



mozhlivist-zvorotnogo-vplivu-individiv-na-publichnu-vladu-u-razi-de.html.

2. Беззуб І. Запровадження інституту конституційної скарги в Україні: українські реалії та міжнародний досвід / І. Беззуб // Центр Исследования социальных коммуникаций [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2128:zaprovadzheniya-institutu-konstitutsijnoi-skargi-v-ukrajini&catid=8&Itemid=350.

3. The International Scientific and Practical Conference on Introduction of Constitutional Complaint in Ukraine held in Kyiv / Constitutional Court of Ukraine // Press-service of the Constitutional Court of Ukraine [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.ccu.gov.ua/en/novina/international-scientific-and-practical-conference-introduction-constitutional-complaint>.

4. Огляд Міжнародної науково-практичної конференції з питань запровадження конституційної скарги в Україні / Вісник Конституційного Суду України» – №1. – 2016. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://ccu.gov.ua:8080/doccatalog/document?id=304369>.

5. Веремко В. Поспішне введення конституційної скарги може дискредитувати саму її ідею / В. Веремко // Закон і Бізнес [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://zib.com.ua/ua/120695-pospishne_vvedennya_konstituciynoi_skargi_mozhe_diskredituva.html.

6. Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) / Верховна Рада України [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57209.

7. В. Кравчук: Конституційна скарга – це додаткова правова гарантія захисту прав та інтересів громадян / Конституційна Комісія України // Новини Конституційної Комісії [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://constitution.gov.ua/news/item/id/907>.

8. У КС надійшла перша конституційна скарга. Чекають інших новацій // Українська правда [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.pravda.com.ua/news/2016/10/7/7122929/>.

9. Скомороха В.Є. Конституційна юрисдикція в Україні: проблеми теорії, методології і практики / В.Є. Скомороха. – К. : МП «Леся», 2007. – 716 с.

ВОПРОСЫ ЭФФЕКТИВНОСТИ ЭЛЕКТРОННОГО УПРАВЛЕНИЯ В УКРАИНЕ

Александр ВОЛОХ,

кандидат юридических наук, доцент кафедры административного права и процесса Национальной академии внутренних дел

Summary

This article discusses some of the issues related to the efficient implementation of e-governance technologies in the individual spheres of life of society and state. We study the performance criteria of the electronic control, embodied in the United Nations under the auspices of the research, as well as conducted a comparative analysis with the results expected from the implementation of the concept of e-governance, the Strategy of information society development in Ukraine. The mechanism of realization of the state policy aimed at the collection and subsequent operations involving personal data, in the first place, the citizens of Ukraine, concerning the various aspects of cooperation with state authorities and local self-government.

Key words: e-governance, information society, e-government, indicators of information society development, processing of personal data.

Аннотация

В статье рассматриваются некоторые вопросы, связанные с эффективностью внедрения технологий электронного управления в отдельные сферы жизнедеятельности общества и государства. Изучаются критерии эффективности электронного управления, закрепленные в исследованиях под эгидой Организации Объединенных Наций, а также проводится их сравнительный анализ с результатами, ожидаемыми от реализации Концепции развития электронного управления, Стратегии развития информационного общества в Украине. Раскрываются механизмы осуществления государственной политики, направленной на сбор и последующие операции с персональными данными (в первую очередь граждан Украины), касающиеся различных аспектов взаимодействия с органами государственной власти и местного самоуправления.

Ключевые слова: электронное управление, информационное общество, электронное правительство, индикаторы развития информационного общества, обработка персональных данных.

Постановка проблемы. В настоящий момент в глобальных масштабах осуществляется процесс построения информационного общества, как это было провозглашено в Окинавской хартии глобального информационного общества, подписанной лидерами стран «G8» в 2000 году, а также в Женевской Декларации принципов «Построение информационного общества – глобальная задача в новом тысячелетии». Представители государств – участников Всемирного саммита по вопросам информационного общества в Женеве (декабрь 2003 года) и в Тунисе (ноябрь 2005 года), проведенного под эгидой ООН, взяли курс на построение в своих странах информационного общества.

Украина не стала исключением: процессы информатизации в различных сферах жизнедеятельности общества и государства были законодательно инициированы еще в 90-х годах прошлого столетия. После проведения

указанного саммита более активной становится нормотворческая деятельность, связанная с построением в Украине информационного общества в целом и электронного управления как одного из инструментов развития такого общества.

Актуальность темы исследования. Как было отмечено в Концепции развития электронного управления в Украине, несмотря на стремительное развитие на протяжении последнего десятилетия информационно-коммуникационных технологий и широкое их применение в государственном управлении, неразрешенной остается такая проблема, как отсутствие национальной системы индикаторов (параметров) оценивания состояния электронного управления [1].

За более чем шесть лет с момента одобрения Концепции в этом плане мало что изменилось. Вместе с тем следует отметить факт принятия Кабинетом Министров Украины поста-



новления «О внедрении Национальной системы индикаторов развития информационного общества» № 1134 от 28.11.2012 г., которым был утвержден Перечень индикаторов развития информационного общества.

Состояние исследования. Проблемы развития электронного управления в отечественной научной литературе исследовались в работах таких ученых, как И. Аристова, К. Беляков, В. Брыжко, М. Вергузаев, М. Гуцалюк, Р. Калюжный, И. Колиушко, Т. Коломоец, В. Колпаков, В. Липкан, В. Хахановский, В. Цимбалюк, Н. Швец и др. Но вместе с тем отсутствуют исследования, связанные с изучением отрицательных последствий внедрения в Украине технологий электронного управления.

Целью статьи является комплексный анализ различных составляющих эффективности электронного управления на примере Украины.

Изложение основного материала.

Электронное управление, как известно, названо одним из инструментов развития информационного общества [1]. Из находящихся в Перечне индикаторов развития информационного общества 31 пункта позиция «Уровень развития электронного управления» занимает 26-е место [2].

Во исполнение п. 2 указанного выше постановления Приказом Министерства образования и науки Украины от 06.09.2013 г. № 1271 была утверждена Методика формирования индикаторов развития информационного общества. Соответственно, в п. 26 Методики указывается, что уровень развития электронного управления определяется на основе детального анализа сайтов органов государственной власти и органов местного самоуправления, их информативности и полезности с точки зрения получения необходимых данных, документов, реализации административных услуг, простоты этого процесса, наличия интернет-приемных, наличия научно-исследовательских программ в сфере информационных технологий в регионах и т. д. [3].

Согласно Стратегии устойчивого развития «Украина-2020» электронное управление означает эффективную, прозрачную, открытую и гибкую структуру публичной администрации с применением новейших информационно-коммуникационных технологий,

которая способна вырабатывать и реализовывать целостную государственную политику, направленную на общественное устойчивое развитие и адекватное реагирование на внутренние и внешние вызовы [4].

Как видно, в самом определении заложен критерий эффективности. Но здесь речь идет об эффективной структуре публичной администрации. А целью нашего исследования является изучение вопросов, связанных с эффективностью самого электронного управления, то есть с тем, как реализация соответствующих нормативно-правовых установлений концептуального характера будет отвечать потребностям в первую очередь граждан.

Кроме того, не следует путать вопрос эффективности электронного управления с тем, насколько в стране развивается сфера информационно-коммуникационных технологий. Их широкое внедрение в повседневную жизнь граждан не должно быть самоцелью. Использование средств информационно-коммуникационных технологий при взаимодействии граждан с государством не должно выступать в качестве дополнительного – и обязательного – условия для реализации их прав, свобод, законных интересов.

Поскольку статья 3 Конституции Украины не отменена, должностным лицам органов публичной администрации следует помнить ее содержание: «Человек, его жизнь и здоровье, честь и достоинство, неприкосновенность и безопасность признаются в Украине наивысшей социальной ценностью. Права и свободы человека и их гарантии определяют содержание и направленность деятельности государства. Государство отвечает перед человеком за свою деятельность. Утверждение и обеспечение прав и свобод человека является главной обязанностью государства» [5].

В рейтинге стран мира по уровню развития электронного правительства на 2012 год Украина занимала 68-е место. Согласно исследованию 2014 года она спустилась на 87-е место, а в рейтинге 2016 года вновь поднялась – теперь уже на 62-е место.

Индекс развития электронного правительства (The UN Global E-Government Development Index) Организации Объединённых Наций – это

комплексный показатель, который оценивает готовность и возможности национальных государственных структур в использовании информационно-коммуникационных технологий (далее – ИКТ) для предоставления гражданам государственных услуг на основе взвешенного индекса оценок по трем основным составляющим:

- 1) степень охвата и качество интернет-услуг;
- 2) уровень развития ИКТ-инфраструктуры;
- 3) человеческий капитал [6].

Как следует из вышеприведенного описания, ни о какой эффективности электронного управления, которое обеспечило бы, например, повышение уровня защиты прав и свобод человека (как это обещалось в Законе Украины «Об Основных принципах развития информационного общества в Украине на 2007–2015 годы»), речь не идет.

С другой стороны, само вышеуказанное обещание, как и подавляющее большинство иных ожидаемых последствий от реализации государственных концепций и стратегий, связанных с развитием информационного общества в целом и электронного управления в частности (как будет рассмотрено ниже), является, по сути, ничем не подкрепленной декларацией.

В конце декабря 2016 года на веб-сайте Кабинета Министров Украины был опубликован проект Среднесрочного плана приоритетных действий Правительства до 2020 года, который определяет основные цели, направления деятельности Правительства на протяжении 2017–2020 годов и станет основой среднесрочного бюджетного планирования, ежегодных детализированных планов действий Правительства, стратегических планов министерств и других центральных органов исполнительной власти [7].

Одной из пяти целей, на достижение которой направлены предусмотренные Планом мероприятия, является эффективное управление. Как указано в пояснении к Разделу «Эффективное управление», создание системы управления, способной к внедрению системных реформ в Украине, базируясь на принципах демократии, верховенства права, инклюзивности и общего участия, является одной из базовых предпосылок успеха Украины.



Структура и система работы государственного аппарата должны обеспечить своевременное предоставление государственных услуг с экономным использованием публичных ресурсов, а также прозрачным и подотчетным гражданам способом.

Электронное управление определено в Плана важным фактором развития конкурентоспособности страны и инвестиционной привлекательности, необходимой предпосылкой для эффективного государственного управления в современных условиях.

В проекте Плана провозглашена цель, которой Правительство хочет достичь в среднесрочной перспективе и до конца 2017 года. Она заключается в развитии эффективной системы электронного управления в Украине для удовлетворения интересов и потребностей физических и юридических лиц, усовершенствования системы государственного управления, повышения конкурентоспособности и стимулирования социально-экономического развития государства.

Развитие эффективной системы электронного управления в Украине в соответствии с проектом Плана подразделяется:

а) внедрение приоритетных электронных услуг во всех сферах общественной жизни;

б) обнародование высококачественных наборов данных в форме открытых данных в соответствии с общественным интересом, лучшими мировыми практиками и установленными требованиями по поводу открытости и прозрачности деятельности;

в) внедрение электронного взаимодействия государственных электронных информационных ресурсов, в т. ч. подключение приоритетных реестров в 2017 году;

г) развитие электронного документооборота, в т. ч. внедрение обмена электронными документами между центральными органами исполнительной власти, областными государственными администрациями и городскими советами [7].

То есть в указанных выше пунктах приводятся характеристики эффективности системы электронного управления.

Позволим себе напомнить некоторые из ожидаемых результатов внедре-

ния Основных принципов развития информационного общества в Украине на 2007–2015 годы, Концепции развития электронного управления в Украине и Стратегии развития информационного общества в Украине (до 2020 года):

– увеличение уровня защиты прав и свобод человека и его благосостояния; содействие развитию демократии; повышение уровня информационной безопасности человека, общества, государства; создание новых рабочих мест [8];

– повышение эффективности государственного управления; повышение качества административных услуг и их доступности; обеспечение контроля за эффективностью деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления; обеспечение высокой степени доступности информации о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления; предоставление гражданам и общественным организациям права непосредственно принимать участие в процессах подготовки проектов решений, которые принимаются на всех уровнях государственного управления; уменьшить уровень коррупции и теневизации экономики; достичь качественно нового уровня управления государством и обществом в целом [1];

– содействие становлению открытого демократического общества, которое будет гарантировать соблюдение конституционных прав на участие в общественной жизни, принятие соответствующих решений органами государственной власти и органами местного самоуправления [9].

То есть большинство «ожидаемых результатов» являются эфемерными, заранее недостижимыми.

Вообще исследование вопросов, связанных с развитием электронного управления в Украине, представляется весьма однобоким. Во всяком случае в документах концептуального характера рассматривается лишь позитивная сторона технологий электронного управления. Потенциальные негативы внедрения указанных технологий или не рассматриваются совсем, или без тени сомнения декларируется об их незначительном влиянии и достаточных возможностях их преодоления.

15 лет назад была опубликована статья сотрудника Европейского иссле-

довательского центра «Майкрософт», член экспертного совета стран «восьмерки» по проблемам информационного общества (G8 DOT Force) Игоря Агамирзяна, в которой говорится о том, что подход к тематике электронного правительства, принятый в публикациях, страдает отсутствием системности и концептуальной стройности. «Говоря об электронном правительстве, – констатирует автор, – как правило, говорят о платформах, о порталах, о документообороте, об использовании технологий тех или других фирм. <...> При этом очень редко рассматриваются действительно фундаментальные вопросы, связанные с электронным правительством: вопросы существования и развития гражданского общества и демократии в информационном обществе, например. Очень редко говорят о том, что, собственно, может дать и дает электронное правительство гражданам и государству, о том, что нравится и что в некоторых случаях не нравится в существующих реализациях электронного правительства гражданину, чиновнику или бизнесмену» [10].

Далее автор отмечает тот факт, что эйфория от лавинообразного процесса внедрения информационно-коммуникационных технологий в общественную жизнь, поддержанная принятием программ государственного масштаба во многих странах, мешает взглянуть на проблематику в целом, в контексте социального развития человечества и идущих в мире глобальных процессов, заставляет «по умолчанию» предполагать, что информатизация общества является безусловно положительным процессом и что внедрение электронного правительства – это очередная панацея от всех бед во взаимоотношениях общества и государства [10].

Однако данная проблематика неоднократно поднималась в документах Организации Объединенных Наций.

Так, в Резолюции 60/1, принятой Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций («Итоговый документ Всемирного саммита 2005 года») главы государств и правительств обязались «создать в интересах как можно большего числа людей открытое информационное общество, с тем чтобы расширить возможности в сфере применения цифровых технологий для всех людей, поставить потенциал информа-



ционно-коммуникационных технологий на службу развитию и *приступить к решению новых проблем, порождаемых информационным обществом*» [11].

Позднее, Генеральная Ассамблея ООН в Резолюции от 20.12.2013 г. A/RES/68/198 «Использование информационно-коммуникационных технологий в целях развития» признает, что информационно-коммуникационные технологии открывают новые возможности, но *одновременно порождают новые проблемы*» [12].

Проблемы эти связаны, по нашему мнению, с необоснованным вмешательством с помощью информационно-коммуникационных технологий в частную жизнь человека, о чем гласит доклад Верховного Комиссара ООН по правам человека от 30.06.2014 г. [13].

В любом случае в условиях системного экономического кризиса в Украине тратит на «внедрение информационно-коммуникационных технологий» 567 млн грн, как это предусмотрено в Стратегии реформирования государственного управления Украины на 2016–2020 годы [14], по меньшей мере неосмотрительно.

Выводы. Эффективность электронного управления (что, на наш взгляд, очевидно) должна быть прямо пропорционально связана с эффективностью управления государством во всех сферах жизнедеятельности общества, поскольку в соответствии с концептуальными положениями информационно-коммуникационные технологии должны быть внедрены во все его сферы.

Создание новых рабочих мест и расширение возможности населения в сфере трудоустройства (как обещается в Стратегии развития информационного общества) – а это благо привязано к развитию сферы ИКТ – за счет снижения уровня жизни подавляющей части населения государства является неоправданным хотя бы по той причине, что влечет за собой нарушение права граждан на достаточный жизненный уровень, гарантированного Конституцией Украины.

Список использованной литературы:

1. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення

Концепції розвитку електронного урядування в Україні» від 13.12.2010 р. № 2250-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.

2. Постанова Кабінету Міністрів України «Про запровадження Національної системи індикаторів розвитку інформаційного суспільства» від 28.11.2012 р. № 1134 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.

3. Наказ Міністерства освіти і науки України «Про затвердження Методики формування індикаторів розвитку інформаційного суспільства» від 06.09.2013 р. № 1271 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.

4. Указ Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» від 12.01.2015 р. № 5/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.

5. Конституція України від 28.06.1996 року // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 30. – Ст. 141.

6. Рейтинг стран мира по уровню развития электронного правительства [Электронный ресурс] – Режим доступу : <http://gtmarket.ru/ratings/e-government-survey/info>.

7. Проект середньострокового плану пріоритетних дій Уряду до 2020 року [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=249634799&cat_id=244828445.

8. Закон України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки» від 09.01.2007 р. № 537-V // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2007. – № 12. – Ст. 102.

9. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні» від 15.05.2013 р. № 386-р [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.rada.gov.ua>.

10. Агамирзян И. Мировой опыт реализации концепции электронного правительства / И. Агамирзян // Информационное общество. – 2002. – Вып. 1. – С. 56–62.

11. Резолюция 60/1, принятая Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций, «Итоговый документ Всемирного саммита 2005

года» [Электронный ресурс] – Режим доступа : <http://www.rada.gov.ua>.

12. Резолюция «Использование информационно-коммуникационных технологий в целях развития» от 20.12.2013 г. A/RES/68/198 [Электронный ресурс] – Режим доступа : <http://undocs.org/ru/A/RES/68/198>.

13. Право на неприкосновенность личной жизни в цифровой век. Доклад Верховного Комиссара ООН по правам человека от 30.06.2014 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/.../A_HRC_27_37_RUS.doc.

14. Розпорядження Кабінету Міністрів України в «Деякі питання реформування державного управління України» ід 24.06.2016 р. № 474-р [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.rada.gov.ua>.