



УДК 35.077.2+342.922

НАЦІОНАЛЬНИЙ БАНК УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ

Волох О.К., к. ю. н.,
доцент кафедри адміністративного права і процесу
Національна академія внутрішніх справ

Стаття присвячена аналізу ролі Національного банку України в процесах впровадження технологій електронного урядування в Україні. Досліджуються особливості адміністративно-правового статусу Національного банку України. Вивчаються питання створення і подальшого розвитку Національної системи масових електронних платежів. З'ясовано сутність найважливіших положень Концепції поширення безготівкових розрахунків із використанням спеціальних платіжних засобів.

Ключові слова: Національний банк України, електронне урядування, безготівкові розрахунки, адміністративні послуги, BankID.

Статья посвящена анализу роли Национального банка Украины в процессах внедрения технологий электронного управления в Украине. Исследуются особенности административно-правового статуса Национального банка Украины. Изучаются вопросы создания и дальнейшего развития Национальной системы массовых электронных платежей. Выясняется сущность важнейших положений Концепции распространения безналичных расчетов с использованием специальных платежных средств.

Ключевые слова: Национальный банк Украины, электронное управление, безналичные расчеты, административные услуги, BankID.

Volokh O.K. NATIONAL BANK OF UKRAINE AS A SUBJECT OF PUBLIC ADMINISTRATION E-GOVERNANCE

This article analyzes the role of the National Bank of Ukraine in the implementation of e-governance in Ukraine. The features of the administrative and legal status of the National Bank of Ukraine. We study the creation and further development of the National System of Mass Electronic Payments. The essence of the main provisions of the Concept spread of cashless payments using special means of payment.

Key words: National Bank of Ukraine, eGovernance, cashless payments, administrative services, BankID.

Постановка проблеми. Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 р. № 474-р було затверджено Стратегію реформування державного управління України на 2016–2020 роки. Згідно зі Стратегією неналежна якість електронних послуг для громадян і юридичних осіб є проблемою, що стоїть перед системою державного управління. Відповідно, одним із пріоритетів надання адміністративних послуг у Стратегії вказується надання адміністративних послуг в електронному вигляді [1].

Метою статті є дослідження ролі і місця Національного банку України в системі суб'єктів публічного адміністрування електронного урядування в Україні.

Виклад основного матеріалу. За Планом заходів з реалізації Стратегії реформування державного управління України на 2016–2020 роки передбачене завдання стосовно забезпечення надання адміністративних послуг в електронному вигляді з урахуванням стадій розвитку електронних адміністративних послуг, визначених методикою Індексу розвитку електронного урядування ООН (п. 26). Сутність заходу, у виконанні якого Національний банк України (далі – НБУ) бере участь «за згодою», полягає в забезпеченні функціонування єдиної платформи надання адміністративних послуг на базі Єдиного державного порталу адміністративних послуг, включаючи електронну ідентифікацію (Банк ID, ID картка, Mobile ID), платіжний шлюз, особистий кабінет користувача, моніторинг задоволення якістю надання адміністративних послуг в електронному вигляді [1].

На нашу думку, фактом, що підтверджує готовність НБУ брати участь у процесах розвитку електронного урядування, є затвердження Положення про Єдину національну систему електронної дистанційної ідентифікації фізичних і юридичних осіб BankID Національного банку України [2].

До речі, згадка про BankID міститься і в Плані пріоритетних дій Уряду на 2016 рік: у Розділі 5 «Переведення в електронну форму надання пріоритетних адміністративних послуг» Урядом було заплановано такий крок, як удосконалення інструментів електронної ідентифікації громадян (п. 4), очікуваним наслідком здійснення якого має бути розвиток зручних та безпечних засобів електронної ідентифікації для забезпечення розвитку електронних сервісів в Україні [3].

Зазначеним вище Положенням встановлюється порядок функціонування Єдиної національної системи електронної дистанційної ідентифікації фізичних і юридичних осіб BankID (далі – система BankID), здійснення банками України електронної дистанційної ідентифікації клієнтів (користувачів) із метою отримання ними адміністративних послуг на Єдиному державному порталі адміністративних послуг або від суб'єктів надання адміністративних послуг та доступу користувачів до інформаційно-телекомунікаційних систем державних органів [2].

Крім того, в Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні відзначається, що доступ суб'єктів звернення до електронних послуг може бути реалізований у тому

числі через посередників, з якими суб'єкти звернення контактують на постійній основі (маються на увазі, зокрема, бібліотеки, банки, оператори надання телекомунікаційних послуг) [4].

Це означає, що користувачі системи BankID отримуватимуть електронні (в тому числі адміністративні) послуги в порядку, встановленому Національним банком України.

Але не можна розглядати діяльність НБУ ізольовано, лише як забезпечувальну відносно організації здійснення безготівкових розрахунків за надані адміністративні послуги.

Ініціативи щодо BankID є лише незначною частиною від запланованого Національним банком стосовно впровадження електронних форм взаємодії держави з громадянами.

Таким чином, необхідно проаналізувати документи концептуального характеру з метою визначення місця банківського сектору в розвитку електронного урядування та інформаційного суспільства загалом.

Так, у Концепції Національної програми інформатизації законодавець визначає:

1) в інформатизації фінансової та грошової системи – зокрема, в інформатизації банківської діяльності – першочерговими завданнями має стати створення системи безготівкових розрахунків за товари та послуги;

2) в галузі фінансів необхідно створити інформаційні системи, які дадуть можливість перейти від використання традиційних платіжних інструментів до високонадійної системи міжбанківських розрахунків та паралельно – кредитних карток (електронних грошей).

Але і в більш широкому сенсі – для формування Національної інфраструктури інформатизації – Концепцією також передбачалося сприяння налагодженню серійного виробництва електронних карток і впровадженню інформаційних систем з їх використанням [5].

У розділі I Основних засад розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки відзначається високий ступінь інформатизації банківської сфери. Разом із тим ступінь розбудови інформаційного суспільства в Україні порівняно зі світовими тенденціями визнано недостатнім і таким, що не відповідає потенціалу та можливостям України, оскільки наявне відставання у використанні безготівкових розрахунків за товари і послуги тощо.

Однією з основних стратегічних цілей розвитку інформаційного суспільства в Україні визначається державна підтримка нових «електронних» секторів економіки (торгівлі, надання фінансових і банківських послуг тощо).

А збільшення різноманітності та кількості послуг населенню та бізнесу, що надаються за допомогою ІКТ, вказано серед основних напрямів розвитку інформаційного суспільства в Україні. Зокрема на цьому, як слідує з тексту Основних засад, ґрунтується національна політика розвитку інформаційного суспільства в Україні.

З метою збільшення різноманітності та кількості електронних послуг необхідно:

1) визначити статус і перелік обов'язкових електронних послуг, які повинні надаватися органами державної влади та органами міс-

цевого самоврядування юридичним і фізичним особам, забезпечити реалізацію принципу «єдиного вікна»;

2) подолати відставання у впровадженні сучасних ІКТ суб'єктами господарювання, зокрема у використанні технологій електронної комерції;

3) опрацювати економічні механізми стимулювання переходу до цих технологій суб'єктам середнього і малого підприємництва;

4) забезпечити підготовку нормативно-правових актів щодо використання фізичними та юридичними особами платіжних карток із метою поширення безготівкових розрахунків в Україні та розвитку національної системи масових електронних платежів [6].

Як зазначається в Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні, одним з основних завдань формування електронної економіки (е-економіки) є розвиток електронного бізнесу. Зазначене завдання розв'язується шляхом розвитку і застосування підприємствами технологій та інструментів електронної торгівлі; використання електронного цифрового підпису і забезпечення інформаційної безпеки; впровадження системи дистанційного обслуговування в банківській системі; забезпечення подальшої інтеграції національної платіжної системи з міжнародними платіжними системами [7].

Адміністративно-правовий статус НБУ врегульовано головним чином Законами України «Про Національний банк України», «Про банки і банківську діяльність», «Про платіжні системи і переказ коштів в Україні».

Отже, є необхідність дослідити законодавчо закріплені функції і повноваження НБУ, об'єктивно пов'язані з розвитком електронного урядування та інформаційного суспільства в цілому.

Відповідно до Закону України від 20.05.1999 р. № 679-XIV «Про Національний банк України» Національний банк України є центральним банком України, особливим центральним органом державного управління, юридичний статус, завдання, функції, повноваження і принципи організації якого визначаються Конституцією України, цим Законом та іншими законами України (ст. 2).

Згідно зі ст. 7 вказаного Закону Національний банк України виконує зокрема такі функції:

1) регулює діяльність платіжних систем та систем розрахунків в Україні, визначає порядок і форми платежів, у тому числі між банками;

2) визначає напрями розвитку сучасних електронних банківських технологій, контролює створення платіжних інструментів;

3) видає ліцензії небанківським фінансовим установам, які мають намір стати учасниками платіжних систем, на переказ коштів без відкриття рахунків та відкликає їх відповідно до законодавства;

4) веде реєстр платіжних систем, систем розрахунків, учасників цих систем та операторів послуг платіжної інфраструктури;

5) здійснює нагляд платіжних систем та систем розрахунків [8].



Національний банк видає нормативно-правові акти з питань, віднесених до його повноважень, які є обов'язковими для органів державної влади і органів місцевого самоврядування, банків, підприємств, організацій та установ незалежно від форм власності, а також для фізичних осіб. Нормативно-правові акти Національного банку видаються у формі постанов Правління Національного банку, а також інструкцій, положень, правил, що затверджуються постановами Правління Національного банку (ст. 56).

У ст. 15 закріплено, що Правління Національного банку приймає рішення щодо функціонування платіжних систем та організації розрахунків.

Згідно з ч. 1 ст. 40 Національний банк встановлює правила, форми і стандарти розрахунків банків та інших юридичних і фізичних осіб в економічному обігу України із застосуванням як паперових, так і електронних документів, а також платіжних інструментів та готівки, координує організацію розрахунків.

У свою чергу, відповідно до Закону України «Про банки і банківську діяльність» банківські розрахунки проводяться в готівковій та безготівковій формах згідно з правилами, встановленими нормативно-правовими актами Національного банку України. Безготівкові розрахунки проводяться на підставі розрахункових документів на паперових носіях чи в електронному вигляді. Банки в Україні можуть використовувати як платіжні інструменти, в т.ч. банківські платіжні картки (ст. 51) [9].

Згідно зі ст. 11 Закону України «Про платіжні системи та переказ коштів в Україні» НБУ має право створювати системи міжбанківських розрахунків, системи роздрібних платежів та інші види платіжних систем, а також повинен забезпечувати безперервне, надійне та ефективне функціонування і розвиток створених ним платіжних систем.

НБУ є платіжною організацією та розрахунковим банком для таких платіжних систем. Порядок їх функціонування, прийняття і виключення з них учасників, інші питання, пов'язані з їх діяльністю, також визначаються Національним банком України [10].

На сьогодні такою платіжною системою є Національна платіжна система «Український платіжний простір» (попередня назва – «Національна система масових електронних платежів»).

Слід наголосити на тому, що поряд із формальним дотриманням вітчизняного законодавства діяльність НБУ як Платіжної організації Національної платіжної системи «Український платіжний простір» (далі – НПС «ПРОСТІР») все більше посягає на права і свободи людини і громадянина в Україні. Йдеться про цілеспрямовану політику щодо нав'язування електронних форм взаємодії громадян із державою за допомогою платіжних карток.

Засади цієї політики було оприлюднено ще наприкінці 1990-х рр. – у 2000-х рр.:

1) Наказ Національного банку України від 19.10.1999 р. № 24-112/611-8439 «Про впровадження Національної системи масових електронних платежів»;

2) Постанова Правління Національного банку України від 07.09.2000 р. № 352 «Про впровадження пілотного проекту Національної системи масових електронних платежів»;

3) Постанова Правління Національного банку України від 10.12.2004 р. № 620 «Про затвердження Правил Національної системи масових електронних платежів»;

4) Постанова Кабінету Міністрів України і Національного банку України від 26.05.2006 р. № 753 «Про схвалення Концепції поширення безготівкових розрахунків з використанням спеціальних платіжних засобів»;

5) Тимчасове положення про застосування мобільного платіжного інструмента в Національній системі масових електронних платежів, затверджене Протоколом Ради Платіжної організації Національної системи масових електронних платежів від 31.08.2006 р. № 71 тощо.

Детально про плани НБУ щодо запровадження електронних форм взаємодії громадян з державою йдеться у вищезазначеній Концепції поширення безготівкових розрахунків з використанням спеціальних платіжних засобів, яка продовжує реалізовуватися і нині.

Як слідує з її змісту, вказана Концепція спрямована на створення умов для скорочення частки готівкових розрахунків шляхом поширення безготівкових розрахунків із використанням спеціальних платіжних засобів (далі – платіжні картки). Основною метою Концепції є:

1) зменшення готівкових платежів поза банками;

2) підвищення заінтересованості населення в користуванні платіжними картками.

Аналіз очікуваних від реалізації Концепції наслідків свідчить про те, що інтереси громадян заздалегідь не бралися до уваги, натомість вигоду, без сумніву, отримають банки і держава. Отже, положення статті 3 Основного Закону України умисно нівелюються.

Серед основних напрямів реалізації Концепції слід відзначити:

1) розширення сфери застосування безготівкових розрахунків із використанням платіжних карток;

2) здійснення емісії та еквайрингу платіжних карток у банках, закладах торгівлі, громадського харчування та послуг;

3) створення умов для здійснення безготівкових розрахунків населення з використанням платіжних карток за житлово-комунальні послуги, спожиту електричну енергію, природний газ, послуги зв'язку і транспорту, здійснення грошових переказів через об'єкти поштового зв'язку, а також під час сплати податків і зборів під час переміщення товарів, транспортних засобів через митний кордон України тощо [11].

При цьому, як стверджує Представник Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, інформація про операцію, включно з тією, за допомогою якої можна ідентифікувати особу та місце здійснення операції, зберігається на серверах платіжної системи відповідних банків. Систематизація такої інформації про певного власника пла-

тіжної картки дозволяє визначити місце перебування конкретної особи в певному часовому просторі, а на підставі аналізу такої інформації – визначити шляхи її пересування [12].

Повертаючись до ролі НБУ в процесах впровадження технологій електронного урядування, дозволимо собі процитувати декілька важливих моментів зі Світової доповіді ООН із питань державного сектору 2003 року «Е-уряд на перехресті».

1. «Розвиток е-послуг почав частково концентруватися на планах розвитку систем автентифікації для уможливлення врядування, зосереджуваного на громадянах. Проте постійне обговорення питань використання урядом систем автентифікації породжує занепокоєння про використання урядом особливої інформації та створення централізованої системи або універсальної ідентифікаційної картки» [13, с. 116–117].

2. «З'являється новий вид суспільства в країнах з високим рівнем засвоєння ІКТ. Його можна описати як «суспільство стеження». Будь-яка транзакція, що вимагає цифрових засобів комунікації, має потенціал для отримання вигляду цифрового запису, головного вузла особових ідентифікаційних даних. Транзакції, що здійснюються в аналоговому середовищі, також мають подібний потенціал шляхом переведення аналогових даних у цифровий вигляд [13, с. 106–107].

3. «... Важливо зрозуміти, що має місце власне факт збору особистих даних та можливість побічного використання цих даних, що само по собі може змінювати поведінку. Також це може змінювати позицію ведення переговорів в людських відносинах та трансформувати інститут індивідуальної бездіяльності або зміненою діяльністю, що породжується страхом. Це матиме ефект «соціального паноптикуму». З часом може розвинутися «добровільний паноптикум» у відносинах з урядом та ринком, коли люди усвідомлюють, що їх поведінка змінюється постійним наглядом, але вони не будуть зрікатися цих відносин за психологічних, емоційних або фінансових причин. Ось так змінюється людська природа» [13, с. 105].

Висновки. Національний банк України є важливим суб'єктом публічного адміністрування електронного урядування. Його роль в зазначеному процесі полягає, зокрема, в розвитку системи електронних платежів, у тому числі за надання адміністративних послуг в електронному вигляді. Сфера безготівкових розрахунків поступово розширюється, що є результатом цілеспрямованої державної політики і відображення відповідних тенденцій у глобалізованому світі. При цьому державна

політика розвитку електронного урядування (та інформаційного суспільства загалом) передбачає нав'язування громадянам електронних форм взаємодії в багатьох – у тому числі ключових – сферах життєдіяльності суспільства і держави. Результати такої політики – під прикриттям необхідності виконання міжнародних зобов'язань України стосовно розвитку інформаційного суспільства – вже призводять до обмеження прав і свобод громадян.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 р. № 474-р «Деякі питання реформування державного управління України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
2. Постанова Правління Національного банку України від 30.08.2016 р. № 378 «Про затвердження Положення про Єдину національну систему електронної дистанційної ідентифікації фізичних і юридичних осіб BankID Національного банку України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
3. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27.05.2016 р. № 418-р «Про затвердження плану пріоритетних дій Уряду на 2016 рік» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
4. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.11.2016 р. № 918-р «Про схвалення Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
5. Закон України від 04.02.1998 р. № 75/98-ВР «Про Концепцію Національної програми інформатизації» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
6. Закон України від 09.01.2007 р. № 537-V «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки» // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2007. – № 12. – Ст. 102.
7. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.05.2013 р. № 386-р «Про схвалення Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
8. Закон України від 20.05.1999 р. № 679-XIV «Про Національний банк України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
9. Закон України від 07.12.2000 р. № 2121-III «Про банки і банківську діяльність» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
10. Закон України від 05.04.2001 р. № 2346-III «Про платіжні системи та переказ коштів в Україні» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
11. Постанова Кабінету Міністрів України і Національного банку України від 26.05.2006 р. № 753 «Про схвалення Концепції поширення безготівкових розрахунків з використанням спеціальних платіжних засобів» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
12. Лист Представника Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини від 27.05.2014 р. № 11.-974/1267-14-106 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
13. Світова доповідь ООН з питань державного сектору 2003: «Е-уряд на перехресті» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://cyberpeace.org.ua/files/e-urad_na_perehresti_dopovid_oon.pdf.