

DOI: <https://doi.org/10.15407/socium2019.01.089>

УДК: 334.02

*Дульська І.В.*, канд. екон. наук, старший науковий співробітник відділу інноваційної політики, економіки та організації високих технологій ДУ “Інститут економіки та прогнозування НАН України”, email: [i\\_dulska@i.ua](mailto:i_dulska@i.ua), ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-2657-8375>

## Е-УРЯДУВАННЯ ЯК ІНСТРУМЕНТ СОЦІАЛЬНОГО ІНЖИНІРИНГУ СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ<sup>1</sup>

*“Побудувати довіру в суспільстві для подолання важливих проблем”  
Міжнародна мережа аудиторів і консультантів PricewaterhouseCoopers*

Досліджено сучасний стан розвитку е-урядування в Україні, його можливості у здійсненні соціального інжинірингу суспільства, як сукупності підходів до зміни організаційних структур, інститутів, що визначають поведінку громадян, з метою більш повного розкриття внутрішнього потенціалу соціальної системи. Виокремлено пріоритетні напрями розширення е-урядування, що нададуть ширші технічні та організаційні можливості формування у громадян усвідомлення комплексу їх прав та обов'язків у відносинах з державою та їх реалізацію. Встановлено, що в Україні е-урядування, е-участь вже створили для суспільства, державного управління, бізнесу значні переваги через велику кількість е-сервісів держави на центральному та регіональному рівні. До недоліків е-урядування в Україні належить відсутність його статистики, хоча міжнародні організації оцінюють його рівень як високий; рівень доступності для громадськості сервісів е-бюджету оцінено як обмежений, прозорість процесу – як недостатню. Якість е-сервісів потребує покращення, оскільки інтерфейси е-урядування не уніфіковані, часто незручні. Брак прозорості витрачання бюджетних коштів знижує довіру суспільства до державних інститутів, обумовлює значний обсяг тіньової економіки. Встановлено, що в Україні всі спроби держави провести е-ідентифікацію через ID-карти, банківську сферу та через операторів мобільного зв'язку не були достатньо результативними через недостатньо послідовний підхід держави в цьому питанні. Також цьому заважає недостатній розвиток цифрової інфраструктури, платіжних і розрахункових систем, незважаючи на те, що ці елементи успішно розвиваються, створюється відповідна законодавча база, гармонізована з вимогами ЄС. Запропоновано напрями поглиблення партнерства держави та суспільства з покращення якості е-урядування шляхом вирішення проблеми е-ідентифікації для ширшого охоплення суспільства е-послугами держави, впровадження непрямих методів контролю доходів громадян, збільшення безготівкових розрахунків для зменшення обсягів тіньової економіки.

**Ключові слова:** соціальний інжиніринг суспільства, цифрові технології, е-урядування, е-участь, права й обов'язки громадян і держави, е-ідентифікація, е-декларування доходів і майнового стану, тіньова економіка, податки, безготівкові операції.

*Dulska I.V.*, PhD. (Economics), senior scientific fellow, department of innovative policy, economics and organization of high technology, Institute of Economics and Forecasting National Academy of Sciences of Ukraine, 26, Panasas Myrnoho, Kyiv, 01011, Ukraine, email: [i\\_dulska@i.ua](mailto:i_dulska@i.ua), ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-2657-8375>

<sup>1</sup> Стаття виконана в рамках відомчої тематики науково-дослідної роботи ДУ “Інститут економіки та прогнозування НАН України” “Формування “розумної” спеціалізації в економіці України” (номер державної реєстрації 0117U007701).

© Дульська І.В., 2019

## E-GOVERNANCE AS AN INSTRUMENT FOR SOCIAL ENGINEERING OF SOCIETY IN UKRAINE

*The article investigates the current state of development of electronic (e-)governance in Ukraine in view of its ability to implement social engineering of society as a set of approaches to changing organizational structures and institutions that determine the behavior of citizens in order to more fully reveal the internal potential of the social system. The priority directions of e-governance expansion are singled out, which will create wider technical and organizational opportunities for forming the awareness of the complex of their rights and responsibilities in relations with the state and their realization. It has been established that in Ukraine, e-governance, e-participation has created significant benefits for society, state administration and business through a large number of the state e-services at the central and regional levels. The disadvantages of e-governance in Ukraine are the lack of its statistics, although international organizations assess its level as high, the level of public access to e-budget services - as limited, transparency of the process - as insufficient. The quality of e-services needs to be improved, since e-government interfaces are not unified, often inconvenient. The lack of transparency in spending budget funds reduces public confidence in state institutions, causes a significant amount of shadow economy. It was established that in Ukraine, all attempts of the state to conduct e-identification through ID-cards, banking and through mobile operators were not sufficiently effective due to the lack of state's consistent approach in this regard. This is also hampered by the lack of development of digital infrastructure, payment and settlement systems, despite the fact that these elements are sufficiently developed, creates an appropriate legislative framework, harmonized with the requirements of the EU. The directions of deepening the partnership between the state and society on improving the quality of e-governance by solving the problem of e-identification for the wider coverage of the society by state e-services, introduction of indirect methods of controlling the incomes of citizens, increase of cashless settlements to reduce the size of the shadow economy.*

**Keywords:** *social engineering of society, digital technologies, e-government, e-participation, rights and responsibilities of citizens and state, electronic identification, e-declaration of income and property status, shadow economy, taxes, non-cash transactions.*

Е-урядування на державному та місцевому рівні створює значні переваги для державного управління при взаємодії державних органів, суспільства та бізнесу (G2G – Government-to-Government, G2C – Government-to-Citizen, G2B – Government-to-Business).

Невід’ємне право громадян, бізнесу – отримати публічні дані від державних органів, надати їх – обов’язок держави. Право громадянина – бути залученим до обговорення та прийняття рішень з питань державних політик і послуг, формування бюджетів (загальнодержавного та місцевих) і витрачання бюджетних коштів, обов’язок держави – створити доступні та релевантні інструменти е-урядування для цього. Право держави – вимагати від громадян дані, необхідні для виконання нею своїх функцій для контролю, який не порушує основних свобод громадян: місця проживання, майнового стану, доходів, видатків тощо для забезпечення адміністративної доступності, сплати податків, запобігання корупції, криміналу, тероризму. У демократичному суспільстві обов’язок громадянина – бути законослухняним, готовим у будь-який момент стати до лав армії, рятувальників, сплачувати податки тощо. Інформаційна відкритість у рамках е-урядування формує свідомість громадян і у такий спосіб здійснює соціальний інжиніринг суспільства, як сукупність прикладних соціальних підходів, орієнтованих на цілеспрямовану зміну організаційних структур, інститутів, що визначають поведінку громадян і забезпечують контроль за нею з метою розкриття внутрішнього потенціалу соціальної системи [1].

Цю проблему порушено в дослідженнях ООН [2], Світового банку [3], Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 рр.<sup>2</sup> (на жаль, план заходів з її реалізації на 2018 р. практично не виконано), проекті “Цифровий порядок денний України 2020” [4], розробленому Громадською спілкою Hi Tech Office Ukraine разом з групою експертів світових і вітчизняних лідерів ринку (Cisco, IBM, Intel, Oracle, Deloitte, SAP, Ericsson, MasterCard, Vodafone, Kyivstar, Lifecell, International Data Corporation) та ін.

Цифрові технології мають значний потенціал у покращенні взаємних комунікацій між людиною та державою в рамках е-урядування, що дозволяє їм більш ефективно реалізувати спільні цілі – сталий соціально-економічний розвиток, добробут, високу якість життя. Досягнення цієї мети в Україні потребує на даний момент збільшення системності та рішучості спільних дій держави та громадян у цьому напрямі, навіть непопулярних.

**Мета статті** – виокремити пріоритетні напрями розширення впровадження е-урядування, що створюватимуть ширші технічні та організаційні можливості сприяння формуванню у громадян усвідомлення всього комплексу їх прав та обов’язків у відносинах з державою, який включає сплату податків, надання інформації про свій майновий і цивільний стан тощо та їх реалізацію.

В Україні поглиблюється цифровізація сфери державного управління (е-урядування), як е-взаємодія між державою, громадянином, бізнесом (G2G, G2C, G2B), що забезпечує їх партнерство у вирішенні складних соціально-економічних проблем з урахуванням етичних аспектів рівноваги між потребами конкретної людини та суспільним благом, посилюючи один одного. Схвалено Концепцію розвитку е-урядування в Україні<sup>3</sup>.

Ширші можливості для е-урядування відкривають найпрогресивніші цифрові технології: широкосмуговий доступ до мережі Інтернет (ШСД) (крім високої швидкості забезпечує безперервне двостороннє підключення до Інтернету), великі дані (значних обсягів і різноманіття, обробляються способами, альтернативними традиційним системам управління базами даних), хмари (онлайн-сховища даних на розподілених у мережі серверах, якими користуються клієнти), веб (система доступу до пов’язаних документів на різних комп’ютерах, підключених до Інтернету), аналітика даних (дослідження, фільтрація, перетворення та моделювання даних для прийняття рішень), штучний інтелект (формалізація проблем і завдань, подібних до дій людини, за допомогою комп’ютера), Інтернет-речей (мережі пов’язаних пристроїв з вбудованими сенсорами, програмним забезпеченням, що обмінюються інформацією через Інтернет), блокчейн (децентралізовані розподілені реєстри, захищені від несанкціонованого втручання) тощо. Вони дозволять

<sup>2</sup> Розпорядження Кабінету Міністрів України “Про схвалення Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 рр.” від 17.01.2018 р. № 67-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-shvalennya-koncepciyi-rozvitku-cifrovoyi-ekonomiki-ta-suspilstva-ukrayini-na-20182020-roki-ta-zatverdzhennya-planu-zahodiv-shodo-yiyi-realizaciyi>

<sup>3</sup> Розпорядження Кабінету Міністрів України “Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні” від 20.09.2017 р. № 649-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/250287124>

поліпшити на всіх рівнях якість адміністративних державних послуг у життєво важливих сферах – охорони здоров'я, соціальних і фінансових послуг, національної та громадської безпеки, життєдіяльності міст тощо. Лідер цього руху – Естонія, але й в Україні вже діє велика кількість державних е-сервісів (табл. 1).

Таблиця 1

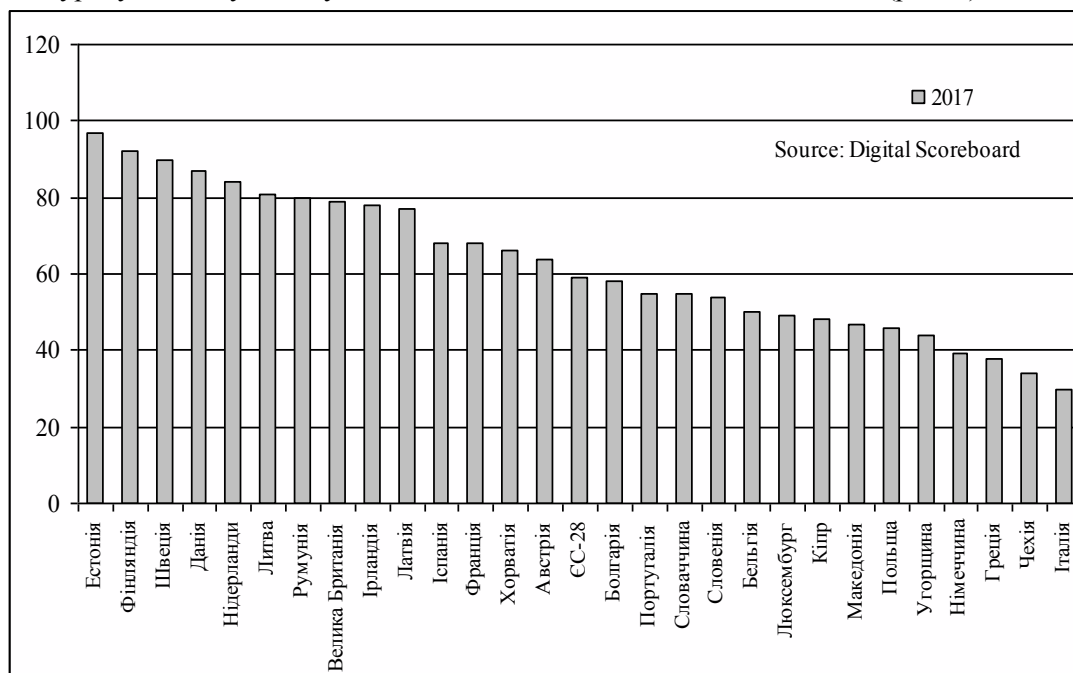
**Державні е-послуги в Естонії та Україні**

Е-послуги	Зміст державних чи делегованих державою приватним операторам* е-послуг	В Естонії	Чи є аналог в Україні
Е-податки	Подання та контроль податкових і митних декларацій	Є	Є
Е-бюджет	Бюджетний процес всіх рівнів	Є	Є
Е-портал підприємств	Реєстрація підприємств, зміна даних, звітність, запити щодо партнерів	Є	Є
Е-кадастр	Реєстрація та контроль даних про земельні ділянки	Є	Є
Е-справа	Судова документація та діловодство	Є	Є
Е-нотаріус*	Нотаріальні послуги, діловодство, звітність нотаріусів перед державою	Є	Є
Е-право	Міжміністерське середовище діловодства та погоджень законопроектів	Є	Є
Е-здоров'я*	Е-історія хвороби, е-знімок (централізоване середовище зберігання, аналізу та обробки рентгенівських знімків, ЕКГ, томографії тощо), е-реєстратура, е-рецепт	Є	Започатковується
Е-поліція	Управління справами судових і пенітенціарних е-файлів, е-сервісів, із запобігання відмиванню грошей, кримінальна поліція, у т.ч. кіберполіція, реєстри зброї, транспорту, населення, бізнесу, громадянства, податків, мобільні рішення, картографічний сервіс, поліцейське радіо, забезпечення трафіку, автоматичне розпізнавання номерів з камер відеоспостереження	Є	Започатковується
Е-депозитарій	Центральний реєстр цінних паперів та управління портфелями для фізичних і юридичних осіб, доступ до акціонерних книг акціонерних товариств	Є	Започатковується
Е-пенсія*	Адміністрування накопичувальної пенсійної системи, інструмент діяльності пайових інвестиційних фондів, контролю держави (Інспекція з цінних паперів), самообслуговування фізичних осіб (заяви, вибір та управління фондами, звітність)	Є	Започатковується
Е-платежі*	Платіжна система, в якій за допомогою комп'ютера/мобільного телефону здійснюються платежі, перекази	Є	Є
Е-рахунки*	Єдиний портал, що містить рахунки постачальників, споживачів послуг, історію розрахунків, оплати, звітність. Інтегрований з Центром обміну документами більшістю систем е-документообігу, фінансових систем	Є	Відсутні
ID-паспорт	Інтероперабельний засіб е-ідентифікації громадянина, який може бути платіжним засобом	Є	Започатковується
Е-вибори	Система е-голосування на виборах	Є	Відсутні
Е-квитанція*	Сервіс пов'язаний з банками, продавцями та покупцями, порталом для гарантійних чеків, векселів	Є	Відсутня

\* Е-послуги, що здійснюються державними і/або приватними операторами під контролем держави.

Джерело: Тараненко С. Електронні державні послуги замість радянської моделі держави – успішні приклади е-Естонія. URL: <http://www.slideshare.net/svetonline/mou-29427332>

Естонія здійснює план Digital Agenda 2020 for Estonia з побудови більш якісної цифрової інфраструктури, завдяки чому ця країна у 2017 р. посіла перше місце за часткою користувачів е-урядування серед Інтернет-користувачів в ЄС. Рівень користування е-урядуванням у цілому в ЄС можна оцінити як достатньо високий (рис. 1).



**Рис. 1. Частка користувачів е-урядування серед Інтернет-користувачів ЄС у 2017 р., %**

Джерело: [5].

В Україні також створено достатньо потужну цифрову інфраструктуру, систему кібербезпеки, інтерфейси е-урядування. При аналізі оперуватимемо оцінками міжнародних організацій, оскільки заплановане на I квартал 2018 р. Концепцією розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 рр. визначення та запровадження системи індикаторів статистичних спостережень цифрового розвитку України відповідно до міжнародних практик досі не виконано<sup>4</sup>.

Так, ООН розраховує Індекс розвитку е-урядування (E-Government Development Index – EGDI) (табл. 2) [2]. На жаль, Україна погіршила позиції в рейтингу EGDI в 2016–2018 рр., проте рівень її е-урядування оцінюється EGDI як високий. Ряд країн колишнього СРСР є лідерами розвитку е-урядування.

<sup>4</sup> Розпорядження Кабінету Міністрів України “Про схвалення Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 рр.” від 17.01.2018 р. № 67-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-shvalennya-koncepciyi-rozvitku-cifrovoyi-ekonomiki-ta-suspilstva-ukrayini-na-20182020-roki-ta-zatverdzhennya-planu-zahodiv-shodo-yiyi-realizaciyi>

**Рейтинг індексу е-урядування (EGDI)  
ООН пострадянських країн**

Рейтинг		Країна	Рівень EGDI-2018	EGDI	У т.ч. складові:			Рівень доходу	ВВП на душу населення, дол.
2018	2016				OSI	ТІІ	НСІ		
16	13	Естонія	Дуже високий	0,85	0,90	0,76	0,88	Високий	19840
32	35	Російська Федерація	Дуже високий	0,80	0,92	0,62	0,85	Середньо-високий	10608
38	49	Білорусь	Дуже високий	0,76	0,74	0,69	0,87	Середньо-високий	5760
39	33	Казахстан	Високий	0,76	0,87	0,57	0,84	Середньо-високий	8840
40	23	Литва	Дуже високий	0,75	0,80	0,63	0,83	Високий	16730
57	45	Латвія	Високий	0,70	0,67	0,62	0,81	Високий	15547
60	61	Грузія	Високий	0,69	0,69	0,54	0,83	Середньо-низький	4098
69	65	Молдова	Високий	0,66	0,77	0,48	0,73	Середньо-низький	2279
70	56	Азербайджан	Високий	0,66	0,73	0,51	0,74	Середньо-низький	4140
81	80	Узбекистан	Високий	0,62	0,79	0,33	0,74	Середньо-низький	1490
82	62	<b>Україна</b>	<b>Високий</b>	<b>0,62</b>	<b>0,57</b>	<b>0,44</b>	<b>0,84</b>	<b>Середньо-низький</b>	<b>2582</b>
87	87	Вірменія	Високий	0,59	0,56	0,47	0,75	Середньо-низький	3860
91	97	Киргизстан	Високий	0,58	0,65	0,34	0,76	Середньо-низький	1143
131	139	Таджикистан	Середній	0,42	0,34	0,23	0,70	Середньо-низький	823
147	140	Туркменістан	Середній	0,37	0,13	0,30	0,66	Середньо-високий	6642

*Примітка:* Розраховується для 193 країн на базі даних ООН, ІТУ та ЮНЕСКО, у тому числі: OSI (online-service) – індекс якості онлайн-обслуговування порталів державних послуг, веб-сайтів міністерств освіти, праці, соціального забезпечення, охорони здоров'я, фінансів, охорони довкілля. ТІІ (telecommunication infrastructure) – індекс якості телекомунікаційної інфраструктури: кількості користувачів Інтернету; абонентів стаціонарних, мобільних телефонних мереж; активних абонентів мобільних і стаціонарних мереж широкопasmового доступу до Інтернету (ШСД), НСІ (human capital) – індекс якості людського капіталу: грамотності дорослого населення; учнів закладів освіти; тривалості навчання в школі. Максимум = 1.

*Джерело:* [2].

ООН також оцінює ступінь залучення громадян до е-урядування (Індекс е-участі) EPI (E-Participation Index) за складовими: е-інформування (надання громадянам державної інформації та доступу до інформації на вимогу або без), е-слухання (залучення громадян до обговорення та прийняття рішень з питань державних політик і послуг), е-прийняття рішень (надання громадянам повноважень у спільній розробці політик, компонентів державних послуг, режимів їх надання) на підставі доступності та релевантності служб е-участі на державних веб-сайтах (табл. 3). EPI, як і EGDI, України оцінюється як високий [2].

Сервіси е-бюджету є важливою складовою е-урядування. Незалежна група International Budget Partnership досліджує їх якість, повноту за Індексом відкритості бюджету (Open Budget Index – OBI) за методикою МВФ, ОЕСР і оцінює їх за 100-бальною шкалою за такими складовими: 1) участь громадянського суспільства в бюджетному процесі, 2) законодавче регулювання бюджету, 3) контроль вищими ор-

ганами аудиту (табл. 4) [6]. За ОВІ доступність інформації про бюджет в Україні оцінюється як обмежена, прозорість – як недостатня, що не сприяє встановленню партнерських відносин між усіма суб'єктами суспільного виробництва, проте спричиняє розвиток тіньової економіки.

*Таблиця 3*

**Індекс е-участі в е-урядуванні (ЕРІ) у 2018 р. пострадянських країн**

Рейтинг	Країна	ЕРІ	Діапазон	% від максимуму	У т.ч. по етапам, % виконання:		
					I	II	III
23	Російська Федерація	0,9213	Дуже високий	92,4	93,3	100,0	81,8
27	Естонія	0,9101	Дуже високий	91,3	96,7	87,0	90,9
33	Білорусь	0,882	Дуже високий	88,6	90,0	78,3	100,0
37	Молдова	0,8596	Дуже високий	86,4	76,7	91,3	90,9
42	Казахстан	0,8371	Дуже високий	84,2	86,7	91,3	72,7
51	Литва	0,8034	Дуже високий	81,0	86,7	82,6	72,7
59	Узбекистан	0,7584	Дуже високий	76,6	93,3	87,0	45,5
75	Латвія	0,6854	Високий	69,6	76,7	60,9	72,7
<b>75</b>	<b>Україна</b>	<b>0,6854</b>	<b>Високий</b>	<b>69,6</b>	<b>63,3</b>	<b>65,2</b>	<b>81,8</b>
79	Азербайджан	0,6798	Високий	69,0	76,7	73,9	54,6
87	Грузія	0,6236	Високий	63,6	73,3	69,6	45,5
103	Вірменія	0,5674	Високий	58,1	60,0	52,2	63,6
134	Таджикистан	0,3876	Середній	40,8	36,7	47,8	36,4
186	Туркменістан	0,1124	Низький	14,1	23,3	17,4	0,0

*Примітка:* максимум = 1.

*Джерело:* [2].

*Таблиця 4*

**Динаміка Індексу відкритості бюджету в Україні (ОВІ) у 2008–2017 рр.**

Шкала доступності інформації про бюджет		Прозорість бюджету	Індекс відкритості бюджету в Україні (ОВІ), бали зі 100 можливих				
81–100	Висока	Достатня	2008	2010	2012	2015	2017
61–80	Істотна						
41–60	Обмежена	Недостатня					
21–40	Низька						

*Джерело:* [6].

Необхідною умовою налагодження тісних партнерських відносин між державою та громадянином має бути консенсус щодо цілей, на які витрачаються бюджетні кошти (кошти платників податків), як у цілому, так і щодо розвитку цифрової інфраструктури. Так, у Франції держава інвестує в розбудову ШСД-мереж у сільських районах згідно з керівними принципами ЄС, а не міських, оскільки там інвестування здійснює приватний сектор. В Індії уряд створив Національну оптоволоконну мережу для підключення 250 тис. сіл до фіксованого ШСД. В Австралії уряд фінансує національну ШСД-мережу, фіксований, мобільний, супутниковий зв'язок [2].

Актуальний стан цифрової інфраструктури, що уможливило розвиток е-урядування, в Україні характеризують дані таблиці 5.

Таблиця 5

## Абоненти телекомунікацій на 1.10.2018 р.

	Тис. од.		% від загалу		На 100 осіб населення, од.	
	Усього	У т.ч. домашні	Усього	У т.ч. домашні	Усього	У т.ч. домашні
Кількість абонентів рухомого (мобільного) зв'язку	54682,8	50179,9	100	100	129,2	118,6
Кількість абонентів Інтернету, у т.ч.:	26014,9	23395,2	100	100	61,5	55,3
у сільській місцевості	631,7	608,7	2,4	2,6	4,8	4,6
з наданням ШСД, у т.ч.:	25175,0	22804,6	96,8	97,5	59,5	53,9
фіксованого, з них зі швидкістю доступу до Інтернету:	5248,9	4894,8	20,2	20,9	12,4	11,6
10–100 Мбіт/с*	3415,1	3276,1	13,1	14,0	8,1	7,7
безпроводового, з них зі швидкістю доступу до Інтернету:	19926,1	17909,8	76,6	76,6	47,1	42,3
256 Кбіт/с – 10 Мбіт/с*	16458,6	14669,9	63,3	62,7	38,9	34,7
10–100 Мбіт/с*	2138,2	1984,8	8,2	8,5	5,1	4,7

Примітка: наявне населення – 42,3 млн осіб

\* Згідно з підходом ЄС, для розрахунку DESI (Digital Economy and Society Index) ШСД вважається доступ до Інтернет зі швидкістю, вищою ніж 30 Мбіт/с. Державна служба статистики України включає обраний діапазон швидкості лише на підставі реалізації основного принципу ШСД – дуплекності (відсутності односторонньої комутації каналу при з'єднанні).

Джерело: Інформаційне суспільство. Стан і розвиток зв'язку. Державна служба статистики України. Київ. 2018. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua>

І хоча за основними параметрами цифрового середовища є відставання від ЄС, Україна наближається до ЄС за рівнем е-ідентифікації, довірчих сервісів – досягнуто 50% від рівня ЄС; мережевої, інформаційної, кібербезпеки – 50%; правил телекомунікацій – 27,6%, е-комерції – 36,5%, е-митниці – 45,0%, цифрових навичок – 36,0% (рис. 2).

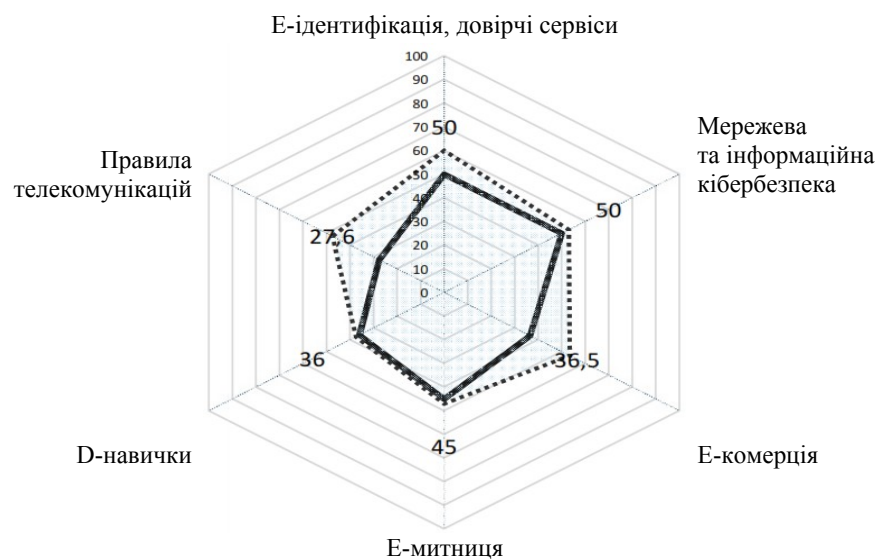
Зазначимо, що е-урядування визначено важливим напрямом Угоди про асоціацію між Україною та ЄС щодо зобов'язань України зі співробітництва з розвитку інформаційного суспільства (Глава 14) в сфері використання ІКТ приватними особами, бізнесом та адміністративними органами (G2C, G2B, G2G) шляхом розвитку локальних ресурсів Інтернету і впровадження онлайн-послуг, зокрема е-бізнесу, е-уряду, е-охорони здоров'я, е-освіти тощо. Тому в Україні необхідно якомога швидше запровадити європейські інструменти оцінки якості е-урядування.

Так, за методологією розрахунку Індексу цифрової економіки та суспільства ЄС (Digital Economy and Society Index – DESI)<sup>5</sup> Єврокомісії розділ е-урядування є складовою цифрових публічних послуг (digital public services) разом з послугами е-охорони здоров'я (eHealth). В ЄС е-урядування оцінюють за такими індикаторами: 1) % користувачів е-урядування серед Інтернет-користувачів, які повинні подавати е-форми – 58% у 2017 р.; 2) доступність попередньо заповнених форм (оцінка в діапазоні

<sup>5</sup> Розпорядження Кабінету Міністрів України “Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні” від 20.09.2017 р. № 649-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/250287124>



1–100) – 53; 3) налагодженість державних онлайн-послуг (1–100) – 84; 4) налагодженість цифрових послуг держави для бізнесу (з послугами домогосподарствам і транс-кордонними послугами для започаткування бізнесу, проведення регулярних операцій в Інтернеті для вітчизняних та іноземних користувачів) (1–100) – 83; 5) зобов'язання уряду по відкритості даних (% від максимуму – оцінка норм політики відкритих даних, ліцензування, національної координації доступності функціональних можливостей: загальну повторюваність даних, машиночитаність і доступність наборів даних, поширення даних між доменами) – 73.



**Рис 2. Стан цифрового середовища ЄС, України та країн Східного партнерства**

*Примітка:* Базовий (100%) – ЄС; точкова лінія – Україна; жирна лінія – країни Східного партнерства (Вірменія, Азербайджан, Грузія, Білорусь, Україна, Молдова).

*Джерело:* [7].

Розвиток е-урядування в Україні координує Державне агентство з питань електронного урядування – генеральний державний замовник “Національної програми інформатизації”, в рамках якої органами державної влади реалізовано ряд проектів з надання е-послуг у межах е-урядування. Центральні органи виконавчої влади в рамках своїх бюджетних програм також здійснюють заходи з інформатизації своїх сфер відповідальності та відомств [2, 3, 5]. Аналогічна робота триває і на регіональному рівні – місцевих державних адміністрацій (ДА), органів місцевого самоврядування (ОМС). На їхніх сайтах діють сервіси е-бюджету, е-громадського обговорення, громадські ради, експертизи. Проте їх інтерфейси не уніфіковані та часто є незручними, на офіційних сайтах іноді розміщено застарілу інформацію. Варто зазначити і про допомогу в просуванні е-урядування від ряду громадських організацій (ГО), які створюють не-

залежні інформаційні ресурси для контролю дій влади у співпраці з інститутами громадянського суспільства, чим формують систему е-демократії – оберненого зв'язку між громадянином і державою. На їх е-ресурсах організують, наприклад, збір сигналів про екологічні негаразди (ресурс “Інтерактивний реєстр екологічних проблем України” ГО “Е-екологія”<sup>6</sup>), підписів під петиціями (ресурс “Єдина система місцевих петицій” платформи е-демократії<sup>7</sup>) тощо.

ОМС, ДА є найбільш наближеними до людини рівнями державного управління, оскільки виконують оперативні функції життєзабезпечення безпосередньо в місцях проживання громадян шляхом підтримки критичної інфраструктури – послуг сфери освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення, охорони довкілля та управління містами (усунення наслідків надзвичайних ситуацій, планування транспортних потоків, громадський транспорт, утилізація відходів, чистка, прибирання сміття, контроль стихійних лих), функціонування інфраструктури (водопостачання, каналізації, енергопостачання, освітлення, безпеки та правопорядку), культури та спорту. Вони взаємодіють з бюджетними комунальними підприємствами, місцевим бізнесом, надають такі дозвільні послуги, як реєстрація підприємств, місцеве оподаткування, видача дозволів на ведення бізнесу, проведення заходів, фінансові програми, видача професійних допусків і ліцензій. ОМС і ДА є ключовими учасниками суспільно-економічного життя регіону, оскільки люди взаємодіють з ними більше, ніж з центральними органами влади. У ЄС 50–80% взаємодій між громадянами та державою відбувається на місцевому рівні. Тому саме рівень ОМС (у країнах зі значною регіональною децентралізацією структури типу ДА відсутні) дозволяє громадянам брати участь у прийнятті рішень (е-участь). Віртуальні форуми для онлайн-слухань, е-сервіси новин, додатки соціальних мереж, обговорення в реальному часі, е-петиції та е-мітинги формують проактивну громадянську позицію населення.

В Україні до цієї діяльності долучаються навіть окремі об'єднані територіальні громади (ОТГ). Так, на сайті Глибоцької селищної ОТГ Чернівецької області можна ознайомитися з новинами, афішею подій, місцевими бізнесом, бюджетними програмами, заходами з енергоефективності, соціально-економічним розвитком, побачити картинку в реальному часі з 9-ти веб-камер, розташованих у селищі, складом Громадської ради, Виконавчого комітету, складом постійних депутатських комісій, списком депутатів<sup>8</sup>. Процес лише започатковано, оскільки в Україні налічується близько 900 ОТГ.

Е-ідентифікація, відіграє ключову роль у користуванні майже всіма е-послугами, в тому числі державними. В Україні було декілька спроб запровадження е-ідентифікації. Зросла кількість громадян з ID-паспортами (ID-картами): на початок 2017 р. їх було 50 тис., у вересні 2018 р. – 10 млн. Протягом 4-х років заплановано замінити всі паперові паспорти на ID-карти, які через фізичний знос необхідно обмінювати кожні

<sup>6</sup> Інтерактивний реєстр екологічних проблем. URL: <http://ecoukraine.org/>

<sup>7</sup> Єдина система місцевих петицій. URL: <https://e-dem.in.ua/>

<sup>8</sup> Офіційний сайт Глибоцької селищної об'єднаної територіальної громади Чернівецької області. URL: <http://hliboka.chv.ua/>

4 роки. Проте тепер він, скоріше, виконує роль сучасного посвідчення особи, ніж універсального е-документа. На його чіп не записується інформація з реєстру місця реєстрації, а для підтвердження необхідно надавати паперовий документ, доки всі державні установи не будуть обладнані пристроями зчитування інформації.

Крім звичайних ID-паспортів діють ще й біометричні, як обов'язкова умова поїздки до безвізових країн. Оскільки значна частка населення не охоплена е-ідентифікацією, то картина щодо ID-паспортів є неповною. Крім того, у вересні 2018 р. віруючі протестували проти рішення Верховного Суду України про заборону відмови від ID-паспорта.

Завдяки набуттю 7.11.2018 р. чинності Законом України “Про е-довірчі послуги”<sup>9</sup> (Закон України “Про е-цифровий підпис” втратив чинність, проте сертифікати е-підпису діятимуть протягом 2-х років) має запрацювати сучасна е-ідентифікація особи, визнаються українські та іноземні сертифікати відкритих ключів та е-підписів, запроваджуються механізми MobileID, е-підпису, е-печатки; е-позначка часу, реєстрована е-доставка, інтероперабельність тощо. Крім того, органи державної влади, місцевого самоврядування, підприємства, державні установи та організації, реєстратори, нотаріуси для засвідчення чинності відкритого ключа мають використовувати лише кваліфікований сертифікат відкритого ключа, а для зміни чи припинення обов'язків фізичної або юридичної особи – засоби кваліфікованого е-підпису чи е-печатки, які мають вбудовані засоби захисту даних від несанкціонованого доступу. Залишається лише дочекатися, доки всі суб'єкти влади будуть обладнані необхідним устаткуванням для зчитування (в Естонії – це пристрій, що підключається до комп'ютера через USB-порт).

Сервіс MobileID (послуга операторів мобільного зв'язку з е-ідентифікації для отримання е-послуг) задумувався як альтернатива не зовсім вдалої ідеї е-ідентифікації через ID-картки, проте в Україні далеко не всі бажають ідентифікуватися через контракт з мобільним оператором. Анонімні абоненти з передоплатою (prepaid) становлять до 90%. У MobileID е-підпис вноситься на SIM-карту на підставі ідентифікаційного коду та паспорта.

У 2017 р. НБУ запустив Єдину систему ідентифікації клієнтів BankID<sup>10</sup> (їх верифікації через Інтернет, крім е-цифрового підпису), що спрощує можливості переходу клієнтів між банками та небанківськими установами, отримання адміністративних послуг на Єдиному державному порталі адміністративних послуг<sup>11</sup> або від суб'єктів їх надання, доступ користувачів до інформаційно-телекомунікаційних систем державних органів. BankID захищена системою авторизації при кожному вході в систему (логін-паролем) за аналогією X-Road в Естонії. Проте станом на травень 2017 р. до BankID

<sup>9</sup> Закон України “Про е-довірчі послуги” від 05.10.2017 р. № 2155-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2155-19#n294>

<sup>10</sup> Постанова Правління Національного Банку України “Про затвердження Положення про Систему BankID Національного банку України” від 30.08.2016 р. № 378. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0378500-16>

<sup>11</sup> Єдиний державний портал адміністративних послуг. URL: <https://my.gov.ua/>

було підключено лише 12 з 92-х банків-учасників (9 на стадії підключення), 9 порталів і суб'єктів адміністративних послуг, тоді як НБУ готувався підключити до BankID сотню банків. Станом на жовтень 2018 р. до BankID НБУ було підключено лише 2 банки (АТ “Ощадбанк” і АТ “АБ “Радабанк”), у процесі тестування та підключення перебувають ще 14 банків [8]. Крім того, задекларованій Законом України “Про е-довірчі послуги” інтероперабельності суперечить Закон України “Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення”<sup>12</sup>, який вимагає особистої присутності клієнта для ідентифікації для відкриття рахунку в банку.

Отже, в Україні всі спроби держави впровадити е-ідентифікацію виявилися недостатньо послідовними. Оскільки е-ідентифікація перешкоджає приховуванню доходів тіншової економіки, яка за оцінками в Україні становить 40%, від держави можна було очікувати більш жорстких заходів (як щодо комунальних тарифів та інших реформ). Наслідок цього – недорахування до бюджету значних сум і зростання державного боргу.

На початку 2018 р. Міністерство фінансів України запропонувало зобов'язати заможних громадян декларувати свої доходи та майновий стан, і запевняє, що це спрямовано, насамперед, на деофшоризацію, боротьбу з корупцією, це стосуватиметься і звичайних громадян. У законопроекті зазначено, що податківці мають право одержувати довідки про наявність банківських рахунків, обсяг та обіг коштів на них. НБУ змінив правила зберігання, захисту, використання та розкриття банківської таємниці, як це зроблено в ЄС, у зв'язку з набранням з лютого 2019 р. чинності Законом України “Про валюту і валютні операції”<sup>13</sup>, згідно з яким Кабінет Міністрів України та Національний банк України мають розробити законопроекти стосовно разового декларування активів фізичних осіб та міжнародної співпраці України в галузі оподаткування (згідно Плану дій для боротьби з розмиванням бази оподаткування і переміщенням прибутків за кордон).

Ідея про декларування всіх громадян обговорюється в Україні з 2013 р. Подано декілька законопроектів щодо цього та нульової е-декларації (амністії капіталів) для всіх. У проекті бюджетної резолюції на 2018–2020 рр. Кабінет Міністрів України також планував визначити пріоритетом введення загального декларування доходів і витрат фізичних осіб та податкового контролю з використанням непрямих методів співставлення доходів і витрат. Це досвід США та ЄС, проте там це часто роблять для отримання кредиту тощо. В Україні подібна практика поки що відсутня. Крім того, оприлюднення статків може зашкодити громадянам, оскільки бази персональних даних поки що недостатньо захищені.

Контролювати витрати громадян дозволяють безготівкові операції, частка яких (за результатами 9-ти місяців 2018 р.) зросла до 44,3%. Отже, стан розвитку платіжної

<sup>12</sup> Закон України “Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення” від 24.11.2018 р. № 1702-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1702-18>

<sup>13</sup> Закон України “Про валюту і валютні операції” від 21.06.2018 р. № 2473-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2473-19>

інфраструктури, скоріше, можна вважати недостатнім, незважаючи на позитивну динаміку розвитку<sup>14</sup>. Рівень безготівкових розрахунків у різних видах послуг (тимчасове розміщення; поштові, кур'єрські, пасажирські та вантажні перевезення; медичні, житлово-комунальні та спортивні послуги, страхування, оренда тощо) є низьким.

Міністерство економічного розвитку і торгівлі України розробило проект постанови Кабінету Міністрів України<sup>15</sup> з графіком переведення всіх підприємств сфери торгівлі товарами і послугами на прийом безготівкових платежів вже з липня 2019 р. Планується до 1 липня 2020 р. впровадити на всіх підприємствах, що продають товари та надають послуги, е-платіжні сервіси – мобільні додатки, системи Інтернет-банкінгу та переказу. Проте це є проблематичним через недостатній рівень проникнення ШСД, особливо в сільській місцевості (рис. 3, 4). При цьому Державна служба статистики України обліковує як ШСД доступ до Інтернету зі швидкістю 10-100 Мбіт/с, а не вище ніж 30 Мбіт/с, як в ЄС.

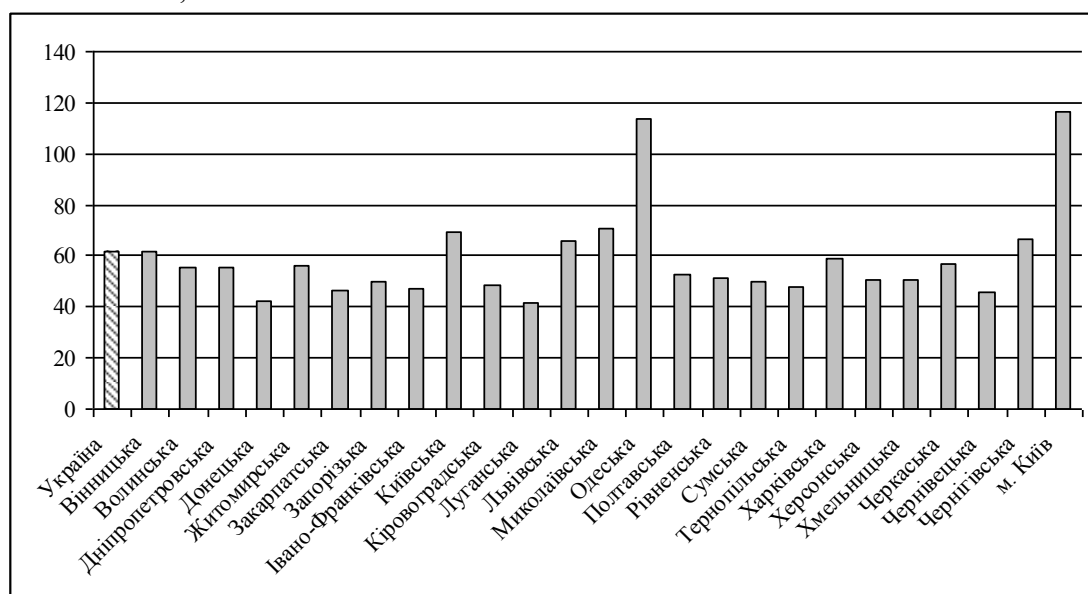
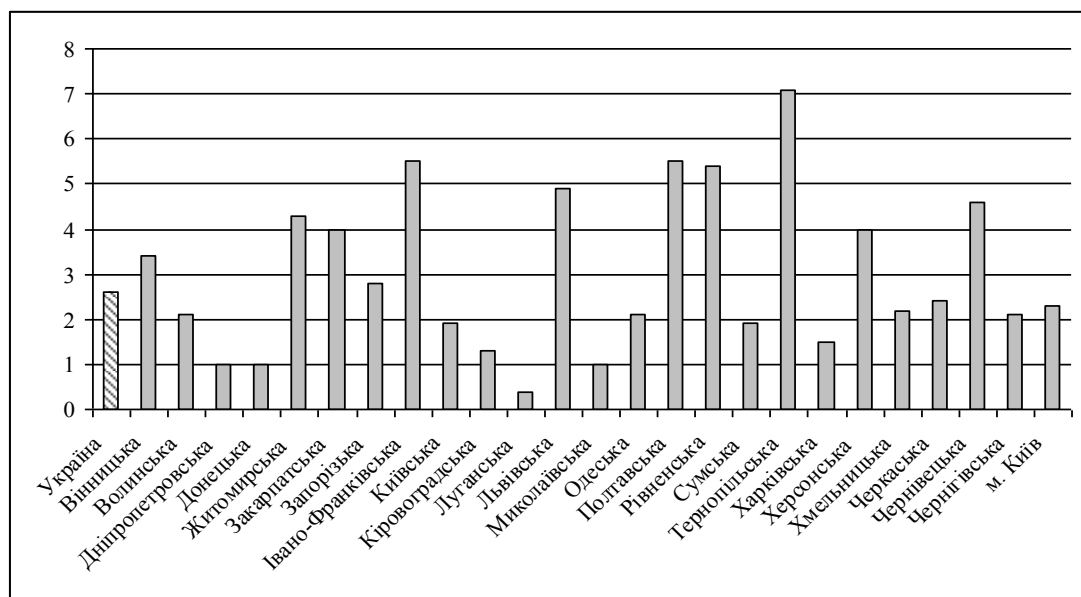


Рис. 3. Кількість абонентів ШСД в Україні за 9 міс. 2018 р. на 100 осіб населення

Джерело: Інформаційне суспільство. Стан і розвиток зв'язку. Державна служба статистики України. Київ. 2018. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua>

<sup>14</sup> Національний банк: темпи розвитку ринку платіжних карток відображають реальний попит населення на безготівкові розрахунки та інноваційні технології. URL: [https://bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=81801764&cat\\_id=55838](https://bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=81801764&cat_id=55838)

<sup>15</sup> Проект постанови Кабінету Міністрів України “Про затвердження вимог до суб’єктів господарювання щодо приймання електронних платіжних засобів в оплату за продані ними товари (надані послуги)” від 11 січня 2018 р. URL: <http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=4cab767a-bdc9-4147-ac15-b41175553bae&title=ProektPostanoviKabinetuMinistrivukrainiprozatverdzhenniavimogdosubktivgospodariuvanniaschodopriimanniaielktronnikhplatizhnikhzasobivvoplatuzaprodaninimitovari-nadaniPoslugi->



**Рис. 4. Кількість абонентів ШСД у сільській місцевості в Україні за 9 міс. 2018 р. на 100 осіб населення**

Джерело: Інформаційне суспільство. Стан і розвиток зв'язку. Державна служба статистики України. Київ. 2018. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua>

Найближчим часом ЄС планує почати в Україні реалізацію Програми підтримки управління державними фінансами з бюджетом 55 млн євро<sup>16</sup>, спрямованої на допомогу фіскальним органам України в управлінні державними фінансами. Програма передбачає вивчення міжнародної практики аудиту е-даних, що має підвищити якість і ефективність податкового контролю. Ініціатива ввести такий аудит зазначена в Стратегічних ініціативах розвитку ДФС до 2020 року<sup>17</sup> серед 9-ти стратегічних напрямів на найближчі роки. Перший з них – ІТ та інфраструктура, впровадження досвіду ЄС в боротьбі з ухилянням від сплати податків (зокрема, непрямих методів контролю доходів громадян), у тому числі в сфері контролю та оподаткування е-комерції.

**Висновки.** Таким чином, можна зробити висновок, що для більш ефективного використання е-урядування як інструменту соціального інжинірингу необхідне створення ширших технічних та організаційних можливостей з метою формування у громадян усвідомлення комплексу їх прав та обов'язків у відносинах з державою та їх реалізація. Цьому сприятиме створення більш доступних та релевантних інструментів е-урядування, які збільшать прозорість використання бюджетних коштів (загальнодержавного та місцевих), забезпечать ширше залучення громадськості до обговорення

<sup>16</sup> 55 млн євро передбачено ЄС на реалізацію Програми підтримки ДФС. URL: <http://www.visnuk.com.ua/uk/news/100009069-55-mln-yevro-peredbacheno-yes-na-realizatsiyu-programi-pidtrimki-dfs>

<sup>17</sup> Стратегічні ініціативи розвитку ДФС до 2020 року. URL: <http://sfs.gov.ua/data/files/218923.pdf>

та прийняття рішень з питань державних політик і послуг, формування бюджетів та витрачання бюджетних коштів, а також підвищать зручність отримання державних адміністративних е-послуг.

Переваги е-урядування для громадян мають переважити його незручності. Для цього необхідно продовжувати розвивати цифрову інфраструктуру, необхідну як для розвитку національної економіки, так і е-урядування.

Держава повинна запровадити більш жорсткі заходи щодо зменшення обсягів тіньової економіки, покращення можливості надання адміністративних державних послуг: обов'язкову е-ідентифікацію громадян будь-яким зручним для них способом (через ID-паспорти, банківські ПК, мобільних операторів) для е-ідентифікації платежів, формування різноманітних реєстрів; розвиток інфраструктури безготівкових платежів шляхом розбудови її державними банками та регуляторного впливу на суб'єктів господарювання, що продають товари і надають послуги, введення ними відповідних пристроїв для контролю доходів і витрат громадян; різноманітні стимули для тих, хто здійснює платежі безготівково, зокрема, повернення частки сплаченого ПДВ, лотерей тощо.

Слід розвивати широкий обернений зв'язок з громадянами шляхом е-участі в рамках е-урядування.

Необхідно запровадити систематичний збір статистичної інформації за зразками ЄС щодо е-урядування офіційними статистичними органами.

#### **Список використаних джерел**

1. Сперанский В.И. Искусство управления – от шумеров до наших дней. *Промышленный вестник России*. 1995. № 5. С. 36–37.
2. United Nations E-Government Survey 2018. New York: United Nations. 2018. URL: [https://publicadministration.un.org/egovkb/portals/egovkb/documents/un/2018-survey/e-government%20survey%202018\\_final%20for%20web.pdf](https://publicadministration.un.org/egovkb/portals/egovkb/documents/un/2018-survey/e-government%20survey%202018_final%20for%20web.pdf)
3. "Digital dividends". World development Report 2016. International Bank for Reconstruction and Development. Washington: World Bank, 2016. URL: <http://documents.worldbank.org/curated/en/896971468194972881/pdf/102725-PUB-Replacement-PUBLIC.pdf>
4. Проект Цифрова адженда України – 2020 ("Цифровий порядок денний" – 2020). Концептуальні засади (версія 1.0). Ні Tech Office Ukraine. 2016. URL: <https://ucci.org.ua/uploads/files/58e78ee3c3922.pdf>
5. Digital Public Services. Digital Single Market. 2018. URL: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/digital-public-services-scoreboard>
6. The Open Budget Survey 2017. International Budget Partnership. URL: <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/>
7. Harmonisation of the digital markets in the Eastern Partnership. Study report. Short term high quality studies to support activities under the Eastern Partnership HiQSTEP PROJECT. 2015. 389 p.
8. Руденко В. BankID с чистого листа: НБУ пытається перезапустити стагнирующий проект. 2018. 12 октября. URL: <https://finclub.net/analytics/bankid-s-chistogo-lista-nbu-pytaetsya-perezapustit-stagniruyushchij-proekt.html>

*Отримано 05.02.19 та оновлено 13.03.19*

#### References

1. Speranskii, V.I. (1995). The art of management - from Sumerians to the present day. *Promyshlennyi vestnik Rossii*, 5, 36-37 [in Russian]
2. United Nations E-Government Survey 2018. (2018). New York: United Nations. URL: [https://publicadministration.un.org/egovkb/portals/egovkb/documents/un/2018-survey/e-government%20survey%202018\\_final%20for%20web.pdf](https://publicadministration.un.org/egovkb/portals/egovkb/documents/un/2018-survey/e-government%20survey%202018_final%20for%20web.pdf)
3. Digital dividends. World development Report 2016. (2016). International Bank for Reconstruction and Development. Washington: World Bank. URL: <http://documents.worldbank.org/curated/en/896971468194972881/pdf/102725-PUB-Replacement-PUBLIC.pdf>
4. Project Digital Agenda for Ukraine - 2020. Conceptual foundations (version 1.0). (2016). Hi Tech Office Ukraine. URL: <https://ucci.org.ua/uploads/files/58e78ee3c3922.pdf> [in Ukrainian]
5. Digital Public Services. Digital Single Market. (2018). URL: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/digital-public-services-scoreboard>
6. The Open Budget Survey 2017. International Budget Partnership. URL: <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/>
7. Harmonisation of the digital markets in the Eastern Partnership. Study report. Short term high quality studies to support activities under the Eastern Partnership HiQSTEP PROJECT. (2015).
8. Rudenko, V. (2018, October 12). BankID from a blank sheet: NBU is trying to restart the stagnating project. URL: <https://finclub.net/analytics/bankid-s-chistogo-lista-nbu-pytaetsya-perezapustit-stagniruyushchij-proekt.html> [in Ukrainian]

*Received on 05.02.19 and updated on 13.03.19*