

Административное право

УДК 342.951

**Миколенко Александр Иванович**

*доктор юридических наук, профессор,  
заведующий кафедрой административного и хозяйственного права  
Одесский национальный университет имени И.И. Мечникова*

**Mikolenko Aleksandr**

*Doctor of Legal Sciences, Professor,  
Head of Administrative and Commercial Law  
Odessa I.I. Mechnikov National University*

**Владимиров Евгений Владимирович**

*аспирант кафедры административного и хозяйственного права  
Одесского национального университета имени И.И. Мечникова*

**Vladimirov Yevhen**

*Postgraduate Student of the Department of  
Administrative and Financial law  
Odessa I.I. Mechnikov National University*

**ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ И СДЕРЖИВАЮЩИЕ ФАКТОРЫ  
ИНТЕГРАЦИИ ЭЛЕКТРОННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА  
THEORETICAL ASPECTS AND CONTAINING FACTORS OF E-  
GOVERNMENT INTEGRATION**

*Аннотация.* Термин электронное правительство подразумевает под собой новую технологию государственного управления, которая включает в себя такие принципы как транспарентность и подотчетность правительства своим гражданам. В данной статье рассмотрена теоретическая сторона концепции электронного правительства, основные

*моделей формирования электронного правительства а так же факторы препятствующие практической реализации данной концепции. При разработке нормативной базы для реализации концепции «умный город», государство столкнулось с множеством проблем, которые предстоит решить: организационные (административные барьеры, недостаточная координация и коммуникация участников разрабатывающих и реализующих данную концепцию, нехватка высококвалифицированных специалистов, а так же недостаточная популяризация концепции «умный город»), финансовые (недостаток финансирования, отсутствие законодательства о краудинвестинге и краудфандинге, недостаточно проработанное законодательство о государственно-частном партнерстве), технические (недостаток технологических и инфраструктурных возможностей у муниципалитетов для интеграции в нынешнем градостроительном планировании в соответствии с концепцией умный город).*

*В статье также рассмотрено основное законодательство Украины о цифровом государстве. особым фактором для эффективного внедрения электронного правительства, и других элементов цифровой экономики и общества, является вовлеченность бизнес сообщества. Автором предлагается использование государственно-частного партнерства, ведь мировая практика применения механизмов ГЧП имеет множество успешных примеров, в том числе, при разработках и внедрении электронного правительства, а для максимально эффективного вовлечения бизнес-сообщества в эти процессы предлагается переосмыслить и перепроектировать бизнес-процессы, а так же усовершенствовать законодательную базу, разработать новые программы и стратегии, внедрять информационные технологии. Предложены пути решения рассмотренных в статье препятствий на пути реализации концепции электронного правительства.*

**Ключевые слова:** электронное правительство, модели электронного правительства, умный город, информатизация, постиндустриальное государство, ГЧП, ИКТ.

**Summary.** *The term e-government implies a new technology of public administration, which includes such principles as transparency and accountability of the government to its citizens. This article addresses theoretical sides of the e-government concept, the basic formation models of the e-government as well as factors hindering the practical implementation of this concept. When developing the regulatory framework for the implementation of the smart city concept, the state faced a number of problems to be solved: organizational (administrative barriers, insufficient coordination and communication between all participants, involved in the process of developing and implementing of the concept, lack of highly qualified specialists, as well as insufficient popularity of the concept of smart city), financial (lack of funding, lack of legislation on crowd investing and crowdfunding, insufficiently developed legislation on state-private partnership), technical (lack of infrastructure and technological capacities of municipalities for integration in the current urban planning in accordance with the concept of smart city).*

*The author also reviews the basic Ukrainian laws on the digital state and emphasizes, that the main factor for the effective implementation of e-government as well as other elements of the digital economy and society, is the involvement of the business community. The author proposes to resort to the public-private partnership, because of the significant amount of successful cases in the global practice of implementation of the PPP mechanisms, both for the development and for the implementation of e-government. To maximize the effectiveness of the business community involvement in these processes, rethinking and redesigning of business processes, improvement of the legislative base, development of the new programs and strategies and implementation of the information technologies*

*are of crucial importance. The ways of solving the problems of the implementation of the concept of e-government discussed in the article are also presented.*

**Key words:** *e-government, e-government fashion spruce, smart city, information, post-industrial state, PPP, ICT.*

**Постановка проблемы.** Для успешной реализации одобренной Кабинетом Министров «Концепции развития цифровой экономики и общества Украины на 2018-2020 годы» и утвержденного «Плана Мероприятий по реализации данной программы развития необходим тщательный анализ мировых практик применения цифровизации государства, правительства, разработанных проектов в соответствии с концепциями «умный город»

При разработке нормативной базы для реализации концепции «умный город», государство столкнулось с множеством вопросов, которые предстоит решить.

Во-первых, организационные, к ним можно отнести административные барьеры, недостаточная координация и коммуникация участников разрабатывающих и реализующих данную концепцию, нехватка высококвалифицированных и специалистов, а так же недостаточная популяризация концепции «умный город».

Во-вторых, финансовые – недостаток финансирования, а так же отсутствие законодательства об альтернативных источниках финансирования проектов, например, инструменты краудинвестинга и краудфандинга, недостаточно проработанное законодательство о государственно-частном партнерстве - позволило бы внести дополнительный объем средств для финансирования государственных проектов по типу концепции «умный город». Эти недостатки являются, в том числе, следствием отсутствия развития новых бизнес-моделей.

В-третьих, недостаток технологических и инфраструктурных возможностей у муниципалитетов для интеграции в нынешнем градостроительном планировании в соответствии с концепцией «умный город».

Данная статья направлена на решение организационных вопросов публичного управления электронного правительства в концепции «умных городов».

**Анализ последних исследований и публикаций.** Благодаря усиленному процессу децентрализации, Украина продолжает активную работу по внедрению концепции «умных городов». На данный момент государством уже разработаны соответствующие инициативы и проекты для порядка десяти городов Украины [8].

В 2017 году было принято распоряжение Кабинета Министров №797-р «Об одобрении Концепция развития цифровой экономики и общества Украины на 2018-2020 годы и утверждении плана мероприятий по её реализации» [4].

Рассматривая процесс формирования электронного правительства в Украине, следует отметить, что с момента принятия Постановления Кабинета Министров Украины от 1 октября 2014 года №492 «Об утверждении Положения о Государственном агентстве по вопросам электронного управления Украины» властью предпринято множество усилий по приближению Украины к цифровому государству [3].

С целью расширения возможностей участия граждан в процессе создания государства и государственного управления все больше применяют инструменты электронной демократии. В этой связи Кабинетом Министров Украины издано Распоряжение от 8 ноября 2017 №797-р «Об одобрении Концепции развития электронной демократии в Украине и плана мероприятий по ее реализации» [5].

Государственное агентство по вопросам электронного управления Украины совместно с международными партнерами внедряет и развивает инструменты электронной демократии [17]. Наиболее распространенными среди них, применяемые сегодня в Украине как на общегосударственном, так и на местном уровнях, электронные консультации, электронные петиции, электронные обращения, бюджеты участия (общественные бюджеты) [15]. На данный момент создано Единый государственный портал открытых данных, который существует с 2015 года в целях обеспечения свободного доступа к актуальной публичной информации об органах государственной власти [14]. Так же рассматривается проект акта Кабинета Министров Украины об устранении законодательных, институциональных и других барьеров развития цифровой экономики, формирования соответствующих условий, стимулов, мотиваций, спроса и потребностей для использования цифровых технологий бизнесом и гражданами.

**Цели статьи.** Учитывая вышесказанное, целью статьи является нахождение факторов препятствующих максимально быстрой и эффективной интеграции электронного правительства в Украине и предложение путей устранения рассмотренных негативных аспектов.

**Изложение основного материала.** Концепция «умный город» представляется как город с использованием эффективных цифровых технологий для решения насущных проблем городов во всевозможных сферах и развития с целью комфортного проживания горожан. Говоря о концепции «умного города» важно отметить особую необходимость развития и внедрения передовой инфраструктуры и эффективного ресурсного менеджмента, к которому относится – интернет вещей, «зеленые технологии», трансформация системы местного самоуправления с использованием интеграции систем и данных, так называемое, электронное правительство. Предстоит определить финансовые модели развития города

учитывая человеческий потенциал, ведь «умный город» - город, как центр инноваций и развития человеческого потенциала.

Для ускорения реализации концепции «умный город» и её масштабирования правительством предусмотрена реализация таких инициатив, как:

1. Разработка национальной «дорожной карты» и фреймворка цифровой трансформации городов как основы для формирования местных «дорожных карт» и поддержки местных проектов цифровизации.

2. Создание национальной платформы представляющей каталог решений концепции смарт-сити в соответствии с опытом Европейской платформы «умных городов». Это позволит уровнять возможности других городов государства для проектирования, разработки и имплементации соответствующих проектов.

3. Гармонизация политики и законодательства с учетом требований ЕС, касательно развития цифровой экономики, инноваций, местного самоуправления.

4. Внедрение международных стандартов «смарт-сити»

5. Поддержка развития инновационных экосистем в украинских городах и привлечение граждан в процесс разработки местных решений «смарт сити»;

В современном понимании городские сообщества – это равные, автономные, взаимосвязанные между собой корпорации, союзы, объединения, которые будут способны определить направление городского развития в различных вопросах.

Понятие электронного правительства (на английском e-Government) возникло в начале 90-х на Западе. Представляется как модель управления, при которой вся совокупность внешних и внутренних процессов обеспечивают соответствующие информационно-компьютерные технологии. Иными словами, необходимым условием перехода к

электронному правительству является информатизация процессов в повседневной деятельности министерств, ведомств, местных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления [2].

Сегодня вопрос совершенствования и распространения информационно-коммуникационных технологий является одним из важнейших аспектов при формировании постиндустриального государства.

Интернет и связанные с ним технологии создают глобальные политические, социально-экономические и культурные изменения в обществе, формируют новые общественно-политические процессы и способы общения. Вместе с этим возникают новое восприятие роли государства в жизни общества, по-иному представляется возможность взаимодействия государства с гражданами и бизнес-сектором [10].

Быстрый прогресс в развитии информационно-коммуникационных технологий в различных сферах жизнедеятельности граждан приводит к необходимости изменения системы управления государством в пределах административных реформ, которые должны быть призваны оптимизировать административно-управленческие процессы, повысить качество и оперативность оказываемых госуслуг, а также увеличить эффективность госуправления вообще [1]. Именно информационные и коммуникационные технологии и являются основным фактором роста качества, предоставляемых государством, услуг. В этой связи крайне важной задачей является продолжать внедрять и развивать электронное правительство [6]. Следует отметить, что электронное правительство - это не самоцель, а лишь ответ на потребность общества. Электронное правительство – это комплекс проектов, совершенствующих систему предоставляемых государством услуг с помощью ИКТ, при этом такая система должна опираться на принцип прозрачности, а правительство быть подотчетным гражданам [7].

Исходя из этого, власть можно представить как единую, целостную, эффективно взаимодействующую структуру, с оперативностью реагирующую на запросы общества и бизнеса. Чтобы достичь этих качеств, необходимо переходить на сетевые информационные технологии. Однако, кроме внедрения данных технологий важным является смена идеологических, функциональных, организационно-кадровых статусов госструктур. К примеру, Ю.А. Нискевич в своей монографии «Государство 21 века: тенденции и проблемы развития» представляет управление электронного правительства философией постиндустриального государства. Такая философия по мнению автора позволяет решать все проблемы в управлении государством в плане защиты прав и интересов граждан, а так же дает возможность участвовать гражданам в процессах управления государством [9, с. 198].

Вопреки тому, что существует множество зарубежных исследований о развитии электронного правительства, вопрос интеграции таких перспективных технологий как электронное правительство, в Украине остается недостаточно проработанным и требует более тщательного изучения [18].

Электронное правительство может классифицироваться по разным моделям формирования. Одной из таких является модель К. Лейна и Дж. Ли, состоящая из 4 этапов [12, с. 122-136]. Такой подход авторов основывается на понимании эволюционности феномена и новых технологиях развития. Все четыре этапа рассматриваются в комплексе с позицией сложного технологически-организационного формирования и уровня интегрируемости в системы электронного правительства.

Первым этапом является каталогизация (способ повышения эффективности при идентификации, хранении, обращении информации или каких-либо услуг/товаров в единой электронной системе) На данном этапе правительство сосредотачивается на презентации госструктур в интернете.

Заканчивается данный этап, когда созданы более сложноорганизованные детализированные в наполнении сайты госструктур с возможностью смотреть и загружать необходимую документацию.

Вторым этапом является предоставление услуг в режиме онлайн: предусматривается обеспечение онлайн-доступа граждан к госуслугам, к примеру, оплата штрафов, оформление бизнеса и т. д. Постепенно возникает потребность создавать онлайн-интерфейсы.

Третий и четвертый этапы – это вертикальная и горизонтальная интеграции, которые предопределены потребностью граждан во взаимодействии с государством в одной системе, что предполагает потребность в интеграции и на отдельных уровнях госвласти (вертикально), и по различным функциональным обязанностям органов власти (горизонтально). Последняя является более сложной и более комплексной системой в сравнении с вертикальной.

При анализе классификаций моделей электронного правительства, таких как - четырехэтапная модель Мирового банка [13], а так же пятиэтапная модель ООН выясняется, что все эти модели больше направлены на возможности государства в техническом аспекте и в аспекте интеграции ИКТ.

Согласно Европейской классификации электронного правительства, формирование такой системы подразделяется на 5 этапов:

Первый – информационный или справочный (20-процентное присутствие правительства на веб-ресурсах, например, создание сайтов с некоторой законодательной базой)

Второй – предполагающий одностороннее взаимодействие (40-процентное присутствие правительства на веб-ресурсах, например, граждане имеют возможность скачать и напечатать необходимый бланк, однако отправить его в органы власти пока нельзя).

Третий – предполагающий двустороннее взаимодействие (60-процентное присутствие правительства на веб-ресурсах с возможностью запроса необходимой информации, обращения к представителям власти посредством электронной почты)

Четвертый – транзакционный (80-процентное присутствие правительства на веб-ресурсах, на данном этапе на сайтах возникает возможность размещения заявки на получение, продление лицензии, подача налоговой декларации и др.)

Пятый – проактивный (100-процентное присутствие правительства на веб-ресурсах с возможностью привлечения граждан принимать решения и вести двусторонний диалог [4].

Все вышеперечисленные этапы формирования электронного правительства сложно выделить в отдельные стадии, что обусловлено культурологическими, историческими, экономическими и другими факторами.

Немаловажным аспектом для эффективного внедрения электронного правительства, да и вообще других умных цифровых технологий, является вовлеченность бизнес сообщества. Полагаю необходимо использование государственно-частного партнерства. Мировая практика применения механизмов ГЧП имеет множество успешных примеров, в том числе, при разработках и внедрении электронного правительства. Чтобы максимально эффективно вовлечь бизнес-сообщество в эти процессы необходимо переосмыслить и перепроектировать бизнес-процессы, а так же необходимо разработать, усовершенствовать законодательную базу, программы и стратегии, внедрять информационные технологии [11, с. 24].

**Выводы из данного исследования и перспективы дальнейших исследований в данном направлении.** Информационные технологии набирают всё большую значимость в современном мире, актуализируя создание электронного правительства. Представителями власти, в

особенности, Кабинетом Министров Украины, было разработано целый ряд законодательных актов и планов по реализации концепции цифровой экономики и общества в различных сферах, включая, систему электронного правительства. На данном этапе продолжает реализовываться комплекс мер разработке и интеграции в соответствии с Распоряжениями Кабинета Министров «Об одобрении Концепции развития цифровой экономики и общества Украины на 2018-2020 годы и утверждении плана мероприятий по её реализации», «Об одобрении Концепции развития электронной демократии в Украине и плана мероприятий по её реализации», Об одобрении Концепции развития электронного управления в Украине», «Об одобрении Концепции развития системы электронных услуг в Украине», «Об утверждении Положения о Государственном агентстве по вопросам электронного управления Украины», а также Законом Украины «О Национальной программе информатизации».

Несмотря на большой вклад государства в реализации данных концепций, программ, считаю, что реализовать планы возможно только при достаточном финансировании, что является большой проблемой. Сложность усугубляется большим кризисом в экономике Украины, что не позволяет направить достаточный объём ресурсов для финансирования информационно-коммуникационной инфраструктуры. Выходом из данного тупика, полагаю, может служить механизм государственно-частного партнерства, что позволило бы использование частного капитала и управленческого потенциала при одновременном сохранении государством ответственности и контроля за обеспечение граждан услугами.

Кроме недофинансирования инфраструктуры проблемой является недостаточная информированность населения касаясь возможностей электронного правительства. Общество пока ещё не готово на столько часто применять ИКТ. В целях решения этой задачи представляется необходимым

разъяснение населению возможностей данной инициативы, что увеличит количество украинских пользователей госуслугами в цифровом формате.

Построение модели электронного правительства является длительным и комплексным процессом, которых затрагивает множество жизненно-важных процессов государства, в том числе в экономической, политико-правовой, организационной, технологической сфере.

### **Литература**

1. Закон Украины «Об электронных доверительных услугах». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2155-19>
2. Закон Украины «О Национальной программе информатизации». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/74/98-%D0%B2%D1%80>
3. Постановление Кабинета Министров Украины от 1 октября 2014 №492 «Об утверждении Положения о Государственном агентстве по вопросам электронного управления Украины». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/492-2014-%D0%BF>
4. Распоряжение Кабинета Министров от 8 ноября 2017 №67-р «Об одобрении Концепции развития цифровой экономики и общества Украины на 2018-2020 годы и утверждении плана мероприятий по ее реализации». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/67-2018-%D1%80>
5. Распоряжение Кабинета Министров Украины от 8 ноября 2017 №797-р «Об одобрении Концепции развития электронной демократии в Украине и плана мероприятий по ее реализации». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/797-2017-%D1%80>
6. Распоряжение Кабинета Министров Украины от 16 ноября 2016 №918-р «Об одобрении Концепции развития системы электронных услуг в Украине». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/918-2016-%D1%80>

7. Распоряжение Кабинета Министров Украины от 20 сентября 2017 №649-р «Об одобрении Концепции развития электронного управления в Украине». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/649-2017-%D1%80>
8. Распоряжение исполнительного органа Киевского городского совета ль 27.07.2017 №918 «Об одобрении концепции «Киев Смарт Сити 2020». URL: <https://ips.ligazakon.net/document/view/MA170918?an=1>
9. Нисневич Ю.А. Государство XXI века: тенденции и проблемы развития / Ю.А. Нисневич. М.: 2012. 198 с.
10. Павловская С.В., Сироткина Н.Г. История и перспектива развития электронного правительства // Управление в социальных и экономических системах. 2010. №2(30).
11. Стырин Е.М. Международный опыт использования государственно-частного партнерства для реализации проектов электронного правительства. WP8/2010/04. М.: Изд. дом Гос. ун-та – Высшей школы экономики, 2010. 24 с.
12. Layne, K., & Lee, J. W. (2001). Developing fully functional e-government: A four stage model. *Government Information Quarterly* – 18(2), 122-136.
13. Государственное агентство по вопросам управления Украины. URL: <https://www.e.gov.ua/ua>
14. Единый государственный портал открытых данных. URL: <https://data.gov.ua/>
15. Единая система местных петиций. URL: <https://e-dem.in.ua/>
16. Online Availability of Public Services [2006] How is Europe Progressing? Web Based Survey on Electronic Public Services. Report of the 6th Measurement. June 2006.
17. The World Bank. (2003). A definition of e-government. Washington, DC7 Author.

18. Thorpe, Stephen J. (2008-06-23). "Facilitating effective online participation in e-government" (PDF). E-government in New Zealand. Archived from the original (PDF) on 2014-05-20. Retrieved 2014-05-20. URL: <https://web.archive.org/web/20140520221620/http://www.zenergyglobal.com/lib/facilitating-effective-online-participation-in-e-government-Thorpe.pdf>

### **References**

1. Zakon Ukrainy «Ob jelektronnyh doveritel'nyh uslugah». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2155-19>
2. Zakon Ukrainy «O Nacional'noj programme informatizacii». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/74/98-%D0%B2%D1%80>
3. Postanovlenie Kabineta Ministrov Ukrainy ot 1 oktjabrja 2014 №492 «Ob utverzhdenii Polozhenija o Gosudarstvennom agentstve po voprosam jelektronnogo upravlenija Ukrainy». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/492-2014-%D0%BF>
4. Rasporjazhenie Kabineta Ministrov ot 8 nojabrja 2017 №67-r «Ob odobrenii Konceptii razvitija cifrovoj jekonomiki i obshhestva Ukrainy na 2018-2020 gody i utverzhdenii plana meroprijatij po ee realizacii». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/67-2018-%D1%80>
5. Rasporjazhenie Kabineta Ministrov Ukrainy ot 8 nojabrja 2017 №797-r «Ob odobrenii Konceptii razvitija jelektronnoj demokratii v Ukraine i plana meroprijatij po ee realizacii». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/797-2017-%D1%80>
6. Rasporjazhenie Kabineta Ministrov Ukrainy ot 16 nojabrja 2016 №918-r «Ob odobrenii Konceptii razvitija sistemy jelektronnyh uslug v Ukraine». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/918-2016-%D1%80>

7. Rasporjazhenie Kabinetu Ministrov Ukrainy ot 20 sentjabrja 2017 №649-r «Ob odobrenii Konceptii razvitija jelektronnogo upravlenija v Ukraine». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/649-2017-%D1%80>
8. Rasporjazhenie ispolnitel'nogo organa Kievskogo gorodskogo soveta l' 27.07.2017 №918 «Ob odobrenii konceptii «Kiev Smart Siti 2020». URL: <https://ips.ligazakon.net/document/view/MA170918?an=1>
9. Nisnevich Ju.A. Gosudarstvo XXI veka: tendencii i problemy razvitija / Ju.A. Nisnevich. M.: 2012.198 s.
10. Pavlovskaja S.V., Sirotkina N.G. Istorija i perspektiva razvitija jelektronnogo pravitel'stva // Upravlenie v social'nyh i jekonomicheskikh sistemah. 2010. №2(30).
11. Styrin E.M. Mezhdunarodnyj opyt ispol'zovanija gosudarstvenno-chastnogo partnerstva dlja realizacii proektov jelektronnogo pravitel'stva. WP8/2010/04. – M.: Izd. dom Gos. un-ta – Vysshej shkoly jekonomiki, 2010. 24 s.
12. Layne. K., & Lee, J. W. (2001). Developing fully functional e-government: A four stage model. *Government Information Quarterly* – 18(2), 122-136.
13. Gosudarstvennoe agentstvo po voprosam upravlenija Ukrainy. URL: <https://www.e.gov.ua/ua>
14. Edinyj gosudarstvennyj portal otkrytyh dannyh. URL: <https://data.gov.ua/>
15. Edinaja sistema mestnyh peticij. URL: <https://e-dem.in.ua/>
16. Online Availability of Public Services [2006] How is Europe Progressing? Web Based Survey on Electronic Public Services. Report of the 6th Measurement. June 2006.
17. The World Bank. (2003). A definition of e-government. Washington, DC7 Author.
18. Thorpe, Stephen J. (2008-06-23). "Facilitating effective online participation in e-government" (PDF). *E-government in New Zealand*. Archived from the original (PDF) on 2014-05-20. Retrieved 2014-05-20. URL:

*International scientific journal "Internauka." Series: "Juridical Sciences"*

<http://www.inter-nauka.com/magazine/law/>

<https://web.archive.org/web/20140520221620/http://www.zenergyglobal.com/lib/facilitating-effective-online-participation-in-e-government-Thorpe.pdf>

*International scientific journal "Internauka." Series: "Juridical Sciences"*

<http://www.inter-nauka.com/magazine/law/>