

**СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ  
ИНФОРМАЦИОННО-КОММУНИКАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ  
В ПРОЦЕССЕ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ  
И МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ  
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ**

**Н. Н. Щербинина**

*Воронежский государственный университет*

Поступила в редакцию 10 января 2014 г.

**Аннотация:** *в статье рассматриваются основные проблемы внедрения информационно-коммуникационных технологий в деятельность органов государственной власти; анализируются материалы и данные нормативно-правовых баз Российской Федерации, Великобритании и Соединенных Штатов Америки; предлагаются методы решения возникших задач.*

**Ключевые слова:** *государственные и муниципальные услуги, государственное управление, система государственных органов, информационные технологии, электронное правительство.*

**Abstract:** *the author explores basic problems of introduction the information and communication technologies in the activities of government agencies. Materials and regulatory framework of the Russian Federation, the United Kingdom and the United States of America have been analyzed, including proposed methods to solve the challenges.*

**Key words:** *government and municipal services, public administration, system of government agencies, information technologies, e-government.*

Использование информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) является в настоящее время основной тенденцией мирового развития. Переход к информационному обществу предполагает неизбежные преобразования и в сфере государственного управления.

Российская Федерация сравнительно недавно ввела систему ИКТ в процесс предоставления государственных и муниципальных услуг органами власти. Сегодня Россия занимает 27-е место в рейтинге развития электронных правительств, который представляет Организация Объединенных наций. При его составлении учитываются такие показатели, как степень охвата, качество интернет-услуг и уровень развития ИКТ-инфраструктуры. Лидером списка второй раз подряд стала Южная Корея; ведущие позиции занимают Нидерланды, Великобритания, Дания и США.

Несмотря на определенный прогресс в сфере применения ИКТ в деятельности государственных органов нашей страны, в данной сфере имеется еще много нерешенных вопросов. Так, например, согласно результатам аудита созданной в «Ростелекоме» в 2009–2011 гг. инфраструктуры

электронного правительства<sup>1</sup>, предоставленным Министерством связи и массовых коммуникаций Российской Федерации, «создание инфраструктуры осуществлялось последовательно, по мере возникновения новых задач, но без проектирования технической архитектуры, стандартизации внешних интерфейсов, должного документирования информационных систем и порядка их эксплуатации». В результате инфраструктура электронного правительства получилась избыточной, неуправляемой и не способной к развитию, что приводит к дополнительным затратам<sup>2</sup>. Внедрение ИКТ в деятельность органов власти все еще влечет проблемы, которые должны были быть решены на первоначальном этапе, в связи с чем актуальным представляется использование опыта зарубежных стран в сфере применения ИКТ государственными и муниципальными органами.

В первую очередь необходимо указать, что, в соответствии с «Концепцией формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года», под электронным правительством понимается *новая форма организации деятельности органов государственной власти, обеспечивающая за счет широкого применения ИКТ качественно новый уровень оперативности и удобства получения гражданами и организациями государственных услуг и информации о результатах деятельности государственных органов*<sup>3</sup>.

Многие российские ученые называют одной из главных причин медленной реализации идеи использования ИКТ в государственном управлении отсутствие всесторонне разработанной нормативно-правовой базы<sup>4</sup>. До сих пор на законодательном уровне не было закреплено определение электронного правительства. Для сравнения: Конгресс США еще в 2002 г. принял специальный закон № 107-347 «Об электронном правительстве»<sup>5</sup>, в котором устанавливается дефиниция электронного правительства: это использование органами власти веб-приложений и других информационных технологий, их применение для расширительного доступа граждан и государственных структур к государственной и услугам с целью повыше-

<sup>1</sup> Аудиторское заключение по бухгалтерской (финансовой) отчетности Открытого акционерного общества междугородной и международной электрической связи «Ростелеком» за 2010 год. URL: [http://www.rostelecom.ru/ir/agm/2010/Financial\\_statements\\_2010.pdf](http://www.rostelecom.ru/ir/agm/2010/Financial_statements_2010.pdf) (дата обращения: 25.10.2013).

<sup>2</sup> Итоги аудита : Электронное правительство получилось слишком сложным, дорогим и ненадежным. URL: [http://www.cnews.ru/top/2013/10/16/itogi\\_audita\\_elektronnoe\\_pravitelstvo\\_poluchilos\\_slizhkom\\_slozhnym\\_dorogim\\_i\\_nenadezhnym\\_546351](http://www.cnews.ru/top/2013/10/16/itogi_audita_elektronnoe_pravitelstvo_poluchilos_slizhkom_slozhnym_dorogim_i_nenadezhnym_546351) (дата обращения: 25.10.2013).

<sup>3</sup> О Концепции формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года : распоряжение Правительства РФ от 06.05.2008 № 632-р (утратило силу) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 20. Ст. 2372.

<sup>4</sup> См., например: *Вишняков В. Г.* Правовые проблемы развития электронного правительства в Российской Федерации // Образование и право. 2012. № 4. С. 7 ; *Бачило И. Л.* Электронное правительство и инновации в области государственных функций и государственных услуг // Информационные ресурсы России. 2010. № 1. С. 13.

<sup>5</sup> The E-Government Act, P.L. № 107-347. URL: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-107publ347/html/PLAW-107publ347.htm> (дата обращения: 25.10.2013).

ния эффективности и результативности государственного управления, его трансформации, повышения качества предоставляемых услуг. Кроме того, он содержит нормы, устанавливающие цели и принципы создания электронного правительства, виды электронных государственных услуг, основы информационной безопасности и защиты конфиденциальной информации. Правительство США уделяет большое внимание контролю за деятельностью органов со стороны граждан. Например, Закон США «О свободе информации» от 1996 г. претерпел изменения, определившие, что Федеральное правительство обязано обеспечить права граждан на доступ с применением современных технологий ко всевозможной информации различных ведомств, для улучшения контроля за деятельностью Федерального правительства и ведомств. На территории США действуют Закон «О снижении бумажного документооборота» и Закон Клинджера-Козна «О реформе использования информационных технологий».

В Великобритании в апреле 2000 г. был принят документ «Электронное правительство – стратегические рамки для государственных услуг в информационном веке»<sup>6</sup>, разработанный секретариатом кабинета министров Правительства Великобритании. Данный акт содержит положения стратегии Великобритании в области формирования электронного правительства. В самом общем виде она ориентирована на повышение качества и эффективности предоставления государственных услуг как гражданам, так и юридическим лицам. Реализация стратегии создала базу для модернизации правительственной деятельности в связи с использованием методов и моделей электронного бизнеса в государственном управлении для улучшения взаимодействия с гражданами и организациями. Кроме того, в Великобритании приняты следующие нормативно-правовые акты:

*«Руководство по организации среды взаимодействия электронного правительства»* (устанавливает техническую политику правительства и спецификации для достижения возможности взаимодействия и согласованности информационных систем для организаций общественного и государственного секторов);

*Стратегия электронного правительства* (рамочная политика и руководства по использованию, управлению и проектированию web-сайтов общественного сектора);

*Руководство по управлению электронными записями* (обеспечивает общие принципы управления электронными записями в рамках «электронного правительства» и устанавливает приоритеты в процессе перехода к полностью электронному управлению записями);

*Закон о противоправном использовании компьютерных технологий;*  
*Закон о защите данных;*  
*Закон о свободе информации.*

Перечисленные нормативно-правовые документы регулируют всю область общественных отношений, возникающих при создании и введении в действие электронного правительства на территории государства.

---

<sup>6</sup> E-government. A strategic framework for public services in the Information Age. URL: [http://www.epractice.eu/files/media/media\\_407.pdf](http://www.epractice.eu/files/media/media_407.pdf) (дата обращения: 25.10.2013).

К сожалению, большинство актов, касающихся использования ИКТ в деятельности органов государственной власти Российской Федерации, имеют статус концепций. В настоящее время основными федеральными законами являются следующие: «Об электронной цифровой подписи», «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», «О персональных данных», «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг». В 2011 г. был принят ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», который содержит поправки, касающиеся досудебного (внесудебного) обжалования при предоставлении государственных и муниципальных услуг. Несмотря на это, в настоящее время имеются существенные пробелы и противоречия во многих нормативно-правовых актах, регулирующих применение ИКТ в государственном управлении.

11 ноября 2013 г. Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации приняло разработанную совместно с Минэкономразвития РФ «Концепцию развития механизмов предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде»<sup>7</sup>, включающую главу о текущем состоянии электронного правительства в России. Согласно ст. 2.1 данной Концепции, реализация мероприятий по внедрению информационно-коммуникационных технологий в деятельность органов власти и местного самоуправления в период 2002–2013 гг. позволила решить такую задачу, как формирование основ нормативного правового обеспечения использования информационных технологий в деятельности органов государственной власти и местного самоуправления. Вместе с тем в Концепции содержится указание на отсутствие на законодательном уровне определения такого понятия, как «инфраструктура электронного правительства», нормативно установленных параметров качества обслуживания и экономически обоснованных расценок на работы и услуги единственного исполнителя работ государственной программы «Информационное общество (2011–2020 гг.)». Подобным образом Концепция указывает и на необходимость нормативного закрепления требований к характеристикам процедур предоставления услуг. Отсюда можно сделать вывод: законодательная база по созданию электронного правительства является далеко не полной.

Следует также заметить, что реализация электронного правительства во многом зависит не только от федеральных законов, но и от качества административных регламентов. Согласно п. 4 ст. 2 ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»<sup>8</sup>, под административным регламентом понимается нормативный правовой акт, устанавливающий порядок предоставления государственной

<sup>7</sup> Концепция развития механизмов предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде. URL: [http://minsvyaz.ru/ru/news/index.php?id\\_4=44086](http://minsvyaz.ru/ru/news/index.php?id_4=44086) (дата обращения: 25.10.2013).

<sup>8</sup> Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг: федер. закон от 02.08.2010 № 31-ФЗ (в ред. федер. законов от 23.07.2013 № 251-ФЗ, 02.07.2013 № 185-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 31. Ст. 4179; 2013. № 30. Ст. 4084; № 27. Ст. 3477.

или муниципальной услуги и стандарт предоставления государственной или муниципальной услуги; органы обязаны предоставлять государственные или муниципальные услуги в соответствии с указанным актом, т.е. обеспечивать возможность получения заявителем государственной или муниципальной услуги в электронной форме, если это не запрещено законом, а также в иных формах, предусмотренных законодательством Российской Федерации, по выбору заявителя.

Административные регламенты раскрывают содержание административных процедур – нормативно установленного порядка последовательно совершаемых действий субъектов права для реализации их прав и обязанностей<sup>9</sup>. От того, насколько они будут детально проработаны и своевременно изменены, зависит решение целого ряда задач: уменьшение временных и финансовых расходов граждан, обеспечение взаимодействия государственных органов, создание условий для экстерриториальности предоставления услуг и др.

В связи с недостаточной реализацией на практике предоставления услуг по принципу «одного окна», на данный момент существует потребность в приведении действующих регламентов в соответствие с п. 2 ч. 1 ст. 7 ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг». Данный принцип означает, что предоставление государственной или муниципальной услуги осуществляется после однократного обращения заявителя с соответствующим запросом, а взаимодействие с органами, предоставляющими государственные услуги, или органами, предоставляющими муниципальные услуги, осуществляется многофункциональным центром без участия заявителя в соответствии с нормативными правовыми актами и соглашением о взаимодействии<sup>10</sup>. В таком случае органы, предоставляющие государственные услуги, и органы, предоставляющие муниципальные услуги, не вправе требовать от заявителя представления документов и информации, в том числе подтверждающих внесение заявителем платы за предоставление государственных и муниципальных услуг, которые находятся в распоряжении таких органов. Заявитель только по собственной инициативе может представить указанные документы.

Кроме того, в тексте новой Концепции от 16 октября 2013 г., одним из руководящих принципов улучшения процедур предоставления государственных услуг является оптимизация порядка разработки и утверждения административных регламентов. Закрепляется необходимость перехода к новому порядку разработки, согласования, утверждения и вступления в силу административных регламентов, тем самым будет обеспечено исполнение в электронном виде всех связанных с этим и предусмотренных

---

<sup>9</sup> См.: Тихомиров Ю. А., Талапина Э. В. Административные процедуры и право // Журнал рос. права. 2002. № 4. С. 3.

<sup>10</sup> Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг : федер. закон от 02.08.2010 № 31-ФЗ (в ред. федер. законов от 23.07.2013 № 251-ФЗ, 02.07.2013 № 185-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 31. Ст. 4179 ; 2013. № 30. Ст. 4084 ; № 27. Ст. 3477.

законодательством процедур, включая регистрацию и официальное опубликование на едином портале государственных услуг для их вступления в силу. Для правовых актов, устанавливающих положения, исключенные из структуры административного регламента, требуется определить упрощенный порядок разработки, согласования, утверждения и вступления в силу. К тому же предлагается внести изменения в типовой состав регламентов, исключив из них часто изменяющиеся положения, которые не затрагивают прав, свобод и обязанностей заявителей, не устанавливают их правового статуса и не влекут для них правовых последствий, а также положения, которые целесообразно регулировать централизованно на уровне Правительства Российской Федерации (например, порядок обжалования).

Следующей проблемой реализации электронного правительства в России выступает недостаточное исполнение на практике принципа открытости и доступности информации о деятельности органов власти. Существенным недостатком федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления РФ» является отсутствие положения о режиме и порядке внутреннего контроля и надзора за соблюдением закона. Согласно ст. 24 данного нормативно-правового акта, «контроль за обеспечением доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления осуществляют руководители государственных органов и органов местного самоуправления». Закон США, напротив, обязывает ведомства подавать ежегодные отчеты о выполнении требований министру юстиции. Отчеты подлежат публикации в сети Интернет. Закон США также предписывает назначать в каждом ведомстве должностное лицо, ответственное за выполнение положений закона в части ответов на запросы, формирование отчетов, выполнение других положений закона. Таким образом, в России ограничена возможность участия общества в процессе контроля и надзора за соблюдением права на доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

Не менее важным является и то, что в структуре государственных органов отсутствовало специализированное подразделение ответственного за выполнение программ, обеспечение координации взаимодействия министерств и ведомств и т.д. В целях решения данной проблемы «Концепция развития механизмов предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде»<sup>11</sup> устанавливает, что в настоящее время основными органами, осуществляющими управление и координацию в областях, связанных с формированием электронного правительства, являются:

- Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации;
- Министерство экономического развития Российской Федерации;

<sup>11</sup> Концепция развития механизмов предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде. URL: [http://minsvyaz.ru/ru/news/index.php?id\\_4=44086](http://minsvyaz.ru/ru/news/index.php?id_4=44086) (дата обращения: 25.10.2013).

– Правительственная комиссия по использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности (далее – ПК по ИТ);

– Правительственная комиссия по проведению административной реформы (далее – ПК по АР).

Следует отметить, что Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 августа 2013 г. Правительственная комиссия по внедрению информационных технологий в деятельность государственных органов и органов местного самоуправления, образованная в феврале 2010 г., была преобразована в Правительственную комиссию по использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности (далее – Комиссия).

Согласно тексту указанного постановления, Комиссия является координационным органом, образованным для обеспечения согласованных действий федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по выработке и реализации государственной политики и обеспечению реализации приоритетных задач в сфере развития и повышения уровня использования информационных технологий в целях совершенствования государственного управления, модернизации социальной сферы, обеспечения безопасности, улучшения предпринимательского климата и решения иных вопросов формирования в Российской Федерации информационного общества и электронного правительства.

По сравнению с Положением Правительства от 2010 г. новый акт закрепляет расширенный перечень полномочий Комиссии, а также расширенный круг вопросов для решения основных задач. Одним из существенных предписаний является указание на то, что председатель Комиссии, руководящий ее деятельностью, несет ответственность за выполнение возложенных на Комиссию задач. В данном случае это может выступать одной из гарантий реализации проектов, связанных с применением ИКТ в государственном управлении. 3 сентября 2013 г. Председатель Правительства Российской Федерации Д. Медведев возглавил комиссию по использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности<sup>12</sup>. Представляется, что действия обновленного состава Комиссии приведут к более положительным результатам, так как фактически от реализации принципа взаимодействия зависит исполнение всего проекта.

Обратимся к зарубежному опыту. В системе управления электронного правительства США значимую роль играют ведомства, в которых за формирование и реализацию политики ИКТ отвечают директора по информационным технологиям (ИТ). Они, в отличие от главных конст-

---

<sup>12</sup> Состав Правительственной комиссии по использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности в редакции распоряжения от 3 сентября 2013 г. №1578-р. URL: <http://government.ru/info/4297> (дата обращения: 25.10.2013).

рукторов по использованию ИКТ в деятельности федеральных органов исполнительной власти в России, обладают профессиональными знаниями и обеспечивают комплексное внедрение проектов электронного правительства в деятельность ведомства как в связи с обеспечением общенациональной стратегии, так и с реализацией потребностей ведомства, поиска необходимых решений.

На директоров по ИТ США возложена полная ответственность за реализацию ЭП в ведомствах. Публичный закон США «Об электронном правительстве» закрепляет, что глава каждого управления несет ответственность за соблюдение требований закона и соответствующих стандартов в области информационных технологий, обеспечение управления информационными ресурсами. В Великобритании на уровне концепций<sup>13</sup> разработаны положения, закрепляющие функции и обязанности основных исполнителей проектов и заинтересованных сторон. За каждым государственным органом закреплен определенный список действий, которые ему следует выполнить. Например, центральные правительственные министерства и учреждения были ответственны за разработку стратегии электронного бизнеса. В основные их обязанности включалось составление планов: по разработке моделей электронной коммерции; по предоставлению услуг, которые доступны через правительство и другие порталы; по выполнению рекомендаций из обзора крупных ИТ-проектов и др.

Таким образом, значимым организационным недостатком, оказавшим негативное влияние на ход реализации электронного правительства на первоначальном этапе в России, стало отсутствие в структуре органов специализированного подразделения, отвечающего за координацию взаимодействия министерств и ведомств в этом направлении. Становится очевидной необходимость осуществления реорганизации в системе органов государственной власти Российской Федерации. Одновременно с принятием «Концепции формирования электронного правительства до 2010 года» уже на протяжении многих лет проводилась административная реформа. Однако два вышеуказанных проекта на практике реализовывались параллельно друг другу, что затруднило решение таких задач, как обеспечение межведомственного взаимодействия, доступность различных каналов получения государственных услуг, снижение до минимального уровня временных и финансовых расходов граждан и др. Вместе с тем требовалось объединить в единую концепцию нормы, содержащие изменения системы органов власти, с положениями, регулирующими применение ИКТ в сфере государственных услуг. В зарубежных странах административные преобразования предшествовали формированию правовых основ деятельности органов государственной власти с использованием ИКТ. В США было создано специальное подразделение администрации президента – Управление электронного правительства, которое занимается развитием электронного правительства и, в свою очередь, является подразделе-

<sup>13</sup> E-government. A strategic framework for public services in the Information Age. URL: [http://www.epractice.eu/files/media/media\\_407.pdf](http://www.epractice.eu/files/media/media_407.pdf) (дата обращения: 25.10.2013).



нием Управления менеджмента и бюджета. Подобный способ воплощения идей электронного правительства является наиболее эффективным и менее затратным, тогда как в России к концу 2010 г. на разработку сайта государственных услуг, а также обеспечение межведомственного электронного взаимодействия было потрачено более 20 млрд рублей. В годовом отчете Министерства экономического развития за 2011 г. содержатся данные о том, что только на поддержание работы сайта было потрачено свыше 217 млн рублей<sup>14</sup>. Однако в октябре 2013 г. замминистра экономического развития О. Фомичев сообщил о том, что единый портал gosuslugi.ru будет переработан в соответствии с новой концепцией. Потребность в проведении реформы была вызвана тем, что ведомства пришли к выводу о невозможности перевода всех федеральных, региональных и муниципальных услуг в электронную форму к 2014 г. В данном случае одной из причин преобразований явилось отсутствие взаимодействия между органами власти. На сегодняшний день количество государственных услуг сокращено до 20 наиболее популярных, об иных же можно получить исчерпывающую информацию<sup>15</sup>. По всей видимости, даже огромные бюджетные затраты не смогли обеспечить достойную реализацию электронного правительства.

Подводя итог, следует отметить, что электронное правительство – это новая форма взаимоотношений между государством и обществом, целью его создания является повышение качества оказываемых государственных услуг гражданам. На данный момент представляется необходимым принять единый федеральный закон «Об электронном правительстве», а также внести соответствующие изменения в действующие нормативные акты. В этом случае будут исключены имеющиеся коллизии и несоответствия. На основании качественной правовой базы станет возможным осуществление требуемых преобразований в системе органов государственной власти: создание специального ведомства, контролирующего процесс применения ИКТ и ответственного за комплексное внедрение проекта в деятельность органов власти. Кроме того, будет учрежден орган, обязанностью которого станет развитие и совершенствование электронного правительства.

---

<sup>14</sup> Годовой отчет о ходе реализации и оценке эффективности государственной программы Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 годы)». URL: <http://minsvyaz.ru/common/upload/otchyot.pdf> (дата обращения: 25.10.2013).

<sup>15</sup> Минэкономразвития распускает «электронное правительство». URL: <http://izvestia.ru/news/558416> (дата обращения: 25.10.2013).

*Воронежский государственный университет*

*Щербинина Н. Н., соискатель кафедры административного и муниципального права*

*E-mail: n.shherbinina@mail.ru*

*Тел.: 8-952-544-26-28*

*Voronezh State University*

*Scherbinina N. N., Post-graduate Student of the Administrative and Municipal Law Department*

*E-mail: n.shherbinina@mail.ru*

*Tel.: 8-952-544-26-28*