

лах Організації Об'єднаних Націй у Лівані : Указ Президента України від 20 червня 2000 року № 806/2000 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/806/2000>.

5. Інструкція з підготовки та застосування національних контингентів, національного персоналу в міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки : затверджена Наказом Міністерства оборони України 18 січня 2016 року № 23 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0206-16/paran7#n7>.

6. Національна академія внутрішніх справ України // Офіційний веб-портал [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.naiu.kiev.ua>.

7. Бруз В.С. ООН і врегулювання міжнародних конфліктів / В.С. Бруз. – К. : Либідь, 1995. – 111 с.

8. Про участь батальйону Збройних Сил України в Миротворчих Силах Організації Об'єднаних Націй у зонах конфліктів на території колишньої Югославії : Постанова ВР України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.

9. Стратегія міжнародної миротворчої діяльності України : затверджена Указом Президента України від 15 червня 2009 року № 435/2009 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/435/2009>.

10. Міністерство оборони України // Офіційний веб-портал [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.mil.gov.ua>.

11. Феденко О.В. Миротворча діяльність України як критерій готовності її збройних сил / О.В. Феденко / Військово-науковий вісник Академії Сухопутних військ імені гетьмана Петра Сагайдачного. – 2012. – Вип. 12. – С. 97–107.

УДК 35.077.2

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ РОЗВИТКУ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

CONCEPTUAL BASES OF DEVELOPMENT E-GOVERNANCE IN UKRAINE

Волох О.К.,

*кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного права і процесу
Національної академії внутрішніх справ*

У статті розглядаються концептуальні засади запровадження в Україні технологій електронного урядування. Досліджуються питання електронної ідентифікації фізичних осіб. Аналізуються проблеми, пов'язані з існуванням надмірних баз персональних даних.

Ключові слова: електронне урядування, інформаційне суспільство, права людини, реєстрація, свобода пересування, персональні дані.

В статье рассматриваются концептуальные основы внедрения в Украине технологий электронного управления. Исследуются вопросы электронной идентификации физических лиц. Проводится анализ проблем, связанных с существованием чрезмерных баз персональных данных.

Ключевые слова: электронное управление, информационное общество, права человека, регистрация, свобода передвижения, персональные данные.

In the article viewed conceptual bases of introduction in Ukraine of e-governance. Investigated the questions of e-identification. Analyzed the problems associated with excessive existence of personal data.

Key words: e-governance, information society, human rights, registration, freedom of movement, personal data.

Постановка проблеми. Актуальними на сьогодні залишаються такі міжнародні зобов'язання України, як розбудова інформаційного суспільства і розвиток електронного урядування. Важливим питанням в таких умовах є забезпечення прав і свобод людини і громадянина.

Про наявність системних проблем у цій сфері свідчить факт затвердження влітку 2015 року Національної стратегії у сфері прав людини (далі – Стратегія), що було зумовлено, окрім іншого, необхідністю вдосконалення діяльності держави стосовно забезпечення прав і свобод людини, а також створення в Україні дієвого механізму їх захисту [1].

Так, як зазначається у Стратегії, у сфері забезпечення права на приватність залишається низка проблем. Зокрема, не створено ефективні засоби захисту права на приватність; не вирішено питання щодо

існування надмірних баз персональних даних, володільцями або розпорядниками яких є органи державної влади.

Метою статті є юридичний аналіз окремих напрямів діяльності публічної адміністрації України щодо запровадження технологій електронного урядування за період від початку 1990-х до середини 2010-х років.

Виклад основного матеріалу. Електронне урядування визначається як форма організації державного управління, яка сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій для формування нового типу держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян [2].

Концепцію розвитку електронного урядування в Україні було схвалено наприкінці 2010 року. Але на той час держава вже мала фундамент для подальшої розбудови елементів електронного уряду (що є головною складовою електронного урядування). Мається на увазі запровадження ідентифікаційного номера платника податків.

Саме за ідентифікаційним номером в державних інформаційних ресурсах зберігається будь-яка персональна інформація, що стосується громадян України, іноземців та осіб без громадянства. Зазначений номер обов'язково присутній і у машинозчитуваній зоні електронного ідентифікаційного документа фізичної особи (паспорта, соціальної картки, банківської картки). Так, відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про порядок заповнення машинозчитуваної зони паспортних та візових документів» від 28 червня 1997 року № 636 у машинозчитувану зону документів, що посвідчують особу, заносяться такі відомості про особу: прізвище, ім'я та по батькові, громадянство, дата народження, стать та персональний номер [3].

За твердженням Мілана Драгіча, представника консультативної служби корпорації Microsoft, менеджера по впровадженню рішень для державного сектору головного офісу Microsoft у Центральній та Східній Європі, цифрове посвідчення особистості є одним з базових компонентів електронного урядування [4].

Такий самий висновок впливає із змісту статті «Електронний уряд» у Вікіпедії. Як переваги і можливості електронного уряду зазначається: «Єдиний електронний захищений ID «документ» громадянина – це Паспорт + Ідентифікаційний код + Закордонний паспорт + Візи + Дипломи, Патенти, Сертифікати, Грамоти, Нагороди + Водійські права + Медична карта + Трудова книжка + Доступ до банківського рахунку (декілька ступенів захисту) + Посвідчення власника, учасника, пенсіонера, автора, чиновника та ін.» [5].

Слід зауважити, що з метою розбудови електронного урядування керівництвом України було взято за основу Стратегію автоматизації державних служб саме корпорації Microsoft [6]. Її можна знайти на веб-порталі Кабінету Міністрів України.

Аналогічно за змістом є пропозиція, закріплена у п. 5.2.1 Концепції розвитку освіти України на період 2015–2025 років (розд. 5 «Запровадження електронного урядування»): «Запровадити суцільну електронну ідентифікацію всіх громадян України, які навчаються, на вході в освітню систему (електронний ID)». Як варіант, авторами Концепції пропонується надання батьками при вступі до навчального закладу ідентифікаційного номера платника податків (дитини), створення електронної особової картки [7].

Отже, на початку 1990-х років постало питання щодо запровадження ідентифікаційного номера фізичної особи (за яким в державних реєстрах містилася б уся можлива інформація про людей, які проживають/перебувають на території України), а також щодо створення Державного реєстру населення (в

якому було б зосереджена уся вищезазначена інформація). Основні віхи цього процесу є чітко відображеними у нормативно-правових актах вітчизняного законодавства.

Згідно з п. 3 Положення про паспорт громадянина України бланки паспортів виготовляються у вигляді паспортної книжечки або паспортної картки за єдиними зразками, що затверджуються Кабінетом Міністрів України. Терміни запровадження паспортної картки визначаються Кабінетом Міністрів України у міру створення державної автоматизованої системи обліку населення [8].

Пунктом 9 Положення про паспорт громадянина України встановлено, що паспорт, виготовлений у вигляді паспортної картки (інформаційного листка), має розмір 80x60 мм. У листок вклеюється фотокартка і вносяться відомості про його власника: прізвище, ім'я та по батькові, дата народження і особистий номер, а також дата видачі і код органу, що його видав.

Одразу слід відзначити, що у 1992 році про машинозчитуваний паспорт ще не йдеться. У суспільство було лише закинута ідея, змістом якої є те, що паспорт громадянина України у майбутньому буде виготовлятися у вигляді паспортної картки і міститиме особистий номер людини. Але вже наприкінці 1993 року з'являється постанова уряду № 1086, якою передбачалися наведені нижче заходи.

Для координації проведення паспортизації громадян утворити при Кабінеті Міністрів України міжвідомчу комісію. На зазначену комісію покласти здійснення оперативного керівництва проведення робіт, пов'язаних, зокрема, із створенням автоматизованої паспортної системи й технічним заповненням документів (п. 2). Функції робочого апарату комісії покласти на управління паспортної, реєстраційної і міграційної роботи Міністерства внутрішніх справ (п. 3).

Пунктом 7 Постанови було доручено (передусім Міністерству внутрішніх справ України) подати Кабінетові Міністрів України:

- до 25 січня 1994 року пропозиції щодо запровадження автоматизованої паспортної системи й технічного заповнення документів;

- до 1 квітня 1994 року проект концепції запровадження паспорта громадянина України у вигляді паспортної картки [9].

Наступним в хронологічному порядку нормативним актом уряду була Постанова «Про стан виконання рішень Верховної Ради України і Президента України з питань паспортизації громадян» від 14 грудня 1995 року № 1001, в якій Кабінет Міністрів України відзначає, що на виконання Закону України «Про громадянство України» відповідними органами державної виконавчої влади здійснено комплекс заходів для підготовки до паспортизації громадян. Створено Міжвідомчу комісію з проведення паспортизації громадян та паспортну службу органів внутрішніх справ.

Відповідно до вимог Міжнародної організації цивільної авіації щодо машинозчитуваних документів Міжвідомчою комісією обрано напрям запроваджен-

ня повного комп'ютерного оформлення паспортів та інших проїзних документів з використанням для ідентифікатора особи відцифрованого образу замість фотокартки. Це дасть змогу, як вказується у постанові, створити досить захищену від стороннього проникнення до бази даних автоматизовану паспортну систему, а також запровадити виготовлення й видачу паспорта громадянина України, виготовленого у вигляді паспортної картки (паспорт-картка).

З метою прискорення підготовчих робіт щодо розробки автоматизованої паспортної системи уряд тією ж Постановою № 1001 надає вказівки Міжвідомчій комісії з проведення паспортизації громадян:

- подати до 20 грудня 1995 року Кабінетові Міністрів України пропозиції щодо термінів запровадження паспорта-картки;

- забезпечити підготовку і подання до 1 лютого 1996 року Кабінетові Міністрів України проектів Законів України «Про Державний реєстр населення» і «Про Національну інформаційну систему»;

- організувати у першому півріччі 1996 року за участю вітчизняних наукових установ і підприємств та провідних іноземних консультантів розробку машинозчитуваних документів, що посвідчують особу і підтверджують громадянство, і зчитувальних пристроїв з використанням таких носіїв даних, як символіка OCR, 2D-штриховий код, матриці даних, голограми, та інших носіїв інформації для біометричної ідентифікації та електронної перевірки автентичності документів; передбачити затвердження відповідних державних стандартів тощо.

Міністерству внутрішніх справ України було вказано, зокрема, до 1 лютого 1996 року підготувати проект Постанови Кабінету Міністрів України «Про єдину державну автоматизовану паспортну систему» [10].

Необхідно відзначити той факт, що з моменту набуття чинності і до 19 березня 2008 року Постанова № 1001 не була у вільному доступі, вона з незрозумілих причин мала гриф обмеження доступу «Не для друку». Отже, тодішньому керівництву України було важливо, щоб заходи зі створення Єдиної державної автоматизованої паспортної системи залишалися протягом певного часу поза увагою громадськості.

2 серпня 1996 року прийнята Постанова Кабінету Міністрів України № 898 «Про створення Єдиної державної автоматизованої паспортної системи», її п. 1 передбачає принципи побудови ЄДАПС: ідентифікація громадян (із використанням особистих (ідентифікаційних) номерів громадян, відцифрованого образу осіб і біометричної ідентифікації) і взаємодія ЄДАПС з базами даних інших інформаційних систем (як вітчизняних, так і іноземних) [11].

Слід зауважити, що до складу ради координаторів для організації супроводження робіт, пов'язаних зі створенням ЄДАПС, наведеному у Додатку до Постанови, було включено начальника управління Головної державної податкової інспекції С.С. Шевченка.

Отже, певну допомогу у справі створення ЄДАПС могла надати посадова особа ГДПІ. Пов'язано це із формуванням Державного реєстру фізичних осіб –

платників податків та інших обов'язкових платежів, який поступово запроваджувався згідно з Законом України «Про Державний реєстр фізичних осіб – платників податків та інших обов'язкових платежів» від 22 грудня 1994 року № 320/94-ВР.

Статтею 3 цього Закону було передбачено, що Державний реєстр створюється ГДПІ України і складається з інформаційного фонду, до якого включаються, зокрема, такі дані, як індивідуальні *ідентифікаційні номери*, що надаються фізичним особам – платникам податків та інших обов'язкових платежів і зберігаються за ними протягом усього життя.

Аналіз нормативно-правових актів свідчить про те, що паралельно з формуванням Державного реєстру фізичних осіб-платників податків та інших обов'язкових платежів велися роботи щодо запровадження Єдиної державної автоматизованої паспортної системи.

Зокрема, п. 2 Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів щодо впровадження з 1 січня 1996 року Державного реєстру фізичних осіб-платників податків та інших обов'язкових платежів» від 31 травня 1995 року № 382 було встановлено, що ідентифікаційні номери Державного реєстру фізичних осіб – платників податків та інших обов'язкових платежів є *єдиними з особистими номерами громадян*, що використовуватимуться в Єдиній державній автоматизованій паспортній системі та інших інформаційних системах, які згідно з чинним законодавством використовують інформацію про фізичну особу.

Також Міністерству внутрішніх справ за погодженням із *Міністерством фінансів, Головною державною податковою інспекцією* та деякими іншими центральними органами виконавчої влади було надано завдання підготувати у двомісячний термін проект Постанови Кабінету Міністрів України про порядок встановлення ідентифікаційних номерів. Зазначена Постанова була прийнята 2 листопада 1995 року під № 874 з грифом обмеження доступу «Для службового користування», а згодом втратила чинність.

Крім того, Постановою уряду «Питання паспортизації громадян» від 28 вересня 1996 року № 1182 було затверджено таке рішення: «Ураховуючи, що інформаційний фонд Державного реєстру фізичних осіб-платників податків та інших обов'язкових платежів формується з *обов'язковим використанням ідентифікаційного номера громадян, який також використовуватиметься для ідентифікації особи у створюваній Єдиній державній автоматизованій паспортній системі* (оновлена назва ЄДАПС – Державна інформаційна система реєстраційного обліку фізичних осіб та їх документування), вважати за доцільне поєднати виготовлення картки фізичної особи-платника податків та інших обов'язкових платежів, з виготовленням паспорта громадянина України у вигляді паспортної картки і встановити назву цього документа – паспорт-картка».

Поступово зазначені плани впроваджувалися в життя. Станом на сьогодні уся нормативна і техно-

логічна база вже в наявності. Крім того, слід наголосити на тому, що, оскільки у розумінні абз. 2 ст. 2 Закону України «Про захист персональних даних» база персональних даних – це іменована сукупність упорядкованих персональних даних в електронній формі, УНЗР (як і персональний номер або реєстраційний номер облікової картки платника податків) є *цифровим ім'ям людини*, яке Система автоматично їй присвоює і лише за наявності якого людина може реалізувати свої права і свободи.

Надання людині цифрового імені автоматизованою системою наочно демонструє відношення влади до населення своєї країни: це принижує гідність людини, зводить її до стану свині або великої рогатої

худоби, що підлягає реєстрації відповідно до Закону України «Про ідентифікацію та реєстрацію тварин», нарівні, нівелює норми Конституції України.

Висновки. Машинозчитувані ідентифікаційні документи виступають одним з базових компонентів електронного урядування. У машинозчитуваній зоні таких документів неодмінно міститься персональний номер людини, який використовується в усіх інформаційних системах, що використовують інформацію про особу. Отже, персональний номер людини є наскрізним номером, за яким в Єдиному державному демографічному реєстрі заплановано розмістити невизначений обсяг інформації, включаючи персональні дані, обробка яких становить особливий ризик для прав і свобод людини.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Указ Президента України «Про затвердження Національної стратегії у сфері прав людини» від 25 серпня 2015 року № 501/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
2. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні» від 13 грудня 2010 року № 2250-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
3. Постанова Кабінету Міністрів України «Про порядок заповнення машинозчитуваної зони паспортних та візових документів» від 28 червня 1997 року № 636 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
4. Электронное правительство – каким его видит Microsoft [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://itc.ua/articles/elektronnoe_pravitelstvo_kakim_ego_vidit_microsoft_26301.
5. Електронний уряд [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://uk.wikipedia.org>.
6. Три перспективи автоматизации государственных служб [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.kmu.gov.ua/document/2964603/E_gov.doc.
7. Концепція розвитку освіти України на період 2015–2025 років [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://osvita.ua/news/43501>.
8. Постанова Верховної Ради України «Про затвердження положень про паспорт громадянина України та про паспорт громадянина України для виїзду за кордон» від 26 червня 1992 року № 2503-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
9. Постанова Кабінету Міністрів України «Про першочергові заходи щодо забезпечення видачі паспортів громадянина України» від 31 грудня 1993 року № 1086 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
10. Постанова Кабінету Міністрів України «Про стан виконання рішень Верховної Ради України і Президента України з питань паспортизації громадян» від 14 грудня 1995 року № 1001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
11. Постанова Кабінету Міністрів України «Про створення Єдиної державної автоматизованої паспортної системи» від 2 серпня 1996 року № 898 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>.