

УДК 342.924

**ЭЛЕКТРОННЫЕ АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПРОЦЕДУРЫ
И РЕГЛАМЕНТЫ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ
ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

К. В. Давыдов

Новосибирский юридический институт

Поступила в редакцию 5 августа 2010 г.

Аннотация: *проблема внедрения электронных административных процедур и регламентов в деятельность федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации, их должностных лиц является одной из ключевых в модернизации государственного управления в аспекте формирования электронного правительства. В настоящее время этот процесс не завершен и требует тщательной научной проработки. В статье изучены основные понятия, формы, этапы закрепления и претворения в управленческую действительность электронных административных процедур и регламентов, сформулированы предложения по совершенствованию методологии их разработки.*

Ключевые слова: *электронное правительство, электронные административные процедуры, электронные административные регламенты, федеральные органы исполнительной власти.*

Abstract: *the problem of the implementation of electronic administrative procedures and electronic administrative regulations to the activities of federal executive authorities of the Russian Federation and their officials is crucial in the modernization of public administration in the electronic government development aspect. Currently this process is not finished and requires detailed scientific elaboration. Main concepts, forms, stages of consolidation and implementation in administrative reality of electronic administrative procedures and electronic administrative regulations have been studied, as well as propositions for perfecting their development methodology have been formulated in the article.*

Key words: *electronic government, electronic administrative procedures, electronic administrative regulations, federal executive authorities.*

Развитие информационных технологий предъявляет новые требования к государственному управлению. Число пользователей сети Интернет в Российской Федерации постоянно растет¹, и, как справедливо отмечает А. В. Данилин, «эти люди ожидают, что государство будет предоставлять услуги в режиме онлайн быстро и без особых сложностей..., т.е. они ожидают *больше услуг и больше прозрачности* (курсив наш. — К. Д.) от го-

¹ По данным фонда «Общественное мнение», число пользователей сети Интернет в Российской Федерации за период с лета 2005 г. по начало 2010 г. увеличилось более чем в 2 раза – с 21 млн до 43,3 млн человек. Рост количества активных пользователей еще более значителен – с 5,9 млн до 25,8 млн человек, т.е. приблизительно в 4,4 раза.

сударственных ведомств»². Неудивительно, что проблема формирования так называемого электронного правительства привлекает внимание всё большего числа исследователей³. Логика проводимых преобразований (в том числе внедрение многофункциональных центров; создание портала www.gosuslugi.ru; попытки разработки Сводного реестра государственных и муниципальных услуг/функций) с неизбежностью актуализирует проблему внедрения в деятельность аппарата публичного управления электронных административных процедур и электронных административных регламентов.

Под электронным правительством Википедия предлагает понимать «способ предоставления информации и оказания уже сформировавшегося набора государственных услуг гражданам, бизнесу, другим ветвям государственной власти и государственным чиновникам, при котором личное взаимодействие между государством и заявителем минимизировано и максимально возможно используются информационные технологии»⁴. Электронные административные процедуры в государственном управлении, думается, можно определить в качестве системы последовательных действий, совершаемых в управленческой сфере с использованием специальных технических средств и направленных на достижение определенного управленческого результата. Термин «электронный административный регламент» (как, впрочем, и «электронная административная процедура»), несмотря на определенную «популярность» у законодателя, до сих пор не получил легальной расшивки. Здесь можно привести лишь несколько упрощенную дефиницию, предусмотренную Концепцией административной реформы⁵: электронные административные регламенты (далее – ЭАР) есть административные регламенты, реализуемые посредством применения информационно-коммуникационных технологий на всех этапах выполнения соответствующих действий (см. раздел II «Система мероприятий по проведению административной реформы», на-

² Данилин А. В. Электронные государственные услуги и административные регламенты : от политической задачи к архитектуре «электронного правительства». М., 2004. С. 21–22.

³ См., например: *Ирхин Ю.* «Электронное правительство» : теория и практика // Государственная служба. 2008. № 4. С. 163–173 ; *Кузнецов С. Л.* Электронное правительство — что это такое? // Административное право. 2010. № 1. С. 103–110 ; *Русаков А.* Социальные аспекты внедрения концепции «электронного правительства» // Государственная служба. 2008. № 4. С. 174–179 ; *Федосеева Н. Н.* Электронное правительство как способ организации и развития государственного управления в условиях информационного общества : (теоретический аспект) // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. № 10. С. 9–12 ; *Шеввердяев С. Н.* Правовое сопровождение развития «электронного правительства» в России : новые идеалы и старые проблемы // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. № 11. С. 30–37, и др.

⁴ URL: <http://ru.wikipedia.org/wiki>

⁵ Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах : утв. распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р (с изм. и доп.) // СЗ РФ. 2005. № 46. Ст. 4720.

правление «Стандартизация и регламентация»⁶. Впрочем, необходимо внести существенное уточнение: электронные процедуры могут «легализовываться» не только в административных регламентах органов исполнительной власти, но и в иных нормативных правовых актах, в том числе законах. В этом смысле ЭАР можно понимать в качестве универсальной формы соединения в единое целое электронных административных процедур правовых актов различной юридической силы.

Одним из базовых нормативных актов по вопросу внедрения электронных технологий в государственное управление является утвержденная постановлением Правительства РФ от 28 января 2002 г. № 65 Федеральная целевая программа «Электронная Россия (2002–2010 годы)» (с изм. и доп.)⁷. Несмотря на то что до недавнего времени ее реализация шла весьма скромными темпами⁸, было бы неверно утверждать об отсутствии каких-либо успехов во внедрении в деятельность государственного аппарата электронных административных процедур. Однако представляется бесспорным, что центральной проблемой развития электронного правительства является не совершенствование внутриведомственного документооборота или актуализация выполняющих консультативную функцию интернет-сайтов федеральных исполнительных органов, а обеспечение реального предоставления государственных услуг (исполнения отдельных государственных полномочий) в электронном виде.

Первые серьезные шаги в этом направлении стали предприниматься лишь в последние годы. Общий и довольно оптимистичный ориентир обозначен в утвержденной Президентом РФ 7 февраля 2008 г. № Пр-212 Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации: к 2015 г. 100 % государственных услуг должны стать доступны в электронном виде⁹. Распоряжением Правительства РФ от 9 февраля 2008 г. № 157-р¹⁰ в План мероприятий по проведению административной реформы были внесены поправки, в том числе и по

⁶ Более пространное определение ЭАР можно найти в разработанной ЦСР концепции проекта Федерального закона «Об административных регламентах в исполнительных органах государственной власти в Российской Федерации»: «Под электронным административным регламентом, правовой статус которого закрепляется обычным административным регламентом... понимается электронная форма административного регламента (форма реализации административных регламентов с помощью информационно-коммуникационных технологий), используемая для выполнения, анализа и контроля управленческих действий и процедур, обеспечивающих принятие исполнительным органом государственной власти управленческого решения и/или оказание государственной услуги в электронной форме» (URL: <http://www.csr.ru>).

⁷ СЗ РФ. 2002. № 5. Ст. 531.

⁸ См. об этом, например: Барциц И. Н. Реформа государственного управления в России : правовой аспект. М., 2008. С. 140.

⁹ Рос. газ. 2008. 16 февр.

¹⁰ СЗ РФ. 2008. № 7. Ст. 633.

обозначенному вопросу. В частности, на период 2009–2010 гг. запланирован переход федеральных органов исполнительной власти на оказание государственных услуг в электронной форме с использованием общероссийского государственного информационного центра. При этом законодатель пытается определить иерархию приоритетов. Согласно утвержденной распоряжением Правительства РФ от 6 мая 2008 г. № 632-р Концепции формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 г.¹¹ признается целесообразным внедрение электронных средств коммуникации в первую очередь при предоставлении государственных услуг в сфере учета объектов недвижимости (а также регистрации прав на них и сделок с ними), государственных услуг в сфере обеспечения социальной помощи и социальных выплат, государственных услуг по оформлению правового состояния граждан, государственных услуг в сфере получения разрешений для предпринимательской деятельности.

Важную роль должен сыграть утвержденный распоряжением Правительства РФ от 17 октября 2009 г. № 1555-р План перехода на предоставление государственных услуг и исполнение государственных функций в электронном виде федеральными органами исполнительной власти¹². В основу Плана заложен принцип этапности и определены пять основных шагов по переводу в электронный вид более 70 государственных услуг и государственно-властных полномочий. На первом этапе предусматривается завершение размещения информации о государственной услуге и государственной функции в сводном реестре государственных и муниципальных услуг (функций) и на едином портале государственных и муниципальных услуг (функций). Второй этап подразумевает завершение размещения на едином портале государственных и муниципальных услуг (функций) форм заявлений и иных документов, необходимых для получения госуслуги (функции), и обеспечение доступа к ним для копирования и заполнения в электронном виде. Третий этап включает в себя обеспечение возможности для заявителей в целях получения государственных услуг (функций) представлять документы в электронном виде с использованием единого портала государственных и муниципальных услуг (функций). На четвертом этапе предполагается обеспечить возможность для заявителей осуществлять с использованием единого портала государственных и муниципальных услуг (функций) мониторинг хода предоставления госуслуги или исполнения госфункции. Наконец, пятый этап должен завершиться созданием механизма получения результатов предоставления государственных и муниципальных услуг (функций) в электронном виде на едином портале государственных и муниципальных услуг (функций), если это не запрещено федеральным законом. Согласно утвержденному Плану на реализацию всех пяти этапов в отношении, например, процедур оформления, выдачи, замены и учета паспортов (и

¹¹ СЗ РФ. 2008. № 20. Ст. 2372.

¹² Там же. 2009. № 43. Ст. 5155.

иных документов, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации) отводится период с 15 ноября 2009 г. по июнь 2012 г. В то же время на полный перевод в электронный формат процедур государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним отводится интервал с 15 ноября 2009 г. по декабрь 2011 г.

Большое значение придается Федеральному закону от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»¹³, заложившему именно законодательные основы феномена электронных государственных услуг. В частности, согласно п. 6 ст. 2 данного закона предоставление государственных и муниципальных услуг в электронной форме есть их предоставление с использованием информационно-телекоммуникационных технологий, в том числе с использованием: 1) портала государственных и муниципальных услуг; 2) многофункциональных центров; 3) универсальной электронной карты; 4) других средств, включая осуществление в рамках такого предоставления электронного взаимодействия между государственными органами, органами местного самоуправления, организациями и заявителями. Этот нормативный акт подтвердил решимость законодателя ускоренно внедрить все вышеупомянутые элементы (этапы) электронного взаимодействия в рамках электронного правительства. Так, в соответствии со ст. 10 Федерального закона при предоставлении государственных (муниципальных) услуг должны обеспечиваться: 1) предоставление информации заявителям и обеспечение доступа заявителей к сведениям о государственных (муниципальных) услугах; 2) подача заявителями запросов и иных необходимых документов и прием таких документов с использованием единого портала государственных (муниципальных) услуг; 3) получение заявителем сведений о ходе выполнения запроса; 4) взаимодействие субъектов, участвующих в предоставлении услуги; 5) получение заявителем результата (если иное не установлено федеральным законом); 6) иные действия, необходимые для предоставления государственной или муниципальной услуги. В ч. 4 ст. 29 указанного закона повторен принцип пошаговости: переход на предоставление государственных услуг в электронной форме осуществляется поэтапно, в соответствии с планами-графиками, которые для федеральных органов исполнительной власти утверждаются Правительством РФ.

Видимо, именно 2010–2011 гг. должны стать переломными в плане внедрения электронных административных процедур в государственную управленческую практику¹⁴. Шаги по претворению начальных эта-

¹³ Рос. газ. 2010. 30 июля.

¹⁴ Очевидно, неслучаен акцент Послания Президента РФ Дмитрия Медведева Федеральному Собранию РФ 2009 г. по этому вопросу: «...в следующем году (т.е. в 2010 г. – *К. Д.*) государственные услуги будут доступны и через электронные каналы связи. Это, в частности, должно коснуться приема квалификационных экзаменов и выдачи водительских удостоверений, постановки объектов недвижимости на кадастровый учет и получения библиографической информации из государственных фондов. Через два года в такой электронной форме будет пре-

пов реализуются уже сейчас. Так, с начала 2010 г. на сайте Федеральной налоговой службы предоставляется сервис «личный кабинет налогоплательщика», благодаря которому в онлайн-режиме граждане могут получать информацию о наличии или отсутствии задолженности по имущественному, транспортному и земельному налогам¹⁵. С 1 апреля 2010 г. ФМС России предоставляет возможность подачи заявки на получение российского и заграничного паспортов в электронном режиме, через сайт www.gosuslugi.ru¹⁶. Принятие Федерального закона от 23 декабря 2009 г. № 327-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹⁷ создало правовую основу для того, чтобы с 1 марта 2010 г. граждане могли направлять в Росреестр запросы по электронной почте, при этом ответ должен прийти в течение пяти рабочих дней. Конечно, предоставление абстрактного юридического права еще не означает всеобщей доступности такой возможности. По данным СМИ, с марта 2010 г. в соответствующем режиме заработали регистрационные палаты лишь первых 12 субъектов РФ¹⁸. Однако и это можно назвать большим шагом вперед: по данным Росреестра, только в 2009 г. в названный федеральный орган исполнительной власти обратились 110 млн заявителей. Из них лишь 40 млн – в связи с регистрацией прав и для постановки участков на кадастровый учет. Остальные 70 млн обращались за получением выписок. Таким образом, теоретически с внедрением электронного порядка получения выписок и иных справок очереди в Росреестре могут сократиться более чем вдвое¹⁹.

Еще одним примером законодательного закрепления феномена электронных административных процедур может служить Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (с изм. и доп.)²⁰. Согласно ч. 4 ст. 27 названного закона с 1 января 2011 г. юридические лица и индивидуальные предприниматели вправе направлять в уполномоченный Правительством РФ федеральный орган исполнительной власти в соответствующей сфере уведомления о начале осуществления предпринимательской деятельности в форме электронного документа, подписанного электронной цифровой подписью, в порядке, устанавливаемом Правительством РФ.

доставляться не менее 60 ключевых государственных услуг. Вот в чем цель» (Рос. газ. 2009. 13 нояб.).

¹⁵ См.: Долги ушли в Сеть // Рос. газ. 2009. 9 дек.

¹⁶ За границу через Интернет // Рос. газ. 2010. 1 апр. Примечательно, что соответствующие поправки в Положение о паспорте были внесены несколько позже. См.: Постановление Правительства РФ от 12 августа 2010 г. № 612 (Рос. газ. 2010. 18 авг.).

¹⁷ Рос. газ. 2009. 23 дек.

¹⁸ См.: Дачная амнистия перекоцует в Интернет // Рос. газ. 2010. 15 февр.

¹⁹ См.: Ускорение «дачной амнистии» // Рос. газ. 2010. 4 марта.

²⁰ Рос. газ. 2008. 30 дек.

Наконец, необходимость внедрения электронных административных процедур (в основном, по направлению, принятию и регистрации заявлений и иных необходимых документов в электронной форме) по широкому кругу общественных отношений закреплена Федеральным законом от 27 июля 2010 г. № 227-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»²¹. Согласно ст. 29 этого закона, основная часть его положений вступает в силу с 1 января 2011 г. Соответствующие поправки внесены в 26 федеральных законов.

Примечательно, что уже началась соответствующая корректировка административных регламентов и иных нормативных правовых актов управления. Так, приказом МИД РФ от 3.06.2010 г. № 8281²² внесены поправки в Административный регламент исполнения государственной функции по оформлению приглашений, а также принятию решений о выдаче виз иностранным гражданам и лицам без гражданства в части внедрения электронных административных процедур по направлению, принятию заявления в электронной форме, проверке наличия необходимых документов (их электронных копий), формированию дела (и направлению заявителю справки в электронной форме с необходимыми сведениями), направлению по информационно-телекоммуникационным сетям МИД РФ решения о выдаче визы. Впрочем, эта попытка еще должна пройти оптимизацию, так как некоторые новеллы весьма небесспорны. Например, срок для совершения такого действия, как формирование дела и выдача справки при подаче документов на бумажном носителе, составляет 5 минут, в то время как на совершение аналогичного действия при обработке электронного заявления отводится целый рабочий день.

Внедрение электронных административных процедур и ЭАР методологически невозможно без разграничения основных форм ЭАР: гипертекстовой, сценарной, модельной и программной²³. Нетрудно заметить, что названные четыре основные формы одновременно являются и ступенями развития ЭАР (шире – всего феномена электронного правительства), их перехода от простого текста в машиночитаемом формате к реально функционирующему электронно-юридическому явлению.

Гипертекстовая форма соответствует первому и легчайшему этапу внедрения ЭАР. Здесь достаточно перевести тексты «обычных» нормативных административных актов федеральных органов исполнительной

²¹ Рос. газ. 2010. 2 авг.

²² Там же. 13 авг.

²³ См., например: Электронное правительство : рекомендации по внедрению в Российской Федерации / под ред. В. И. Дрожжинова, Е. З. Зиндера. М., 2004. С. 203–215 ; Концепция проекта Федерального закона «Об административных регламентах в исполнительных органах государственной власти в Российской Федерации». URL: <http://www.csr.ru>

власти в машиночитаемую форму. В отношении административных регламентов такой перевод в электронную форму должен был начаться в 2005–2006 гг., ведь еще Порядок разработки и утверждения административных регламентов 2005 г.²⁴ требовал их размещения на официальных интернет-сайтах федеральных исполнительных органов. Однако старт реальному массовому созданию гипертекстовых форм регламентов был положен запуском в конце 2009 г. сайта www.gosuslugi.ru. Полагаем, в течение 2010 г. этот процесс будет завершен.

Сценарная форма ЭАР представляет собой формализованное по формату, структуре и лексике описание на естественном языке последовательности действий (процедур и процессов). На втором этапе необходимо, чтобы было налажено взаимодействие между ИТ-специалистами и юристами, разрабатывающими административные акты. Прообразом сценарной формы ЭАР в настоящее время могут служить блок-схемы административных процедур и административных действий, устанавливаемые, как правило, в приложениях к административным регламентам федеральных органов исполнительной власти.

Модельная форма есть независимая от любой конкретной ИТ-запись на специальном формальном стандартизированном языке моделирования деловых процессов. Этот этап должен полностью проводиться специалистами по моделированию и оптимизации бизнес-процессов.

Наконец, четвертая форма ЭАР знаменует собой последний и «высший» этап его развития – запись на языке конкретного ИТ-инструмента реализации средств поддержки деловых процессов. На четвертом этапе должны быть задействованы усилия специалистов по разработке и внедрению корпоративных информационных систем.

Необходимость этапности разработки и внедрения ЭАР в управленческую практику заставляет затронуть еще одну важную методологическую проблему – реинжиниринга административных процедур. Дело в том, что в соответствии с общемировой практикой внедрения ИС в корпорациях и государственном секторе в процессе реинжиниринга для деловых процессов составляются две модели: «как есть» (as is) и «как должно быть» (as to be). При внедрении в управленческую практику ЭАР основные усилия по реинжинирингу существующих административных процедур, как представляется, следует сосредоточить на третьем (модельном) этапе. То есть сначала будут создаваться модели, отражающие существующую управленческую реальность (as is). Затем, после изучения всех заслуживающих внимания обстоятельств и факторов, по итогам оптимизации процессов должны составляться модели «как должно быть». На основе новых моделей могут быть составлены новые правовые акты управления федеральных органов исполнительной власти и должностные регламенты государственных служащих. Ведущую роль здесь должны играть, конечно, административные регламенты. Однако проблема с административными регламентами заключается в том, что сами они являются «свежим», толь-

²⁴ СЗ РФ. 2005. № 47. Ст. 4933.

ко начинающим проходить апробацию практикой правовым явлением. Следовательно, и ЭАР должны разрабатываться и внедряться не столько одновременно с вновь разработанными нормативными правовыми актами, сколько после корректировки практики реализации последних.

Подчеркнем также: хотя рассмотренные выше этапы и пронумерованы последовательно, но они не могут следовать строго линейно от первого к последнему и завершиться итоговым результатом. Здесь следует обратиться к итерационным (т.е. многократно повторяющимся) процессам разработки любого программного обеспечения (ведь итогом работы по созданию ЭАР должен стать некий комплекс ИТ-продуктов, в том числе и программное обеспечение). Все они предусматривают использование результатов последующих шагов в предыдущих. Выполнив шаг 1, выполняем шаг 2; получив на втором шаге новую информацию, возвращаемся к предыдущему этапу и полностью или частично повторяем его с использованием новых сведений из второго шага. После нового выполнения шага 1 снова выполняем шаг 2. Конечно, в идеале количество таких повторных итераций должно быть минимизировано, что не меняет сам принцип нелинейности развития процесса. Следовательно, полный цикл разработки и внедрения ЭАР будет отличаться от простого перехода от начала к концу.

Думается, примерный алгоритм работы над ЭАР можно представить следующим образом:

- 1) составление и первоначальное утверждение нормативных административных актов в текстовом виде на естественном языке (подготовительный этап);
- 2) составление гипертекстового варианта (первый этап);
- 3) перевод нормативного правового акта управления в сценарную форму (второй этап);
- 4) перевод нормативного правового акта управления в модельную форму (третий этап);
- 5) оптимизация процессов с помощью методологий реинжиниринга;
- 6) перевод модельной формы в сценарную для понимания юристами;
- 7) корректировка текстовой формы административного акта с учетом изменений, полученных в процессе реинжиниринга, переутверждение административного акта;
- 8) составление гипертекстового варианта (первый этап);
- 9) перевод текстовой формы в сценарную (второй этап);
- 10) перевод сценарной формы в модельную (третий этап);
- 11) перевод модельной формы в программную (четвертый этап)²⁵.

²⁵ Нетрудно заметить, что указанная последовательность содержит сценарий, предусматривающий только один этап оптимизации и, соответственно, конвертации в текстовую форму и обратно. В принципе их может быть и больше. Тем не менее такие этапы конвертации необходимы, так как именно комплекс результатов всех четырех этапов должен представлять собой полный ЭАР. Разумеется, этот комплекс должен отвечать требованиям непротиворечивости (как внутренней, так и внешней). То есть каждый из компонентов ЭАР должен содержать одни и те

Значительную роль в обеспечении методологического единства в разработке ЭАР должны сыграть положения национального стандарта ГОСТ Р 52294-2004 «Информационная технология. Управление организацией. Электронный регламент административной и служебной деятельности. Основные положения» (далее – ГОСТ)²⁶. Названный стандарт распространяется на «автоматизированные системы обработки информации и управления учреждений, предприятий и организаций независимо от форм собственности и подчинения и определяет основные положения по созданию, внедрению, эксплуатации и сопровождению электронного регламента их административной и служебной деятельности»²⁷. Его содержание весьма актуально и важно в качестве методологической основы всех существующих и разрабатываемых электронных регламентов, в том числе – ЭАР федеральных органов исполнительной власти. Вместе с тем нельзя не отметить ряд недостатков этого документа. Во-первых, сравнительная лапидарность и абстрактность его положений. Думается, при дополнении ГОСТа особое внимание следует уделить концепции построения моделей процессов электронного взаимодействия в различных органах и организациях. Во-вторых, слабым местом всех ГОСТов является их спорная юридическая природа.

Не углубляясь в дискуссии о технико-юридических нормах, отметим: даже сами ГОСТы очевидно неоднородны. В самом деле, действие ГОСТа, устанавливающего конкретные, поддающиеся измерению параметры, сравнительно легко может быть поддержано охранительными юридическими нормами. Однако ГОСТ Р 52294-2004 закрепляет методологию. Каковы последствия ее несоблюдения отдельными федеральными органами исполнительной власти, наделенными нормотворческими полномочиями? Думается, здесь по аналогии необходимо вспомнить о концепции так называемых нетипичных норм (т.е. норм, которые не устанавливают конкретных правил поведения, но лишь «обслуживают» типичные нормы). Если сравнивать положения названного ГОСТа с нетипичными правовыми нормами, то их можно определить чем-то вроде технико-кибернетической декларации. Такая декларация еще более отдалена от права, чем иные технические положения. Следовательно, их нарушение вряд ли может повлечь неблагоприятные последствия. Поэтому в целях интенсификации разработки ЭАР, отвечающих единой, сравнительно

же инструментарии (только в разных представлениях) и различные взаимосвязанные ЭАР не должны противоречить друг другу.

²⁶ URL: <http://www.complexdoc.ru>

²⁷ Согласно ГОСТу, под регламентом административной и служебной деятельности понимается «совокупность правил, устанавливающих порядок деятельности администрации, менеджеров и исполнителей организации в рамках согласованных рабочих процессов, обеспечивающих достижение заявленных целей»; при этом электронный регламент административной и служебной деятельности предлагается определить в качестве «регламента административной и служебной деятельности, реализуемого с применением информационно-коммуникационных технологий».

непротиворечивой и современной системе требований, целесообразно придать юридическую силу соответствующей методологии, в том числе установить юридическую ответственность за ее несоблюдение (как вариант – уклонение от внедрения).

В какой же мере претворены в действующем законодательстве рассмотренные выше концепции и методологии ЭАР? Ранее уже приводился приказ МИД РФ, внесший соответствующие поправки в Административный регламент исполнения государственной функции по оформлению приглашений, а также принятию решений о выдаче виз иностранным гражданам и лицам без гражданства. Впрочем, анализ системы действующих административных актов федеральных органов исполнительной власти позволяет сделать вывод о том, что в целом данное направление модернизации государственного управления развито довольно слабо. Большинство федеральных органов исполнительной власти с трудом «осваивает» первый и второй этапы внедрения ЭАР – перевод текста правового акта управления в машиночитаемый вид и разработку сценарных форм (преимущественно в виде блок-схем административных процедур, содержащихся в приложениях к тем же административным регламентам).

Итак, разработка понятия, определение юридической природы, содержания, методологии разработки и реальное внедрение ЭАР в Российской Федерации сопряжено с целым рядом проблем. В заключение коснемся некоторых иных дискуссионных вопросов формирования обозначенного феномена.

Во-первых, внедрение электронных административных процедур и ЭАР не должно сопровождаться попытками полного «вытеснения» более традиционных способов взаимодействия. Причин тому несколько. С одной стороны, не все невластные участники административных процедур имеют возможность (а также желание) использовать электронные каналы связи. Как справедливо отмечает А. Русаков, это особенно касается тех, кто нуждается в социальной защите (пенсионеры, инвалиды, малоимущие и т.д.), а также тех, кто предпочитает традиционные методы взаимодействия с государственными органами²⁸. С другой стороны, тех-

²⁸ См.: Русаков А. Социальные аспекты внедрения концепции «электронного правительства» // Государственная служба. 2008. № 4. С. 178–179. Отметим, что по той причине, что не все граждане Российской Федерации имеют персональный доступ к сети Интернет, в рамках Программы «Электронная Россия» предполагается создание центров общественного доступа к информации о деятельности государственных органов и их услугах, предоставляемых в электронном виде. Вопрос только в том, в какой мере и каким образом эти благие намерения будут реализованы на территории Российской Федерации – крупнейшего по территории государства в мире со сравнительно ограниченными экономическими возможностями. По данным СМИ, в ряде субъектов РФ, в которых такие пункты уже созданы, цены на соответствующие услуги делают их малодоступными. Так, в Воскресенском районе Подмосковья час работы в сети Интернет в почтовом отделении на конец 2009 г. стоил 300 рублей (см.: Ларина Н. Интернет для бабы Нюры // Аргументы недели. 2009. 22 окт. С. 7).

нические возможности государственных органов и их должностных лиц также не безграничны. Особенно это касается территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и государственных органов различных субъектов РФ. Поэтому представляется правильным курс не на полное вытеснение электронными административными процедурами традиционных средств коммуникаций, а на дополнение первыми вторых. Таким образом, ЭАР должны закреплять один из возможных вариантов реализации компетенции федеральных органов исполнительной власти (их должностных лиц) в рамках исполнения соответствующих административных актов.

Во-вторых, известное снижение эффективности действий в обозначенной сфере вызвано «раздроблением» усилий – как «по горизонтали», так и «по вертикали». В программе «Электронная Россия» отмечается: в рамках реализации мероприятий в 2002–2008 гг. телекоммуникационная инфраструктура проектировалась и создавалась для каждой ведомственной государственной информационной системы по отдельности, что привело к дублированию капитальных вложений, затрат на пусконаладочные работы, невозможности сравнить финансовые показатели проекта. Подобная же ситуация складывается и по «вертикали»: из-за отсутствия единой организационной и технологической политики в настоящее время субъекты РФ ведут свои работы по реализации «Электронной России» самостоятельно, как правило, без координации действий друг с другом и с федеральным центром²⁹. Для успешного внедрения ЭАР отсутствие единых программных и технологических основ может стать непреодолимым препятствием; здесь не поможет даже самая совершенная методология их разработки. Следовательно, важным шагом для внедрения ЭАР в ближайшее время должны стать меры по унификации не только существующей, но и создаваемой в будущем телекоммуникационной и программной инфраструктуры как на федеральном, так и на региональном уровнях.

Третья проблема связана с тем, что разработка и внедрение ЭАР, помимо прочего, ставит целый ряд чисто юридических вопросов. С одной стороны, сам ЭАР, как это следует из рассмотренной выше концепции тетрадности его форм и соответствующих им этапов формализации, есть особая электронная модель реализации административных процедур не только административных регламентов федеральных органов исполнительной власти, но и иных нормативных актов. То есть юридическая сила электронных административных процедур может весьма различаться в зависимости от того, какой нормативный правовой акт в том или ином случае «обслуживается». Но и здесь мы вновь сталкиваемся с проблемой технико-юридических норм. Думается, в случае с ЭАР ее разрешение также подразумевает дифференцированный подход к различным элементам их формы. Первые два элемента (текст и сценарий) сравнительно легко поддаются юридической формализации и просто включаются в

²⁹ См., например: *Ларина Н.* Указ. соч.

текст «традиционного» нормативного акта. Третья форма (модель) носит «пограничный» характер. Четвертая (собственно программа) – в целом за рамками права. Поэтому целесообразно определить правовые основы первых трех форм ЭАР преимущественно в первоначальном нормативном правовом акте (т.е. в акте, чьи процедуры подразумевают электронную форму реализации). «Легализация» же используемых программных средств должна осуществляться самостоятельным нормативным актом общего характера и обладающим повышенной в сравнении с нормативными административными актами федеральных исполнительных органов юридической силой. Также напомним: внедрение ЭАР должно идти параллельно с развитием «обычных» административных процедур (там, где это целесообразно). В этой части содержание нормативных правовых актов управления будет шире содержания коррелирующих им ЭАР. Наконец, создание ЭАР потребует формирования целого комплекса иных электронно-юридических документов. Например, Н. Н. Федосеева справедливо отмечает необходимость внедрения, помимо прочего, электронных должностных регламентов, т.е. реализуемых в виде программных продуктов алгоритмов исполнения должностных обязанностей, являющихся элементами ЭАР³⁰.

Четвертое обстоятельство. Специалисты в ИТ-сфере давно доказали, что государственный сектор наиболее подвержен рискам неэффективных решений. Например, по данным американского Центра правительственных технологий, статистика провалов в государственном секторе в среднем составляет 70–80 % от общего числа по сравнению со значением 54 % по всем отраслям в целом; при этом около трети неудач связаны с проблемами и недостатками проектирования архитектуры³¹. Из этого следует сразу несколько выводов. С одной стороны, не стоит удивляться тому, как неспешно внедряются те или иные инновации в государственный сектор. Фактическое отсутствие в настоящее время полноценных ЭАР – управленческая неудача, и далеко не единственная. С другой стороны, при планировании тех или иных модернизаций следует ставить цели и задачи не только амбициозные, но и реально достижимые в приемлемые сроки. Многие пункты программных документов по ЭАР до недавнего времени либо не реализовывались вовсе, либо претворялись в жизнь с существенным нарушением сроков. Будем надеяться, что в 2010–2011 гг. наступит перелом в этой порочной практике.

Наконец, пятое и важнейшее обстоятельство: как уже говорилось, разработка и внедрение в управленческую практику ЭАР должны проходить не только поэтапно, но и нелинейно. Это означает, что все существующие закрепляющие административные процедуры нормативные правовые акты управления федеральных органов исполнительной власти в целях

³⁰ См.: Федосеева Н. Н. Административные регламенты как инструмент современного государственного управления // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. № 6. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³¹ См.: Данилин А., Слюсаренко А. Архитектура и стратегия : «Инь» и «Янь» информационных технологий предприятия. М., 2005. С. 432.

оптимизации электронной формы их реализации предстоит переделать, и не один раз. Ясно, что отдельные ведомства попытаются «саботировать» эту реформу, лишь имитируя преобразования своих управленческих процессов, в том числе устанавливая необоснованно продолжительные сроки совершения электронных административных процедур и действий. Поэтому и компетентным органам государственной власти, и общественности придется приложить определенные усилия для преодоления имитации совершенствования государственного управления.

Новосибирский юридический институт

Давыдов К. В., кандидат юридических наук, доцент кафедры истории государства и права, конституционного права

E-mail: Kdavnauka@yandex.ru

Tel.: 8-913-207-75-34

Novosibirsk Juridical Institute

Davydov K. V., Candidate of Legal Science, Associate Professor of the History of State and Law, Constitutional Law Department

E-mail: Kdavnauka@yandex.ru

Tel.: 8-913-207-75-34