплати витрат на відрядження в межах України, з урахуванням обмежень, установлених нормативно-правовими актами НБУ з питань регулювання готівкового обігу, а також чистого доходу фізичними особами – підприємцями;

- здійснення розрахунків у безготівковій формі в гривнях, пов'язаних зі статутною та господарською діяльністю, витратами представницького характеру, а також витратами на відрядження в межах України;

- одержання готівки в іноземній валюті за межами України та в установленому порядку на території України для оплати витрат на відрядження;

- здійснення розрахунків у безготівковій формі в іноземній валюті за межами України, що пов'язані з витратами на відрядження та витратами представницького характеру, а також на оплату експлуатаційних витрат, пов'язаних з утриманням та перебуванням повітряних, морських, автотранспортних засобів за межами України, у розмірах, установлених для вивезення готівкової іноземної валюти нормативно-правовими актами НБУ, що регулюють переміщення валюти України, іноземної валюти, банківських металів, платіжних документів і карток через митний кордон України.

Корпоративні платіжні картки не застосовуються для одержання заробітної плати, інших виплат соціального характеру, а також для здійснення розрахунків за зовнішньоторговельними договорами (контрактами). Правилами платіжної системи може бути передбачено й інші обмеження на застосування корпоративних платіжних карток [280].

*Особиста картка* видається окремим клієнтам банку – фізичним особам, які не є суб'єктами господарювання. Останніми роками особливої популярності набули так звані зарплатні картки, що видаються фізичним особам – працівникам підприємств у рамках зарплатних проектів. Особливістю банківського зарплатного проекту є те, що він дає змогу перевести видавання заробітної плати колективам підприємств з готівкової форми в безготівкову. Такі проекти банки можуть адаптувати для кожного конкретного підприємства, враховуючи обіг коштів, чисельність працівників, умови праці та багато інших параметрів, що не вкладаються у звичайні умови і відносини “клієнт – банк”.

За своєю правовою природою зарплатні картки є симбіозом особистих і корпоративних, оскільки банк-емітент такої картки є одночасно пов'язаним договірними відносинами як із підприємством, установою чи організацією, зарплатний проект якої він обслуговує, так і з самим держателем картки.

Заслуговує на увагу класифікація карток за *категоріями клієнтів банку*. У кожній платіжній системі є карткові продукти, орієнтовані на такі основні клієнтські сегменти: масовий, заможний та елітний клієнт.

*Картки для масових клієнтів* використовуються в межах зарплатних, пенсійних, студентських проектів і обслуговують здебільшого для зняття готівки та безготівкової оплати товарів і послуг. До таких карток належать картки класу Standard, Classic.

*Для заможних та елітних клієнтів* банки випускають карткові продукти преміум-класу, серед яких виділяють категорії Gold, Platinum і так звану топ-категорію.

Структуру бази VIP-клієнтів банку формально можна поділити на такі складові: керівництво й акціонери банку; власники і топ-менеджери організацій – клієнтів банку; фізичні особи, держателі карток категорій Classic з великим лімітом овердрафту, іміджеві клієнти (відомі особи з доброю репутацією).

Платіжні системи VISA і MasterCard визначають для банків-емітентів преміальних карток мінімальний перелік додаткових послуг, притаманних кожному картковому продукту, який зростає одночасно з підвищенням категорії картки.

Наприклад, мінімальний перелік додаткових послуг для картки класу Gold включає кредитний ліміт на суму від 5 тис. дол. США (або євро) на місяць; термінову заміну картки, видачу готівки і блокування в разі втрати чи крадіжки картки; послуги служби страхової, медичної, юридичної допомоги; послуги служби допомоги в організації подорожей; спеціальні пропозиції, що передбачають знижки та особливі умови обслуговування, у т. ч. за кордоном; можливість здійснення авторизації процесинговим центром платіжної системи від імені й за дорученням емітента.

Перелік послуг для карток класу Platinum передбачає надання кредитного ліміту на суму від 5–10 тис. дол. США (або євро) на місяць; послуги служби клієнтської підтримки; інші послуги, аналогічні з тими, що діють для держателів карток класу Gold, але на вищому рівні.

Держателям карткових продуктів топ-категорії надають кредитний ліміт на суму від 20 тис. дол. США; можливість заміни картки протягом 24 годин у разі її втрати або крадіжки; послуги страхування життя і здоров'я в поїздках; послуги щодо організації поїздок, замовлення квитків на всі види транспорту, бронювання номерів у готелях, оренди автомобілів, мовного перекладу, доставки подарунків



тощо; ексклюзивні пропозиції та спеціальні умови обслуговування в усьому світі; інші послуги, перелік яких залежить від конкретної платіжної системи та регіону.

Крім перелічених мінімальних вимог, кожна платіжна система пропонує низку послуг, розроблених спільно з міжнародними компаніями-партнерами, відомими у сфері туризму, страхування та інших послуг для мандрівників [71]. Платіжними системами передбачені також спеціальні продукти для корпоративних клієнтів – картки класу Business.

З розвитком мережі Інтернет та е-комерції з'являються картки, призначені для оплати товарів та послуг у віртуальних магазинах. Для оплати обраного товару необхідно, відвідавши сайт торговця, вказати необхідні реквізити для проведення оплати: код, термін дії картки та спосіб ідентифікації (прізвище, ім'я, контактний телефон, e-mail).

Вартою уваги є також класифікація карток за ознакою наявності особового банківського рахунка, відповідно до якої можна виділити картки з особовим рахунком та без нього. До цієї категорії належать картки, кошти за операціями з якими обліковуються на певному особовому рахунку, на якому відбиваються всі платежі, та наперед оплачені неіменні картки, що дають право держателю виконувати операції в межах попередньо внесених коштів, що обліковуються на консолідованому рахунку банку [280].

Залежно від *типу карткового рахунка та режиму його обслуговування* виділяють картки [42]:

- дебетові, для користування якими держателю відкривають розрахунковий рахунок, а платежі за картокою здійснюються в межах вільного залишку на рахунку;

- розрахункові кредитні, за якими держателю відкривають розрахунковий рахунок, а баланс доступних коштів встановлюють за сумою залишку на рахунку клієнта банку та дозволеного овердрафту, з умовою щомісячного погашення в повному обсязі;

- револьверні кредитні, що передбачають відкриття клієнту позичкового рахунка, режим ведення якого не встановлює жорсткої вимоги щомісячного погашення заборгованості в повному обсязі. На відміну від розрахункових, такими картками можна продовжувати користуватися, а в міру погашення заборгованості баланс доступних коштів збільшується на суму сплаченого кредиту;

- револьверні овердрафтні, у процесі емісії яких держателям відкривається розрахунковий рахунок, режим ведення якого не встановлює жорсткої вимоги щомісячного погашення заборгованості в повному обсязі, а доступний баланс встановлюють на суму залишку коштів на рахунку і суму кредитного ліміту.

Класифікацію можна доповнити картками типу “е-гаманець”, для випуску яких емітенти відкривають консолідований рахунок, режим ве-

дення якого передбачає зменшення залишку коштів на рахунку на суму поповнення “е-гаманця”. Тоді на картці з’являється так звана е-готівка.

НБУ виділяє ще один спосіб класифікації карток – *за типами фінансових операцій*. За цим критерієм розрізняють картки з функцією видачі готівки, з функцією платежів та видачі готівки, а також картки з функцією платежів без видачі готівки.

Одним з ефективних методів залучення клієнтів є емісія карток, що поєднують у собі властивості банківської картки і картки лояльності. На таких картках, окрім логотипів платіжної системи і банку, розміщують логотип небанківського партнера, що послуговує додатковим, а в окремих випадках і основним стимулом для одержання такої картки та її використання.

У межах спільного використання логотипів банків та їхніх небанківських партнерів випускають такі два види карток: спільні та афініті.

До спільних належать картки, стимулом в одержанні яких є матеріальна зацікавленість держателя, котрий може використовувати картку одночасно для розрахунків і отримання знижок в торговельних мережах.

Використання афініті-карток стимулюється нематеріальним ставленням держателя до бренду небанківського партнера (наприклад, клубні картки, картки благодійних організацій, картки типу “стиль життя” тощо).

Клубні картки випускають для членів окремо визначених професійних груп або осіб, які мають спільні інтереси. Такі картки можуть бути одночасно банківськими і членськими у відповідному клубі. Може стягуватись плата за річне обслуговування картки, що включає в себе суму членських внесків.

Схожий принцип лежить в основі стимулювання споживання держателів афініті-карток, що випускаються банками спільно з благодійними організаціями. Держатель картки, розраховуючись нею, автоматично здійснює відрахування на користь відповідної організації.

До карток типу “стиль життя” належать картки з особливим дизайном (наприклад, спортивним), що відбиває захоплення певної категорії осіб. Вони не дають матеріального зиску ані держателю, ані будь-якій іншій організації, але викликають моральне задоволення клієнта банку [230].

Ще одну класифікацію платіжних карток пов’язано з їхніми технологічними особливостями. За видами носіїв інформації розповсюджені картки з магнітною смугою (магнітні картки), з чіпом (смарт-картки) та картки, що поєднують ці характеристики.

У *магнітних картках* інформація, необхідна для ідентифікації особи держателя (прізвище, ім’я, термін дії, номер картки, допустимі типи операцій) наноситься на магнітну смугу на зворотному боці. Картки

з магнітною смугою широко використовуються в банківських платіжних системах, транспортних системах та в системах ідентифікації.

Магнітний запис є одним із найпоширеніших на сьогодні способів нанесення інформації на пластикові картки, але він не забезпечує необхідного рівня захисту від підробок. А це є критичним моментом у платіжних системах, що використовують магнітні картки.

*Смарт-картка* містить мікросхему, що складається із запам'ятовувальних пристроїв для збереження інформації, та мікропроцесор, здатний обробляти інформацію. Такі картки забезпечують високий рівень захисту інформації та дозволяють розмішувати на чіпи різноманітні фінансові та нефінансові додатки. Їх називають також “інтелектуальними” картками. Проте в загальному обсязі емітованих вітчизняними банками карток домінують картки з магнітною смугою.

За способом внесення, збереження та зчитування інформації пластикові картки бувають електронними (e-) та ембосованими (класичними).

Фізична персоналізація e-карток здійснюється за допомогою індент-друку. За цією технологією інформація, що наноситься на картку, зливається з її поверхнею. Зчитування інформації з такої картки можливе лише за допомогою e-терміналу або банкомату.

Фізична персоналізація класичних карток здійснюється за допомогою ембосування (тиснення). Інформація, що наноситься на таку картку, рельєфно виступає над її поверхнею. Ембосовані картки придатні для використання не лише в банкоматах та e-терміналах, але і в імпринтерах.

Отже, наведемо висновки з викладеного вище [42]:

1. Упровадження пластикових карток в розрахунково-платіжну практику значно розширило сферу функціонування безготівкових розрахунків, включило в неї масові платежі населення, прискорило обіг грошей, створило додаткові зручності для платників, зменшило витрати обігу.

2. Розвиток та вдосконалення карткових платіжних систем зумовили появу великої кількості карткових платіжних продуктів, розрахованих на різні категорії клієнтів банків. Проте вітчизняна нормативно-правова база неповною мірою розкриває характеристики, особливості функціонування та сфери застосування карткових платіжних продуктів, не приділяючи належної уваги питанням їхньої систематизації.

3. Серед різноманіття карткових інструментів, що їх пропонують наявним та потенційним клієнтам вітчизняні емітенти, можна виділити такі основні категорії карток:

- залежно від емітента – банківські та небанківські;
- за платоспроможністю – платіжні й неплатіжні;
- за платіжною схемою – дебетні, кредитні й дебетово-кредитні;
- за функціональним призначенням – розрахункові, дисконтні, ідентифікаційні, аутентифікаційні;

– за типами держателів і напрямом використання – особисті, корпоративні, зарплатні;

– за категоріями клієнтів банку – картки, призначені для масових клієнтів, для заможних та елітних клієнтів, бізнес-картки й картки для платежів у мережі Інтернет;

– за ознакою наявності особового банківського рахунка – картки з особовим рахунком і наперед оплачені неіменні картки;

– залежно від типу карткового рахунка та режиму його обслуговування – дебетні, розрахункові кредитні, револьверні кредитні, револьверні овердрафтні та е-гаманці;

– за типами фінансових операцій – картки з функцією видачі готівки, з функцією платежів та видачі готівки, з функцією платежів без видачі готівки;

– за типами об'єднань банків з небанківськими партнерами – спільні й афініті-картки;

– за видами носіїв інформації – картки з магнітною смугою, картки з чіпом, картки з магнітною смугою та чіпом;

– за способом внесення, збереження та зчитування інформації – електронні та ембосовані.

4. Вибір потенційним клієнтом карткового платіжного інструменту залежить передусім від рівня його доходів, стилю життя, системи цінностей, фінансового стану та репутації банку-емітента й платіжної системи.

5. Для практичної реалізації установами-емітентами карток так званих “пластикових проєктів” важливе значення має не лише кількісний рівень емісії, а вдосконалення й розвиток уже наявних та пропозиція новітніх технологій обслуговування клієнтів.

6. Упровадження нових банківських технологій і розвиток банківського бізнесу із застосуванням платіжних карток потребує виваженого системного підходу до вдосконалення законодавчого забезпечення емісії та еквайрингу, договірних відносин між членами та учасниками платіжних систем, забезпечення ефективного функціонування та розширення інфраструктури приймання карток, створення сприятливих умов для розширення сфери використання карткових платіжних інструментів, сприяння випереджальному зростанню безготівкових операцій з картками порівняно з готівковими.

Смарт-картка здатна до складних операцій з оброблення інформації, зберігання її. Існує декілька видів класифікації смарт-карток (наприклад, за типом вбудованої мікросхеми та за виконуваними функціями). Найпростіші типи карток містять тільки пам'ять, складніші – мікрокомп'ютер, що забезпечує великий набір сервісних функцій. Розгляньмо деякі з них.

Залежно від типу вбудованої мікросхеми розрізняють смарт-картки:

- з *програмованим постійним пристроєм* для запам'ятовування (PROM – Programmable Read-Only Memory) – найпростіший тип карток (основне застосування – розрахунки за телефонні переговори);

- з *енергонезалежною перепрограмованою пам'яттю* (EEPROM – Electrically Erasable Programmable Read-Only Memory). Дозволяють перезаписувати інформацію, що зберігається в них (зберігання індивідуальних даних);

- із *захищеною перепрограмованою пам'яттю*. Забезпечують доступ до читання/запису після введення спеціального коду (розрахункові картки, зберігання захищених індивідуальних даних);

- *багатофункціональні*. Містять великий обсяг енергонезалежної перепрограмованої пам'яті, спеціальний мікропроцесор і вбудовану операційну систему, що забезпечує набір сервісних функцій (для будь-яких додатків, у т. ч. для розрахунків користувача).

За призначенням можна виділити кілька типів смарт-карток.

*Картки-лічильники* застосовуються для розрахунків із відніманням фіксованої суми за кожну платіжну операцію (наперед оплачені картки).

Найпоширеніші – телефонні картки пам'яті, власники яких можуть зробити певну кількість телефонних дзвінків, бо в телефонах-автоматах одиниця часу розмови має фіксовану ціну. Картка застосовується в контактному режимі (мікросхема фізично контактує зі зчитувальним пристроєм). З кожним новим контактом кількість “дозволеніх дзвінків” зменшується на 1 біт пам'яті. Коли ліміт сплачених дзвінків вичерпано, картка перестає функціонувати. Аналогічно картки-лічильники застосовуються в оплаті за проїзд, автостоянку, ліфти тощо.

*Картки пам'яті* використовуються для зберігання інформації. Мікросхема картки містить тільки запам'ятовувальний пристрій. Є два типи таких карток: із захищеною і незахищеною пам'яттю.

У картках із незахищеною пам'яттю немає обмежень щодо читання або запису даних. Використовувати такі картки як платіжні дуже небезпечно. Досить легально придбати таку картку, скопіювати пам'ять на диск і після кожного застосування відновлювати її копіюванням початкового стану даних з диска. Таку операцію може виконати лише кваліфікований програміст, та, як показує практика, здатних на це людей немало.

У картках із захищеною пам'яттю використовують спеціальний механізм для дозволу читання/запису чи вилучення інформації. Потрібно ввести спеціальний секретний код, іноді й не один. Такі картки містять зону, де записано ідентифікаційні дані, яких не можна змінити. Останнє важливо для унеможливлення фальсифікації. Ці картки можна використовувати як платіжний засіб та для зберігання конфіденційних даних.

*Мікропроцесорні картки* практично є мікрокомп'ютерами зі своїм процесором, оперативною та постійною пам'яттю і навіть операційною системою. У такі картки вбудовано криптографічні засоби, що забезпечують шифрування інформації.

У картку вбудовується спеціалізована операційна система, що забезпечує великий набір сервісних операцій і засобів безпеки.

Операційна система картки підтримує файлову систему, що передбачає розмежування доступу до інформації. Картки забезпечують різний спектр сервісних команд. Для банківської діяльності це засоби ведення е-платежів.

Прикладом суперсмарт-картки може послугувати багатоцільова картка фірми Toshiba, використовувана в системі VISA. Крім усіх можливостей звичайної смарт-картки, вона має невеликий дисплей і допоміжну клавіатуру. Картка поєднує в собі кредитну та дебетову картки, а також виконує функції годинника, календаря, калькулятора, здійснює конвертацію валюти, може слугувати записником тощо. Через свою високу вартість суперсмарт-картки не набули широкого розповсюдження, але є дуже перспективними.

За доступом розрізняють контактні й безконтактні смарт-картки. Найпоширеніші сьогодні контактні картки. Коли картка вставляється в рідер, то розташовані на її поверхні металеві контакти стикаються (механічний контакт) з контактами рідера, і стає можливим обмін інформацією.

*Безконтактні пластикові картки* є одним з основних елементів систем радіочастотної ідентифікації об'єктів (RFED – Radio Frequency Identification), у яких разом з чіпом у пластиковій картці розміщується антена, за допомогою якої проводиться прийом і випромінювання радіохвиль).

Читання й перезапис інформації на картці здійснюються за допомогою радіосигналу, що передається рідером і приймається індукційною котушкою картки. Завдяки “індуктивній підзарядці” мікросхема картки отримує можливість передавати інформацію рідеру. Відстань між карткою і зчитувальним пристроєм може коливатися від декількох міліметрів до декількох метрів, залежно від конструкції.

Основні переваги безконтактних пластикових карток:

- висока надійність і необмежений ресурс (забезпечується відсутністю необхідності механічного контакту між карткою і рідером);
- велика швидкість обміну інформацією (м·с);
- можливість багаторазового використання (читання необмежене, перезапис – до 100 тис. разів);
- висока надійність зберігання інформації (через відсутність впливу зовнішніх полів зберігається до 10 років);

- високий ступінь захисту від підробок (підробка практично неможлива);

- багатofункціональність безконтактних пластикових карток (можуть нести великий обсяг перезаписуваної інформації та використовуватись одночасно для низки додатків).

Переваги безконтактних пластикових карток визначають сферу їхнього використання:

- е-контроль доступу й облік часу роботи персоналу підприємств і організацій;

- системи платного доступу на різні об'єкти (атракціони, тренажерні зали, підйомники тощо);

- системи е-платежів за користування різними видами громадського транспорту;

- системи е-платежів за послуги для власників транспортних засобів (розрахунки на автозаправочних станціях, автостоянках, платних дорогах тощо);

- системи захисту і сигналізації на транспортних засобах;

- системи лояльності покупців;

- е-платежі за послуги і товари (е-гаманець).

Фінансова сфера є потенційно найширшою для використання смарт-карток. У світі заплановано і здійснюється безліч проєктів, що використовують наперед оплачені смарт-картки. Картки можуть виконувати будь-які функції, від простого застосування (замість монет у телефонах, у громадському транспорті) до складних систем (купівлі в магазинах без використання готівки або кредитних карток). Більшість людей нині має при собі по декілька кредитних карток, бо кожен вид обслуговування вимагає своєї картки. Оскільки смарт-картка може підтримувати різні прикладні системи, можна випустити одну смарт-картку, власник якої передплачує потрібні йому послуги. Якщо в майбутньому буде потрібна нова послуга, то підтримку її може бути додано на картку.

Смарт-картки використовуються в різних фінансових додатках, забезпечуючи збереження, цілісність і конфіденційність інформації. Технології інтелектуальних карток достатньо різноманітні, і можливості застосування цих карток багато в чому залежать від вибраної технології і програмно-апаратних рішень. Один із найпоширеніших додатків смарт-карток – використання їх як е-гаманців. Е-гаманці дозволяють зберігати в пам'яті певну суму, витратити яку можна без авторизації.

У НСМЕП використовують смарт-картки з платіжними інструментами, як е-гаманець та е-чек. Застосування е-гаманця економічно доцільне навіть при розрахунках малими сумами (від кількох копійок). Е-чек орієнтовано на застосування при середніх та значних за сумою платежах (від кількох до тисяч гривень).

На їхній базі створено високоефективну офлайн-технологію, що не потребує оперативного зв'язку з банківським рахунком під час платіжних операцій (важливо, враховуючи недостатньо високу якість вітчизняних каналів зв'язку) і що суттєво зменшує експлуатаційні витрати. За рахунок цього участь у НСМЕП може брати населення України з малими доходами (пенсіонери, студенти, школярі та ін.), а швидкість обслуговування набагато більша, ніж в разі розрахунків готівкою та для карток з магнітною смугою.

Програмне забезпечення фінансових додатків дозволяє створювати на одному й тому ж чіпі (у процесі його ініціалізації) такі типи карток НСМЕП: платіжні картки, модулі безпеки платіжних терміналів, картки доступу до банків, картки доступу до термінального обладнання, трансферні картки.

Стандартні платіжні додатки (платіжні інструменти) НСМЕП (е-гаманець та е-чек) суміщено офлайн з іншими сервісними додатками – соціальними, дисконтними та ін.

Функціональні можливості кожного типу карток НСМЕП визначаються залежно від обраного чопа (SLE66C42P, SLE66C82P, SLE66CL80P). Платіжні картки, виготовлені на чіп-модулі SLE66CL80P, мають подвійний інтерфейс (контактний та безконтактний) і можуть застосовуватись для оплати проїзду в транспорті. Максимальну кількість платіжних додатків (гаманців та чеків) на картці обмежено 30 додатками залежно від обсягу енергонезалежної пам'яті (EEPROM) чопа. Смарт-картка має високий ступінь захисту трансакцій завдяки використанню DES та TDES криптографічних алгоритмів (може використовуватись для ЕЦП за ДСТУ 4145-2002). У разі переходу системи на алгоритм шифрування та підписування даних TDES кількість платіжних додатків картки НСМЕП може бути збільшено до 35.

*Мобільний платіжний інструмент (МПІ)* – спеціальний платіжний засіб, реалізований в апаратно-програмному середовищі мобільного телефону або іншого бездротового пристрою користувача [267].

Наприклад, МПІ в НСМЕП реалізовано як спеціальний платіжний засіб у вигляді емітованої в установленому законодавством порядку смарт-картки, що є носієм персоналізованого платіжного мобільного додатка НСМЕП та відповідного додатка оператора мобільного зв'язку. Держателі карток НСМЕП мають можливість оплати товарів (послуг) та переказу коштів за допомогою карток НСМЕП через мережу Інтернет.

Для забезпечення виконання трансакційних процедур із застосуванням платіжних карток використовується термінальне устаткування платіжних систем: банкомати, платіжні термінали і контрольно-касові системи (ККС).

*Платіжні термінали* – автомати для прийому платежів за різні послуги в режимі реального часу. Платіжний термінал має багато інших



назв – він же платіжний кіоск, е-кіоск або сенсорний термінал. Назва “сенсорний” походить від наявності сенсорного екрана на моніторі терміналу, чутливого до натиснень, яким обладнано практично всі кіоски.

У платіжних терміналах можна оплачувати послуги операторів мобільного зв'язку, поповнювати й оплачувати рахунки за Інтернет, телефонію, міжміські і міжнародні переговори, супутникове і кабельне телебачення, комунальні послуги, поповнювати гаманці е- грошей, погашати споживчі кредити і сплачувати за масу інших послуг.

Платіжні термінали здатні помітно підвищити якість послуг банків. Утілюючи в собі практично всі функції банкомату, вони можуть виконувати й інформаційну функцію, що банкоматам недоступно.

У загальних рисах можливості платіжних терміналів в банківській сфері можна описати так: повний спектр довідкової інформації – види внесків, відсоткові ставки, курси валют; робота з банківськими картами; виписка про стан рахунка; здійснення платежів (чинник, що істотно знижує навантаження на персонал); грошові перекази.

Платіжний термінал складається з елементів: комп'ютерного відсіку, моніторної збірки, принтера, купюроприймача, електро-механічного замка увімкнення/вимкнення живлення та модема. Комп'ютерний відсік терміналу є комп'ютерною частиною автомата оплати послуг і вузлом об'єднання всіх пристроїв в єдину систему.

Моніторна збірка є обов'язковим елементом всіх автоматів самообслуговування і призначена для відображення інформації та організації функціонального інтерфейсу. Вона складається зі спеціального вбудованого монітора і протиударного сенсорного екрана.

Принтер, що встановлюється на термінал самообслуговування, призначено для друку інформації на бланках термопаперу.

Купюро-приймач терміналу оплати призначено для прийому готівки під час оплати послуг. Купюро-приймач визначає номінал купюри, що приймається, і перевіряє її на предмет підробки. Зберігання прийнятої купюри здійснюється в спеціальному ящику – грошовому стakerі, що знімається під час інкасації автомата оплати послуги.

Електромеханічний замок увімкнення/вимкнення живлення терміналу платежів обслуговує для зовнішнього увімкнення/вимкнення платіжного терміналу. Він придатний як для швидкого виконання вказаної операції, так і для організації системи безпеки як додатковий інструмент.

Модем використовується для організації обміну інформацією між платіжним терміналом і процесинговим центром платіжної системи д्रोсяним або бездротовим зв'язком.

Платіжний термінал призначено для автономної роботи, він потребує мінімального обслуговування, що зводиться до інкасації та

заміни паперу в чековому принтері. Використання технології GPRS (General Packet Radio Service – пакетний радіозв'язок загального користування)/GSM-з'єднання дозволяє уникнути необхідності прокладки мережевого кабелю. Для роботи модема терміналу в нього встановлюється SIM-картка оператора стільникового зв'язку, який надає послугу з передачі даних у місці встановлення автомата прийому платежів. Тож, на місці встановлення платіжного терміналу потрібна лише електрична розетка.

Клієнтська частина програмного додатка платіжного терміналу поділяється на модуль операційної системи і web-модуль. Операційна система, під яку пишеться все програмне забезпечення, вибирається платіжною організацією. Більшість організацій працюють на Windows-системах. Саме через це і виникає більшість збоїв у роботі терміналів. Win-модуль відповідає за оброблення вхідних даних на боці терміналу, а Web-модуль – за транзакції та зв'язок із сервером процесингового центру.

*POS-термінал* (торговельні термінали) – це потужна повнофункціональна система, що дає можливість підключення й адаптації широкого спектра касової периферії. Сучасні POS-термінали мають усі достоїнства персональних комп'ютерів, їхнє функціональне призначення: реєстрація продажів, авторизація карток, програми лояльності, моніторинг касирів.

Використання POS-терміналів дозволяє автоматизувати операції з обслуговування платіжної картки й істотно зменшити час обслуговування. Можливості й комплектація POS-терміналів варіюють у широких межах, проте типовий сучасний термінал обладнано пристроями читання як карт з магнітною смугою, так і смарт-карток, енергонезалежної пам'яттю, портами для підключення PIN-клавіатури, принтера, з'єднання з комп'ютером або з касовим е-апаратом.

*Банкомат* – програмно-технічний комплекс, що надає можливість держателю спеціального платіжного засобу здійснити самообслуговування за операціями отримання грошей у готівковій формі, внесення їх для зарахування на відповідні рахунки, здобуття інформації про стан рахунків, а також виконати інші операції згідно з функціональними можливостями цього комплексу.

Банкомати будь-якого типу включають процесор, дисплей з графічним монітором, клавіатуру (для інтерактивної взаємодії з держателем картки), пристрій для читання/запису інформації з пластикової картки і на неї, а також касети для зберігання і видачі банкнот. Додатково можуть бути забезпечені рулонними принтерами, пристроями прийому грошей і засобами безпеки. Під час видачі грошей з банкоматів зворотним зв'язком здійснюється запит PIN-коду власника картки.

Видача готівки через банківські автомати в межах України здійснюється в національній валюті, а через банківські автомати уповноважених банків-емітентів – у валюті рахунка платіжної картки.

Більшість моделей банкоматів розраховано на роботу в онлайн-режимі з картками з магнітною смугою, проте з'явилися і пристрої, здатні працювати зі смарт-картками в офлайн-режимі.

Ця форма банківського е-бізнесу з надання послуг успішно розвивається. Поширення банкоматів та платіжних терміналів пояснюється кількома причинами. Для клієнта це перш за все зручність, оскільки він може отримати готівкові гроші й виконати стандартні фінансові операції в будь-який час доби без відвідування банку. Основна перевага банкоматів та платіжних терміналів перед звичайним касиром – можливість цілодобової роботи. Вони мають бути встановлені в найбільш відвідуваних місцях, куди клієнт платіжної системи може потрапити в будь-який час доби. Сьогодні банкомати та платіжні термінали розташовують у банках, на територіях великих підприємств, в аеропортах, у супермаркетах, готелях, кафе, вокзалах, на вулиці тощо.

Для банку застосування банкоматів та платіжних терміналів реалізується, по-перше, прагненням наблизити свої послуги до клієнтів; розширити часові та просторові межі, у яких клієнт може здійснювати стандартні банківські операції з одержання готівки і здійснення внесків; стимулювати оплату малих сум готівкою, а не чеком. По-друге, застосування банкоматів дозволити банкам зменшити операційні витрати; знизити потребу у відкритті нових відділень; скоротити персонал; знизити витрати на приміщення; збільшити доходи. При цьому намагання збільшити кількість користувачів автоматів змушує банки відмовлятися від отримання комісійних, установлювати пільгові тарифи на певні операції, якщо клієнт користується банкоматом та платіжними терміналами. За великого обсягу операцій банкомати та платіжні термінали стають економічно вигідними для банку.

### ***Висновки до восьмого розділу***

В Україні функціонують платіжні системи, що створені: НБУ – Система міжбанківських е-платежів, Національна система масових е-платежів; державними банками та державними установами – платіжні системи державних банків, Державного казначейства України та українського державного підприємства поштового зв'язку “Укрпошта”; установами приватного сектора – внутрішньодержавні та міжнародні платіжні системи банків і небанківських установ.

НБУ під час здійснення нагляду за платіжними системами за участю інших державних органів вирішує завдання державної полі-

тики, зокрема: захист прав споживачів; протидія антиконкурентній практиці; протидія легалізації доходів, отриманих злочинним шляхом, фінансування тероризму тощо. Метою нагляду за платіжними системами є надійність та ефективність платіжних систем щодо забезпечення ними переказу коштів і розрахунків за фінансовими інструментами. Для досягнення зазначеної мети НБУ має встановити вимоги, яким повинні відповідати платіжні системи, і здійснювати оцінювання систем з урахуванням цих вимог.

Платіжні системи, як інструмент фінансових трансакцій для забезпечення життєдіяльності сучасної економіки та надання послуг, повинні відповідати таким основним вимогам: ефективності, оперативності, економічності, надійності, безпеки, зручності, оптимальності.

Ефективність платіжних систем означає її здатність підтримувати на достатньому рівні ділову активність суб'єктів економіки, утворювати нові інструменти фінансового ринку. Сучасна платіжна система забезпечує переміщення ресурсів до різних секторів економіки через платежі на ринках інвестицій і коштовних паперів, отже покращує контроль за грошовим обігом, ліквідністю і фінансами в економіці в цілому і в окремих господарських організаціях.

Ефективність платіжної системи впливає на механізм дії державної грошово-кредитної політики, оптимізує попит на грошові резерви, допомагає вирішувати питання зниження інфляції. З точки зору грошово-кредитної політики важливо, щоб заходи впливу на міжбанківський ринок якнайшвидше розповсюджувались на інші ринки та регіони країни і, зрештою, на сектор матеріального виробництва. Для забезпечення діяльності такого механізму необхідно гнучко впливати на ринкові відсоткові ставки та створити дієву платіжну систему, яка гарантувала б оперативне й надійне оброблення міжбанківських та інших ринкових операцій.

Рівень та форми участі центральних банків у діяльності платіжної системи також можуть суттєво впливати на її ефективність. Існує щонайменше п'ять напрямів, за якими центральні банки разом з іншими установами можуть своїми діями стимулювати зростання ефективності платіжної системи. До них належать: визначення стандартів і нормативів, політика стосовно конкуренції, правова політика, грошово-кредитне регулювання, надання послуг з боку центрального банку.

Розглядаючи недоліки та переваги різних альтернативних платіжних механізмів, користувачі враховують такі важливі параметри, як швидкість розрахунків, фізичні та логічні характеристики платіжного інструменту, складність користування інструментом, небезпеку крадіжок, шахрайства, підробки і помилок в оформленні. Можуть також враховуватись конфіденційність, сумісність із системами бух-

галтерського обліку, прибутки та витрати, що пов'язані з коштами в розрахунках. Взаємозв'язок цих властивостей і очікувані прибутки та витрати при використанні певних платіжних механізмів чи інструментів можуть залежати від вартості платежів, відстані передачі та співвідношення регулярних і разових платежів.

Для забезпечення вимог до трансакційних операцій сьогодні існують різноманітні структури факторів ризику, якими потрібно управляти під час аналізу і прийняття рішень в платіжних е-системах. Усі ризики розподіляють на стадіях проектування, реалізації та експлуатації платіжних систем. Процес управління трансакційними ризиками в платіжних системах на етапі їхньої експлуатації розпочинається їхнім визначенням, ранжуванням та прийняттям рішень про розподіл відповідальності за контроль над непередбаченими ситуаціями та ризиками.

Розроблено багато технічних способів запобігання ризикам, однак повністю уникнути ризиків такими способами вдасться не завжди, оскільки ступінь інформаційної захищеності має свою верхню межу, зумовлену властивостями наявного обладнання та специфікою застосовуваних технологій. Природним доповненням до технічних методів захисту може бути страхування ризиків платіжних систем, яке активно розвивають провідні страхові компанії світу.

Перед страховиками постала нова досить складна і, разом з тим, приваблива проблема розширення спектра власних послуг за рахунок розвитку платіжних е-систем, а саме: забезпечення страхового захисту від ризиків, які супроводжують е-платежі, а також, що є більш важливим і суттєвим, переведення власного страхового бізнесу в мережу, оскільки тісне співробітництво електронного і страхового бізнесу може стати новим напрямом удосконалення ринку фінансових послуг.

У платіжних системах України застосовуються такі платіжні інструменти: готівкові кошти, платіжні доручення, платіжні вимоги-доручення, розрахункові чеки, акредитив, платіжні вимоги, інкасові доручення, векселі, меморіальний ордер, банківські платіжні картки, мобільний платіжний інструмент, е-кошти.

Банківські платіжні картки є ідеальним сучасним технологічним засобом для розвитку банківської інфраструктури з обслуговування приватних осіб, і тому банки, не маючи на сьогодні платіжного інструменту достатнього рівня, повинні для залучення уваги громадян до банківських продуктів ширше використовувати прогресивні карткові технології. Отже, розвиток в Україні систем масових е-платежів, заснованих на карткових технологіях, є реальним шляхом підвищення фінансової стійкості вітчизняних банків і розвитку національної фінансової системи в цілому.

Використання для мобільних платежів веб-сторінок, що відображуються на екрані мобільних терміналів, швидко приходить на зміну

транзакційним SMS-платежам у ході придбання цифрового контенту, а також продажу фізичних товарів. Знайомий веб-інтерфейс пов'язано з високою мірою задоволеності покупця від швидкого і передбаченого платежу, простотою використання знайомих сторінок онлайн-платежів. Високим є рівень повторного продажу. Оскільки сторінки мають свою адресу і можуть бути збережені, спрощуються повторні відвідини магазину або обмін інформацією про нього з друзями.

Е-гроші можуть мати широкі використання у сфері роздрібних розрахунків, бо дозволяють здійснювати безбиткові мікроплатежі. Разом із цим здатність е-грошей миттєво обслуговувати віддалені платежі, у т. ч. транскордонні, та високий рівень анонімності, що прагне зрівнятися з анонімністю готівкових грошей, може слугувати кримінальним зловживанням. Тому розвиток нового платіжного інструменту викликає увагу з боку центральних банків світу, інших регуляторних та контрольних органів.

Реально в економіці України з'явилися е-гроші небанківських платіжних систем, і нормативне регулювання порядку їхніх випуску та обігу відсутнє. Одна з причин такої ситуації – незначний обсяг використання. Разом з тим поширення сфери е-бізнесу сприяє збільшенню потреби в таких платіжних засобах, а використання їх з урахуванням необхідності внесення попереднього платежу в національній валюті та можливості обміну їх на національну валюту означає, що вони стають сегментом грошового ринку. Тому виникає потреба державного впливу на їхню емісію для захисту національних інтересів і зменшення ризиків учасників небанківських платіжних систем.

Запровадження в українському законодавстві визначення е-грошей потребує додаткового уточнення. Зокрема, це стосується: а) безстроковості грошового зобов'язання емітента; б) ролі е-грошей як платіжного інструменту; в) забезпеченості реальними грошима; г) зарахування передачі інформаційного масиву даних як здійснення платежу тощо.

Фінансова сфера є потенційно найширшою для використання смарт-карток. У світі заплановано і здійснюється безліч проєктів, що використовують наперед оплачені смарт-картки. Останні можуть виконувати будь-які функції, від простого застосування до складних систем, що дозволяють здійснювати купівлі в магазинах без використання готівки або кредитних карток. Більшість людей сьогодні має при собі декілька кредитних карток, тому що кожний вид обслуговування вимагає своєї картки. Оскільки смарт-картка може підтримувати різні прикладні системи, можна випустити одну смарт-картку, власник якої просто передплачує потрібні йому послуги. Якщо в майбутньому буде потрібна нова послуга, то підтримка її може бути додана на наявну картку.

## 9. МЕХАНІЗМИ РОЗВИТКУ СИСТЕМ Е-ПЛАТЕЖІВ

### 9.1. Упровадження механізму е-платежів у суспільстві

Банківські е-перекази та платіжні картки мають тенденцію до зростання і поступово витісняють готівку й паперові чеки в роздрібних та оптових платежах, хоча паперові гроші залишаються в обігу в значних кількостях як зручний засіб платежу для розрахунків. Особливо помітне падіння використання чеків у безготівкових операціях. Якщо в 1983 р. на чеки припадало до 90 % безготівкових платежів у США, Великобританії, Канаді, Франції, Італії, то в 2015 р. ця частка впала до 10 %.

Перехід до механізму е-платежів розвинув фінансову систему, прискорив проведення платежів, різко розширив охоплення населення банківськими послугами. Упровадження безготівкових е-платежів сприяє прискоренню економічного розвитку суспільства через взаємопов'язані чинники.

По-перше, поширення безготівкових е-платежів під час розрахунків у роздрібній мережі за інших рівних умов стимулює споживання домогосподарств. Коли споживач розраховується готівкою, він може купити не більше, ніж є грошей у нього в гаманці (рис. 9.1). Це особливо обмежує імпульсивні покупки, але може змусити споживача відмовитися від вигідної, але обмеженої за часом угоди. Водночас механізм е-платежів дає доступ до всіх коштів на банківському рахунку, що робить споживання більш зручним і збільшує його обсяги.

Крім того, платіжні картки можуть давати доступ до кредитних ресурсів. Це універсальний і простий механізм доступу до споживчого кредитування, на відміну від інших форм споживчого кредиту, таких як покупки на виплат або індивідуальні банківські кредити, оформлення яких вимагає додаткових витрат часу і ресурсів. Крім прямого впливу

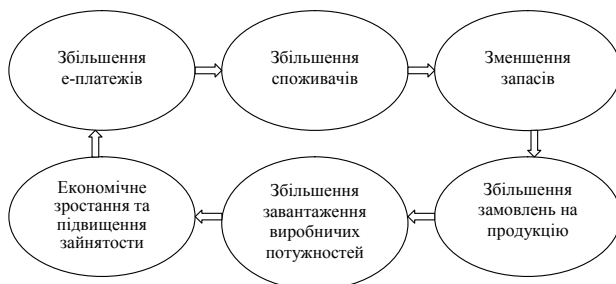


Рис. 9.1. Вплив безготівкових е-платежів на споживання й економічне зростання

ву в плані створення додаткової купівельної спроможності, споживач отримує можливість купувати товари та послуги в міру необхідності, незалежно від циклу виплати зарплати та інших доходів.

Оскільки безготівкові платіжні е-інструменти переважно є персоналізованими, вони також дозволяють емітентам і торговцям пропонувати свої програми зі стимулювання споживання. Поширеним є випуск торговельними мережами у співпраці з банками платіжних карток, що одночасно використовуються для надання знижок і бонусів своїм споживачам. Емітенти також часто пропонують програми бонусів для користувачів карток, щоб стимулювати використання картки. Тож, роздрібна торгівля отримує додатковий імпульс до розвитку.

По-друге, збільшення споживання звичайно призводить до таких взаємопов'язаних чинників: зменшення запасів та збільшення замовлень на продукцію, як результат – збільшення завантаження виробничих потужностей, отже і збільшення зайнятості та економічне зростання. При правильному регулюванні за інших рівних умов можна з повним правом розглядати розвиток безготівкових е-платежів як специфічний чинник економічного зростання з усіма подальшими наслідками.

По-третє, розвиток безготівкових е-платежів позитивно впливає на фінансову систему й монетизацію економіки. Упровадження безготівкових е-платежів сприяє залученню коштів населення й компанії у банківську систему і зменшує готівковий обіг (рис. 9.2).

Збільшення частки безготівкового обігу збільшує мультиплікаційний ефект банківської системи. Залучені платіжними е-інструментами



Рис. 9.2. Економічний ефект переходу на безготівкові е-розрахунки



гроші підвищують ліквідність банків і збільшуються, проходячи через банківську систему. Отримані в такий спосіб кредитні ресурси і збільшені зобов'язання банків перед реальним сектором економіки спрощують товарно-грошовий обіг і дають доступ до додаткових коштів населенню й підприємствам. За умови наявності невикористаних резервів в економіці додаткові кредити спричиняють реальне зростання споживання й інвестицій.

Поширення безготівкових платежів робить ці інструменти більш доступними й необхідними. Більше охоплення населення послугами банківської системи зменшує непродуктивні готівкові заощадження, стимулює розвиток малого бізнесу і зменшує роль тіньових фінансових послуг.

По-четверте, запровадження безготівкових платежів означає скорочення операційних витрат банківської системи і держави в цілому. Витрати на обслуговування готівкової платіжної системи пов'язано з істотними ресурсами, які в кінцевому підсумку покриваються суспільством. Це витрати центрального банку на друкування паперових грошей і обслуговування міжбанківських розрахунків; держави – на здійснення нагляду та запобігання злочинам у цієї сфері; споживачів і підприємств – у вигляді часу на облік і проведення розрахунків; банків і підрядників – на підтримання фізичної інфраструктури грошового обігу, інкасації і транспортування паперових грошей, оброблення платежів. Упровадження механізму е-платежів поступово зменшує витрати користувачів платіжних систем, збільшуючи обсяг безготівкових платежів та вивільнюючи економічні ресурси для ефективнішого використання.

По-п'яте, збільшення безготівкового обігу може сприяти зменшенню тіньової економіки, у якій використовуються переважно анонімні готівкові розрахунки. Тож, збільшення популярності платіжних е-інструментів може привести до появи конкурентних переваг в офіційних підприємствах, які приймають такі інструменти. Крім того, поширення безготівкових розрахунків часто знижує частоту готівкових розрахунків на великі суми в офіційній економіці, що збільшує прозорість платежів і спрощує боротьбу з відмиванням грошей.

По-шосте, е-платежі мають велике значення для розвитку туризму та е-комерції. У міжнародному туризмі платіжні картки стали використовуватися як безпечні платіжні інструменти, що приймаються по всьому світу. Зменшились ризики, пов'язані з перевезенням великих сум грошей, а процес замовлення квитків та бронювання місць в готелі значно спростився. Одночасно збільшились інші витрати туристів. Стрімке зростання платіжної інфраструктури, здешевлення пасажирських перевезень і зростання добробуту в країнах із середнім рівнем доходів стимулювали зростання міжнародного туризму.

Е-комерція – ще одна галузь економіки, розвиток якої безпосередньо пов'язано з платіжними системами. У принципі масштабний роз-

виток е-комерції неможливий без е-платежів, оскільки відсутність їх обмежує можливості підприємств і зменшує конкурентні переваги.

Розвиток е-комерції має низку позитивних наслідків для економіки. Е-комерція збільшує конкуренцію в роздрібній торгівлі, забезпечує ширший вибір товарів для споживача, стимулюючи споживання, збільшує ефективність використання ресурсів. У країнах з низьким рівнем е-платежів, платежі в режимі онлайн можуть стимулювати подальший розвиток роздрібних е-платежів.

Отже, запровадження механізму е-платежів допомагає розвитку економіки в цілому. Водночас поширення е-платежів пов'язано з цілою низкою ризиків. Успішне функціонування платіжної системи завжди залежало від довіри учасників до платіжних інструментів. Навіть невеликі сумніви або проблеми у функціонуванні системи часто призводили до цілковитого розладу системи та переходу до альтернативних платіжних інструментів. Відповідно, для е-платежів, які максимально дематеріалізовані, питання довіри і надійності системи стоїть ще гостріше.

Функціонування платіжних е-систем пов'язано з безперервною роботою і якістю інфраструктури, що може робити їх значно ефективнішими за паперові розрахунки. Важливим фактором у таких системах є захист клієнта від шахрайських операцій.

Окремою проблемою є забезпечення анонімності використання платіжних операцій та захист приватної інформації споживачів. Використання е-платежів дозволяє зібрати детальну інформацію про купівлі окремих споживачів і про них самих. Втрата або недобросовісне використання особистих даних учасниками системи, особливо в країнах без культури захисту особистої інформації, може спричинити негативні наслідки для користувачів.

Необхідно підкреслити, що одержання користувачем усіх переваг від поширення безготівкових е-розрахунків і мінімізація ризиків залежать від рівня конкуренції на ринку платіжних систем. Відсутність або обмеження конкуренції призводить до підвищення цін та/або зниження якості послуг, що надаються. На ринку платіжних систем погіршення конкурентного середовища може зменшити довіру та інтерес до використання платіжних е-інструментів, нівелювати переваги використання е-платежів в економіці.

Стрімкий розвиток банківської системи і платіжних систем дозволяє розглядати український ринок як досить перспективний, особливо враховуючи, що частка безготівкових платежів в економіці залишається низкою. Порівняно з іншими країнами низькими є ключові показники проникнення платіжних е-інструментів на ринок платіжних послуг, а також обсяги операцій, здійснюваних із використанням платіжних е-інструментів.

Розвиток ринку е-платежів в Україні частково стримується загальними структурними недоліками економіки (нестабільність споживан-

ня, висока частка тіньової економіки й готівкових платежів тощо), які не дозволяють економіці й споживачам платіжних послуг повністю отримати вигоди від широкого розповсюдження е-платежів.

Крім того, державне регулювання безготівкових платежів в Україні недостатньо стимулює розвиток безготівкової форми здійснення розрахунків в економіці з використанням платіжних карток. З боку як регулятора, так і законодавців активізувалася діяльність щодо зміни чинного законодавства у сфері е-платежів. При цьому деякі положення нормативно-правових актів, спрямованих на регулювання діяльності роздрібних платіжних систем, є досить суперечливими.

Зміни регуляторного середовища, що встановили необґрунтовані регуляторні й технологічні бар'єри для роботи роздрібних платіжних карток в країні, призведуть до обмеження конкуренції на цьому ринку і звуження права споживачів платіжних систем на одержання максимально можливої якості послуг і безпеку проведення трансакцій при встановленні справедливої ціни на такі послуги.

Порівняно з європейськими країнами важливим фактором, що стримує розвиток е-платежів в Україні, є високий рівень використання готівки під час здійснення платежів в економіці. Це викликано високою часткою тіньової економіки, низьким рівнем довіри споживачів до банківської системи, включаючи е-платежі і платіжні е-інструменти.

Ринок платіжних карток в Україні активно розвивався протягом останнього десятиліття. Динаміку зростання кількості та суми операцій за платіжними картками, емітованими банками України, показано на рис. 9.3 [302].

Незважаючи на високі темпи зростання кількості платіжних карток, установлених банкоматів та е-терміналів, Україна значно відстає за цими показниками від інших країн, що свідчить про високі потенційні можливості.

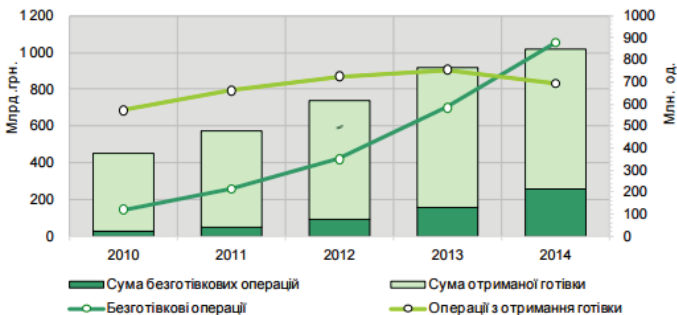


Рис. 9.3. Кількість та сума операцій за платіжними картками, емітованими банками України

## **9.2. Міжнародний досвід регулювання платіжних систем**

Світовий досвід регулювання платіжних систем багато в чому ґрунтується на діяльності та документації міжнародних організацій, сфера інтересів яких стикається з платіжними системами. Провідною міжнародною фінансовою організацією з регулювання платіжних систем є Банк міжнародних розрахунків (Bank for International Settlements – BIS), до функцій якої входить сприяння співробітництву між центральними банками і полегшення міжнародних фінансових розрахунків. Банк є свого роду координатором монетарної політики між центральними банками країн-учасниць. У рамках BIS було створено Комітет з платіжних і розрахункових систем (Committee on Payment and Settlement Systems – CPSS) для поліпшення інфраструктури фінансових ринків через розроблення та запровадження надійної та ефективної платіжної і розрахункової системи.

Комітет у 2001 р. опублікував документ “Ключові принципи для системно значущих платіжних систем” [378], яким повинні керуватися центральні банки при організації та регулюванні платіжних систем. Згідно з цим документом основними принципами є: обґрунтованість правової бази, чіткі правила і процедури щодо впливу системи на фінансові ризики, оперативність остаточних розрахунків, своєчасність завершення щоденних розрахунків, перевага зобов’язань центрального банку як активів для розрахунків, високий ступінь безпеки та операційної надійності системи, зручність і ефективність засобів здійснення платежів, справедливість і відкритість доступу до системи, ефективність, підзвітність і прозорість процедури керування системою.

На базі цих принципів Комітет розробив деякі поради, щодо розвитку національних платіжних систем і опублікував їх у доповіді “Загальний посібник з розвитку національних платіжних систем” [389], яка слугує посібником для країн, що активно формують або проводять реформу платіжної системи.

Оскільки нагляд за платіжними системами є запорукою їхнього ефективного й безпечно функціонування, Комітет також розробив рекомендації з нагляду центральних банків і подав їх у доповіді “Нагляд центральних банків за платіжними та розрахунковими системами” [376]. У документі формулюються принципи загального нагляду (такі як прозорість здійснення нагляду; використання міжнародних принципів у своїй діяльності; задекларовані законодавством права та обов’язки в цій сфері та ін.) і принципи спільного нагляду за міжнародними платіжними системами.

Хоча рекомендації Комітету в сфері платіжних і розрахункових систем мають дорадчий характер, вони є основоположною інструкцією для побудови ефективної системи платежів.

Регулювання е-платежів в Європі засновано на досить традиційній моделі регулювання, що передбачає велику кількість регуляторних норм стосовно діяльності платіжних систем і достатньо широкі повноваження регулятора в сфері банківської діяльності – так звані Євросистеми у складі Європейського центрального банку (European Central Bank – ECB) і центральних банків країн – учасниць ЄС.

Загальноєвропейське регулювання сфери безготівкових платежів спрямовано на усунення бар'єрів між країнами (законодавчих, тарифних і тощо) для здійснення вільного руху грошей у рамках єдиного платіжного простору Євросоюзу. Напрями розвитку е-платежів у межах окремих країн визначає національне законодавство.

Нині в Євросоюзі розпочалося створення повнофункціонального єдиного простору платежів у євро – SEPA (Single Euro Payment Area). Єдиний простір дозволяє уніфікувати стандарти здійснення безготівкових платежів, які зараз різняться в різних країнах.

Головним ініціатором створення SEPA була Єврокомісія, практичні ж кроки з розроблення цієї системи були започатковані банківською асоціацією – Європейською платіжною радою (European Payments Council – EPC), яка у квітні 2007 р. оприлюднила низку загальних правил і стандартів на території єдиного платіжного простору в ЄС. Треба відзначити, що Європейська платіжна рада займається розробленням загальних стандартів і забезпеченням сумісності різних компонентів SEPA і не має повноважень зі встановлення інших вимог, які б обмежили конкуренцію. Більш того, конкуренція на ринку збільшилася завдяки більшій відкритості SEPA порівняно з платіжними системами окремих країн.

Сьогодні на рівні Євросоюзу існують основні базові документи, що регулюють правила організації платіжної системи ЄС і норми захисту прав споживачів.

Оверсайт платіжних систем в ЄС здійснюється Євросистемою, що вповноважена здійснювати нагляд як над великими міжбанківськими системами переказу грошей, так і над роздрібними платіжними системами. Досить важливий той факт, що стандарти оверсайту є однаковими як для платіжних систем, що управляються банками Євросистеми, так і для приватних платіжних систем, що дозволяє усунути дискримінаційне ставлення до певної платіжної системи з боку регулятора.

Отже, регулювання діяльності платіжних систем в ЄС насамперед спрямовано на усунення законодавчих і ринкових бар'єрів на національному рівні для широкого розповсюдження сучасних форм е-платежів у межах єдиного європейського платіжного простору, виходячи з базового принципу забезпечення конкуренції на ринку е-платежів разом з досить твердими регуляторними вимогами щодо захисту прав споживачів платіжних послуг, а саме із забезпечення надійності, безпеки і прозорості проведених безготівкових розрахунків.

### **9.3. Державна політика та регулювання у сфері е-платежів**

На даний момент Україна сформувала систему регулювання е-платежів і платіжних систем та базові законодавчі норми її функціонування [279; 242].

НБУ є регулятором ринку е-платежів, визначає загальний порядок проведення емісії платіжних коштів, проведення операцій з їхнім використанням, порядок відкриття банками рахунків і режими їхнього функціонування. Крім того, НБУ має повноваження з регулювання діяльності внутрішньодержавних і міжнародних платіжних систем [267]. НБУ встановлює вимоги до процедури створення й реєстрації платіжних систем в Україні, відносини платіжних систем з регулятором.

Ліцензування й нагляд за небанківськими фінансовими компаніями, що надають послуги переказу грошей, здійснює Державна комісія регулювання ринків фінансових послуг [290]. Також контроль над проведенням фінансових операцій здійснює Державний комітет фінансового моніторингу України в частині моніторингу фінансових операцій, зроблених за допомогою використання платіжних систем, на предмет належності їх до доходів, отриманих злочинним шляхом [252].

Об'єктами регулювання виступає організація платіжного простору в країні, а саме правила і стандарти здійснення платежів, а також платіжні системи (міжбанківські, роздрібні й небанківські) і їх учасники.

Норми щодо регулювання використання платіжних карток та інших платіжних інструментів, прив'язаних до банківського рахунка, визначено в вимогах постанови НБУ “Про здійснення операцій з використанням спеціальних платіжних засобів” [267]. Постанова містить уточнення й розширення правил випуску й використання спеціальних платіжних інструментів, а також низку нових регуляторних норм, які раніше були відсутні в законодавстві, зокрема:

1. Процесингові центри – нерезиденти мають право надавати свої послуги банкам-резидентам щодо внутрішніх операцій за умови, що в договорі зобов'язуються виконувати законодавство, яке регулює відносини у сфері боротьби з легалізацією (відмиванням) доходів, отриманих злочинним шляхом. Вимогу обґрунтовано зобов'язаннями України перед FATF (The Financial Action Task Force – Група розроблення фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей), хоча це може призвести до суттєвого збільшення витрат тих систем, які раніше не надавали таку інформацію українській владі.

2. Платіжна організація не має права ставити умовою участі банку в платіжній системі використання послуг певного процесингового центру. Ця вимога забезпечує більшу конкуренцію між процесинговими центрами. Також вона не повинна перешкоджати одержанню платіжними системами інформації про проведені учасниками операції.

3. Міжбанківські перекази, здійснені в межах України з використанням спеціальних платіжних інструментів, проводяться розрахунковим банком-резидентом, функції якого може здійснювати уповноважений платіжною організацією платіжної системи банк або НБУ. Ця вимога відповідає поточній практиці платіжних систем і чинному законодавству про розрахунки на території України в гривні і не вимагає додаткових змін.

4. До МПІ, по суті, висуваються ті ж самі вимоги, що й до платіжних карток, з урахуванням особливостей технології. Слід зазначити, що реалізація МПІ можлива через використання спеціального програмного забезпечення на мобільні засоби. Оскільки раніше позиція регулятора щодо випуску таких засобів була неясною, то запровадження чітких правил дозволяє подальший розвиток технології мобільних платежів. Водночас підлеглість мобільних платежів загальним регуляторним нормам означає, що вони будуть проходити в межах банківської системи.

5. Закріплено принцип рівного доступу учасників до платіжних систем на умовах відповідності учасників до правил і систем сертифікації, встановлених платіжною системою, включаючи доступ до технічної інфраструктури. Це рішення не дозволяє платіжним системам установлювати правила, наприклад, відносно ексклюзивного прийому учасників або випуску тільки своїх платіжних карток. Такі правила обмежують конкуренцію між банками – учасниками платіжних систем, тому заборона їх є, радше, позитивним кроком. Водночас заборона на унікальність може послабити конкуренцію між платіжними системами, оскільки найбільші банки можуть стати найбільшими учасниками декількох платіжних систем. Отже, це рішення, радше, позитивне, але пов'язане з деякими ризиками.

6. Усі внутрішні платежі на території України з використанням спеціальних платіжних інструментів, що відбуваються з використанням платіжних карток, випущених в Україні, а також оплата банкам послуг платіжних систем, пов'язаних із цими платежами, повинні здійснюватися в національній валюті – гривні, через банк-резидент. Тарифи можуть встановлюватись у доларах, але оплачуватись будуть у гривні за курсом НБУ або іншим курсом на дату платежу. Крім того, платіжна організація зазнаватиме ризиків різких коливань курсу і оплачуватиме послуги банку-резидента. Додаткові витрати платіжних систем, пов'язані з веденням валютних ризиків, перекладено на банки та їхніх клієнтів.

7. Банки зобов'язані надавати споживачеві вичерпну інформацію про розмір комісійних платежів, що оплачуються споживачем за проведення операцій із використанням спеціальних платіжних інструментів. Зокрема, при використанні банкомата у нього повинна бути можливість скасувати операцію після інформування про суму

комісійних за зняття готівки. Така вимога є розумною з точки зору захисту споживачів і відповідає міжнародному досвіду.

8. Значно розширено вимоги до здійснення клірингових операцій платіжними системами. Крім встановлення загальних вимог до безпеки проведення платіжних операцій і керування ризиками, висунуто низку вимог щодо проведення клірингових і процесингових операцій, що може значно вплинути на ринок платіжних систем.

9. Також відбулася зміна правил, щодо гарантійних депозитів. Формування й розміщення (оплата) гарантійних внесків або інших форм забезпечення зобов'язань учасників платіжних систем, використовуваних платіжними системами для керування ризиками ліквідності за внутрішніми операціями, здійснюється членами платіжних систем у банках-резидентах.

Недоліки українського законодавства й низький кредитний рейтинг України обмежують ефективність розміщення гарантійних депозитів у гривні. Створення нового механізму для розміщення гарантійних депозитів може значно підвищити вартість такого розміщення, що відіб'ється на вартості послуг для споживачів. Крім того, варто відзначити, що обсяги гарантійних депозитів незначні порівняно із загальними залишками на рахунках українських банків за кордоном.

10. Одночасно зі зміною регуляторної бази посилено роботу, спрямовану на стимулювання використання спеціальних платіжних інструментів. На цей момент вимоги щодо підприємств роздрібно-торговельно-сервісної мережі з обов'язкового встановлення е-терміналів визначаються постановою КМУ [268].

Кількість установлених е-терміналів повинна становити не менш ніж 50 % від кількості встановлених реєстраторів розрахункових операцій. Винятки зроблено тільки для закладів громадського харчування закритого типу і суб'єктів господарювання, що працюють у населених пунктах із чисельністю населення до 25 тис. людей і/або мають у своєму розпорядженні торговельну площу не менше 20 м<sup>2</sup> (за винятком автозаправних станцій).

Постанова, без сумніву, стимулюватиме приймання безготівкових спеціальних платіжних інструментів, значно збільшивши мережу прийому їх у країні. Водночас у чинному законодавстві не визначено чітко повноваження органів виконавчої влади щодо контролю за дотриманням цих норм з боку суб'єктів господарювання, які мають встановити термінали. Також постанова покладає на Антимонопольний комітет України обов'язок проводити моніторинг комісійних винагород, встановлюваних банками і платіжними системами, і вживати заходів у разі необгрунтованого підвищення їх. Як діятиме цей моніторинг, зараз не зрозуміло.



11. Міжнародні норми, що стосуються регулювання діяльності платіжних систем, включають рекомендації центральним банкам із нагляду за платіжними системами. Ці норми прийняті Комітетом із платіжних систем групи десяти центральних банків розвинених країн світу, СOT (Світова організація торгівлі – World Trade Organization – WTO) і FATF.

Рекомендації Комітету з платіжних систем мають необов'язковий характер навіть для його учасників, до яких НБУ не належить. Однак вони активно використовуються центральними банками по всьому світу як джерело найкращої міжнародної практики.

Концепція нагляду за платіжними системами [158], що недавно була прийнята НБУ, значною мірою базується на вищезгаданих рекомендаціях. Хоча Україна не є членом FATF, у рамках переговорів з FATF Уряд узяв на себе зобов'язання виконати рекомендації цієї організації, щоб уникнути можливих санкцій. Останнім кроком у цьому напрямі було прийняття нової редакції закону про боротьбу з відмиванням грошей [44]. У результаті FATF задоволена співробітництвом з Україною, хоча відзначає деякі недоліки у сфері криміналізації відмивання грошей і фінансування тероризму, а також виявлення й арешту активів терористів. Водночас до регулювання платіжних систем у FATF претензій немає.

Після вступу до СOT у 2008 р. для України стали обов'язковими до виконання норми Генеральної угоди про торгівлю послугами (GATS – General Agreement on Trade in Services), які становлять єдину систему загальних правил та охоплюють певні сектори послуг або інші питання, пов'язані з торгівлею.

На відміну від торгівлі товарами, де національний режим торгівлі поширюється на всі товари, у торгівлі послугами країни вказують окремі сектори й умови, за яких буде застосовуватися національний режим. Ці зобов'язання містяться в так званому Графіку специфічних зобов'язань у секторі послуг, який визначає ступінь доступу і послідовність відкриття певних ринків послуг. При цьому індивідуальні зобов'язання країни щодо рівня відкритості окремих секторів сфери послуг формуються в результаті переговорів і є “зв'язаними”, тобто можуть бути змінені тільки після переговорів із зацікавленими країнами – членами СOT.

У сфері регулювання послуг, що надаються на комерційних основах компаніями приватного та державного секторів, виділяють такі способи здійснення міжнародних операцій у сфері послуг [192]:

1. Транскордонне надання послуг (з території однієї країни на територію якої-небудь іншої країни).
2. Споживання за кордоном (споживачі однієї країни – члена СOT користуються послугами, що надаються на території іншої такої країни).
3. Комерційна присутність (іноземні компанії засновують дочірні підприємства й філії для надання послуг на території країни – члена СOT).
4. Присутність фізичних осіб, які надають послуги.

Під час переговорів щодо членства в СОТ Україна брала на себе конкретні зобов'язання, що стосуються 11 ключових секторів послуг, у т. ч. сектора банківської діяльності й інших фінансових послуг (за винятком послуг страхування), що є обов'язковими для виконання у процесі зміни законодавства, яке регулює ринок е-платежів.

Україна зобов'язалась не обмежувати доступ до ринку та надавати повний національний режим відносно банківських та інших фінансових послуг для перших трьох способів надання послуг. Четвертий спосіб надання послуг (присутність фізичних осіб) залишається незв'язаним, за винятком горизонтальних зобов'язань, що стосуються міграційного контролю.

А конкретніше Графік специфічних зобов'язань у секторі послуг, підписаний Україною, визначає, що ринки послуг зі здійснення всіх видів платежів і передачі коштів, а також послуг із надання й передачі фінансової інформації, процесингу фінансової інформації є відкритими для іноземних компаній. Відповідно до зобов'язань України перед СОТ, заборонено будь-які обмеження доступу на ринок та винятки до надання національного режиму роботи платіжних систем і/або процесингових центрів, що розміщені на території України (комерційна присутність), або надають послуги для вітчизняних споживачів (споживання за кордоном), або надаються з-за кордону національним споживачам (транскордонна торгівля).

Специфіка зобов'язань України перед СОТ також полягає в тому, що дані зобов'язання з юридичної точки зору є в Україні нормами прямої дії, оскільки закріплені міжнародним договором, і мають пріоритет перед нормами національного законодавства. Це означає, що будь-які нормативно-правові зміни, що стосуватимуться зобов'язань України щодо доступу на внутрішній ринок або використання національного режиму для цих секторів послуг, мають не суперечити зобов'язанням України перед СОТ і основним принципам діяльності цієї організації, зокрема принципу недискримінації.

Отже, нові правила регулювання ринку е-платежів, що зараз розробляються НБУ, а також будь-які законодавчі зміни, що стосуватимуться обмеження доступу на ринок іноземних платіжних систем і процесингових установ, повинно бути погоджено із зобов'язаннями України перед СОТ.

Аналіз ситуації у сфері е-платежів показує, що розвиток даного ринку багато в чому стримується чинною законодавчою базою, яка недостатньо заохочує або навіть обмежує конкуренцію серед платіжних систем і не містить стимулів для розвитку платіжної інфраструктури в Україні.

У разі внесення раціональних змін у чинне законодавство держава одержить низку регуляторних інструментів, що сприятимуть

якнайшвидшому розвитку е-платежів у країні, а також виникненню низки позитивних ефектів для всієї економіки. Вжиті заходи сприятимуть збільшенню частки безготівкових розрахунків в економіці, більшій прозорості розрахунків між економічними агентами, а відповідно, і зменшенню частки тіншової економіки та збільшенню податкових надходжень в Україні. Також стимулювання розвитку ринку е-платежів приведе на ринок нові продукти і технології.

Аналіз національного та світового досвіду [350; 352] показує необхідність удосконалення державної політики у сфері регулювання ринку е-платежів з метою встановлення рівних умов конкуренції на ринку, чіткого визначення повноважень регулятора, стимулювання розвитку платіжної інфраструктури й удосконалення механізму захисту прав споживачів.

Широке розповсюдження е-платежів є важливим компонентом стимулювання розвитку сучасної економіки. Серед ключових переваг підвищення частки безготівкових розрахунків можна виділити: стимулювання споживання; збільшення ліквідності банківської системи, збільшення монетизації економіки; суттєве зниження витрат економіки на утримання платіжної системи; зменшення тіншової економіки; стимулювання розвитку окремих галузей, перш за все е-комерції та туризму.

Водночас слід підкреслити, що одержання користувачем усіх переваг від поширення безготівкових розрахунків залежить від рівня конкуренції на ринку. Відсутність чи обмеження конкуренції призводить до підвищення цін і/або обмеження якості наданих послуг. Що стосується платіжних систем, то погіршення конкурентного середовища може також зменшити зацікавленість у використанні платіжних е-інструментів і, відповідно, нівелювати можливі переваги використання е-платежів в економіці.

В Україні існує низка обмежень, що стримують розвиток е-платежів: недостатньо ефективного регулювання ринку, великий обсяг готівкових платежів, значна частка тіншової економіки [352; 350; 312]. Незважаючи на це ринок е-платежів зростає високими темпами в останні роки. Та попри високі темпи збільшення кількості платіжних карток, встановлених банкоматів та е-терміналів Україна значно відстає за цими показниками від інших країн, що свідчить про великі можливості подальшого розвитку ринку.

На сьогодні не розроблено єдину державну концепцію розвитку е-платежів і побудови регуляторної системи, яка б стимулювала розвиток ринку (включаючи запровадження нових технологій е-платежів), забезпечувала конкуренцію на ринку і надавала гарантії безпеки проведення платежів і детального інформування споживачів.

В Україні активізувалася робота з перегляду чинних регуляторних норм у сфері е-платежів. Постанови НБУ [234; 267; 272; 280] значно підсилили роль регулятора платіжних е-систем у країні. Кабмін ухвалив рішення, спрямоване на стимулювання використання спеціальних платіжних інструментів у системі роздрібно́ї торгівлі й секторі громадського харчування [268]. Також у Верховній Раді України зареєстровано кілька законопроектів щодо регулювання діяльності платіжних систем.

Аналіз змін [267], що вже відбулись, і тих, що можуть відбутись, показав, що не всі з них спрямовано на посилення конкуренції, забезпечення права споживачів на вільний вибір і підвищення безпеки й надійності ринку. Окремі норми, навпаки, ведуть до обмеження конкуренції на ринку, що, в остаточному підсумку, може суттєво загальмувати розвиток е-платежів і негативно позначитися на економіці країни в цілому.

Деякі із запропонованих змін неповністю відповідають міжнародним зобов'язанням України, зокрема перед СОТ. Це стосується в першу чергу норм про створення національного клірингового центру, що прямо дискримінує міжнародних гравців і обмежує конкуренцію на внутрішньому ринку. Також дуже суперечливою є пропозиція про передачу регуляторних повноважень з розроблення й контролю виконання правил проведення операцій із застосуванням е-платіжних інструментів банківської асоціації, що складається з ключових гравців ринку. Дані ініціативи призведуть до монополізації ринку, що прямо суперечить економічним інтересам країни.

Отже, державна політика регулювання ринку платіжних систем повинна сприяти широкому розповсюдженню безготівкових форм платежів серед компаній і населення. Регулювання дозволить забезпечити надійний механізм нагляду за діяльністю учасників ринку, спрямований на максимальний захист прав споживачів у сферах якості послуг, захисту від шахрайства, та максимально докладне інформування про умови використання платіжних інструментів і право вільного вибору платіжної системи і платіжних інструментів.

#### **9.4. Організаційно-правові механізми розвитку е-бізнесу**

Е-бізнес, основу розвитку якого складають платіжні е-системи, нині впливає на економіку і права громадян. Для нормального функціонування платіжних систем має бути створено та задіяно *організаційно-правові механізми розвитку е-бізнесу*, які перш за все регламентують правила роботи з е-документами, що обробляються, збираються та зберігаються в інформаційних системах управління бізнесом (рис. 9.4).

За відсутності відповідних положень в державних законах, правила роботи систем е-бізнесу мають бути визначені нормативними

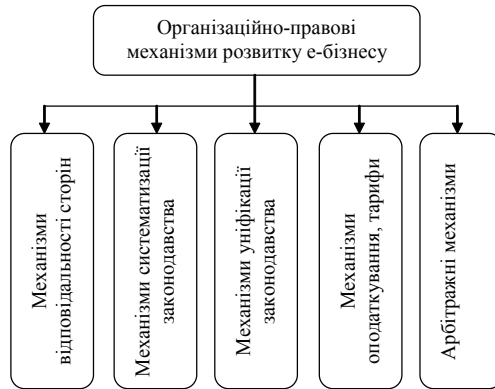


Рис. 9.4. Організаційно-правові механізми розвитку е-бізнесу

документами власників системи, і їх повинні виконувати всі учасники системи. У договорах, що їх укладають між собою учасники системи, обов'язково потрібно узгоджувати питання щодо виконання нормативних документів, які регламентують роботу системи. Окремо слід обумовити *механізм відповідальності сторін*, а також розміри стягнень за порушення правил роботи в системі.

До числа проблем, що стримують розвиток е-систем, належить перш за все відсутність чітко сформульованого і систематизованого законодавства щодо захисту використання е-документів та сфери е-бізнесу взагалі. Тому сьогодні потрібні *механізми систематизації законодавства* в сфері використання е-документів. Будь-яка надійна система захисту інформації не працюватиме належним чином без створення систематизованого правового середовища для її роботи. Упровадження фінансових е-систем не може базуватись на інформації, яку учасники системи змушені вишукувати в численних законодавчих актах, наказах та інструкціях для юридичного обґрунтування власної діяльності. Тому необхідна побудова єдиного організаційно-правового документа для забезпечення е-бізнесу з можливістю його постійного оновлення. Організаційно-правова невизначеність є одним із бар'єрів на шляху в е-бізнесі.

Сьогодні потрібні такі організаційно-правові норми, які сприяли б розвитку глобального і відкритого е-ринку шляхом упровадження *механізмів уніфікації законодавства* для спрощення правил та процедур, що їх застосовують у різних країнах. Нерозвиненість або фрагментарність організаційно-правових норм щодо сфери е-бізнесу, а також значні суперечності між законодавствами різних країн є перешкодою для успішного функціонування е-комерції. Передусім за-

конодавча регламентація е-бізнесу має поєднувати застосування традиційних, базових організаційно-правових норм і правил, таких як положення цивільного або цивільно-процесуального законодавства, і нових правових інститутів та процедур.

Сьогодні не закріплено правовий принцип щодо заборони ставити під сумнів законність і дійсність е-бізнесу. Це часто породжує суттєві юридичні проблеми. Зокрема, положення такої е-угоди часто не мають юридичної сили під час судового розгляду, оскільки в законодавствах багатьох країн передбачено право сторін заперечити законність висновку тієї або іншої угоди на підставі відсутності традиційного письмового документа на папері або документа, завіреного власноручними підписами сторін. Отже, успішному здійсненню е-бізнесу перешкоджають загальнообов'язкові положення національного закону.

Окрім того, сторони такої угоди не можуть ефективно регулювати права, обов'язки та відповідальність учасників е-угоди, зокрема посередників: незалежних постачальників послуг, системних служб або мереж, що сприяють організації зв'язку, збереженню повідомлень тощо.

Для забезпечення ефективного бізнес-діалогу в е-мережі слід створити уніфіковані правила стосунків усіх учасників електронної економіки. Тому країни, де правова система ґрунтується на судовому прецеденті, мають більше можливостей для саморегулювання е-бізнесу порівняно з країнами, у яких застосовують тільки нормативні правові акти. У них е-бізнес часто не в змозі подолати правові перешкоди, що виникають під дією національних законів, зміна яких вимагає спеціальної процедури.

Сьогодні найбільш значущим міжнародно-правовим документом у сфері е-бізнесу є типовий закон про е-комерцію, розроблений Комісією ООН з права міжнародної торгівлі 1996 р. [341]. Цей закон надає модель, за допомогою якої країни в національному законодавстві можуть розв'язати основні проблеми, пов'язані з юридичною значущістю е-договорів, зберіганням договірної документації в е-варіанті, а також визнанням останньої як судового доказу. Правовий режим е-обміну даними, передбачений у законі, ґрунтується на принципі так званого функціонального еквівалента. Ідеться про те, що, включивши в національне законодавство процедури, передбачені типовим законом для врегулювання ситуацій, коли сторони обирають е-засоби передавання даних, держава створює правове середовище, нейтральне (без будь-яких переваг) стосовно різних носіїв інформації.

Другим міжнародним правовим документом у сфері е-бізнесу є Директива Європейського парламенту та Ради Європи від 1999 р. про політику ЄС щодо ЕЦП [282]. Цей документ створює правові передумови для широкого використання е-підпису у країнах ЄС. Серед

пріоритетних – надання е-підпису юридичної та доказової сили. При цьому у преамбулі наголошено: якщо ЕЦП використовується виключно в закритих системах документообігу (заснованих на угодах між обмеженою кількістю учасників), то в законодавчому регулюванні немає потреби. Згідно зі ст. 5 зазначеної Директиви держави-учасниці мають у законодавчій формі визнати правомірність використання ЕЦП як доказу при судовому розгляді.

Важливий крок у ході координації законодавства різних держав щодо ЕЦП зробила Комісія ООН із міжнародного торговельного права в 2001 р., ввівши типовий закон про е-підписи як основу розроблення національних законодавств [342].

Окремі види діяльності в мережі Інтернет на внутрішньому ринку ЄС регулює директива щодо е-комерції (Директива про деякі правові аспекти інформаційних суспільних послуг, зокрема е-комерції, на внутрішньому ринку, прийнята Європейським парламентом та Радою Європи в 2000 р.) [244]. У цьому документі, зокрема, розглядаються державне регулювання, питання поширення комерційної та іншої інформації з мережі Інтернет, договори, що їх укладають в е-формі, та відповідальність інформаційних посередників. Директива забезпечує правовий (у т. ч. судовий) захист угод, укладених в е-формі. Зокрема, договір не може бути визнано недійсним лише на тій підставі, що його укладено через мережу Інтернет.

Регулювання на рівні міжнародного права питань юридично значущої е-взаємодії суб'єктів правовідносин робиться на Генеральній асамблеї ООН 23 листопада 2005 р. з ухваленням Конвенції про використання е-повідомлень у міжнародних договорах [154].

Поряд із прогресивними ідеями, ця Конвенція має низку суттєвих вад, а саме:

1. Конвенція покликана регулювати відносини між суб'єктами підприємницької діяльності. Її дія не розповсюджується на відносини між державними органами, держави – з бізнесом, держави – з громадянами, бізнесу – з громадянами та між громадянами. Щобільше, дія Конвенції обмежена в галузі фінансових і фондових ринків між суб'єктами бізнесу. У результаті сфера застосування Конвенції звужена.

2. У Конвенції повсюдно використано тлумачення “технологічної нейтральності” інформаційно-телекомунікаційних систем. Таке тлумачення не сприяє практичній побудові міжнародних інформаційно-телекомунікаційних систем, і це не дозволило стандартизувати інтерфейсну взаємодію національних систем, особливо з використанням інформаційно безпечних рішень, і створити єдиний міжнародний простір довіри.

3. Конвенція не формує міжнародного права у сфері взаємного визнання е-документів і через це не може скласти ефективного механізму використання е-повідомлень у міжнародних договорах.

4. Однією з основних проблем Конвенції є те, що вона робить невдалу спробу правового регулювання “е-повідомлень”, тоді як основою ділового спілкування, що склалося, є поняття “е-документа”.

Для додання е-повідомленню статусу е-документа сьогодні є практична можливість використання механізму цифрових підписів. Виходячи з цих технологічних реалій, значно продуктивніше здійснювати правове регулювання в кіберпросторі на основі базового поняття “е-документа”. Це уявляється актуальним не тільки для ділового документообігу, але і для всіх інших сфер юридично значущого е-спілкування в усіх ланках: держава – бізнес – громадяни.

Тож, Конвенція має локальний характер, і назріла необхідність запропонувати світовому співтовариству новий проект міжнародного права, що знімає зазначені недоліки в таких напрямках: розширення сфери застосування, зміна тлумачення принципу “технологічної нейтральності” і перехід до правового регулювання е-документообігу замість обміну е-повідомленнями.

Усі названі документи є рамковими, тобто переважно вказують напрями, у яких слід розробляти правове забезпечення, та можливі обмеження щодо правового регулювання, а не встановлюють конкретні норми. Принципи, закладені в цих документах, може бути використаною для розроблення національного законодавства з урахуванням своїх особливостей.

Серед найважливіших організаційно-правових питань, що вимагають невідкладного вирішення за участю світового співтовариства, варто назвати *механізми порядку оподаткування е-угоди та їхні тарифи*.

Відповідно до класичних принципів оподаткування, визначальними моментами є місцезнаходження платника податків, його місце реєстрації, місцезнаходження продавця та покупця, момент перетину кордону, порядок договірних відносин щодо встановлених ризиків при транспортуванні товару. Але при е-бізнесі це дуже складно встановити, оскільки фактичне переміщення е-продукту від одного користувача до іншого, який перебуває за межами держави, проходить за лічені хвилини, і фізично переміщення товару відстежити практично неможливо [26, 204].

Це, звичайно, ускладнює визначення суб'єкта оподаткування і контроль за процесом стягнення податків. Е-гроші підсилюють це явище: вони не підлягають аудиторській перевірці, грошові е-потоки ставлять під сумнів можливість адекватного обліку ПДВ і прибуткового податку.



Становлення й розвиток нових форм глобального е-бізнесу, однією з яких є міжнародна е-торгівля, примушує національні уряди застосовувати різноманітні способи оподаткування її учасників. Це не сприяє гармонізації економічної, у т. ч. податкової, політики різних держав світу і висуває перед керівництвом їх нові проблеми щодо повнення бюджетів і регулювання оподаткування.

Тож, за умов економічної глобалізації зростання мобільності чинників виробництва, розвитку ІКТ і е-торгівлі відбувається посилення суперечностей між глобальною економікою і локальним характером національних систем оподаткування.

В останні 10 років е-торгівля в ЄС зросла в 20 разів і склала 20 % усього роздрібного товарообігу, а продаж товарів промислового призначення практично повністю здійснюється через Інтернет [78]. Тому ідентифікувати та контролювати трансакції в Інтернет, беручи до уваги анонімність, швидкість і величезні обсяги їх, надзвичайно складно, що відкриває безмежні можливості уникати оподаткування. Це, безумовно, ускладнює визначення суб'єкта оподаткування і контроль за здійсненням податкових процесів, оскільки чинники виробництва, насамперед капітал (е-гроші), набувають величезної мобільності. В європейському законодавстві випуск е-грошей дозволено не лише компаніям, які мають ліцензію на фінансову діяльність (небанківським установам), а й провайдерам мобільного зв'язку. Згідно з законодавством, емітувати е-картки можуть і небанківські установи, продаж їх через Інтернет має широкий і практично неконтрольований розмах.

Європейська Комісія в січні 2009 р. запропонувала широкий пакет заходів, що змінюватимуть порядок адміністрування ПДВ у країнах – членах ЄС. Методи оподаткування можуть бути різноманітними. Зокрема, у Бельгії пропонувалося ввести так званий побітовий податок – поставити лічильники і стягувати гроші за обсяги переданої інформації (трафік), точніше, скачені біти, оскільки зміст такої інформації значення не має. У Франції для цілей подальшого оподаткування розглядалася можливість обов'язкової державної сертифікації торговельних інтернет-компаній. У Німеччині порушувалося питання про доповнення системи податків, що діють, новим фіскальним платежем – податком на користування мережею Інтернет у ділових цілях.

В умовах становлення в Україні інформаційного суспільства особливої актуальності набувають дослідження теоретичних, методологічних і практичних аспектів оподаткування е-торгівлі. На думку Світового банку, в Україні найскладніша система оподаткування. Вона є однією з головних перешкод для розвитку бізнесу й е-торгівлі, особливо для малих підприємств і приватних підприємств. Україна посідає 181-ше місце серед 183 країн світу за показниками умов сплати податків.

В Україні масовим явищем стала відсутність руху грошових коштів на банківських рахунках суб'єктів е-торгівлі упродовж декількох років, що свідчить про наявність значних тіньових операцій. Невідповідність економічних тенденцій і статистичних показників даним податкової звітності платників податків свідчить про спробу суб'єктів е-підприємництва, які працюють у сфері роздрібно́ї торгівлі і послуг, занижувати обсяги реалізації – не оприбутковувати виторг готівкою і порушувати правила використання реєстраторів касових операцій.

В Україні системи податкового адміністрування торговельних операцій в Інтернет досі не створено. Контроль за обігом готівки, що перебуває поза банківськими установами, – пріоритетне завдання для контрольних органів, адже рівень тіньової економіки стає небезпечним. Інтернет-продажі стали конкурентоспроможним суперником традиційному бізнесу.

Законодавство України в частині оподаткування е-торгівлі повинно запозичити зарубіжний досвід (насамперед, країн ЄС) щодо механізму податкового контролю над фактами створення е-магазинів, для спрощення якого можна ввести єдиний фіксований податок на їхню діяльність [78].

Розвиток договірних стосунків у сфері е-бізнесу неможливий без упровадження *арбітражних механізмів* вирішення спірних питань.

Основні положення упровадження традиційних арбітражних механізмів визначено в Законі України “Про міжнародний комерційний арбітраж” [273]. У ньому враховано положення про арбітраж, що містяться в міжнародних договорах України, а також у типовому законі про міжнародний арбітраж, прийнятому в 1985 р. Комісією ООН з права міжнародної торгівлі та схваленому Генеральною Асамблеєю ООН для можливого застосування державами у своєму законодавстві.

Важливим для відносин між учасниками бізнесу є вирішення спірних питань, що можуть виникати у процесі роботи систем е-бізнесу. Тут потрібно передбачити ведення арбітражних механізмів захисту роботи перш за все платіжних е-систем та в цілому систем е-бізнесу. Обов'язковим також необхідне визначення: арбітрів, які мають доступ до арбітражних е-протоколів; правил виконання мережових арбітражних робіт; правового статусу арбітражної інформації. Дані положення мають бути удосконалені в системі організаційно-правових механізмів розвитку е-бізнесу.

Отже, у процесі проведених досліджень запропоновано систему механізмів розвитку е-бізнесу як сукупність таких організаційно-правових механізмів: відповідальності сторін, систематизації законодавства, уніфікації законодавства, оподаткування та узгодження тарифів, арбітражних механізмів.

## **Висновки до дев'ятого розділу**

Збільшення частки безготівкового обігу призводить до збільшення мультиплікаційного ефекту банківської системи. Залучені платіжними е-інструментами гроші збільшують ліквідність банків, проходять через банківську систему і збільшуються в багато разів. Отримані в такий спосіб кредитні ресурси і збільшені зобов'язання банків перед реальним сектором економіки спрощують товарно-грошовий обіг і дають доступ до додаткових коштів населенню й підприємствам. За умови наявності невикористаних резервів в економіці додаткові кредити спричиняють реальне зростання споживання й інвестицій.

Стрімкий розвиток банківської системи і платіжних систем в останні роки дозволяє розглядати український ринок як достатньо перспективний, особливо враховуючи, що частка безготівкових платежів в економіці дотепер залишається доволі низкою. Порівняно з іншими країнами низькими є ключові показники проникнення платіжних е-інструментів на ринок платіжних послуг, а також обсяги операцій, здійснюваних з використанням платіжних е-інструментів. Розвиток ринку е-платежів в Україні частково стримується загальними структурними недоліками економіки (нестабільність споживання, висока частка тіньової економіки й готівкових платежів тощо), які не дозволяють економіці й споживачам платіжних послуг повністю отримати вигоди від широкого розповсюдження е-платежів.

Світовий досвід регулювання платіжних систем багато в чому ґрунтується на діяльності та документації міжнародних організацій, сфера інтересів яких стикається з платіжними системами. Регулювання платіжних систем базується на двох ключових підходах: для запобігання провалам ринкового механізму (ринкова сила, асиметрія інформації між учасниками ринку, екологічні екстерналиї) та на пряме завдання про перерозподіл ресурсів між учасниками ринку для досягнення державних цілей. Реальна практика регулювання у світі завжди ґрунтується на балансі цих двох цілей. Важливим є правильне визначення оптимального балансу.

Ключовими принципами для системно значущих платіжних систем є: обґрунтованість правової бази, чіткі правила і процедури щодо впливу системи на фінансові ризики, оперативність остаточних розрахунків, своєчасність завершення щоденних розрахунків, перевага зобов'язань центрального банку як активів для розрахунків, високий ступінь безпеки та операційної надійності системи, зручність і ефективність засобів здійснення платежів, справедливість і відкритість доступу до системи, ефективність, підзвітність і прозорість процедури керування системою.

Аналіз національного і світового досвіду вказує на необхідність удосконалення державної політики у сфері регулювання ринку е-платежів з метою встановлення рівних умов конкуренції на ринку, чіткого визначення повноважень регулятора, стимулювання розвитку платіжної інфраструктури і вдосконалення механізму захисту прав споживачів.

Широке розповсюдження е-платежів є важливим компонентом стимулювання розвитку сучасної економіки. Серед ключових переваг підвищення частки безготівкових розрахунків можна виділити: стимулювання споживання; збільшення ліквідності банківської системи, збільшення монетизації економіки; суттєве зниження витрат економіки на утримання платіжної системи; зменшення тіньової економіки; стимулювання розвитку окремих галузей, перш за все е-комерції й туризму.

Водночас необхідно підкреслити, що одержання користувачем усіх переваг від поширення безготівкових розрахунків залежить від рівня конкуренції на ринку. Відсутність або обмеження конкуренції призводить до підвищення цін і/або обмеження якості наданих послуг. Що стосується платіжних систем, то погіршення конкурентного середовища може зменшити довіру і зацікавленість у використанні платіжних е-інструментів, нівелюючи можливі переваги використання е-платежів в економіці.

На сьогодні не розроблено єдиної державної концепції розвитку е-платежів і побудови регуляторної системи, яка б стимулювала розвиток ринку (включаючи запровадження нових технологій е-платежів), забезпечувала конкуренцію на ринку і надавала гарантії безпеки проведення платежів та детального інформування споживачів. Щобільше, деякі із запропонованих змін неповністю відповідають міжнародним зобов'язанням України, зокрема перед СОТ. Це стосується в першу чергу норм про створення національного клірингового центру, що прямо дискримінує міжнародних гравців і обмежує конкуренцію на внутрішньому ринку. Також дуже спірною є пропозиція про передачу регуляторних повноважень з розроблення й контролю виконання правил проведення операцій із застосуванням платіжних е-інструментів банківської асоціації, яка складається з ключових гравців ринку. Дані ініціативи призведуть до монополізації ринку, що прямо суперечить економічним інтересам країни.

Для нормального функціонування платіжних систем має бути створено й задіяно організаційно-правові механізми розвитку е-бізнесу, які перш за все регламентують правила роботи з е-документами, що обробляються, збираються та зберігаються в інформаційних системах управління бізнесом. Ці механізми включають механізми: відповідальності сторін; систематизації та уніфікації законодавства; оподаткування та його тарифів; арбітражні.

За відсутності відповідних положень у державних законах пра-вила роботи систем е-бізнесу мають визначатися нормативними до-кументами власників системи, і їх повинні виконувати всі учасники системи. У договорах, що їх укладають між собою учасники систе-ми, обов'язково потрібно узгоджувати питання щодо виконання нор-мативних документів, які регламентують роботу системи. Окремо слід обумовити механізм відповідальності сторін, а також розміри стягнень за порушення правил роботи в системі.

До кола проблем, що стримують розвиток е-систем, належить перш за все відсутність чітко сформульованого і систематизовано-го законодавства як щодо захисту використання е-документів, так і сфери е-бізнесу взагалі. Тому сьогодні потрібні механізми система-тизації законодавства в сфері використання е-документів. Будь-яка надійна система захисту інформації не працюватиме належним чи-ном без створення систематизованого правового середовища для її роботи. Упровадження фінансових е-систем не може базуватись на інформації, яку учасники системи змушені вишукувати в числен-них законодавчих актах, наказах та інструкціях для юридичного обґрунтування власної діяльності. Тому необхідна побудова єдино-го організаційно-правового документа для забезпечення е-бізнесу з можливістю його постійного оновлення. Організаційно-правова не-визначеність є одним із бар'єрів на шляху в е-бізнесі.

Сьогодні потрібні організаційно-правові норми, що сприяли б розвитку глобального і відкритого е-ринку через упровадження механізмів уніфікації законодавства для спрощення правил та про-цедур, застосовуваних у різних країнах. Нерозвиненість чи фрагмен-тарність організаційно-правових норм щодо сфери е-бізнесу та знач-ні суперечності між законодавствами різних країн є перешкодою для успішного функціонування е-комерції. Передусім законодавча регламентація е-бізнесу має поєднувати застосування традиційних, базових організаційно-правових норм і правил, таких як положення цивільного або цивільно-процесуального законодавства, і нових пра-вових інститутів та процедур.

Для забезпечення ефективного бізнес-діалогу в е-мережі слід створити уніфіковані правила стосунків усіх учасників електронної економіки. Тому країни, де правова система ґрунтується на судово-му прецеденті, мають більше можливостей для саморегулювання е-бізнесу порівняно з країнами, у яких застосовують тільки норма-тивні правові акти. У них е-бізнес часто не в змозі подолати правові перешкоди, виниклі під дією національних законів, зміна яких ви-магає спеціальної процедури.

В умовах становлення в Україні інформаційного суспільства особливої актуальності набувають дослідження теоретичних, методологічних і практичних аспектів оподаткування е-торгівлі. За визначенням Світового банку, в Україні найскладніша система оподаткування. Вона є однією з головних перешкод для розвитку бізнесу й е-торгівлі, особливо для малих підприємств і приватних підприємців. Україна посідає 181-ше місце серед 183 країн світу за показниками умов сплати податків.

В Україні масовим явищем стала відсутність руху грошей на банківських рахунках суб'єктів е-торгівлі упродовж декількох років, що свідчить про наявність значних тіньових операцій. Невідповідність економічних тенденцій і статистичних показників даним податкової звітності платників податків свідчить про спробу суб'єктів е-підприємництва, які працюють у сфері роздрібною торгівлі і послуг, занижувати обсяги реалізації – не оприбутковувати виторг готівкою і порушувати правила використання реєстраторів касових операцій.

Важливим для відносин між учасниками бізнесу є вирішення спірних питань, що можуть виникати у процесі роботи систем е-бізнесу. Тут потрібно передбачити ведення арбітражних механізмів захисту роботи перш за все платіжних е-систем та в цілому систем е-бізнесу. Також необхідне визначення: арбітрів, які мають доступ до арбітражних е-протоколів; правил виконання мережевих арбітражних робіт; правового статусу арбітражної інформації. Дані положення мають бути вдосконалені в системі організаційно-правових механізмів розвитку е-бізнесу.

## 10. ОРГАНІЗАЦІЯ СИСТЕМИ МІЖБАНКІВСЬКИХ Е-ПЛАТЕЖІВ НБУ

### 10.1. Механізми забезпечення міжбанківських розрахунків

Системи міжбанківських розрахунків призначено для здійснення платіжних трансакцій між банками, що зумовлені виконанням платежів клієнтів банків або власних зобов'язань одного банку перед іншим.

У кожній країні функціонування та організація міжбанківських розрахунків мають свої особливості. На це впливає низка факторів, пов'язаних як із функціонуванням фінансової системи країни, так і взагалі з економічним середовищем. Тож, у світі не існує єдиної платіжної системи, однак є загальні принципи і характеристики, що визначають функціонування національних платіжних систем.

За повнотою здійснення міжбанківських розрахунків розрізняють дві системи розрахунків [213]:

- систему міжбанківських розрахунків на чистій основі, або нетто-систему;
- систему міжбанківських розрахунків на валовій основі, або бруто-систему.

Механізм розрахунків на *чистій основі* використовується з метою скорочення потреби в коштах та спрощення порядку обміну платіжними документами і заснований на принципах взаємозаліку – клірингу.

*Кліринг* – процедура періодичного взаємозаліку за зобов'язаннями учасників розрахунків певної платіжної системи, що включає процес отримання, сортування та розподілу розрахункових документів кожного учасника розрахунків, а також визначення остаточного розрахункового сальдо.

За цим механізмом розрахунки і документи не проводяться в реальному часі, а нагромаджуються певний час. Розрахунки здійснюються на чистій основі, тобто залік дебіторської та кредиторської заборгованості проводиться у визначений час у кліринговій палаті, яка на кінець дня проводить розрахунки залишку кожного банку, що бере участь у взаємозаліку, з урахуванням усіх відправлених та отриманих платежів, виконанням проведення на суму чистого залишку. Якщо в банку отримано дебетове сальдо, він має погасити заборгованість перерахуванням у кліринговому центрі відповідної суми. У кінці всіх розрахунків сума взаємних зобов'язань банків має бути нульовою.

Отже, *нетто-система* забезпечує нагромадження певного обсягу платіжних повідомлень, після чого виконується підрахунок чистої нетто-позиції кожного з банків-учасників, що називається неттінгом.

Тобто за платіжними документами, що стосуються одного учасника, вираховується різниця між сумами коштів, які цей банк отримує, та коштами, які він сплачує, і ця різниця може бути як дебетовою, так і кредитовою. Саме ці чисті нетто-позиції відбиваються потім на рахунках банків-учасників.

Механізм розрахунків на *валовій основі* передбачає розрахунок за кожним платіжним документом, тобто за кожною трансакцією окремо. Система на валовій основі виконує розрахунки в реальному часі, відразу при отриманні документа. Ця система отримала ще назву *брутто-система* розрахунків. У цій системі операції виконуються лише в межах наявних коштів на момент виконання розрахунку. У деяких брутто-системах дозволяється *кредит-овердрафт* – кредит, яким може скористатися позичальник, у якого з'являється тимчасова потреба в грошах.

Системи міжбанківських розрахунків і платіжні системи в розвинених країнах із ринковою економікою функціонують відповідно до загальних моделей, що базуються на трьох основних видах міжбанківських розрахунків [200]:

1. Розрахунки через організацію кореспондентських відносин між комерційними банками. При цьому рахунки, що відкриваються в банках, називають *лоро-ностро*. Рахунок одного банку в іншому має дві назви, залежно від того, чи йдеться про нього з погляду банку, що надає послугу за рахунком, чи з погляду банку, що користується цією послугою, хоча це і той самий рахунок. Рахунок-лоро – “Ваш рахунок у нас”. Рахунок-ностро – “Наш рахунок у Вас”.

2. Розрахунки через кореспондентські рахунки, що відкриваються в установах центральних банків. Зазвичай це повні розрахунки, що виконуються індивідуально, на валовій основі. Їх можна характеризувати як платежі брутто.

3. Розрахунки через клірингові установи. Це розрахунки або платежі нетто. З метою полегшення управління міжбанківськими розрахунками, зниження їхніх ризиків та зменшення потреби тримати великі резерви в центральному банку вдаються до клірингу, тобто заліку взаємних вимог.

Кореспондентські відносини з відкриттям кореспондентського рахунка – це договірні відносини між банками, метою яких є здійснення платежів, розрахунків та надання інших банківських послуг за взаємними дорученнями.

*Кореспондентський рахунок* – це рахунок, що відкривається банку (філії) для обліку коштів та проведення розрахунків, які виконує один банк за дорученням і на кошти іншого банку на підставі укладеного договору.



Виконуючи міжбанківські розрахунки, банки дотримуються принципів:

- підтримка банками своєї ліквідності – наявність певної суми коштів на кореспондентському рахунку в обсягах, здатних забезпечити безперебійне функціонування банківської установи;
- контроль правильності здійснення міжбанківських розрахунків і проходження документів;
- контроль технологічних ризиків, пов'язаних зі зміною технічного процесу та безперебійного функціонування наявних технологій.

Правила міжбанківських розрахунків в Україні регламентуються НБУ. За інструкцією “Про міжбанківський переказ коштів в Україні в національній валюті”, передбачено такі можливості проведення розрахунків: через систему е-платежів НБУ; власну внутрішньобанківську платіжну систему (ВПС); прямі кореспондентські відносини між комерційними банками.

*Система міжбанківських е-платежів (СЕМП) НБУ* – це загальнодержавна платіжна система, що забезпечує здійснення розрахунків в е-формі між банківськими установами та їх філіями як за дорученнями клієнтів банків, так і за зобов'язаннями банків один перед одним на території України.

У СЕМП виконуються міжбанківські перекази у файловому режимі (система е-платежів (СЕР)) та в режимі реального часу (система термінових переказів (СТП)). Здійснення банком початкових платежів у файловому режимі є обов'язковим, а в режимі реального часу – за його вибором. Разом із тим учасник системи, який працює в СЕМП у файловому режимі, забезпечує приймання платежів у режимі реального часу.

У файловому режимі обмін міжбанківськими розрахунковими е-документами здійснюється шляхом приймання-передавання документів, сформованих у файл. Тривалість технологічного циклу становить 15–20 хвилин. У режимі реального часу кошти зараховуються на рахунок отримувача негайно, у момент надходження платежу від відправника до СЕМП. Саме це є головною ознакою платіжних систем класу RTGS (Real Time Gross Settlement – система валових розрахунків у режимі реального часу), згідно з міжнародною класифікацією.

Система міжбанківських е-платежів є власністю НБУ та забезпечує розрахунки між банківськими установами в національній валюті України і в найбільш вживаних іноземних валютах. СЕМП НБУ є закритою системою, де грошові кошти циркулюють у закритому фінансовому просторі та перебувають під суворим емісійним контролем з боку НБУ. СЕР базується на повністю безпаперовій технології. Основним режимом роботи є обмін платіжними е-документами та службовими повідомленнями.

Основні завдання системи міжбанківських е-платежів [200; 279; 334]:

- задоволення потреб економіки, що реформується та розвивається; удосконалення кредитно-монетарної політики, яку проводить НБУ, завдяки отриманню оперативної й точної інформації про переміщення грошей коштів і стан кореспондентських рахунків;
- мінімізація часу на виконання міжбанківських розрахунків та на обіг грошей;
- високий рівень безпеки міжбанківських розрахунків;
- високий рівень внутрішнього бухгалтерського обліку і контролю.

На систему міжбанківських е-платежів покладається виконання таких функцій:

- проведення розрахунків між банками України в національній валюті країни та в іноземних валютах;
- ефективне використання тимчасово вільних ресурсів банків;
- забезпечення контрольних функцій НБУ щодо стану кореспондентських рахунків комерційних банків;
- надання інформаційних послуг учасникам розрахунків;
- обмін е-інформацією стосовно проведення розрахунків;
- забезпечення надійності проведення розрахунків;
- багатоступеневий контроль за достовірністю даних на всіх стадіях розрахунків;
- багаторівневий захист інформації від несанкціонованого доступу, використання, викривлення та фальсифікації на всіх стадіях оброблення;
- надання НБУ механізму впливу на порушників чинного законодавства та норм банківської діяльності методом обмеження обслуговування їх у СЕП.

Ще одним способом виконання міжбанківських розрахунків в Україні є встановлення між банками прямих кореспондентських відносин, здійснюване з метою прискорення розрахунків. Враховуючи, що на території України діє система міжбанківських е-розрахунків НБУ, учасниками якої є всі банки та яка практично задовольняє потреби банків у цієї сфері, прямі кореспондентські відносини між банками України встановлюються як виняток. Цей виняток може бути пов'язано зі специфікою проведення банківських операцій, що мають постійний характер. Наприклад, під час здійснення операцій з продажу та купівлі валютних коштів на Міжбанківській валютній біржі; під час розрахунків між банками за операціями, що мають постійний характер та великі обсяги.

Щоразу дозвіл на встановлення прямих кореспондентських відносин надає НБУ за наявності обґрунтування банками доцільності цього.

## 10.2. Структура та функціонування системи е-платежів НБУ

Систему е-платежів НБУ побудовано як ієрархічну мережеву структуру (рис. 10.1) [99; 125; 210].

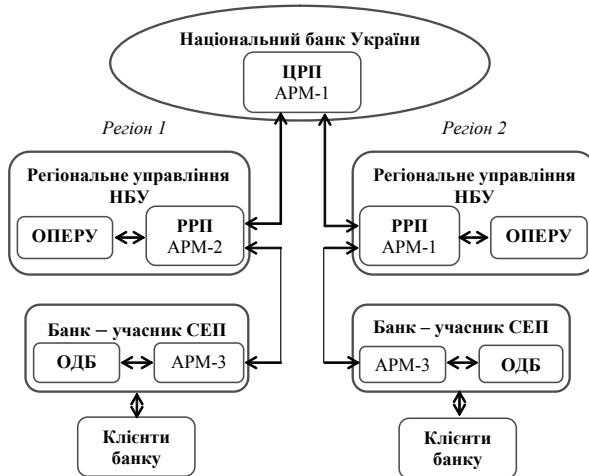


Рис. 10.1. Структура СЕП

На нижньому рівні СЕП розташовано банки – учасники е-розрахунків, що обслуговуються програмно-технічним комплексом на автоматизованому робочому місці – АРМ-3 (АРМ НБУ). Платіжні е-документи клієнтів банку, що приймаються в СЕП, готуються у програмному комплексі “Операційний день банку” (ОДБ). Це є програмне забезпечення, що обслуговує поточну внутрішньобанківську діяльність (бухгалтерський облік, обслуговування рахунків клієнтів тощо). ОДБ має забезпечувати коректне формування й захист розрахункових е-документів та службових повідомлень СЕП відповідно до вимог НБУ.

Середній рівень уособлено мережею регіональних розрахункових палат (РРП) – це підрозділ регіонального управління НБУ, що обслуговує банки – учасники СЕП відповідного регіону. РРП обслуговує програмно-технічний комплекс АРМ-2. Ведення коррахунків банків покладено на регіональні операційні управління (ОПЕРУ) НБУ. Коррахунки ведуться в е-формі засобами програмного комплексу ОДБ ОПЕРУ (операційний день банку операційного управління).

На верхньому рівні розміщено центральну розрахункову палату (ЦРП), що організовує функціонування СЕП у цілому та керує роботою регіональних розрахункових палат. ЦРП обслуговується програмно-технічним комплексом АРМ-1.

Система е-платежів складається: з прикладного програмного забезпечення – набору комп'ютерних програм, що дозволяють системі вирішувати конкретні завдання, поставлені користувачами; телекомунікаційного середовища, що включає апаратуру зв'язку та системне програмне забезпечення, що послугують для обміну інформацією про платежі та іншими контрольними повідомленнями між відправником, обробником та отримувачем інформації; засобів захисту інформації (програмно-технічних, нормативно-правових, адміністративно-організаційних).

У свою чергу, прикладне програмне забезпечення складається: з програмно-технічних комплексів АРМ СЕП, призначених для проведення розрахунків; системи резервування роботи СЕП у разі збоїв, відмов обладнання або інших надзвичайних ситуацій; інформаційно-пошукової системи, призначеної для одержання довідкової інформації про проходження платежів.

Компоненти системи (програмне забезпечення АРМ, програмні та апаратні засоби захисту, програмні засоби е-пошти НБУ) надаються учасникам СЕП відповідними РРП. РРП та ЦРП розрахункова палата отримує їх від структурних підрозділів НБУ, у функції яких входить розроблення й упровадження нових версій компонентів системи.

Програмно-технічні комплекси СЕП відповідають трьом рівням структури СЕП. Рівень ЦРП обслуговується програмно-технічним комплексом АРМ-1, який виконує: перевірку правильності та узгодженості функціонування РРП; синхронізацію роботи СЕП (тобто визначає час виконання учасниками основних операцій; контроль та балансування міжрегіональних оборотів; захист системи від несанкціонованого втручання; надання звітної інформації в цілому по системі.

Рівень РРП обслуговується програмно-технічними комплексами АРМ-2. Це комплекс програмно-технічних засобів, призначений для обслуговування банків регіону та організації взаємодії з іншими розрахунковими палатами. АРМ-2 виконує: обмін розрахунковими е-документами та технологічною інформацією між РРП і банками цього регіону – учасниками СЕП; ведення технічних кореспондентських рахунків банку регіону; обмін розрахунковими е-документами з АРМ-2 інших РРП; синхронізацію роботи учасників СЕП у межах регіону; бухгалтерський і технологічний контроль проходження платежів; захист розрахункових е-документів від несанкціонованого втручання; застосування санкцій до порушників технології; передачу результатів розрахунків на кінець робочого дня до ОДБ регіонального управління НБУ для відображення проведення коштів через СЕП на реальних коррахунках.

На рівні банків – учасників СЕП використовується програмно-технічний комплекс АРМ-3. Це є комплекс програмних і технічних

засобів, призначений для передавання, приймання та перевірки файлів СЕП між банком – учасником розрахунків і РРП.

Оскільки для передавання пакетів використовується система е-пошти НБУ, то банк одночасно є й абонентським вузлом цієї пошти, а АРМ-3 – одним з основних кінцевих користувачів цього вузла. Відповідно, АРМ-2 є кінцевим користувачем вузла 2-го рівня е-пошти НБУ, а АРМ-1 – один із основних користувачів центрального вузла ЕП НБУ.

Система е-пошти НБУ – система програмно-технічних та організаційно-технологічних заходів забезпечення інформаційної взаємодії між банківськими та іншими установами в е-формі.

З метою підвищення надійності й ефективності роботи СЕП НБУ може змінювати технологічну структуру системи і шляхи програмно-технічної реалізації її компонентів і вимагати від учасників відповідної адаптації їхніх програмно-технічних засобів. Терміни інформування учасників розрахунків про необхідність внесення змін у програмно-технічне забезпечення визначаються НБУ. Заміна програмно-технічних засобів і технологій е-розрахунків здійснюється за розпорядженням ЦРП у разі потреби після експериментальної експлуатації системи в нових технологічних умовах.

### **10.3. Механізми реалізації е-платежів**

У СЕП реалізовано два механізми обліку на консолідованих кореспондентських рахунках і на технічному коррахунку, що є прототипом консолідованого коррахунка.

*Консолідований кореспондентський рахунок* – це рахунок, на якому відбиваються міжбанківські розрахунки головного банку та його філій.

*Технічний кореспондентський рахунок (ТКР)* – це динамічний рахунок, на якому відбивються операції за кожним документом. На консолідованому коррахунку облік ведеться загальними, агрегованими сумами підсумкових оборотів за день. Тому цей рахунок є статичним. На початку кожного дня ОДБ НБУ передає файл, що містить інформацію про залишок коштів на консолідованому коррахунку. Ця інформація переписується у файл технічного коррахунка. Протягом дня всі платіжні документи відбивються на технічному рахунку. Підбиті в кінці операційного дня підсумки за технічним рахунком передаються в ОДБ НБУ для виконання проведення за консолідованим коррахунком. Якщо упродовж дня, крім СЕП, не було інших джерел надходження коштів на коррахунок, то після виконання проведення залишок на технічному рахунку має дорівнювати залишку на коррахунку.

Залишок на ТКР для головного банку – це значення консолідованого кореспондентського рахунка на початок дня плюс його залишки та

залишки філіалів за даний банківський день. Якщо відсутні інші, крім системи е-платежів, джерела потрапляння грошей на коррахунок банку, то технічний коррахунок збігається з реальним значенням коррахунка.

При відкритті операційного дня в НБУ з ОДБ передається до РРП інформація про залишок коштів на консолідованих коррахунках комерційних банків і проводиться звірка зі станом технічних коррахунків, а за необхідності здійснюється коригування ТКР. Протягом операційного дня всі документи що надходять або відправляються, відбиваються на технічному коррахунку. По закінченні операційного дня стан ТКР в РРП передається в ОДБ НБУ для звірки та виконання проводок за консолідованим коррахунком. При чіткій роботі залишки на ТКР та консолідованому коррахунку на початок наступного операційного дня мають збігатися.

Установи банку більш високих рівнів можуть керувати використанням технічного коррахунка підлеглих філій шляхом встановлення певних лімітів. *Ліміт технічного рахунка* – сума, що визначає мінімальний залишок коштів на технічному рахунку комерційного банку чи його філії. Ліміт початкових оборотів – сума, що визначає максимальний обсяг початкових платежів, які комерційний банк чи його філія може виконати за певний період.

Е-документообіг платежів в СЕП здійснюється шляхом передачі файлів спеціального типу, що позначаються однією ідентифікаційною літерою: \$A – початкові (вихідні) платіжні документи від банку в РРП; \$B – вхідні платіжні документи з РРП у банк; \$C – файли, сформовані засобами одного АРМ-2, надіслані до іншого АРМ-2 для подальшого оброблення; \$T, \$S, \$R – квитанції за результатами прийняття, відповідно, файлів типу \$A, \$B, \$C; \$K – поточний стан коррахунка, надсилається після кожного сеансу обміну між АРМ-2 та АРМ-3; \$L – розподіл ліміту коррахунка філіям банку (фактично інформація про стан кореспондентських рахунків банків-учасників); \$M – бізнес-правила при роботі за сьомою моделлю; \$Z – індикатор закінчення роботи АРМ-3 і одночасно протокольний звіт учасника СЕП за підсумками роботи банківського дня; \$V – виписка про стан коррахунка учасника СЕП в кінці операційного дня, надається після отримання та оброблення файла типу \$Z; \$Q – запити до інформаційно-пошукової системи та відповіді на них; \$F – додаткова технологічна інформація, призначена для керування консолідованим кореспондентським рахунком; \$U – список змін для коригування довідника учасників.

Крім приведених типів файлів, використовується нормативно-довідникова інформація, що зберігається в таких файлах: S\_UCH – довідник банків – учасників СЕП, S\_ER – класифікатор кодів помилок, S\_NR – довідник призначень платежу, S\_VAL – класифікатор кодів валют, M\_UCH – інвалютні коррахунки, U\_SNG – довідник шлюзових банків.

Розгляньмо типову схему документообігу платежів на прикладі двох банків А і Б, що входять до відповідних банківських регіонів СЕП НБУ (рис. 10.2) [213]. Банківський регіон – сукупність комерційних банків або їхніх філій – учасників СЕП, які мають кореспондентські рахунки в одному регіональному управлінні НБУ.

Процес документообігу включає такі етапи:

1. Комерційний банк у регіоні А підготував початкові е-документи для розрахунку з клієнтом банку в регіоні Б та за допомогою АРМ-3 формус і передає в РРП файл типу \$А.

2. РРП з допомогою АРМ-2 регіону А приймає файл типу \$А, обробляє його та надсилає банку А файл типу \$Т про негативний або позитивний результат оброблення. У разі негативного результату оброблення транзакція не приймається, позитивного – процес продовжується далі.

3. Після позитивного результату оброблення файла типу \$А в РРП з допомогою АРМ-2 коригується кореспондентський рахунок банку та файлом типу К надається інформація в банк про поточний стан коррахунка. У такому разі коррахунок буде зменшуватися, тобто дебетуватися.

4. РРП регіону А передає пакети платіжних документів, що адресовані в банк Б, РРП регіону Б, як вхідні документи для АРМ-2 файлом типу \$С.

5. РРП регіону Б, черговим сеансом обміну, передає на АРМ-2 РРП регіону А повідомлення про результат прийняття пакетів платіжних е-документів файлом типу \$R

6. АРМ-2 РРП регіону Б у разі отримання файла типу \$С для свого банку кредитує його коррахунок на суму платежу та пересилає е-документ у банк типу \$В для оброблення на АРМ-3.

7. АРМ-3 банку Б після оброблення отриманого файла типу \$В надає РРП регіону Б файлом типу \$S результат прийняття платіжного документа.

8. АРМ-2 РРП регіону Б, отримавши файл типу \$S про результат прийому файла типу \$В банком Б, передає файл типу \$К про зміну стану коррахунка банку.

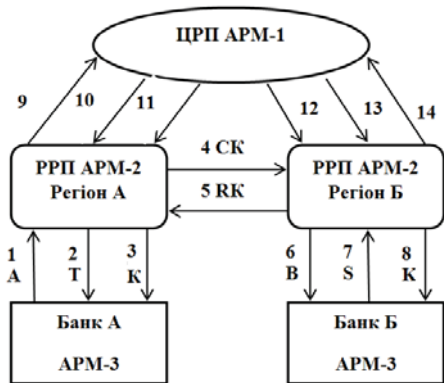


Рис. 10.2. Маршрутизація проходження платежів у СЕП

9. АРМ-2 РРП регіону А передає на АРМ-1 ЦРП інформаційні повідомлення (технологічні та службові), щодо функціонування АРМ-2 регіону А.

10. АРМ-1 постійно контролює правильність та коректність роботи РРП регіону А щодо здійснення міжбанківських розрахунків.

11. АРМ-1 постійно виконує захист системи від несанкціонованого доступу в цілому та на регіональному рівні АРМ-2 регіону А.

12. АРМ-1 постійно контролює правильність та коректність роботи РРП регіону Б щодо здійснення міжбанківських розрахунків.

13. АРМ-1 постійно виконує захист системи від несанкціонованого доступу в цілому та на регіональному рівні АРМ-2 регіону Б.

14. АРМ-2 РРП регіону Б передає на АРМ-1 ЦРП інформаційні повідомлення (технологічні та службові) щодо функціонування АРМ-2 в регіоні Б.

Враховуючи зростання кількості трансакцій і потреби банків найбільш оперативно управляти своїми ресурсами в СЕП, НБУ реалізовані декілька моделей обслуговування консолідованого кореспондентського рахунка. Вибір моделі завжди залишається за банківською установою залежно від її потреб, можливостей та структури.

#### **10.4. Моделі обслуговування кореспондентського рахунка**

*Модель обслуговування консолідованого кореспондентського рахунка в СЕП* – сукупність механізмів і правил роботи СЕП, банку та його філій, згідно з якими здійснюються міжбанківські розрахунки за консолідованим кореспондентським рахунком через платіжну систему. Міжбанківські розрахунки – це безготівкові розрахунки між банками, що зумовлені виконанням платежів клієнтів або власними зобов'язаннями одного банку перед іншим.

Вибір моделі залежить від таких факторів:

1. Залежно від структури банку, тобто кількості рівнів підлеглості головного банку і його філій. Наприклад, дворівневий банк – головний банк та філії або трирівневий банк – головний банк, регіональні управління та філії регіональних управлінь.

2. Залежно від способу взаємодії головного банку з філіями найближчого рівня. Наприклад, банк має внутрішньобанківську платіжну систему, тоді учасником СЕП є тільки головний банк або головний банк і філії є окремими прямими учасниками СЕП.

Нині НБУ розроблені й запроваджені вісім моделей обслуговування консолідованого кореспондентського рахунка банку. Можливість працювати за однією з цих моделей дозволяє об'єднати кошти банку на консолідованому кореспондентському рахунку з метою їхнього ефективного використання.



Подальший розвиток системи міжбанківських е-переказів відбувається в напрямі створення нового покоління системи міжбанківських е-розрахунків – СЕП-2, що замінить СЕП, яка зараз функціонує, і включити до себе СТП як невід’ємну складову. СЕП-2 є органічним продовженням і розвитком СЕП і СТП і має виконувати всі ті функції, що зараз виконуються зазначеними системами, за винятком тих, що були зумовлені децентралізованою архітектурою мережі розрахункових палат та перехідними процесами у банківській системі України. Вона має забезпечити ефективне керування НБУ питаннями організації міжбанківських розрахунків, зокрема оперативне внесення до програмного забезпечення системи змін, викликаних нагальними потребами.

Слід наголосити, що у зв’язку з введенням у експлуатацію нового покоління СЕП-2 було зменшено кількість моделей обслуговування консолідованого кореспондентського рахунка, а саме вилучено моделі 1, 2, 5 та 6. Тобто сьогодні існують моделі 3, 4, 7, 8 [233].

Найбільшим попитом серед учасників СЕП користувалася третя модель обслуговування консолідованого кореспондентського рахунка.

Внутрішньобанківська платіжна система – це сукупність правил, організаційних заходів, програмно-технічних засобів, засобів захисту, що використовуються банком для виконання внутрішньобанківського переказу грошей, а також для взаємодії з іншими банківськими платіжними системами із забезпечення виконання міжбанківського переказу грошей філіями банку.

У разі роботи за *четвертою моделлю* (рис. 10.3, б) банк – учасник СЕП повинен відкрити консолідований кореспондентський рахунок і технічний рахунок, а його філії відкривають лише технічні рахунки. Банк і філії зобов’язані мати програмно-технічні комплекси АРМ-НБУ, засоби захисту інформації СЕП та обмінюватися міжбанківськими розрахунковими е-документами із СЕП незалежно один від одного. Головний банк управляє роботою філій за допомогою механізму лімітів тобто реалізується віртуальний банківський регіон наданням лімітів файлами типу L.

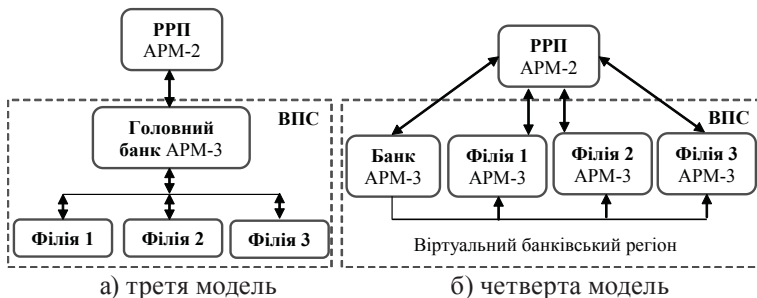


Рис. 10.3. Моделі обслуговування банків

Головний банк має можливість здійснювати контроль за роботою своїх філій протягом банківського дня за консолідованою інформацією. Усі філії здійснюють обмін платіжними документами незалежно один від одного через АРМ-2, що обслуговує віртуальний банківський регіон.

*Сьома модель* є симбіозом третьої та четвертої моделей і поширюється на віртуальний банківський регіон. Головний банк та його філії є учасниками СЕП НБУ і мають свої АРМ-3. Всім установам банківської системи в РРП відкриваються свої ТКР, а головному банку ще й консолідований коррахунок. Модель реалізується консолідованим кореспондентським рахунком головного банку з ТКР філіалів зі змішаним способом їхнього ведення. Головний банк може виконувати початкові платежі від імені своїх філій, як у третій моделі. Головний банк має можливість управляти ресурсами на рівні філіалів, надає самостійність філіям у проведенні масових платежів невеликими сумами і контролює платежі на великі суми. Управління філіями реалізовано за допомогою файла типу М – бізнес-правил, який відправляється головним банком та має бути обов'язково сквитованим філією, і тільки після цього можна надсилати наступний набір бізнес-правил.

За *восьмою моделлю* обслуговуються банки, що є учасниками системи термінових переказів НБУ. У СТП є два основних способи роботи головного банку з філіями щодо обслуговування єдиного коррахунка. За першим варіантом філії є незалежними учасниками СТП і, відповідно, мають свої власні АРМ-СТП, а за другим варіантом філії працюють з головним банком через внутрішню платіжну систему і не є учасниками СТП. Принциповим є таке обмеження: коли філія працює в СЕП через ВПС, то ВПС не може бути незалежним учасником СТП.

Упровадження восьмої моделі в чинній СЕП було викликано тим, що для банку з дуже великим обсягом платежів потрібно було розподілити обслуговування його філій між різними АРМ-2, забезпечивши при цьому механізми керування філіями з боку головного банку. Оскільки СЕП-2 є централізованою, то цей чинник зник. Проте восьму модель залишено як спеціалізовану для банку з дуже великим обсягом платежів.

Підсумовуючи, слід зазначити, що розглянуті моделі обслуговування кореспондентського рахунка є для банків рівноцінними й обираються ними, виходячи з їхніх потреб та власного бажання. Така реформація системи е-платежів та поява СЕП нового покоління привела до змін, що мають велике практичне значення, а саме [233]:

- централізації банківських ресурсів з одночасним підвищенням ролі головних банків при формуванні ресурсної бази та виконанні кредитно-інвестиційних операцій; делегування регіональним управлінням НБУ наглядових та довідково-консультаційних функцій;
- скорочення та спрощення документообігу та збільшення обсягів платежів у режимі реального часу.

## 10.5. Архітектура системи міжбанківських е-платежів

Нині в цілому система міжбанківських е-платежів НБУ складається з системи е-платежів (СЕП) та системи термінових переказів, координацію роботи яких забезпечує система моніторингу технічних рахунків (СМТР) (рис. 10.4) [213]. Крім цього, додатковими складовими СЕМП є інформаційно-пошукова система та система резервування й відновлення функціонування СЕМП.



Рис. 10.4. Архітектура СЕМП НБУ

Тож, СЕП НБУ – це складова частина СЕМП, що забезпечує проведення міжбанківських переказів у режимі обміну файлами з індивідуальним обробленням міжбанківського розрахункового е-документа, за яким між списанням грошей з кореспондентського рахунка банківської установи платника та зарахуванням грошей на кореспондентський рахунок банківської установи отримувача є певний проміжок часу. Тобто СЕП НБУ забезпечує міжбанківський переказ грошей в офлайн-технології.

СТП НБУ – це складова частина СЕМП, що забезпечує проведення міжбанківських переказів у режимі реального часу з індивідуальним обробленням міжбанківських розрахункових е-документів, за якими списання грошей з кореспондентського рахунка банківської установи платника та зарахування грошей на кореспондентський рахунок банківської установи отримувача виконується одночасно. Як бачимо, систему термінових переказів призначено для виконання платіжних трансакцій банком-відправником у режимі реального часу (онлайн-технологія).

Система е-платежів і система термінових переказів тісно взаємодіють між собою в частині експлуатації програмно-технічних засобів, прийняття технологічних та організаційних рішень. Бухгалтерську модель розрахунків через СТП побудовано на основі бухгалтерської моделі СЕП.

Розрахунки банків, проведені через обидві системи, відбиваються на їхніх технічних кореспондентських рахунках у НБУ. Суттєвою проблемою при підключенні клієнтів до СТП є певна відмінність форматів платіжних документів у СЕП та СТП. Якщо перелік і зміст основних рекві-

зитів платіжних е-документів визначається нормативними актами НБУ, і вони є однаковими для різних платіжних систем, то технологічні реквізити, пов'язані зі специфікою конкретної платіжної системи, відрізняються. Різним є також кодування символічних реквізитів: у СЕП – це кодування DOS, у СТП – Windows. Певну складність пов'язано з технологією підготовки документів у системі автоматизації банку (іншої фінансової установи) та відправлення їх до платіжних систем. Ця проблема вирішується так: рішення щодо черговості відправлення документів до платіжної системи приймає не операціоніст, а так званий бухгалтер е-платежів. Тому після введення платіжного документа операціоністом йде наступна стадія – прийняття рішення про відправлення до певної платіжної системи з приведенням документа до відповідного формату та оформлення певної групи документів за стандартами цієї платіжної системи.

Система моніторингу технічних рахунків – це складова частина СЕМП, що забезпечує централізоване ведення технічних рахунків банківських установ у ЦРП та взаємодію СЕП і СТП під час виконання міжбанківського переказу за допомогою програмно-технічних комплексів АРМ-АДМ і NBU\_NET. Функціями системи моніторингу рахунків є: централізоване ведення кореспондентських рахунків банків-учасників; відображення на кореспондентських рахунках трансакцій, виконуваних через СТП та СЕП; централізоване ведення нормативно-довідкової інформації платіжної системи в цілому; надання можливості банкам-учасникам керувати своїми філіями; здійснення доступу інших підсистем до інформації, що зберігається в СМТР; довідкові функції.

До складу СЕМП НБУ входять такі програмно-апаратні комплекси, що забезпечують технічне здійснення міжбанківських переказів:

- АРМ-АДМ – програмно-технічний комплекс адміністратора СМТР, що призначений для управління роботою СМТР і забезпечення синхронізації роботи СЕП та СТП;
- NBU\_NET – програмно-технічний комплекс, що призначений для обміну інформацією між учасниками СТП та СМТР;
- засоби е-пошти НБУ для обміну інформацією в СЕМП із використанням протоколу TCP/IP;
- система криптографічних засобів НБУ, що забезпечує захист інформації на всіх рівнях проходження переказу;
- інформаційно-пошукова система СЕМП – призначена для одержання довідникової інформації про проходження платежів;
- система резервування та відновлення функціонування СЕМП забезпечує відновлення роботи у випадках технологічних порушень аварійних та надзвичайних ситуацій;
- АРМ-1 і АРМ 2 – програмно-технічні комплекси СЕП, інтегровані з СМТР для синхронного відображення проводок банківських установ на технічних рахунках у системі моніторингу технічних коррахунків;

– АРМ-НБУ – програмно-технічний комплекс, що використовується учасником СЕП для обміну файлами з РРП;

– АРМ-СТП – програмно-технічний комплекс банківської установи – учасника СТП, призначений для проведення трансакції та отримання інформації через СТП.

З технічної точки зору СЕМП НБУ має трирівневу структуру. На першому рівні знаходиться сервер БД з відповідним програмним забезпеченням для оброблення таблиць БД. Другий рівень – прикладний сервер, роль якого виконують два програмних комплекси:

– NBU\_NET – шлюз для обміну пакетами інформації між абонентами СТП і СМТР за протоколом ТСР/ІР, що працює в ЦРП;

– АРМ-АДМ – автоматизований програмний комплекс, що призначений для управління СМТР і функціонально забезпечує виконання основних регламентних робіт у СЕМП, довідникових і сервісних функцій, таких як роботи з таблицями БД, встановлення лімітів коррахунків, блокувань тощо.

На третьому рівні – клієнти, тобто абоненти СТП і СЕП, що обслуговуються відповідно на різних рівнях АРМ-1, АРМ-2, АРМ-НБУ, АРМ-СТП. Клієнти працюють з СТП через шлюз NBU\_NET.

Учасник СТП через АРМ-СТП може: встановлювати зв'язок із СТП та виконувати операції в СТП у будь-який час у межах регламенту роботи СЕМП; виконувати трансакції через СТП; установлювати ліміти технічних рахунків, початкових та відповідних оборотів підпорядкованих йому філій у системі моніторингу технічних рахунків; одержувати через СТП довідкову інформацію про перелік учасників СЕМП та режим їхньої роботи, стан власного технічного рахунка і стан технічних рахунків своїх філій, власні трансакції та технічні проводки, трансакції та технічні проводки своїх філій.

Одиниця обміну інформацією формується у вигляді пакета-запиту учасника СТП. За підсумками оброблення пакета-запиту NBU\_NET готує та відправляє ініціатору запиту пакет-відповідь, що містить інформацію про виконання чи невиконання запиту. Тип пакета визначається за реквізитом “категорія” (значення якої може бути від 1 до 4), який зазначається в назві кожного пакета-запиту і свідчить про його призначення.

Пакет-запит категорії 1 призначено для проведення трансакції через СТП. Пакет-запит категорії 2 призначено для встановлення лімітів, обмежень тощо. Пакет-запит категорії 3 або 4 призначено для отримання інформації від СТП. Тип пакета-відповіді повинен збігатися з типом відповідного пакета-запиту.

Пакети-запити щодо виконання/отримання трансакцій, установлення лімітів/обмежень учасниками СТП передаються до NBU\_NET через АРМ-СТП. Учасники СТП повинні забезпечувати послідовний обмін пакетами

з NBU\_NET, тобто наступний пакет-запит може бути відправлений до NBU\_NET лише після отримання пакета-відповіді на попередній запит.

У кінці банківського дня інформація про розрахунки, що здійснені через СТП, передається засобами СЕП до регіонального управління для відображення їх на кореспондентських рахунках учасників СТП. Після цього АРМ-1 надає учасникам СЕМП файл \$V з переліком трансакцій, відображених за їхніми технічними рахунками. Необхідною умовою завершення банківського дня учасника СЕМП є зв'язання трансакцій із файлом \$V (файл \$V може містити інформацію від АРМ-2 про стан технічного рахунка учасника СЕП за підсумками банківського дня з переліком відображених за технічним рахунком міжбанківських розрахункових е-документів, що оброблені засобами СЕП, або інформацію від АРМ-1 про стан технічного рахунка СТП за підсумками банківського дня з переліком відображених за технічним рахунком міжбанківських розрахункових е-документів, оброблених засобами СТП).

Отже, у цілому СЕМП задовольняє вимоги та потреби банківської системи України. Однак цю систему розроблено на основі технічного та системного програмного забезпечення, що не відповідає сучасним світовим стандартам для систем подібного класу. Відтак, вона не може забезпечити в майбутньому достатню надійність, гнучкість, продуктивність та належний рівень захисту інформації [200].

З огляду на це невідкладним завданням є розроблення проекту нового покоління платіжної системи України, який має враховувати потреби банківської сфери, кількісні та якісні перспективи розвитку міжбанківських розрахунків, світовий досвід створення таких систем тощо.

Проект нової платіжної системи має забезпечити єдність, централізованість та комплексність у підході до розв'язання відповідних завдань, цілеспрямованість дій та концентрацію зусиль для досягнення поставленої мети, урахування зарубіжного досвіду та вимог, що зумовлені інтеграцією України до світової ринкової економіки.

### ***Висновки до десятого розділу***

У кожній країні функціонування та організація міжбанківських розрахунків мають свої особливості. На це впливає низка факторів, пов'язаних як із функціонуванням фінансової системи країни, так і з загальним економічним середовищем. Отже, у світі не існує єдиної платіжної системи, однак є загальні принципи і характеристики, що визначають функціонування національних платіжних систем. За повнотою здійснення міжбанківських розрахунків розрізняють дві системи міжбанківських розрахунків: на чистій основі, або нетто-систему; на валовій основі, або брутто-систему.

Механізм розрахунків на чистій основі (нетто-система) використовується з метою скорочення потреби в коштах та спрощення порядку обміну платіжними документами і заснований на принципах взаємозаліку – клірингу. За цим механізмом розрахунки і документи не проводяться в реальному часі, а нагромаджуються певний час. Розрахунки здійснюються на чистій основі, тобто залік дебіторської та кредиторської заборгованості проводиться у визначений час у кліринговій палаті, яка на кінець дня проводить розрахунки залишку кожного банку, що бере участь у взаємозаліку.

Механізм розрахунків на валовій основі (брутто-система) передбачає розрахунок за кожним платіжним документом, тобто за кожною транзакцією окремо. Система на валовій основі виконує розрахунки в реальному часі, відразу після отримання документа. У цій системі операції виконуються лише в межах наявних коштів на момент виконання розрахунку. У деяких брутто-системах дозволяється кредит-овердрафт – кредит, яким може скористатися позичальник, у якого з'являється тимчасова потреба в грошах.

Системи міжбанківських розрахунків і платіжні системи в розвинених країнах із ринковою економікою функціонують відповідно до загальних моделей, що базуються на трьох основних видах міжбанківських розрахунків: розрахунки через організацію кореспондентських відносин між комерційними банками; розрахунки через кореспондентські рахунки, що відкриваються в установах центральних банків; розрахунки через клірингові установи.

З метою підвищення надійності й ефективності роботи системи е-платежів НБУ може змінювати технологічну структуру системи і шляхи програмно-технічної реалізації її компонентів і вимагати від учасників відповідної адаптації їхніх програмно-технічних засобів. Терміни інформування учасників розрахунків про необхідність внесення змін у програмно-технічне забезпечення визначаються НБУ. Заміна програмно-технічних засобів і технологій е-розрахунків здійснюється за розпорядженням центральної розрахункової палати у разі потреби після експериментальної експлуатації системи в нових технологічних умовах.

У системі е-платежів реалізовано два механізми обліку на консолідованих кореспондентських рахунках (рахунок, на якому відбиваються міжбанківські розрахунки головного банку та його філій) та на технічному коррахунку (динамічний рахунок, на якому відбиваються операції за кожним документом), що є прототипом консолідованого коррахунку.

Модель обслуговування консолідованого кореспондентського рахунка в системі е-платежів – сукупність механізмів і правил

роботи системи, банку та його філій, згідно з якими здійснюються міжбанківські розрахунки за консолідованим коррахунком через платіжну систему. Міжбанківські розрахунки – це безготівкові розрахунки між банками, що зумовлені виконанням платежів клієнтів або власними зобов'язаннями одного банку перед іншим. Вибір моделі залежить: від структури банку, тобто кількості рівнів підлеглості головного банку і його філій; способу взаємодії головного банку з філіями найближчого рівня.

Реформація системи е-платежів та поява системи е-платежів нового покоління привела до наступних змін, що мають велике практичне значення, а саме: централізації банківських ресурсів з одночасним підвищенням ролі головних банків при формуванні ресурсної бази та виконанні кредитно-інвестиційних операцій; делегування регіональним управлінням НБУ наглядових та довідково-консультаційних функцій; скорочення та спрощення документообігу та збільшення обсягів платежів у режимі реального часу.



## 11. ЗАХИСТ ПЛАТІЖНИХ ТА ФІНАНСОВИХ Е-СИСТЕМ

### 11.1. Структура банківської інформації за режимом доступу

Структуру банківської інформації за режимом доступу подано на рис. 11.1.

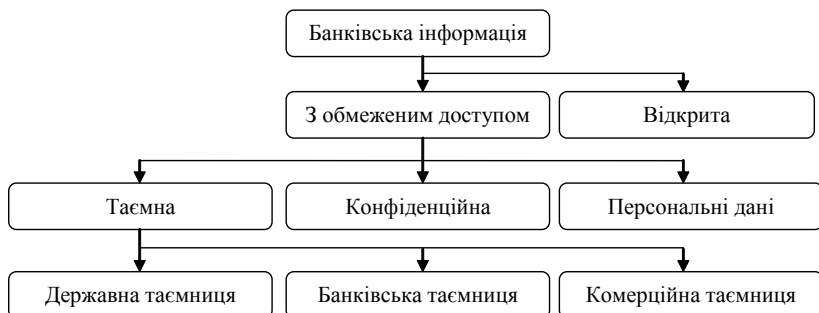


Рис. 11.1. Структура банківської інформації за режимом доступу

Банківська інформація поділяється на відкриту інформацію та інформацію з обмеженим доступом. Остання за своїм правовим режимом, відповідно до Закону України “Про інформацію” [270] може бути двох різновидів – конфіденційна і таємна, а відповідно до Закону України “Про захист персональних даних” [265] до інформації з обмеженим доступом належать також персональні дані.

*Персональні дані* – відомості чи сукупність відомостей про фізичну особу, яку ідентифіковано або може бути конкретно ідентифіковано.

*Конфіденційна інформація* – це відомості, що перебувають у володінні, користуванні або розпорядженні окремих фізичних або юридичних осіб та розповсюджуються за їхнім бажанням відповідно до передбачених ними умов.

До *таємної інформації* закон відносить інформацію, котра містить відомості, що становлять державну або іншу передбачену законом таємницю, розголошення якої заподіює збиток особі, суспільству і державі.

І хоча в нормах закону чітко не вказано, що до таємної інформації належить банківська та комерційна таємниця, то в поняття “інша передбачена законом таємниця” законодавець вклав саме цей сенс.

Інформація в банківській системі складає *державну таємницю*, циркулює тільки в НБУ, і в загальному вигляді ці відомості розкривають: організацію охорони перевезення спеціальних вантажів і охорони цінностей; технічні характеристики і систему захисту від підроблення монет та банкнот України нових зразків до офіційного

повідомлення НБУ з цих питань; рецептурний склад матеріалів, що розробляються та застосовуються банкотно-монетним двором НБУ для виготовлення монет, банкнот України або цінних паперів.

Під *банківською таємницею* розуміється інформація щодо діяльності та фінансового стану клієнта, що стала відома банку у процесі обслуговування клієнта та взаємовідносин з ним або третім особам при наданні послуг банку, розголошення якої може завдати матеріальної чи моральної шкоди клієнту [242]. Закон визначає для банків шляхи збереження банківської таємниці та порядок її розкриття [Там само].

За порушення доступу до банківської інформації цивільний та адміністративний кодекси передбачають цивільну, адміністративну та кримінальну відповідальність. НБУ постановою [205] зобов'язує всі банки забезпечувати зберігання та захист інформації, що містить банківську таємницю, там же регламентується порядок та межі розкриття банками інформації, що містить банківську таємницю, компетентним органам та НБУ.

У загальному вигляді НБУ регламентує такі організаційні заходи захисту банківської таємниці [205]:

- працівники банку в разі прийняття їх на роботу підписують зобов'язання щодо збереження банківської таємниці;

- банки зобов'язані за погодженням із клієнтом відображати в договорах, що укладаються між банком і клієнтом, застереження щодо збереження банківської таємниці та відповідальності за її незаконне розголошення або використання;

- суб'єкти, які мають доступ до інформації, що містить банківську таємницю, у власних інструкціях з діловодства з урахуванням особливостей своєї діяльності повинні встановити особливий порядок реєстрації, використання, зберігання та доступу до документів, що містять банківську таємницю;

- банки зобов'язані у внутрішніх положеннях встановити спеціальний порядок ведення діловодства з документами, що містять банківську таємницю, зокрема визначити: порядок реєстрації вихідних документів, роботи з документами, що містять банківську таємницю, відправлення та зберігання документів, які містять банківську таємницю; особливості роботи з е-документами, які містять банківську таємницю;

- під час роботи з документами, що містять гриф “банківська таємниця”, працівники банку мають забезпечити зберігання таких документів у сейфах або шафах, які надійно замикаються і до яких не мають доступу треті особи;

- забороняється відправлення документів з грифом “банківська таємниця” з використанням факсимільного зв'язку або іншими каналами зв'язку, що не забезпечують захист інформації;

– працюючи з документами, що містять банківську таємницю на е-носіях, банки мають забезпечити дотримання таких вимог: позначка грифа “банківська таємниця” до інформації та даних в е-вигляді, що мають визначений формат і обробляються автоматизованими системами, а також до лістингів програмних модулів не додається; для текстових повідомлень, що створюються, обробляються, передаються та зберігаються в е-вигляді, наявність позначки грифа “банківська таємниця” є обов’язковою; автоматизовані системи оброблення інформації повинні мати вбудовану систему захисту інформації; обмежити доступ користувачів автоматизованої системи лише в межах, що необхідні для виконання їхніх службових обов’язків; передавання інформації, що містить банківську таємницю, е-поштою або в режимі онлайн здійснюється лише в захищеному (зашифрованому) вигляді з контролем цілісності та з обов’язковим наданням підтвердження про її надходження з е-підписом отримувача з використанням засобів захисту; у разі відправлення даних на е-носії додається супровідний лист у письмовій формі з грифом “банківська таємниця”, у якому зазначаються дані про вміст носія; архіви в е-вигляді зберігаються на серверах або зовнішніх носіях у захищеному вигляді із забезпеченням контролю цілісності інформації під час роботи з архівними документами.

Отже, серед основних операцій оброблення інформації, що містить банківську таємницю, – переказ коштів із застосуванням платіжних та фінансових систем. Закон вимагає, щоб е-документи на переказ, розрахункові документи та документи за операціями із застосуванням спеціальних платіжних засобів, що містять банківську таємницю, під час передавання їх засобами телекомунікаційного зв’язку було зашифровано згідно з вимогами відповідної платіжної системи [279].

Суть поняття *комерційної таємниці* є в таких положеннях: це будь-яка ділова інформація, що має дійсну або потенціальну цінність для підприємства з комерційних причин, розголошення якої може завдати шкоди підприємству. Вона не є загальновідомою або загальнодоступною на законних підставах. Такі відомості відповідним чином позначаються, а фірмою здійснюються належні заходи, щодо збереження її конфіденційності. Ця інформація не є державним секретом і не захищається авторським і патентним правом, не стосується негативної діяльності підприємства, що може завдати шкоди суспільству (порушення законів, неефективної роботи, адміністративних помилок, забруднення довкілля тощо).

Комерційна таємниця підприємства – це відомості, пов’язані з виробництвом, технологічною інформацією, управлінням, фінансами та іншою діяльністю підприємства, що не є державною таємницею, розголошення (передача, витік) яких може завдати шкоди його інтересам.

Склад і обсяг відомостей, що становлять комерційну таємницю, порядок їхнього захисту визначається керівником підприємства. Найбільш характерними відомостями, що становлять комерційну таємницю, є відомості про виробництво, управління, плани розвитку підприємства, наради, фінанси, стан ринку, партнерів, переговори, контракти, ціни, власні науково-технічні досягнення, власну безпеку підприємства.

Перелік відомостей, що не складають комерційної таємниці, визначено у постанові КМУ [277], що включає такі відомості: установчі документи, документи, що дозволяють займатися підприємницькою діяльністю та її окремими видами; інформація, щодо всіх встановлених форм державної звітності; дані, необхідні для перевірки нарахування і сплати податків та інших обов'язкових платежів; відомості про чисельність і склад працівників, про їхню заробітну плату в цілому і за професіями та посадами, а також наявність вільних робочих місць; документи про сплату податків та інших обов'язкових платежів; документи про платоспроможність; відомості про участь посадових осіб підприємства в кооперативах, малих підприємствах, союзах, об'єднаннях та інших організаціях, що не займаються підприємницькою діяльністю; відомості, що відповідно до чинного законодавства підлягають оголошенню.

Тож, комерційна таємниця – це виробнича, науково-технічна, управлінська, фінансова та інша документована інформація, яку використовують для досягнення комерційних цілей (одержання прибутку, запобігання втраті, одержання добросовісної переваги над конкурентами), яку підприємець вважає конфіденційною. До конфіденційних відомостей належать передусім ідеї, винаходи, відкриття, технології, індивідуальні деталі комерційної діяльності, що дозволяють успішно конкурувати, прибуток фірми та ін.

Забезпечення захисту комерційної таємниці містить: встановлення правил віднесення інформації до комерційної таємниці; розроблення й доведення до осіб, допущених до відомостей, що складають комерційну таємницю, інструкцій з дотримання режиму конфіденційності; обмеження доступу до носіїв інформації, що містять комерційну таємницю; використання організаційних, технічних, інших засобів конфіденційної інформації; контроль над дотриманням встановленого режиму охорони комерційної таємниці.

Неправомірне збирання, розголошення та використання комерційної таємниці включає чотири склади правопорушень: неправомірне збирання комерційної таємниці; розголошення комерційної таємниці; схилення до розголошення комерційної таємниці; неправомірне використання комерційної таємниці.

## 11.2. Інформаційна безпека платіжних та фінансових систем

*Інформаційна безпека* означає можливість протистояти спробам завдання збитків власникам або користувачам фінансових систем при різних навмисних або ненавмисних впливах на неї. Система захисту інформації повинна забезпечувати безперервний захист інформації щодо переказу коштів на всіх етапах її формування, оброблення, передачі та зберігання.

Існує два підходи забезпечення інформаційної безпеки фінансових систем: *фрагментарний* – протидія чітко визначеним загрозам за деяких умов (спеціалізовані антивірусні засоби, автономні засоби шифрування тощо) та *комплексний* – створення захищеного середовища оброблення інформації, що об'єднує різноманітні механізми протидії загрозам – правові, організаційні, технологічні, криптографічні.

Найрозповсюдженішим видом банківських інформаційних порушень є несанкціонований доступ – отримання користувачем доступу до об'єкта за відсутності офіційного доступу згідно з політикою безпеки. Загальна класифікація загроз, пов'язаних із порушенням доступу до банківської інформації в платіжних та фінансових е-системах, така [22]:

1. *Загрози конфіденційності даних та програм* – реалізуються за несанкціонованого доступу до даних, програм або каналів зв'язку.

2. *Загрози цілісності даних, програм, апаратури* – виникають у разі несанкціонованої ліквідації, додавання зайвих елементів і модифікації даних, зміни порядку розташування даних, фальсифікації платіжних документів у відповідь на законні запити, активної ретрансляції повідомлень із затримкою їх. Цілісність апаратури порушується під час її пошкодження, крадіжки або незаконної зміни алгоритмів роботи.

3. *Загрози доступності даних* – з'являються, коли об'єкт (користувач або процес) не отримує доступу до законно виділених йому служб або ресурсів. Ця загроза реалізується захопленням усіх ресурсів, блокуванням ліній зв'язку несанкціонованим об'єктом, виключенням необхідної системної інформації. Це може призвести до ненадійності або поганої якості обслуговування в системі, потенційно впливатиме на достовірність і своєчасність доставки платіжних документів.

4. *Загрози відмови від виконання транзакцій* – виникають, коли легальний користувач передає або приймає платіжні документи в системі, а потім відмовляється від своєї участі в них, щоб зняти з себе відповідальність.

Відповідно, можна виділити основні напрями захисту:

1. Захист апаратури та носіїв інформації від крадіжки, пошкодження та ліквідації. Для цього використовується традиційний комплекс

організаційно-технічних заходів: фізична охорона та обмеження доступу до апаратури, обладнання сигналізацією та пристроями, що перешкоджають крадіжкам комп'ютерної апаратури та її компонентів.

2. Захист інформаційних ресурсів від несанкціонованого використання із застосуванням засобів контролю увімкнення живлення та завантаження програмного забезпечення, паролного захист під час входу в систему.

3. Захист інформаційних ресурсів від несанкціонованого доступу, що забезпечує захист конфіденційності, цілісності й готовності інформації та автоматизованих служб системи.

4. Захист інформації в каналах зв'язку та вузлах комутації – блокування загроз, пов'язаних із пасивним підключенням до каналу, запобігання активному підключенню з фальсифікацією повідомлень або ретрансляцією справжніх повідомлень; перешкоджання блокуванню каналів зв'язку. Використовуються процедури аутентифікації абонентів та повідомлень, шифрування та спеціальні протоколи зв'язку.

5. Захист юридичної значущості е-документів. Для цього у практиці обміну фінансовими документами використовуються методи аутентифікації з застосуванням ЕЦП.

6. Захист платіжних та фінансових систем від вірусів та незаконної модифікації.

Захисту інформації послугове обов'язкове упровадження та використання відповідної системи захисту:

- *законодавчих актів* України та інших нормативно-правових актів, внутрішніх нормативних актів суб'єктів переказу, що регулюють порядок доступу та роботи з відповідною інформацією, а також відповідальність за порушення цих правил;

- *заходів охорони приміщень*, технічного обладнання відповідної платіжної системи та персоналу суб'єкта переказу;

- *технологічних та програмно-апаратних засобів криптографічного захисту інформації*, що обробляється в платіжній системі.

Система захисту інформації має забезпечувати [205]:

- *цілісність інформації* та компонентів платіжної системи;

- *конфіденційність інформації* у платіжній системі;

- *неможливість відмови ініціатора* від факту передавання, отримувача – від факту прийняття документа на переказ, документа за операціями із застосуванням засобів ідентифікації, документа на відкликання;

- *забезпечення постійного і безперешкодного доступу* до компонентів платіжної системи осіб, право на це або повноваження яких визначені законодавством України, а також встановлені договором.

### 11.3. Криптографічний захист банківських документів

Щоб банківські е-документи в СЕП НБУ мали повноцінний юридичний статус і відповідні гарантії цілісності та авторства, банківській системі потрібно мати або свої акредитовані центри сертифікації ключів або взаємодіяти з зовнішніми акредитованими центрами. У СЕП НБУ використовується власний акредитований центр сертифікації ключів – *Департамент інформатизації НБУ*.

Закон [264] вказує, що умови оброблення інформації в системі визначаються власником системи відповідно до договору з власником інформації, якщо інше не передбачено законодавчо.

У державних банках інформація має оброблятися із застосуванням комплексної системи захисту інформації з підтвердженою відповідністю. Підтвердження відповідності здійснюється за результатами державної експертизи в порядку, встановленому законодавством. Для створення комплексної системи захисту інформації, що є власністю держави, або інформації з обмеженим доступом, вимога щодо захисту якої встановлена законом, використовуються засоби захисту інформації, що мають *сертифікат відповідності* або *позитивний експертний висновок за результатами державної експертизи* у сфері технічного та/або криптографічного захисту інформації. Підтвердження відповідності та проведення державної експертизи цих засобів здійснюються в порядку, встановленому законодавством.

Власник системи, у якій обробляється інформація з обмеженим доступом, захисту якої вимагає закон, утворює службу захисту інформації чи призначає осіб, на яких покладає захист інформації та її контроль.

Вимоги до комплексної системи захисту інформації інформаційно-телекомунікаційних систем комерційних банків висуває НБУ в частині захисту АРМ (АРМ-НБУ – АРМ із програмними засобами захисту інформації, призначене для роботи в інформаційних завданнях НБУ; АРМ-СЕП – з програмними та апаратними засобами захисту інформації, що призначене для роботи в системі е-платежів АРМ-НБУ), підключених до системи е-платежів або інформаційної системи НБУ, де встановлено засоби захисту, які було отримано за договором з НБУ. Умови та правила оброблення інформації з обмеженим доступом у власних системах комерційні банки визначають самостійно.

Для забезпечення доступності інформації в СЕП передбачено три *рівні резервування* центру оброблення СЕП (ЦО СЕП) у ЦРП НБУ. Для учасників СЕП передбачено надання технологічної документації щодо відновлення роботи СЕП за кожним рівнем резервування. Також учасники СЕП зобов'язані мати резервний комп'ютер, підготовлений для забезпечення роботи АРМ-СЕП у разі виходу з ладу основного

комп'ютера, на якому розгорнуто дійову версію АРМ-СЕП, та вжити заходів до створення резервних копій службових файлів ключової інформації АРМ-СЕП, файлів конфігурації та допоміжних файлів.

*Система захисту банківських е-документів у банках – учасниках СЕП забезпечує [205]:*

- захист від несанкціонованої модифікації та несанкціонованого ознайомлення зі змістом банківських е-документів на будь-якому етапі оброблення їх;

- автоматичне ведення захищеного від несанкціонованої модифікації протоколу оброблення банківських е-документів з метою визначення причин появи порушень роботи програмно-технічних комплексів у СЕП;

- захист від технічних порушень роботи апаратури (у т. ч. від псування апаратних і програмних засобів, перешкод у каналах зв'язку);

- умови для роботи програмно-технічних комплексів у СЕП, за яких фахівці банків – учасників СЕП і НБУ не можуть втручатися в оброблення банківських е-документів після формування їх, та автоматичний контроль на кожному етапі їхнього оброблення.

Апаратно-програмні засоби криптографічного захисту інформації в СЕП забезпечують аутентифікацію адресата та відправника міжбанківських розрахункових е-документів і службових повідомлень СЕП, гарантують достовірність та цілісність їх (неможливість підроблення чи викривлення документів у шифрованому вигляді або за наявності ЕЦП).

Криптографічний захист інформації має охоплювати всі етапи оброблення банківських е-документів, починаючи з часу створення їх до зберігання в архівах банку. Використання різних криптографічних алгоритмів на різних етапах оброблення банківських е-документів дає змогу забезпечити безперервний захист інформації в інформаційній мережі, а також окреме оброблення інформації за різними завданнями інформатизації НБУ.

Основною метою криптографічного захисту інформації є забезпечення конфіденційності та цілісності банківської е-інформації, а також суворої аутентифікації учасників СЕП і фахівців банківських установ, які беруть участь у підготовці та обробленні банківських е-документів.

*Апаратно-програмні засоби криптографічного захисту інформації в СЕП забезпечують аутентифікацію відправника та отримувача банківських е-документів і службових повідомлень СЕП, гарантують достовірність та цілісність їх, неможливість підроблення або викривлення документів у шифрованому вигляді та за наявності ЕЦП.*

Для забезпечення розв'язання завдань суворої аутентифікації банківських установ, підключених до інформаційної мережі, роз-



роблено систему ідентифікації користувачів, що є основою системи розподілу ключів криптографічного захисту.

Кожна банківська установа з точки зору захисту інформації має трибайтний ідентифікатор (рис. 11.2). Перший байт є літерою відповідної території, на якій розташовано банківську установу; другий та третій байти – унікальний ідентифікатор банківської установи в межах цієї території. Ці ідентифікатори узгоджено з адресами системи е-пошти і є унікальними в межах банківської системи України.

Трибайтні ідентифікатори є основою ідентифікації робочих місць у банківських установах та ідентифікаторів ключів її для всіх робочих місць банківської установи. Ідентифікатор ключів робочих місць складається з шести байтів (символів), з яких три перших є ідентифікаторами банківської установи, четвертий байт визначає тип робочого місця (операціоніст, бухгалтер тощо), п'ятий та шостий байти – ідентифікатори конкретного робочого місця (службової особи, відповідальної за оброблення платіжної інформації на цьому робочому місці) [205].

АРМ-СЕП включає вбудовані засоби захисту, що забезпечують конфіденційність і цілісність інформації під час її пересилання каналами зв'язку. Вони забезпечують два режими роботи АРМ-СЕП із використанням апаратних і програмних засобів криптографічного захисту. АРМ-НБУ включає вбудовані програмні засоби захисту, що забезпечують програмне шифрування.

До апаратних засобів захисту для СЕП належать: *апаратура криптографічного захисту інформації (АКЗІ); смарт-картки; програмне забезпечення керування АКЗІ* (вбудоване в АРМ-СЕП і не може бути вилучене). До програмних засобів захисту для СЕП та інформаційних завдань зараховують: *програмний модуль для шифрування*

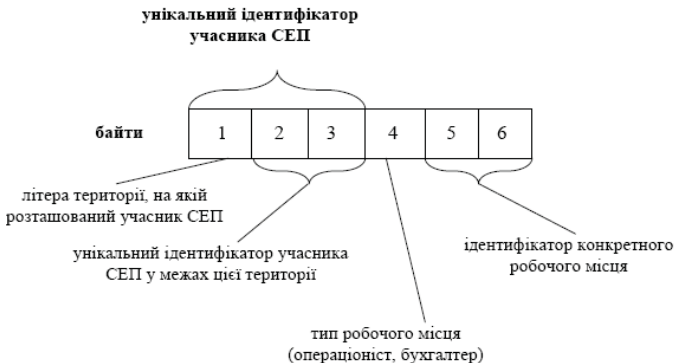


Рис. 11.2. Логічна структура ідентифікатора робочих місць та ключів криптографічного захисту

(вбудований в АРМ-СЕП та АРМ-НБУ); програмний модуль генерації ключів (ПМГК) з відповідними незаповненими таблицями відкритих ключів (ТВК); бібліотеки накладання/перевірки ЕЦП (НБУ надає безкоштовно всім організаціям, які використовують засоби захисту, для вбудовування у програмне забезпечення системи автоматизації банків (САБ) або інше відповідне програмне забезпечення).

Трибайтний ідентифікатор банківської установи, вбудований у програму генерації ключів, не може бути змінено в банківській установі, що забезпечує захист від підроблення ключів від імені інших банківських установ. Відповідні ідентифікатори ключів записуються в АКЗІ, що надається учасникам СЕП і що забезпечує апаратне формування (перевірку) ЕЦП та апаратне шифрування (розшифрування) на АРМ-СЕП.

Для забезпечення захисту інформації від модифікації з одночасною суворою аутентифікацією та безперервного захисту банківських е-документів з часу формування їх система захисту СЕП включає механізми формування (перевірки) ЕЦП на базі несиметричних алгоритмів RSA та ДСТУ 4145.

Для забезпечення роботи алгоритму RSA учасник СЕП отримує від територіального управління персональний генератор ключів із вбудованим ідентифікатором учасника СЕП (ПГК з ІУ СЕП). За допомогою цього генератора ключів учасник СЕП має змогу генерувати ключі для всіх робочих місць, де працюють з банківськими е-документами (рис. 11.3). Кожен таємний ключ робочого місця обов'язково має бути захищений особистим паролем відповідальної особи, яка працює з цим ключем. Для забезпечення захисту ключової інформації (а саме відкритих ключів) від несанкціонованої модифікації відкриті ключі ЕЦП мають надсилатися до *Департаменту інформатизації НБУ* для сертифікації (крім відкритих ключів для робочих місць операціоністів, що використовуються лише в САБ).



Рис. 11.3. Логічна схема генерації та розподілу ключів ЕЦП

Генерація ключів для АКЗІ здійснюється на комп'ютері, де розміщується програмно-технічний комплекс АРМ-СЕП, за допомогою генератора ключів, вбудованого в АРМ-СЕП. Для забезпечення неперервної роботи АРМ-СЕП з апаратурою захисту під час генерації ключів АКЗІ згенеровані ключі мають бути записані на дві смарт-картки (основну та резервну).

Технологію накладання/перевірки ЕЦП у СЕП створено так, щоб одна службова особа не могла відіслати міжбанківський розрахунковий е-документ.

Під час формування банківського е-документа на робочому місці операціоніста САБ відповідальна особа, яка формує цей документ, має накладати ЕЦП на документ за допомогою свого таємного ключа. Під час формування файлу (пакета) банківських е-документів на робочому місці бухгалтера САБ накладається ЕЦП на цей файл (пакет) у цілому, що забезпечує його захист від модифікації.

Сформований файл (пакет) обробляється АРМ-СЕП, де виконується перевірка ЕЦП операціоніста на кожному банківському е-документі та накладається ЕЦП АРМ-СЕП, який можуть перевірити всі учасники СЕП. Під час оброблення файлів (пакетів) ЦОСЕП виконує перевірку підписів на кожному банківському е-документі та файлі (пакеті) у цілому, та після формування файлів (пакетів) відповідних платежів накладає ЕЦП на файл (пакет) у цілому за допомогою таємного ключа ЦО СЕП. Разом з цим на кожному банківському е-документі залишається ЕЦП АРМ-СЕП учасника СЕП, який відправляв цей банківський е-документ. Під час отримання файлів (пакетів) відповідних платежів, виконується така сама перевірка (накладання) ЕЦП до часу остаточного оброблення документів операціоністом САБ отримувача. Логічну схему накладання (перевірки) ЕЦП показано на рис. 11.4 [205].

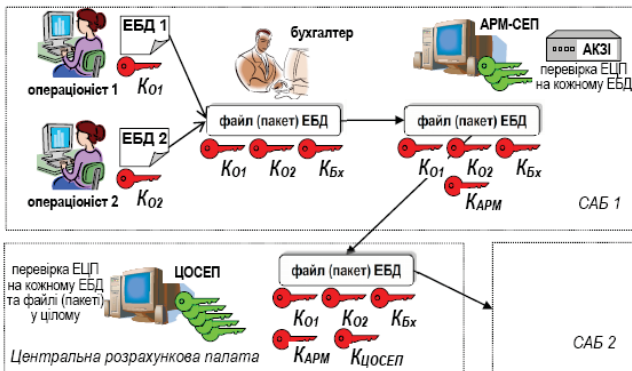


Рис. 11.4. Логічна схема накладання (перевірки) ЕЦП

Основним засобом шифрування файлів (пакетів) СЕП є АКЗІ. Робота АКЗІ контролюється вбудованими в АРМ-НБУ програмними засобами захисту інформації і забезпечує апаратне шифрування (розшифрування) інформації за стандартом ГОСТ 28147-89.

Як резервний засіб шифрування в СЕП використовується вбудована в АРМ-СЕП функція програмного шифрування. Для кожного файла (пакета) СЕП, що обробляється АРМ-СЕП, генерується одноразовий ключ шифрування для алгоритму ГОСТ 28147-89, який обробляється відповідно до стандарту ISO 11166-94 (міжнародний стандарт несиметричного шифрування за асиметричним алгоритмом RSA) і додається до повідомлення в зашифрованому вигляді. Такий спосіб передавання повідомлень забезпечує розшифрування їх лише дійсним отримувачем повідомлень (рис. 11.5) [205].

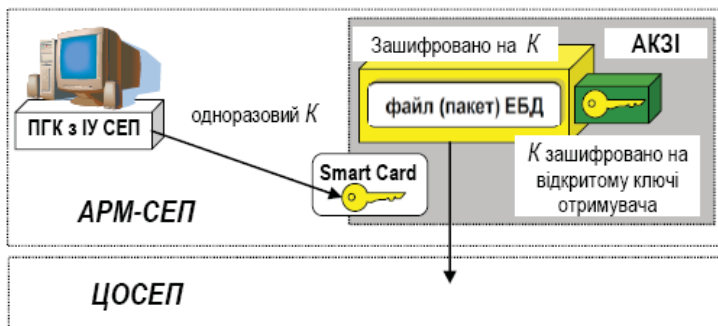


Рис. 11.5. Спосіб передавання повідомлень

Узагальнюючи, можна зазначити криптографічні стандарти, використовувані в СЕП України: несиметричні криптографічні алгоритми – ДСТУ 4145 формування (перевірка) ЕЦП та ISO 11164-94 розподіл ключів для симетричних алгоритмів шифрування; симетричний криптографічний алгоритм – ГОСТ 28147-89 апаратне шифрування (розшифрування) в АКЗІ та програмне шифрування як резервний варіант.

Засоби шифрування АРМ-СЕП (як АКЗІ, так і програмне шифрування) забезпечують сувору аутентифікацію відправника та отримувача банківського е-документа, цілісність кожного документа в результаті неможливості його підроблення або несанкціонованого модифікування в шифрованому вигляді.

АРМ-СЕП у режимі реального часу забезпечує додаткову сувору взаємну аутентифікацію АРМ-СЕП учасника СЕП та ЦО СЕП під час встановлення сеансу зв'язку.

## 11.4. Організація системи контролю захисту СЕМП

Система контролю захисту СЕМП включає технологічні, бухгалтерські, апаратні, програмні засоби та організаційні заходи захисту, забезпечує чіткий розподіл відповідальності на кожному етапі підготовки, оброблення і виконання платежів на всіх рівнях – від клієнта банку до АРМ-1.

З урахуванням завдань банківської безпеки у СЕМП створено службу захисту інформації на двох рівнях: в НБУ та РРП, через які здійснюються міжрегіональні та внутрішньорегіональні платежі.

Служба захисту інформації НБУ здійснює свою діяльність відповідно до законів України “Про банки і банківську діяльність” [242], “Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах” [264] та нормативних актів НБУ. Ця служба вирішує питання, що пов’язані: з розробленням загальної політики безпеки е-платежів в Україні; постійним аналізом системи захисту та її вдосконаленням; розробленням, підготовкою та сертифікацією апаратних і програмних засобів захисту; генерацією та розподілом програм криптографічного захисту та ключової інформації; наданням консультацій та навчанням персоналу служб захисту інформації РРП; аналізом збоїв у функціонуванні СЕМП та спроб несанкціонованого доступу до системи. У разі необхідності служба захисту інформації НБУ надає арбітражні послуги банкам-учасникам системи е-платежів.

Відділи захисту інформації на другому рівні забезпечують: упровадження політики безпеки, апаратних та програмних засобів захисту всіма учасниками системи е-платежів; проведення консультацій та навчання персоналу банків, який бере участь у СЕМП; нагляд за виконанням учасниками СЕМП вимог банківської безпеки; підготовку інформації для аналізу збоїв роботи СЕМП та несанкціонованого доступу.

З досвіду експлуатації системи можна дійти висновку, що служба захисту інформації НБУ забезпечує достатній рівень безпеки в СЕМП. Система контролю безпеки СЕМП є багаторівневою і включає не лише засоби шифрування інформації, що є, беззаперечно, дуже важливими та дозволяють отримати достовірну інформацію на різних рівнях, а й цілий комплекс технологічних і бухгалтерських засобів контролю за проходженням платежів у СЕМП. Такий технологічний і бухгалтерський контроль забезпечується програмним забезпеченням на всіх рівнях, що дозволяє персоналу РРП та ЦРП, учасникам розрахунків відстежувати порядок проходження платежів як протягом дня, так і за підсумками дня.

Технологічний контроль використовується для підвищення ступеня захисту міжбанківських розрахункових е-документів у СЕМП і викону-

ється програмним забезпеченням на всіх рівнях оброблення міжбанківських розрахункових е-документів, що дає змогу контролювати здійснення розрахунків протягом робочого дня, а також звіряти наприкінці дня.

*Технологічні засоби контролю* включають [227]:

- механізм обміну квитанціями, що дозволяє однозначно ідентифікувати отримання адресатом будь-якого файла/пакета міжбанківських розрахункових е-документів та забезпечує достовірність отриманої інформації в цьому файлі/пакеті;

- механізм інформування банку – учасника СЕМП про поточний стан його кореспондентського рахунка за підсумками сеансів оброблення платежів у РРП;

- механізм надання банку – учаснику СТП інформації про поточний стан його технічного рахунка, здійснені технічні проводки та трансакції в режимі реального часу засобами СТП;

- взаємообмін між банком та РРП підсумковими документами в кінці дня, програмне звіряння цих підсумкових документів як у РРП, так і в банку;

- програмний комплекс самодіагностики, що дозволяє виявляти порушення цілісності та несуперечності БД програмного забезпечення РРП, псування яких може виникнути внаслідок збоїв функціонування системи, спроб несанкціонованого доступу або фізичного псування БД;

- взаємообмін між РРП та ЦРП звітними повідомленнями про функціонування РРП у цілому;

- механізм контролю за допомогою програмних засобів за несанкціонованим модифікуванням робочих модулів;

- механізм резервування будь-якої ланки оброблення документів у НБУ для забезпечення швидкого відновлення роботи будь-якого програмного комплексу з мінімальними втратами інформації.

Технологічні засоби контролю, вбудовані у програмне забезпечення, не може бути відключено. За виникнення нестандартної ситуації або підозри несанкціонованого доступу працівникам РРП та ЦРП надсилається автоматично сформоване повідомлення для оперативного реагування.

До засобів контролю включають також: підсумкові документи дня в РРП та ЦРП, що містять інформацію про стан технічних рахунків; підсумкові документи ЦРП, що містять інформацію про стан функціонування СЕМП; засоби аналізу причин невідповідності балансу.

*Бухгалтерські засоби контролю* включають:

- комплект звітних документів, отримуваних в АРМ-2, що містить повну технологічну та бухгалтерську інформацію, перехресні посилання та аналіз балансу;

- комплект звітних форм АРМ-1, що містять бухгалтерську інформацію про стан СЕМП в Україні;

- засоби звіряння взаємодії РРП в АРМ-1, що дозволяють виявити розбіжності в звітній інформації, яку надає РРП;

- засоби аналізу причин відсутності балансу в масштабах України.

Однак застосування лише технологічних та бухгалтерських засобів контролю в СЕМП недостатньо, щоб забезпечити захист від зловживань при передачі платіжних документів у СЕМП. До того ж автоматичне ведення протоколу виконуваних дій у системі платежів має супроводжуватися захистом цього протоколу від підробки та модифікації. Ці вимоги може бути виконано тільки за допомогою програмних та апаратних засобів шифрування.

Система контролю захисту банківської інформації в СЕМП включає комплекс заходів шифрування інформації, що циркулює в платіжній системі. Шифруванню підлягають усі файли, що передаються між АРМ СЕМП: як пакети початкових та відповідних платіжних документів, так і квитанції на них, усі інші технологічні файли.

Платіжні документи СЕМП перед відправкою з банківської установи обробляються апаратними або програмними засобами захисту інформації, які забезпечують виконання низки вимог безпеки інформації в СЕМП, а саме:

- закритість інформації, що пересилається (повідомлення не може бути прочитане ніким, крім адресата);

- цілісність (будь-яке, випадкове або зловмисне, викривлення повідомлення на етапі передавання буде виявлено під час приймання);

- аутентичність відправника (під час приймання однозначно визначається, хто відправив конкретне повідомлення).

Крім цих основних вимог, є низка додаткових, щоб детальніше аналізувати можливі нестандартні ситуації: засобами захисту інформації ведеться шифрований арбітражний журнал, що містить протокол оброблення інформації, а також зміст оброблених файлів; до зашифрованого повідомлення включено реквізити дати та часу обробки.

Під час роботи АРМ-СЕМП створює шифровані архіви оброблених банківських е-документів та захищений від модифікації протокол роботи АРМ-СЕМП, у якому фіксуються всі дії, що ним виконуються, із зазначенням дати та часу оброблення банківських е-документів. Наприкінці банківського дня шифровані архіви та протокол роботи АРМ-СЕМП підлягають обов'язковому збереженню в архіві. Цей архів використовується для надання НБУ інформаційних послуг у разі виникнення спорів.

Ключова інформація під час роботи АКЗІ використовується виключно зі смарт-картки, що унеможлиблює підроблення та перехоплення ключової інформації (рис. 11.5). Ключова інформація для програмного шифрування та для ЕЦП має генеруватися безпосередньо відповідальною особою банку (філії) у присутності адміністратора за-

хисту інформації банку (філії) за допомогою генератора ключів, який надається учаснику СЕМП територіальним управлінням. Генератори ключів є персональними для кожного учасника СЕМП, мають вбудований унікальний ідентифікатор учасника СЕМП, який не може бути вилучений або змінений. Генератори мають змогу запису таємного ключа на носії двох видів – на дискету або на Touch Memory, до якого додатково вбудовано захист від копіювання ключової інформації з одного носія на інший (рис. 11.6). Таємні ключі, що зберігаються на дискетах, обов'язково мають бути захищені паролем для додаткового захисту від спроб несанкціонованого використання скопійованих таємних ключів. Довжина пароля становить шість символів і не може бути зменшена.

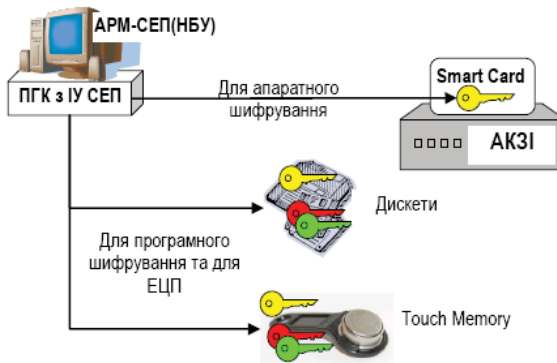


Рис. 11.6. Зберігання ключової інформації

Для учасників СЕМП передбачено виконання *організаційних заходів інформаційної безпеки* [205]:

- укладення договору про використання криптографічних засобів захисту інформації в СЕМП НБУ між банком (філією) і територіальним управлінням тієї області, у якій знаходиться банк (філія);
- забезпечення відповідності приміщень, у яких обробляються банківські е-документи, використовуються та зберігаються в неробочий час засоби захисту інформації, вимогам до приміщень учасників СЕМП, які використовують засоби захисту інформації НБУ, що визначені нормативно-правовими актами НБУ щодо правил організації захисту банківських е-документів;
- призначення службових осіб, відповідальних за зберігання та використання засобів захисту інформації з поданням належно завіреної копії наказу про призначення до територіального управління;
- подання листа-доручення про отримання конкретних засобів захисту інформації.



Для забезпечення контролю виконання вимог щодо захисту інформації банками (філіями) територіальні управління НБУ мають виконувати планові та позапланові перевірки всіх учасників СЕМП, що використовують засоби захисту інформації НБУ. Визначено такий орієнтовний перелік порушень в організації роботи із засобами захисту інформації НБУ:

1. Використання засобів захисту інформації НБУ у внутрішній платіжній системі організації, що не є безпосередніми учасниками СЕМП та/або інформаційних завдань НБУ, системі “клієнт – банк” тощо.

2. Неправильний розподіл повноважень відповідальних осіб, які використовують засоби захисту інформації НБУ.

3. Платіжний документ організації, підписаний однією відповідальною особою цієї організації.

4. Допуск адміністратора захисту інформації або адміністратора САБ до оброблення е-платежів.

5. Порушення правил генерації, використання та зберігання таємних ключів.

6. Використання засобів захисту інформації особами, яких не було призначено відповідальними за роботу із засобами захисту інформації НБУ згідно з розпорядчим документом.

7. Передавання засобів захисту інформації НБУ до інших організацій та використання засобів захисту інформації НБУ, які було видано іншим організаціям.

8. Використання для захисту е-платежів засобів захисту інформації НБУ, контроль за якими було втрачено.

9. Наявність неврахованих копій засобів захисту інформації НБУ (програмного модуля генерації ключів, таємних ключів тощо).

10. Наявність копій таємних ключів операціоністів, невчасне вилучення з таблиці відкритих ключів АРМ-СЕП/АРМ-НБУ, відкритих ключів операціоністів, які припинили оброблення платіжних е-документів.

11. Зберігання на жорсткому диску АРМ-СЕП/АРМ-НБУ програм, що не використовуються під час оброблення банківських е-документів.

У постанові НБУ “Про затвердження правил з технічного захисту інформації для приміщень банків, у яких обробляються електронні банківські документи” [262] розкрито: порядок отримання засобів захисту, порядок роботи з апаратними засобами захисту та ПМГК, порядок зберігання та роботи з таємними ключами програмних засобів захисту, призначення відповідальних осіб за використання засобів захисту. Детально виписано функціональні обов'язки: адміністратора захисту інформації, адміністратора АРМ-СЕП/АРМ-НБУ організації, операторів АРМ бухгалтера САБ, операціоністів та операторів інших робочих і технологічних місць САБ та інформаційних завдань, які працюють із засобами захисту. Визначено організацію діловодства з

питань захисту інформації з переліком обов'язкових документів, порядок перевірки готовності організації до включення в СЕМП, порядок повернення засобів захисту, використання і зберігання засобів захисту в разі виникнення надзвичайних ситуацій, порядок інформування територіального управління Центральної розрахункової палати НБУ та контроль над організацією захисту інформації в організації.

Під час експлуатації комерційними банками засобів криптографічного захисту інформації виникають питання ліцензування діяльності у сфері криптографічного захисту інформації в банківській системі України. Вони базуються на таких положеннях:

1. Банківські установи, які є учасниками інформаційної мережі НБУ та використовують виключно засоби криптографічного захисту інформації, що надаються НБУ в системі е-платежів або в інформаційних завданнях НБУ, не отримують ліцензії на право провадження господарської діяльності в галузі криптографічного захисту інформації. НБУ самостійно здійснює контроль щодо порядку та умов використання банківськими установами вказаних засобів криптографічного захисту інформації.

2. Ліцензію на право провадження господарської діяльності в галузі криптографічного захисту інформації отримує тільки банк – юридична особа, для філій центральної установи надаються копії ліцензій.

3. Дозвіл для ввезення засобів криптографічного захисту інформації для міжнародних платіжних систем надається Державною службою спеціального зв'язку та захисту інформації України без обов'язкового проведення державної експертизи за умови підтвердження необхідності та обов'язковості застосування конкретного засобу у відповідній платіжній системі.

### ***Висновки до одинадцятого розділу***

Під час роботи з документами, що містять банківську таємницю на е-носіях, банки мають забезпечити дотримання таких вимог: позначка грифа “банківська таємниця” до інформації та даних в е-вигляді, що мають визначений формат і обробляються автоматизованими системами, а також до лістингів програмних модулів не додається; для текстових повідомлень, що створюються, обробляються, передаються та зберігаються в е-вигляді, наявність позначки грифа “банківська таємниця” є обов'язковою; автоматизовані системи оброблення інформації повинні мати вбудовану систему захисту інформації; обмежити доступ користувачів автоматизованої системи лише в межах, що необхідні для виконання їхніх службових обов'язків; передавання інформації, що містить банківську таємницю, е-поштою або в режимі онлайн здійснюється лише в захищеному (зашифрованому) вигляді з контро-

лем цілісності та з обов'язковим наданням підтвердження про її надходження з е-підписом отримувача з використанням засобів захисту; у разі відправлення даних на е-носії додається супровідний лист у письмовій формі з грифом "банківська таємниця", у якому зазначаються дані про вміст носія; архіви в е-виді зберігаються на серверах або зовнішніх носіях у захищеному вигляді із забезпеченням контролю цілісності інформації під час роботи з архівними документами.

Найбільш розповсюдженим видом банківських інформаційних порушень є несанкціонований доступ, що полягає в отриманні користувачем доступу до об'єкта, до якого у нього немає офіційного доступу згідно з політикою безпеки. Загальна класифікація загроз, пов'язаних із порушенням доступу до банківської інформації в платіжних та фінансових е-системах, має вигляд загроз: конфіденційності даних та програм; цілісності даних, програм, апаратури; доступності даних; відмови від виконання трансакцій.

Виходячи зі списку загроз, що існують, можна виділити захист: апаратури та носіїв інформації від крадіжки, пошкодження та ліквідації; інформаційних ресурсів від несанкціонованого використання; інформаційних ресурсів від несанкціонованого доступу; інформації у каналах зв'язку та вузлах комутації; юридичної значущості е-документів; платіжних та фінансових систем від вірусів та незаконної модифікації.

У державних банках інформація має оброблятися із застосуванням комплексної системи захисту інформації з підтвердженою відповідністю. Останнє здійснюється за результатами державної експертизи в порядку, встановленому законодавством. Для створення комплексної системи захисту інформації, що є власністю держави, або інформації з обмеженим доступом, вимога щодо захисту якої встановлена законом, використовуються засоби захисту інформації, що мають сертифікат відповідності або позитивний експертний висновок за результатами державної експертизи у сфері технічного та/або криптографічного захисту інформації.

Криптографічний захист інформації має охоплювати всі етапи оброблення банківських е-документів, починаючи з часу створення їх до зберігання в архівах банку. Використання різних криптографічних алгоритмів на різних етапах оброблення банківських е-документів дозволяє забезпечити безперервний захист інформації в інформаційній мережі, а також окреме оброблення інформації стосовно різних завдань інформатизації НБУ.

Основною метою криптографічного захисту інформації є забезпечення конфіденційності та цілісності банківської е-інформації, а також суворої аутентифікації учасників системи е-платежів і фахівців банківських установ, які беруть участь у підготовці та обробленні банківських е-документів.

Система контролю захисту міжбанківських е-платежів включає технологічні, апаратні, програмні засоби та організаційні заходи захисту, забезпечує чіткий розподіл відповідальності на кожному етапі підготовки, оброблення та виконання платежів на всіх рівнях – від клієнта банку до АРМ верхнього рівня.

Технологічні засоби контролю включають: механізм обміну квитанціями, що дозволяє однозначно ідентифікувати отримання адресатом будь-якого файла/пакета міжбанківських розрахункових е-документів; механізм інформування банку-учасника про поточний стан його кореспондентського рахунка за підсумками сеансів оброблення платежів; механізм надання банку-учаснику інформації про поточний стан його технічного рахунка, здійснені технічні проводки та трансакції в режимі реального часу; взаємообмін між банком та РРП підсумковими документами в кінці дня; програмний комплекс самодіагностики, що дозволяє виявляти порушення цілісності та несуперечності БД програмного забезпечення; взаємообмін між РРП та ЦРП звітними повідомленнями про функціонування системи; механізм контролю за допомогою програмних засобів над несанкціонованим модифікуванням робочих модулів; механізм резервування будь-якої ланки оброблення документів у НБУ для забезпечення швидкого відновлення роботи будь-якого програмного комплексу з мінімальними втратами інформації.

Бухгалтерські засоби контролю включають: комплект звітних документів, що містить повну технологічну та бухгалтерську інформацію, перехресні посилання та аналіз балансу; засоби звіряння взаємодії рівнів системи, що дозволяють виявити розбіжності в звітній інформації, що надається; засоби аналізу причин відсутності балансу в масштабах України.

Система контролю захисту банківської інформації в системі міжбанківських е-платежів включає комплекс заходів шифрування інформації, що циркулює у платіжній системі. Шифруванню підлягають усі файли, що передаються в системі: як пакети початкових та відповідних платіжних документів, так і квитанції на них, усі інші технологічні файли.

Усі платіжні документи системи міжбанківських е-платежів перед відправкою з банківської установи обробляються апаратними або програмними засобами захисту інформації, що забезпечують виконання низки вимог безпеки інформації в системі, а саме: закритість інформації, що пересилається (повідомлення не може бути прочитане ніким, крім адресата); цілісність (будь-яке, випадкове або зловмисне, викривлення повідомлення на етапі передавання буде виявлено під час приймання); автентичність відправника (під час приймання однозначно визначається, хто відправив конкретне повідомлення).

## 12. СИСТЕМА ПІДГОТОВКИ КАДРІВ ДЛЯ Е-УРЯДУ

### **12.1. Інформаційна культура публічних службовців як чинник розвитку інформаційного суспільства**

Держава набуває в інформаційному суспільстві нових рис, нового значення. Саме тому публічні службовці повинні усвідомити цінність інформації як необхідної складової управлінської діяльності, основного елемента аналізу та прогнозування. Саме інформація виходить на основні позиції у формуванні перспективного розвитку в системі публічного управління. Цінність, повнота, якість, своєчасність і достовірність інформації забезпечують правильність, ефективність і дієвість управлінських рішень. Захищеність інформації за категоріями доступу визначає стійкість функціонування системи управління, функціональну достатність її організаційної структури і надійність взаємозв'язків різних рівнів управління між собою та з суспільством, обслуговування якого і повинно бути основною метою публічного управління. Отже, проблему розвитку інформаційного суспільства напряду пов'язано з формуванням інформаційної культури публічних службовців.

Культура публічного службовця виступає як механізм послідовного розроблення, створення, закріплення та трансляції духовних цінностей на соціально-культурне обслуговування громадян. Вона означає сукупність культурних норм, що регулюють суспільні відносини, що формуються у процесі організації та розвитку системи державної служби.

Інформаційна культура характеризує одну з граней загальної культури і пов'язана з інформаційними аспектами публічного управління. Роль цього аспекту в інформаційному суспільстві постійно зростає, і нині сукупність інформаційних потоків навколо кожного службовця така велика, різноманітна й розгалужена, що вимагає від нього знання законів інформаційного середовища й уміння орієнтуватися в інформаційних потоках.

Аналіз різних аспектів інформаційної культури, пов'язаних із перспективами, що відкриваються перед людиною в інформаційному суспільстві, подано в роботах Ю. Зубова, Н. Гендіної [47] та ін. Вирішально завдань розвитку інформаційної культури публічних службовців присвячено роботи Л. Василенко, О. Матвієнко, М. Цивіна, Д. Дубова [86], Н. Макарової, І. Рибаківної та ін. Теоретичні підходи до дослідження інформаційно-комунікативної складової державного управління містяться в дослідженнях П. Візира, О. Захарової, В. Козловського, В. Кулінченко.

Інформаційна культура стала предметом дискусій та міждисциплінарних досліджень. Зокрема, теоретичні аспекти медіа-освіти в

сучасному суспільстві з позицій культурологічного аналізу подано в роботах Н. Кирилової, Б. Сапунова, К. Коліна [153] та ін. Концепцію формування інформаційної культури викладено у програмних курсах “Інформаційна культура”, “Інформаційна соціологія”, “Інформаційне право” та ін. Теоретичне осмислення проблеми формування інформаційної культури фахівців з різними аспектами розвитку комунікацій в інформаційному просторі уособлено роботами соціологів В. Щербини, О. Личковської, Н. Коритникової, О. Лобовикової [168] та ін. Незважаючи на досягнутий рівень розроблення питань, пов’язаних із темою дослідження, проблему формування інформаційної культури публічних службовців досліджено ще недостатньо.

Актуальність цих досліджень пов’язано з тим, що провідною тенденцією розвитку сучасної цивілізації є упровадження механізмів е-урядування в систему публічного управління, але рівень розбудови інформаційного суспільства залишається низьким [132].

Метою досліджень є визначення механізмів формування інформаційної культури публічних службовців для забезпечення розвитку інформаційного суспільства.

Поняття “інформаційна культура” розглядається в різних наукових галузях дослідження, таких як педагогіка, інформатика, філософія, культурологія, бібліотекознавство та ін. У кожній з указаних галузей досліджуються різні аспекти даного поняття, що відбивається в його розвитку, а також пояснює відсутність єдиних підходів до його трактування.

У нашому прикладному розумінні під інформаційною культурою розумітимемо рівень розвиненості інформаційної взаємодії в суспільстві та міру досконалості в оперуванні будь-якою необхідною інформацією. Інформаційна культура характеризує здатність суспільства ефективно використовувати інформаційні ресурси й засоби інформаційних комунікацій та застосовувати передові досягнення в галузі інформаційних технологій.

Інформаційна культура є важливим чинником успішної професійної діяльності публічних службовців як організаторів інформаційної взаємодії в суспільстві за допомогою системи е-урядування. Інформаційна культура публічних службовців є однією зі складових загальної культури людини [168]: це сукупність інформаційного світогляду, системи знань та вмінь, що забезпечують цілеспрямовану діяльність з оптимального задоволення інформаційних потреб громадян із використанням системи е-уряду.

До критеріїв оцінювання інформаційної культури публічних службовців належать: адекватність формулювання потреби в інформації; ефективність здійснення пошуку потрібної інформації; оптимальність перероблення інформації та створення якісно нової; якіс-

ність обслуговування інформаційних потреб громадян; надійність забезпечення інформаційної безпеки тощо.

Дані критерії базуються на усвідомленні ролі інформації в суспільстві, знанні законів інформаційного середовища та розумінні місця публічних службовців у ньому, володінні новими ІТ.

Звідси постають завдання щодо вирішення важливих питань інформаційної культури, зумовлених такими чинниками: наявність проблеми сучасного державотворення та реформування державної служби в Україні; розкриття змісту інформаційної діяльності органів влади в сучасних умовах як одного з проявів загальнолюдських цінностей; дослідження структури інформаційної культури як соціального явища; визначення основних напрямів формування інформаційної культури, перспектив взаєморозвитку організаційного, освітнього, технологічного, соціального, індивідуального, морального аспектів інформаційної культури та відбиття їх у праві, зокрема у процесі правового регулювання суспільних інформаційних відносин.

Формування інформаційної культури публічних службовців складається з правових, організаційних, технологічних, освітніх, соціальних механізмів (рис. 12.1) [136].

*Правові механізми* будуються на гармонізації міжнародних, національних та відомчих нормативно-правових актів у сфері інформатизації державної служби та суспільства. Пріоритетним напрямом кадрової політики є створення дієвого механізму підготовки та залучення до роботи на державній службі висококваліфікованих фахівців, забезпечення конкурентоспроможності державної служби на ринку праці [159; 291; 283].

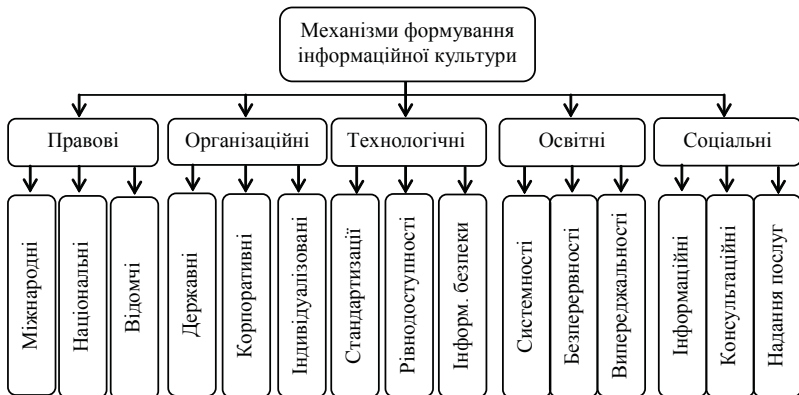


Рис. 12.1. Механізми формування інформаційної культури публічних службовців

*Організаційні механізми* формування інформаційної культури функціонують на державному, корпоративному та індивідуальному рівнях та забезпечують: розвиток інформаційних процесів у системі управління за своїми специфічними законами та принципами; концентрацію зусиль на пріоритетних напрямках; ставлення до роботи та стиль поведінки керівників; характерні особливості заохочення співробітників; особливості відбору працівників, їхнє призначення, просування по службі та звільнення з органу, що визначає філософію, цілі та структуру органу.

Досвід показує, що певні контрольовані характеристики організаційної культури значно впливають на показники діяльності органу, а тому керівники органів повинні звертати значну увагу на її оцінювання та формування. Єдиної найкращої культури для всіх органів не існує. У кожному випадку вона визначається цілями, специфікою органу, факторами середовища, у якому він функціонує. Пропонвані цінності повинні якщо не повністю поділятися працівниками, то принаймні не сприйматися ними негативно. Культура вважається сильною чи слабкою залежно від того, якою мірою вона впливає на поведінку публічних службовців органу.

Інформаційні комунікації, що сприяють формуванню культури, об'єднуються в межах організаційної соціалізації, тобто безперервної передачі офіційними і неофіційними каналами ключових елементів культури співробітникам. Слід зауважити, що соціалізація сприяє формуванню почуття безпеки як у керівників, так і в підлеглих. Процес, що є зворотним щодо соціалізації (активні дії працівників органу, спрямовані на зміну його культури), отримав назву індивідуалізації. Співвідношення соціалізації та індивідуалізації та наявність серед працівників різних типів, що по-різному ставляться до норм культури, значно впливають на процеси формування нової інформаційної культури.

*Провідними технологічними механізмами* у формуванні інформаційної культури публічних службовців є упровадження єдиних інформаційних стандартів, забезпечення рівнодоступності до інформаційних ресурсів та національної інформаційної безпеки.

Будь-яка інформаційна система створюється на базі вимог чинного законодавства і затверджених технічних стандартів. Основною метою законодавчої системи і бази технічних стандартів є створення умов входження й рівноправної участі України в європейському ринку і підвищення конкурентоспроможності національної економіки.

На наш погляд, одним із найважливіших механізмів формування культури інформаційної безпеки є навчання публічних службовців тому, як цінувати безпеку, відповідально використовувати комп'ютерні технології, як реагувати на інциденти, пов'язані з порушенням інформаційної безпеки, як і кому повідомляти про інциденти порушення інформаційної безпеки.



Український ринок персональних комп'ютерів демонструє найвищі темпи розвитку в Європі, також збільшується й обсяг інформаційно-комунікаційних послуг населенню. Однак, як свідчить аналіз соціологічних даних “Україна та Європа”, 75 % громадян України не мають постійного доступу до Інтернету, тоді як в інших державах Європи Інтернет доступний більшості населення. Нерозвиненість комунікаційної інфраструктури (більше половини користувачів Інтернет у місті Києві) призводить до нерівномірного розподілу інформації серед громадян, а її неоднакова доступність – до того, що одні індивідууми отримують інформаційну перевагу перед іншими, яка поступово трансформується в соціальну, економічну, гендерну, освітню або політичну переваги. За оцінками експертів із США і країн Європи, Україна посідає одне з перших місць за рівнем “інтелектуального піратства”.

Боротьба з інформаційною бідністю стає однією з глобальних проблем світового співтовариства, розв'язання цієї проблеми бачиться на шляху розвитку системи освіти. Тому важливо усвідомлювати необхідність здобуття знань, навичок самостійного пошуку інформації, її систематизації, обміну з іншими користувачами. Головним підсумком розвитку процесу інформатизації освіти, з погляду соціальних наслідків для суспільства, повинне стати підвищення якості життя населення. Проблема інформаційної нерівності не є тільки технологічною в питаннях забезпечення доступу до ІТ, а набагато ширша, вона тісно пов'язана з інформаційною культурою особистості. Тож, діяльність із подолання інформаційної нерівності та процес формування інформаційної культури знаходяться у прямому кореляційному зв'язку.

Отже, через розрізненість зусиль, відсутність цілеспрямовано організованого процесу інформаційного навчання рівень інформаційної культури суспільства залишається невинуватим низьким. Цей висновок є принципово важливим, бо саме він повинен стати концептуальною основою нового погляду на роль інформаційної культури в розвитку сучасного суспільства. Інформаційна культура стає необхідною умовою успішної соціалізації особистості в новому інформаційному середовищі.

Велике значення у формуванні інформаційної культури публічних службовців мають *освітні механізми*, до яких належать системність, безперервність та випереджальний характер освітньої підготовки. Реалізація цих механізмів вимагає істотної перебудови системи освіти і повинна стати одним із першочергових завдань публічної політики у сфері освіти. Реформування системи професійного навчання публічних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування повинне здійснюватися з урахуванням європейських стандартів і бути спрямованим на формування нового фахівця інформаційного суспільства, що володіє такими вміннями й навичками: диференціації інформації, виділення значущої інформації, продукування інформації та викорис-

тання її, розроблення критеріїв її оцінювання. Актуальною проблемою освітніх закладів є системний підхід у формуванні інформаційної культури фахівців у всіх галузях розвитку інформаційного суспільства. Вона потребує не тільки здатності добре орієнтуватися в новому комунікаційному просторі, але також і вміння використовувати його можливості у своїй професійній діяльності. Дослідження останніх років показують, що інформатизація професійної діяльності сьогодні є провідною тенденцією розвитку сучасної цивілізації.

Отже, сьогодні кваліфікованим фахівцем вважається лише людина, яка, крім своїх професійних знань, умінь та навичок, володіє також і здатністю ефективно використовувати у своїй діяльності ті нові можливості, що їх відкриває інформаційне суспільство. Насамперед, це можливості використання різного роду інформаційних ресурсів, доступ до яких забезпечують корпоративні, національні й міжнародні інформаційні мережі. Для забезпечення таких можливостей необхідні передусім розвиток національної інформаційної інфраструктури, а також рівноправний вступ України в міжнародний інформаційний простір. Міжнародні стандарти інформаційної культури можуть і повинні стати дієвим інструментом моніторингу якості інформаційної підготовки особистості.

Інформаційні ресурси суспільства стають сьогодні визначальним чинником науково-технічного й соціально-економічного розвитку. Здатність тієї чи іншої країни формувати, зберігати, розподіляти, ефективно використовувати ці ресурси значною мірою визначає конкурентоспроможність країни та розглядається як одна з необхідних умов забезпечення її національної безпеки.

Підхід до формування культури інформаційної безпеки в публічних органах влади має бути комплексним, має бути задіяно всі механізми забезпечення цього процесу. До заходів щодо формування й підвищення культури інформаційної безпеки в публічних органах влади можна віднести:

- удосконалення законодавства, що регулює відносини у сфері взаємодії органів публічної влади для забезпечення інформаційної безпеки;
- створення й чітка експлуатація правил формування й використання державних інформаційних ресурсів;
- створення організаційної, кадрової та ресурсної бази системи моніторингу загроз інформаційній безпеці органів публічної влади, використання результатів моніторингу під час оцінювання інформаційної безпеки для державних структур;
- розвиток системи контролю дій публічних службовців у роботі з інформацією;
- удосконалення нормативної правової та методичної бази у сфері захисту державних інформаційних систем і ресурсів, формування єдиного порядку узгодження технічних завдань на забезпечення ін-

формаційної безпеки державних інформаційних систем і ресурсів;  
 – підвищення кваліфікації та організація навчання публічних службовців, розроблення спеціальних освітніх програм із питань інформаційної безпеки.

*Соціальні механізми* формування інформаційної культури публічних службовців повинно бути орієнтовано на розвиток е-демократії та забезпечення інформаційних потреб громадян. Це механізми інформаційні, консультативні та з надання послуг [132].

Інформаційні механізми забезпечують надання тієї інформації на національних інформаційних ресурсах, яка послуговує фондом для громадянської участі. Така інформація включає, наприклад, оперативні публікації офіційних джерел, повідомлення громадян тощо. Реалізація цього механізму досягається за допомогою блогів, тематичних конференцій, засобів доставки новин з інших інформаційних ресурсів, списків розсилок, інтермедії, мобільної телефонії. Консультативні механізми забезпечують діалогові методи для формування громадської думки. Реалізація механізмів досягається організацією зворотного зв'язку за оперативними каналами, форумами, онлайн-конференціями.

Збільшення кількості індивідуальних звернень громадян, представників бізнесу, неурядових організацій за наданням різних адмінпослуг і прогнозоване подальше зростання їх зумовлюють необхідність надання адмінпослуг в е-формі. При цьому реалізація адмінпослуг в е-формі має свої переваги: зменшення витрат, зберігання та транспортування документів, економія часу оброблення інформації, забезпечення прозорості адміністративних процедур, усунення дублювання робіт, прискорення процесів. Ефективним механізмом надання послуг соціально незахищеним верстам населення є використання систем на базі соціальних карток [159].

Тож, у результаті проведених досліджень визначено систему правових, організаційних, технологічних, освітніх та соціальних механізмів формування інформаційної культури публічних службовців для забезпечення розвитку інформаційного суспільства.

## **12.2. Кваліфікаційні вимоги до інформаційної компетентності публічних службовців**

Специфіку професійної діяльності публічного службовця, чіткі вимоги, що їх висуває ця діяльність до особистості, критерії її професійної придатності чи непридатності до роботи на посадах різного рівня і категорій ще недостатньо досліджено та розроблено. Тільки правова основа надає можливість створити корпус публічних службовців нового типу, заснований на професіоналізмі людей, які мають

високий рівень загальнокультурної освіченості та володіють сучасними ІТ. Такі правові засади створила Конституція України. У ст. 3 однозначно стверджується, що зміст і спрямованість діяльності держави визначають права і свободи людини та їхні гарантії. “Держава відповідає перед людиною за свою діяльність”, – проголошує Основний Закон України. Кожний публічний службовець повинен захищати насамперед права, свободи та законні інтереси людини.

Як показує світовий досвід, підвищенню ефективності діяльності всієї системи державної служби значною мірою сприяє розроблення на нових концептуальних засадах та прийняття кодексів честі, етики, типових правил поведінки різних категорій публічних службовців, різних нормативних актів, що регулюватимуть професійну діяльність і характер поведінки публічних службовців. Сьогодні актуальною проблемою є вдосконалення професійно-кваліфікаційних характеристик. Закон України “Про державну службу” обумовлює наявність “Типових кваліфікаційних характеристик”, на основі яких визначаються конкретні обов’язки та права публічних службовців. Професійно-кваліфікаційна характеристика посади публічного службовця – це нормативний документ, що визначає науково обґрунтований перелік професійних завдань, обов’язків та повноважень публічного службовця, вимоги до його професійної підготовки, освітньої кваліфікації, досвіду практичної роботи. Професійно-кваліфікаційна характеристика посади публічного службовця є основним документом, за яким органи публічної влади розроблятимуть посадові інструкції публічних службовців.

Основними принципами формування професійно-кваліфікаційних характеристик нового покоління є [211]:

- системний підхід до визначення кінцевих цілей діяльності публічного службовця, орієнтований на формування вмінь та особистих якостей публічного службовця вирішувати сукупність професійних і соціально-професійних завдань діяльності;
- діагностичність кінцевих цілей, що забезпечує можливість оцінити досягнення накреслених цілей;
- відбиття в характеристиках випереджального характеру професійно-кваліфікаційних вимог;
- двокомпонентність кваліфікаційної характеристики – об’єднання в одному документі двох складових вимог до публічного службовця: державної та відомчої.

Першу спробу запровадження професійно-кваліфікаційних характеристик, побудованих на принципі двокомпонентності, реалізовано в Довіднику типових професійно-кваліфікаційних посад державних службовців, розробленому Науково-дослідним інститутом соціально-трудових відносин Міністерства праці та соціальної політики України,

затверджених наказом Головного управління державної служби України від 1 вересня 1999 р. № 65. Структура кожної типової характеристики включає такі складові: “Завдання, обов’язки та повноваження”, “Має право”, “Повинен знати”, “Кваліфікаційні вимоги”.

До позитивних моментів цих характеристик слід віднести появу елементів типових професійних завдань у розділі “Завдання, обов’язки та повноваження” та кола прав у розділі “Має право”. Відсутність переліку вмінь значно зменшує корисність цих нормативних документів.

Розділ “Кваліфікаційні вимоги” має визначати вимоги до освітньо-кваліфікаційного рівня, напряму (групи напрямів) або спеціальності вищої освіти, а також вимоги до післядипломної підготовки, характеру та стажу практичної діяльності. Наведені в цьому розділі вимоги мають узагальнювальний характер і не відповідають вимогам, що висувуються до публічних службовців нового покоління в умовах розвитку інформаційного суспільства. Зі становленням інформаційного суспільства – суспільства, у якому інформаційні процеси здійснюються головним чином на основі використання ІКТ, а інформаційні ресурси доступні всім верствам населення, багато країн світу ввели обов’язкову сертифікацію комп’ютерної грамотності публічних службовців за міжнародним стандартом European Computer Driving Licence (ECDL – Європейські комп’ютерні права) [385]. Вдалим прикладом можна вважати досвід Російської Федерації у розробленні правових механізмів, що закріплюють кваліфікаційні вимоги до публічних службовців у сфері використання ІТ [208].

Істотні зміни спостерігаються в упровадженні таких елементів е-урядування, як е-документообіг, система е-взаємодії органів влади, інтегрована система державних е-ресурсів, єдиного вікна е-звітності та е-звернень громадян [418].

Згідно з результатами опитування центральних органів виконавчої влади України та обласних державних адміністрацій, проведеного в 2013 р., рівень підготовки їхніх службовців із питань е-урядування становить 64 % і 65 %, відповідно. Це лише результат самооцінки [317].

Тож, існує протиріччя між високою динамікою упровадження технологій е-урядування та реальною підготовленістю з боку публічних службовців та населення до застосування їх.

Основні причини невідповідності рівня інформаційної компетентності публічних службовців до необхідного для ефективної діяльності їх в умовах інформаційного суспільства та е-урядування, такі [317]:

1. Недосконалість системи публічного управління підготовкою, перепідготовкою та підвищенням кваліфікації публічних службовців у питаннях е-урядування, що недостатньо враховує високий динамізм розвитку ІКТ, конкуренцію з боку недержавного сектора

економіки, плінність кадрів в органах публічної влади, необхідність максимально враховувати відповідний досвід країн – членів ЄС.

2. Недосконалість механізмів виявлення та поширення передового досвіду, найкращих практик е-урядування та недостатність науково-дослідного забезпечення е-урядування.

3. Відсутність схвалених для застосування в органах публічної влади методик виявлення інформаційних компетентностей.

4. Низький рівень умотивованості публічних службовців щодо підвищення інформаційних компетентностей.

Отже, необхідне розроблення методичних основ формування кваліфікаційних вимог до інформаційної компетентності публічних службовців для вдосконалення системи їхньої підготовки.

Поняття інформаційної компетентності є складовою інформаційної культури, до якої також входять поняття інформаційної поведінки та інформаційної етики [175].

*Інформаційна поведінка* відбиває активність особистості як суб'єкта у процесі пізнання, його вміння орієнтуватись в інформаційному просторі. Вона значною мірою залежить від міри доступності й комфортності використання інформаційних ресурсів, доступності інформаційних каналів і засобів для їхнього використання, тобто інформаційно-технологічних можливостей. Інформаційна поведінка – це спосіб дій, сукупність зусиль, застосовуваних для одержання, опрацювання та засвоєння наявної інформації, одержання нових знань.

*Інформаційну етику* пов'язано з питаннями доступу до інформації інтелектуальної власності, невтручання у приватне життя громадян. Особливого значення набуває в органах публічної влади формування в публічних службовців високого рівня інформаційної етики, адже в разі порушення її принципів (недбалого використання методів опрацювання інформації, неухважного документування даних, розголошення конфіденційної інформації тощо) рівень відповідальності перед громадянами та суспільством значно вищий, ніж у комерційних компаніях.

*Інформаційну компетентність* особистості значною мірою пов'язано з комп'ютерною компетентністю і в цілому спрямовано на формування інформаційно-технологічної компетентності особистості. До структури інформаційно-технологічної компетентності входять [87]:

1. *Комп'ютерна грамотність* – сформованість функціональних навичок опрацювання даних, яку можна визначити як здатність використовувати комп'ютерну техніку з метою зберігання, оброблення й використання інформації.

2. *Комп'ютерна компетентність*, що значною мірою визначається сталою внутрішньою мотивацією до освоєння ІТ і передбачає цілісну систему знань у галузі інформатики, пізнання себе як активного суб'єкта інформаційного суспільства.

3. *Інформаційна компетентність* – інтелектуальна особистісна складова в освоєнні інформаційного простору, що передбачає опанування вмінь сприймати й осмислювати різну інформацію, спираючись на інформаційний підхід у дослідженні й використанні всіх інформаційних феноменів, на системне уявлення про зміст, сутність і мету інформатизації, забезпечення інформаційної безпеки й екології інформаційного середовища.

Структурно-логічний зв'язок розглянутих понять подано на рис. 12.2 [141].

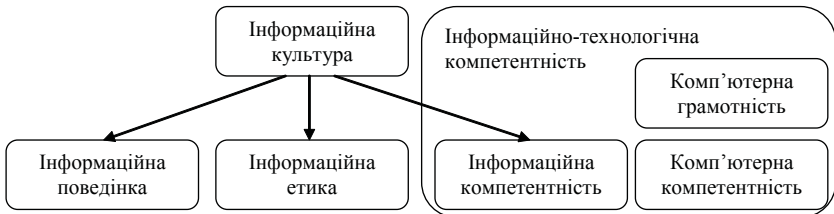


Рис. 12.2. Складові поняття інформаційної культури

Розроблення кваліфікаційних вимог до інформаційної компетентності публічних службовців повинне будуватися на принципах повноти і відкритості стандарту вимог, модульності структури переліку вимог, багаторівності кваліфікаційних вимог, взаємозв'язку вимог до теоретичних знань і практичних навичок.

Модульність структури переліку вимог дає можливість: урахувати специфіку діяльності окремих органів публічної влади, вибирати необхідні модулі зі списку вимог при складанні конкретних кваліфікаційних вимог до службовців, які обіймають певні посади; розширювати кваліфікаційні вимоги за рахунок включення в них нових модулів, що відбивають зміни в технологіях або специфічні аспекти систем.

Багаторівність кваліфікаційних вимог передбачає введення ієрархії трьох рівнів: *базового*, *розширеного* і *спеціального* (рис. 12.3) [141]. Модулі рівня “базовий” кваліфікаційних вимог є обов'язковими для всіх публічних службовців, а його модулі – обов'язковими для включення в кваліфікаційний іспит, проте набір їх для категорій публічних службовців різний.

Модулі рівня “розширений” включаються в кваліфікаційний іспит за рішенням представника органу, що приймає на роботу, відповідно до функціональних обов'язків посадових регламентів, особливостей і складності робіт, покладених на публічних службовців будь-яких категорій.

Модулі кваліфікаційних вимог рівня “спеціальний” формуються представником, що приймає на роботу, з огляду на специфіку роботи



Рис. 12.3. Ієрархія рівнів кваліфікаційних вимог до інформаційної компетентності публічних службовців

публічних службовців будь-яких категорій конкретного публічного органу, функціональні обов'язки яких передбачають роботу зі спеціальним програмним забезпеченням, використовуваним у даному публічному органі.

Основними етапами підготовки публічних службовців у сфері використання ІТ є: створення і розвиток інфраструктури регіональних центрів з підготовки і підвищення кваліфікації публічних службовців у сфері ІТ, розроблення необхідних методичних матеріалів, професійне навчання й сертифікація результатів навчання відповідності до кваліфікаційних вимог до інформаційної компетентності публічних службовців.

Тож, розв'язання проблеми підготовки публічних службовців нового покоління для забезпечення ефективного публічного управління на основі використання новітніх ІТ можливе перш за все на базі визначення кваліфікаційних характеристик такої підготовки. Проведене в



роботи обґрунтування методології формування кваліфікаційних вимог до інформаційної компетентності публічних службовців є основою для розроблення уніфікованих процедур оцінювання кваліфікаційних навичок співробітників у сфері застосування сучасних ІТ [132].

### **12.3. Єдина інформаційна інфраструктура консультування та підвищення кваліфікації публічних службовців**

Пріоритетним напрямом публічної політики має бути створення повноцінної ефективної системи безперервного професійного навчання публічних службовців, що відповідала б європейським фаховим стандартам формування адміністративної спроможності держави та найкращим вітчизняним традиціям. Концепція навчання упродовж життя передбачає необхідність і можливість здобування на кожному професійному етапі необхідних знань та вмінь, необхідних публічному службовцю для підтримки своєї професійної компетентності на високому рівні. Новий Закон України “Про державну службу” [243] зобов’язує публічних службовців підвищувати рівень своєї професійної компетентності в разі потреби, але не рідше одного разу на три роки. Науково-методичне забезпечення діяльності системи підготовки, перепідготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації публічних службовців здійснює Національна академія державного управління (НАДУ) при Президентові України – вищий навчальний заклад з особливими умовами навчання, що визначаються КМУ.

Підвищення кваліфікації публічних службовців (ПКПС) – це навчання з метою оновлення та розвитку вмінь і знань, необхідних для ефективного вирішення завдань професійної діяльності на державній службі.

Наявна система підвищення кваліфікації забезпечує достатню освіту на академічному рівні, проте вона не спирається на систематичний аналіз потреб у підвищенні кваліфікації персоналу. Публічні службовці мають більше стимулів приховувати те, чому вони навчилися, аніж ділитися новими технологіями і знаннями з іншими. Інформаційні потоки нових технологій і знань у системі публічного управління є дуже слабкими [21]. Отже, система підвищення кваліфікації публічних службовців потребує значної модернізації. Вирішення цієї проблеми, зокрема, полягає в переході до ефективної системи неперервного ПКПС.

Традиційні засоби і форми навчання вимагають значної кількості висококваліфікованих викладацьких кадрів, збільшення навчальних потужностей закладів із підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації публічних службовців, частих та тривалих відривів від роботи управлінських кадрів.

Майбутнє – саме за інноваційними освітніми технологіями. Високоєфективним засобом модернізації та підвищення якості на-

вчання є розвиток інформаційних інфраструктур консультування та підвищення кваліфікації публічних службовців, спрямованих на створення простору навчання протягом усього життя.

Питання стану інформатизації у світі розглядається вже протягом більш ніж десяти років. Серед останніх публікацій в сфері управління знаннями, створення розподілених та консолідованих інформаційних ресурсів для органів публічної влади слід назвати роботи насамперед українських науковців і практиків: В. Бикова [21], Ю. Бурило [32], С. Верби [40], А. Журавльова [101], Т. Крушельницької, О. Кукаріна, Р. Науменко [228] та ін. На цей час існує розмаїття БД та баз знань, що були створені в державних установах та організаціях, органах публічної влади, навчальних закладах та наукових центрах, які здійснюють дослідження та навчання в галузі публічного управління. Має практичну значущість концепція побудови порталу знань [101] для об'єднання інформаційних ресурсів з питань публічного управління.

У 2011 р. НАДУ при Президентіві України розпочала створення центрального порталу управління знаннями для публічних службовців "Ефективна держава" на базі рішень Microsoft SharePoint Server 2010 [170]. Портал містить понад 60 веб-сайтів, у т. ч. сторінки факультетів, кафедр, адмінпідрозділів, робочих груп та проєктів, а також БД фахових публікацій. Актуальною є інтеграція освітніх е-ресурсів з інформаційними системами забезпечення функціонування публічного управління.

Метою досліджень є обґрунтування функціональних можливостей порталу знань для забезпечення єдиної інформаційної інфраструктури консультування та підвищення кваліфікації публічних службовців.

Державна система ПКПС складається з мережі навчальних закладів. Об'єднання локальних мереж до єдиної корпоративної мережі системи ПКПС публічних службовців є об'єктивною необхідністю. Для цього необхідно створити не сукупність окремих підключень до Інтернету локальних мереж регіональних підрозділів, а єдину, інтегровану інформаційно-комунікаційну систему з можливістю її подальшого розвитку та модернізації, збільшення її потужності разом зі зростанням покладених на неї завдань [228].

Використання можливостей технології корпоративних комунікацій у конкретній державній установі сприяє переходу до централізованого ієрархічного прийняття рішень, горизонтальної координації, зміцнення комунікативних зв'язків між підрозділами всередині організації, розробленню єдиного понятійного апарату і наступності навчальних програм тощо.

Покращання якості ІТ навчання може бути здійснено тільки з урахуванням світових тенденцій. Нині відчутно відставання розвитку е-навчання в Україні від більшості розвинених країн – це про-

являється в устаткуванні, методичному забезпеченні, особливо у стандартах галузі технологій, адже якість освіти значною мірою зумовлюється якістю ІТ навчання.

Міжнародна організація зі стандартизації (ISO) і Міжнародна електротехнічна комісія (IEC) спільно розробляють міжнародні стандарти у сфері е-навчання у рамках Першого об'єднаного технічного комітету (JTC1 ISO/IEC), який на цей час об'єднує 37 підкомітетів (SC). Рішення про створення JTC1 36-го підкомітету "ІТ в навчанні, освіті і тренінгу" було прийнято в 1999 р. Нині дійсними членами і спостерігачами JTC1 SC 36 є понад 30 країн світу, у т. ч. й Україна.

До структури SC 36 входить сім робочих груп, очолювані конвінерами з різних країн: Канада – термінологія, Японія – технології колективної роботи, Великобританія – інформаційна підтримка викладача, Канада – управління й доставка контенту, Німеччина – забезпечення якості, Китай – міжнародні стандартизовані профілі, Норвегія – культурна/мовна гуманітарна діяльність.

На сьогодні в робочих групах SC 36 розроблено й затверджено шість міжнародних стандартів та ще понад десяток проектів перебувають на різних стадіях розроблення [232].

У міжнародних стандартах та вітчизняній практиці на цей час домінують такі терміни та визначення:

- *дистанційні освітні технології* (distant learning technology) – освітні технології, що реалізуються здебільшого із застосуванням інформаційних і телекомунікаційних технологій за опосередкованої (на відстані) або частково опосередкованої взаємодії того, хто навчається, і педагогічного працівника;

- *е-навчання* (e-learning) – навчання за допомогою ІКТ;

- *мобільне навчання* (mobile learning) – е-навчання за допомогою мобільних пристроїв, не обмежене місцем розташування або зміною місця розташування учня;

- *мережеве навчання* (on-line learning) – навчання за допомогою інформаційно-телекомунікаційної мережі;

- *автономне навчання* (off-line learning) – навчання за допомогою комп'ютера без підключення до інформаційно-телекомунікаційної мережі.

Грунтуючись на цьому та враховуючи результати аналізу аналогічних структур [66], подамо структуру інформаційного порталу консультування та підвищення кваліфікації публічних службовців (рис. 12.4) [133].

Головною метою порталу знань є практичне застосування теорії публічного управління для отримання конкурентних переваг шляхом більш ефективного використання корпоративних знань, а також

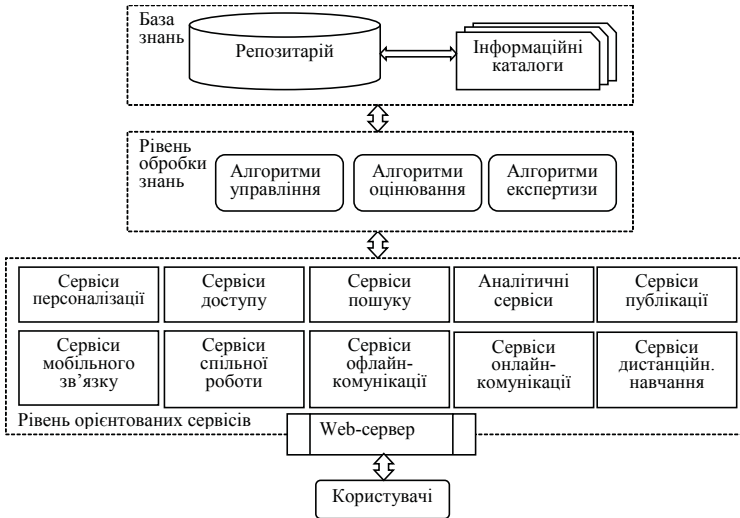


Рис. 12.4. Структура інформаційного порталу консультування та підвищення кваліфікації публічних службовців

надання публічним службовцям консультативної, інформаційно-аналітичної допомоги в рішенні повсякденних завдань.

З точки зору організації інформаційних ресурсів у структурі порталу можна виділити три основних рівні: орієнтованих сервісів; оброблення знань; база знань.

На рівні орієнтованих сервісів розглядаються сервіси, що надаються порталом користувачеві. Основними серед них є:

1. Сервіси доступу, що забезпечують реєстрацію, авторизацію та розмежування прав доступу користувачів згідно з адміністративною політикою.

2. Сервіси пошуку, що забезпечують багатофункціональні та ефективні механізми пошуку інформації за різними критеріями та параметрами, послідовно обробляють посилення на документи, сторінки, сайти з визначенням їхніх тематики, структури, ступеня релевантності між тематикою та інформацією, що в них міститься.

3. Сервіси персоналізації, що підтримують е-кабінети користувачів, структури їхнього інформаційного наповнення, зберігання персональних інформаційних масивів даних та налаштування інтерфейсу порталу.

4. Аналітичні сервіси, що надають програмно реалізовані механізми оцінювання та аналізу даних, отримуваних у результаті спостереження за операціями з інформаційних ресурсів та основними статистичними показниками.

5. Сервіси публікування, що надають розвинену реалізацію інтерактивних механізмів кооперативного документування, автоматизованого опису документів та публікації для спільного доступу й використання.

Дистанційні освітні технології є достатньо формалізованими. Для забезпечення безперервності освіти навчальні програми у порталі знань мають бути прив'язаними до конкретних потреб публічних службовців у реальному часі.

Портал знань повинен не лише надавати засоби доступу до інформації, але і дозволяти публічним службовцям взаємодіяти між собою через сервіси спільної роботи, допомагаючи приймати оптимальні публічно-управлінські рішення, пов'язувати інформацію з колективним розумінням, системою цінностей та досвідом для формування експертних оцінок та висновків. Для такої взаємодії необхідна наявність комунікаційних сервісів – офлайн, онлайн та мобільного зв'язку.

Рівень обробки знань включає алгоритми управління знаннями, статистичного оцінювання та експертного висновку.

На рівні бази знань забезпечується зберігання науково-практичної структурованої інформації в репозитарії за основними інформаційними напрямками: законодавство та право, економіка, політика, соціологія, публічне управління, державна служба, регіональне управління, самоврядування, кадри тощо.

Тож, портал знань, з одного боку, має бути спрямованим на консультування публічних службовців з актуальних проблем теорії та практики публічного управління, а з іншого – забезпечувати інформаційну підтримку всіх форм ПКПС. Дистанційний формат навчально-методичного забезпечення професійної підготовки – можливість оперативно вдосконалювати зміст та модель навчання для підвищення кваліфікації і самоосвіти публічних службовців. Дистанційний формат навчання дає змогу підвищувати кваліфікацію без відриву від службових обов'язків у зручний час, забезпечує надання якісної інформаційно-консультативної підтримки публічних службовців всіх рівнів на території України. Використання інтерактивних методів навчання в системі ПКПС дасть змогу на практиці використовувати вміння і талант кожного окремо працівника на користь суспільству.

Побудова порталу знань також забезпечить можливість надавати методичну допомогу викладачам та науковцям, які проводять навчання та дослідження в галузі публічного управління. Портал знань зможе надати технологічну та методологічну допомогу як регіональним центрам підвищення кваліфікації та регіональним інститутам публічного управління, так і регіональним органам управління, допоможе отримувати додаткові можливості не лише щодо використання ресурсів порталу, а й щодо інтеграції власних інформаційних та навчальних ресурсів на базі, яку надаватиме їм портал.

### **12.4. Удосконалення інформаційної підготовки магістрів публічного управління**

У державних установах широко використовуються інформаційно-аналітичні програмні комплекси. Ці комплекси забезпечують автоматизацію як окремих установ, так і установ з територіально розподіленою структурою, до яких належать численні ієрархічні структури центральних і регіональних органів влади.

Розвиток таких комплексів спочатку було спрямовано на створення універсальних компонентів систем з можливістю їхнього налаштування на обраний вид діяльності установ. Найбільший інтерес отримує створення спеціалізованих рішень, спрямованих на певну сферу діяльності установ, тому що такі рішення забезпечують найбільш ефективну віддачу від упровадження їх. У зв'язку з цим аналіз програмних комплексів, використовуваних у публічному адмініструванні, а також тенденції їхнього розвитку в умовах інформаційного суспільства є актуальним завданням на тлі вдосконалення системи підготовки публічних службовців.

Проведімо аналіз використання інформаційних систем і технологій у публічному адмініструванні й тенденцій їхнього розвитку в умовах інформаційного суспільства у зв'язку зі спеціалізованою підготовкою магістрів.

Найбільше розповсюдження в управлінні економічною діяльністю підприємств в Україні отримали програмні комплекси чотирьох компаній: “Галактика”, ІС, “Парус” та “Інтелект-Сервіс” [147].

Дані компанії постійно вдосконалюють програмні комплекси, розробляють їх усе більш доступними та ефективними для автоматизації підприємств. Кожна компанія, прагнучи до більш успішного упровадження програм на ринку України, пропонує комплекс як універсальних, так і спеціалізованих програмних продуктів. Крім того, конкретні реалізації таких продуктів істотно відрізняються одне від одного кількістю розв'язуваних завдань, способами їхнього вирішення, механізмами налаштування на специфіку конкретних підприємств та охопленням галузевих особливостей економіки.

Реалізацію системи “Галактика” засновано на виділенні семи основних взаємозалежних контурів у системі управління підприємством, орієнтованих на реалізацію процесів: прогнозування і планування, обліку й контролю усього управлінського циклу [146]. Використання комплексу в публічному управлінні орієнтовано на управління ресурсами установ, контролінг планових і фактичних результатів, формування бюджету установ, планування державних закупівель та продаж, управління персоналом, управління зв'язками з представниками бізнесу, громадянами та їхніми організаціями.

Кінцевою метою вивчення даного комплексу є вдосконалення процесів прийняття раціональних управлінських рішень та оцінювання ефекту від автоматизації управлінських технологій.

Втіленням наукової думки є система програм “ІС: Підприємство”, що включає технологічну платформу і набір побудованих на її основі додатків для управління господарською діяльністю підприємств.

Технологічна платформа для публічного управління й адміністрування забезпечує: підтримку завдань різних систем оподаткування, кадровий облік, автоматизацію нарахування та виплати зарплати, обчислення регламентованих законодавством податків і внесків, формування цінової політики, управління оптовою та роздрібною торгівлею, управління взаєморозрахунками з громадянами та бізнесом, планування державних закупівель і продаж, планування постачань та видатків грошових коштів, формування бюджету установ, контроль планових і фактичних даних бюджету, визначення фінансових результатів, підготовку регламентованої звітності за міжнародними стандартами.

З економічної точки зору поділ системи на технологічну платформу, прикладні та комплексні рішення дозволяє забезпечити досить низьку вартість галузевих та індивідуальних рішень, тому що витрати для їхнього створення істотно нижчі, ніж витрати на розроблення системи з нуля. Крім того, це забезпечує високу швидкість створення й упровадження рішень, тому що максимально використовується відпрацьована функціональність і методологія. Важливою перевагою такого підходу є уніфікація навчання користувачів.

З наведених причин система “ІС: Підприємство” є найпопулярнішим засобом автоматизації управління на підприємствах усіх галузей і видів власності.

Особливістю побудови системи “Парус” є її модульність, тобто розподіл системи на окремі взаємозалежні модулі для вирішення визначної сфери завдань. У публічному управлінні важливі такі елементи системи “Парус”, як робота з касовими та банківськими документами, облік руху матеріальних цінностей, нарахування платні, перерахування її до банку, планування та облік робочого часу співробітників, організація державних закупівель.

В останні роки компанія “Парус” зуміла відійти від вирішення лише облікових завдань і зуміла створити технологію комплексної автоматизації управління підприємством, що забезпечує вирішення завдань поточного й оперативного планування, управління дебіторсько-кредиторською заборгованістю, управління фінансовими ресурсами тощо.

Крім того, компанія здійснює правову підтримку діяльності установ, що відбулося в інформаційно-аналітичній системі “Парус-Консультант” по законодавчій базі України.

У цілому програмні продукти компанії “Парус” успішно конкурують з аналогічними продуктами компанії “ІС: Підприємство” в міру відносної своєї дешевизни й простоти реалізації. З цих причин у публічному адмініструванні найбільше використовується модуль “Заробітна плата і персонал”.

Програмні продукти компанії “Інтелект-Сервіс” забезпечують вирішення аналогічних завдань. Однак найактуальнішим рішенням для публічного адміністрування є завдання програмного комплексу “Бест звіт плюс”, що послуговує для підготовки та надання звітності в е-вигляді до публічних органів влади.

Найбільше поширення одержав е-сервіс “Е-кабінет платника податків”, що забезпечує реалізацію таких можливостей:

- декларування з використанням ЕЦП, де обов’язкові реквізити звітності автоматично заповнюються даними платника, наявними в БД ДФС;

- імпортування сформованої в системах управління установою, наприклад ІС, е-звітів у кабінет платника, з перетворенням на пакет документів і подальшим направленням до ДФС;

- перевірка звітності на наявність арифметичних помилок;

- зв’язання своїх розрахунків з бюджетом та отримання акта про проведення звіряння, не витрачаючи час на відвідування органів ДФС;

- визначення розміру пені, що буде нарахована після погашення суми боргу;

- отримання нагадування щодо строків подання обов’язкових платежів;

- отримання інформації щодо особистих реєстраційних даних (податковий номер платника податків, назва платника податків, основний вид діяльності, ПІБ бухгалтера та директора тощо);

- подавання заяви та отримання в е-вигляді довідки про відсутність заборгованості з податків, зборів та платежів, що контролюються органами фіскальної служби;

- перегляд інформації щодо стану своїх розрахунків з бюджетом, зокрема про заборгованість зі сплати податків, зборів, єдиного внеску на загальнообов’язкове державне соціальне страхування.

Отже, аналіз структур і функціональних можливостей систем управління установою говорить про необхідність використання комплексного вивчення розглянутих програмних комплексів у системі підготовки магістрів публічного управління [131].

Перш за все необхідне включення спеціалізованої дисципліни “Інформаційні системи і технології в економіці”. Процес навчання повинно бути засновано на критичному аналізі вітчизняного й закордонного досвіду дослідження й використання моделей і методів управління підприємством в умовах ринкової економіки.



Особливу увагу повинно бути приділено застосуванню ІТ для оптимізації процедур функціонування й побудови процесно орієнтованих систем, що розглядають функціонування державних установ не з погляду реалізації окремих функцій, а з позицій виконання цілісних ділових процесів. На цій основі повинен базуватися комплекс таких моделей і методів управління державною установою.

Для автоматизації кадрової та організаційно-контрольної діяльності органів влади необхідне запровадження в систему підготовки публічних службовців інформаційних систем управління персоналом розглянутих комплексів.

Виникає необхідність у розгляді таких питань [131; 138]: створення організаційної структури і штатного розпису установи, робота з класифікаторами, ведення особистих карток, відстеження стажу роботи, аналіз довідкових даних співробітників, планування потреб у персоналі і забезпечення установи кадрами, автоматизація процесу добирання кадрів і оцінювання кандидатів, управління компетентностями і атестація співробітників, прийняття кадрових рішень: прийняття на роботу, ротачії, потреба в навчанні, звільнення, управління фінансовою мотивацією персоналу, ефективне планування зайнятості персоналу, облік кадрів і аналіз кадрового складу, трудові відносини і кадрове діловодство, розрахунок платні персоналу, обчислення регламентованих законодавством податків і внесків з фонду оплати праці, відображення нарахувань платні й податків у витратах установи.

Тож, необхідна спеціалізована дисципліна “Інформаційні системи обліку кадрової та організаційно-контрольної діяльності” з метою формування системи теоретичних і практичних знань у галузі використання інформаційних систем управління персоналом та реалізації організаційно-контрольної діяльності установ за допомогою систем документообігу.

Особливо актуальні завдання е-урядування в умовах розвитку інформаційного суспільства, що спрямовані на взаємодію влади із суспільством та його основними структурами: бізнесом, громадянами та їх організаціями. Існують національні інфраструктури та засоби обміну конфіденційною інформацією в інформаційному просторі з використанням засобів ЕЦП [134], організаційна та правова основа яких підтверджена законами [249; 250]. В умовах зближення України з ЄС проблема розвитку таких технологій має міжнародний характер.

У зв'язку з цим необхідна спеціалізація публічних службовців за основами комунікативного права з питань: державного регулювання Інтернет, програма, домен, сайт як об'єкти права, ліцензійний договір, правовий режим поштових розсилок, інтелектуальна власність та ІТ, правовий режим інтернет-ресурсів, інформаційна безпека і правопо-

рушення у сфері ІТ, правові проблеми Інтернет, міжнародне комунікативне право, організаційне, правове і технічне забезпечення ЕЦП, засоби обміну конфіденційною інформацією в системі е-урядування, передача захищених юридично значущих документів, а також питання використання правових інформаційно-довідкових систем: “Законодавство”, “Ліга-закон”, “Юрист плюс”, “Парус-Консультант” тощо.

Необхідні три спеціалізовані дисципліни: “Комп’ютерні системи та технології в юридичній діяльності”, “Інформаційна комунікативна політика в Україні” та найбільш розгорнута дисципліна “Електронне урядування в інформаційному суспільстві”.

Діяльність державних установ регулюється документами: чинного законодавства, наказами й розпорядженнями керівництва, умовами договорів. Успішним виконанням цих документів визначається ефективність публічного управління й адміністрування.

На підставі традиційних технологій вітчизняного документообігу автоматизовані системи повинні забезпечувати такі функції: реєстрація вхідних, вихідних і внутрішніх документів; можливість введення резолюцій до документів і контроль їхнього виконання; списання документів у справу; атрибутивний пошук документів у базі; можливість створення стандартних форм звітності.

Найбільш популярними системами в публічному управлінні і публічному адмініструванні є СЕД: Megapolis. Документообіг, ОРГІМА-Workflow, Док Проф та системи, побудовані на основі веб-додатка SharePoint. Саме тому зміст дисципліни “Електронний документообіг” повинно бути орієнтовано на вивчення принципів побудови систем документообігу й отримання навичок і умінь використання таких систем у публічному управлінні й адмініструванні.

Згідно з метою дослідження запропоновано систему вдосконалення спеціалізованої частини підготовки публічних службовців в умовах розвитку інформаційного суспільства на основі аналізу програмних комплексів, систем та засобів, елементи яких використовуються в публічному управлінні й адмініструванні. Ця система забезпечує розвиток у слухачів навичок практичного використання ефективних технологій публічного управління й адміністрування.

### **12.5. Організаційно-методологічне та освітнє забезпечення розвитку е-урядування**

Основною функцією державної служби є забезпечення ефективного функціонування самої державної служби, недопущення переростання її в дорогий, неефективний, громіздкий апарат, що призводить до занепаду держави і, відповідно, самої державної служби. Проте су-

часна держслужба характеризується невідповідністю інституціональної структури апарату публічного управління до потреб громадян, бізнесу, внутрішніх та зовнішніх пріоритетів держави; завищеною вартістю публічного управління при низькій оплаті праці нижчих ланок, його недостатній керованості; відсутністю стабільного політично нейтрального корпусу публічних службовців, професійна підготовка яких відповідала б конкретним завданням і функціям, а політичні зміни вносять суттєві збої в роботу публічних органів через кадрові чистки.

У зв'язку з поширенням у світі ІКТ підвищення ефективності публічного управління великою мірою пов'язується з упровадженням е-урядування. Громадяни розвинених країн вже давно користуються його перевагами і розглядають е-урядування не просто як чергову інновацію, що дублює традиційні управлінські процеси е-засобами, а як концепцію, спрямовану на підвищення ефективності діяльності держави в цілому.

Е-урядування створює умови для розвитку бізнесу, спрощуючи бюрократичні процедури. Також воно значно розширює можливості для участі громадян у політичних процесах, зокрема в законотворчості. Окрім того, зводиться до мінімуму безпосередній контакт чиновників із громадянами, що сприяє зменшенню рівня корупції. Е-урядування дійсно змінює саму природу влади, робить її більш прозорою, доступною, підконтрольною громадськості.

Упровадження систем е-урядування є інноваційним механізмом забезпечення конкурентоспроможності як особистості, так і країни в цілому. Від того, як швидко держава зможе перейти до е-урядування, залежить не тільки ступінь надання адмінпослуг населенню, а й реформування, модернізація публічного управління в цілому.

Нині актуальною проблемою є запровадження системи е-урядування в Україні відповідно до світових тенденцій розвитку інформаційного суспільства [81].

Пріоритетним системотворчим фактором функціонування системи е-урядування є людський капітал суспільства, особливо готовність публічних управлінців до е-уряду. Головна проблема – у суб'єктивному чиннику, слабке місце в ланцюгу еволюції до інформаційного суспільства – публічний службовець, відсутність критичної маси фахівців, які досконало володіють комп'ютерними технологіями [167]. Відповідно, метою досліджень є удосконалення організаційно-методологічного забезпечення магістерської програми з підготовки фахівців е-урядування в Україні.

У системі е-урядування забезпечується надання адмінпослуг [284]:

– для громадян: реєстрація актів громадянського стану (народження, шлюбів тощо); оформлення документів (паспортів, посвідчень); реєстрація фізичних осіб; реєстрація прав власності; пошук роботи служ-

бою зайнятості; отримання соціальної допомоги; надання податкової звітності; організація загальнодоступних е-бібліотек та сховищ інформації; освітні послуги; одержання дозволів на будівництво тощо.

– бізнесу: реєстрація нових підприємств; отримання дозволів і погоджень проєктної документації від уповноважених організацій (екологія, будівництво, використання природних ресурсів); отримання та продовження ліцензій, дозволів, довідок, що видаються державними органами; організація державних е-закупівель на конкурсній основі, здійснення обов'язкових платежів до Держбюджету; прийняття та контроль документів і відомостей при здійсненні митних операцій юридичними особами; підготовка та подання е-звітності до органів державної влади; соціальні відрахування роботодавців; інформаційна підтримка малого та середнього бізнесу.

В Україні реалізовано надання таких адмінпослуг з використанням Інтернету [81]: оброблення податкової звітності в е-видляді з використанням ЕЦП (Державна податкова адміністрація України); “Електронна громадська приймальня”, е-звернення до органу публічної влади (Національне агентство України з питань державної служби); державні закупівлі (Мінекоресурсів, МНС, Мінекономіки та ін.); е-зразки документів (МНС, Мінекономіки, Державна служба фінансового моніторингу України, Державний комітет телебачення і радіомовлення України та ін.); реєстрація нових транспортних засобів (Державтоінспекція); замовлення закордонного паспорту (МВС); оплата комунальних рахунків тощо.

Концепція розвитку е-урядування [284] визначає мету, основні завдання, пріоритети, етапи побудови е-урядування в Україні на період до 2015 р., а також очікувані наслідки від його упровадження. Концепція є основою подальшого розроблення Стратегії розвитку е-урядування в Україні на період до 2015 р., програмних документів з питань упровадження е-урядування, проєкту Закону України “Про розвиток електронного урядування”.

Метою упровадження е-урядування в Україні є розвиток е-демократії задля досягнення європейських стандартів якості е-адмінпослуг, відкритості та прозорості влади для людини та громадянина, громадських організацій, бізнесу. При цьому йдеться не про інформатизацію наявної системи публічного управління, а про використання можливостей ІКТ для задоволення потреб людини та громадянина.

Нині актуальні такі завдання подальшого розвитку системи е-урядування [81]:

– визначення як найпріоритетнішого переліку адмінпослуг, що надаються органами публічної влади через мережу Інтернет;

– забезпечення державної підтримки економічного зростання нових “електронних” секторів економіки (торгівлі, надання комунальних і банківських послуг тощо);

- забезпечення створення загальнодержавних інформаційних систем, насамперед у сферах охорони здоров'я, освіти, науки, культури, охорони довкілля;
- здійснення інтеграції наявних е-систем органів влади в систему, що взаємодіє, функціонує за єдиним регламентом та контролюється одним органом виконавчої влади;
- забезпечення надання послуг громадянам та підприємцям в е-вигляді за принципом “єдиного вікна”;
- забезпечення удосконалення адміністративних процесів в органах публічної влади з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій;
- прискорення створення інформаційної інфраструктури е-урядування;
- розроблення критеріїв оцінювання якості надання адмінпослуг та встановлення стандартів надання послуг.

Задля забезпечення ефективного управління розвитком е-урядування на перший план виходить підготовка магістрів за спеціальністю “Електронне урядування”. Місією цієї магістерської програми є професійна підготовка висококваліфікованих, відповідальних кадрів для публічного управління та місцевого самоврядування, спроможних розробляти, аналізувати і реалізовувати публічну політику, творчо, ефективно й результативно виконувати управлінські функції, сприяти інноваційним процесам у суспільстві, творчо використовувати сучасні інформаційні й комунікаційні технології на основі світових та європейських стандартів [327].

Програма передбачає поєднання глибокої теоретичної підготовки з набуттям практичних навичок та вмій у сфері публічного управління в умовах розвитку інформаційного суспільства. У професійному навчанні слухачів особливої уваги приділяється таким питанням, як державна інформаційна політика, комунікації в публічному управлінні, е-урядування як інструмент демократизації, якості та ефективності системи публічного управління, зв'язки з громадськістю тощо.

Дану спеціальність орієнтовано:

- наставлення, застосування інформаційних систем е-урядування і технологій інформаційного аналізу управлінських даних та знань;
- методології й технології проектування, побудови, упровадження, супроводу й експлуатації програмних засобів організації е-урядування;
- мови подання даних та знань, засоби мережного подання інформації і мережного обміну інформацією, засоби анування та пошуку інформації в мережі;
- інформаційне моделювання для забезпечення ефективної взаємодії органів публічної влади з юридичними та фізичними особами;
- розроблення та використання комп'ютерних засобів і методів опрацювання інформації в системах е-урядування;

- комп'ютерну інформаційну підтримку, автоматизацію й оптимізацію усіх видів робіт е-урядування;
- подання звітної інформації в системах е-урядування;
- системи керування БД та базами знань;
- програмні документи з упровадження е-урядування з урахуванням зарубіжного досвіду.

Система підготовки магістрів включає вісім модулів нормативної частини (рис. 12.5) і десять модулів варіативної частини (рис. 12.6).



Рис. 12.5. Модулі нормативної частини спеціальності “Електронне урядування”



Рис. 12.6. Модулі варіативної частини спеціальності “Електронне урядування”

Спеціалізація “Електронне урядування” орієнтована на досягнення компетентностей управлінців [144]:

- забезпечувати відкритість і прозорість діяльності органів публічної влади за рахунок упровадження механізмів реалізації е-демократії;
- упроваджувати механізми формування в публічних службовців інформаційної культури у процесі е-взаємодії з громадянами;
- інтегрувати телекомунікації між органами публічної влади, ОМС, бізнесом, громадськими організаціями і громадянами з використанням систем е-уряду G2C, G2B, G2G;
- розробляти вимоги, технічні завдання для упровадження технологій е-урядування в органах публічного управління;
- реалізовувати інтерактивні механізми розвитку інформаційних представництв органів влади як базового елемента інституціональної структури е-уряду;
- розробляти стандарти, адміністративні процеси, регламенти надання адмінпослуг і практично реалізовувати процедури надання адмінпослуг громадянам та установам по е-каналах;
- розробляти механізми е-взаємодії з громадянами, організувати опитування, голосування, форуми, конференції для забезпечення е-консультацій з громадянами;
- забезпечувати перехід до роботи з е-документами, їхнє колективне оброблення й організувати е-документообіг з використанням ЕЦП;
- реалізувати технології проходження е-документів у процесі їхніх реєстрації, виконання, контролю й подання в архів;
- реалізувати процедури обміну конфіденційною інформацією в Інтернет, організувати надійне і захищене зберігання інформації в БД;
- упроваджувати технології контент-аналізу інформації та визначати маршрути її проходження в мережі Інтернет;
- володіти методологією проектування, упровадження та наповнення контенту соціальних мереж;
- забезпечувати правове регулювання використання програмних продуктів і послуг, проводити реєстрацію, ліцензування і контроль інформаційних об’єктів;
- готувати програмні документи (стратегії, програми, концепції) з упровадження е-урядування з урахуванням зарубіжного досвіду;
- визначати, оцінювати і вибирати пріоритетні напрями упровадження е-урядування;
- розробляти стратегії розвитку е-урядування у відповідній галузі, на території, в органі публічної влади;
- створювати комплексні, структурні, архітектурні та функціональні моделі е-урядування на різних рівнях публічного управління;

- обирати відповідний метод чи методику реінжинірингу для оптимізації конкретних адміністративних процесів у відповідному органі публічної влади;

- проводити комплексний аналіз рівня е-готовності органів публічної влади;

- проводити моніторинг функціонування систем е-урядування за якісними і кількісними показниками розвитку е-демократії та надання адмінпослуг громадянам і бізнесу.

Типові посади фахівця за спеціальністю “Електронне урядування” такі: керівник державної установи, відповідальний за упровадження е-урядування; заступник керівника з інформаційно-аналітичної роботи; керівник інформаційної служби, зокрема в ОМС; начальник відділу стратегічного планування та прогнозування; керівник профільного структурного підрозділу державних установ; керівник підприємства та бізнес-структури; керівник громадської організації; аналітик-консультант керівника з питань е-урядування.

Тож, навчання ІКТ потрібно зробити базовим для публічних управлінців, а вимогу володіти комп’ютерними технологіями ввести до кваліфікаційних вимог для прийняття на державну службу. Програму підготовки магістрів за спеціальністю “Електронне урядування” може бути кваліфіковано: як *професійну*, що передбачає розвиток професійних та формування управлінських компетентностей у напрямі публічного управління; *кар’єрну*, що передбачає вдосконалення (просування) здобутих теоретичних знань і практичного досвіду для кар’єрного зростання та підготовки до здійснення управлінської діяльності.

## **12.6. Управління проектами як методологія ефективного упровадження інновацій**

Досвід розвинених передових країн довів, що єдиною ефективною методологією упровадження інновацій є методологія управління проектами. Управління проектами – це технологія ефективного планування інвестицій, розроблення інноваційного продукту або послуги, забезпечення конкурентних переваг, прозорості процесів управління, а також підвищення результативності та ефективності публічного адміністрування з метою задоволення очікувань громадян.

У період кризи інноваційні проекти – це єдиний інструментарій виживання. Криза примушує думати про зміни. А застосування сучасних методів управління проектами – це найкращий, перевірений практикою спосіб швидкого, прозорого, економічно ефективного і результативного здійснення змін. Тому сьогодні в світі існує велика армія фахівців з управління проектами, для яких ця праця є професійним видом діяльності.



На основі методології управління проектами можна розробляти проекти щодо будь яких сфер публічного управління. У політичній сфері – це проекти законодавства та правового регулювання, удосконалення інституту влади тощо. В економічній – реформування та створення нових підприємств; проекти розвитку паливно-енергетичних систем; створення екологічних систем регіонів; проекти демонополізації, розвитку приватного сектора; проекти оздоровлення фінансової системи тощо. У соціальній сфері – проекти страхування та соціального забезпечення, проекти забезпечення житлом, пенсійні проекти. Не менш важливими є освітні проекти, проекти охорони здоров'я та медичного обслуговування, проекти подолання технологічної відсталості та багато інших [16; 347].

Отже, сфера публічного управління є однією з пріоритетних щодо використання методів та прийомів проектного менеджменту.

Розробленню практичних рекомендацій з управління конкретними проектами присвячено багато праць вітчизняних, закордонних науковців і дослідників. Значний обсяг знань з питання управління проектами міститься в дослідженнях міжнародних фінансових організацій (Світовий банк, Європейський банк реконструкції та розвитку), спеціалізованих професійних організацій, що об'єднують фахівців з цього питання (Міжнародна асоціація з управління проектами, професійні національні асоціації з управління проектами різних країн тощо). У більшості праць з управління проектами це питання вивчається та досліджується в аспекті управління бізнес-проектами у сфері бізнесу, вирішення певних бізнес-завдань. Проте особливої актуальності набуває запровадження комплексу механізмів, дій, засобів, інструментів проектного менеджменту в систему публічного управління.

Упровадження методології управління проектами в систему магістерської програми підготовки публічних службовців пов'язано з процесом удосконалення освітнього механізму.

Проект реалізують для упровадження інновацій, які розв'язують проблеми конкретної соціально-економічної системи. Але його результат, крім цієї системи, зачіпає інтереси й інших систем, яких сукупно визначають зацікавленими сторонами проекту. Тому дуже важливо, щоб вигоди від нього було гармонізовано з інтересами всіх зацікавлених сторін. Інновації неможливо втілювати без урахування їхньої унікальності й неповторності. Для цього необхідно реалізувати специфічну діяльність, що потребує спеціального планування послідовності взаємозалежних подій, які, у свою чергу, здійснюються в унікальних неповторних умовах.

*Проект* – це тимчасова діяльність, спеціально спланована для унікальних неповторних умов, тобто послідовність взаємозалежних

подій з упровадження інновації для створення цінності, що визначається гармонізованою вигодою для всіх зацікавлених сторін завдяки унікальній властивості продукту проекту (матеріального об'єкта або послуги з унікальними властивостями), що реалізується в рамках досягнення місії соціально-економічної системи та за умов невизначеності, встановлених обмежень щодо часу, ресурсів та наявних особливостей експлуатації продукту проекту.

У класичному розумінні проекту властиві такі відмітні ознаки: унікальність, тимчасовість, обмеженість ресурсів, невизначеність [304]. Проект є тривалим процесом, а запровадження зазначених процедур та ефективність самого проекту значною мірою залежать від якості процесу управління проектом на всіх його етапах: ініціалізація проекту (визначення концепції), планування й розроблення, реалізація виконання, отримання результату та ефекту. Управління проектом розглядається як управлінський процес реалізації певного проекту, який складається з комплексу механізмів, дій, засобів, інструментів, на всіх його етапах.

*Управління проектами* – це методологія організації, планування, керівництва, координації трудових, фінансових і матеріально-технічних ресурсів, що спрямована на ефективне досягнення цілей проекту і наперед визначених результатів зі складу та обсягів робіт, вартості, часу, якості шляхом застосування сучасних методів, техніки та технології управління [345]. Методологічною основою проектного менеджменту слід вважати теорію мережного моделювання, що дозволяє виконати розбивку всього комплексу на окремі дрібні роботи, визначити їхню тривалість та потрібні ресурси. Це можна зробити кількома методами, найбільш популярними з яких є діаграма Ганта та мережний графік виконання робіт.

Управління проектами є синтетичним видом діяльності й використовує знання інших галузей знань. Серед них можна виділити три групи [34]:

- управлінські знання, що стосуються планування, організації, виконання контролю, статистики, логістики, прогнозування;
- прикладні знання, що описують наочну галузь проекту, ці знання про прикладні сфери повинні відбивати унікальні або незвичайні аспекти середовища проекту, а також загальні практичні результати, застосування яких поліпшить ефективність проекту;
- методологія ефективного управління проектом, що складається з комплексу унікальних механізмів, дій, засобів, інструментів, наприклад метод критичного шляху або ієрархічна структура робіт.

Загальна технологія управління проектом охоплює [347]: формулювання завдань; обґрунтування; розроблення структури; визначен-

ня обсягів та джерела фінансування; складання калькуляції витрат; визначення термінів виконання робіт; складання графіка реалізації; розрахунок та розподіл ресурсів; добір команди виконавців; управління якістю; управління ризиками; організацію виконання; підготовку та укладення контрактів; підтримання зв'язків із замовниками та споживачами продукції; контроль за виконанням проекту тощо.

Сьогодні склалось поняття “управління проектами” у значенні окремого виду економічної діяльності, що зафіксовано в назві освітньо-кваліфікаційних програм підготування спеціалістів і магістрів за спеціальністю “Управління проектами” [216].

Усе ж формулою спеціальності слід вважати [33]: галузь науки, що досліджує явища і сутність, зв'язки та закономірності у процесах управління проектами/програмами/портфелями упродовж життєвих циклів як керованих соціально-економічних або організаційно-технічних систем з ознаками унікальності, обмеженості в часі, якості й ресурсах, орієнтованої на досягнення визначених корисних результатів та їхні цінності завдяки створенню продуктів. Спеціальність не включає наукові результати і дослідження зв'язків та закономірностей, що пов'язані з технологічними процесами створення продукту проекту або програми в будь-якій сфері та управління цими процесами.

Ця спеціальність дозволяє фахівцю визначити: цілі проекту та здійснити його обґрунтування; провести експертизу; виявити структуру; визначити обсяги та обґрунтувати джерела фінансування; сформувати персонал виконавців; визначити терміни та розробити графіки виконання робіт; розрахувати необхідні ресурси; розрахувати кошторис та бюджет; оцінити ризики; забезпечити контроль виконання проекту тощо.

Програма підготовки магістрів складає блоки нормативної (рис. 12.7) і варіативної (рис. 12.8) частин [216].

Базові елементи знань цієї програми: проекти й управління проектами, виконання їх, проектно орієнтоване управління, системний підхід та інтеграція, оточення, фази та життєвий цикл проекту, його розвиток і оцінювання, мета і стратегія, критерії успіху й невдачі проекту, робота команди, початок, закриття, структура, зміст і задум проекту, його ресурси, вартість і фінансування, конфігурації та зміни, проектний ризик, оцінювання виконання, моніторинг проекту, інформація, документація та звіти, проектна організація, лідерство, комунікації, конфлікти й кризи, закупівлі й контракт, узгодження й робочі зустрічі, підготовка персоналу проекту, процес управління проектом, маркетинг та управління продуктом, ІТ і системи управління проектами, розв'язання проблем.

Випускники спеціальності “Управління проектами” можуть працювати керівниками проектів і програм, консультантами в галузі



Рис. 12.7. Модулі нормативної частини спеціальності "Управління проектами"



Рис. 12.8. Модулі варіативної частини спеціальності "Управління проектами"

управління проектами, експертами – розробниками проектів різного рівня, начальниками відділів та провідними спеціалістами з комплексного розвитку регіону, керівниками усіх ланок організацій – потенційних замовників та ініціаторів реалізації проектів, спеціалістами науково-дослідних і проектно-конструкторських інститутів, державних адміністрацій та ОМС, викладачами у вишах.

Результати вступної кампанії 2012 р. (рис. 12.9) показали, що все регіональні інститути НАДУ при Президентіві України, крім ХарПІ НАДУ (м. Харків), ведуть підготовку спеціалістів за спеціальністю “Управління проектами” і мають достатні набори слухачів за контрактним договором. Лідером з набору на цю спеціальність є ОРІДУ НАДУ (м. Одеса) – 94 слухачі. Тобто для ХарПІ НАДУ завдання відкриття спеціальності “Управління проектами” є актуальним [149].

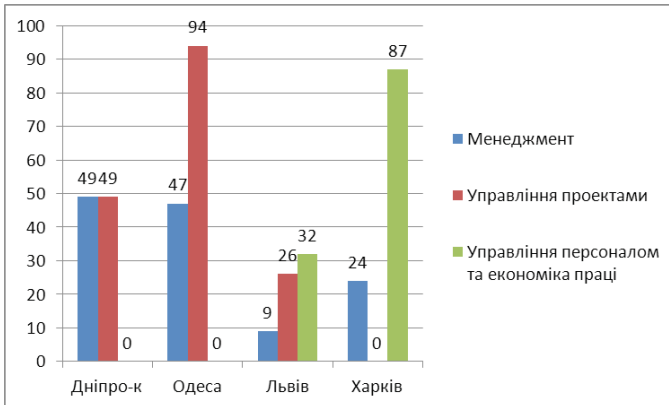


Рис. 12.9. Результати вступної кампанії 2012 р. в регіональних інститутах НАДУ при Президентіві України

Необхідність упровадження цієї спеціальності в систему підготовки державних управлінців на бюджетній основі зумовлена ще й тим, що все більше державних організацій України намагаються застосовувати проектний підхід до своєї діяльності і стикаються зі складністю адаптації методології проектного менеджменту до українського публічного управління сучасного стану та нестачею методологічних розробок проектно-інноваційного розвитку регіонів.

Крім того, існують деякі розбіжності в понятійному апараті. Зокрема, у державному управлінні проект програми – це попередній текст якого-небудь документа: задум або розроблений план спорудження якого-небудь механізму чи устрою.

Основними результатами упровадження проектної методології в публічне управління мають стати конкурентоспроможність та структурні зміни української економіки. При цьому проектне управління сприятиме прозорості та зниженню витрат бюджетів всіх рівнів, зниженню можливостей для корупції та досягненню ефективних результатів інвестиційної діяльності [16].

Слід зазначити, що управління проектами в публічній сфері – це управління проектами і програми, що спрямовані на реформування публічного управління. У таких програмах суб'єктами виступають органи влади і державні організації [367].

При управлінні проектами та програмами в публічній сфері важлива громадська участі у формуванні вимог до виконавчої влади. З цією метою має бути багаторівнева експертиза: узгодження між відомствами, щоб урахувати інтереси публічних службовців; рівноправна експертиза результатів робіт одних постачальників іншими; громадська експертиза, що враховує інтереси різноманітних груп громадян, на які впливають результати робіт за державною програмою; незалежна обов'язкова експертиза, що перевіряє факт виконання різноманітних вимог до програми [16].

Світовий досвід проектного управління сконцентровано як за національними, так і за міжнародними стандартами управління. Ці стандарти мають додатки для державних органів, що здійснюють організацію управління національними проектами та програмами. Додатки деталізують та розширяють ключові питання і процеси управління проектами; пропонують визначення термінів, опис основних середовищ, у яких функціонують державні проекти; надають ретельну картину життєвого циклу державної програми; описують основні принципи ефективного управління державними програмами та їхньою контрольованістю.

Для України актуальна проблема розроблення національного стандарту державної системи управління проектами з урахуванням найкращого зарубіжного досвіду та вітчизняної специфіки.

За результатами навчання за програмою “Управління проектами” в Україні прийнято чотирирівневу систему визначення компетентності й сертифікації фахівців, яку проводить Українська асоціація управління проектами (Ukrainian Project Management Association – UPMA), що входить до складу Міжнародної асоціації проектного менеджменту (International Project Management Association – IPMA). Сертифікація IPMA заснована на міжнародних вимогах до компетентності фахівців з управління проектами (International Competence Baseline, ICB). Систему сертифікації призначено для визначення відповідності професійних знань, досвіду і навичок кандидатів до встановлених вимог до фахівців з управління проектами.

За результатами сертифікації фахівцю може бути присвоєно, залежно від рівня сертифікації, одне зі звань: сертифікований директор міжнародних програм або проектів, сертифікований міжнародний менеджер проектів (А рівень CPD); сертифікований менеджер проектів (В рівень CPM); зареєстрований професійний менеджер проектів (С рівень PMP); практикуючий менеджер проектів (D рівень PMF).

За результатами проведених досліджень можна сказати таке [149]:

1. Спеціальність “Управління проектами” створювалась у 80-х рр. минулого століття провідними фахівцями світу в галузі системного аналізу та ІТ і систем управління. Сьогодні формулою спеціальності стало: галузь науки, що досліджує явища і сутність, зв’язки та закономірності у процесах управління проектами/програмами/портфелями упродовж життєвих циклів як керованих соціально-економічних або організаційно-технічних систем з ознаками унікальності, обмеженості в часі, якості й ресурсах, орієнтованої на досягнення визначених корисних результатів та їхньої цінності завдяки створенню продуктів.

2. Спеціальність “Управління проектами” визнана Всесвітньою вищою школою як провідною в системі підготовки публічних управлінців. Зараз чисельність професійних проектних менеджерів в Україні становить близько 25 тис. Але, за оцінками, для подолання кризових явищ і для сталого розвитку необхідна Україні кількість проектних менеджерів становить 250 тис.

3. Упровадження проектної методології в публічне управління має забезпечити конкурентоспроможність та структурні зміни української економіки. При цьому проектне управління сприятиме прозорості та зниженню витрат бюджетів усіх рівнів, зниженню можливостей для корупції та досягненню ефективних результатів інвестиційної діяльності.

4. Управління проектами/програмами в публічній сфері – це управління проектами і програми з реформування публічного управління. У таких програмах суб’єктами виступають органи влади і державні організації, яким за результатами програми доводяться нові норми, унаслідок чого очікується покращання становища громадян.

5. Існують проблеми адаптації методології проектного менеджменту до українського публічного управління сучасного стану та нестачею методологічних розробок проектно-інноваційного розвитку регіонів. Причиною цього може бути суттєва різниця між методологією управління проектами та теорією публічного управління.

### ***Висновки до дванадцятого розділу***

Держава набуває в інформаційному суспільстві нових рис, нового значення. Інформація виходить на основні позиції у формуванні перспективного розвитку в системі публічного управління. Цінність, повнота, якість, своєчасність і достовірність інформації забезпечують правильність, ефективність і дієвість управлінських рішень. Захищеність інформації за категоріями доступу визначає стійкість функціонування системи управління, функціональну достатність її організаційної структури і надійність взаємозв’язків різних рівнів

управління між собою та з суспільством, обслуговування якого і повинне бути основною метою публічного управління. Отже, проблемі розвитку інформаційного суспільства напряду пов'язано з формуванням інформаційної культури публічних службовців.

Культура публічного службовця виступає як механізм послідовного розроблення, створення, закріплення та трансляції духовних цінностей на соціально-культурне обслуговування громадян. Вона означає сукупність культурних норм, що регулюють суспільні відносини, які формуються у процесі організації та розвитку системи державної служби.

Інформаційна культура характеризує одну з граней загальної культури і пов'язана з інформаційними аспектами публічного управління. Роль цього аспекту в інформаційному суспільстві постійно зростає, і сьогодні сукупність інформаційних потоків навколо кожного службовця така велика, різноманітна й розгалужена, що вимагає від нього знання законів інформаційного середовища й умінь орієнтуватися в інформаційних потоках.

Під інформаційною культурою розумітимемо рівень розвиненості інформаційної взаємодії в суспільстві та міру досконалості в оперуванні необхідною інформацією. Інформаційна культура характеризує здатність суспільства ефективно використовувати інформаційні ресурси й засоби інформаційних комунікацій та застосовувати передові досягнення в галузі ІТ.

Інформаційна культура є найважливішим чинником успішної професійної діяльності публічних службовців як організаторів інформаційної взаємодії в суспільстві за допомогою системи е-урядування. Інформаційна культура публічних службовців – одна зі складових загальної культури людини: це сукупність інформаційного світогляду та системи знань і вмінь, що забезпечують цілеспрямовану діяльність з оптимального задоволення інформаційних потреб громадян з використанням системи е-урядування.

Запропоновано структуру механізму формування інформаційної культури публічних службовців, що включає правові, організаційні, технологічні, освітні та соціальні групи. Правові механізми будуються на гармонізації міжнародних, національних та відомчих нормативно-правових актів у сфері інформатизації публічного управління та суспільства. Організаційні механізми формування інформаційної культури функціонують на державному, корпоративному та індивідуальному рівнях ієрархії. Провідними технологічними механізмами у формуванні інформаційної культури публічних службовців є упровадження єдиних інформаційних стандартів, забезпечення рівнодоступності до інформаційних ресурсів та національної інформаційної безпеки. Велике значення у формуванні інформаційної культури публічних



службовців мають освітні механізми, до яких належать системність, безперервність та випереджальний характер освітньої підготовки. Соціальні механізми формування інформаційної культури публічних службовців повинні бути орієнтовані на розвиток е-демократії та забезпечення інформаційних потреб громадян. До таких слід віднести механізми: інформаційні, консультаційні та надання послуг.

Актуальною проблемою освітніх закладів є системний підхід у формуванні інформаційної культури фахівців у всіх сферах розвитку інформаційного суспільства. Вона потребує не тільки здатності добре орієнтуватися в новому комунікаційному просторі, але також і вміння використовувати його можливості у своїй професійній діяльності. Дослідження останніх років показують, що інформатизація професійної діяльності нині є провідною тенденцією розвитку сучасної цивілізації. Сьогодні кваліфікованим фахівцем може вважатися лише людина, яка, крім своїх професійних знань, умінь і навичок, володіє здатністю ефективно використовувати у своїй діяльності ті нові можливості, які відкриває інформаційне суспільство. Насамперед це можливості використання різного роду інформаційних ресурсів, доступ до яких забезпечують корпоративні, національні й міжнародні інформаційні мережі.

Основними принципами формування професійно-кваліфікаційних характеристик нового покоління є: системний підхід до визначення кінцевих цілей діяльності публічного службовця, орієнтований на формування вмінь та особистих якостей публічного службовця вирішувати сукупність професійних і соціально-професійних завдань діяльності; діагностичність кінцевих цілей, що забезпечує можливість оцінити досягнення накреслених цілей; відображення в характеристиках випереджального характеру професійно-кваліфікаційних вимог; двокомпонентність кваліфікаційної характеристики – об'єднання в одному документі двох складових вимог до публічного службовця: державної та відомчої.

Основними причинами виникнення невідповідності наявного рівня інформаційної компетентності публічних службовців, необхідних для ефективної їх діяльності в умовах інформаційного суспільства та е-урядування, є: недосконалість системи публічного управління підготовкою, перепідготовкою та підвищенням кваліфікації публічних службовців із питань е-урядування, що недостатньо враховує високий динамізм розвитку ІКТ, конкуренцію з боку недержавного сектора економіки, плинність кадрів в органах публічної влади, необхідність максимально враховувати досвід країн – членів ЄС у підготовці кадрів з питань е-урядування в органах публічної влади; недосконалість механізмів виявлення та поширення передового досвіду, найкращих практик е-урядування та недостатність науково-

дослідного забезпечення е-урядування; відсутність схвалених для застосування в органах публічної влади методик виявлення інформаційних компетентностей; низький рівень умотивованості публічних службовців щодо підвищення інформаційних компетентностей.

Розроблення кваліфікаційних вимог до інформаційної компетентності публічних службовців повинна будуватися на принципах: повноти і відкритості стандарту вимог, модульності структури переліку вимог, багаторівності кваліфікаційних вимог, взаємозв'язку вимог до теоретичних знань і практичних навичок. Модульність структури переліку вимог дає можливість урахувати специфіку діяльності окремих органів публічної влади та дає змогу: вибирати необхідні модулі зі списку вимог при складанні конкретних кваліфікаційних вимог до службовців, які обіймають певні посади; розширювати кваліфікаційні вимоги за рахунок включення в них нових модулів, що відбивають зміни в технологіях або специфічні аспекти систем, що існують. Багаторівність кваліфікаційних вимог передбачає введення ієрархії трьох рівнів: базового, розширеного і спеціального.

Модулі рівня “базовий” кваліфікаційних вимог є обов'язковими для всіх публічних службовців, а його модулі – обов'язковими для включення в кваліфікаційний іспит, проте набір їх для категорій публічних службовців різний.

Модулі рівня “розширений” включаються в кваліфікаційний іспит за рішенням представника органу, що приймає на роботу, відповідно до функціональних обов'язків посадових регламентів, особливостей і складності робіт, покладених на публічних службовців будь-яких категорій.

Модулі кваліфікаційних вимог рівня “спеціальний” формуються представником, який приймає на роботу, з огляду на специфіку роботи публічних службовців будь-яких категорій конкретного публічного органу, функціональні обов'язки яких передбачають роботу зі спеціальним програмним забезпеченням, використовуваним у даному публічному органі.

Рекомендовано базові елементи кваліфікаційних вимог до інформаційної компетентності публічних службовців за сферами їхньої діяльності: законодавство, економіка, кадри, організаційна діяльність, е-урядування, проектний менеджмент тощо.

Кваліфікаційні вимоги для підготовки публічних службовців у сфері економіки повинно бути орієнтовано на технологічну платформу комплексних інформаційних систем для публічного управління й адміністрування, що забезпечує: підтримку завдань різних систем оподаткування, кадровий облік, автоматизацію нарахування та виплати платні, обчислення регламентованих законодавством податків і вне-

сків, формування цінової політики, управління оптовою та роздрібною торгівлею, управління взаєморозрахунками з громадянами та бізнесом, планування державних закупівель і продажу, планування постачань та видатків грошей, формування бюджету установ, контроль планових і фактичних даних бюджету, визначення фінансових результатів, підготовку регламентованої звітності за міжнародними стандартами.

Сьогодні необхідне упровадження е-сервісів платників податків, які забезпечують реалізацію таких можливостей: декларування з використанням ЕЦП, де обов'язкові реквізити звітності автоматично заповнюються даними платника, наявними в БД ДФС; імпортування сформованої в системах управління установою е-звіти в кабінет платника податків, з перетворенням на пакет документів і подальшим направленням до публічних органів; перевірка звітності на наявність арифметичних помилок; звірення своїх розрахунків з бюджетом та отримання акта про проведення звірення, не витрачаючи час на відвідування органів влади; визначення розміру пені, що буде нарахована після погашення суми боргу; отримання нагадування щодо строків подання обов'язкових платежів; отримання інформації щодо особистих реєстраційних даних; подавання заяви та отримання в е-видляді довідки про відсутність заборгованості з податків, зборів та платежів, що контролюються органами фіскальної служби; перегляд інформації щодо стану своїх розрахунків з бюджетом, зокрема про заборгованість зі сплати податків, зборів, єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування.

Особливо актуальні завдання е-урядування в умовах розвитку інформаційного суспільства, що спрямовані на взаємодію влади із суспільством та його основними структурами: бізнесом, громадянами та їхніми організаціями. У зв'язку з цим необхідна спеціалізація публічних службовців за основами комунікативного права з питань: державного регулювання Інтернет, програма, домен, сайт як об'єкти права, ліцензійний договір, правовий режим поштових розсилань, інтелектуальна власність та ІТ, правовий режим інтернет-ресурсів, інформаційна безпека і правопорушення у сфері ІТ, правові проблеми Інтернет, міжнародне комунікативне право, організаційне, правове і технічне забезпечення ЕЦП, засоби обміну конфіденційною інформацією в системі е-урядування, передача захищених юридично значущих документів, а також питання використання правових інформаційно-довідкових систем: “Законодавство”, “Ліга-закон”, “Парус-Консультант” тощо.

Для автоматизації кадрової та організаційно-контрольної діяльності органів влади необхідне упровадження в систему підготовки публічних службовців інформаційних систем управління персоналом. Тут виникає необхідність у розгляді таких питань: створення організаційної структури і штатного розпису установи, робота з кла-

сифікаторами, ведення особистих карток, відстеження стажу роботи, аналіз довідкових даних співробітників, планування потреб у персоналі й забезпечення установи кадрами, автоматизація процесу добору кадрів і оцінювання кандидатів, управління компетентностями і атестація співробітників, прийняття кадрових рішень: прийняття на роботу, ротації, потреба в навчанні, звільнення, управління фінансовою мотивацією персоналу, ефективне планування зайнятості персоналу, облік кадрів і аналіз кадрового складу, трудові відносини і кадрове діловодство, розрахунок платні персоналу, обчислення регламентованих законодавством податків і внесків з фонду оплати праці, відбиття нарахувань платні й податків у витратах установи.

Пріоритетним системотворчим фактором функціонування системи е-урядування є людський капітал суспільства, особливо готовність державних управлінців до е-урядування. Тут головна проблема міститься в суб'єктивному чиннику, слабке місце в ланцюгу еволюції до інформаційного суспільства – державний службовець, відсутність критичної маси фахівців, які досконало володіють комп'ютерними технологіями. Сучасна державна служба характеризується невідповідністю інституціональної структури апарату публічного управління до потреб громадян, бізнесу, внутрішніх та зовнішніх пріоритетів держави; завищеною вартістю публічного управління при низькій оплаті праці нижчих ланок, його недостатньою керованістю; відсутністю стабільного політично нейтрального корпусу публічних службовців, професійна підготовка яких відповідає б конкретним завданням і функціям, також політичні зміни вносять суттєві збої в роботу публічних органів через кадрові чистки.

Сьогодні актуальними завданнями подальшого розвитку системи е-урядування є: визначення переліку адмінпослуг та найбільш пріоритетних серед них, що надаються органами публічної влади через мережу Інтернет; забезпечення державної підтримки економічного зростання нових “електронних” секторів економіки; забезпечення створення загальнодержавних інформаційних систем, насамперед у сферах охорони здоров'я, освіти, науки, культури, охорони довкілля; здійснення інтеграції е-систем органів влади в систему, що взаємодіє, функціонує за єдиним регламентом та контролюється одним органом виконавчої влади; забезпечення надання послуг громадянам та підприємцям в е-вигляді за принципом “єдиного вікна”; забезпечення удосконалення адміністративних процесів в органах публічної влади з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій; прискорення створення інформаційної інфраструктури е-урядування; розроблення критеріїв оцінювання якості надання адмінпослуг та встановлення стандартів надання послуг.

На основі методології управління проектами можна розробляти проекти щодо будь яких сфер публічного управління. У політичній сфері це є проекти законодавства та правового регулювання, удосконалення інституту влади тощо. В економічній – реформування та створення нових підприємств; проекти розвитку паливно-енергетичних систем; створення екологічних систем регіонів; проекти демонополізації, розвитку приватного сектора; проекти оздоровлення фінансової системи тощо. У соціальній сфері – проекти страхування та соціального забезпечення, проекти забезпечення житлом, пенсійні проекти. Не менш важливими є освітні проекти, проекти охорони здоров'я та медичного обслуговування, проекти подолання технологічної відсталості та багато інших. Тобто сфера публічного управління є однією з пріоритетних щодо використання методів та прийомів проектного менеджменту.

Основними результатами впровадження проектної методології в публічне управління мають стати конкурентоспроможність та структурні зміни української економіки. При цьому проектне управління сприятиме прозорості та зниженню витрат бюджетів усіх рівнів, зниженню можливостей для корупції та досягненню ефективних результатів інвестиційної діяльності.

Існують проблеми адаптації методології проектного менеджменту до українського публічного управління сучасного стану та нестачею методологічних розробок проектно-інноваційного розвитку регіонів. Причиною цього може бути суттєва різниця між методологією управління проектами та теорією публічного управління.

Запропоновано структуру інформаційного порталу консультування та підвищення кваліфікації публічних службовців, головною метою якого є практичне застосування теорії публічного управління для отримання конкурентних переваг шляхом більш ефективного використання корпоративних знань, а також надання публічним службовцям консультативної, інформаційно-аналітичної допомоги у вирішенні повсякденних завдань. З точки зору організації інформаційних ресурсів структура порталу має три основних рівні: рівень орієнтованих сервісів, рівень оброблення знань та база знань.

Реформування системи професійного навчання публічних службовців полягає не тільки у визначенні стратегічних принципів і напрямів розвитку системи, підвищенні ефективності функціонування цієї системи шляхом удосконалення її нормативно-правового забезпечення, запровадження інституціональних засад професіоналізації публічного управління, а й у змістовному та організаційному реформуванні відповідно до трирівної структури вищої освіти та компетентнісного підходу.

## РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ

1. Обґрунтовано методологію розвитку інноваційно орієнтованого суспільства та визначено інноваційні технології та механізми розвитку е-комунікацій як систему механізмів: стимуляційного регулювання, спільного використання телекомунікаційної інфраструктури, відповідності до міжнародних стандартів, нормативно-правового регулювання, науково-технічного, техніко-технологічного, програмного й інформаційного забезпечення, а також забезпечення національної й міжнародної безпеки. Реалізація цих механізмів забезпечить активізацію інноваційних процесів у сфері е-комунікацій і сприятиме підвищенню конкурентоспроможності національної економіки країни.

2. Запропоновано механізми розвитку інформаційного суспільства за домінантними складовими: інформаційно-телекомунікаційна інфраструктура суспільства, віртуальна спільнота та інтелектуальна власність.

Враховуючи вплив конвергенції на законодавчому рівні доцільно було б встановити однаковий правовий режим регулювання як для телекомунікацій, так і для телебачення й радіомовлення в Україні з метою вдосконалення регуляторного впливу держави, поглиблення процесів формування інформаційного суспільства в сучасних умовах.

Інноваційні технології віртуальних соціальних комунікацій забезпечують реалізацію соціально-політичної дії за допомогою цілераціонального і комунікативного механізмів. Перспективними завданнями публічної влади є визначення оцінки віртуального капіталу спільнот і на базі цієї оцінки формування громадських спільнот і залучення громадської думки і віртуального капіталу для легітимації соціально-політичних рішень шляхом реалізації ефективних механізмів взаємодії у віртуальному просторі. Доцільним є формування необхідних віртуальних інститутів публічної сфери і дискусійних арен, що можуть стати альтернативою традиційним електоральним процедурам, що забезпечують реалізацію демократичних принципів.

Патентування інноваційних розробок у сфері ІТ є запорукою їхнього ефективного просування на ринку. Проте жорсткі форми захисту інтелектуальної власності зменшують спектр можливостей для інновацій. Загалом оптимальною є модель слабого захисту інтелектуальної власності (ліцензій). Деякі з цих ліцензій дозволяють лише використання за умови доопрацювання, інші – будь-яке використання та обмін, але всі вони стимулюють динамічні інновації. Сучасні механізми правової охорони технологій, інформаційних продуктів та послуг повинні бути комплексними, із застосуванням різних інститутів права інтелектуальної власності.

3. Визначено стратегії та механізми е-урядування за складовими е-уряду, е-демократії та відкритого уряду в умовах становлення інформаційного суспільства. Механізми е-урядування забезпечують розвиток публічного управління знизу вгору як постійний когнітивний пошук альтернатив: від рефлексивного громадянського суспільства та системи громадянського партнерства до мережевого публічного управління.

4. Запропоновано механізми розвитку е-уряду як сукупність механізмів безпеки в інформаційному просторі, е-взаємодії та надання е-послуг.

Ключовим таким механізмом є управління доступом. Механізми управління доступом можуть бути класифіковані на адміністративні, технічні, фізичні, ідентифікації, аутентифікації, авторизації, моніторингові. Описуючи системи управління доступом, виділяють базові властивості системи інформаційної безпеки: конфіденційність, цілісність, доступність та підзвітність. Властивість підзвітності в системі реалізується чотирма механізмами: ідентифікацією, аутентифікацією, авторизацією та аудитом.

Механізми е-взаємодії забезпечують інформаційну взаємодію органів влади в е-формі під час надання адмінпослуг та виконання державних функцій. Результатом е-взаємодії може бути отримання інформації, надання консультації або прийняття управлінського рішення. Відповідно, за результатом узаємодії можна класифікувати механізми е-взаємодії на інформаційні, консультативні та прийняття рішень. Механізми е-взаємодії за рівнем узаємодії можна класифікувати на односторонні, інтерактивні та трансакційні.

Механізми надання е-послуг є головними складовими системи е-урядування. Їх можна класифікувати за складовими: адміністративними, інституційними, інтеграційними, сервісними.

Адміністративні механізми надання е-послуг базуються на упровадженні е-адмінрегламентів, процесів, процедур, функцій, інформаційних та технологічних карток виконання їх. Запровадження адміністративних е-регламентів – це інноваційний процес, тобто винахід нових підходів до аналізу структури адміністративних процесів та пошук нових моделей функціонування владних структур.

Інституційні механізми надання е-послуг припускають модернізацію всіх рівнів публічного управління: національного, регіонального та місцевого самоврядування. Упровадження інтеграційних механізмів надання е-послуг забезпечує підвищення якості надання та спрощення і скорочення термінів процедур отримання публічних послуг.

Інтеграційні механізми надання е-послуг засновано на реалізації принципу єдиного вікна при наданні публічних послуг, за яким передбачається виключення або максимально можливе обмеження

участі заявників у процесах збирання з різних інстанцій і надання до інших інстанцій документів і довідок на підтвердження права заявників на отримання послуг.

Сервісні механізми надання е-послуг пов'язано з ефективністю виявлення, моделювання та реалізації індивідуальних і групових інтересів і потреб громадян. У сервісній організації управління павічним показником ефективності виступає задоволеність споживачів послугами. Сервісний підхід визначає розвиток мережевих форм управлінської взаємодії, комунікаційних технологій контролю і планування, розвиток онлайн-послуг.

5. Запропоновано механізми розвитку е-демократії як сукупність механізмів мережевої комунікації, е-голосування, звернення і запитів, е-петицій, мережевого краудсорсингу, онлайн-оцінювання, е-участі, формування онлайн-спільнот, автоматизованого моніторингу.

Механізми мережевої комунікації забезпечують комунікацію як між громадянами з обговоренням соціально значущих проблем і питань суспільно-політичної тематики, так і громадян з органами влади, включаючи інструменти впливу на прийняття рішень і громадський контроль над діяльністю органів влади.

Механізм е-голосування є універсальним атрибутом е-демократії і застосовується при організації виборів і референдумів, у межах онлайн-опитувань, громадських онлайн-експертиз та багатьох інших процедур, де враховується колективна позиція користувачів системи е-демократії.

Механізм е-звернень та е-запитів є одним із найважливіших механізмів забезпечення законності й дисципліни, а також регулювання відносин між громадянами й органами влади.

Механізм е-петицій забезпечує особливий вид колективного звернення, який має визначене коло адресатів, має здобути підтримку певної кількості населення протягом обмеженого часу й буде розглянутий та реалізований у визначному порядку.

Механізм мережевого краудсорсингу – це механізм передачі роботи, традиційно виконуваної призначеним виконавцем, на аутсорсинг невідзначеної, зазвичай великій, групі людей, у формі відкритого звернення.

Механізми онлайн-оцінювання є найважливішими інструментами громадянського впливу та контролю діяльності органів влади. До різновиду таких механізмів у межах системи е-демократії слід віднести онлайн-опитування, онлайн-оцінювання, онлайн-рейтинги, онлайн-експертизи тощо.

Механізм е-участі формується силами не тільки державних структур, а здебільшого громадськими організаціями та рухами, а також самими громадянами. Розвиток механізмів е-участі як активного елемента е-демократії – глобальна тенденція.



Механізм формування онлайн-спільнот забезпечує планування та реалізацію громадянських ініціатив і проектів колективних дій. Цей механізм заощаджує ресурси на суспільну мобілізацію і розширює межі прямої демократії, за якої громадяни можуть самостійно і на принципах самоорганізації брати участь не тільки в ініціюванні, розробленні та прийнятті суспільних і політичних рішень, але і в їхній реалізації як на місцевому, так і на загальнонаціональному рівні, а також в організації заходів, що впливають на органи влади та інші відповідальні організації.

Механізм автоматизованого моніторингу забезпечує для дослідників такі можливості: подання даних про динаміку голосів; моніторинг поточного стану; використання фільтрів і зрізів для пошуку ініціатив та аналізу поточного стану й динаміки голосування. Цей механізм дозволяє здійснювати проведення деяких груп аналітичних досліджень: аналітика позитивного відгуку; виявлення проблемних питань у конкретних регіонах на основі контентного аналізу ініціатив за регіонами; оцінювання інтересу громадян до проекту суспільних ініціатив.

6. Визначено актуальні для України механізми забезпечення відкритості уряду: механізм відкритих даних, антикорупційний механізм, механізм декларування доходів та механізм суспільної ініціативи.

Відкритий уряд розглядається як система механізмів і принципів оптимізації взаємодії влади і суспільства, що сприяє подоланню антагонізму об'єкта і суб'єкта управління, недовіри з боку громадян інститутам влади.

Механізм відкритих даних є фундаментом, на якому повинна будуватися вся система відкритого уряду. Основна цінність відкритих даних проявляється за максимально широкого використання е-сервісів (додатків) на основі відкритих даних.

Ефективність взаємодії інститутів громадянського суспільства і держави у сфері протидії корупції ґрунтується на механізмах суспільного антикорупційного контролю і реальних практиках участі інститутів громадянського суспільства в антикорупційній політиці.

7. Запропоновано основні механізми довіри в інфраструктурі відкритих ключів: ізольований, кореневий, мережевий, шлюзовий, списком статусу сертифіката, списком сертифікатів та управління якістю сертифікатів.

Недоліки національної системи ЕЦП: нерозвиненість політик безпеки (підписання та сертифікації), відсутність механізмів прямого зв'язку семантики процесів е-урядування з ЕЦП, невизначеність механізмів внутрішньої та зовнішньої крос-сертифікації органів сертифікації для забезпечення довіри між користувачами різних систем, неінтероперабельність ЕЦП до кваліфікованих ЕЦП.

Для України актуальне упровадження шлюзових механізмів довіри в системі міжвідомчої взаємодії, оскільки вони забезпечують проведення крос-сертифікації і раціональні технологічні схеми організації е-взаємодії.

8. Обґрунтовано структурні моделі організації систем е-документообігу за компонентами сховища документів та їхніх карток, компонентами, що здійснюють ділові процеси системи. Визначено механізми управління правами е-документів.

Для організації сховища карток можливі три варіанти вирішення: використання власного сховища, сховища стандартної системи управління БД чи базою засобів середовища, на основі якого побудовано СУБД. Власне сховище атрибутів документів дає змогу оптимізувати його під завдання зберігання карток, гнучко реалізовувати функції створення складних карток, а також використовувати ефективні алгоритми пошуку інформації в картках. У разі використання сховища стандартної СУБД надає можливість мігрування даних на СУБД іншого постачальника, при цьому міграція даних з однієї СЕД в іншу на порядок складніша, ніж із СУБД. Якщо СЕД побудовано на основі певного інформаційного середовища, то раціональнішим є користування його ресурсами.

Для реалізації сховища документів існує два підходи до зберігання: у файловій системі або в спеціалізованому сховищі СЕД. Зберігання у файловій системі знижує ступінь безпеки за розмежування доступу, оскільки файлова система може не підтримувати ту модель безпеки, яку реалізовано в самій СЕД. Тому доводиться надавати СЕД свої права доступу, щоб файли, які вона зберігатиме, не були безпосередньо доступні жодному з користувачів. СЕД підтримує свою систему списку користувачів із правами доступу, організовуючи доступ до файлів через ці права. Система доступу при цьому стає складною в супроводі та неідеальною з огляду на інформаційну безпеку. Для забезпечення додаткової надійності часто використовується шифрування файлів.

Системи, що мають власне сховище файлів чи використовують сховище середовища, на основі якого їх побудовано, можуть гарантувати ефективніше керування доступом до документів та надійніше вирішення проблеми розмежування доступу. При цьому виникають питання, пов'язані з цілісністю даних, наявністю ефективних засобів резервного копіювання та інтеграцією із засобами архівного зберігання на повільних носіях. У більшості систем їх так чи інакше вирішено, проте можна використовувати тільки інструменти, що доступні в самій системі.

Головний напрям розвитку систем документообігу – це підвищення ефективності пошуку інформації, інтеграція із засобами опублікування інформації в мережах, автоматичне сортування та рубрикація документів.

Найбільш ефективним механізмом управління правами е-документів є організація транскордонної інфраструктури управління правами на базі уповноважених операторів. Однак управління правами при е-взаємодії є ускладненим для прав, володіння якими реалізується через володіння документом. У цій ситуації найефективнішим є механізм, заснований на застосуванні технології інфраструктури відкритих ключів. При цьому правомочності суб'єкта вказуються в його атрибутивному сертифікаті. Атрибутивний сертифікат може бути однозначно пов'язано з сертифікатом відкритих ключів суб'єкта або з будь-яким іншим документом. Управління життєвим циклом атрибутивного сертифіката здійснює оператор, алгоритм роботи якого аналогічний алгоритму роботи засвідчувального центру, що керує життєвим циклом сертифікатів відкритих ключів. Технологія атрибутивних сертифікатів здається тим рішенням, що дозволяє максимально ефективно вирішувати всі завдання управління правами суб'єктів у транскордонному просторі. При цьому інфраструктура управління правами може будуватися на базі інфраструктури відкритих ключів, що широко застосовується і добре себе зарекомендувала.

9. Обґрунтовано найкращі світові моделі, практики та тенденції розвитку е-урядування для застосування в Україні та надано моніторингові рейтингові оцінки е-урядування в країні.

Виділяють чотири основні моделі побудови е-уряду: континентально-європейську (країни Західної, Центральної та Східної Європи); англо-американську (США, Канада, Великобританія); азіатську (Південна Корея, Сінгапур); модель МС.

Для запозичення досвіду континентально-європейської моделі е-уряду Україні потрібно зосередити власні зусилля на двох напрямках: по-перше, створити законодавче забезпечення діяльності е-уряду в вигляді рамкового закону і підзаконних актів, а також внести зміни до чинного законодавства згідно з європейськими директивами; по-друге, слід опікуватися системою підготовки висококваліфікованих кадрів публічних службовців для упровадження технологій е-урядування в життя та заохоченням простих громадян-користувачів до співпраці з урядом у режимі онлайн.

Урядова стратегія України відповідно до тенденцій розвитку англо-американської моделі е-уряду повинна передбачати розвиток і використання всіх е-видів сервісу і базуватися на побудові сервісної держави.

В азіатській моделі запровадження е-уряду для України актуальні питання інформатизації соціальної сфери – культури, освіти, охорони здоров'я, а також налагодження механізмів е-комунікації. Основною метою упровадження е-уряду має бути скорочення державного бюрократичного апарату та інтеграція розрізнених урядових систем в єди-

ний портал надання урядових послуг, технологічні експерименти до залучення значних інвестицій та поліпшення оперативної ефективності.

Актуальними напрямками побудови е-уряду в Україні є: розвиток міжвідомчої е-взаємодії; надання послуг в е-виді; надання інформації про діяльність органів влади та відкритий уряд, упровадження ідентифікаційної е-карти. На даний момент громадянам потрібні готові продукти на основі відкритих даних. Необхідне ліцензування відкритих даних, регламентація роботи з ними, стандарти відкритості, механізми взаємодії експертного співтовариства, структур громадянського суспільства та органів влади.

Моніторингові рейтингові оцінки е-урядування в країні надано за міжнародними стандартами (за індексом глобальної конкурентоспроможності, рівнем технологічної готовності, індексом цифрових можливостей; індексом інформаційного суспільства; індексом мережевої готовності; індексом поширеності ІКТ; індексом розвитку е-уряду; індексом розвитку е-участі громадян) та національними методиками.

Проведений аналіз на основі індексу глобальної конкурентоспроможності свідчить про згубний вплив управлінської сфери на розвиток бізнесу та залучення інвестицій, регресні процеси в якості надання освітніх послуг та рівня розвитку науки, незначне використання передових інноваційних розробок у виробництві, незахищеність майнових та інтелектуальних прав власності, відплив висококваліфікованих кадрів.

Рівень технологічної готовності України відповідає 85-му місцю зі 144 країн у рейтингу глобальної конкурентоспроможності. Однією з ключових проблем України є вкрай низький рівень застосування ІКТ державними інституціями, бізнесом та суспільством. На сучасному етапі необхідно сконцентрувати зусилля на покращання ділового клімату, що сприяло б вливанню іноземних інвестицій, зокрема й таких, що приносять нові технології. Водночас е-урядування сприяє значному спрощенню ведення бізнесу, зокрема звужує поле для корупції як найбільш проблемного чинника розвитку інноваційної економіки.

Індекс мережевої готовності використовується як засіб аналізу для побудови порівняльних рейтингів, що відбивають рівень розвитку інформаційного суспільства в різних країнах. Існує тісний зв'язок між розвитком ІКТ й економічним благополуччям, оскільки ІКТ відіграють сьогодні провідну роль у розвитку інновацій, підвищенні продуктивності й конкурентоспроможності, диверсифікують економіку і стимулюють ділову активність, сприяючи підвищенню рівня життя людей.

Державна статистика, як і інші офіційні джерела інформації про відповідні процеси в нашій країні, тільки частково відповідає вимогам розбудови інформаційного суспільства, оскільки створювалася

для умов індустріального суспільства й економіки, у якій переважають матеріальні засоби, а не послуги, інформація та знання.

Рейтинг розвитку е-уряду є агрегованим і включає такі показники: рівень розвитку е-послуг, рівень розвитку телекомунікаційної інфраструктури, рівень людського розвитку та додатково як самостійний показник – індекс розвитку е-участі громадян, що відбиває наявність різних форм взаємодії співробітників органів влади з громадянами – інформування, консультування, прийняття рішень. Для України є актуальним розвиток присутності на транзакційній стадії надання е-послуг та поліпшення участі громадян в двосторонній е-взаємодії з урядом. В останні шість років спостерігається суттєве погіршення рівня розвитку е-уряду, про що свідчить зниження рейтингу на 46 позицій за цей період, зокрема на 19 позицій – в останні два роки.

Результати дослідження щодо запровадження та функціонування систем е-документообігу показують, що систему внутрішнього документообігу запроваджено в 45 містах, що становить 46 % від загальної кількості міст. Причому системи е-документообігу застосовуються переважно з метою реєстрації звернень громадян, внутрішньої, вхідної та вихідної документації.

Результати національних моніторинрів показують певні проблеми: слабка система координації та взаємодії між спеціалістами ІТ, політичними експертами, громадським сектором, органами публічної влади щодо упровадження е-урядування; нерозвинені система та методологія упровадження е-урядування на регіональних рівнях; представники органів влади мають досить низький рівень знань у сфері е-урядування; на загальнодержавному рівні поки відсутні дієві механізми залучення громадських організацій до процесу формування та реалізації публічної політики у сфері е-урядування, зокрема стосовно надання адмінпослуг; існує недосконалість системи ідентифікації користувачів послуг, що стримує розвиток е-сервісів; відсутність взаємодії між системами надання е-адмінпослуг та дозвоільних е-документів із загальнодержавним реєстром документів дозвоільного характеру, що призводить до дублювання введення даних; існують проблеми із рівнем довіри людей до е-сервісів, особливо з точки зору законодавства із захисту персональних даних.

10. Визначено механізми розвитку дозвоільної системи та надано практичні рекомендації щодо вдосконалення інфраструктури взаємодії влади з бізнесом.

Механізми розвитку дозвоільної системи є сукупністю взаємопов'язаних механізмів реалізації управлінських процедур і включають: нормативно-правовий механізм, технологічний механізм реалізації ЄДІ за принципом єдиного е-офісу, організаційний механізм

реалізації ЄДЦ за принципом єдиного вікна, механізм регламентації дозвільних процедур, координаційний механізм, механізм уніфікації та стандартизації дозвільних документів за міжнародними стандартами.

Практичні рекомендації з удосконалення інфраструктури взаємодії влади з бізнесом включають: більш зручний алгоритм роботи в РДДХ, введення додаткових е-довідників та е-класифікаторів, створення єдиної інформаційної бази у сфері дозвільної системи на основі упровадження інтеграційних механізмів з іншими інформаційними реєстрами, ресурсами і системами, зміна структури зв'язків між таблицями бази даних, побудова нової логічної схеми зв'язків між таблицями БД РДДХ з використанням таблиць підстановок.

11. Обґрунтовано методологію регламентації та надання е-адмінпослуг, запровадження адміністративних е-регламентів та надано практичні рекомендації з удосконалення інфраструктури взаємодії влади і громадян.

Методологічною основою розвитку інфраструктури взаємодії влади і громадян є концепція служіння держави громадянину – сервісна концепція публічного управління, що є сучасним розумінням соціального призначення держави. У ній пріоритетним завданням демократичного врядування є служіння громадянському суспільству, а основною формою діяльності владних інституцій – надання публічних послуг.

Основними компонентами стратегії розвитку системи надання адмінпослуг є: адміністративне спрощення; упорядкування адмінпослуг; децентралізація, тобто передання/делегування повноважень із надання адмінпослуг до ОМС та створення інтегрованих офісів – ЦНАП.

Існує низка проблемних питань, вирішення яких сприятиме забезпеченню надання послуг в інтерактивному режимі, серед яких: не визначено законодавчо загальні умови надання адмінпослуг е-засобами та за допомогою е-комунікацій; не забезпечено чіткого розподілу повноважень та відповідальності з надання е-адмінпослуг між різними органами влади; не визначено правовий статус урядових інформаційних ресурсів, що надаються одержувачам е-адмінпослуг; не визначено правові умови захисту персональних даних у процесі надання е-адмінпослуг.

Стратегія та методологія надання е-адмінпослуг включає актуальні завдання: регламентація адмінпроцесів надання послуг; розроблення адміністративних е-регламентів; формування системи надання е-адмінпослуг, їхньої доступності; створення системи національних та регіональних порталів адмінпослуг; організація процесів надання е-адмінпослуг.

Для забезпечення розвитку інфраструктури надання адмінпослуг громадянам за допомогою е-комунікацій доцільно запровадити

шляхи: збереження паралельного існування ЦНАП та ЄДЦ з чітким розмежуванням сфери діяльності їх як базових елементів інфраструктури надання адмінпослуг; створення онлайн-сервісів на сайтах суб'єктів надання адмінпослуг для забезпечення більш ефективної системи їх; розвиток регіональних центрів надання е-адмінпослуг для розширення сервісної інфраструктури взаємодії між суб'єктами надання послуг; удосконалення роботи єдиного державного порталу адмінпослуг як порталу, на якому будь-який громадянин може отримати всі види адмінпослуг без якихось обмежень.

12. Визначено інструменти та механізми забезпечення трансакційної взаємодії та надано практичні рекомендації з удосконалення регулювання систем е-платежів та розвитку е-бізнесу.

Платіжні системи, як інструмент фінансових трансакцій для забезпечення життєдіяльності сучасної економіки та надання послуг, повинні відповідати таким основним вимогам: ефективності, оперативності, економічності, надійності, безпеки, зручності, оптимальності. Існують різноманітні фактори ризику, якими потрібно управляти під час аналізу і прийняття рішень у платіжних е-системах. Усі ризики розподіляють на стадіях проектування, реалізації та експлуатації платіжних систем.

У платіжних системах в Україні застосовуються такі платіжні інструменти: готівка, платіжні доручення, платіжні вимоги-доручення, розрахункові чеки, акредитив, платіжні вимоги, інкасові доручення, векселі, меморіальний ордер, банківські платіжні картки, мобільний платіжний інструмент, е-гроші. Банківські платіжні картки є найбільш розвиненим технологічним механізмом для розвитку банківської інфраструктури з обслуговування громадян. Разом із тим поширення сфери е-бізнесу сприяє збільшенню потреби в таких платіжних засобах, як мобільний платіжний інструмент та е-гроші.

Залучені платіжними е-інструментами гроші збільшують ліквідність банків, проходять через банківську систему і збільшуються в багато разів. Отримані в такий спосіб кредитні ресурси і збільшені зобов'язання банків перед реальним сектором економіки спрощують товарно-грошовий обіг і дають населенню й підприємствам доступ до додаткових коштів.

Розвиток ринку е-платежів в Україні частково стримується загальними структурними недоліками економіки (нестабільність споживання, висока частка тіньової економіки й готівкових платежів тощо), які не дозволяють економіці й споживачам платіжних послуг повністю отримати вигоди від широкого розповсюдження е-платежів. Порівняно з іншими країнами низькими є ключові показники проникнення платіжних е-інструментів на ринок платіжних послуг, а також обсяги операцій, що здійснюються з використанням платіжних е-інструментів.

Для нормального функціонування платіжних систем має бути створено й задіяно організаційно-правові механізми розвитку е-бізнесу, які перш за все регламентують правила роботи з е-документами, що обробляються, нагромаджуються та зберігаються в інформсистемах управління бізнесом. Це є механізми: відповідальності сторін; систематизації та уніфікації законодавства; оподаткування та його тарифів; арбітражні. В умовах становлення в Україні інформаційного суспільства особливої актуальності набувають дослідження теоретичних, методологічних і практичних аспектів оподаткування е-торгівлі.

У системі е-платежів реалізовано два механізми обліку на консолідованих кореспондентських рахунках (рахунок, на якому відбиваються міжбанківські розрахунки головного банку та його філій) та на технічному коррахунку (динамічний рахунок, на якому відбиваються операції за кожним документом), що є прототипом консолідованого коррахунка.

Основні напрями захисту банківських інформаційних систем складає захист: апаратури та носіїв інформації від крадіжки, пошкодження та ліквідації; інформаційних ресурсів від несанкціонованого використання; інформаційних ресурсів від несанкціонованого доступу; інформації у каналах зв'язку та вузлах комутації; юридичної значущості е-документів; платіжних та фінансових систем від вірусів та незаконної модифікації.

Метою криптографічного захисту інформації здебільшого є забезпечення конфіденційності та цілісності банківської е-інформації, а також суворої аутентифікації учасників системи е-платежів і фахівців банківських установ, які беруть участь у підготовці та обробленні банківських е-документів.

13. Запропоновано структуру механізмів формування інформаційної культури публічних службовців, що включає такі групи: правові, організаційні, технологічні, освітні, соціальні. Надано практичні рекомендації з удосконалення системи підготовки кадрів для забезпечення розвитку е-уряду, е-демократії та відкритого уряду.

Культура публічного службовця виступає механізмом послідовного розроблення, створення, закріплення й трансляції духовних цінностей на соціально-культурне обслуговування громадян. Вона означає сукупність культурних норм, що регулюють суспільні відносини, які формуються в процесі організації та розвитку системи державної служби. Інформаційна культура характеризує одну з граней загальної культури і пов'язана з інформаційними аспектами публічного управління. Роль цього аспекту в інформаційному суспільстві постійно зростає, і сьогодні сукупність інформаційних потоків навколо кожного службовця така велика, різноманітна й розгалужена,



що вимагає від нього знання законів інформаційного середовища й уміння орієнтуватися в інформаційних потоках.

Актуальною проблемою освітніх закладів є системний підхід у формуванні інформаційної культури фахівців у всіх галузях розвитку інформаційного суспільства. Вона потребує не тільки здатності добре орієнтуватися в новому комунікаційному просторі, але і вміння використовувати його можливості у професійній діяльності.

Структура механізмів формування інформаційної культури публічних службовців включає такі групи: правові, організаційні, технологічні, освітні та соціальні. Правові механізми будуються на гармонізації міжнародних, національних та відомчих нормативно-правових актів у сфері інформатизації публічного управління та суспільства. Організаційні механізми формування інформаційної культури функціонують на державному, корпоративному та індивідуальному рівнях ієрархії. Провідними технологічними механізмами у формуванні інформаційної культури публічних службовців є впровадження єдиних інформаційних стандартів, забезпечення рівнодоступності до інформаційних ресурсів та національної інформаційної безпеки. Велике значення у формуванні інформаційної культури публічних службовців мають освітні механізми, до яких належать системність, безперервність та випереджальний характер освітньої підготовки. Соціальні механізми формування інформаційної культури публічних службовців повинно бути орієнтовано на розвиток е-демократії та забезпечення інформаційних потреб громадян. Це механізми інформаційні, консультаційні та з надання послуг.

Розроблення кваліфікаційних вимог до інформаційної компетентності публічних службовців повинне будуватися на принципах: повноти і відкритості стандарту вимог, модульності структури переліку вимог, багаторівності кваліфікаційних вимог, взаємозв'язку вимог до теоретичних знань і практичних навичок. Богаторівність кваліфікаційних вимог передбачає введення ієрархії трьох рівнів – базового, розширеного і спеціального. Базовими елементами кваліфікаційних вимог до інформаційної компетентності публічних службовців за сферами їхньої діяльності є законодавство, економіка, кадри, організаційна діяльність, е-урядування, проектний менеджмент тощо.

Запропоновано структуру інформаційного порталу консультування та підвищення кваліфікації публічних службовців, головною метою якого є практичне застосування теорії публічного управління для отримання конкурентних переваг шляхом ефективнішого використання корпоративних знань, а також надання публічним службовцям консультативної, інформаційно-аналітичної допомоги у вирішенні повсякденних завдань. З точки зору організації інформаційних ресурсів структура порталу має три основних рівні: орієнтованих сервісів, оброблення знань та бази знань.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Абдуллаев И. З.* Информационное общество и глобализация: Критика неолиберальной концепции / И. З. Абдуллаев. – Ташкент : Фан ва технология, 2006. – 191с.
2. *Адамик Б. П.* Национальный банк і грошово-кредитна політика / Б. П. Адамик. – Тернопіль : Kart-бланш, 2009. – 278 с.
3. Адміністративні послуги: стан і перспективи реформування : зб. матеріалів / [В. П. Тимошук, Н. Л. Добрянська, О. В. Курінний та ін.] ; заг. ред. В. П. Тимошука, О. В. Курінного. – К., 2015. – 428 с.
4. *Алексеева Ю. А.* Оценка качества оказания государственных услуг / Ю. А. Алексеева, Е. А. Эрман // Информационные технологии в управлении. – Режим доступу : [http://www.aspu.ru/images/File/ilil\\_new/Section1.pdf](http://www.aspu.ru/images/File/ilil_new/Section1.pdf).
5. *Алішов Н. І.* Основні вимоги до телекомунікаційного середовища інформаційно-аналітичних систем органів державної влади / Н. І. Алішов, О. В. Нестеренко // Нові комп'ютерні засоби, обчислювальні машини та мережі : зб. наук. пр. – К. : Ін-т кібернетики ім. В. М. Глушкова НАН України, 2001. – Т. 2. – С. 18–25.
6. Аналіз індексу конкурентоспроможності України в 2013–2014 рр. – Режим доступу : <http://infolight.org.ua/content/analiz-indeksu-konkurentospromozhnosti-ukrayini-v-2013-2014-rr>.
7. Аналіз тенденцій світового досвіду побудови інформаційного суспільства. – Режим доступу : [http://www.ecsor.com.ua/files/indicator\\_rl.pdf](http://www.ecsor.com.ua/files/indicator_rl.pdf).
8. *Андреев О.* Принцип “єдиного вікна”: що це таке? / О. Андреев // Урядовий кур'єр. – 2011. – № 8. – 18 січня. – С. 6.
9. *Андреева О. М.* Електронне урядування країн Скандинавії: становлення та розвиток / О. М. Андреева // Проблеми міжнародних відносин. – 2014. – Вип. 9. – С. 154–168. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Pmv\\_2014\\_9\\_11.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Pmv_2014_9_11.pdf).
10. *Андрощук Г. А.* Доменное имя как объект права интеллектуальной собственности. Ч. II / Г. А. Андрощук, В. Шевеленко // Интеллектуальная собственность. – 2006. – № 8. – С. 4–11.
11. *Антонов Я. В.* Электронное голосование в системе электронной демократии: конституционно-правовое исследование : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Я. В. Антонов. – М. : 2015. – 213 с.
12. *Бабаєв В. М.* Текст лекцій з дисципліни “Електронне урядування” / В. М. Бабаєв, М. М. Новікова, С. О. Гайдученко ; Харк. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О. М. Бекетова. – Х. : ХНУМГ, 2014. – 127 с.
13. *Бабій Л. В.* Теоретичні підходи до визначення параметрів розвитку мережевої економіки / Л. В. Бабій // Міжнародна економічна політика: наук. журн. : спец. вип. : у 2 ч. – 2012. – Ч. 2. – С. 29–37.
14. *Базилевич В. Д.* Интеллектуальная собственность / В. Д. Базилевич. – К. : Знання, 2006. – 431 с.
15. *Баранов О. А.* Адміністративні послуги як базовий елемент впровадження електронного урядування / О. А. Баранов, І. М. Попова. – Режим доступу : <http://www.its.kpi.ua/>.
16. *Безверхнюк Т. М.* Проектно-орієнтований підхід як нова філософія організації управління державними програмами і проектами / Т. М. Безверхнюк // Науковий вісн. Акад. муніцип. упр. : зб. наук. пр. Серія : Управління. – К. : Акад. муніцип. упр. – 2011. – № 3 – С. 17–24.
17. *Безугла К. О.* Сучасний стан сектору інформаційних технологій в Україні / К. О. Безугла // Економіко-математичне моделювання соціально-економічних систем : зб. наук. пр. – К., 2014. – Вип. 19. – С. 50–69.

18. *Бекірова А. Р.* Електронне урядування на державному (центральному) рівні у Франції / А. Р. Бекірова // Вітчизняний та зарубіжний досвід впровадження електронного урядування : зб. матеріалів наук.-практ. конф. ; за заг. ред. С. А. Чукут, О. В. Загвойської. – К., 2008. – С. 57–64.
19. *Белов С. В.* Моделі побудови національної інфраструктури центрів сертифікації ключів та їх ризики / С. В. Белов, С. В. Мартиненко // Збірник наукових праць ІПМЕ ім. Г. Є. Пухова / НАН України. – 2005. – Вип. 28. – С. 68–79.
20. *Белоусова Н. Б.* Прагматика інформаційного суспільства: український вимір / Н. Б. Белоусова // Міжнародні відносини. Серія : Політичні науки. – К., 2014. – № 4. – Режим доступу : [http://journals.iir.kiev.ua/index.php/pol\\_n/article/view/2448/2180](http://journals.iir.kiev.ua/index.php/pol_n/article/view/2448/2180).
21. *Биков В. Ю.* Моделі організаційних систем відкритої освіти : [монографія] / В. Ю. Биков. – К. : Атіка, 2009. – 684 с.
22. *Білошапка В. С.* Практичні аспекти безпеки банківських електронних систем / В. С. Білошапка // Фінанси, облік і аудит : зб. наук. пр. – К. : КНЕУ, 2010. – Вип. 15. – С. 9–16.
23. *Бова Т. В.* Формування механізму державного управління функціонування національної інноваційної системи / Т. В. Бова // Економіка та держава. – 2010. – № 4. – С. 132–134.
24. *Бондаренко С. В.* Социальная структура виртуальных сетевых сообществ / С. В. Бондаренко. – Ростов-н/Д. : Изд-во Рост. гос. ун-та, 2004.
25. *Бондарчук В. Д.* Державне регулювання інноваційного розвитку регіону / В. Д. Бондарчук // Економіка та держава. – 2010. – № 5. – С. 93–95.
26. *Борейко Н. М.* Електронна комерція: загальна характеристика та особливості оподаткування / Н. М. Борейко // Науковий вісник Національної академії державної податкової служби України : зб. наук. пр. – 2008. – № 1 (40). – Режим доступу : [www.asta.edu.ua/vidan/nau\\_visn/Menu/rubpodatku.php](http://www.asta.edu.ua/vidan/nau_visn/Menu/rubpodatku.php).
27. *Борисова А. С.* Аналитическая оценка развития электронного правительства регионов России на основе системно-функционального подхода / А. С. Борисова // Актуальные проблемы экономики и права. – 2014. – № 1. – С. 94–101.
28. Боротьба з корупцією: що потрібно знати кожному. (Інфографіка) / Institute of world policy. – Режим доступу : <http://iwp.org.ua/ukr/public/1022.html>.
29. *Брижко В.* До питання ідентифікації фізичних осіб та захисту персональних даних / В. Брижко // Правове, нормативне та метрологічне забезпечення системи захисту інформації в Україні. – 2006. – Вип. 2. – С. 70–79.
30. *Бубенко П. Т.* Інтелектуальна власність : навч. посіб. / П. Т. Бубенко, В. В. Величко, С. М. Глухарев ; Харк. нац. акад. міськ. госп-ва. – Х. : ХНАМГ, 2011. – 215 с.
31. *Будкін В.* Інноваційна модель розвитку національних економік / В. Будкін // Економіка України. – 2010. – № 6. – С. 67–78.
32. *Бурило Ю. П.* Удосконалення інституційних засад державного управління інформаційною сферою в контексті сучасних тенденцій розвитку інформаційного суспільства / Ю. П. Бурило // Європейська наука ХХІ століття: стратегія і перспективи розвитку – 2006 : матеріали І Міжнар. наук.-практ. конф. (22–31 трав. 2006 р.). – Дніпропетровськ : Наука і освіта, 2006. – Т. 18. – С. 42–52.
33. Креативные технологии в управлении проектами и программами / С. Д. Бушуев, Н. С. Бушуева, И. А. Бабаев и др. – К. : Саммит книга, 2010. – 768 с.
34. *Бушуев С. Д.* Управление проектами: Основы профессиональных знаний и система оценки компетентности проектных менеджеров / С. Д. Бушуев, Н. С. Бушуева ; [National Competence Baseline, NCB UA Version 3.0]. – К. : ІРІДІУМ, 2006. – 208 с.
35. *Ватковська М. Г.* Англо-американський досвід упровадження електронного урядування в галузі освіти / М. Г. Ватковська // Держава та регіони. Серія : Державне управління. – 2013 – № 4 (44). – С. 13–18.

36. Ведение документации и архивов в Организации Объединенных Наций / Объединенная инспекционная группа ; подготовил Жерар Биро. – Женева : Организация Объединенных Наций JIU/REP/2013/2. – Режим доступа : [https://www.unjju.org/ru/reports-notes/Documents/JIU\\_REP\\_%202013\\_2\\_Russian.pdf](https://www.unjju.org/ru/reports-notes/Documents/JIU_REP_%202013_2_Russian.pdf).
37. Величкевич М. Б. Електронний документообіг, тенденції та перспективи / М. Б. Величкевич, Н. В. Мітрофан, Н. Е. Кунанець // Вісник Нац. ун-ту “Львів. Політехніка”. – 2010. – № 689. – С. 44–53.
38. Венедіктова І. В. Юридична природа публічних послуг / І. В. Венедіктова // Вісн. Харків. нац. ун-ту. Серія : Право – 2009. – № 841. – С. 88–91.
39. Верба І. І. Основи інтелектуальної власності : навч. посіб. / І. І. Верба, В. О. Коваль ; за ред. С. В. Чікіна. – 2-ге вид., перероб. і допов. – К. : НТУУ “КПІ”, 2013. – 262 с.
40. Верба С. М. Впровадження сучасних методів навчання державних службовців із застосуванням європейських стандартів для професіоналізації державної служби України / С. М. Верба // Державне управління. Наукові праці : наук.-метод. журн. – Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2010. – Т. 130, вип. 117. – С. 71–73.
41. Виноградова Н. С. Открытое правительство и “электронное правительство” в мире / Н. С. Виноградова, О. А. Моисеева. – Режим доступа : [http://mgutm.ru/jurnal/tehnologii\\_21veka/eni8\\_chat1/section5/3.pdf](http://mgutm.ru/jurnal/tehnologii_21veka/eni8_chat1/section5/3.pdf).
42. Вишивана Б. Класифікація карткових платіжних інструментів / Б. Вишивана // Формування ринкової економіки в Україні. – 2009. – Вип. 19. – С. 158–164.
43. Вітер М. Б. Технологія формування інтеграційної інфраструктури загальнодержавних електронних інформаційних ресурсів / М. Б. Вітер, Х. О. Засадна // Режим доступа : [http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbuv/cgiirbis\\_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE\\_FILE\\_DOWNLOAD=1&Image\\_file\\_name=PDF/nvnlntu\\_2014\\_24.6\\_55.p](http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/nvnlntu_2014_24.6_55.p).
44. Внести зміни до Закону України “Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом” : Закон України від 18 трав. 2010 р. № 2258-VI. – Режим доступа : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2258-17>.
45. Вовчак О. Д. Платіжні системи : навч. посіб. / О. Д. Вовчак, Г. Е. Шпаргалю, Т. Я. Андрейків – К. : Знання, 2008. – 341 с.
46. Галаган Л. Формування оптимальних моделей е-урядування та їх реалізація на основі методик бенчмаркінгу / Л. Галаган // Наукові праці Національної бібліотеки України ім. В. І. Вернадського. – 2014. – Вип. 39. – С. 289–297. – Режим доступа : [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/nprnbuimviv\\_2014\\_39\\_26.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/nprnbuimviv_2014_39_26.pdf).
47. Гендина Н. И. Концепция формирования информационной культуры личности: опыт разработки и реализации / Н. И. Гендина // Открытое образование. – 2005 – № 6. – С. 74–82.
48. Герасимович А. М. Аналіз банківської діяльності : навч. посіб. / А. М. Герасимович. – Київ : Атіка, 2002. – 368 с.
49. Голдовский И. Безопасность платежей в интернете / И. Голдовский. – СПб. : Питер, 2001. – 240с.
50. Головин Е. Г. Электронная идентификация личности гражданина: за и против / Е. Г. Головин, В. М. Большакова // Власть. – 2014. – № 8. – С. 33–36.
51. Головні передумови створення інтегрованої інформаційно-аналітичної системи органів державної влади в Україні / Л. І. Куцаченко, О. В. Нестеренко, І. П. Синицин та ін. // Зв’язок. – 2001. – № 3. – С. 40–41.
52. Горбенко Н. Ю. Механізми розвитку дозвільної системи у сфері господарської діяльності : магістерська робота, спеціальність 8.150001 – державне управління / Н. Ю. Горбенко. – Х. : ХарПІ НАДУ, 2012. – 105 с.

53. *Горбенко Ю. І.* Інфраструктури відкритих ключів. Електронний цифровий підпис. Теорія та практика : монографія / Ю. І. Горбенко, І. Д. Горбенко. – Х. : Форт, 2010. – 608 с.
54. Готовность к информационному миру. Путеводитель для развивающихся стран. – Режим доступу : <http://cyber.law.harvard.edu/readinessguide/GuideRussian.pdf>.
55. *Гребенніков В. О.* Доцільні принципи державної політики в сфері інфокомунікацій / В. О. Гребенніков // Наукові записки УНДІЗ: Системні та концептуальні питання телекомунікацій. – 2010. – № 3 (15). – С. 5–14.
56. *Грехов А. М.* Електронний бізнес (е-комерція) : навч. посіб. / А. М. Грехов. – К. : Кондор, 2008. – 302 с.
57. *Григор'єва С. М.* Реформування підготовки державних службовців у рамках трициклової структури вищої освіти / С. М. Григор'єва // Держава та регіони. Серія : Державне управління. – 2010. – № 3. – С. 33–40.
58. *Григорян О. О.* Світовий і вітчизняний досвід забезпечення прозорості та відкритості органів державної влади в реалізації публічної політики (інформаційний аспект) / О. О. Григорян. – Режим доступу : <http://www.academy.gov.ua/ej/ej15/txts/12GOOPIA.pdf>.
59. *Гриценко О. В.* Державна політика розвитку інформаційного суспільства як об'єкт наукових досліджень / О. В. Гриценко // Стратегічні пріоритети. – 2009. – № 4 (13) – С. 77–82.
60. *Грицяк Н. В.* Електронна демократія як механізм політичної взаємодії : навч.-метод. рек. / Н. В. Грицяк, С. Г. Соловійов. – К. : НАДУ, 2013. – 44 с.
61. *Губарева Т. В.* Перспективы облачной технологии для межведомственного взаимодействия / Т. В. Губарева, А. А. Арестова, Т. М. Залесова // Проблемы социально-экономического развития Сибири. – 2013. – № 3 (13). – С. 33–43.
62. *Давидов М. В.* Особливості організації управління та страхування ризиків у системі електронного банківського бізнесу / М. В. Давидов // Вісник Української академії банківської справи. – Суми : Укр. акад. банківської справи, 2003. – № 2 (15). – С. 58–62.
63. *Давыдов К. В.* Электронные административные процедуры и регламенты федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации / К. В. Давыдов // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия : Право. – 2010. – № 2. – С. 169–182.
64. *Даниленко С. І.* Інформаційне суспільство в контексті цивілізаційного вибору України / С. І. Даниленко // Проблеми міжнародних відносин. – 2013. – Вип. 7. – С. 64–76.
65. *Данилин А. В.* Технологии интеграции государственных информационных систем и организации межведомственного взаимодействия / А. В. Данилин // Информационное общество. – 2003. – № 2. – С. 57–67.
66. *Данилов В. Я.* Теоретичні засади створення освітніх порталів та досвід розробки тематичного порталу із туристської статистики / В. Я. Данилов, О. В. Данилова // Комп'ютерні технології. Системний аналіз. Моделювання. – Миколаїв : МДГУ ім. П. Могили, 2004. – Т. 35, вип. 22. – С. 172–179.
67. *Данильян О. Г.* Досвід підвищення ефективності функціонування органів державної влади у Великій Британії та можливості його використання в Україні / О. Г. Данильян // Державне будівництво та місцеве самоврядування. – 2013. – Вип. 25. – С. 41–52.
68. *Данько Ю. А.* Теорії інформаційного суспільства в сучасному науковому дискурсі / Ю. А. Данько // Сучасне суспільство. – 2013. – Вип. 1. – С. 76–84.
69. Декларация принципов. Построение информационного общества – глобальная задача в новом тысячелетии / Всемирная встреча на высшем уровне по вопросам информационного общества. – Режим доступу : <http://www.itu.int>.

70. Дем'янчук М. А. Організаційно-економічні механізми інноваційного розвитку сфери телекомунікацій / М. А. Дем'янчук // Вісник соціально-економічних досліджень. – 2009. – Вип. 1 (35).

71. Демчев И. А. Преміальні продукти міжнародних платіжних систем / И. А. Демчев // Расчеты и операционная работа в коммерческом банке. – 2007. – № 4. – Режим доступу : [http://www.reglament.net/bank/raschet/2007\\_4\\_article.htm](http://www.reglament.net/bank/raschet/2007_4_article.htm).

72. Державна система електронних звернень і запитів на інформацію громадян до органів державної влади, органів місцевого самоврядування. – Режим доступу : <http://www.z.gov.ua/>.

73. Деякі питання електронної взаємодії органів виконавчої влади : постанова КМУ від 18 лип. 2012 р. № 670. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.

74. Дегтяр А. О. Методологічні засади прийняття інвестиційних рішень органами державного управління / А. О. Дегтяр, М. В. Гончаренко // Держава та регіони. Серія : Державне управління. – 2010. – № 1. – С. 24–27.

75. Дзяд О. В. Феномен інформаційної економіки: параметри, динаміка, перспективи / О. В. Дзяд, Т. І. Мінгалієва // Вісник ОНУ ім. І. І. Мечникова. – 2014. – Т. 10, вип. 2/1. – Режим доступу : [http://www.visnyk-onu.od.ua/journal/2014\\_19\\_2\\_1/29.pdf](http://www.visnyk-onu.od.ua/journal/2014_19_2_1/29.pdf).

76. Директива Європейського парламенту і Ради № 95/46/ЄС про захист фізичних осіб при обробці персональних даних і про вільне переміщення таких даних. – Режим доступу : [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_242](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_242).

77. Дмитришин В. Інтелектуальна власність на програмне забезпечення в Україні / В. Дмитришин, В. Березанська. – К. : Вірлен, 2005. – 304 с.

78. Дмитрієва Н. О. Оподаткування електронної торгівлі в умовах економічної глобалізації: сучасний стан, проблеми та їх вирішення / Н. О. Дмитрієва // Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право : наук. журн. – 2010. – № 1. – С. 9–20.

79. Додатковий протокол до Конвенції про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних щодо органів нагляду та транскордонних потоків даних // Офіц. вісн. України. – 2011. – № 1. – С. 708.

80. Домнина А. В. Развитие механизмов электронной демократии в современной Российской Федерации / А. В. Домнина // Вестник Нижегород. ун-та им. Н. И. Лобачевского. Серия : Право. – 2014. – № 3 (2). – С. 70–73.

81. Доповідь про стан інформатизації та розвиток інформаційного суспільства в Україні за 2014 р. (проект) / КМУ. – Режим доступу : <http://www.dkni.gov.ua/content/shchorichna-dopovid-pro-rozvytok-informatsiynogo-suspilstva>.

82. Дорогова Ю. А. Декларирование доходов государственных служащих как инструмент противодействия коррупции / Ю. А. Дорогова, Е. Г. Лоткова // Успехи современного естествознания. – 2012. – № 4. – С. 210–211.

83. Дрожжинов В. И. Многофункциональный центр: от центра предоставления услуг к центру решения проблем граждан / В. И. Дрожжинов / АНО “Центр компетенции по электронному правительству”. – СПб. : 2011. – Режим доступу : <http://ojs.ifmo.ru/index.php/IMS/article/viewFile/172/168>.

84. Дрожжинов В. И. Оценка европейских моделей предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде на местном уровне: отчет об исследовании / В. И. Дрожжинов. – Режим доступу : [http://www.gosbook.ru/system/files/documents/2011/01/25/20110119\\_\\_otchet\\_v\\_5\\_1.pdf](http://www.gosbook.ru/system/files/documents/2011/01/25/20110119__otchet_v_5_1.pdf).

85. Дубов Д. В. Інформаційне суспільство в Україні: глобальні виклики та національні можливості : аналіт. доп. / Д. В. Дубов, М. А. Ожеван, С. Л. Гнатюк –К. : ПСД, 2010. –64 с.

86. Дубов Д. В. Роль інформаційної культури в діяльності органів державного управління / Д. В. Дубов // Вісник Книжкової палати. – 2003.–№ 8. – С. 26–28.

87. Дубова С. А. Інформаційна культура державних службовців як чинник якості впровадження та функціонування автоматизованих інформаційних систем (АІС). / С. А. Дубова. – Режим доступу : <http://www.documentstudy.net.ua/?p=648> .
88. Дяченко Н. П. Прогнозні оцінки впливу лідерства на державну службу України / Н. П. Дяченко // Публічне адміністрування: теорія та практика. – 2013. – Вип. 1. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Patp\\_2013\\_1\\_27.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Patp_2013_1_27.pdf) .
89. Дяченко Н. П. Публічне урядування: стан та тенденції становлення в Україні / Н. П. Дяченко // Ефективність державного управління. – 2014. – Вип. 39. – С. 303–309.
90. Дьякова Е. Г. Переход к электронному правительству как процесс институциональной адаптации / Е. Г. Дьякова // Научный ежегодник Ин-та филос. и права УрО РАН. – Екатеринбург, 2011. – № 11. – С. 235–252.
91. Дьякова Е. Г. Процесс перехода к электронному правительству как объект теоретического моделирования / Е. Г. Дьякова // Научный ежегодник Ин-та филос. и права УрО РАН. – Екатеринбург, 2010. – Вып. 10. – С. 204–224. – Режим доступу : <http://www.ifr.uran.ru/files/publ/eshegodnik/2010/15.pdf> .
92. Дьякова Е. Г. Эволюция электронного правительства как нормативного концепта: от оказания услуг к открытому правительству / Е. Г. Дьякова // Вестник НГУ. Серия : Философия. – 2012. – Т. 10, вып. 3 – С. 134–138.
93. Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций). – Режим доступу : <http://www.gosuslugi.ru/> .
94. Електронне урядування : опор. конспект лекц. / С. В. Дзюба, І. Б. Жилияєв, С. К. Полумієнко [та ін.] ; за ред. А. І. Семенченка. – К., 2012. – 264 с.
95. Електронний документообіг та захист інформації : навч. посіб. / О. Б. Кукарін ; за заг. ред. д. держ. упр., професора Н. В. Грицяк. – К. : НАДУ, 2015. – 84 с.
96. Європейські комунікації : монографія / Є. А. Макаренко, М. А. Ожеван, М. М. Рижков [та ін.]. – К. : Центр вільної преси, 2007. – 536 с.
97. Єдиний державний портал адміністративних послуг. – Режим доступу : <http://poslugy.gov.ua/> .
98. Єршова О. Л. Стратегічні рекомендації щодо статистичного вимірювання готовності України до електронного урядування / О. Л. Єршова // Економіко-математичне моделювання соціально-економічних систем : зб. наук. пр. – 2014. – Вип. 19. – С. 139–164. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/emmses\\_2014\\_19\\_10.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/emmses_2014_19_10.pdf) .
99. Єршоміна Н. В. Банківські інформаційні системи: навч. посіб. / Н. В. Єршоміна. – К. : КНЕУ, 2000. – 220 с.
100. Схануров Ю. І. Дозвільна система України потребує реформування / Ю. І. Схануров // Пріоритети. – 2004. – № 12 (18). – С. 5.
101. Журавльов А. В. Концепція комплексного рішення щодо розвитку інформаційної інфраструктури дистанційного навчання в системі підготовки державних службовців / А. В. Журавльов // Державне управління: теорія та практика : [електрон. наук. фах. вид.]. – К. : НАДУ, 2010. – № 2. – Режим доступу : [http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/dutp/2010\\_2/txts/10zavpds.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/dutp/2010_2/txts/10zavpds.pdf) .
102. Заброда Д. Г. Адміністративні регламенти як засіб запобігання корупції / Д. Г. Заброда // Вісник Запоріж. нац. ун-ту. Юрид. науки. – 2014. – № 1. – С. 109–119. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Vznu\\_Jur\\_2014\\_1\\_21.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Vznu_Jur_2014_1_21.pdf) .
103. Зарубіжний досвід впровадження електронного урядування / [авт. кол. : Т. Камінська, А. Камінська, М. Пасічник та ін. ; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. С. А. Чукут]. – К. : НАДУ, 2008. – 200 с.
104. Зацеркляний М. М. Інформаційні системи і технології у фінансово-кредитних установах : навч. посіб. / М. М. Зацеркляний, О. Ф. Мельников. – К. : Професіонал, 2006. – 432 с.

105. Звіт про конкурентоспроможність регіонів України 2008–2013 / опубл. Фондом “Ефективне управління” за підтримки Всесвітнього економічного форуму. – Режим доступу : <http://www.feg.org.ua/ua/reports/ukraine/2012> .
106. Звіт про роботу Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації за 2014 р. – Режим доступу : [http://nkrzi.gov.ua/images/upload/142/5369/r165\\_dod\\_2015-03-24.pdf](http://nkrzi.gov.ua/images/upload/142/5369/r165_dod_2015-03-24.pdf) .
107. *Згуровський М.* Шлях до інформаційного суспільства – від Женеви до Тунісу / М. Згуровський // Дзеркало тижня. – 2005. – 9 верес.
108. Земельний кодекс України : Кодекс України від 25 жовтня 2001 р. № 2768-III. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2768-14/page1> .
109. *Зуева А. С.* Представление сведений о расходах государственными служащими в зарубежных странах / А. С. Зуева // Правовое поле современной экономики. – 2012. – № 9. – С. 85–90.
110. *Зырянов С. Г.* Феномен электронной демократии – анализ попыток концептуального рассмотрения / С. Г. Зырянов, Е. В. Алдошенко // Актуальные проблемы социологии молодежи, культуры, образования и управления : материалы междунар. конф. Екатеринбург, 28 февр. 2014 г. – Екатеринбург : УрФУ, 2014. – Т. 4. – С. 245–250.
111. *Иванов В. В.* Государственное и муниципальное управление с использованием информационных технологий / В. В. Иванов, А. Н. Коробова. – М. : ИНФРА-М, 2013. – 383 с.
112. Индекс сетевой готовности. – Режим доступу : <http://gtmarket.ru/ratings/networked-readinessindex/networked-readiness-index-info#united-states> .
113. *Иноземцев В. Л.* Теория постиндустриального общества как методологическая парадигма российского обществоведения / В. Л. Иноземцев // Вопросы философии. – 1997. – № 10. – С. 34.
114. Информатика для юристов и экономистов / под ред. С. В. Симоновича. – СПб. : Питер, 2006. – 688 с.
115. *Иванов С. Г.* Стратегічні напрямки розвитку державного регулювання телекомунікаційної сфери в Україні / С. Г. Иванов // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. – № 1 (31). – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ “Магістр”, 2007. – С. 340–348.
116. *Іжа М.* Модернізація системи професійної підготовки кадрів на регіональному рівні: стан та шляхи вдосконалення / М. Іжа // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Дніпропетровськ. : ДРІДУ НАДУ, 2009. – Вип. 1 (31). – С. 214–222.
117. Інформаційна відкритість органів місцевого самоврядування: рейтинг офіційних веб-сайтів міст обласного (республіканського) значення України / О. Федорович; К. Рубановський ; Проект USAID “Гідна Україна” ; ГО “Агентство з розвитку приватної ініціативи”. – Івано-Франківськ, 2009. – 78 с.
118. Інформаційне суспільство в Україні: глобальні виклики та національні можливості: аналіг. доп. / Д. В. Дубов, О. А. Ожеван, С. Л. Гнатюк. – К. : НISД. – 2010. – 64 с. – Режим доступу : [http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/dubov\\_infsus-31058.pdf](http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/dubov_infsus-31058.pdf) .
119. Інформація та документація. Керування документаційними процесами. Ч. 1 : Основні положення (ISO 15489-1:2001, MOD): ДСТУ 4423-1:2005. – [Чинний від 2007-04-01]. – К. : Держспоживстандарт України, 2005. – 34 с.
120. Інформація та документація. Керування документаційними процесами. Ч. 2 : Настанови (ISO 15489-2:2001, MOD): ДСТУ 4423-2:2005. – [Чинний від 2007-04-01]. – К. : Держспоживстандарт України, 2005. – 34 с.
121. *Кабылинский Б. В.* IT-технологии и государственное управление / Б. В. Кабылинский // Власть. – 2014. – № 3. – С. 98–101.
122. *Кастельс М.* Становление общества сетевых структур / М. Кастельс // Новая постиндустриальная волна Запада. – М., 1999 – С. 503–530.



123. *Кашников А.* Интеграция гетерогенных источников данных на основе рекурсивной декомпозиции / А. Кашников, Л. Лядова // *International Journal "Information Technologies & Knowledge"*. – 2011. – Vol. 5, No. 3. – P. 274–284.
124. *Кирилова О. В.* Інформаційні технології країни як показник інтеграції в інформаційне суспільство: українські реалії. – Режим доступу : <http://www.kytmu.edu.ua/wsc/toms/10/110-113.pdf>.
125. *Кіндрацька Л. М.* Бухгалтерський облік і прийняття рішень в банках : навч.-метод. посіб.для самост. вивч. дисц. / Л. М. Кіндрацька. – К. : КНЕУ, 2000. – 404 с.
126. *Клименко А. В.* Электронные административные регламенты / А. В. Клименко // *Теория и практика государственного управления. Состояние и механизмы модернизации российского государственного управления / Ин-т проблем гос. и муницип. упр.* ; Высш. шк. экономики. – М. : Эпифания, 2004.
127. *Клименко І. В.* Електронні послуги : навч. посіб. / І. В. Клименко ; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Н. В. Грицяк. – К. : НАДУ при Президентіві України, 2014. – 100 с.
128. *Клімушин П. С.* Віртуальна спільнота як домінантна складова інформаційного суспільства / Ю. Г. Машкаров, П. С. Клімушин // *Теорія та практика державного управління* : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2014.– Вип. 2 (44). – С. 16–23.
129. *Клімушин П. С.* Документознавство та інформаційна діяльність у державному управлінні / П. С. Клімушин // *Державне будівництво : електрон. наук. фах. вид.* – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2012. – № 2.
130. *Клімушин П. С.* Електронна комунікація як механізм розвитку інноваційно орієнтованого суспільства / П. С. Клімушин // *Теорія та практика державного управління* : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2013.– Вип. 3 (42). – С. 43–50.
131. *Клімушин П. С.* Електронне врядування в інформаційному суспільстві та підготовці магістрів державного управління і публічного адміністрування / П. С. Клімушин // *Актуальні проблеми державного управління* : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2009. – № 1 (35). – С. 134–142
132. *Клімушин П. С.* Електронне врядування в інформаційному суспільстві : [монографія] / П. С. Клімушин, А. О. Серенок. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2010. – 312 с.
133. *Клімушин П. С.* Єдина інформаційна інфраструктура консультування та підвищення кваліфікації державних службовців / П. С. Клімушин, Н. М. Смаглюк // *Теорія та практика державного управління* : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2012.– Вип. 2 (37). – С. 382–387.
134. *Клімушин П. С.* Засоби обміну конфіденційною інформацією в системі електронного уряду / П. С. Клімушин, А. О. Серенок // *Теорія та практика державного управління* : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2008. –Вип. 4 (23). – С. 186–192.
135. *Клімушин П. С.* Інтеграція інформаційного простору України в світову інформаційну спільноту / П. С. Клімушин // *Теорія та практика державного управління* : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2010.– Вип. 2 (29). – С. 468–477.
136. *Клімушин П. С.* Інформаційна культура державних службовців як чинник розвитку інформаційного суспільства / П. С. Клімушин, І. Д. Іванова // *Теорія та практика державного управління* : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2011.– Вип. 3 (34). – С. 50–56.
137. *Клімушин П. С.* Інформаційні представництва органів державної влади України / П. С. Клімушин, А. О. Серенок // *Теорія та практика державного управління* : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2007. – Вип. 1 (16). – С. 31–36.

138. *Клімушин П. С.* Інформаційні системи в управлінні персоналом : навч. посіб. / П. С. Клімушин – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2013. – 260 с.
139. *Клімушин П. С.* Інформаційні системи та технології в економіці : навч. посіб. / П. С. Клімушин, О. В. Орлов, А. О. Серенок. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2011. – 448 с.
140. *Клімушин П. С.* Інформаційно-методологічне забезпечення дозвільної політики у сфері господарської діяльності / П. С. Клімушин, Н. Ю. Горбенко // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2012. – Вип. 1 (36). – С. 57–63.
141. *Клімушин П. С.* Кваліфікаційні вимоги до інформаційної компетентності державних службовців / П. С. Клімушин // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2011. – Вип. 2 (33). – С. 360–369.
142. *Клімушин П. С.* Механізми забезпечення довіри в національній системі електронних цифрових підписів / П. С. Клімушин // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2013. – Вип. 2 (41). – С. 51–59.
143. *Клімушин П. С.* Механізми розвитку дозвільної системи у сфері господарської діяльності / П. С. Клімушин // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2012. – № 1 (41). – С. 148–155.
144. *Клімушин П. С.* Організаційно-методологічне забезпечення розвитку електронного урядування / П. С. Клімушин // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2013. – № 1 (41). – С. 148–155.
145. *Клімушин П. С.* Особливості управління інтелектуальною власністю в умовах розвитку інформаційного суспільства / П. С. Клімушин, М. В. Григоряк // Державне будівництво : [електрон. наук. фах. вид.]. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2013. – № 2.
146. *Клімушин П. С.* Підвищення ефективності діяльності державних підприємств за рахунок автоматизації управлінських технологій / П. С. Клімушин // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2006. – № 2 (28) : у 2 ч. Ч. 1. – С. 90–95.
147. *Клімушин П. С.* Програмні комплекси автоматизації управлінських технологій підприємств / П. С. Клімушин // Державне будівництво : [електрон. наук. фах. вид.]. – 2007. – № 1, ч. 2. – Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua>, <http://www.nhlu.gov.ua>, <http://www.kbuapa.kharkov.ua>.
148. *Клімушин П. С.* Удосконалення інституційної структури регулювання електронних комунікацій та послуг / П. С. Клімушин // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2013. – Вип. 4 (43). – С. 42–48.
149. *Клімушин П. С.* Управління проектами як методологія ефективного впровадження інновацій / П. С. Клімушин // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2013. – Вип. 1 (40). – С. 47–55.
150. *Князевич А. О.* Інноваційний лаг і його роль в інноваційному процесі / А. О. Князевич // Актуальні проблеми економіки. – 2010. – № 6. – С. 26–30.
151. *Коженко Я. В.* Особливості правового регулювання діяльності по оказанию государственных услуг в сервисном государстве / Я. В. Коженко // Современные проблемы науки и образования. – 2013. – № 1. – Режим доступу : <http://www.science-education.ru/ru/article/view?id=7602>.
152. *Козак І. І.* Сучасна професійна підготовка публічних службовців / І. І. Козак // Демократичне врядування : наук. вісн. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2009. – Вип. 3. – Режим доступу : [http://www.nbu.gov.ua/ejournals/DeVr/2009\\_3/fail/+kozak.pdf](http://www.nbu.gov.ua/ejournals/DeVr/2009_3/fail/+kozak.pdf).
153. *Колин К. К.* Информационная культура в информационном обществе / К. К. Колин // Открытое образование. – 2006. – № 6. – С. 50–56.
154. Конвенція Організації Об'єднаних Націй про використання електронних повідомлень в міжнародних договорах : Резолюція Генеральної Асамблеї Організа-

ції Об'єднаних Націй від 23 листоп. 2005 р. № 60/21.– Режим доступу : <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1014.4693.0> .

155. Конвенція про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних // Офіц. вісн. України. – 2011. – № 1. – С. 701.

156. *Кондратов Д. В.* Концепция “открытые данные” как один из элементов концепции “открытого правительства” / Д. В. Кондратов // Местное самоуправление в системе публичной власти. – Саратов, 2015. – Режим доступу : <http://ssrn.com/abstract=2657952> .

157. Концепция развития в Российской Федерации механизмов электронной демократии до 2020 г. / Рос. Агентство развития информ. общ-ва (РАРИО) – Режим доступу : [http://ratio.ru/projects/Congress\\_conception.php](http://ratio.ru/projects/Congress_conception.php) .

158. Концепція запровадження нагляду (оверсайта) за платіжними системами в Україні : постанова НБУ від 15 верес. 2010 р. № 426. – Режим доступу : [http://www.bank.gov.ua/B\\_zakon/Acts/2010/15092010\\_426\\_Concept.pdf](http://www.bank.gov.ua/B_zakon/Acts/2010/15092010_426_Concept.pdf) .

159. Концепція розвитку електронного урядування в Україні на період до 2015 р. : розпорядження КМУ від 13 груд. 2010 р. № 2250-р. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2250-2010-%F0> .

160. *Коротенко Н. П.* Порівняльна характеристика ДРЕ в Україні та країнах ЄС. Державне регулювання підприємництва. Розвиток підприємництва / Н. П. Коротенко // Актуальні проблеми економіки. – 2006. – № 2. – С. 4–13.

161. *Костіна Н. І.* Банки: сучасні інформаційні технології: навч. посіб. / Н. І. Костіна, В. М. Антонов, Н. І. Ганах. – Ірпінь: 2001. – 359 с.

162. *Кравчук Г. Т.* Інформаційні системи і технології в банківській справі / Г. Т. Кравчук, Т. В. Шевчук, У. М. Коновал. – Львів : ЛБІ НБУ, 2002. – 135 с.

163. Кращі практики впровадження електронного урядування: зарубіжний досвід : метод. матеріали до навч. дисц.: “Теоретико-методологічні, організаційні та інституційні основи електронного урядування” [авт. кол. : К. Синицький, Я. Олійник, М. Міхальова та ін. ; за заг. ред. д.держупр., проф. С. А. Чукут, к.держ. упр. О. В. Загвойської]. – К. : 2010. – 144 с.

164. *Кучма І.* Інтелектуальна власність, інновації і трансфер технологій: нові підходи / І. Кучма // Інтелектуальна власність. – 2007. – № 11. – С. 31–35.

165. *Латинін М.* Стратегічні пріоритети розбудови інформаційного суспільства в Україні / М. Латинін // Держава і суспільство. – 2011. – С. 185–191. – Режим доступу : <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/putp/2011-2/doc/5/01.pdf> .

166. *Левшаков С. Ф.* Проблеми становлення інфраструктури електронних цифрових підписів в банківській системі України / С. Ф. Левшаков // Вісник Укр. акад. банк. справи. – 2010. – № 2. – С. 80–85.

167. *Линьов К.* Сертифікація державних службовців у сфері інформаційних технологій / К. Линьов // Державне управління : теорія та практика. – К. : Вид-во НАДУ, 2006. – № 1. – Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/dutp/2006-1/txts/TEKNOLOGIYA/061kosit.pdf> .

168. *Лобовікова О. О.* Формування інформаційної культури в умовах сучасного інформаційно-комунікативного простору / О. О. Лобовікова // Методологія, теорія та практика соціологічного аналізу сучасного суспільства : зб. наук. пр. – Х. : ВЦ Харк. нац. ун-ту ім. В. Н. Каразіна, 2008. – С. 340–343.

169. *Лопушинський І.* Електронна демократія та електронне урядування: досвід США для України / І. Лопушинський // Публічне управління: теорія та практика. – 2011. – № 2 (6). – С. 60–68. – Режим доступу : <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/putp/2011-2/doc/2/03.pdf> .

170. Майкрософт Україна та Національна академія держуправління підписали угоду про освітній альянс. – Режим доступу : <http://www.osvita.org.ua/news/61225.html> .

171. *Макарова М. В.* Електронна комерція : посібник / М. В. Макарова – К. : Академія, 2008. – 272 с.

172. *Мальцева І. В.* Інформаційне забезпечення процесу звернення громадян / І. В. Мальцева // Держава та регіони. Серія : Державне управління. – 2014. – № 2. – С. 32–36. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/drdu\\_2014\\_2\\_8](http://nbuv.gov.ua/UJRN/drdu_2014_2_8).
173. *Марков А. С.* Безопасность доступа: подготовка к CISSP / А. С. Марков, В. Л. Цирлов // Вопросы кибербезопасности. – 2015. – Вып. 2 (10). – С. 60–68.
174. *Марущак А. І.* Особливості обробки та захисту персональних даних у мережі Інтернет: європейський досвід та законодавство України / А. І. Марущак, К. С. Мельник // Інформаційна безпека людини, суспільства, держави. – 2013. – № 3 (13). – С. 19–25.
175. *Матвієнко О. В.* Основи менеджменту інформаційних систем : навч. посіб. / О. В. Матвієнко, М. Н. Цивін. – вид. 2-ге, перероб. та допов. – К. : Центр навч. літ., 2005. – 176 с.
176. *Махаєва О. О.* Електронні гроші – стан європейського ринку та його регулювання / О. О. Махаєва // Вісник НБУ. – 2006. – № 8. – С. 30–35.
177. *Машика Ю. В.* Проблема вибору платіжного інструменту. Переваги карткових розрахунків / Ю. В. Машика, В. В. Черничко // Науковий вісн. Ужгород. ун-ту. – Ужгород : 2011. – Серія : Економіка. Спецвип. 33, ч. 2. – С. 185–190.
178. *Мелащенко А. О.* Кроссертификация Украины / А. О. Мелащенко, О. Л. Перевозчикова // Проблемы программирования. – 2010. – № 2–3. – С. 299–308.
179. *Мелащенко А. О.* Проблемы интероперабельности Национальной системы электронных цифровых подписей / А. О. Мелащенко, О. Л. Перевозчикова // Кибернетика и системный анализ. – 2009. – № 3. – С. 55–63.
180. *Мельник І.* Особливості модернізації професійного навчання в управлінні персоналом державної служби / І. Мельник // Демократичне врядування : наук. вісн. – 2008. – Вип. 2. – Режим доступу : <http://www.lvivacademy.com/visnik2/index.html>.
181. *Мельник М. В.* Державна політика у сфері розвитку інформаційного суспільства у Франції: перспективи для України / М. В. Мельник // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2011. – Вип. 4 (11) – С. 48–57. – Режим доступу : [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2011/2011\\_04%2811%29/11mmvfpu.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2011/2011_04%2811%29/11mmvfpu.pdf).
182. *Мельникова Т. С.* Современные тенденции развития электронной демократии в России / Т. С. Мельникова // Вісник Нац. авіац. ун-ту. Серія : Філософія. Культурологія. – 2014. – № 1. – С. 114–118. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnau\\_f\\_2014\\_1\\_30](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnau_f_2014_1_30).
183. *Мельниченко В. І.* Прозорість і відкритість публічного управління як об'єкт законодавчого регулювання / В. І. Мельниченко // Державне управління: теорія і практика. – 2007. – № 1. – Режим доступу : <http://academy.gov.ua/ej/ej5/txts/07mviozr.htm>.
184. *Мельниченко О. А.* Інноваційно-інвестиційна модель розвитку національної економіки: соціально-економічні та державно-управлінські аспекти / О. А. Мельниченко // Державне будівництво. – 2011. – № 1.
185. *Меркулова Т. В.* Развитие электронного правительства в Украине на фоне мировых тенденций / Т. В. Меркулова, Е. Ю. Кононова // JOURNAL OF INSTITUTIONAL STUDIES. (Журнал институциональных исследований). – 2010 – № 4, т. 2. – Режим доступу : <http://ecsocman.hse.ru/data/2011/04/20/1268025692/JIS2.4-7.pdf>.
186. *Метадани. United Nations. Public Administrations Network. UNPAN.* – Режим доступу : <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un-dpadm/unpan041371.pdf>.
187. *Методичні рекомендації щодо практичного впровадження Закону України “Про доступ до публічної інформації”* / О. Хмара, В. Андрусів, М. Лациба [та ін.]. – К. : УНЦПД, 2011. – С. 5–69.
188. *Мика Л.* Многофункциональные центры предоставления государственных услуг по принципу одного окна / Л. Мика, М. Огилви. – Режим доступу : <http://new.hse.ru/sites/irgs/docs.aspx>.

189. *Миронычева А. С.* Система межведомственного электронного взаимодействия как механизм работы электронного правительства / А. С. Миронычева // Вестник Ростов. соц.-экон. ин-та, 2013. – № 2. – С. 8–16.
190. *Мирошниченко И. В.* Экосистема интерактивных механизмов сетевого публичного управления в контексте развития публичной политики в России / И. В. Мирошниченко // Каспийский регион: политика, экономика, культура. – 2014. – № 1. – С. 56–72.
191. *Мицишин В. І.* Аналіз особливостей побудови систем електронного урядування в Україні / В. І. Мицишин, П. І. Жежнич // Інформаційні системи та мережі : вісн. Нац. ун-ту “Львів. Політехніка”. – 2011. – № 699. – Режим доступу : [http://www.gosbook.ru/system/files/documents/2011/01/25/20110119\\_\\_otchet\\_v\\_5\\_1.pdf](http://www.gosbook.ru/system/files/documents/2011/01/25/20110119__otchet_v_5_1.pdf) С. 164–175 .
192. Міжнародна економіка : навч. посіб. / Ю. Г. Козак, Д. Г. Лук'яненко, Ю. В. Макогон [та ін.]. – Вид. 2-ге, перероб. та допов. – К. : ЦУЛ, 2008. – 1118 с.
193. *Мозгова Г. В.* Порівняльна характеристика готовності України, Росії та Молдови до мережевої економіки / Г. В. Мозгова, В. О. Тарасенко // Науковий вісн. Херсон. держ. ун-ту. Серія : Економічні науки, 2014. – Вип. 5 (1). – С. 89–93. – Режим доступу : [http://www.ej.kherson.ua/journal/economic\\_05/21.pdf](http://www.ej.kherson.ua/journal/economic_05/21.pdf) .
194. Моніторинг ефективності впровадження системи електронного урядування в містах України. – Вінниця : ГО “Подільська агенція регіонального розвитку”, 2013. – 65 с. – Режим доступу : <http://www.e-gov.in.ua/idata/files/140613-115431-5234.pdf> .
195. *Муксімов С.* Деякі аспекти опору державній служби політиці по запровадженню електронного уряду (на прикладі республіки Казахстан) / С. Муксімов // Актуальні проблеми економіки. – К. : Нац. акад. управління – 2013 – № 3 (141) – С. 370–379.
196. *Нагорняк Г.* Стан та проблеми захисту інформаційних продуктів як об'єктів авторського права у мережі Інтернет / Г. Нагорняк, І. Нагорняк, З. Оксентюк // Соціально-економічні проблеми і держава. – 2012. – Вип. 2 (7). – С. 209–217.
197. Надання адміністративних послуг у муніципальному секторі : навч. посіб. для посадових осіб місц. самоврядування / В. Тимошук / Асоціація міст України – К. : ВІ ЕН ЕЙ, 2015. – 124 с.
198. Наукова та інноваційна діяльність в Україні за 2011 рік : стат. щоріч. України / Держкомстат України. – К. : Держкомстат України, 2011.
199. Національна стратегія електронної ідентифікації України. Біла книга з електронного урядування / під редакцією О. Потія та Ю. Козлова. – Режим доступу : [http://dknii.gov.ua/sites/default/files/wb\\_eid\\_20\\_03\\_0.pdf](http://dknii.gov.ua/sites/default/files/wb_eid_20_03_0.pdf) .
200. Національний банк і грошово-кредитна політика : підручник / за ред. д-ра екон. наук, проф. А. М. Мороза та канд. екон. наук, доц. М. Ф. Пуховкіної. – К. : КНЕУ, 1999 – 368 с.
201. *Недбай В. В.* Народні петиції в політико-правовій системі: зарубіжний досвід / В. В. Недбай // Юридичний науковий електронний журнал. – 2014. – № 6. – С. 25–28.
202. *Нестеренко О. В.* Методологія використання сучасних інформаційних технологій в інформаційно-аналітичних системах органів державної влади / О. В. Нестеренко // Реєстрація, зберігання і обробка даних, 2004. – Т. 6, № 1. – С. 62–74.
203. *Новгородцев В. М.* Анализ нормативно-правовых актов о противодействии коррупции в Украине / В. М. Новгородцев // Сервис в России и за рубежом, 2015. – Т. 9. – № 1 (57). – С. 14–23.
204. *Новицький А. М.* Теоретичні аспекти правового регулювання електронного оподаткування / А. М. Новицький // Науковий вісник Нац. ун-ту ДПС України. Серія : Економіка, право. – 2008. – № 4 (43). – С. 156–161.

205. Носов В. Аналіз організаційно-технічних аспектів системи захисту інформації в банківській галузі України / В. Носов, О. Манжай // Правове, нормативне та метрологічне забезпечення системи захисту інформації в Україні : зб. наук. пр. – 2008. – № 1 (16). – С. 14–26.
206. Някина Е. С. Анализ моделей электронного правительства / Е. С. Някина, Е. С. Погодина // Государственное управление : электрон. вестн. – 2013. – № 36. – С. 181–189.
207. Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг : Федеральный закон Российской Федерации от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ. – Режим доступа : <http://www.rg.ru/2010/07/30/gosusl-dok.html> .
208. Об утверждении квалификационных требований к федеральным государственным гражданским служащим и государственным гражданским служащим субъектов Российской Федерации в области использования информационных технологий : приказ Мининформсвязи РФ от 27 дек. 2005 г. № 147.– Режим доступа : [http://lawrussia.ru/texts/legal\\_656/doc656a512x924.htm](http://lawrussia.ru/texts/legal_656/doc656a512x924.htm) .
209. Облачная стратегия США: что задумал Кундра? – Режим доступа : [http://www.saasworld.ru/phparticles/show\\_news\\_one.php?n\\_id=423](http://www.saasworld.ru/phparticles/show_news_one.php?n_id=423) .
210. Облік та аудит у комерційних банках / А. М. Герасимович, Т. В. Кривов'яз, О. А. Мазур та ін. ; за ред. д-ра екон. наук, проф. А. М. Герасимовича. – Львів : Фенікс, 1999. – 512с.
211. Оболенський О. Ю. Державна служба : навч. посіб. / О. Ю. Оболенський. – К. : КНЕУ, 2003. – 344 с.
212. Обуховська Т. І. Захист персональних даних в умовах розвитку інформаційного суспільства: передумови, принципи та міжнародне законодавство / Т. І. Обуховська // Вісник НАДУ. – 2014, 1. – Режим доступа : <http://visnyk.academy.gov.ua/wp-content/uploads/2014/05/2014-1-17.pdf> .
213. Олійник А. В. Інформаційні системи і технології у фінансових установах : навч. посіб./ А. В. Олійник, В. М. Шацька. – Львів : Новий Світ-2000, 2006 – 436 с.
214. Опак К. М. До питання інституційного вдосконалення протидії корупції в Україні: міжнар. досвід / К. М. Опак // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). – 2014. – № 2. – С. 54–58. – Режим доступа : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/boz\\_2014\\_2\\_14](http://nbuv.gov.ua/UJRN/boz_2014_2_14) .
215. Орлов О. В. Інноваційні процеси в державному управлінні : монографія / О. В. Орлов. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2012. – 196 с.
216. Освітньо-кваліфікаційна характеристика магістра за спеціальністю 8.000003 “Управління проектами” специфічних категорій підготовки кваліфікації 1238 “Керівник проектів та програм”: ГСБОУ. – К. : Мін-во освіти і науки України, 2004. – IV. – 29 с. – IV. – 62 с.
217. Осідач А. О. Розроблення архітектури системи корпоративного документообігу / А. О. Осідач // Технологический аудит и резервы производства. – 2014. – № 6 (3). – С. 9–16. – Режим доступа : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tatrv\\_2014\\_6\(3\)\\_3](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tatrv_2014_6(3)_3) .
218. Открытость государств: состояние и перспективы. – Режим доступа : <http://polit.ru/article/2013/06/14/opendata/> .
219. Открытые государственные данные: российский и зарубежный опыт : информ. обзор. Серия “Развитие информационного общества и электронного правительства” / Центр технологий электрон. правительства НИУ ИТМО. – М, 2012. – Вып. 3. – 8 с.
220. Оцінка готовності до електронного керування. – Режим доступа : <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/ documents/unpan-dpadm/unpan041370.pdf> .
221. Паврозо А. В. Электронное правительство и современные административные реформы / А. В. Паврозо // Политическая наука. – 2008. – № 2. – С. 173–191.

222. Передумови становлення інформаційного суспільства в Україні / [Э. Б. Баховець, Т. О. Грінченко, К. Д. Гуляев та ін.] ; за ред. С. О. Довгого. – К. : Азимут-Україна, 2008. – 288 с.
223. Перелік індикаторів Національної системи індикаторів розвитку інформаційного суспільства (проект). – Режим доступу : <http://dki.gov.ua/repository/33/file/PNSI.doc>.
224. *Петраков С. І.* Моделі державного регулювання інформаційної сфери : закордонний досвід. – Режим доступу : [http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Arpu/2011\\_1/doc/4/08.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Arpu/2011_1/doc/4/08.pdf).
225. *Петренко С. А.* Правове регулювання інноваційного розвитку сфери інформаційних технологій / С. А. Петренко // Теоретичні і практичні аспекти економіки та інтелектуальної власності. – К. : НДІ інтелектуальної власності, 2009. – С. 43–47.
226. *Петровський П.* Сервісна концепція державного управління / П. Петровський // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / наук.-ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова) [та ін.] ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 8 : Публічне врядування / [наук.-ред. кол. : В. С. Загорський (голова), С. О. Телешун (співголова) та ін.]. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. – С. 523–525.
227. *Пиріг С. О.* Платіжні системи : навч. посіб. / С. О. Пиріг. – К. : ЦУЛ, 2008. – 240 с.
228. Підготовка державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування в Національній академії державного управління при Президентові України: інформаційний аспект : наук.-метод. матеріали / [уклад. : Т. П. Крушельницька, О. Б. Кукарін, Р. А. Науменко та ін.]. – К. : НАДУ, 2010. – 48 с.
229. Підсумковий звіт за результатами громадського моніторингу роботи єдиних дозвільних центрів // Івано-Франківськ : Агентство з розвитку приватної ініціативи, 2009 – 96 с.
230. Пластиковые карты. – 5-е изд., перераб. и доп. – М. : БДЦ-пресс, 2005. – 624 с.
231. *Плескач В. Л.* Електронна комерція : підручник / В. Л. Плескач, Т. Г. Затонацька. – К. : Знання, 2007. – 535 с.
232. *Позднеев Б. М.* Разработка национальных и международных стандартов в области электронного обучения / Б. М. Позднеев // Информатизация образования и науки. – 2009. – № 2. – С. 3–12.
233. *Політюк Л. Г.* Особливості системи електронних платежів нового покоління. / Л. Г. Політюк, О. І. Малкова // Коштовне господарство міст : наук.-техн. зб. Серія : Економічні науки. – Х. : Вид-во Харк. акад. комун. госп-ва, 2007. – Вип. 77. – С. 319–323.
234. Положення про електронні гроші в Україні : постанова НБУ від 25 черв. 2008 р. № 178. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z0688-08/>.
235. *Пономарев С. В.* “Электронное правительство”: административные и гражданские практики в современной России : дис. ... канд. полит. наук : 23.00.02 / С. В. Пономарев. – Пермь, 2014. – 20 с. – Режим доступу : [http://spa.msu.ru/uploads/files/h8dissertazionnii\\_sovet\\_d\\_501.001.27h8brh923.00.02\\_\\_politicheskie\\_instituti\\_prozessi\\_i\\_tehnologii9/\\_dissertazija\\_ponomarev.pdf](http://spa.msu.ru/uploads/files/h8dissertazionnii_sovet_d_501.001.27h8brh923.00.02__politicheskie_instituti_prozessi_i_tehnologii9/_dissertazija_ponomarev.pdf).
236. *Пономарева Н. В.* Налоги в электронном государстве и процессы информатизации / Н. В. Пономарева // Финансы. – 2014. – № 1. – С. 19–22.
237. *Поправко В. Н.* Закрытое интернет-сообщество как форма коммуникации в виртуальном пространстве / В. Н. Поправко // Вестник Томск. гос. ун-та. – 2009. – № 322. – С. 52–54.
238. *Почепцов Г. Г.* Інформаційна політика : навч. посіб. / Г. Г. Почепцов, С. А. Чукут. – 2-ге вид., стер. – К. : Знання, 2008. – 663 с.
239. Практики впровадження електронного урядування на регіональному рівні: проблеми та перспективи / аналіт. матеріал підготовлено в рамках реаліза-

ції проекту “Створення депозитарію кращих практик впровадження електронного урядування в Україні”. – К. : Асоціація органів місцевого самоврядування “Міста електронного урядування України”, 2013.

240. Предложения по направлениям работ над электронными административными регламентами на федеральном уровне в Российской Федерации и обзор международного опыта реализации электронных административных регламентов в органах исполнительной власти : аналит. записка. / Экспертная группа “Автоматизация и внедрение электронных административных регламентов”. – М. : Мин-во информ. технологий и связи РФ, 2004 – 34 с.

241. Про адміністративні послуги : Закон України від 6 верес. 2012 р. № 5203-VI. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>.

242. Про банки і банківську діяльність : Закон України від 20 трав. 1999 р. № 2121-III. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/872-12>.

243. Про державну службу : Закон України від 10 груд. 2015 р. № 889-VIII. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/889-19/page5>.

244. Про деякі правові аспекти інформаційних послуг, зокрема, електронної комерції, на внутрішньому ринку : Директива 2000/31/ЄС Європейського парламенту та Ради від 8 черв. 2000 р. – Режим доступу : [http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994\\_224](http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_224).

245. Про діяльність в Україні внутрішньодержавних і міжнародних платіжних систем : постановою НБУ від 25 верес. 2007 р. № 348.

246. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності : Закон України від 6 верес. 2005 р. № 2806-IV. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/>.

247. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності : Закон України від 6 верес. 2005 р. № 2806-IV. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=1&nreg=2806-15>.

248. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січ. 2011 р. № 2939-VI. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/>.

249. Про електронний цифровий підпис : Закон України від 22 трав. 2003 р. № 852-IV. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=852-15>.

250. Про електронні документи та електронний документообіг : Закон України від 22 трав. 2003 р. № 851-IV. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=851-15>.

251. Про електронну ідентифікацію та довірчі послуги для електронних транзакцій на внутрішньому ринку і скасування Директиви 1999/93/ЄС : Регламент ЄС № 910/2014 Європейського парламенту та Ради від 23 липня 2014. – Режим доступу : [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L\\_.2014.257.01.0073.01.ENG](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2014.257.01.0073.01.ENG).

252. Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, отриманих злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму : Закон України від 28 листоп. 2002 р. № 249-IV. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/249-15>.

253. Про запровадження Національної системи індикаторів розвитку інформаційного суспільства : постановою КМУ від 28 листоп. 2012 р. № 1134. – Режим доступу : <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1203.1245.0>.

254. Про затвердження плану заходів з впровадження Ініціативи “Партнерство “Відкритий Уряд” : розпорядження КМУ від 18 лип. 2012 р. № 514-р. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/514-2012-%D1%80>.

255. Про затвердження положення про державного адміністратора та порядок його взаємодії з місцевими дозвільними органами, суб'єктами господарювання : наказ Державного комітету України з регуляторної політики та підприємництва від 5 груд. 2005 р. № 116 – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z0001-06>.



256. Про затвердження положення про центральний засвідчувальний орган : постанова КМУ від 28 жовт. 2004 р. № 1451. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1451-2004-%EF> .
257. Про затвердження порядку акредитації центру сертифікації ключів : постанова КМУ від 13 лип. 2004 р. № 903. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=903-2004-%EF> .
258. Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного порталу адміністративних послуг : постанова КМУ від 3 січ. 2013 р. № 13. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/13-2013-%D0%BF> .
259. Про затвердження порядку засвідчення наявності електронного документа (електронних даних) на певний момент часу : постанова КМУ від 26 трав. 2004 р. № 680 – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/680-2004-%D0%BF> .
260. Про затвердження порядку застосування електронного цифрового підпису органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями державної форми власності : постанова КМУ від 28 жовт. 2004 р. № 1452. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1452-2004-%EF> .
261. Про затвердження порядку обміну фінансово-економічними даними в інформаційно-телекомунікаційній системі “Фінанси” : наказ Міністерства фінансів України від 16 лип. 2008 р. № 943. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua> .
262. Про затвердження правил з технічного захисту інформації для приміщень банків, у яких обробляються електронні банківські документи : постанова НБУ від 4 липня 2007 р. № 245. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0955-07> .
263. Про затвердження правил зберігання, захисту, використання та розкриття банківської таємниці : постанова НБУ від 14 лип. 2006 р. № 267. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0935-06> .
264. Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах : Закон України від 5 лип. 1994 р. № 31. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/80/94-%D0%B2%D1%80> .
265. Про захист персональних даних : Закон України від 1 черв. 2010 р. № 2297-VI. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2297-17> .
266. Про звернення громадян : Закон України // Діловодство, Інструкції. Типові положення : зб. норм. док. – X. : Конус, 2010.
267. Про здійснення операцій з використанням спеціальних платіжних засобів : постанова НБУ від 30 квіт. 2010 р. № 223. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0474-10> .
268. Про здійснення розрахунків за продані товари (поставлені послуги) з використанням спеціальних платіжних засобів : постанова КМУ від 29 верес. 2010 р. № 878 – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/878-2010-%D0%BF>.
269. Про інноваційну діяльність : Закон України від 4 лип. 2002 р. № 40-IV. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua> .
270. Про інформацію : Закон України від 2 жовт. 1992 р. № 2657-XII. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/law2/main.cgi?nreg=2657-12&chk=4/UMfPEGznhhxu8.ZiW71legH14pYs80msh8le6> .
271. Про Концепцію Національної програми інформатизації : Закон України від 4 лют. 1998 р. № 75/98-ВР. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua> .
272. Про міжбанківський переказ коштів в Україні в національній валюті : постанова НБУ від 10 серп. 2006 р. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z1035-06> .
273. Про міжнародний комерційний арбітраж : Закон України від 24 лют. 1994 р. № 4002-XII. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=4002-12> .

274. Про національну систему індикаторів інформаційного суспільства / О. Б. Баховець, С. К. Полумієнко, Л. О. Рибаків, В. В. Тюрін // *Мат. машини і системи*. – 2009. – № 4. – С. 82–88.

275. Про Національну систему конфіденційного зв'язку : Закон України 10 січ. 2002 р. № 2919-III. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua> .

276. Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки : Закон України. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=537-16> .

277. Про перелік відомостей, що не становлять комерційної таємниці : постанова КМУ від 9 серп. 1993 р. № 611. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=611-93-%EF> .

278. Про перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності : Закон України від 19 трав. 2011 р. № 3392-VI. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/> .

279. Про платіжні системи та переказ коштів в Україні : Закон України від 5 квіт. 2001 р. № 2346-III. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=2&nreg=2346-14> .

280. Про порядок емісії платіжних карток і здійснення операцій з їх застосуванням : постанова НБУ від 19 квіт. 2005 р. № 137 – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0543-05> .

281. Про радіочастотний ресурс України : Закон України від 1 черв. 2000 р. № 1770-III. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1770-14> .

282. Про систему електронних підписів, що застосовується в межах Співтовариства : Директива 1999/93/ЄС Європейського парламенту та Ради від 13 груд. 1999 р. – Режим доступу : [http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994\\_240/](http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_240/) .

283. Про схвалення Концепції державної цільової програми розвитку державної служби на період до 2016 р. : постанова КМУ від 27 черв. 2012 р. № 411-р – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/411-2012-%D1%80> .

284. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні : розпорядження КМУ від 13 груд. 2010 р. № 2250-р. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2250-2010-%D1%80> .

285. Про схвалення Концепції розвитку телекомунікацій в Україні : розпорядження КМУ / Офіц. вісн. України. – 2006. – № 23.

286. Про схвалення Концепції створення та функціонування інформаційної системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів : розпорядженням КМУ від 5 верес. 2012 р. № 634-р. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua> .

287. Про схвалення плану дій з впровадження в Україні Ініціативи “Партнерство “Відкритий Уряд” : розпорядження КМУ від 5 квітня 2012 р. № 220-р. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/220-2012-%D1%80> .

288. Про телебачення і радіомовлення : Закон України від 21 груд. 1993 р. № 3760-XII. . – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3759-12> .

289. Про телекомунікації : Закон України від 18 листоп. 2003 р. № 1280-IV / Україна. Верховна Рада // ВВР України. – 2004. – № 12. – С. 388-420.

290. Про фінансові послуги і державне регулювання ринків фінансових послуг : Закон України від 12 лип. 2001 р. № 2664-III. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2664-14> .

291. Програма розвитку державної служби на 2005-2010 pp. : постанова КМУ від 8 черв. 2004 р. № 746. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=746-2004-%EF> .

292. Програма “Электронная Россия (2002-2010 годы)”. – Режим доступу : <http://fcp.economy.gov.ru/cgi-bin/cis/fcp.cgi/Fcp/ViewFcp/View/2008/134> .

293. *Проциаликіна А. М.* Формування національних інноваційних систем у країнах із трансформаційною економікою / А. М. Проциаликіна // Актуальні проблеми економіки. – 2010. – № 6. – С. 72–77.
294. *Пшенична В. П.* Особливості формування та розвитку механізму реалізації державної інвестиційної політики в Україні / В. П. Пшенична // Держава та економіка. – 2010. – № 6. – С. 59–61.
295. *Решота В. В.* Електронна петиція як новий інструмент звернення громадян до органів публічної адміністрації / В. В. Решота // Науковий вісн. Міжнар. гуманіт. ун-ту. Серія : Юриспруденція. – 2015. – № 15, т. 1. – С. 91–94.
296. *Радченко С. В.* Особливості систем електронного документообігу у державних органах України / С. В. Радченко // Архіви України. – 2013. – № 4. – С. 39–53. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/ay\\_2013\\_4\\_3](http://nbuv.gov.ua/UJRN/ay_2013_4_3).
297. *Ракитов А. И.* Философия компьютерной революции / А. И. Ракитов. – М. : Политиздат, 1991. – 287 с.
298. *Рач В. А.* Управління проектами: практичні аспекти реалізації стратегій регіонального розвитку : навч. посіб. / В. А. Рач, О. В. Россошанська, О. М. Медведєва ; за ред. В. А. Рача. – К. : К.І.С., 2010. – 276 с.
299. Результаты мониторинга официальных сайтов федеральных органов исполнительной власти – 2013. – Режим доступу : <http://www.svobodainfo.org/ru/node/2527>.
300. Рейтинговое агентство Credit Rating. Рынок связи и телекоммуникаций (мобильная, компьютерная и фиксированная связь, без почтовой связи и курьерских перевозок). – Режим доступу : [http://www.credit-rating.ua/img/st\\_img/CIR/obzor\\_telecommunication.pdf](http://www.credit-rating.ua/img/st_img/CIR/obzor_telecommunication.pdf).
301. Річний звіт впровадження Ініціативи : проект : (станом на 28 трав. 2013 р.) / підготов. Секретаріатом КМУ для розгляду Координаційною радою // Офіц. веб-сайт про реалізацію Ініціативи “Партнерство Відкритий Уряд”. – Режим доступу : [http://www.ogp.gov.ua/sites/default/files/reports/Annual%20Report\\_SKMU\\_28\\_05\\_2013.doc](http://www.ogp.gov.ua/sites/default/files/reports/Annual%20Report_SKMU_28_05_2013.doc).
302. Річний звіт Національного банку України за 2014 р. – Режим доступу : [www.bank.gov.ua/doccatalog/document?id=17568764](http://www.bank.gov.ua/doccatalog/document?id=17568764).
303. *Ромашко С.* Модель системи електронного урядування в Німеччині : за матеріалами семінару на тему “Електронний уряд” з серії “Наукові бесіди”, Берлін. 27–29 жовт. 2009 р. / С. Ромашко // Демократичне врядування : наук. вісн. – 2009, вип. 4 – Режим доступу : <http://www.lvivacademy.com/visnik4/fail/+Romashko.pdf>.
304. Руководство по управлению инновационными проектами и программами : т.1, версия 1.2 / [пер. на рус. яз., под ред. С.Д. Бушуева]. – К. : Наук. світ, 2009. – 173 с.
305. *Рыков Ю. Г.* Виртуальное сообщество как социальное поле: неравенство и коммуникативный капитал / Ю. Г. Рыков // Журнал социологии и социал. антропологии. – 2013. – Т. XVI, № 4 (69). – С. 61–77.
306. *Савелко Т.* Теоретичні аспекти ринку банківських послуг України / Т. Савелко // Економіка України. – 2007. – № 8. – С. 27–32.
307. *Савченко А. С.* Електронна Україна: міф чи реальність? / А. С. Савченко, І. С. Івченко // Вісник НБУ. – 2010. – № 3 (169). – С. 3–6.
308. *Савченко И. А.* Современные методы осуществления диалога между государством и обществом / И. А. Савченко // Социально-экономические и психологические проблемы управления. – М. : МГППУ, 2013. – С. 76–89. – Режим доступу : [http://psyjournals.ru/files/64939/6\\_Savchenko.PDF](http://psyjournals.ru/files/64939/6_Savchenko.PDF).
309. *Сазанов В. М.* Социальные сети – публичная сфера / В. М. Сазанов. – М. : Лаборатория СВМ, 2012. – 225 с.
310. *Сазонов А. В.* Инфраструктура и технология управления правами субъектов в транзакционном пространстве / А. В. Сазонов // Вопросы защиты информации. – 2012. – № 3. – С. 83–87.

311. *Саліхов О. Б.* П'ять кроків до створення та успішної реалізації національної інноваційної стратегії. Досвід Європи / О. Б. Саліхов, О. В. Крехівський // Економіка та держава. – 2010. – № 1. – С. 9–15.
312. Світовий досвід і перспективи розвитку електронних грошей в Україні : наук.-аналіт. матеріали. Вип. 10 / П. М. Сенищ, В. М. Кравець, В. І. Міщенко [та ін.]. – К. : НБУ. Центр наук. досліджень, 2008. – 145 с.
313. *Сединкин М. А.* Возможности применения зарубежного опыта формирования электронного правительства в России / М. А. Сединкин // Вестник Адыгей. гос. ун-та. Серия : Регионоведение: филос., история, социол., юриспр., политол., культурол. – 2011. – Вып. 3. – С. 327–337.
314. *Селиванов М. В.* Защита прав на компьютерную программу: теория и практика / М. В. Селиванов. – Х. : Эспада, 2004. – 176 с.
315. *Семенченко А.* Вимірювальна система розвитку інформаційного суспільства та електронного врядування: інструмент формування й реалізації державної політики і протидії корупції / А. Семенченко, А. Журавльов // Вісник Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – 2012. – Вип. 1. – С. 107–120. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Vnadu\\_2012\\_1\\_14.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Vnadu_2012_1_14.pdf).
316. *Семенченко А. І.* Організаційно-правові механізми державного управління розвитком електронного урядування в Україні: порівняльний аналіз та науко-методол. підходи щодо їх удосконалення / А. І. Семенченко // Вісник Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – 2013. – № 1. – С. 55–74. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Vnadu\\_2013\\_1\\_9.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Vnadu_2013_1_9.pdf).
317. *Семенченко А. І.* Теоретико-методологічні основи організаційно-правових механізмів навчання публічних службовців електронному урядуванню / А. І. Семенченко, Р. В. Власенко // Аспекти публічного управління. – 2015. – № 1/2. – С. 88–95. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplup\\_2015\\_1-2\\_13](http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplup_2015_1-2_13).
318. *Сенюта С. Я.* Предмет правового регулювання телекомунікацій за законодавством України / С. Я. Сенюта // Вісник Харк. нац. ун-ту ім. В. Н. Каразіна. Серія : Право. – 2011. – № 945. – № 9.
319. *Серенюк А. О.* Комплексний індекс показника готовності до електронного уряду / А. О. Серенюк // Теорія та практика державного управління. – 2009. – Вип. 2. – С. 353–359. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Trpu\\_2009\\_2\\_56.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Trpu_2009_2_56.pdf).
320. Системи керування якістю. Настанови щодо застосування ISO 9001:2008 в суб'єктах місцевого самоврядування : ДСТУ-П ІWA 4:2010. [Чин. від 2010-04-01]. – К. : Держспоживстандарт України, 2010. – XII. – 47 с.
321. Системный проект на создание и эксплуатацию инфраструктуры электронного правительства. – Режим доступу : [http://irkobl.ru/sites/inform/documents/doc/E\\_Government.pdf](http://irkobl.ru/sites/inform/documents/doc/E_Government.pdf).
322. *Сітко І. В.* Уряд–бізнес: від єдиного вікна до єдиного електронного офісу / І. В. Сітко // Вісник Нац. акад. держ. упр. при Президентові України : наук. журн. – К. : Вид-во НАДУ, 2007. – Вип. 4. – С. 268–278.
323. *Скалацький В. М.* Інформаційне суспільство: сучасні теорії та моделі (соціально-філософський аналіз) : автореф. дис. ... канд. філос. наук : 09.00.03 / В. М. Скалацький. – Режим доступу : <http://dissert.com.ua/contents/7365.htm>.
324. *Сморгунов Л. В.* От электронного государства к электронному управлению: Смена парадигмы / Л. В. Сморгунюв // Электронное государство и демократия в начале XXI века. Политическая наука : сб. науч. тр. – М. : ИНИОН, 2007. – № 4. – С. 20–49.
325. *Сокова А. Н.* Документоведение и его роль в исторической науке и управленческой деятельности / А. Н. Сокова // Делопроизводство. – 2004. – № 4. – С. 4–8.
326. *Соколова М.* Электронное правительство в Беларуси: преодолеть инерцию информатизации / М. Соколова. – Минск : 2011. – Режим доступу : <http://e.gov.by/wp-content/uploads/bookletsimpa.pdf>.

327. Спеціальність “Електронне урядування” / кафедра інформаційної політики та технологій НАДУ. – Режим доступу : <http://www.academy.gov.ua/kafedry.html> .
328. Стан та перспективи розвитку дозвільної системи в Україні / Б. І. Адамов, В. І. Ляшенко, Б. А. Сорокін, Г. Ф. Толмачова // Вісник економічної науки України : наук. журн. / Академія екон. наук України, Ін-т економіки пром-сті НАН України. – К., 2009. – № 1 (15). – С. 3–14.
329. *Степаненко В.* Мобильные платежи: текущее состояние и перспективы развития / В. Степаненко // Сети и бизнес. – 2008 – № 4. – С. 34–40.
330. Степаненко В. Электронная цифровая подпись / В. Степаненко // Сети и бизнес. – 2006. – № 6 (31). – С. 82–91.
331. 100 міст – крок вперед. Моніторинг впровадження інструментів електронного урядування, як основи надання адміністративних послуг в електронному вигляді / за заг. ред. І. С. Куспляк, А. О. Серенок. – Вінниця : ГО “Подільська агенція регіонального розвитку”, 2014. – 86 с.
332. Стратегія інноваційного розвитку України на 2010–2020 роки в умовах глобалізаційних викликів / [авт.-упоряд. : Г. О. Андрощук, І. Б. Жилиєв, Б. Г. Чижевський, М. М. Шевченко] ; за заг. ред. проф. В. І. Полохала. – К. : Парлам. вид-во, 2009. – 632 с.
333. Стратегія розвитку інформаційного суспільства в Україні : розпорядження КМУ від 15 трав. 2013 р. № 386-р. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/386-2013-%D1%80#n8> .
334. *Страхарчук А. Я.* Інформаційні системи і технології в банках: навч. посіб. / А. Я. Страхарчук, В. П. Страхарчук – К. : УБС НБУ, 2007. – 515 с.
335. *Стриженко А. А.* Виртуальные сообщества как участники компьютерно-опосредованной коммуникации / А. А. Стриженко // Мир науки, культуры, образования. – 2010. – № 3. – С. 67–69.
336. *Стрий Л. А.* Модель механизма регулирования телекоммуникационного рынка / Л. А. Стрий, А. К. Голубев, О. М. Рустапов // Механізм регулювання економіки. – 2010. – № 1. – С. 118–127.
337. *Стырин Е. М.* Государственное управление на основе открытых данных: перспективы развития : препринт WP8/2012/ / Е. М. Стырин ; Нац. исслед. ун-т “Высш. шк. Экономики”. – М. : ИД Высш. шк. экономики, 2012. – 32 с.
338. *Сумак Н. А.* Використання Україною міжнародного досвіду управління інноваційною діяльністю / Н. А. Сумак // Режим доступу : [http://uiis.com.ua/conf\\_22/](http://uiis.com.ua/conf_22/) .
339. Тенденція, коли кожне відомство матиме офіс для надання своїх послуг, поставить хрест на реформі адміністративних послуг – експерти Фонду “Демократичні ініціативи” / Фонд “Демократичні ініціативи”. – Режим доступу : <http://www.dif.org.ua/ua/events/tende-poslug-eksperti.htm> .
340. Теоретичні та організаційно-методичні засади надання державних послуг в електронній формі : наук. розробка / [авт. кол. : В. Г. Логвінов, І. О. Макарова, М. В. Мазуркевич та ін.]. – К. : НАДУ, 2012. – 60 с.
341. Типовий закон про електронну торгівлю Комісії Організації Об’єднаних Націй з права міжнародної торгівлі : типовий закон, міжнар. док. від 16 груд. 1996 р. / ООН. – Режим доступу : <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1014.1174.0> .
342. Типовий закон ЮНСІТРАЛ про електронні підписи ООН : типовий закон, між нар. док. від 5 лип. 2001 р. / ООН. – Режим доступу : [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_937](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_937) .
343. *Трубін І. О.* Особливості визначення поняття “Електронні гроші” / І. О. Трубін // Фінансове право. – 2010 – № 4 (14). – С. 7–10.
344. *Туркова О.* Проблеми інформатизації процедур предоставления административных услуг в Украине / О. Туркова // LEGEA SI VIATA : междунар. науч.-практ. прав. журн. – 2015. – № 11/3(287) – Режим доступу : <http://www.legeasiviata.in.ua/archive/2015/11-3/30.pdf> .

345. Управление проектами : учеб. пособие / под общ. ред. И. И. Мазура и В. Д. Шапиро. – [5-е изд., перераб.]. – М. : Омега-Л, 2009. – 960 с.
346. Участь громадськості у моніторингу надання послуг органами публічної влади: нормативне регулювання та існуючі практики / Т. Мамагова, Ю. Шаров, М. Зварич ; за заг. ред. Ю. Щербіної. – К., 2013. – 120 с. – Режим доступу : [http://undp.org.ua/files/ua\\_64594Monitoring\\_Poslug\\_PRINT\\_small\\_size.pdf](http://undp.org.ua/files/ua_64594Monitoring_Poslug_PRINT_small_size.pdf).
347. Федорчак О. В. Проектний підхід як інноваційний механізм державного управління / О. В. Федорчак // Державне управління : теорія та практика : електрон. наук. фах. журн. – К. : НАДУ, 2006. – Вип. 1. – Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua>.
348. Фонтейн Дж. Е. Институциональное развитие в виртуальном государстве: недостающее звено в технологическом внедрении E-Government / Дж. Е. Фонтейн // Электронное государство и демократия в начале XXI века. Политическая наука : сб. науч. тр. – М. : ИНИОН., 2007 – № 4. – С. 73–77.
349. Франгулова Е. В. Классификация подходов к интеграции и интероперабельности информационных систем / Е. В. Франгулова // Вестник Астрахан. гос. техн. ун-та. Серия : Управление, вычислительная техника и информатика. – 2010. – № 2. – С. 176–179.
350. Фрасинюк А. Електронні гроші в банківському бізнесі: проблеми тлумачення й регулювання / А. Фрасинюк // Актуальні проблеми міжнародних відносин : зб. наук. пр. – К., 2010. – Вип. 88, ч. I. – С. 183–189.
351. Фурсеев Е. Возможности электронного участия в процессе принятия политических решений / Е. Фурсеев // Политическая сфера. – 2008. – № 10 – С. 93–101.
352. Харченко В. Банківські платіжні картки: передумови створення Єдиного національного платіжного простору в Україні / В. Харченко, Р. Капралов // Вісник НБУ. – 2009 – № 2 (156) – С. 32–37.
353. Хасанишин И. А. Системы поддержки принятия решений в управлении региональным электронным правительством / И. А. Хасанишин. – М. : Горячая линия-Телеком, 2013. – 104 с.
354. Хотько А. Н. Роль концепции “единого окна” при создании интегрированной информационной системы внешней и взаимной торговли Таможенного союза. – Режим доступу : <http://www.tsouz.ru/db/it/conf/Documents/Downloads/Materials/v37.pdf>.
355. Хохлова Н. Мировые “электронные правительства” идут по пути “одного окна”. – Режим доступу : [http://www.cnews.ru/reviews/free/gov2008/articles/zarubej\\_opit\\_el\\_gov.shtml](http://www.cnews.ru/reviews/free/gov2008/articles/zarubej_opit_el_gov.shtml).
356. Храмцовская Н. А. Открытое правительство США: основные идеи и практика реализации / Н. А. Храмцовская // Информационные системы для научных исследований. – СПб., 2012. – С. 316–322.
357. Цибульський В. О. Конкурентоспроможність України в контексті глобалізації світової економіки / В. О. Цибульський. // Економіка. Управління. Інновації. – 2013. – № 1. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/eui\\_2013\\_1\\_65.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/eui_2013_1_65.pdf).
358. Цюмашко Ю. С. Ширококугловий доступ як інноваційна технологія надання телекомунікаційних послуг : матеріали 66-ї наук.-техн. конф. професор-виклад. складу (Одеса, 5–8 груд. 2011 р.) / І. В. Станкевич, Ю. С. Цюмашко. – Одеса : ОНАЗ ім. О. С. Попова, 2011. – С. 68.
359. Чеботарева А. А. Механизмы электронной демократии: возможности и проблемы их реализации в Российской Федерации / А. А. Чеботарева // Правовая информатика. – 2012. – Вип. 3 – С. 49–54.
360. Черешкин Д. С. Сетевая информационная революция / Д. С. Черешкин, Г. Л. Смолян // Информационные ресурсы России. – 1997. – № 4. – С. 15–18.
361. Чернов А. А. Становление глобального информационного общества: проблемы и перспективы / А. А. Чернов. – М. : Дашков и К, 2004. – 232 с.

362. *Чугунов А. В.* Исследование “электронного участия” с использованием методов и технологий автоматизированного мониторинга веб-ресурсов / А. В. Чугунов // Программа конференции “Научный сервис в сети интернет”. – М. : ИПМ им. М. В. Келдыша, 2015. – С. 365–374. – Режим доступа : <http://keldysh.ru/abrau/2015/365.pdf>.
363. *Чугунов А. В.* Развитие информационного общества: теории, концепции и программы : учеб. пособие / А. В. Чугунов. – СПб. : Ф-т филологии и искусств СПбГУ, 2007. – 98 с.
364. *Чугунов А. В.* Электронное правительство: эффективность политики внедрения информационно-коммуникационных технологий в государственное управление / А. В. Чугунов // Всероссийский конкурсный отбор обзорно-аналитических статей по приоритетному направлению “Информационно-телекоммуникационные системы”. – М., 2008. – 55 с. – Режим доступа : <http://window.edu.ru/resource/805/58805>.
365. *Чумаков А. Г.* Інформаційні системи і технології у фінансах / А. Г. Чумаков. – К. : Вид-во Європ. ун-ту, 2008. – 146 с.
366. *Шапошник С. П.* Управління документацією в організації / С. П. Шапошник. // Державне будівництво. – 2008. – № 1. – Режим доступа : [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/DeBu\\_2008\\_1\\_64.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/DeBu_2008_1_64.pdf).
367. *Шаров Ю. П.* Демократичні зміни в публічному управлінні: програмно-цільова ідеологія здійснення / Ю. П. Шаров // Вісн. Акад. митної служби України. Серія : Державне управління. – 2010. – Вип. 1. – С. 33–38.
368. *Шедий М. В.* Общественный антикоррупционный контроль как механизм противодействия коррупции / М. В. Шедий // Среднерусский вестн. обществ. наук. – 2014. – № 2. – С. 123–130.
369. *Шляхтина С.* Электронное правительство в цифрах и фактах / С. Шляхтина // КомпьютерПресс. – 2007. – № 2. – Режим доступа : <http://compress.ru/article.aspx?id=17274&iid=799>.
370. Щодо стану реалізації ініціативи “Партнерство ”Відкритий Уряд“ в Україні” : аналіт. записка / Нац. ін.-т стратег. досліджень. – Режим доступа : <http://www.niss.gov.ua/articles/1253/>.
371. *Юсупов Р. М.* Научно-методологические основы информатизации / Р. М. Юсупов, В. П. Заболотский. – СПб. : Наука, 2000. – 455 с.
372. *Янов О. А.* Проблема открытости персональных данных государственных служащих о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера / О. А. Янов, С. И. Гутник // Известия ВУЗов Кыргызстана. – 2015. – № 5. – С. 121–124.
373. *Anntitiroiko A.-V.* A Brief Introduction to the Field of E-Government [Text] / A.-V. Anntitiroiko // Electronic government: concepts, methodologies, tools and applications. – New York : Information Science Reference, 2008. – P. 41–75.
374. *Anntitiroiko A.-V.* Introduction to Democratic e-Governance [Text] / A.-V. Anntitiroiko // eTransformation in Governance. – Hershey : Idea Group Publishing, 2004. – P. 22–49.
375. *Bhuiyan S. H.* E-government in Kazakhstan: Challenges and Its Role to Development. *Public Organization Review*, 2010. 10(1): 31–47.
376. Central bank oversight of payment and settlement systems. – May 2005. – BIS [www.bis.org/publ/cpss68.pdf](http://www.bis.org/publ/cpss68.pdf).
377. Comparative Study of the Russian, USA and UK E-Petition Initiatives // ACM International Conference Proceeding Series. ICEGOV 2013 – 7th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance: Proceedings. Seoul; South Korea; 22-25 October ; N.Y. : ACM, 2013. – P. 73–76
378. Core Principles for Systemically Important Payment Systems. January 2001. BIS [www.bis.org/publ/cpss43.pdf](http://www.bis.org/publ/cpss43.pdf).
379. Digital Access Index (DAI). – <http://www.itu.int/ITU-D/ict/dai/index.html>.

380. Digital Opportunity Index – DOI. International Telecommunication Union – ITU. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.itu.int/ITU-D/ict/doi/index.html>.
381. Digital Opportunity Index (DOI). – <http://www.itu.int/ITU-D/ict/doi/index.html>.
382. Directive 2000/46/EC of the European Parliament and of the Council of 18 September 2000 on the taking up, pursuit of and prudential supervision of the business of electronic money institutions. – [http://europa.eu.int/eurlex/pri/en/oj/dat/2000/l\\_275/127520001027en00390043.pdf](http://europa.eu.int/eurlex/pri/en/oj/dat/2000/l_275/127520001027en00390043.pdf).
383. Directive 2000/46/EC of the European Parliament and of the Council of 18 September 2000 on the taking up, pursuit of and prudential supervision of the business of electronic money institutions. – [http://europa.eu.int/eurlex/pri/en/oj/dat/2000/l\\_275/127520001027en00390043.pdf](http://europa.eu.int/eurlex/pri/en/oj/dat/2000/l_275/127520001027en00390043.pdf).
384. Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on a common regulatory framework for electronic communications networks and services (Framework Directive). – 18 p. – <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LcxUriServ.do?uri=OJ:L:2002:108:0033:0050:EN:PDF>.
385. ECDL для государственных органов. – Режим доступу : [http://www.ecdl.com.ua/index.php?option=com\\_content&task=view&id=34&Itemid=55](http://www.ecdl.com.ua/index.php?option=com_content&task=view&id=34&Itemid=55).
386. eGovernment Factsheets – Report by the European Commission. – Режим доступу : [www.epractice.eu/files/eGovernmentNorway.pdf](http://www.epractice.eu/files/eGovernmentNorway.pdf).
387. Electronic Public Records (OEP). – Режим доступу : <https://www.oep.no/?lang=en>.
388. *Finger M.* Electronic Governance [Text] / M. Finger, T. Langenberg // Encyclopedia of Digital Government. – 2007. – Vol. 2. – P. 629–633.
389. General Guidance for National Payment System Development. January 2006. BIS [www.bis.org/publ/cpsw70.pdf](http://www.bis.org/publ/cpsw70.pdf).
390. *Gil-Garcia J. R.* Understanding the evolution of e-government: The influence of systems of rules on public sector dynamics / J. R. Gil-Garcia, I. J. Martinez-Moyano // Government Information Quarterly. – 2007. – № 24 (2). – P. 266–290.
391. Global Competitiveness Report Global Competitiveness Report. – <http://www.weforum.org/reports/global-competitiveness-report-2014-2015>.
392. *Gutry I. S.* The basic strategies of the electronic government formation / I. S. Gutry // The technologies of an information society – the Internet and a modern society: proceedings of the VI All-Russian United conf., St.-Petersburg, November, 3-6, 2003 SPb.: Publishing house of the Philology Faculty of SPbSU, 2003. – P. 118–120.
393. *Heeks R.* Most eGovernment-for-Development Projects Fail: How Can Risks be Reduced? / R. Heeks // IDPM i-Government Working Paper. – 2003. – № 14. – <http://www.sed.manchester.ac.uk/idpm/research/publications/wp/igovernment/index.htm>.
394. How to ... fight government corruption / The Guardian. – Mode of access : <http://www.theguardian.com/global-developmentprofessionals-network/2014/may/13/anti-corruptionagencies-transparency-tactics>.
395. Information and Communication Technology Development Indices. United Nations Conference on Trade and Development Report, UNCTAD/ITE/IPC/2003/1. – [www.unctad.org/en/docs/iteipc20031\\_en.pdf](http://www.unctad.org/en/docs/iteipc20031_en.pdf).
396. Information and Documentation – Records management – Part 1: General // ISO 15489-1 – Printed in Switzerland. – 2001. – 19 p.
397. Information and documentation – The Dublin Core metadata element set // ISO 15836:2014.
398. Information Society Index – ISI. – <http://www.idc.com>.
399. Intellectual Property on the Internet: What's Wrong with Conventional Wisdom? By James Bessen and Eric Maskin. Revised 2004. – <http://www.researchoninnovation.org/iippap2.pdf>.
400. *Klamo L.* Successfully implementing e-government: fundamental issues and a case study in the USA / L. Klamo, W. W. Huang, K. L. Wang, T. Le // Electronic Government, an International Journal. – 2006. – № 3 (2). – P. 158–173.



401. *Kupryashin G. L.* Public administration through institutional changes // *Polis*. – 2012. – Number 6. – P. 123.
402. *Leadership in Customer Service: Creating Shared Responsibility for Better Outcomes*. – Accenture, Institute for Public Service Value, 2009. – 132 p.
403. *Lenzerini M.* Data Integration: A Theoretical Perspective / *M. Lenzerini* // *PODS*. – 2002. – 236 p.
404. *Lunev A. P.* Public administration and implementation of public interests and conflicting public policy / *A. P. Lunev, T. A. Mordasova* // *Studies in the Humanities*. – 2011. Number 1 (37). – S. 212.
405. *Maio A. D.* The Bright Dark Side of Government 2.0: Are We Ready? // *Gartner Blog Network*, September 8th, 2009, March 19th, 2010. URL : [http://blogs.gartner.com/andrea\\_dimaio/2010/03/19/the-bright-dark-side-of-government-2-0-are-weready/](http://blogs.gartner.com/andrea_dimaio/2010/03/19/the-bright-dark-side-of-government-2-0-are-weready/).
406. *Maio A. D.* What Is Open Government For? / *Maio A. D.* // *Gartner Blog Network*, March 19th, 2010. – URL : [http://blogs.gartner.com/andrea\\_dimaio/2010/03/19/what-is-open-government-for/](http://blogs.gartner.com/andrea_dimaio/2010/03/19/what-is-open-government-for/)
407. *Michel H.* e-Administration, e-Government, e-Governance and the Learning City: A typology of Citizenship management using ICTs [Text] / *H. Michel* // *The Electronic Journal of e-Government*. – 2005. – № 3 (4). – P. 213–218.
408. *Michel H.* e-Administration, e-Government, e-Governance and the Learning City: A typology of Citizenship management using ICTs / *H. Michel* // *The Electronic Journal of e-Government*. – 2005. – № 3 (4). – P. 213–218.
409. *Networked Readiness Index – NRI*. – <http://www.weforum.org/issues/global-informatiotechnology> .
410. *Osborne D.* Reinventing Government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector / *D. Osborne, T. Gaebler*. Reading. – Mass., 1992 .
411. *Pavlyutenkova M. Yu.* The electronic government: the western experience in the Russian projection. – URL : <http://conf.infosoc.ru/2006/thes/Pavlyutenkova.pdf> .
412. *Public Governance and Management. Definitions and Concepts: E-government*. Web site of the OECD / OECD. – 2002. – URL: [http://www.oecd.org/EN/about\\_further\\_page/0,,EN-about\\_further\\_page-300-nodirectorate-no-no--11-no-no-1,FF.html](http://www.oecd.org/EN/about_further_page/0,,EN-about_further_page-300-nodirectorate-no-no--11-no-no-1,FF.html) .
413. *Public sector information: a key resource for Europe Green Paper on Public Sector Information in the Information Society* / *European Commission*. – Brussels : European Commission, 1999. – 28 p.
414. *Report by the Chairman World Telecommunication Policy Forum 2009*. Document WTP09/4(Rev.1)-E. 24 April 2009.
415. *Sauret J.* Le projet ADELE ADministration ELEctronique 2004–2007. Pour vous simplifier la vie! / *J. Sauret*. – Mode d'accès : [www.ec.europa.eu/idabc/servlets/Docfice.pdf?id=19411](http://www.ec.europa.eu/idabc/servlets/Docfice.pdf?id=19411) .
416. *Sharing Front Office Services: The Journey to Citizen-Centric Delivery*. – Accenture, Institute for Health and Public Service Value, 2009. – 68 p.
417. *The Global Information Technology Report*. – [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GlobalInformationTechnology\\_Report\\_2014.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalInformationTechnology_Report_2014.pdf).
418. *United Nations E-Government Survey 2014: E-Government for the Future We Want*. – [http://unpan3.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2014-Survey/E-Gov\\_Complete\\_Survey-2014.pdf](http://unpan3.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2014-Survey/E-Gov_Complete_Survey-2014.pdf) .
419. *Viktor Mayer-Schönberger and Kenneth Cukier*, *Big Data: A Revolution That Will Transform How We Live, Work and Think*, Houghton Mifflin Harcourt, Boston, May, 2013.
420. *What is Good Governance?* / *UNESCAP*. – <http://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf> .
421. *Ya Nisnevich* “E-government” as a post-industrial philosophy of government // *Theory and practice of social and scientific information*. 2004. Number 19. – P. 158.

## ЗМІСТ

Перелік умовних скорочень .....	3
<b>Вступ</b> .....	5
<b>1. Стратегії розвитку інформаційного суспільства</b> .....	12
1.1. Інформаційне суспільство як суспільство знань .....	12
1.2. Стратегії та програми розвитку інформаційного суспільства .....	19
1.3. Розвиток інформаційно-телекомунікаційної інфраструктури суспільства .....	25
1.4. Електронна комунікація як механізм розвитку інноваційно орієнтованого суспільства .....	31
1.5. Віртуальна спільнота як домінуюча складова інформаційного суспільства .....	39
1.6. Державне регулювання е-комунікацій та послуг .....	46
1.7. Управління інтелектуальною власністю в умовах розвитку інформаційного суспільства .....	54
Висновки до першого розділу .....	62
<b>2. Методологічні основи е-урядування</b> .....	66
2.1. Функціональна модель та компоненти е-уряду .....	66
2.2. Адміністративна реформа для забезпечення функціонування е-уряду .....	78
2.3. Механізми розвитку е-урядування .....	82
2.4. Моделі інтеграції суб'єктів надання е-послуг .....	97
2.5. Механізми розвитку е-демократії .....	104
2.6. Механізми забезпечення відкритого уряду .....	122
Висновки до другого розділу .....	139
<b>3. Е-документообіг як основа е-урядування</b> .....	145
3.1. Управління е-документами та метаданими .....	145
3.2. Забезпечення юридично значущого е-документообігу .....	153
3.3. Механізми довіри в інфраструктурі відкритих ключів .....	159
3.4. Організація систем е-документообігу .....	167
Висновки до третього розділу .....	175
<b>4. Світові моделі та тенденції розвитку е-урядування</b> .....	179
4.1. Континентально-європейська модель е-уряду .....	179
4.2. Англо-американська модель е-уряду .....	191
4.3. Азіатська модель е-уряду .....	196
4.4. Модель е-уряду Митного союзу .....	198
4.5. Підходи та шляхи запровадження світового досвіду е-урядування в Україні .....	212
Висновки до четвертого розділу .....	224
<b>5. Методології оцінювання готовності до е-урядування</b> .....	229
5.1. Ключові фактори готовності до е-урядування .....	229
5.2. Аналіз індексу глобальної конкурентоспроможності .....	232
5.3. Оцінка індексу технологічної готовності .....	240
5.4. Рейтинг за індексом мережевої готовності .....	244
5.5. Показники розвитку інформаційного суспільства .....	249
5.6. Рейтинг за індексом розвитку е-уряду .....	254
5.7. Національні рейтинги розвитку е-урядування .....	264
Висновки до п'ятого розділу .....	273
<b>6. Інфраструктура взаємодії влади з бізнесом</b> .....	278
6.1. Проблеми розвитку національних дозвільних інфраструктур .....	278
6.2. Інформаційно-методологічне забезпечення дозвільної системи .....	281
6.3. Механізми розвитку дозвільної системи .....	283

6.4. Пріоритетні напрями розвитку єдиних дозвільних центрів .....	288
6.5. Удосконалення реєстру документів дозвільного характеру .....	295
Висновки до шостого розділу .....	298
<b>7. Інфраструктура взаємодії влади з громадянами .....</b>	<b>301</b>
7.1. Стратегії розвитку систем надання адміністративних послуг .....	301
7.2. Методології регламентації та надання е-адмінпослуг .....	306
7.3. Запровадження е-адміністративних е-регламентів .....	311
7.4. Застосування е-ідентифікації громадян .....	316
Висновки до сьомого розділу .....	320
<b>8. Інструменти та механізми забезпечення транзакційної взаємодії .....</b>	<b>325</b>
8.1. Системи е-взаємодії у фінансовій сфері .....	325
8.2. Управління транзакційними ризиками та страхування їх .....	338
8.3. Платіжні інструменти як механізм забезпечення фінансових транзакцій ...	351
8.4. Застосування е-карток у системі е-платежів .....	364
Висновки до восьмого розділу .....	379
<b>9. Механізми розвитку систем е-платежів .....</b>	<b>383</b>
9.1. Упровадження механізму е-платежів у суспільстві .....	383
9.2. Міжнародний досвід регулювання платіжних систем .....	388
9.3. Державна політика та регулювання у сфері е-платежів .....	390
9.4. Організаційно-правові механізми розвитку е-бізнесу .....	396
Висновки до дев'ятого розділу .....	403
<b>10. Організація системи міжбанківських е-платежів НБУ .....</b>	<b>407</b>
10.1. Механізми забезпечення міжбанківських розрахунків .....	407
10.2. Структура та функціонування системи е-платежів НБУ .....	411
10.3. Механізми реалізації е-платежів .....	413
10.4. Моделі обслуговування кореспондентського рахунка .....	416
10.5. Архітектура системи міжбанківських е-платежів .....	419
Висновки до десятого розділу .....	422
<b>11. Захист платіжних та фінансових е-систем .....</b>	<b>425</b>
11.1. Структура банківської інформації за режимом доступу .....	425
11.2. Інформаційна безпека платіжних та фінансових систем .....	429
11.3. Криптографічний захист банківських документів .....	431
11.4. Організація системи контролю захисту СЕМП .....	437
Висновки до одинадцятого розділу .....	442
<b>12. Система підготовки кадрів для е-уряду .....</b>	<b>445</b>
12.1. Інформаційна культура публічних службовців як чинник розвитку інформаційного суспільства .....	445
12.2. Кваліфікаційні вимоги до інформаційної компетентності публічних службовців .....	451
12.3. Єдина інформаційна інфраструктура консультування та підвищення кваліфікації публічних службовців .....	457
12.4. Удосконалення інформаційної підготовки магістрів публічного управління ..	462
12.5. Організаційно-методологічне та освітнє забезпечення розвитку е-урядування .....	466
12.6. Управління проектами як методологія ефективного упровадження інновацій ..	472
Висновки до дванадцятого розділу .....	479
<b>Результати дослідження .....</b>	<b>486</b>
<b>Список використаних джерел .....</b>	<b>498</b>

*Наукове видання*

***Клімушин Петро Сергійович***

**СТРАТЕГІЇ ТА МЕХАНІЗМИ  
ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ  
В ІНФОРМАЦІЙНОМУ  
СУСПІЛЬСТВІ**

Редактор  
Комп'ютерна верстка

*О. І. Новохацька  
К. І. Кохно*

Підписано до друку 12.07.2016. Формат 60x84<sup>1/16</sup>.  
Папір офсетний. Друк цифровий. Гарнітура Times New Roman.  
Умов. друк. арк. 30,46. Обл.-вид. арк. 31,9. Тираж 300 прим.

Видавництво Харківського регіонального інституту державного управління  
Національної академії державного управління при Президентіві України  
“Магістр”.

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 1654 від 19.01.2004 р.  
61050, м. Харків, просп. Московський, 75, тел. (057) 732-32-55,  
електронна адреса: [наука@kbuara.kharkov.ua](mailto:наука@kbuara.kharkov.ua)

Віддруковано у друкарні ТОВ “Тім Пабліш Груп”  
Тел.: (057) 755-38-10