

**ЭЛЕКТРОННОЕ УПРАВЛЕНИЕ В ЕВРОПЕ: ВЛИЯНИЕ
ЕВРОПЕЙСКОГО ПРАВА И ПРАВА ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА**

Абдушукурова Одинабону Мухаммадшокир кизи,

Магистрант Ташкентского государственного юридического университета

E-mail: oygulabs7@gmail.com

***Аннотация.** Статья рассматривает влияние европейского права и законодательства Европейского Союза на развитие электронного управления (e-governance) в странах Европы. Электронное управление представляет собой использование информационных и коммуникационных технологий для повышения эффективности, прозрачности и доступности государственных услуг. В статье анализируются исторические этапы внедрения электронного управления, правовые рамки, включая ключевые директивы и регламенты ЕС, а также влияние Общего регламента по защите данных (GDPR). Рассматриваются успешные примеры реализации электронного управления в Эстонии и Нидерландах, а также выявляются основные вызовы, такие как технические барьеры и проблемы кибербезопасности. В заключении обсуждаются перспективы развития электронного управления, включая новые технологии и роль Европейского Союза в формировании политики цифровизации. Статья направлена на глубокое понимание взаимодействия между правом и технологиями в контексте современного государственного управления.*

***Ключевые слова:** Электронное управление, e-governance, европейское право, законодательство Европейского Союза, GDPR, цифровые услуги, кибербезопасность, доступность государственных услуг, Эстония, Нидерланды, цифровизация, искусственный интеллект, блокчейн.*

Как подчеркивают исследователи, информационно правовое обеспечение управления выражается в практической деятельности специальных органов власти по реализации политики государства в области информатизации и информационного обслуживания населения, его интересов в данной сфере. Это обусловило появление целого ряда концепций «электронного государства», « сетевого государства», «электронного правительства», «электронной власти» и т.п. Причем нередко происходит смешение данных терминов, поэтому необходимо в первую очередь определиться с понятиями. Дело в том, что за основу взят английский вариант «electronic governance (E-government)». При этом термин «government» многоаспектен и может переводиться как «1) управление, руководство, регулирование; 2) государственная власть; 3) политический строй; 4) форма правления; 5) правительство; 6) управляемая губернатором провинция» [2]. В русском же языке понятия «государство», «государственная власть», «правительство» не тождественны. На наш взгляд, «электронное государство» - наиболее широкий термин, предполагающий «электронизацию» всех элементов механизма государства, в том числе государственных органов, государственных учреждений, государственных предприятий, а также создание соответствующих механизмов взаимодействия с гражданским обществом. Термин же «электронное правительство» гораздо уже и в собственном смысле обозначает использование электронных технологий в деятельности органов исполнительной власти (правительства). Однако, возможно и более широкое толкование «электронного правительства» как «электронной власти», охватывающей все органы государственной власти (законодательные,

исполнительные, судебные) и местного самоуправления, то есть все властные структуры. По-нашему мнению, именно в таком широком смысле слова (как «электронное правление») термин «электронное правительство» в наибольшей степени соответствует английскому «E-government». Сама концепция «E-government» появилась на Западе в конце 1990-х годов как идея широкого внедрения современных информационных, компьютерных технологий в работу государственных структур с целью повышения эффективности и прозрачности работы государственного аппарата. Эта концепция сопровождалась другой - идеей сервисноориентированного государства, то есть государства как организации, предоставляющей услуги своим гражданам. Для решения этих задач во всем мире стали появляться соответствующие целевые программы: eEurope, e-Austria, Indonesia National e-Strategy и т.п. [3] В современной научной литературе указываются несколько вариантов (подходов) к интерпретации «Egovernment»: европейский, американский и российский. В Европе действует программа «Электронная Европа». Комиссия ЕС определяет электронное правительство как «использование информационно коммуникативных технологий в государственном управлении в сочетании с организационными изменениями и новыми навыками для улучшения услуг и демократических процессов и укрепления поддержки для государственной политики» [4]. В законе США об электронном правительстве последнее представлено как деятельность по использованию органами власти (Government) интернет ресурсов и других информационных технологий, совместно с процессами, обеспечивающими их выполнение, с целью улучшить доступ государственных услуг и распространение государственной информации для граждан, других

государственных организаций или внести улучшения в деятельность органов власти, в т.ч. в результативность, эффективность, качество услуги [5]. Развитие информационно-коммуникационных технологий в современном мире повсеместно влечет за собой многосторонние тенденции, в том числе трансформацию сфер человеческой деятельности и общественных институтов. В контексте трансформации политических институтов и государственного управления с учетом требований информационной эпохи национальные правительства ставят перед собой актуальную сегодня и на перспективу задачу – обеспечение эффективного формирования, функционирования и развития системы «Электронное правительство».

Понятие «Электронное правительство» впервые было освещено в США в 1991 году, но в настоящее время в международной практике уже накоплен достаточный опыт в формировании и развитии этой системы. В большинстве передовых стран мира разработаны и реализуются комплексные программы, предусматривающие стратегии информационного развития страны. Также мировое сообщество уделяет особое внимание этой сфере и проводит огромную работу по эффективному международному сотрудничеству, исследовательской деятельности и реализации глобальных инновационных проектов. Так, например, начиная с 2003 года отдел государственного управления и управления развитием ООН раз в два года проводит исследования для оценки готовности и возможности национальных государственных структур в использовании ИКТ для предоставления гражданам государственных услуг, на основании чего составляется рейтинг стран мира по уровню развития электронного правительства. Рейтинг формируется исходя из индекса развития электронного правительства на

основе оценки степени охвата и качества интернет-услуг, уровня развития IT-инфраструктуры и человеческого капитала. Исследование, проведенное в 2016 году, предоставило новые доказательства потенциала в осуществлении Повестки 2030 и ее 17 целей устойчивого развития, принятой в ходе Саммита ООН по устойчивому развитию 25 сентября 2015 года, а также показало глобальную тенденцию к использованию инновационных ресурсов и внедрению ИКТ для оказания услуг, вовлечению людей в процесс принятия решений и продвижение услуг, ориентированных на людей и отражающих их потребности. В настоящее время не существует единой стратегии или шаблона формирования и развития электронного правительства, которые могли бы выступить в роли инструмента преобразований, трансформирующих политические процессы, бросающие вызов его традиционным институтам и механизмам. Анализируя мировой опыт формирования и развития системы «Электронное правительство», принято выделять две основные модели политической стратегии формирования электронного правительства: «западная» и «восточная». Восточная модель, отражающая специфику формирования и развития системы «Электронное правительство» в азиатских странах, характеризуется реформированием системы государственного управления на основе принципов нового государственного управления и обеспечения открытости и прозрачности деятельности государственных органов [6]. В конце мая 2022 года Парламентом ЕС был принят Регламент об управлении данными (Digital Governance Act) [7], устанавливающий механизмы, способствующие доступу к данным публичного сектора и их повторному использованию. Документ будет применяться с 24 сентября 2023 года.

Какие ключевые нововведения закрепляет данный Регламент и как они повлияют на действующее европейское регулирование в сфере оборота и обработки данных?

В ЕС уже давно действует законодательство о так называемых «открытых данных» и повторном использовании информации публичного сектора (в 2019 году новая [8] Директива ЕС заменила устаревшую [9] Директиву 2003 года). Основная задача законодательства об открытых данных состоит в предоставлении открытого доступа к информации публичного сектора в машиночитаемом формате. Открытые данные не только обеспечивают прозрачность публичных институтов, но также способствуют вовлечению в оборот и автоматизированную обработку массивов публичных данных для развития инноваций, технологий ИИ, цифровых сервисов и т.п.

Новый Регламент ЕС об управлении данными призван расширить объем вовлекаемых в оборот данных публичного сектора, создать инфраструктуру для кооперации между обладателями и пользователями данных, обеспечить безопасность данных и защиту интересов лиц, которые имеют законные притязания в отношении отдельных, чувствительных (sensitive) категорий данных (персональных данных, коммерческой тайны, объектов интеллектуальной собственности). Как отмечается в Преамбуле к документу, в общем европейском цифровом пространстве данные должны быть находимыми (findable), доступными (accessible), обмениваемыми (interoperable), повторно используемыми (re-usable). Соблюдение этих четырех принципов (FAIR data principles) должно быть сопряжено с высоким уровнем кибербезопасности.

Регламент направлен на создание организационно-правовых и технических условий, облегчающих оборот и объединение данных (data sharing and data pooling), поддержку новых бизнес-моделей для посреднической деятельности в сфере данных. Для этих целей заложены нормативно-правовые основы, регламентирующие деятельность таких субъектов, как «посредники обмена данными» (data intermediation services) и «организации-альтруисты в сфере данных» (data altruism organisations). Посредники обмена данными предоставляют сервисы для установления коммерческих отношений между обладателями и пользователями данных. Организации-альтруисты добровольно предоставляют свободный доступ к данным для общественно значимых целей (для развития здравоохранения, борьбы с климатическими изменениями, повышения качества публичных услуг, проведения научных и статистических исследований и т.п.). Субъекты, соблюдающие требования, предусмотренные регуляторами к таким организациям, в том числе кодексы поведения, могут быть внесены в специальный реестр и получить официальный статус признанной организации в ЕС («data intermediation services provider recognised in the Union» либо «data altruism organisation recognised in the Union»).

Обороту данных, «обремененных» интересами третьих лиц (субъектов персональных данных, обладателей коммерческой тайны, правообладателей объектов интеллектуальной собственности), должны способствовать стандартизированные инструменты правового, организационного и технического характера. Для вовлечения персональных данных в публичный оборот следует применять методы псевдонимизации и анонимизации, а также иные защитные (privacy-preserved) меры для безопасного (privacy-

friendly) обмена данными.оборот и повторное использование объектов интеллектуальной собственности в составе публичных данных возможен за счет распространения открытых лицензий, а также популяризации иных унифицированных лицензионных соглашений, основанных на принципах открытости и альтруизма.

По общему правилу предоставление доступа к данным публичного сектора должно быть недискриминационным (за исключением отдельных объективных случаев, когда чувствительные данные целесообразно предоставлять отдельным субъектам). За предоставление данных может взиматься плата в размере, не превышающем разумные затраты на подготовку и передачу данных. Для имплементации положений Регламента, разработки рекомендаций по реализации принципов обмена данными и осуществления контроля за соблюдением законодательных требований в ЕС создается Европейский совет по инновациям в сфере данных (European Data Innovation Board), в состав которого должны входить представители компетентных органов в сфере данных, в том числе Европейского инспектора в сфере защиты персональных данных, Европейского агентства в сфере кибербезопасности, и другие заинтересованные субъекты. Внутри Совета должны быть организованы отраслевые экспертные группы, специализирующиеся на вопросах оборота данных в сфере здравоохранения, транспорта, энергетики, промышленности, медиа, культуры, статистики, науки, стандартизации и в других областях. Общий регламент по защите данных (GDPR) оказал значительное влияние на электронное управление в странах Европейского Союза и за его пределами. Вот основные аспекты этого влияния: 1. Ужесточение требований к обработке данных: GDPR

установил строгие правила по сбору, хранению и обработке персональных данных. Для органов государственного управления это означает необходимость пересмотра существующих систем и процессов, чтобы обеспечить соответствие новым требованиям. Например, необходимо получить явное согласие граждан на обработку их данных и обеспечить прозрачность в отношении целей обработки. 2. Повышение ответственности: согласно GDPR, организации несут ответственность за защиту данных и должны быть готовы к проверкам со стороны регулирующих органов. Это приводит к необходимости внедрения более строгих процедур безопасности и контроля за доступом к данным, что требует дополнительных ресурсов и обучения персонала. 3. Упрощение доступа к данным: с другой стороны, GDPR также способствует упрощению доступа граждан к своим данным. Это может повысить доверие к электронному управлению, так как граждане будут уверены в том, что их данные защищены и они имеют право на доступ к ним. 4. Внедрение новых технологий: для соблюдения требований GDPR многие органы власти начинают использовать новые технологии, такие как шифрование данных, анонимизация и псевдонимизация. Это не только повышает уровень безопасности, но и открывает новые возможности для анализа данных с соблюдением конфиденциальности. 5. Развитие культуры защиты данных: GDPR способствует формированию культуры защиты данных в государственных органах. Обучение сотрудников вопросам конфиденциальности и безопасности данных становится важной частью внутренней политики организаций.

Влияние GDPR на электронное управление можно рассматривать как двойственное: с одной стороны, это создает дополнительные вызовы и

требования, с другой — открывает возможности для повышения доверия граждан и улучшения систем управления данными [10].

Тенденции развития европейского права и их влияние на электронное управление: 1. Гармонизация национальных правовых систем с европейскими стандартами: Гармонизация национальных правовых систем с европейскими стандартами является ключевой тенденцией в развитии европейского права. Это связано с необходимостью создания единого правового пространства для обеспечения свободного передвижения людей, товаров, услуг и капитала внутри Европейского Союза. Гармонизация включает в себя адаптацию национального законодательства к директивам и регламентам ЕС, что, в свою очередь, влияет на электронное управление. Примеры: Директива о цифровых услугах (Digital Services Act) и Директива о цифровых рынках (Digital Markets Act) направлены на создание единых правил для цифровых услуг в ЕС, что влияет на способы предоставления электронных услуг государственными органами. 2. Примеры успешной реализации электронного управления в разных странах ЕС: Эстония: Эстония является лидером в области электронного управления. Страна внедрила систему e-Residency, которая позволяет гражданам и резидентам других стран создавать и управлять бизнесом в Эстонии через интернет. Эстонская система электронного управления включает в себя: Электронные удостоверения личности, платформу для подачи налоговых деклараций и получения государственных услуг онлайн и программы для обеспечения кибербезопасности и защиты данных. Нидерланды: Нидерланды также продемонстрировали успешные практики в области электронного управления. Например, система "DigiD" позволяет гражданам получать

доступ к государственным услугам через единый портал, используя безопасную аутентификацию. Нидерланды активно развивают цифровую инфраструктуру и стремятся к полной интеграции электронных услуг в повседневную жизнь граждан. 3. Влияние правовых норм на доступность и прозрачность государственных услуг: Правовые нормы, такие как GDPR, влияют на доступность и прозрачность государственных услуг, требуя от государственных органов обеспечения защиты данных и соблюдения прав граждан. Это создает более безопасную среду для использования электронных услуг, что в свою очередь повышает уровень доверия со стороны граждан. Примеры влияния: Внедрение стандартов открытых данных (Open Data) в рамках директивы о повторном использовании информации государственного сектора (PSI Directive) способствует увеличению прозрачности государственных услуг, позволяя гражданам и компаниям легче получать информацию о деятельности государственных органов. Законы о доступности веб-сайтов (Web Accessibility Directive) требуют от государственных органов обеспечения доступности своих онлайн-услуг для всех граждан, включая людей с ограниченными возможностями.

Тенденции развития европейского права, такие как гармонизация национальных правовых систем, успешные примеры электронного управления и влияние правовых норм на доступность и прозрачность государственных услуг, формируют современное лицо электронного управления в странах ЕС. Эти изменения способствуют созданию более эффективных, безопасных и доступных государственных услуг.

Вызовы и проблемы внедрения электронного управления: 1. Технические и правовые барьеры. Внедрение электронного управления сталкивается с рядом технических и правовых барьеров: Технические барьеры: Нехватка инфраструктуры в некоторых регионах, особенно в сельских и отдаленных районах и устаревшие IT-системы, которые не могут интегрироваться с новыми решениями. Проблемы совместимости между различными системами и платформами, используемыми государственными органами. Правовые барьеры: Необходимость адаптации национального законодательства к требованиям ЕС, что может занять время и ресурсы и сложности в интерпретации и применении существующих норм права в контексте новых технологий и цифровых услуг. 2. Проблемы защиты данных и кибербезопасности: Защита данных и кибербезопасность являются критически важными аспектами электронного управления: Угрозы кибербезопасности: Увеличение числа кибератак на государственные системы, что ставит под угрозу безопасность личных данных граждан и необходимость постоянного обновления и улучшения систем безопасности для защиты от новых угроз. Соблюдение норм GDPR: Строгие требования по защите данных могут усложнять процесс внедрения электронных услуг, особенно для малых и средних предприятий (МСП), которые могут не иметь необходимых ресурсов для соблюдения этих норм. 3. Неравный доступ к цифровым услугам: Неравный доступ к цифровым услугам является серьезной проблемой, которая может усугублять социальное неравенство: Цифровое неравенство: Граждане с низким уровнем цифровой грамотности или без доступа к интернету могут испытывать трудности при использовании электронных услуг. Различия в уровне доступности технологий между

городскими и сельскими районами могут приводить к тому, что некоторые группы населения остаются исключенными из системы электронного управления.

Будущее электронного управления в Европе: 1. Перспективы развития и новые технологии. Будущее электронного управления будет определяться развитием новых технологий: Искусственный интеллект (ИИ): ИИ может использоваться для автоматизации процессов, улучшения обслуживания граждан и анализа больших объемов данных для принятия более обоснованных решений. Блокчейн: Технология блокчейн может повысить прозрачность и безопасность транзакций, а также упростить процессы идентификации и аутентификации граждан. 2. Роль Европейского Союза в формировании политики цифровизации. Европейский Союз играет ключевую роль в формировании политики цифровизации: Стратегии цифровизации: ЕС разрабатывает стратегии, направленные на улучшение цифровой инфраструктуры и повышение уровня цифровой грамотности среди граждан. Финансирование проектов: ЕС предоставляет финансирование для проектов в области цифровизации, что способствует внедрению инновационных решений на уровне государств-членов. Возможные изменения в правовой среде: С учетом быстро меняющегося технологического ландшафта, ожидаются изменения в правовой среде: 1. Обновление законодательства: Необходимость адаптации законодательства к новым технологиям и практикам, таким как ИИ и блокчейн, чтобы обеспечить их безопасное и этичное использование. Упрощение регулирования: Возможные реформы, направленные на упрощение процесса регулирования электронного управления для повышения его эффективности и доступности [12].

В заключение, электронное управление в Европе представляет собой динамично развивающуюся область, которая существенно влияет на качество и доступность государственных услуг. Влияние европейского права и законодательства Европейского Союза (ЕС) на этот процесс невозможно переоценить. ЕС активно продвигает инициативы, направленные на цифровизацию управления, что способствует созданию более прозрачных, эффективных и доступных систем для граждан.

Исследование показало, что правовая база ЕС, включая директивы и регламенты, играет ключевую роль в формировании стандартов для электронного управления. Эти нормы обеспечивают защиту данных, безопасность и равный доступ к цифровым услугам, что является критически важным для укрепления доверия граждан к электронным системам. Однако внедрение электронного управления также сталкивается с рядом вызовов, таких как технические барьеры, проблемы кибербезопасности и неравный доступ к технологиям.

Важно отметить, что будущее электронного управления в Европе будет зависеть от дальнейшего развития технологий и адаптации правовой среды к новым условиям. Ожидается, что интеграция таких технологий, как искусственный интеллект и блокчейн, откроет новые горизонты для повышения эффективности государственных услуг. В то же время, необходимо продолжать работу над устранением существующих барьеров и обеспечением равного доступа к цифровым ресурсам для всех граждан.

Таким образом, успешное внедрение электронного управления в Европе требует комплексного подхода, включающего как правовые инициативы, так и технические решения, а также активное участие всех

заинтересованных сторон — от государственных органов до гражданского общества. Это позволит создать более эффективную и инклюзивную систему управления, отвечающую современным требованиям и ожиданиям общества.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Ковалева, Н.Н. Информационное право России. М., 2008. С. 32.
2. Англо-русский полный юридический словарь / Сост. А.С. Мамулян. М., 1993. С. 178.
3. Кузнецов, С.Л. Электронное правительство - что это такое? // Административное право. 2010. № 1. Раздел 3. Управление государственными информационными системами Санкт-Петербург, 10-12 октября 2011 г. 153.
4. Цит. по: Бачило И.Л. Правовая платформа построения электронного государства // Информационное право. 2008. № 4.
5. E-Government Act of 2002 (116 STAT. 2899) [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.glin.gov/view.action?glinID=83278> (20.05.2011).
6. Мировой опыт формирования и развития системы «Электронное правительство» <https://ictnews.uz/28/08/2017/e-gov-4/>.
7. Regulation (EU) 2022/868 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2022 on European data governance and amending Regulation (EU) 2018/1724 (Data Governance Act). (дата обращения: 19.06.2022).
8. Directive (EU) 2019/1024 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2019 on open data and the re-use of public sector information. (дата обращения: 19.06.2022).

9. Directive 2003/98/EC of the European Parliament and of the Council of 17 November 2003 on the re-use of public sector information. (дата обращения: 19.06.2022).

10. Witzleb, N., Daskalova, K. (2019). The Impact of the GDPR on Public Administration in the EU: A Comparative Analysis. European Journal of Law and Technology.

11. European Commission. (2019). "Directive on the re-use of public sector information." Retrieved from European Commission (<https://ec.europa.eu/digital-strategy/our-policies/psi-directive>).

12. OECD. (2020). "Digital Government Index." Retrieved from OECD (<https://www.oecd.org/gov/digital-government-index.htm>).